

Enpath

INFORME · INVESTIGACIÓN

Qué es la inteligencia artificial responsable para el gobierno

Enero de 2024

Organización independiente dedicada a promover un uso responsable de la inteligencia artificial en las decisiones públicas y organizacionales. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.

Cuando una entidad pública usa inteligencia artificial, no está adoptando una herramienta más. Está cambiando la forma en que el Estado decide sobre las personas. Este documento define qué entiende Enpath por uso responsable de la inteligencia artificial en el gobierno y propone siete principios verificables para evaluarlo.

Actualización.

Actualizado el: 18/07/2026. Esta sección resume acontecimientos posteriores a la fecha original de publicación y no forma parte del análisis histórico original.

- El Reglamento de IA de la Unión Europea (AI Act), que en enero de 2024 solo contaba con un acuerdo político, fue adoptado formalmente en 2024 y entró en vigor el 1 de agosto de 2024, con aplicación escalonada entre 2025 y 2027.
- Colombia aprobó en febrero de 2025 el documento [CONPES 4144](#), su primera política nacional dedicada exclusivamente a la inteligencia artificial. La ausencia de una política de este tipo era una de las brechas señaladas en este informe.
- En Estados Unidos, la Oficina de Presupuesto (OMB) publicó en marzo de 2024 el memorando M-24-10, que convirtió en obligatorias varias prácticas de gobernanza para agencias federales que este documento describía como proyecto.

Resumen ejecutivo.

La inteligencia artificial ya participa en decisiones públicas. En Colombia apoya la selección de tutelas en la Corte Constitucional y la asociación de casos en la Fiscalía; en la región, decenas de entidades usan sistemas de este tipo para asignar beneficios, priorizar inspecciones o atender ciudadanos ([OCDE y CAF, 2022](#)). La pregunta ya no es si los gobiernos usarán inteligencia artificial, sino bajo qué condiciones resulta legítimo que lo hagan.

Este documento propone una definición operativa: **el uso de inteligencia artificial en el gobierno es responsable cuando la entidad puede demostrar, en cualquier momento, que el sistema es legal, proporcionado, supervisado por personas, explicable, equitativo, seguro y atribuible a un responsable institucional**. La carga de la prueba recae en la entidad, no en el ciudadano.

La definición se desarrolla en siete principios verificables. No son aspiraciones: cada uno incluye condiciones observables y señales de alerta. El marco se construyó a partir de los instrumentos internacionales vigentes —los Principios de IA de la [OCDE \(2019\)](#), la [Recomendación de la UNESCO](#)

(2021), el [AI Risk Management Framework del NIST \(2023\)](#)— y del [Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia \(2021\)](#), con un ajuste central: en el sector público, la supervisión humana y el debido proceso no son deseables sino obligatorios, porque el ciudadano no puede elegir otro Estado.

El momento importa. En los últimos tres meses de 2023 se concentraron la Orden Ejecutiva 14110 de Estados Unidos, la Declaración de Bletchley y el acuerdo político sobre el Reglamento de IA de la Unión Europea. América Latina no es espectadora: el primer [Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial \(ILIA 2023\)](#) muestra que Colombia ocupa el sexto lugar regional, con una paradoja que este documento examina: gobernanza formal alta (73,2 sobre 100) y adopción efectiva baja (35,0 sobre 100). Colombia tiene principios en el papel. Le falta convertirlos en práctica institucional.

Hallazgos principales.

- 1. La brecha colombiana no es normativa sino operativa.** En el ILIA 2023, Colombia obtiene 73,21 puntos en gobernanza —cuarto mejor registro regional— pero 35,0 en investigación, desarrollo y adopción. El país diseñó políticas temprano (CONPES 3975 en 2019, Marco Ético en 2021) y adoptó pronto la Recomendación de la UNESCO ([MinTIC, 2022](#)); la implementación dentro de las entidades avanza mucho más lento.
- 2. La regulación mundial pasó de principios a obligaciones en 2023.** Entre 2019 y 2022 dominaron los marcos voluntarios. En 2023, Estados Unidos emitió una orden ejecutiva con mandatos para sus agencias, Perú expidió la primera ley de IA de la región (Ley 31814) y la Unión Europea alcanzó el acuerdo político sobre una norma de cumplimiento obligatorio con enfoque de riesgo.
- 3. El sector público latinoamericano ya usa IA sin marcos de gestión maduros.** La OCDE y CAF documentaron en 2022 el uso creciente de IA en el sector público de la región, junto con debilidades persistentes en gobernanza de datos, talento y supervisión ([OCDE y CAF, 2022](#)).
- 4. Los recursos regionales son escasos y eso eleva el costo de equivocarse.** La inversión privada en IA en América Latina fue de unos 8.200 millones de dólares en 2022, frente a cerca de 190.000 millones en el mundo; la región produjo el 2,7 % de las publicaciones científicas sobre IA entre 2010 y 2021 (CENIA y CEPAL, 2023). Con poco margen para repetir proyectos fallidos, la responsabilidad no es un freno: es la condición para que la inversión pública rinda.
- 5. Existe consenso técnico suficiente para actuar.** Los principios de la OCDE, la UNESCO, el NIST y el Marco Ético colombiano coinciden en lo esencial. Ninguna entidad pública necesita esperar una ley para exigir supervisión humana, transparencia y evaluación de riesgos en sus propios sistemas.

