

Carta N° 289-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 16 de noviembre de 2022

Congresista

DIANA GONZALES DELGADO

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 2775/2021-CR, Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país.

De nuestra consideración,

Es grato saludarle y dirigimos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En este sentido, por medio de la presente carta les compartimos nuestra opinión sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, el Proyecto). Desde nuestro gremio trabajamos por impulsar el desarrollo de políticas que promuevan la transformación digital del país y en esa línea saludamos los esfuerzos del legislador por impulsar la investigación, desarrollo y uso de la inteligencia artificial (IA) a través de una Estrategia Nacional promotora y habilitadora de estas nuevas tecnologías en manos de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM.

Resulta relevante que el Perú desarrolle una estrategia promotora del uso de la IA. Esta tecnología se constituye en la actualidad en uno de los principales habilitantes para potenciar el desarrollo del país, en el contexto de la cuarta revolución industrial y la creciente digitalización de actividades y servicios. La IA es una tecnología transversal que puede contribuir a la solución de múltiples problemáticas públicas y privadas, en tanto permite habilitar proyectos de mejora para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Implementar en el sector público y privado las tecnologías de IA impulsará el crecimiento económico en todos los sectores de la industria, respaldará el crecimiento del empleo y mejorará en gran medida la vida de los ciudadanos. Así, es necesario que todos los sectores de la sociedad se vean involucrados en su desarrollo, promoviendo los enfoques colaborativos y la participación de la industria como un elemento fundamental, tal como el Proyecto plantea.

En esta línea y con la finalidad de compartir aportes desde la industria, compartimos a continuación algunos puntos relevantes para el entorno de la IA que creemos importante puedan ser considerados en el desarrollo del dictamen del Proyecto, con la finalidad de introducir de manera propositiva mejoras en su redacción.

a) Respecto del artículo 2 del Proyecto. -

Este artículo enumera una serie de principios que acompañan el proceso de transformación digital y promoción del uso de la IA. Entre estos, el literal a), sobre “Seguridad Supervisada”, indica que *“el Estado prioriza bajo responsabilidad, la seguridad de los datos a ser utilizados por personas naturales, jurídicas e instituciones u organismos públicos y privados por medio de la tecnología, cuando se trate de utilización y procesamiento de cálculos o bases de datos en operaciones de ámbito público o público-privado”*.

Al respecto, el contenido de dicho principio es ambiguo e impreciso en cuanto a los alcances o límites de la “supervisión” a la IA que se pretende implementar, ya que no se menciona qué mecanismos o roles pretende implementar el Estado para materializar dicho principio. Por el contrario, la redacción propuesta podría generar una posición de incertidumbre y desventaja respecto de la implementación y desarrollo de IA en el Perú, rezagando los beneficios económicos y sociales que puede traer al país.

Así, consideramos que mantener facultades tan amplias, poco detalladas y sin un previo y adecuado análisis de impacto regulatorio que sustente qué medidas específicas serían las más acordes para que el Estado implemente una “seguridad supervisada” podría generar intromisiones o vulneraciones a la libertad de empresa.

Conforme al Tribunal Constitucional, este derecho comprende, entre otras cosas, *“establecer los propios objetivos de la empresa (libertad de organización del empresario) y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado”*. Por ello, las medidas de protección o supervisión injustificadas que generen sobrerregulación y sobrecostos, sin un análisis de idoneidad y costo-beneficio, pueden causar una limitación o barreras de entrada para la creación y desarrollo de nuevos modelos de negocio en base a la IA. Tales medidas inevitablemente se traducirían en cargas económicas y administrativas a las empresas, siendo las mipymes las más afectadas ante la introducción de dichos sobrecostos.

Por lo expuesto, una política intervencionista y fiscalizadora en el desarrollo de las tecnologías y la IA disminuirá considerablemente la posibilidad de innovación y creatividad en el despliegue de tales tecnologías y restará competitividad en el plano internacional. Por ello, consideramos que debería eliminarse el artículo 2.a. a fin de salvaguardar la libertad de empresa y demás derechos constitucionales en consonancia con los principios y estándares internacionales.

