

# Inteligencia artificial y equidad social en el Mercosur: el caso del Cadastro Único brasileño y la propuesta de un marco regulatorio regional

## Inteligência artificial e equidade social no Mercosul: o caso do Cadastro Único brasileiro e a proposta de marco regulatório regional

 Federico Pablo Piana

Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

 federico.piana@usal.edu.ar

 <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id151>

**Resumen:** El artículo analiza el papel de la inteligencia artificial (IA) en la gestión de registros y programas sociales en los países del Mercosur, explorando su potencial para mejorar la eficiencia estatal y, al mismo tiempo, los riesgos de exclusión que puede producir. A partir del estudio de caso del *Cadastro Único* de Brasil, se examina cómo los algoritmos de aprendizaje automático permiten optimizar recursos, detectar inconsistencias y anticipar vulnerabilidades sociales. No obstante, también se advierte que, sin marcos éticos y regulatorios adecuados, la IA puede reproducir sesgos estructurales y erosionar la equidad. El texto propone lineamientos para un marco regulatorio regional que incorpore auditorías algorítmicas, transparencia, explicabilidad, gobernanza de datos y supervisión humana. Se argumenta que la IA no es neutral: refleja valores, decisiones y jerarquías. Solo mediante una gobernanza democrática regional podrá convertirse en una herramienta de inclusión y justicia social, en lugar de consolidar desigualdades bajo la apariencia de eficiencia técnica.

**Palabras clave:** inteligencia artificial, políticas sociales, focalización y equidad, gobernanza algorítmica, Mercosur.

**Resumo:** O artigo analisa o papel da inteligência artificial (IA) na gestão de registros e programas sociais nos países do Mercosul, explorando seu potencial para aprimorar a eficiência estatal e, ao mesmo tempo, os riscos de exclusão que pode gerar. A partir do estudo de caso do Cadastro Único do Brasil, examina-se como os algoritmos de aprendizado de máquina permitem otimizar recursos, detectar inconsistências e antecipar vulnerabilidades sociais. No entanto, sem marcos éticos e regulatórios adequados, a IA pode reproduzir vieses estruturais e comprometer a equidade. O texto propõe diretrizes para um marco regulatório regional que incorpore auditorias algorítmicas, transparência, explicabilidade, governança de dados e supervisão humana. Argumenta-se que a IA não é neutra: reflete

Revista MERCOSUR de políticas sociales  
Revista MERCOSUL de políticas sociais  
Vol. 6 - 2025

ISSN 2523-0891 (impreso)  
ISSN: 2663-2047 (online)

 Publicado en acceso abierto bajo la  
Licencia Creative Commons.

valores, decisões e hierarquias. Somente por meio de uma governança regional democrática ela poderá se tornar uma ferramenta de inclusão e justiça social, em vez de consolidar desigualdades sob a aparência de eficiência técnica.

**Palavras-chave:** inteligência artificial, políticas sociais, focalização e equidade, governança algorítmica, Mercosul.

## I. Introducción

La creciente digitalización de los sistemas de protección social en los países del Mercosur ha revelado tanto su potencial transformador como sus dilemas éticos y políticos. Frente a la fragmentación institucional, la duplicación de beneficiarios y la falta de interoperabilidad entre organismos públicos, la inteligencia artificial (IA) se presenta como una herramienta capaz de procesar grandes volúmenes de datos y orientar la asignación de recursos de manera más eficiente. Sin embargo, su aplicación en políticas sociales no está exenta de riesgos: los algoritmos que prometen eficiencia pueden, al mismo tiempo, reproducir exclusiones históricas y consolidar sesgos invisibles bajo la apariencia de neutralidad técnica.