Por qué importa.

Este documento apoya una decisión concreta que hoy enfrentan ministerios, gobernaciones, alcaldías y entidades de control: **¿bajo qué condiciones debe una entidad pública adoptar —o rechazar— un sistema de inteligencia artificial?**

La respuesta no puede ser un entusiasmo general ni una prohibición general. Cuando el Estado decide con apoyo de un sistema automatizado, están en juego derechos: acceso a beneficios sociales, priorización de investigaciones penales, asignación de subsidios, selección de contratistas. Un error privado pierde clientes; un error público puede negar un derecho a escala y con la fuerza del poder estatal. Los casos internacionales examinados en la sección de riesgos —calificaciones escolares en el Reino Unido, subsidios de cuidado infantil en Países Bajos— muestran que el costo de un sistema mal gobernado se mide en derechos vulnerados y en confianza institucional destruida, no solo en presupuesto.

Antecedentes.

De los principios a las obligaciones, 2019–2023.

La conversación internacional sobre IA responsable se ordenó en tres etapas.

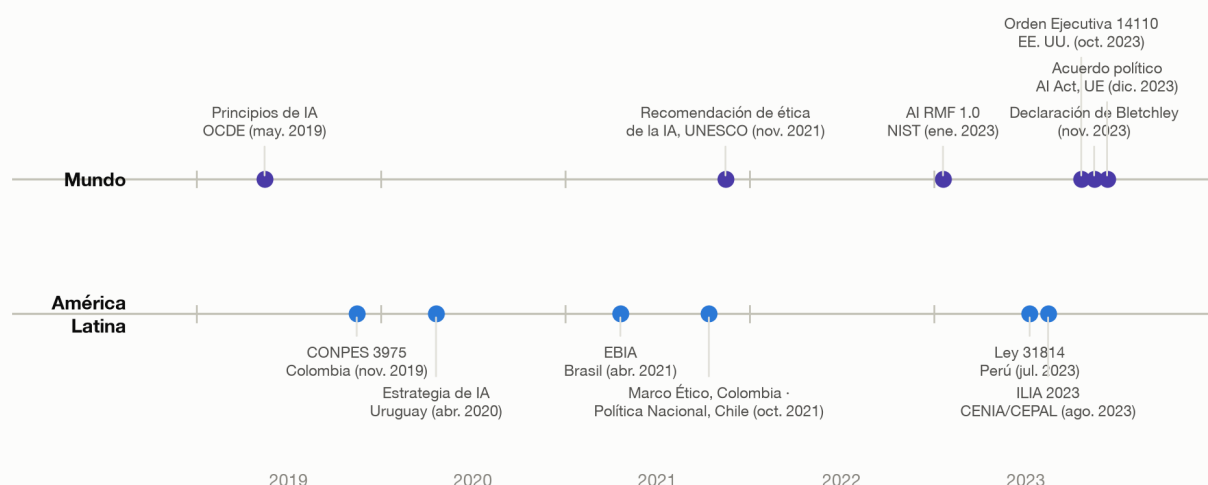
Primera etapa: principios (2019–2021). En mayo de 2019, la OCDE adoptó la primera norma intergubernamental sobre IA, con cinco principios basados en valores —crecimiento inclusivo, derechos humanos, transparencia, robustez y responsabilidad— a la que adhirieron más de 40 países ([OCDE, 2019](#)). En noviembre de 2021, los 193 Estados miembros de la UNESCO adoptaron la Recomendación sobre la Ética de la IA, el primer instrumento mundial en la materia ([UNESCO, 2021](#)).

Segunda etapa: herramientas de gestión (2022–2023). El AI Risk Management Framework del NIST (enero de 2023) tradujo los principios en un método de gestión de riesgos con cuatro funciones —gobernar, mapear, medir, gestionar— de adopción voluntaria ([NIST, 2023](#)). En noviembre de 2023, la OCDE actualizó su definición de sistema de IA, que sirve de base técnica al reglamento europeo ([OCDE, 2023](#)).

****Tercera etapa: obligaciones (2023–).** ** El 30 de octubre de 2023, la Orden Ejecutiva 14110 de Estados Unidos impuso mandatos a las agencias federales, incluidos requisitos para el uso gubernamental de IA ([Casa Blanca, 2023](#)). El 1 de noviembre, 28 países y la Unión Europea —entre ellos Brasil y Chile— firmaron la Declaración de Bletchley sobre seguridad de la IA ([Gobierno del Reino Unido, 2023](#)). En diciembre, el Parlamento y el Consejo europeos alcanzaron el acuerdo político sobre el Reglamento de IA, la primera norma integral y obligatoria del mundo, construida sobre categorías de riesgo ([Consejo de la UE, 2023](#)). A la fecha de cierre de este informe, el texto europeo estaba pendiente de adopción formal.

