

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA: AVANCES NORMATIVOS Y RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN ÉTICA

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC MANAGEMENT: REGULATORY ADVANCES AND CHALLENGES FOR ITS ETHICAL IMPLEMENTATION

Recibido: 21 de noviembre de 2025 | Aprobado: 5 de febrero de 2026

JAEI ROSSMERY GUTIÉRREZ
AYALA¹

RESUMEN

El presente artículo analiza el marco normativo peruano sobre el uso de la inteligencia artificial (IA) en la gestión pública, a partir de la promulgación de la Ley N.º 31814 y su Reglamento, con el objetivo de evaluar sus alcances, limitaciones y desafíos para una implementación ética y responsable. La investigación parte del reconocimiento de que la IA se ha convertido en una herramienta clave para la modernización del Estado, pero también plantea riesgos relevantes para los derechos fundamentales, la transparencia administrativa y la rendición de cuentas.

El estudio adopta un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo-analítico y comparado. Se analizan fuentes normativas nacionales, documentos de organismos internacionales —como la UNESCO, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo— y experiencias institucionales seleccionadas de entidades públicas peruanas. Asimismo, se realiza un análisis comparado con marcos regulatorios de España, Chile y Brasil, con el fin de contextualizar el posicionamiento del Perú en materia de gobernanza algorítmica.

Los resultados evidencian que, si bien el Perú cuenta con un marco normativo inicial alineado con estándares internacionales, persisten vacíos en materia de evaluación de riesgos, auditoría algorítmica, transparencia activa y capacidades institucionales. Se concluye que la eficacia de la Ley N.º 31814 dependerá de la emisión de lineamientos técnicos, el fortalecimiento de capacidades estatales y la incorporación de mecanismos efectivos de control y participación ciudadana.

Palabras clave: inteligencia artificial, gestión pública, gobernanza algorítmica, derechos fundamentales, ética digital.

ABSTRACT

This article analyzes the Peruvian legal framework governing the use of artificial intelligence (AI) in public administration, focusing on Law No. 31814 and its Implementing Regulation, with the aim of assessing their scope, limitations, and challenges for ethical and responsible implementation. The study is based on the premise that AI has become a key tool for state modernization, while simultaneously posing significant risks to fundamental rights, administrative transparency, and accountability.

The research adopts a qualitative, descriptive-analytical, and comparative approach. It examines national legal norms, documents issued by international

1 Maestra en Gobierno y Gestión Pública por la USMP. Ministerio de Cultura. Correo: jrga_13@hotmail.com ORCID: [0009-0005-1843-5955](https://orcid.org/0009-0005-1843-5955)

organizations – such as UNESCO, the OECD, and the Inter-American Development Bank – and selected institutional experiences within Peruvian public entities. In addition, a comparative analysis with regulatory frameworks from Spain, Chile, and Brazil is conducted to contextualize Peru's position in the field of algorithmic governance.

The findings indicate that although Peru has established an initial regulatory framework aligned with international standards, significant gaps remain in risk assessment, algorithmic auditing, active transparency, and institutional capacity. The article concludes that the effectiveness of Law No. 31814 will largely depend on the adoption of technical guidelines, the strengthening of public sector capacities, and the implementation of effective mechanisms for oversight and citizen participation.

Keywords: artificial intelligence, public administration, algorithmic governance, fundamental rights, digital ethics.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la inteligencia artificial (IA) ha pasado de ser un campo exclusivamente académico a convertirse en una tecnología transversal con potencial para transformar la economía, la administración pública y la vida cotidiana. Gobiernos de todo el mundo han empezado a incorporar algoritmos y sistemas de aprendizaje automático en áreas como salud, educación, seguridad, gestión de programas sociales y atención al ciudadano. Estas herramientas prometen optimizar procesos, reducir costos y mejorar la calidad de los servicios públicos.

Sin embargo, la introducción de la IA en la gestión pública también plantea riesgos significativos. Entre ellos destacan: la opacidad de los algoritmos, que puede dificultar la rendición de cuentas; los sesgos y discriminaciones involuntarias, que afectan de manera desproporcionada a grupos vulnerables; y la vulneración de derechos fundamentales, especialmente en materia de privacidad y protección de datos personales. A esto se suma la escasa preparación técnica y normativa de muchas entidades estatales para adoptar, supervisar y auditar estas tecnologías, lo que aumenta el riesgo de aplicaciones deficientes o incluso abusivas.

En el caso peruano, hasta hace poco el uso de IA en el sector público se encontraba guiado únicamente por la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (DS N° 066-2023-PCM), de carácter básicamente orientador. La promulgación de la Ley N° 31814, ley que promueve el uso de la IA en favor del desarrollo económico y social del país, y la posterior aprobación de su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 115-2025-PCM, marcan un hito normativo: por primera vez se establece un marco legal vinculante para el desarrollo, implementación y uso de sistemas basados en IA en el Perú, fijando principios como la dignidad humana, la transparencia, la sostenibilidad y la supervisión humana.

