



Contribución a la Relatoría Especial en derechos humanos y solidaridad internacional en relación con la convocatoria de insumos para el informe sobre la inteligencia artificial y la solidaridad internacional

1. Presentación

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) es una unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en el 2004. A lo largo de sus 20 años de existencia, el IDEHPUCP ha abordado diversos retos relacionados con los derechos humanos y la democracia en el Perú y la región. En los últimos años, ha concentrado sus esfuerzos en comprender el impacto de las nuevas tecnologías, especialmente la inteligencia artificial (IA), en los derechos humanos. Desde 2022, se han organizado conversatorios, publicado informes sobre esta temática y proporcionado elementos técnicos de análisis jurídico para fortalecer el Proyecto de Reglamento de la Ley N° 31814, que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país, desde un enfoque de derechos humanos.

En un esfuerzo por seguir contribuyendo en la materia, el presente informe responde las preguntas 3, 4, 5, 6 y 7- centradas en el accionar estatal- planteadas por la Relatora Especial en derechos humanos y solidaridad internacional, Cecilia M. Bailliet. Para ello, se presentará la metodología utilizada, se analizará el rol del Estado peruano en la promoción de la IA a nivel internacional y nacional. Seguidamente, se evaluará la implementación de la IA en instituciones estatales, basándose en las respuestas obtenidas a través de solicitudes de acceso a la información pública, y se brindarán conclusiones y recomendaciones.

2. Metodología

El presente informe se desarrolló bajo una metodología cualitativa que responde al interés de resolver las preguntas de investigación en base a la recopilación de datos no numéricos, como fuentes bibliográficas, normativa nacional e internacional, entre otros¹. El análisis

¹ Creswell, J. W. (2013). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. SAGE Publications. https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_609332/objava_105202/fajlovi/Creswell.pdf

realizado tiene un carácter tanto descriptivo como analítico, permitiendo una comprensión profunda y contextualizada del estado de implementación de la IA en la digitalización del Estado peruano, en base a la información obtenida de las solicitudes de acceso a la información pública remitidas conforme a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública².

Asimismo, se incluyen tratados, acuerdos, normas nacionales e internacionales, entre otros documentos de política fundamentales para analizar las fuentes primarias en perspectiva crítica. Por último, se utilizaron fuentes secundarias especializadas, como artículos e informes en temas de implementación de la IA en el funcionamiento del Estado.

Respecto a la selección de instituciones consultadas, se identificó a cinco instituciones nacionales cuya función se vincula directa o indirectamente con la protección y promoción de los derechos humanos en el Perú: la *Defensoría del Pueblo*, la *Secretaría de Gobierno y Transformación Digital*, *Indecopi*, el *Jurado Nacional de Elecciones* y la *Superintendencia Nacional de Migraciones*, las cuales respondieron a las siguientes preguntas:

- ¿Se utiliza la IA dentro de las instituciones estatales para procesar casos/reclamos (como migración, asilo, salud, trabajo, etc.)?
- ¿Qué medidas han adoptado para poner fin a la discriminación algorítmica que afecta a los grupos en situación de vulnerabilidad (refugiados, migrantes, minorías, mujeres, niños, etc.) en el uso de la IA por parte de sus instituciones?
- ¿Ofrecen educación o formación en IA a las personas en situación de vulnerabilidad?
- ¿Cuenta con un mecanismo de supervisión independiente para la revisión del uso institucional de su IA?
- ¿Qué medidas han tomado para disminuir la desinformación?

3. Panorama de la IA en el Perú: avances, desafíos y perspectivas

3.1. Compromisos y rol del Estado peruano en la promoción internacional y nacional de la IA

El Estado peruano ha demostrado un compromiso significativo con el desarrollo y uso responsable de la IA, destacándose como uno de los 20 países con mayor disposición a la adopción de productos y servicios relacionados con esta tecnología³. Este compromiso se

²https://transparencia.concytec.gob.pe/images/stories/ley_transparencia_acceso_informacionpublica.pdf

³ Calderón, M. (2023, 22 de diciembre). *La transición del Perú hacia la inteligencia artificial*. El Peruano.

refleja tanto en el ámbito internacional como en el nacional, a través de una serie de acciones y acuerdos que buscan promover el uso ético y seguro de la IA.

En el plano internacional, el Estado peruano firmó la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales (2023), comprometiéndose al uso seguro, ético y responsable de la IA. Asimismo, el 3 de mayo de 2024, formalizó un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para implementar en el Estado la Metodología de Evaluación de Preparación⁴ (RAM por sus siglas en inglés), basada en la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO (2023).

Además, el país fue uno de los 11 Estados no miembros del Consejo de Europa que participaron en la elaboración del Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho (2024), que establece un marco legal integral para regular el ciclo de vida completo de los sistemas de IA, abordando los riesgos potenciales mientras promueve la innovación responsable⁵.