América Latina siguió una trayectoria propia y, en varios casos, temprana.

Hitos de la gobernanza de la IA, 2019–2023



Fuente: elaboración de Enpath con base en documentos oficiales de cada jurisdicción.

Figura 1. Hitos seleccionados de la gobernanza de la IA, 2019–2023. Fuente: elaboración de Enpath con base en documentos oficiales.

Una definición operativa.

Qué entiende Enpath por IA responsable en el gobierno.

Adoptamos la definición técnica de sistema de IA de la OCDE: un sistema basado en máquinas que, con objetivos explícitos o implícitos, infiere a partir de los datos que recibe cómo generar predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales (OCDE, 2023).

Sobre esa base, proponemos la siguiente definición de trabajo:

El uso de inteligencia artificial por parte de una entidad pública es responsable cuando la entidad puede demostrar, en cualquier momento y ante cualquier interesado, que el sistema opera dentro de la ley, responde a un problema público que lo justifica, permanece bajo supervisión humana efectiva, puede explicarse a quien resulta afectado, no discrimina de manera injustificada, protege los datos y la seguridad, y tiene un responsable institucional identificable.

Tres consecuencias distinguen esta definición de las versiones corporativas de "IA responsable":

1. **La carga de la prueba es de la entidad.** No basta con que el sistema "no haya causado problemas". La entidad debe poder demostrar las siete condiciones con documentos, registros y evaluaciones. Lo que no está documentado no es demostrable.
2. **El estándar es más alto que en el sector privado.** El ciudadano no puede cambiar de Estado como cambia de proveedor. Las decisiones públicas son coercitivas, con frecuencia obligatorias y

respaldadas por autoridad legal. Por eso el debido proceso —notificación, explicación, impugnación— no es una cortesía de diseño: es una obligación constitucional previa a cualquier tecnología.

3. **La responsabilidad no se transfiere al proveedor ni al algoritmo.** Comprar un sistema no traslada el deber de responder por sus decisiones. "Lo decidió el sistema" no es una respuesta admisible en derecho público.

Los siete principios de Enpath.

El marco organiza las siete condiciones en tres momentos: fundamentos (antes de adquirir o construir), diseño y operación.

Marco Enpath de IA responsable para el gobierno · Siete principios



Los siete principios operan sobre el ciclo completo: antes de adquirir o construir un sistema, durante su diseño y durante toda su operación.

Figura 2. Marco Enpath de IA responsable para el gobierno. Fuente: Enpath.

1 · Legalidad y debido proceso. Todo sistema que afecte derechos requiere base legal para la decisión que apoya, para los datos que usa y para el tratamiento que hace de ellos. Las personas afectadas conservan los derechos de notificación, explicación e impugnación ante una persona con autoridad para revisar el caso. *Señal de alerta:* la entidad no puede citar la norma que habilita el uso del sistema.

2 · Proporcionalidad. El problema primero; la técnica después. La entidad define el problema público, evalúa alternativas y demuestra que el sistema propuesto es idóneo y que sus beneficios esperados superan sus riesgos. La IA no se adopta por novedad ni por presión comercial. *Señal de alerta:* el proyecto empieza por la herramienta y busca después el problema que la justifique.

3 · Supervisión humana efectiva. Una persona competente, con tiempo, información y autoridad, revisa las decisiones que afectan derechos y puede apartarse de la recomendación del sistema sin costo personal. Aprobar en bloque lo que el sistema sugiere no es supervisión: es firma. *Señal de alerta:* la tasa de aceptación de las recomendaciones del sistema se aproxima al 100 %.

4 • Transparencia y explicación. La existencia del sistema es pública; su propósito, sus datos y su lógica general están documentados; la persona afectada recibe una explicación comprensible de la decisión en su caso. La confidencialidad comercial del proveedor no puede impedir que la entidad entienda y explique su propio sistema. *Señal de alerta:* el contrato permite al proveedor negar información sobre el funcionamiento del sistema a la entidad que lo usa.

5 • Equidad y no discriminación. La entidad evalúa, antes del despliegue y durante la operación, si el sistema produce errores o cargas desproporcionadas sobre grupos protegidos, y corrige o retira el sistema cuando eso ocurre. Los datos históricos reproducen desigualdades históricas; asumir que los datos son neutrales es la forma más común de discriminar con apariencias técnicas. *Señal de alerta:* nadie ha medido las tasas de error por grupo poblacional.

6 • Seguridad y protección de datos. El sistema cumple el régimen de protección de datos personales (en Colombia, las leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014 en lo pertinente), limita el acceso, registra los usos y resiste fallas y ataques previsibles. Un sistema público inseguro es una base de datos de ciudadanos expuesta. *Señal de alerta:* no existe registro de quién consulta el sistema ni de qué decisiones produce.