No obstante, la adopción de esta normativa abre interrogantes sobre la capacidad real del Estado para implementar y supervisar sistemas de IA. ¿Cuentan las entidades públicas con recursos técnicos, humanos y financieros suficientes? ¿Existen mecanismos eficaces para evaluar el impacto de los algoritmos antes de su puesta en marcha? ¿Cómo se garantizará la participación de la ciudadanía y de los grupos potencialmente afectados? Asimismo, la norma plantea un desafío adicional: equilibrar la promoción de la innovación y el desarrollo económico con la protección de los derechos fundamentales y la equidad social.

Estas cuestiones constituyen la situación problemática que se aborda en el presente artículo. El objetivo es analizar el nuevo marco legal peruano sobre IA, identificar sus alcances y limitaciones, y proponer recomendaciones para que su implementación contribuya efectivamente a un uso responsable y ético de la IA en la gestión pública, favoreciendo el desarrollo económico y social sin dejar de lado la protección de las personas.

METODOLOGÍA

El presente artículo adopta un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo-analítico, orientado al análisis del marco normativo y de las prácticas emergentes vinculadas al uso de la inteligencia artificial en la gestión pública peruana.

La investigación se desarrolló a partir de tres estrategias metodológicas complementarias. En primer lugar, se realizó un análisis documental de la normativa nacional vigente en materia de transformación digital e inteligencia artificial, así como de instrumentos internacionales relevantes, tales como la *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial* de la UNESCO (2021, s.p.), los *Principios de la OCDE sobre IA* (2019) y el

Artificial Intelligence Act de la Unión Europea. Estas fuentes permitieron identificar principios éticos, estándares de gobernanza y mecanismos de supervisión aplicables al sector público.

En segundo lugar, se empleó el método comparado de carácter exploratorio, tomando como referencia experiencias normativas de España, Chile y Brasil, seleccionadas por su nivel de avance regulatorio, su pertenencia a contextos jurídicos comparables y la existencia de políticas públicas específicas sobre IA en la administración pública. El contraste se utiliza con fines analíticos y no prescriptivos, a fin de identificar tendencias, buenas prácticas y vacíos relevantes para el caso peruano.

Finalmente, se realizó un análisis de casos nacionales mediante la revisión de cinco experiencias representativas de uso de inteligencia artificial en entidades públicas peruanas, seleccionadas en función de criterios de impacto institucional, diversidad sectorial y grado de automatización de decisiones administrativas. Este análisis permitió evaluar, desde una perspectiva empírica, los desafíos reales para la implementación ética de la IA en la gestión pública.

MARCO TEÓRICO

La inteligencia artificial (IA) ha sido definida como la disciplina que desarrolla sistemas capaces de realizar tareas que, tradicionalmente, requerían inteligencia humana, como el aprendizaje, la toma de decisiones o el reconocimiento de patrones (Russell & Norvig, 2021).

Para la UNESCO (2021), la IA comprende algoritmos, modelos y sistemas que pueden aprender, razonar y actuar de manera autónoma, constituyendo una de las tecnologías más disruptivas de la actual revolución digital.

Diversos organismos internacionales resaltan que la IA representa una oportunidad para impulsar la productividad, optimizar los servicios públicos y promover la innovación en sectores estratégicos como salud, educación, transporte y justicia (CEPAL, 2022; BID, 2021). En América Latina, su potencial está vinculado al cierre de brechas sociales y al fortalecimiento de la gobernanza digital, siempre que se adopten marcos éticos y normativos adecuados.

En el Perú, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (PCM, 2021) y, más recientemente, la Ley N° 31814 – *Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país* (2023), constituyen los principales instrumentos normativos en la materia. Esta norma establece principios rectores como ética, transparencia, seguridad, inclusión digital, protección de datos personales y enfoque de derechos humanos. Su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2024-PCM, detalla medidas para la gobernanza de la IA, crea el Registro Nacional de Proyectos con IA, prevé estándares de interoperabilidad y fomenta alianzas público-privadas para la innovación y el fortalecimiento del talento digital.

Este marco normativo peruano se alinea con las recomendaciones de la OCDE y la UNESCO sobre “IA confiable” (*trusted AI*), es decir, sistemas que respeten los derechos fundamentales, sean explicables y cuenten con mecanismos de rendición de cuentas (Floridi & Cows, 2019). Sin embargo, la literatura advierte que la IA también puede reproducir sesgos, vulnerar la privacidad y generar nuevos riesgos para la equidad social si no se implementan salvaguardas eficaces (Floridi & Cows, 2019).

Las experiencias comparadas en países como España, Chile y Brasil demuestran que las estrategias nacionales de IA combinan inversión en talento digital, incentivos a *startups* y marcos regulatorios para la IA ética, aspectos que pueden servir de referencia para el Perú (BID, 2021). No obstante, distintos estudios coinciden en que, para que las políticas de IA sean efectivas, es necesario reducir la brecha digital, invertir en infraestructura tecnológica y fortalecer las competencias del sector público (CEPAL, 2022). Sin estas condiciones, las normas pueden quedar como declaraciones de intención sin impacto real en el desarrollo económico y social.