En el contexto regional, la IA se ha incorporado de manera desigual. Brasil lidera con la modernización de su *Cadastro Único* (CadÚnico) —una de las bases de datos sociales más extensas del mundo—, mientras que otros Estados Parte del Mercosur avanzan con estrategias incipientes o experimentales. Esta asimetría tecnológica genera un escenario en el que la innovación convive con vacíos normativos y una limitada capacidad institucional para garantizar transparencia y rendición de cuentas. A diferencia de otras regiones, el Mercosur aún carece de un marco regulatorio común que oriente el uso ético y responsable de sistemas automatizados en la gestión del bienestar social.

El debate no es meramente técnico. Como advierte Crawford (2021), la inteligencia artificial debe entenderse como una infraestructura política que traduce decisiones humanas en procesos automatizados. En políticas sociales, estas decisiones inciden directamente sobre quién accede —o no— a un beneficio estatal, configurando nuevas fronteras entre inclusión y exclusión. Así, el uso de IA para focalizar programas sociales plantea interrogantes esenciales sobre la equidad, la justicia distributiva y la responsabilidad democrática del Estado.

En ese sentido, este artículo busca analizar críticamente el papel de la inteligencia artificial en la focalización de políticas sociales dentro del Mercosur, identificando las condiciones bajo las cuales puede convertirse en una herramienta de inclusión y aquellas en las que puede profundizar desigualdades. A partir del estudio de caso de Brasil, se examinan las oportunidades y riesgos derivados de la automatización del *Cadastro*

Único, así como las implicaciones éticas y normativas de su expansión regional.

El trabajo persigue tres objetivos específicos:

- Describir la experiencia brasileña en el uso de IA en registros sociales, con énfasis en su potencial operativo —particularmente en los mecanismos de interoperabilidad de bases de datos, validación biométrica y predicción de vulnerabilidades— y en los desafíos institucionales que emergen en materia de transparencia, control ciudadano y protección de datos.
- Analizar los principales riesgos de exclusión derivados del sesgo algorítmico, la opacidad de los sistemas y la ausencia de mecanismos de apelación.
- Proponer lineamientos para un marco regulatorio regional que armonice la innovación tecnológica con la protección de derechos, la equidad y la transparencia.

De manera general, el objetivo rector del artículo es evaluar en qué medida la inteligencia artificial puede contribuir a una gestión social más equitativa en el Mercosur y bajo qué condiciones institucionales y normativas puede transformarse en una herramienta efectiva de inclusión y justicia social.

Para ello, el artículo asume que la IA no es neutral ni inevitable: su impacto depende del entramado ético, jurídico y político que la enmarca. En una región marcada por profundas desigualdades y capacidades institucionales heterogéneas, la gobernanza de la inteligencia artificial se convierte en una cuestión de justicia social. El desafío no consiste únicamente en aprovechar su potencial técnico, sino en diseñar instituciones capaces de orientar su uso hacia la inclusión, la responsabilidad y la equidad.

## 2. Metodología

El artículo adopta un enfoque cualitativo y analítico, centrado en el estudio de caso como herramienta para comprender los vínculos entre innovación tecnológica, equidad social y gobernanza estatal en el contexto del Mercosur. La elección de este enfoque responde a la necesidad de explorar en profundidad fenómenos complejos —como la automatización de la focalización de políticas sociales— que no pueden ser reducidos a

variables cuantitativas ni evaluados únicamente por sus resultados operativos.

## 2.1. Diseño de investigación

Se desarrolló un estudio de caso instrumental, tomando como referencia el proceso de modernización del CadÚnico de Brasil, considerado uno de los registros sociales más amplios y avanzados del mundo. Este caso constituye un laboratorio privilegiado para observar cómo los sistemas de inteligencia artificial inciden en la gestión de datos sociales, la identificación de beneficiarios y la redefinición del papel del Estado en la provisión de bienestar.