7 • Responsabilidad institucional. Cada sistema tiene un dueño institucional con nombre y cargo, un inventario que lo registra, y mecanismos de rendición de cuentas ante los órganos de control y la ciudadanía. La responsabilidad sobrevive a los cambios de gobierno y de contratista. *Señal de alerta:* ante la pregunta "¿quién responde por este sistema?", la respuesta cambia según a quién se le pregunte.

Correspondencia con los marcos internacionales.

Principio Enpath	OCDE 2019	UNESCO 2021	NIST AI RMF	Marco Ético Colombia 2021
Legalidad y debido proceso	• Valores y derechos humanos	• Estado de derecho	○ (implícito en Govern)	• Prevalencia de derechos
Proporcionalidad	• Crecimiento inclusivo	• Proporcionalidad e inocuidad	• Map	• Beneficio social
Supervisión humana efectiva	• Robustez y responsabilidad	• Supervisión y decisión humanas	• Govern	• Control humano de las decisiones
Transparencia y explicación	• Transparencia y explicabilidad	• Transparencia y explicabilidad	• Measure	• Transparencia y explicación
Equidad y no discriminación	• Valores centrados en el ser humano	• Equidad y no discriminación	• Measure	• No discriminación e inclusión
Seguridad y protección de datos	• Robustez, seguridad y protección	• Privacidad y seguridad	• Manage	• Privacidad y seguridad
Responsabilidad institucional	• Responsabilidad (accountability)	• Responsabilidad y rendición de cuentas	• Govern	• Responsabilidad

Tabla 1. Correspondencia entre los siete principios de Enpath y cuatro marcos de referencia. † correspondencia directa; ○ correspondencia parcial. Fuente: elaboración de Enpath.

La tabla muestra el punto central: **el consenso ya existe**. El aporte de Enpath no es inventar principios nuevos, sino formularlos como condiciones verificables para entidades públicas de América Latina, con señales de alerta que cualquier funcionario, auditor o periodista puede comprobar.

Situación actual.

A enero de 2024, el panorama puede resumirse en tres hechos.

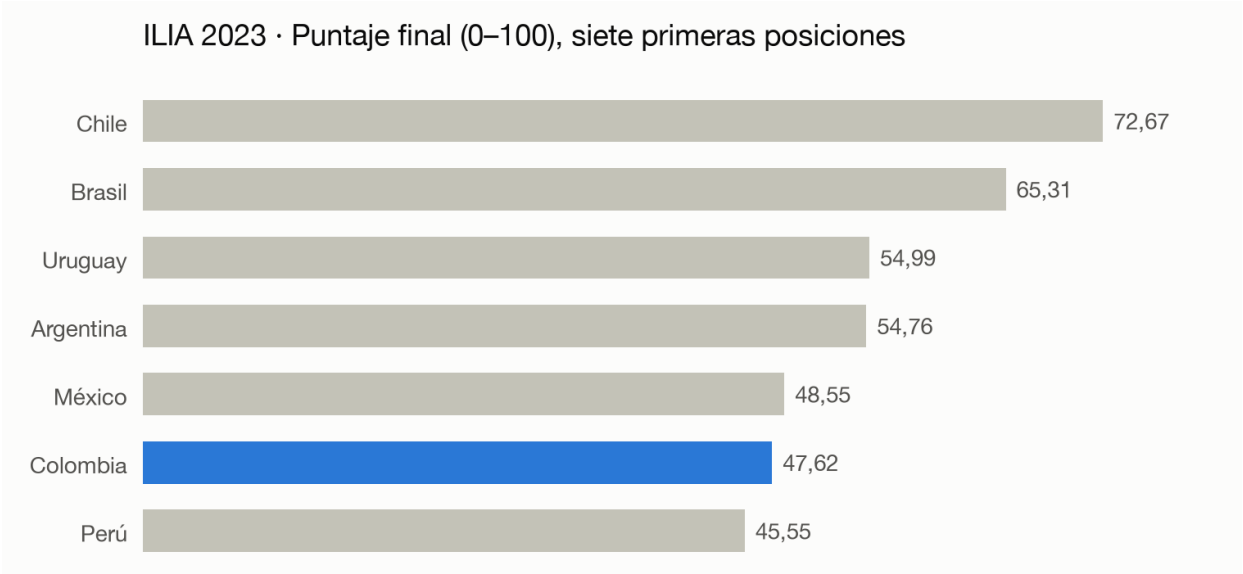
Los gobiernos ya usan IA, con o sin marco. El estudio conjunto de la OCDE y CAF sobre el sector público de América Latina y el Caribe documentó proyectos de IA en servicios sociales, justicia, salud y administración tributaria, y concluyó que la adopción avanza más rápido que las capacidades institucionales para gobernarla (OCDE y CAF, 2022).

La política pública mundial se está volviendo exigible. La base de datos del observatorio OECD.AI registraba a finales de 2023 más de mil iniciativas de política de IA en cerca de 70 jurisdicciones (OECD.AI, 2023). La novedad de 2023 no es la cantidad sino el carácter: obligaciones con supervisión y sanción, no solo principios.