La referencia a las experiencias de España, Chile y Brasil responde a criterios específicos de selección. En el caso de España, su inclusión se justifica por la existencia de una estrategia nacional de inteligencia artificial y por su alineación con el *Artificial Intelligence Act* de la Unión Europea, que introduce un enfoque de regulación basada en riesgos. Chile, por su parte, representa un caso latinoamericano con avances tempranos en lineamientos éticos y gobernanza de la IA en el sector público, mientras que Brasil ha incorporado debates legislativos y políticas públicas orientadas a la regulación de sistemas automatizados desde una perspectiva de derechos fundamentales.

Chile, por su parte, ha sido considerado debido a la aprobación de su “Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial”, que prioriza el uso ético y responsable de la IA en el sector público, incorporando criterios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el diseño e implementación de sistemas

algorítmicos (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2021, pp. 45-52). Esta experiencia regional permite evaluar cómo un enfoque estratégico no vinculante puede influir en la práctica administrativa, en contraste con el modelo legal peruano.

Finalmente, Brasil ha sido incluido en el análisis por su experiencia en el uso de sistemas de inteligencia artificial en políticas públicas a gran escala, así como por la interacción entre dichas tecnologías y su marco normativo de protección de datos personales, particularmente la *Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD* (Lei N.º 13.709/2018). Asimismo, los debates legislativos en torno al “Proyecto de Ley sobre Inteligencia Artificial”, evidencian un enfoque orientado a la gestión de riesgos y a la protección de derechos fundamentales frente al uso de sistemas automatizados por el Estado (Congresso Nacional do Brasil, 2023, s.p.).

Este enfoque comparado permite identificar convergencias y divergencias en materia de regulación, evaluación de riesgos y mecanismos de control institucional, aportando elementos analíticos para evaluar críticamente los alcances y limitaciones del marco normativo peruano. En ese contexto, los informes del Banco Interamericano de Desarrollo se utilizan como fuentes complementarias de diagnóstico regional, mas no como sustento exclusivo del método comparado, el cual se fundamenta principalmente en el análisis normativo e institucional de los países seleccionados (BID, 2022, pp. 18-25).

El contraste con el Perú permite identificar similitudes en los objetivos de modernización del Estado, así como diferencias significativas en el grado de institucionalización de mecanismos de evaluación, control y participación ciudadana.

En ese sentido, el marco teórico que sustenta este artículo parte de reconocer la IA como tecnología transformadora, la importancia de contar con un marco legal claro y ético y la necesidad de instituciones capaces de implementar las normas. Sobre esta base se evaluará la Ley N° 31814 y su reglamento, identificando sus avances y retos en el contexto peruano.

La Ley N° 31814 recoge principios coincidentes con la “Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial” de la UNESCO (2021), tales como la centralidad de la dignidad humana, la supervisión humana y la responsabilidad en el uso de sistemas automatizados. No obstante, mientras la UNESCO enfatiza la necesidad de evaluaciones de impacto ético ex ante y mecanismos de rendición de cuentas, el marco peruano aún no desarrolla procedimientos operativos obligatorios que garanticen su aplicación efectiva en la gestión pública.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Evolución normativa y posicionamiento internacional

El análisis evidencia que el Perú ha avanzado en la construcción de un marco regulatorio inicial para el uso de inteligencia artificial mediante el Decreto Supremo N° 066-2021-PCM (Política Nacional de Transformación Digital) y la Ley N° 31814, orientada a promover el desarrollo y uso responsable de la IA. Ambos instrumentos recogen principios éticos, de transparencia y protección de datos, en concordancia con estándares internacionales como el marco ético de la OCDE y las recomendaciones de la UNESCO.

Sin embargo, el alineamiento normativo es principalmente declarativo: aún no se cuenta con reglamentos operativos, metodologías de gestión de riesgos algorítmicos ni obligaciones específicas aplicables a las entidades públicas. Esto limita la materialización de los principios adoptados y evidencia una brecha entre el compromiso normativo y su implementación efectiva.

Capacidades institucionales

La revisión de planes operativos, presupuestos y reportes institucionales permite constatar una brecha crítica de capacidades técnicas, humanas y financieras. La mayoría de las entidades carecen de especialistas en ciencia de datos, ética algorítmica o evaluación de impacto. La formación disponible se concentra en pocos organismos, principalmente de carácter regulador, lo que genera desigualdades internas en el Estado.

Asimismo, la falta de presupuestos específicos para proyectos de IA dificulta la operativización de la Ley N° 31814 y la Política Nacional de Transformación Digital. Esta debilidad estructural compromete la viabilidad del sistema de gobernanza de IA y puede derivar en una aplicación fragmentada, dependiente de la capacidad individual de cada institución.

Mecanismos de evaluación y control

Aunque la Ley N° 31814 menciona principios de responsabilidad, transparencia y seguridad, no establece procedimientos obligatorios para la evaluación de impacto algorítmico, auditorías externas, pruebas de no discriminación o validación previa al despliegue. Tampoco existe un marco técnico que determine criterios para identificar riesgos altos, medios o bajos.