El estudio de caso permite examinar el equilibrio entre eficiencia técnica y equidad social, a la vez que ofrece lecciones extrapolables para otros países del Mercosur. La selección del caso brasileño se justifica por tres razones principales:

- a) su escala y complejidad administrativa;
- b) la existencia de un marco jurídico avanzado en materia de protección de datos (Ley General de Protección de Datos – LGPD, 2018); y
- c) la disponibilidad de documentación pública, informes técnicos y estudios académicos sobre la incorporación de IA en el sistema.

## 2.2. Recolección y análisis de datos

La investigación se sustentó en una revisión documental y bibliográfica de fuentes secundarias:

**Normativas nacionales y regionales** relacionadas con la protección de datos y la digitalización de políticas sociales, entre ellas la *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais* (Ley N.º 13.709/2018) de Brasil, la *Ley de Protección de Datos Personales* (Ley N.º 25.326/2000) de Argentina, la *Ley de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data* (Ley N.º 18.331/2008) de Uruguay y la Ley N.º 6534/2020 de Paraguay sobre datos crediticios. A nivel regional, se consideraron los *Lineamientos para una Política Digital del Mercosur* (2020) y las *Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Economía y Comercio Digital* (2023), orientadas a fortalecer la cooperación en materia de datos, transparencia y gobernanza tecnológica en el bloque.

**Informes institucionales del Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social de Brasil, Dataprev, Serpro y la Caixa Econômica Federal**, que documentan la modernización del *Cadastro Único*, los procesos de interoperabilidad entre bases de datos y la incorporación de algoritmos de aprendizaje automático en la gestión social. Estos informes fueron fundamentales para identificar los avances técnicos y las transformaciones administrativas derivadas del uso de IA en el sistema de protección social brasileño.

**Literatura académica y técnica sobre ética algorítmica, gobernanza de datos y automatización de políticas públicas** (Benjamin, 2019; Crawford, 2021; Eubanks, 2018), que permitió contextualizar el debate teórico sobre los riesgos de sesgo, opacidad y desigualdad digital, articulando perspectivas provenientes de los campos de la sociología tecnológica, el derecho digital y la filosofía política.

**Documentos de organismos internacionales** como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco de Desarrollo de América Latina (OCDE/CAF, 2022), la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2023), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2024), que aportan marcos comparativos sobre inteligencia artificial, equidad y transparencia en la gestión pública. Estas fuentes fueron claves para establecer parámetros de evaluación y referencias normativas internacionales aplicables al contexto del Mercosur.

El análisis se realizó a partir de la triangulación temática, combinando tres dimensiones de observación:

- Eficiencia administrativa (procesos de interoperabilidad, verificación y focalización de beneficiarios).
- Equidad y riesgo de exclusión (sesgos en datos, opacidad algorítmica y desigualdad digital).
- Gobernanza y regulación (existencia de mecanismos de rendición de cuentas, supervisión humana y participación ciudadana).

Cada dimensión fue analizada a la luz de los principios de justicia social y derechos humanos, adoptando la perspectiva de Sen (2009) sobre la equidad como libertad sustantiva. Este enfoque permitió no solo identificar los avances técnicos del CadÚnico, sino también los dilemas éticos que surgen cuando la eficiencia se prioriza por encima de la inclusión.

## 2.3. Alcances y limitaciones del estudio

Este trabajo constituye un estudio exploratorio de carácter analítico, cuyo valor principal reside en ofrecer una lectura crítica y comparada sobre la incorporación de inteligencia artificial en la gestión de registros sociales del Mercosur. Si bien se basa fundamentalmente en fuentes documentales y no incluye trabajo de campo empírico, esta estrategia permitió integrar evidencias normativas, técnicas y éticas en un marco comparativo coherente.