La región tiene evidencia propia por primera vez. El ILIA 2023, elaborado por el CENIA con la CEPAL y el apoyo del BID, CAF y la OEA, midió doce países en tres dimensiones —factores habilitantes; investigación, desarrollo y adopción; gobernanza— y permite localizar a cada país frente a sus pares (CENIA y CEPAL, 2023).

Análisis de datos.

Lo que muestra el ILIA 2023.



Fuente: CENIA y CEPAL, Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial 2023 (agosto de 2023).

Figura 3. ILIA 2023: puntaje final (0–100), siete primeras posiciones de doce países medidos. Fuente: CENIA y CEPAL (2023).

Posición	País	Factores habilitantes	Investigación, desarrollo y adopción	Gobernanza	Puntaje final
1	Chile	63,71	74,4	79,83	72,67
2	Brasil	60,32	47,3	88,23	65,31
3	Uruguay	53,82	75,9	35,19	54,99
4	Argentina	47,50	41,1	75,60	54,76
5	México	50,15	44,5	50,93	48,55
6	Colombia	51,28	35,0	73,21	47,62
7	Perú	38,39	21,5	65,08	45,55

Tabla 2. ILIA 2023: puntajes por dimensión, siete primeras posiciones. Fuente: CENIA y CEPAL (2023).

Tres lecturas se desprenden de los datos.

Primera: ningún país domina todas las dimensiones. Brasil lidera gobernanza (88,23) pero queda a mitad de tabla en adopción; Uruguay es fuerte en investigación y adopción (75,9) y débil en gobernanza formal (35,19). La diversidad regional crea espacio para el aprendizaje cruzado, una de las conclusiones explícitas del índice.

Segunda: Colombia presenta el perfil inverso al de Uruguay. Gobernanza alta, adopción baja. El país construyó el andamiaje normativo temprano y no lo ha convertido en capacidad operativa.

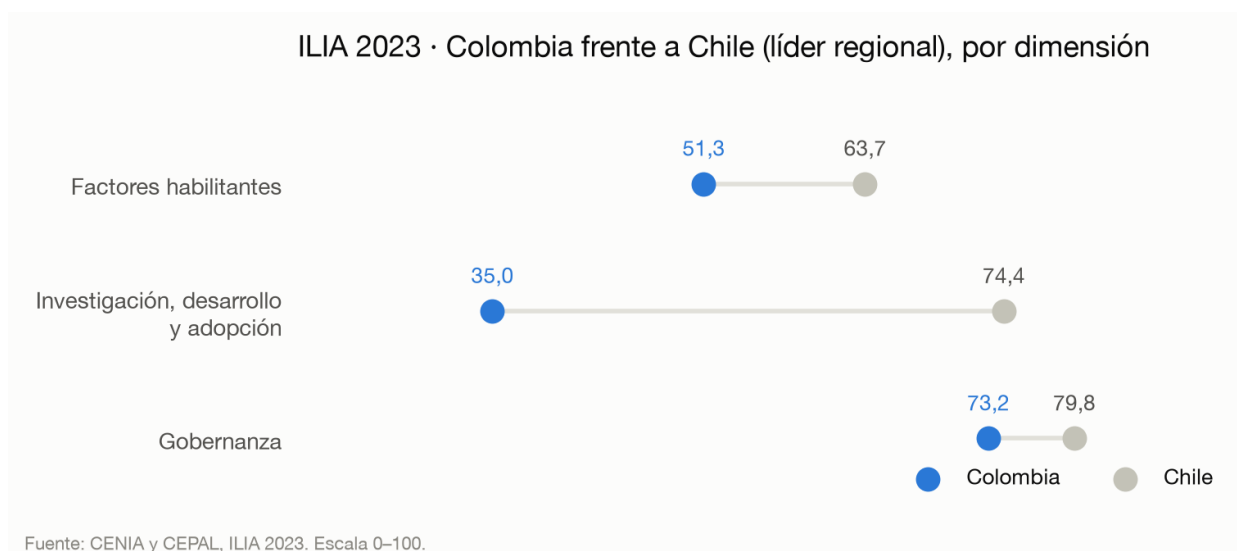


Figura 4. ILIA 2023: Colombia frente a Chile (líder regional) por dimensión. La brecha mayor está en investigación, desarrollo y adopción (39,4 puntos). Fuente: CENIA y CEPAL (2023).

Tercera: los recursos regionales son limitados, lo que hace más costoso cada error. Según el mismo índice, la inversión privada en IA en América Latina alcanzó unos 8.200 millones de dólares en 2022, frente a cerca de 190.000 millones en el mundo —una cifra consistente con las mediciones del AI Index de Stanford (Stanford HAI, 2023)—; la penetración relativa de habilidades tecnológicas asociadas a IA es de 2,16 % en la región frente a 3,59 % en el resto del mundo; y la producción científica regional fue el 2,7 % del total mundial entre 2010 y 2021 (CENIA y CEPAL, 2023). Una región con este nivel de

recursos no puede financiar sistemas que terminen suspendidos por fallas de diseño o demandas judiciales.