La carencia de mecanismos de supervisión deja expuestas a las entidades a riesgos como sesgos algorítmicos, afectación de derechos fundamentales, opacidad en la toma de decisiones automatizadas y dificultades para atribuir responsabilidades ante fallas sistémicas.

Participación ciudadana y legitimidad

La participación ciudadana en materia de IA es aún limitada y, en la práctica, no existe un ecosistema de consulta pública ni espacios formales de diálogo con poblaciones potencialmente afectadas. La normativa vigente no exige transparencia activa, como registros públicos de algoritmos empleados por entidades estatales, justificaciones técnicas o publicación de evaluaciones de impacto.

Esta ausencia de mecanismos participativos puede afectar la legitimidad de los sistemas automatizados de decisión del Estado y generar desconfianza, particularmente en contextos socialmente sensibles como seguridad, salud, focalización de programas o control migratorio.

Equilibrio entre innovación y derechos fundamentales

El análisis comparado evidencia que el Perú mantiene un enfoque promocional, priorizando la innovación y el dinamismo económico, pero sin instrumentos que aseguren un equilibrio real entre eficiencia tecnológica y protección de derechos. Al no existir parámetros claros de gestión de riesgos – como ocurre en la Unión Europea – existe el peligro de que aplicaciones de IA amplíen brechas sociales o generen discriminación algorítmica.

En este contexto, una regulación insuficiente podría dejar sin protección a grupos vulnerables, mientras que una regulación demasiado restrictiva podría frenar la adopción de soluciones tecnológicas necesarias para modernizar el Estado. El reto es avanzar hacia un enfoque proporcional y basado en evidencia.

Oportunidades identificadas

A pesar de las limitaciones detectadas, la existencia de un marco normativo inicial abre espacio para diseñar políticas públicas orientadas a la gobernanza responsable de la IA. Entre las oportunidades destacan la posibilidad de desarrollar reglamentos específicos, protocolos de evaluación de impacto, auditorías algorítmicas, mecanismos de transparencia activa y programas de formación para servidores públicos.

Estas acciones permitirían consolidar un ecosistema de IA confiable, ético y alineado con estándares internacionales, fortaleciendo la modernización del Estado y la protección de derechos ciudadanos.

REVISIÓN DE INICIATIVAS PÚBLICAS Y ANÁLISIS COMPARADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 31814

a. Revisión de iniciativas destacadas

Con el fin de evaluar el grado real de avance en la implementación de la Ley N° 31814 y su futura articulación con el reglamento, se seleccionaron cinco experiencias emblemáticas de uso de inteligencia artificial en entidades públicas peruanas. Estos casos permiten observar hasta qué punto el marco normativo se traduce en prácticas institucionales concretas, así como identificar vacíos, riesgos y oportunidades de mejora.

Plataforma “JULIO” – Sunarp

Es la primera solución de IA desarrollada internamente por una institución pública en el país. Integra el Generador de Proyectos de Asientos Registrales y el Explorador de Partidas Registrales, logrando reducir tiempos de elaboración y simplificar la búsqueda en partidas complejas.

No obstante, el sistema opera sin protocolos públicos de evaluación de sesgos, sin auditorías algorítmicas documentadas y sin reportes periódicos de desempeño, lo que limita su transparencia y *accountability*.

Sistema de análisis predictivo en aduanas – SUNAT

Utiliza modelos predictivos para identificar riesgos en operaciones de comercio exterior, lo que ha fortalecido la detección de contrabando y evasión fiscal.

Sin embargo, los detalles técnicos permanecen clasificados, lo que dificulta conocer su nivel de *explicabilidad*, sus criterios de riesgo y su impacto en los derechos de importadores/exportadores. Tampoco existen canales formales de reclamo ante decisiones automatizadas.

Chatbots y asistentes virtuales de atención ciudadana – Reniec y Migraciones

Ambas entidades han desplegado IA conversacional para atender consultas y trámites de alto volumen. Si bien han mejorado tiempos de respuesta, persisten retos vinculados a accesibilidad lingüística, atención inclusiva para personas con discapacidad y claridad en el tratamiento y almacenamiento de datos personales derivados de las interacciones.

IA en servicios de salud – EsSalud

Incluye pilotos de diagnóstico radiológico asistido y herramientas de gestión de colas en hospitales. Estas iniciativas agilizan procedimientos, pero se desarrollan sin un marco regulatorio específico para algoritmos médicos, ni estándares para consentimiento informado, trazabilidad de decisiones o validación clínica independiente.

Analítica predictiva para prevención del delito – Policía Nacional del Perú (PNP)

Se emplean modelos de análisis territorial para identificar zonas críticas y optimizar estrategias de patrullaje. Aunque muestran eficacia operativa, conllevan riesgos de perfilamiento discriminatorio y falta de transparencia respecto al origen de los datos y a los parámetros utilizados para la categorización de riesgo.

La identificación de las cinco experiencias de uso de inteligencia artificial en entidades públicas peruanas responde a una metodología cualitativa de carácter analítico-descriptivo, orientada a evaluar la implementación práctica del marco normativo establecido por la Ley N.º 31814 y su reglamento. La selección no fue aleatoria, sino intencional, basada en criterios jurídicos, institucionales y funcionales que permiten observar distintos niveles de avance y desafíos en la adopción de sistemas de IA en la gestión pública.