Las limitaciones derivan, principalmente, de la disponibilidad parcial de información pública sobre los algoritmos utilizados en Brasil, lo que restringe el

**Tabla I.** Impacto cuantitativo de la modernización del Cadastro Único (Brasil, 2022–2023).

Ámbito de Análisis	Indicador	Resultado / Dato Cuantitativo	Fuente	Periodo	Impacto / Interpretación
<b>Eficiencia Operativa</b>	Reducción de irregularidades y fraude	1,2 millones de CPFs desactivados por indicios de irregularidades.	CGU (2022)	2022	Reducción del fraude y mejora de focalización
	Ampliación de la cobertura	Modelos de clustering detectan elegibles omitidos mediante patrones y segmentación poblacional.	BID (2024)	2024	Focalización optimizada y ampliación de cobertura mediante identificación proactiva de hogares.
<b>Riesgos de Exclusión</b>	Subregistro de población Quilombola	Aproximadamente <b>64% de subregistro</b> : • 117 mil familias en CadÚnico (pre-Censo 2022). • <b>1,3 millones</b> de personas según Censo (IBGE, 2023).	IBGE (2023)	2023	Exclusión estructural persistente en el acceso a programas

Nota. Adaptado de CGU (2022) e IBGE (2023). Elaboración propia.

acceso a detalles operativos de los modelos predictivos. No obstante, estas limitaciones no reducen la validez interpretativa del estudio, sino que señalan la necesidad de ampliar la investigación futura hacia evaluaciones empíricas, análisis de impacto y estudios comparativos regionales que profundicen la relación entre inteligencia artificial, equidad y gobernanza democrática.

### 3. Resultados y Discusión

Los resultados del análisis del caso brasileño revelan una transformación profunda en la arquitectura de la gestión social, impulsada por la incorporación de herramientas de inteligencia artificial en el *Cadastro Único* (CadÚnico). Sin embargo, esta modernización tecnológica convive con riesgos latentes que podrían reproducir exclusiones históricas si no se implementan salvaguardas éticas e institucionales adecuadas. En esta sección se presentan los principales hallazgos, estructurados en torno a tres dimensiones: eficiencia operativa, riesgos de exclusión algorítmica y gobernanza democrática de la IA.

#### 3.1. Eficiencia operativa y modernización del CadÚnico

La transformación digital del Cadastro Único, acelerada desde 2023, ha demostrado el valor estratégico de la inteligencia artificial (IA) para optimizar la gestión social mediante tres innovaciones centrales: a) La interoperabilidad entre bases de datos fiscales, laborales y sanitarias, que ha agilizado sustancialmente los procesos de verificación cruzada; b) Los algoritmos de verificación automatizada, que incrementaron la detección de inconsistencias y el combate al fraude mediante herramientas de IA que identifican patrones sospechosos (BID, 2024, p. 35); y

c) El desarrollo e implementación de modelos predictivos para identificar proactivamente situaciones de vulnerabilidad, orientando la política social hacia un enfoque preventivo mediante la clasificación y priorización de intervenciones (BID, 2024, pp. 17-18; CGU, 2022).

La robustez y dinamismo de este sistema es subrayada por sus responsables operativos. Como explicó Liomar Leite de Moraes Lima, jefe de operaciones del Cadastro Único, este registro desempeña un “papel fundamental [...] en la identificación de poblaciones afectadas durante las emergencias y el apoyo a los esfuerzos de respuesta rápida”. Destacó que se trata de un “sistema de registro único [...] dinámico”, que “apoya múltiples programas federales y municipales y se actualiza regularmente, con 1,5 millones de actualizaciones cada mes”. Asimismo, mencionó el “desarrollo de planes de contingencia y herramientas diseñadas para mejorar la visualización de datos y el acceso de los municipios durante las crisis” (Marer et al., 2024, p. 22).

Estos avances se reflejan en resultados cuantitativos concretos que ilustran tanto el potencial de eficiencia como los persistentes desafíos de inclusión. Los principales indicadores de impacto se presentan en la Tabla I, que sintetiza las cifras clave reportadas por organismos oficiales y ofrece una visión comparativa de los efectos de la modernización (Tabla I).