Además, consideramos necesario incorporar algunos principios adicionales que podrían ser relevantes en el marco de promoción de la IA:

- Promoción del desarrollo de talento: La promoción del uso de la IA debe involucrar tanto al sector público como al privado en materia de capacitación de la fuerza laboral, para que participe en los beneficios de la economía de la IA, en tanto esta tecnología aumenta el desempeño humano y maximiza la productividad. Es preciso emplear enfoques colaborativos para temas de mejora de habilidades laborales, formación y atracción de talento humano, en tanto puede mitigar los efectos del desplazamiento laboral y fortalecer la innovación nacional.

En esa línea, debe impulsarse una capacitación permanente para la mejora continua de habilidades y debe apuntarse a desmitificar que la IA destruye el crecimiento neto del empleo, pues está comprobado que, frente a una mayor demanda de consumidores, se generan continuamente mayores puestos laborales desde el sector.

- Enfoque multicultural integrador: La promoción de la investigación, desarrollo y uso de la IA debe apuntar a reducir la brecha de participación de comunidades diversas y subrepresentadas, poblaciones vulnerables, mujeres y otras minorías en programas de formación, aplicando programas de colaboración público-privados.
- Impulso al desarrollo empresarial bajo marcos flexibles: Es importante que las estrategias y políticas de uso de IA se centren en integrar las tecnologías a la cadena de valor para impulsar el desarrollo empresarial. Esto implica que sus marcos sean lo suficientemente flexibles para impulsar el uso y desarrollo constante de las tecnologías como la IA, y las herramientas digitales inherentes al uso de esta tecnología como es la gestión de *big data* y el uso de servicios en la nube.
- Estandarización: Su aplicación conlleva a apoyar la inclusión de pautas, principios y estándares que, en general, sean internacionalmente reconocidos a efectos que no existan discordancias entre las diversas naciones. Así, la OCDE ha resaltado que en materia de IA “*se debe garantizar un entorno de políticas que abra el camino para el despliegue de sistemas de inteligencia artificial fiables*”¹. Lo antes detallado es relevante pues la IA y las nuevas tecnologías despliegan sus efectos a nivel internacional; por lo que países como el nuestro con menor avance en lo que respecta al desarrollo de estas tecnologías deben optar por alinear sus disposiciones con las mejores prácticas internacionales, las mismas que justamente respaldan medidas como la autorregulación, el uso de *sandboxes*, *clouds* y otros marcos flexibles y adaptables al avance tecnológico.
- Datos abiertos: En esa línea, y bajo el marco ya aprobado del flujo transfronterizo de datos, es recomendable que desde el Estado se permita generar el intercambio de datos y otros métodos no regulatorios para habilitar la creación, el acceso y la utilización de conjuntos de datos de alta calidad para el desarrollo tecnológico, entiéndase el entrenamiento y las pruebas de tecnologías de IA.

¹ Repaso de las políticas y desarrollos latinoamericanos sobre inteligencia artificial, febrero 2020. Recuperado en: <https://www.tmgtelecom.com/wp-content/uploads/2020/07/TMG-Informe-de-Desarrollo-de-Pol%C3%ADticas-de-IA.pdf>.

Esto significa que es imperativo que los datos fluyan a través de las fronteras para permitir que las innovaciones de IA florezcan en el país. Recomendamos que los marcos de gobernanza de la IA explícitamente provean políticas de datos que fomenten el flujo transfronterizo de los mismos, en línea con las disposiciones ya vigentes en la Ley de Protección de Datos Personales.

- Estándares basados en riesgo: Se debe promover la inclusión de una variedad de tecnologías de IA bajo un enfoque basado en riesgo, que no homogenice tecnologías ni su implementación. La IA abarca una amplia variedad de tecnologías y los casos de uso son inmensos. Algunas aplicaciones de IA pueden tener un gran impacto en la vida humana, mientras que otras pueden ser triviales, pero es indudable que diariamente investigadores y desarrolladores de todo el mundo crean nuevas aplicaciones de IA.