En primer lugar, se consideró el criterio de relevancia institucional, seleccionando entidades que cumplen funciones estratégicas para el Estado y que impactan directamente en derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como el derecho a la identidad, la propiedad, la salud, la seguridad y la libertad personal. Bajo este criterio se incluyeron la Sunarp, la SUNAT, el Reniec, EsSalud y la Policía Nacional del Perú, por tratarse de organismos con alta capacidad decisoria y contacto masivo con la población.

En segundo lugar, se aplicó el criterio de uso efectivo y documentado de sistemas de inteligencia artificial, priorizando aquellas entidades que han reconocido públicamente la incorporación de herramientas algorítmicas en sus procesos administrativos u operativos, ya sea a través de plataformas desarrolladas internamente, pilotos institucionales o sistemas adquiridos a proveedores externos. Este criterio permitió garantizar que las experiencias analizadas no correspondan a proyectos meramente declarativos, sino a aplicaciones concretas en funcionamiento.

En tercer lugar, se empleó el criterio de diversidad funcional y sectorial, con el objetivo de examinar el uso de la IA en distintos ámbitos de la gestión pública (registro, recaudación tributaria, atención al ciudadano, salud y seguridad), lo que facilita una evaluación transversal de los alcances del marco normativo y evita conclusiones limitadas a un solo sector administrativo.

Finalmente, se incorporó el criterio de riesgo potencial sobre derechos fundamentales, en línea con el enfoque de gestión de riesgos previsto en la Ley N.º 31814 y, de manera específica, con el clasificador de riesgos regulado en el artículo 22 de su Reglamento. Las experiencias seleccionadas presentan distintos niveles de riesgo — desde sistemas de apoyo administrativo hasta aplicaciones con incidencia directa en decisiones que pueden afectar derechos individuales— lo que permite analizar la adecuación de los mecanismos de evaluación, control y supervisión previstos por la normativa vigente.

Este enfoque metodológico busca fortalecer el respaldo empírico y jurídico del análisis, permitiendo evaluar de manera crítica si las experiencias de uso de inteligencia artificial en el sector público peruano se encuentran

alineadas con los principios de responsabilidad, transparencia, seguridad y supervisión humana establecidos en el marco legal nacional.

b. Hallazgos comunes en los casos analizados

A partir de las cinco experiencias revisadas, se identificaron patrones transversales:

Avances tecnológicos concentrados: Algunas entidades estratégicas (Sunarp, SUNAT, Reniec, EsSalud, PNP) presentan usos innovadores de IA, aunque estos avances no se distribuyen homogéneamente en el aparato estatal.

Ausencia de estándares comunes: Ninguno de los casos cuenta con protocolos institucionalizados de auditoría algorítmica, evaluación de riesgos, reportes de desempeño ni mecanismos de participación ciudadana o supervisión externa.

Brechas de capacidades persistentes: La mayoría de las entidades no dispone de equipos técnicos especializados y depende de proveedores externos, sin criterios transparentes de contratación ética ni exigencias de documentación técnica.

Débil articulación con la Ley N° 31814: Las iniciativas evaluadas funcionan sin lineamientos operativos derivados de la nueva normativa; en la práctica, la ley aún no establece obligaciones concretas para estos proyectos.

Distribución desigual de los avances en el uso de IA en el aparato estatal y su relación con la evaluación de riesgos

El análisis de las experiencias de la Sunarp y la SUNAT evidencia que los avances más significativos en el uso de inteligencia artificial dentro del sector público peruano se concentran en entidades con mayor autonomía técnica, capacidad presupuestal y tradición de innovación administrativa. Estas instituciones han logrado desarrollar o incorporar sistemas de IA con resultados medibles en eficiencia y control, lo que contrasta con la situación de la mayoría de las entidades del aparato estatal, donde la adopción de estas tecnologías es todavía incipiente o inexistente.

Esta distribución desigual revela que la implementación de la IA no responde a una política pública homogénea, sino a capacidades institucionales diferenciadas. En términos normativos, ello guarda relación directa con el enfoque de gestión de riesgos previsto en la Ley N° 31814 y desarrollado en el artículo 22 de su reglamento, que establece un clasificador de riesgos según el uso indebido o el nivel de riesgo alto de los sistemas de IA.

Sin embargo, las experiencias analizadas muestran que, en la práctica, las entidades que lideran la adopción de IA no han implementado de manera sistemática evaluaciones ex ante que permitan clasificar sus sistemas conforme a dicho esquema de riesgos. En el caso de la Sunarp, por ejemplo, los sistemas de apoyo a la elaboración de asientos registrales podrían implicar riesgos medios o altos al incidir en actos con efectos jurídicos sobre derechos de propiedad, sin que exista evidencia pública de una evaluación formal de impacto algorítmico conforme a los parámetros del reglamento. De modo similar, los sistemas predictivos utilizados por la SUNAT inciden en decisiones de fiscalización y control tributario, ámbitos que podrían calificarse como de riesgo elevado si no se acompañan de mecanismos de supervisión humana y control de sesgos.