En el ámbito regional, Perú se ha posicionado como pionero en materia de IA, desarrollando la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) 2021-2026 y promulgando la Ley N° 31814, que promueve el uso de la IA en favor del desarrollo económico y social del país. Esta legislación prioriza a la persona y el respeto de los derechos humanos, fomentando el desarrollo en un entorno seguro, ético, sostenible, transparente, replicable y responsable (artículo 1).

Además, designa a la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, como la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de dirigir, evaluar y supervisar el uso y promoción del desarrollo de la IA y las tecnologías

<https://www.elperuano.pe/noticia/231836-la-transicion-del-peru-hacia-la-inteligencia-artificial>

⁴La RAM fue desarrollada en respuesta a la solicitud de los Estados miembros de la UNESCO, quienes buscaban una herramienta para evaluar su nivel de preparación para la IA en diversos aspectos y en momentos específicos. La RAM abarca cinco dimensiones fundamentales: Legal y Regulatoria, Social y Cultural, Económica, Científica y Educativa, y Tecnológica e Infraestructural. Cada una de estas dimensiones se desglosa en subcategorías que incorporan indicadores cualitativos y cuantitativos, así como subindicadores, lo que permite una evaluación integral de la preparación de un país para adoptar y gestionar la IA. Véase: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2023). *Metodología de evaluación del estadio de preparación: Una herramienta de la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial*. UNESCO, p. 5.

⁵ Se abrirá para su firma el 5 de septiembre de 2024 en Vilnius, Lituania, durante la Conferencia de Ministros de Justicia, y está abierto a países no europeos, lo que podría permitir a Perú considerar su adhesión en el futuro.

emergentes (artículo 4). Para implementar en la práctica el uso de la IA, el 2 de mayo de 2024, se publicó el Proyecto de Reglamento de la Ley N° 31814, que introduce mecanismos innovadores para la supervisión independiente y la lucha contra la desinformación en el ámbito de la IA.

En materia de supervisión, el artículo 16, numeral 2, establece un sistema de certificación internacional emitida por organizaciones de auditoría independiente, buscando garantizar estándares objetivos y globalmente reconocidos en el desarrollo y aplicación de sistemas de IA. Mientras que para combatir la desinformación, el artículo 26 propone dos estrategias clave: el numeral 1 promueve la implementación de un etiquetado visible para contenidos generados por IA que puedan inducir a error, facilitando su identificación por parte de los usuarios, mientras que el numeral 2 impulsa el desarrollo de técnicas avanzadas para detectar textos, imágenes, videos y audios producidos por sistemas de IA, fortaleciendo la capacidad de discernir entre contenido humano y artificial.

Si bien el Reglamento aún no se encuentra en vigencia, cabe resaltar que fue sometido a consultas y opiniones de la sociedad civil durante el mes de mayo de 2024. Con ello, se espera que la versión final se muestre más fortalecida en lo que concierne a la protección de derechos humanos.

3.2. Evaluación del progreso de la implementación de la IA en el sector público peruano

Al margen del desarrollo normativo desarrollado previamente, a la fecha, el Estado peruano muestra un vacío en la implementación de la IA para la mejora de sus actividades y servicios en favor de la ciudadanía. Solo de manera aislada, se observa progreso en este ámbito como es el caso de INDECOPI⁶ al indicar que está evaluando iniciativas de pruebas de concepto con IA⁷ para proteger la propiedad intelectual y la fiscalización en una iniciativa contra las llamadas spam.

El Jurado Nacional de Elecciones indicó que su único mecanismo de lucha contra la desinformación digital es el *Fact Checking* de noticias durante procesos electorales. No

⁶ El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú se encarga de velar por la protección de derechos de los consumidores y promover una cultura de leal y honesta competencia en la economía peruana.

⁷Una prueba de concepto de IA es un proyecto preliminar que demuestra la viabilidad y el potencial de una solución propuesta basada en inteligencia artificial. Sirve para validar la idea, identificar desafíos y obtener retroalimentación temprana antes de invertir en un desarrollo a gran escala.

obstante, la revisión de los lineamientos del Comité Técnico a cargo de la implementación de esta herramienta no precisa si la IA es aprovechada para potenciar dicho mecanismo.

La Superintendencia Nacional de Migraciones indicó que aún no recurre al uso de IA en los procesos migratorios, así como en el proceso de atención al usuario por la plataforma de la institución y por ende, tampoco cuentan con medidas dirigidas a prevenir posibles actos de discriminación en la administración pública derivados del uso de la IA. El recurso a la tecnología por parte de esta entidad se muestra limitado a digitalizar el registro, atención y respuesta, notificación y seguimiento de los reclamos interpuestos por los usuarios de servicios migratorios.