Este es el motivo por el que debe apoyarse un enfoque basado en riesgo respecto de las regulaciones y estándares, que tenga en cuenta la naturaleza y el contexto de la implementación de IA. Un enfoque de talla única corre el riesgo de regular insuficientemente los casos de uso de gran impacto, lo que crea un potencial daño real, y de regular en exceso lo intrascendente, lo que dificulta la innovación y vuelve lenta la adopción de tecnología que pueda tener un impacto beneficioso en nuestras vidas.

Este enfoque motivará a las empresas a elaborar normas y principios que mejoren el bienestar general en materia de transparencia, designar un líder responsable de la gestión de la IA, promover el financiamiento y hasta la creación de laboratorios multidisciplinarios de IA. Lo anterior, sobre todo, en reemplazo de otorgar funciones de supervisión discrecional y ambiguas al Estado que redunden en cargas administrativas y económicas a los privados y al propio Estado, como se argumentó con respecto al contenido del principio “Seguridad Supervisada” en el artículo 2 a. del Proyecto.

A su vez, compartimos un complemento respecto del principio “Desarrollo ético para una inteligencia artificial responsable”, mencionado en el literal e) del artículo 2, que determina que “se debe reconocer que la ética es la base fundamental para identificar de forma precisa el marco de responsabilidades en el uso de este tipo de sistemas que conforman la industria 4.0.”

Estamos de acuerdo con lo mencionado y nos permitimos sumar que los procesos y sistemas integrados con modelos de IA que utilicen datos y algoritmos deben ser diseñados con imparcialidad y ser éticos desde el principio o “por diseño”. Respaldamos los estándares internacionales que ayudan a reducir el sesgo y a elevar el nivel de precisión, seguridad y protección de las tecnologías de IA. A su vez, apoyamos una transparencia robusta en cómo se utilizan las tecnologías de IA en el sector público y, cuando corresponde, en aplicaciones comerciales. Las personas y entidades que implementan tecnologías de IA deben ser responsables de las consecuencias de esas implementaciones y deben tomar todas las precauciones (por ejemplo, revisión humana, auditoría, etc.) que consideren apropiadas. La adopción de estándares internacionales facilita, además, la interoperabilidad entre distintas agencias del gobierno (por ejemplo, ISO 42001).

Por último, proponemos que el siguiente apartado sea incorporado con la finalidad de instituir a la confiabilidad como principio ético que rija el marco ético de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial:

“La confianza del público en la IA es esencial para fomentar la adopción y la innovación continua con estas tecnologías. En esta línea, para generar confianza en la tecnología, los gobiernos deben aclarar que la IA debe desarrollarse y utilizarse en consonancia con las leyes y regulaciones existentes, especialmente aquellas que protegen los derechos humanos/civiles y los consumidores.”

b) Respecto del artículo 3 del Proyecto. -

Sobre las definiciones propuestas en el Proyecto, se advierte que tanto la definición de IA como la de tecnologías emergentes son limitadas en su contenido y no reflejan su naturaleza funcional ni consideran la complejidad de lo que representan ni de sus subáreas. Las definiciones utilizadas son tan amplias que abarcarían cualquier desarrollo, lo cual comprometería la neutralidad tecnológica al plantear cargas que no resultan razonables para el desarrollo de la IA y/o las tecnologías emergentes.

En cuanto a la definición de IA, diferentes jurisdicciones, tales como la Unión Europea, han reconocido la importancia y a su vez la dificultad de definir y acotar el alcance de lo que puede considerarse o no IA. De ahí que aún en estos países se está construyendo, bajo la base del consenso y la participación de diversos actores, una definición de IA que sea lo suficientemente flexible para acomodarse al progreso tecnológico, pero también lo suficientemente precisa para proveer de certidumbre legal respecto de cuáles desarrollos serían objeto de qué regulación. Por ello, esto deja a la vista que es necesario un proceso más profundo para construir una definición de IA conjuntamente entre todos los actores del ecosistema, a partir de una base sólida de investigación e información. Lo antes señalado, a su vez, permitirá generar una definición acorde a las tecnologías emergentes que no terminen limitando lo que efectivamente podría ser una tecnología emergente, como estimamos que sucedería con la actual redacción.