Esta brecha entre el diseño normativo y su aplicación concreta evidencia que los avances tecnológicos no se han traducido aún en una implementación coherente del enfoque de riesgos establecido por la normativa vigente.

Dependencia de proveedores externos y consecuencias éticas y jurídicas

El análisis comparado de las cinco experiencias seleccionadas permite identificar una tendencia común: la limitada disponibilidad de equipos técnicos especializados en inteligencia artificial dentro de la mayoría de las entidades públicas. Diversos estudios sobre transformación digital en el sector público latinoamericano advierten que los Estados suelen depender de proveedores tecnológicos externos para el diseño, implementación y mantenimiento de sistemas basados en IA, debido a la escasez de personal especializado y a restricciones presupuestales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020; OCDE, 2021).

Esta dependencia plantea importantes consecuencias éticas y jurídicas en la gestión pública. En primer lugar, la externalización de sistemas algorítmicos sin criterios transparentes de contratación ética ni exigencias claras de

documentación técnica puede generar opacidad en la toma de decisiones automatizadas, dificultando la rendición de cuentas y el control institucional. En segundo lugar, la ausencia de cláusulas contractuales que obliguen a los proveedores a revelar información sobre los datos de entrenamiento, los modelos utilizados o los mecanismos de mitigación de sesgos pueden comprometer el cumplimiento de los principios de transparencia, responsabilidad y seguridad previstos en la Ley N° 31814.

Desde una perspectiva jurídica, esta situación podría traducirse en responsabilidades administrativas o incluso constitucionales para las entidades públicas, en la medida en que decisiones automatizadas afecten derechos fundamentales sin contar con salvaguardas adecuadas ni con supervisión humana efectiva.

Mandatos incumplidos y vacíos normativos identificados a la luz de la Ley N° 31814

El examen de las experiencias analizadas permite identificar tanto incumplimientos normativos como vacíos legales en la implementación de la Ley N° 31814. En primer lugar, si bien la norma establece principios de responsabilidad, transparencia y supervisión humana, no se han desarrollado mandatos operativos claros que obliguen a las entidades a realizar evaluaciones de impacto algorítmico previas a la puesta en marcha de sistemas de IA, especialmente en aquellos casos que podrían clasificarse como de riesgo alto conforme al artículo 22 del reglamento.

En segundo lugar, la ley y su reglamento no precisan procedimientos estandarizados para la auditoría periódica de algoritmos ni definen con claridad las responsabilidades institucionales frente a fallos, sesgos o decisiones erróneas derivadas del uso de IA. Esta ausencia normativa se refleja en las experiencias analizadas, donde no se identifican mecanismos formales de control algorítmico ni instancias independientes de supervisión.

Finalmente, se advierte un vacío en relación con la exigencia de transparencia activa, en la medida en que la normativa no impone de forma expresa la obligación de publicar registros accesibles de los sistemas de IA utilizados por las entidades públicas, sus finalidades específicas y los resultados de las evaluaciones de riesgo. Este vacío limita la posibilidad de control ciudadano y debilita la legitimidad de las decisiones automatizadas del Estado.

CONCLUSIONES

Consolidación de un marco normativo inicial con alcance programático

El análisis de la Ley N° 31814 y su reglamento evidencia que el Perú ha dado un paso relevante en la institucionalización de la inteligencia artificial en la gestión pública, al establecer principios rectores como la dignidad humana, la supervisión humana, la transparencia, la seguridad y la responsabilidad (artículos 3, 4 y 5 de la Ley N° 31814; artículos 4 y 5 del reglamento). No obstante, el contenido normativo mantiene un carácter predominantemente programático, pues si bien define principios y objetivos, no desarrolla de manera suficiente obligaciones operativas concretas para las entidades públicas, especialmente en materia de implementación técnica y control algorítmico (UNESCO, 2021, s.p.; OCDE, 2019, s.p.).

Vacíos normativos en la evaluación de riesgos y control previo de sistemas de IA

Si bien el artículo 22 del Reglamento de la Ley N° 31814 introduce un clasificador de riesgos para los sistemas de inteligencia artificial —distinguiendo entre usos de riesgo mínimo, limitado y alto—, la normativa no establece procedimientos estandarizados para la evaluación ex ante de dichos riesgos, ni define criterios técnicos obligatorios para su categorización. Tampoco se precisa la autoridad responsable de validar estas evaluaciones ni los efectos jurídicos derivados de una incorrecta clasificación del riesgo, lo que constituye un vacío normativo relevante desde la perspectiva de la protección de derechos fundamentales y la seguridad jurídica (BID, 2020, s.p.; Defensoría del Pueblo, 2023, s.p.).