En lo relativo a la capacitación y formación dirigida a la sociedad civil en temas de IA, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital informó que ha realizado una serie de cuatro webinars sobre IA, los cuales estuvieron dirigidos a toda la ciudadanía en general entre julio de 2023 a la fecha y que abordaron temas como la “Importancia de la IA”, “Acelera la transformación digital con IA”, “Explora la IA en oncología” y “Recopilación: Etapa importante del gobierno de datos para el uso de la IA”.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo, conforme a la consulta realizada en el plataforma oficial del Estado, ha desarrollado propuestas de capacitaciones orientadas al fortalecimiento del capital humano en habilidades del siglo XXI⁸. A pesar de la brecha educativa persistente y las dificultades para integrar las tecnologías a la educación nacional⁹, la provisión de becas, cursos MOOC y programas de formación en IA para la sociedad civil y funcionarios públicos ha buscado incrementar la inserción de tecnologías inteligentes al desarrollo nacional. Con la introducción de las primeras alianzas estratégicas con *4Geeks Academy*, *Le Wagon* y *Make It Real* a inicios del 2024¹⁰, el Estado pretendía formar al capital humano nacional en habilidades fundamentales para el manejo de IA, principalmente para la población en situación de vulnerabilidad.

⁸ OCDE (2010). *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE*. https://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/181/Habilidades_y_competencias_siglo21_OCDE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁹ Grupo de Trabajo sobre Tecnología e Innovación en la Educación IADB (2019). *Transformando la experiencia de aprendizaje a través del uso de la tecnología educativa: Desafíos y Oportunidades en América Latina*.

¹⁰<https://www.gob.pe/institucion/proinnovate/campa%C3%B1as/49409-concurso-de-becas-para-programas-de-bootcamps-de-codigo-etapa-2>

No obstante, el primer programa dirigido específicamente a la capacitación en IA inició el 17 de junio de 2024, mediante una alianza de la Presidencia de la República con Google, mediante el “Programa de Capacitación de Proyectos de Negocio desarrollados con IA”. Los ciudadanos inscritos desde el 24 de mayo tuvieron la oportunidad de acceder a becas de estudio, donde el 50% fueron dirigidas a mujeres vulnerables¹¹.

Por su parte, la Escuela Nacional de Administración Pública, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, inició en junio el “Curso de Inteligencia Artificial para la Gestión Pública”, orientado a la formación de capital humano al interior de las instituciones públicas, mediante la capacitación de 30 funcionarios¹². Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, el Estado no se ha concentrado en capacitar en mayor proporción a sus funcionarios, que incluso dirigen la digitalización del Estado.

De igual manera, las oportunidades de formación en IA para personas en situación de vulnerabilidad siguen siendo limitadas, lo cual, sumado a la brecha digital, implica una transformación sociocultural discriminatoria, que no incluye a ciertos grupos poblacionales. También resulta problemático que la IA no se implemente en las instituciones públicas en favor de las poblaciones vulnerables, que enfrentan mayores limitaciones en el proceso de transformación digital.

3.3. Conclusiones y recomendaciones

El Estado peruano muestra una fuerte disposición a adoptar una implementación de la IA de manera ética y responsable, en tanto ha participado de forma activa en la aprobación de acuerdos internacionales y está desarrollando legislación a nivel nacional; sin embargo, los sistemas de las instituciones estatales no usan IA y por ende, tampoco cuentan con mecanismos de supervisión independiente y de estrategias contra la desinformación. Ante una falta de aplicaciones concretas y efectivas de la IA, podemos señalar que existe una brecha en la implementación de la IA en el Perú.

¹¹<https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/961044-cinco-mil-peruanos-podran-capacitarse-en-inteligencia-artificial-gracias-a-la-alianza-entre-gobierno-google-y-women-in-tech>

¹²<https://www.gob.pe/institucion/enap/campa%C3%B1as/49849-curso-inteligencia-artificial-para-la-gestion-publica>

Las capacitaciones sobre IA de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, la Presidencia de la República y SERVIR son un paso positivo, pero resaltamos la necesidad de dirigir estos esfuerzos hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad para cerrar brechas de conocimiento, asegurar una adopción inclusiva de esta tecnología y prevenir posibles afectaciones que el uso de la IA puede generar en ellas.

En base a lo anterior, hay una necesidad de que el Estado peruano concentre sus esfuerzos en acelerar el proceso de implementación de la IA en las instituciones estatales desde un enfoque de derechos humanos mediante proyectos pilotos y pruebas que permitan mejorar sus servicios teniendo en cuenta el impacto del uso de la IA en los derechos humanos, especialmente de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.