Colombia.

Un andamiaje temprano.

Colombia fue uno de los primeros países de la región en formular política sobre IA. El documento [CONPES 3975 de 2019](#) definió la política nacional de transformación digital e incluyó a la inteligencia artificial como eje; el [Marco Ético para la Inteligencia Artificial \(2021\)](#), elaborado por la Presidencia con apoyo de CAF, formuló principios y recomendaciones específicas para proyectos públicos —entre ellos transparencia y explicación, control humano de las decisiones, no discriminación, privacidad y prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes—. En 2022, el Gobierno anunció la adopción temprana de la Recomendación de la UNESCO ([MinTIC, 2022](#)).

Uso real, gestión incipiente.

Las entidades colombianas no esperaron a la política para usar sistemas automatizados:

- **PretorIA** (Corte Constitucional): apoya la selección de acciones de tutela mediante la detección de categorías predefinidas en las sentencias; el proyecto fue documentado por el BID como caso regional de uso de IA en justicia con criterios de transparencia ([BID, 2021](#)).
- **Fiscal Watson / herramientas de asociación de casos** (Fiscalía General de la Nación): búsqueda y asociación de denuncias en el sistema penal, en operación desde 2018 según información de la propia entidad.
- **Asistentes virtuales y automatización de trámites** en entidades como la DIAN y varios ministerios, documentados en el inventario regional de la OCDE y CAF ([2022](#)).

El contraste entre estos usos y el puntaje de adopción del ILIA (35,0) confirma el diagnóstico central: **los pilotos existen; lo que falta es capacidad institucional para escalarlos con garantías**. A la fecha de este informe, Colombia no cuenta con una política nacional dedicada exclusivamente a la IA, con inventarios públicos de sistemas en uso ni con requisitos vinculantes de evaluación de riesgo para entidades que los adoptan. Los siete principios de este documento describen exactamente el estándar que esa brecha exige.

América Latina.

La región combina tres velocidades.

Países con estrategia y capacidad instalada. Chile publicó su Política Nacional de IA en octubre de 2021 y alberga el CENIA, autor del ILIA ([Ministerio de Ciencia de Chile, 2021](#)). Brasil adoptó la Estrategia Brasileña de IA (EBIA) en abril de 2021 y discute en el Senado el proyecto de ley 2338/2023, con enfoque de riesgo inspirado en el modelo europeo ([MCTI, 2021](#)). Uruguay formuló desde 2020 una estrategia de IA para el gobierno digital a través de AGESIC ([AGESIC, 2020](#)).

Países con norma reciente. Perú expidió en julio de 2023 la Ley 31814, primera ley latinoamericana que declara de interés nacional el uso responsable de la IA, aunque delega el desarrollo en reglamentación posterior ([Congreso del Perú, 2023](#)).

Países sin marco vigente. México carece de estrategia nacional en vigor desde la discontinuación del esfuerzo de 2018, pese a ocupar el quinto lugar del ILIA.

Para las entidades públicas de la región, la lección del conjunto es doble. Primero, ningún país puede copiar el camino de otro: las fortalezas son heterogéneas. Segundo, la ausencia de ley nacional no exime a ninguna entidad: los instrumentos internacionales ya adoptados —UNESCO por los 193 Estados; OCDE por sus adherentes latinoamericanos— y los marcos éticos nacionales ofrecen base suficiente para exigir hoy los siete principios en cualquier adquisición o desarrollo.

Comparación internacional.

Instrumento	Jurisdicción	Naturaleza	Enfoque	Estado a ene. 2024
Principios de IA (2019)	OCDE (más de 40 adherentes)	Voluntario	Principios	Vigente; definición actualizada nov. 2023
Recomendación de ética de la IA (2021)	UNESCO (193 Estados)	Voluntario	Principios y políticas	Vigente; en implementación
AI Risk Management Framework 1.0 (2023)	Estados Unidos (NIST)	Voluntario	Gestión de riesgos	Vigente
Orden Ejecutiva 14110 (2023)	Estados Unidos	Obligatorio (agencias federales)	Mandatos por sector	Vigente; memorando OMB en proyecto
Declaración de Bletchley (2023)	28 países y la UE	Político	Seguridad de modelos avanzados	Suscrita; incluye a Brasil y Chile
Reglamento de IA — AI Act	Unión Europea	Obligatorio	Riesgo escalonado	Acuerdo político (dic. 2023); pendiente de adopción formal
Ley 31814 (2023)	Perú	Ley marco	Promoción y uso responsable	Vigente; pendiente de reglamento

Tabla 3. Instrumentos internacionales seleccionados, a enero de 2024. Fuente: elaboración de Enpath con base en documentos oficiales.