Como se desprende de los datos, la interoperabilidad de bases implementada en Brasil permitió reducir significativamente los casos de duplicación y fraude en los registros sociales, mejorando la precisión en la focalización de beneficiarios.

Esta capacidad de interoperabilidad también ha mostrado utilidad más allá del ámbito puramente social. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024), la integración del Cadastro Único con el Cadastro Ambiental Rural (CAR) permitió cruzar 7,2 millones de registros, identificando 1,5 millones de superposiciones entre territorios protegidos y áreas registradas para programas sociales. Este cruce masivo de datos evidencia el potencial de la interoperabilidad para transversalizar políticas públicas, detectando inconsistencias que afectan simultáneamente a la protección ambiental y a la asignación equitativa de beneficios.

En materia de cobertura, la modernización del sistema permitió detectar nuevos hogares elegibles que previamente no figuraban en el registro, ampliando el universo potencial de beneficiarios de programas sociales. A pesar de estos avances, persisten desafíos de inclusión territorial y poblacional, particularmente entre comunidades rurales y grupos étnicos históricamente subrepresentados. Este aspecto se aborda con mayor detalle en la siguiente sección.

Desde el punto de vista institucional, la adecuación del CadÚnico a la Ley General de Protección de Datos (LGPD) ha planteado tensiones entre utilidad pública y privacidad individual. Además, la creciente complejidad de los algoritmos exige fortalecer las capacidades técnicas y de supervisión del Estado para garantizar transparencia, trazabilidad y control humano efectivo. La automatización, si bien ha optimizado procesos, redefine sin suficiente debate los criterios de elegibilidad y las fronteras de la ciudadanía social (Eubanks, 2018).

En el plano regional, los hallazgos del Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025 —elaborado por la CEPAL y el CENIA— confirman que América Latina avanza con notorias asimetrías en infraestructura y gobernanza de la IA. Brasil y Costa Rica encabezan la adopción tecnológica, mientras otros países del Mercosur muestran desarrollos incipientes. El informe señala que la región representa el 6,6% del PIB mundial y el 8,8% de la población, pero solo el 1,12% de la inversión global en IA, lo que refleja una brecha estructural de capacidades. Asimismo, destaca la necesidad de consolidar mecanismos de colaboración y trazabilidad algorítmica que garanticen el uso ético y transparente de la IA (CEPAL/CENIA, 2025).

En síntesis, la experiencia brasileña demuestra que la incorporación de inteligencia artificial en la gestión social puede incrementar la eficiencia administrativa y mejorar la focalización de beneficiarios, siempre que exista capacidad institucional para supervisar los procesos y resguardar la protección de datos. Sin embargo, la brecha tecnológica entre los países del Mercosur y la ausencia de estándares compartidos evidencian que la eficiencia técnica, por sí sola, no garantiza equidad ni inclusión. Estos hallazgos plantean

la necesidad de analizar cómo la automatización puede también reproducir desigualdades estructurales, cuestión que se aborda en la siguiente sección.