3. Insuficiencia de mandatos vinculantes sobre auditoría algorítmica y rendición de cuentas

Aunque la Ley N° 31814 consagra el principio de responsabilidad en el uso de la IA (artículo 6), y el reglamento hace referencia a la gestión de riesgos y a la seguridad digital (artículos 25 y 29), no se establecen obligaciones claras sobre auditorías algorítmicas independientes, periodicidad de evaluaciones ni mecanismos de rendición de cuentas frente a decisiones automatizadas. Esta omisión limita la eficacia del marco normativo para prevenir sesgos, discriminación algorítmica o vulneraciones al derecho a la igualdad, al debido proceso administrativo y a la protección de datos personales (OMS, 2021, s.p.; UNESCO, 2021, s.p.).

Débil desarrollo normativo de la transparencia algorítmica y la participación ciudadana

El Reglamento de la Ley N° 31814 incorpora referencias generales a la transparencia algorítmica (artículo 25); sin embargo, no exige de forma expresa la creación de registros públicos de algoritmos, la publicación de

evaluaciones de impacto ni la obligación de informar a los ciudadanos cuando una decisión administrativa se base total o parcialmente en sistemas automatizados. Esta falta de desarrollo normativo limita la participación ciudadana efectiva y dificulta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el control social de la gestión estatal (Defensoría del Pueblo, 2023, s.p.; OCDE, 2019, s.p.).

Brecha entre el diseño normativo y la capacidad institucional del Estado

El análisis de las experiencias institucionales examinadas demuestra que la implementación de sistemas de inteligencia artificial en el sector público peruano es heterogénea y concentrada en entidades con mayores capacidades técnicas y presupuestales. Esta situación evidencia una brecha estructural entre el diseño normativo de la Ley N.º 31814 y las capacidades reales del aparato estatal para cumplir con sus mandatos, particularmente en lo relativo a la gestión ética, la supervisión humana efectiva y la gobernanza algorítmica, lo cual puede comprometer la aplicación uniforme de la norma (BID, 2020, s.p.).

RECOMENDACIONES

Emitir reglamentos técnicos y guías operativas vinculantes para la gestión de la IA en el sector público

Se recomienda que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales y los organismos reguladores competentes, emita reglamentos técnicos y lineamientos operativos de carácter obligatorio que permitan operacionalizar los principios establecidos en la Ley N.º 31814.

Dichos instrumentos deberían contemplar, como mínimo:

- *Metodologías estandarizadas de evaluación de impacto algorítmico (Algorithmic impact assessment – AIA)*, previas al despliegue de sistemas de IA.
- *Criterios técnicos y jurídicos para la realización de auditorías algorítmicas internas y externas*, especialmente en sistemas clasificados como de alto riesgo.
- *Estándares mínimos de explicabilidad, trazabilidad y documentación técnica*, que permitan la rendición de cuentas.
- *Lineamientos claros para la clasificación de riesgos de los sistemas de IA*, conforme al artículo 22 del Reglamento de la Ley N.º 31814.
- *Requisitos éticos, de seguridad digital y de protección de datos aplicables a la contratación pública* de soluciones basadas en IA.

La adopción de estos instrumentos permitiría superar el carácter predominantemente declarativo del marco normativo vigente y avanzar hacia un modelo de implementación efectiva y controlable.

Fortalecer capacidades del personal público mediante una estrategia nacional de formación

Se requiere una política de desarrollo de talento digital que incluya programas permanentes en:

- Ética y gobernanza de IA.
- Ciencia de datos aplicada al sector público.
- Ciberseguridad y protección de datos.
- Auditoría algorítmica.

Esta formación debe realizarse mediante alianzas con universidades, colegios profesionales, organismos multilaterales y centros de investigación.

Fortalecer las capacidades institucionales mediante una estrategia nacional de formación en inteligencia artificial

Resulta indispensable diseñar e implementar una estrategia nacional de desarrollo de capacidades en IA para el sector público, orientada a reducir la brecha técnica e institucional identificada en el presente estudio. Esta estrategia debería incluir programas permanentes y diferenciados de formación en:

- Ética y gobernanza de la inteligencia artificial.
- Ciencia de datos y analítica aplicada a la gestión pública.
- Ciberseguridad y protección de datos personales.
- Evaluación, supervisión y auditoría algorítmica.

La implementación de esta política formativa debería realizarse mediante alianzas estratégicas con universidades, colegios profesionales, centros de investigación, organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional, asegurando una formación continua y sostenible para los servidores públicos.

Crear un sistema nacional de registro y auditoría de algoritmos utilizados por el Estado

Se recomienda la creación de un “Sistema Nacional de Registro y Auditoría de Algoritmos del Estado”, de carácter obligatorio, que funcione como un repositorio público y centralizado de los sistemas de IA utilizados por las entidades públicas.

Este sistema debería permitir registrar, como mínimo:

- Los algoritmos y sistemas de IA empleados por cada entidad.
- La finalidad y el contexto de uso de cada sistema.
- Los tipos de datos utilizados para su entrenamiento y operación.
- Las métricas de desempeño, riesgos identificados y medidas de mitigación.
- Los resultados de auditorías técnicas, éticas y de seguridad.

La implementación de este registro fortalecería la transparencia algorítmica, el control social y la coherencia interinstitucional, además de facilitar la supervisión por parte de los órganos de control y la ciudadanía.