Dos lecciones para América Latina. **La convergencia es real:** todos los instrumentos exigen alguna forma de supervisión humana, transparencia, gestión de riesgos y responsabilidad; ese es el núcleo que este documento formaliza en siete principios. **La divergencia está en la exigibilidad:** Europa eligió regulación obligatoria; Estados Unidos, mandatos ejecutivos sobre su propia administración; la mayoría de la región, principios sin mecanismo de cumplimiento. La experiencia de 2024–2025 permitirá comparar resultados; por ahora, lo prudente para una entidad pública latinoamericana es autoimponerse el estándar verificable, sin esperar a que la ley la obligue.

Oportunidades.

- **Convertir la ventaja normativa en ventaja operativa.** Colombia ya pagó el costo de diseñar principios; implementarlos —inventarios, evaluaciones de riesgo, protocolos de supervisión— es más barato que diseñarlos y produce resultados visibles ante ciudadanía y órganos de control.
- **Aprendizaje cruzado regional.** La heterogeneidad del ILIA es una agenda de cooperación: gobernanza brasileña, adopción uruguaya, institucionalidad chilena. Los costos de traducción son bajos: idioma, tradición jurídica y problemas públicos comparables.
- **Estándares antes que sistemas.** Las entidades que definan requisitos de responsabilidad antes de comprar —en pliegos y contratos— trasladarán parte del costo de cumplimiento a los proveedores y evitarán la dependencia de sistemas opacos.
- **Confianza como activo diferencial.** En un contexto de escepticismo ciudadano —las conversaciones en redes sociales de la región son mayoritariamente pesimistas sobre la IA (31,3 % negativas frente a 23,2 % positivas, según el ILIA)—, la entidad que pueda demostrar sus siete condiciones tendrá una ventaja de legitimidad difícil de copiar.

Riesgos.

- **Adopción sin gobernanza.** El escenario más probable y más costoso: multiplicación de pilotos sin inventario, sin evaluación de riesgo y sin responsable claro. Los precedentes internacionales son concretos: la calificación algorítmica de exámenes en el Reino Unido fue revertida en 2020 tras protestas por sesgos contra estudiantes de escuelas públicas, y el escándalo de los subsidios de cuidado infantil en Países Bajos —donde un sistema con nacionalidad como variable señaló a miles de familias como defraudadoras— contribuyó a la renuncia del gobierno en enero de 2021 y dejó una lección que la autoridad de datos holandesa calificó de discriminación ilegal ([Autoriteit Persoonsgegevens, 2020](#)).
- **Regulación de papel.** El riesgo simétrico: normas ambiciosas sin capacidad de supervisión, que generan cumplimiento formal y ninguna protección real. El puntaje colombiano del ILIA sugiere que este riesgo ya se materializó una vez.
- **Dependencia de proveedores.** Sin requisitos contractuales de transparencia, auditabilidad y portabilidad, las entidades quedan atadas a sistemas que no entienden y no pueden corregir. Este riesgo se examina a fondo en un informe posterior de esta serie dedicado a la compra pública de IA.
- **Erosión de confianza por un caso visible.** Un solo fracaso público de alto perfil puede clausurar por años la disposición política a usar IA donde sí agregaría valor. La responsabilidad es también una estrategia de protección de la innovación legítima.

Perspectivas.

Lo que puede anticiparse razonablemente para 2024, con la información disponible a enero:

- **La Unión Europea adoptará formalmente el Reglamento de IA**, con aplicación escalonada en los años siguientes; su efecto sobre proveedores globales alcanzará a los compradores públicos latinoamericanos (el llamado "efecto Bruselas").
- **Estados Unidos convertirá en obligaciones operativas** los mandatos de la Orden Ejecutiva 14110 a través del memorando de la OMB para agencias federales, en proyecto a la fecha de cierre.
- **Brasil avanzará en el trámite del PL 2338/2023**, que definiría el primer régimen integral de IA de una economía grande de la región.
- **La evidencia regional crecerá**: cabe esperar una segunda edición del ILIA y nuevas mediciones de OCDE y CEPAL sobre gobierno digital.
- **En Colombia**, el Gobierno ha anunciado trabajos hacia una política nacional de IA; su contenido y calendario estaban sin definir al cierre de este informe.

Señalamos lo que no sabemos: no hay evidencia suficiente para predecir si el modelo obligatorio europeo o el voluntario estadounidense producirá mejores resultados de adopción responsable. Este documento se revisará cuando esa evidencia exista.

Recomendaciones.

Para entidades públicas de Colombia y América Latina que usan o consideran usar IA:

1. **Levante el inventario primero.** Ninguna entidad puede gobernar lo que no sabe que tiene. Un inventario de sistemas automatizados —propios y contratados, con dueño institucional, propósito y datos usados— es la primera acción, cuesta poco y habilita todas las demás.
2. **Adopte los siete principios como requisito interno**, mediante acto administrativo, mientras llega la regulación nacional. Los instrumentos ya suscritos por el país (UNESCO, OCDE, Marco Ético) le dan soporte jurídico y político.
3. **Evalúe proporcionalidad antes de cada proyecto.** Exija que todo proyecto de IA documente el problema público, las alternativas consideradas y la razón por la que el sistema propuesto es superior. Rechace proyectos que empiezan por la herramienta.
4. **Escriba la supervisión humana en los procedimientos**, no en las intenciones: quién revisa, con qué información, con qué autoridad para apartarse y con qué registro. Mida la tasa de aceptación de recomendaciones del sistema; si se acerca al 100 %, la supervisión es nominal.
5. **Lleve los principios al contrato.** Transparencia sobre el funcionamiento, acceso a documentación técnica, derecho de auditoría, tasas de error por grupo y responsabilidad del proveedor deben ser cláusulas, no anexos de buena voluntad.
6. **Publique lo que usa.** Un registro público de sistemas en operación —aun uno simple— convierte la transparencia en práctica verificable y reduce el costo de responder a órganos de control, periodistas y ciudadanos.