### 3.2. Sesgos estructurales y exclusión algorítmica

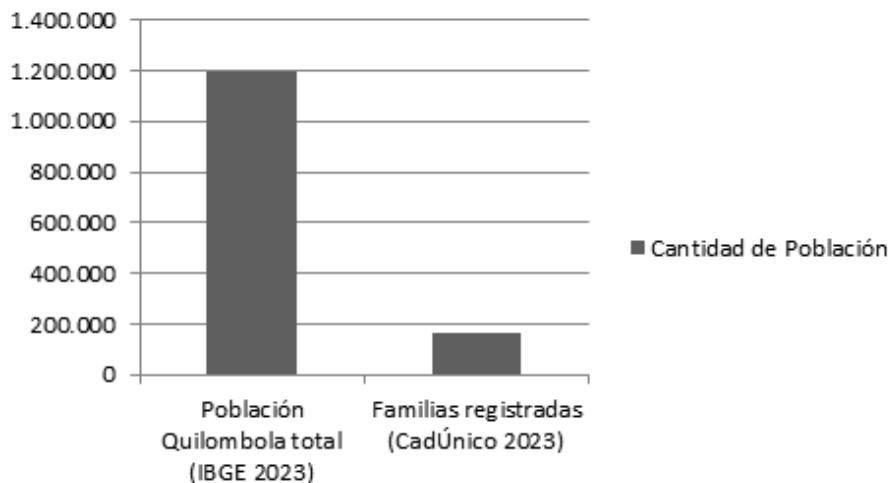
Más allá de las ganancias en eficiencia documentadas en la sección anterior, la implementación de inteligencia artificial en el Cadastro Único ha revelado tensiones profundas entre la optimización técnica y la equidad social. Los sistemas algorítmicos, aunque eficaces para depurar registros y mejorar la integridad de los datos (CGU, 2022), operan sobre bases históricamente incompletas que reflejan exclusiones estructurales. Esta paradoja se manifiesta en el hecho de que la automatización puede simultáneamente reducir fraudes y reproducir desigualdades si los datos de origen no representan adecuadamente a la población.

Esta disparidad entre los registros administrativos y los datos censales se visualiza en la *Figura 1*, que muestra la brecha entre la población quilombola total y aquella efectivamente registrada en el CadÚnico (Brasil, 2023). La modernización del sistema ilustra esta dualidad: mientras la interoperabilidad y las verificaciones automatizadas fortalecieron la precisión del registro, persisten brechas significativas de inclusión, especialmente en comunidades tradicionalmente marginadas. Entre ellas, destacan las poblaciones quilombolas, que han sufrido un subregistro histórico, evidenciado por las discrepancias entre las cifras del Censo 2022 y los registros administrativos del Ministerio de la Ciudadanía (IBGE, 2023; Ministério da Cidadania, 2023). Este desajuste revela cómo las desigualdades sociales se trasladan al plano digital y pueden consolidarse a través de los sistemas automatizados de focalización (Figura 1).

Los diagnósticos recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) confirman que en la Región Amazónica brasileña persisten brechas significativas de conectividad, alfabetización digital y acceso a servicios básicos. Los niveles de pobreza y empleo informal duplican los promedios nacionales, y menos de la mitad de los hogares cuenta con conexión estable a internet. Estas condiciones limitan el alcance inclusivo de los sistemas automatizados y pueden ampliar la exclusión algorítmica si no se implementan políticas diferenciales de conectividad y formación digital. Integrar estos territorios a la infraestructura del Cadastro Único exige una interoperabilidad sensible al territorio, guiada por principios de justicia y participación comunitaria (CEPAL/OTCA, 2024).

La coordinación interinstitucional —que involucra al Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Dataprev y la Caixa Econômica Federal— ha sido fundamental para la integración de datos, aunque aún enfrenta

**Figura 1.** Comparación entre población quilombola total y registrada en el CadÚnico (Brasil, 2023).



Nota. Datos de IBGE (2023) y Ministério da Cidadania (2023). Elaboración propia.

desafíos de gobernanza. Entre ellos destacan la falta de protocolos uniformes de verificación, las brechas de capacitación técnica y las tensiones entre eficiencia y privacidad. En conjunto, el caso brasileño evidencia tanto la capacidad operativa de la IA como los límites institucionales que deben superarse para garantizar una inclusión digital genuina en el Mercosur.

En síntesis, los resultados del caso brasileño muestran que los avances en eficiencia deben evaluarse también por su impacto distributivo. Los sistemas de IA, al depender de bases de datos incompletas, pueden invisibilizar a los grupos más vulnerables y consolidar una “cartografía desigual” de la asistencia social. Estos dilemas abren paso al análisis de la responsabilidad estatal frente a los efectos de la automatización, tema que se aborda en la siguiente sección.