Finalmente, es de mencionar que el Proyecto no propone definición alguna respecto de otros elementos fundamentales para una eventual regulación de la IA, tales como: el aprendizaje de máquinas o *‘machine learning’*, el aprendizaje profundo o *‘deep learning’*, entre otros elementos que merecen atención.

Por todo lo anterior, solicitamos que el proyecto se enfoque en conceptos que sí gozan de amplio consenso internacional multisectorial, como es el caso de los “sistemas de inteligencia artificial”. La OCDE define un sistema de inteligencia artificial de la siguiente manera²:

“Un sistema de IA es un sistema basado en máquinas que es capaz de influir en el entorno produciendo un resultado (predicciones, recomendaciones o decisiones) para un conjunto determinado de objetivos. Utiliza datos e insumos basados en máquinas y/o humanos para (i) percibir entornos reales y/o virtuales; (ii) abstraer

² "The OECD Artificial Intelligence (AI) Principles." <https://oecd.ai/ai-principles>.

estas percepciones en modelos a través del análisis de manera automatizada (por ejemplo, con aprendizaje automático), o manualmente; y (iii) usar la inferencia del modelo para formular opciones para los resultados. Los sistemas de IA están diseñados para operar con diferentes niveles de autonomía.”

De cara a que el Proyecto sea consistente con los estándares internacionales y con el fin de evitar una definición de la IA que no sea lo suficientemente precisa para proveer certeza jurídica y a su vez flexible para adaptarse al progreso tecnológico, recomendamos adoptar esta terminología, establecida por el Consejo de Inteligencia Artificial de la OCDE³. Es importante resaltar que la OCDE ha llevado a cabo procesos consultivos, con actores relevantes de la academia, comunidad técnica, sector público y sector privado, e involucrando investigaciones y aportes multidisciplinarios en la materia, para llegar a estas definiciones.

De igual forma, sugerimos eliminar la definición de “Algoritmo” en el entendido de que resulta redundante, puesto que ya se contaría con una definición comprensiva de “Sistema de Inteligencia Artificial”. Al ser innecesaria, la definición de algoritmo podría ocasionar confusión e incertidumbre jurídica de manera injustificada. Igualmente, en los estándares OCDE, frente a los cuales sugerimos la mayor consistencia, tampoco se incluye tal definición.

c) Respecto del artículo 5 del Proyecto. -

Por los argumentos ya expuestos respecto del artículo 2.a., sugerimos eliminar la alusión a la acción de “supervisión” que se pretende ejercer sobre la IA y tecnologías emergentes. Los objetivos de implementación y desarrollo sostenible del país en torno a la IA y tecnologías emergentes deben estar enfocados en promover su implementación y desarrollo considerando los principios propuestos, en consonancia con los estándares y recomendaciones internacionales. Por el contrario, de promoverse una política intervencionista y fiscalizadora por parte del Estado en el desarrollo de las tecnologías y la IA, se disminuirá considerablemente la posibilidad de innovación y creatividad en el despliegue de tales tecnologías y se restará competitividad en el plano privado nacional e internacional.

d) Respecto del artículo 6 del Proyecto. -

Coincidimos en la rectoría de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital respecto a la promoción del desarrollo y uso de la IA y las funciones de la entidad detalladas en el artículo 6, conforme a su calidad de autoridad nacional sobre la materia. En esa línea, es de resaltar que, como punto de entrada al desarrollo de IA en el país, el Estado debe reiterar la importancia de una política de *Cloud First* (Primero Nube) en tanto los servicios de nube (*cloud*), junto con los datos, son los dos insumos esenciales para configurar una poderosa herramienta de almacenamiento y procesamiento de datos para desplegar la IA. Así, los servicios de nube traen beneficios tales como permitir la interoperabilidad, flexibilidad, seguridad en el tratamiento, transparencia, disponibilidad y escalabilidad.