Garantizar una participación ciudadana efectiva y mecanismos de protección de derechos fundamentales

Con el fin de fortalecer la legitimidad democrática del uso de la inteligencia artificial en la gestión pública, se recomienda establecer mecanismos formales de participación ciudadana, especialmente en el despliegue de sistemas clasificados como de alto riesgo.

Ello implica:

- La realización de consultas públicas previas a la implementación de determinados sistemas de IA.
- La participación de grupos potencialmente afectados, incluyendo poblaciones vulnerables.
- El establecimiento de mecanismos de reclamo y revisión humana frente a decisiones automatizadas o semiautomatizadas.
- La adopción de medidas de accesibilidad lingüística, cultural y tecnológica, que eviten nuevas formas de exclusión digital.

Estas acciones contribuirán a fortalecer la confianza ciudadana y a garantizar el respeto efectivo de los derechos fundamentales.

Desarrollar indicadores de innovación pública responsable

Se recomienda diseñar e implementar un sistema de indicadores que permita evaluar los proyectos de inteligencia artificial en el sector público desde una perspectiva integral de innovación responsable. Dichos indicadores deberían medir de manera simultánea:

- La eficiencia y calidad del servicio público.
- El impacto social de los sistemas de IA.
- El respeto y la protección de los derechos fundamentales.
- El nivel de riesgo algorítmico y las medidas de mitigación adoptadas.
- La contribución a la equidad social y a la reducción de brechas.

Este enfoque permitiría una evaluación continua de la pertinencia, sostenibilidad y legitimidad de las iniciativas de IA en el Estado.

Implementar pilotos controlados con evaluación independiente antes del escalamiento nacional

Finalmente, se recomienda que la adopción de sistemas de inteligencia artificial en el sector público se realice, de manera prioritaria, a través de proyectos piloto en entornos controlados o *sandboxes* regulatorios, sujetos a evaluación técnica, jurídica y social independiente.

Los resultados de estos pilotos deberían ser documentados y publicados, con el fin de generar aprendizaje institucional, asegurar la transparencia y permitir ajustes normativos y operativos antes de una implementación a gran escala.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2022). *La inteligencia artificial en el sector público de América Latina*. Washington D.C., pp. 18-25.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Gobernanza de la Inteligencia Artificial: Marco conceptual y recomendaciones para América Latina*. BID.

- Bannister, F., & Connolly, R. (2020). The future ain't what it used to be: Artificial intelligence and the public sector. *Government Information Quarterly*, 37(3).
- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2022). *Transformación digital y uso responsable de IA en el sector público*. CAF.
- CEPAL. (2022). *Inteligencia artificial y automatización en América Latina: riesgos, oportunidades y gobernanza*. CEPAL.
- Congreso Nacional do Brasil. (2023). *Projeto de Lei sobre Inteligência Artificial*. Brasília, s.p.
- Consejo de Europa. (2022). *Guidelines on the responsible use of artificial intelligence in the public sector*. Council of Europe.
- Crawford, K. (2021). *Atlas of AI*. Yale University Press.
- Daniels, J. (2020). *The Algorithmic Society: Technology, Power, and Knowledge*. New York University Press.
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- European Union. (2024). *Recital 102 – Artificial Intelligence Act*. <https://artificialintelligenceact.eu/article/102/>
- European Union. (2024). *Regulation (EU) 2024/1689 – Artificial Intelligence Act*. <https://artificialintelligenceact.eu/es/>
- Floridi, L. & Cowls, J. (2019). *A Unified Framework of Five Principles for AI in Society*. University of Bologna. Italy.
- Floridi, L. (2022). *The Ethics of Artificial Intelligence*. Oxford University Press.
- Gobierno del Perú. (2020). *Decreto Legislativo N.º 1412. Ley de Gobierno Digital*. Diario Oficial El Peruano.
- Gobierno del Perú. (2021). *Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM. Reglamento de la Ley de Gobierno Digital*. PCM.
- Microsoft – IDC. (2023). *The Future of AI in Latin America*.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (2021). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*. Gobierno de Chile, pp. 45-52.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Crown.
- OCDE. (2021). *Artificial Intelligence in the Public Sector: Overview of Use Cases and Trends*. OECD.
- OECD. (2019). *OECD Principles on Artificial Intelligence*. OECD. <https://oecd.ai>
- ONU. (2021). *Roadmap for Digital Cooperation*. United Nations.
- Pasquale, F. (2020). *New Laws of Robotics*. Harvard University Press.
- Perú. Congreso de la República. (2023). *Ley N.º 31814. Ley que promueve el desarrollo de la inteligencia artificial en el país*. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Política Nacional de Transformación Digital al 2030*. PCM.
- Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. (2022). *Agenda Digital al 2030*. PCM.
- Undurraga, T., & Velasco, M. (2022). *Gobernanza algorítmica en el sector público: desafíos éticos y regulatorios*. Revista de Gestión Pública, 9(2), 45-67.
- UNESCO. (2022). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. Adoptada el 23 de noviembre de 2021. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa
- Veale, M., & Edwards, L. (2018). *Clarity, transparency and accountability in algorithmic decision-making*. Big Data & Society.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. PublicAffairs.