Metodología.

Este documento es una revisión de fuentes públicas con corte al 31 de enero de 2024. Se examinaron los instrumentos normativos y técnicos citados en su versión oficial (OCDE, UNESCO, NIST, Consejo de la UE, Gobierno de Estados Unidos, Gobierno del Reino Unido, Gobierno de Colombia, Congreso del Perú, gobiernos de Brasil, Chile y Uruguay), el estudio OCDE–CAF sobre IA en el sector público de América Latina y el Caribe (2022) y el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial 2023 (CENIA y CEPAL). Los puntajes del ILIA se reproducen tal como fueron publicados; Enpath no realizó mediciones propias. Los datos de inversión provienen del ILIA 2023 y son consistentes con el AI Index 2023 de Stanford.

Limitaciones. El marco de siete principios es una propuesta normativa de Enpath: sintetiza el consenso internacional, pero su formulación y sus señales de alerta son elaboración propia y no han sido validadas empíricamente en entidades. Las comparaciones internacionales describen instrumentos en momentos distintos de madurez. Este documento no constituye asesoría jurídica; la aplicación a casos concretos requiere análisis normativo específico de cada jurisdicción.

Sobre este documento. Primera publicación de la serie de investigación de Enpath. La metodología, las fuentes y las limitaciones se publican junto con el análisis para que cualquier lector pueda revisarlas.

Referencias.

1. AGESIC (2020). *Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital*. Gobierno de Uruguay. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>
2. BID (2021). *Pretor/A y la automatización del procesamiento de causas de derechos humanos*. Banco Interamericano de Desarrollo, fAIr LAC. <https://publications.iadb.org/es/pretoria-y-la-automatizacion-del-procesamiento-de-causas-de-derechos-humanos>
3. Casa Blanca (2023). *Executive Order 14110: Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*. 30 de octubre de 2023. <https://www.federalregister.gov/documents/2023/11/01/2023-24283/safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence>
4. CENIA y CEPAL (2023). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2023*. Centro Nacional de Inteligencia Artificial de Chile, con apoyo de BID, CAF y OEA. Agosto de 2023. <https://indicelatam.cl/>
5. Congreso de la República del Perú (2023). *Ley 31814, que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país*. 5 de julio de 2023. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2192926-1>
6. Consejo de la Unión Europea (2023). *Artificial Intelligence Act: Council and Parliament strike a deal on the first worldwide rules for AI*. Comunicado de prensa, 9 de diciembre de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>
7. Departamento Nacional de Planeación (2019). *Documento CONPES 3975: Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*. 8 de noviembre de 2019. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

8. Gobierno de Colombia — Presidencia de la República (2021). *Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia*. Con apoyo de CAF. <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/MARCO-ETICO-PARA-LA-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-EN-COLOMBIA-2021.pdf>
9. Gobierno del Reino Unido (2023). *The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit*. 1 de noviembre de 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration>
10. MCTI (2021). *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Brasil. Abril de 2021. <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial>
11. Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile (2021). *Política Nacional de Inteligencia Artificial*. Octubre de 2021. <https://www.minciencia.gob.cl/politicaia/>
12. Ministerio TIC de Colombia (2022). *Colombia adopta de forma temprana recomendaciones de ética en Inteligencia Artificial de la Unesco para la región*. <https://www.mintic.gov.co/portal/715/w3-article-208109.html>
13. NIST (2023). *Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)*. National Institute of Standards and Technology, enero de 2023. <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>
14. OCDE (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. OECD/LEGAL/0449. 22 de mayo de 2019. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
15. OCDE (2023). *Updates to the OECD's definition of an AI system*. OECD.AI Policy Observatory, noviembre de 2023. <https://oecd.ai/en/work/ai-system-definition-update>
16. OCDE y CAF (2022). *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence in the Public Sector of Latin America and the Caribbean*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1f334543-en>
17. OECD.AI (2023). *Policy Observatory: national AI policies dashboard*. Consultado en enero de 2024. <https://oecd.ai/en/dashboards/overview>
18. Stanford HAI (2023). *Artificial Intelligence Index Report 2023*. Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence. <https://aiindex.stanford.edu/report/>
19. UNESCO (2021). *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial*. Adoptada el 23 de noviembre de 2021. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa

Enpath · Investigación aplicada para decisiones públicas basadas en evidencia. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.