³ "Recommendation of the Council on Artificial Intelligence."
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

En dicha labor, la política de *Cloud First* en el marco del Estado, ya ha sido reconocida en el Decreto Supremo N° 029-2021-PCM, “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Gobierno Digital”, indicando que las entidades públicas que requieran desplegar tecnología en el marco de sus competencias deban priorizar la contratación de proveedores de servicios de nube en las modalidades SaaS, IaaS y PaaS. Además, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial incorpora tal política de *Cloud First* para el desarrollo de la infraestructura necesaria en conjunto con el desarrollo de la IA en el país y sin incorporar discriminaciones subjetivas a los proveedores de servicios de nube y otros servicios digitales, conforme a los tratados de libre comercio suscritos por el Estado peruano. Por ello, es necesario sumar el fomento de la adquisición de servicios en la nube, que permitan apalancar el desarrollo de soluciones de IA; para lo que sugerimos agregar la siguiente función en el artículo 6:

“g) Impulsar la implementación de un vehículo de compra de servicios en la nube que permita un aprovechamiento de las tecnologías emergentes por parte de las entidades públicas, acompañado de capacitaciones para su uso”.

Finalmente, es de mencionar que, en consonancia con la normativa aprobada en materia de transformación digital y demás hojas de ruta por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, como la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, solicitamos que en el artículo 6 se contemple que todos aquellos esfuerzos por promocionar e impulsar la IA serán realizados priorizando espacios para la participación y aportes del sector privado, la academia y otros sectores como los actores multilaterales.

e) Respecto del artículo 9 del Proyecto. -

El artículo 9 del Proyecto indica que dicho Centro Nacional de análisis, evaluación y procesamiento de sistemas informáticos en información digital de alto rendimiento será una institución pública *“especializada en sistemas informáticos e información digital de altas prestaciones, capaz de desarrollar y brindar servicios de procesamiento y sistematización de información digital al país, a las universidades públicas y privadas y a la industria, así como de realizar capacitación avanzada en sistemas y procesamiento de datos de alto rendimiento”.*

Sin embargo, el Proyecto no detalla qué tipos de “servicios de procesamiento y sistematización de información digital” serán los que se brinden; los elementos que incluiría la *“capacitación avanzada en sistemas y procesamiento de datos de alto rendimiento”*; ni de qué manera dichos servicios o funciones serán estructurados, sobre todo de cara a las infraestructuras de organizaciones privadas y ciudadanos en general. Menos aún, se delimita la función general de tal Centro, cómo este interactuará con los demás entes que se mencionan, ni cómo se acopla con otros sistemas que promueven un entorno digital mediante la IA.

Cabe mencionar que ya existen otros centros que han sido creados por la Secretaría de Gobierno de Transformación Digital, como son el “Centro Nacional de Seguridad Digital”, el “Centro Nacional de Datos” y otros que, de no delimitarse las funciones que ejercería este nuevo Centro, se podrían generar múltiples intromisiones y cargas innecesarias por parte de una entidad pública hacia el sector

privado, además de abrir un espacio para el ejercicio superpuesto de funciones en contra de los recursos limitados del Estado.

De seguir adelante con su creación, sugerimos revisar el texto del artículo 9 priorizando la adopción voluntaria a los principios mencionados y a la estandarización alineada con normas y marcos internacionales en las funciones que se pretendan atribuir a dicho Centro. Ello a fin de evitar la emisión de iniciativas dispares que devengan en barreras de entrada para el despliegue, desarrollo y posterior comercialización de los servicios y productos basados en IA y de sus tecnologías involucradas.

Sin otro particular y agradeciendo su gentil atención, quedamos a disposición para continuar contribuyendo desde la industria en el desarrollo de marcos adecuados para el fomento de la transformación digital.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General