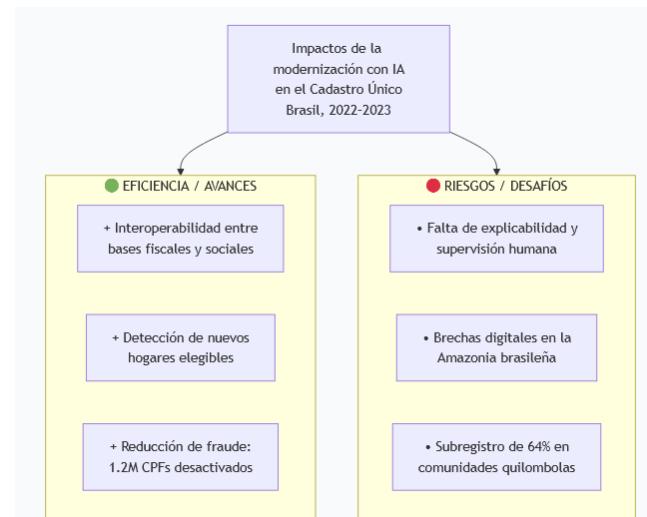
### 3.3. Opacidad, responsabilidad y derechos de los afectados

El principal desafío en el uso de inteligencia artificial en registros sociales radica en la dependencia de datos históricos incompletos o sesgados, que pueden replicar y amplificar exclusiones preexistentes. Cuando los modelos predictivos se entrenan con estas bases de datos parciales, heredan sus vacíos y reproducen sus omisiones. Así, los algoritmos tienden a invisibilizar a los grupos que los datos de origen no representan adecuadamente, reforzando desigualdades estructurales.

La tensión entre los avances operativos y las brechas de inclusión puede observarse en la Figura 2, que sintetiza los impactos más relevantes de la modernización del Cadastro Único con herramientas de inteligencia artificial (IA) durante el período 2022–2023. Estos riesgos contrastan con los avances operativos documentados en la modernización del sistema: mientras la IA permitió depurar y optimizar registros, persisten

brechas significativas de inclusión social, lo que evidencia que la eficiencia técnica no garantiza necesariamente equidad distributiva.

**Figura 2.** Impactos de la modernización con IA en el Cadastro Único (Brasil, 2022–2023).



Nota. Esquema conceptual elaborado por el autor a partir de CGU (2022), BID (2024) e IBGE (2023).

Los vacíos de información territorial generan, además, una “cartografía desigual”: las zonas con menor conectividad y menor capacidad de registro son también las más excluidas de los programas automatizados. En consecuencia, la digitalización puede reforzar la desigualdad espacial, produciendo una exclusión doble —material y algorítmica—. La inteligencia artificial, concebida como herramienta de inclusión, puede así transformarse en un mecanismo de invisibilidad social si no se corrigen activamente los sesgos en los datos y se garantiza una cobertura universal previa.

Uno de los aspectos más debatidos en la literatura reciente es la dificultad de garantizar la explicabilidad de los sistemas de IA utilizados por el Estado. En Brasil, distintos estudios jurídicos han comenzado a problematizar el derecho fundamental a la explicación de las decisiones algorítmicas. Como sostienen Pádua y Lorenzetto (2024), los ciudadanos deben conocer los criterios y datos utilizados por los sistemas de IA estatales que los afectan, en consonancia con el principio del debido proceso informacional. De manera complementaria, Barbosa (2022) advierte que, aunque el ordenamiento jurídico brasileño reconoce este derecho, aún no existen mecanismos consolidados que aseguren su implementación efectiva en políticas públicas basadas en IA.

A ello se suma la ilusión de neutralidad algorítmica: asumir que la automatización elimina el sesgo humano, cuando en realidad los algoritmos incorporan decisiones políticas desde su diseño. Como advierte Faria (2022), la modernización tecnológica puede ocultar desigualdades bajo una retórica de eficiencia y legitimidad técnica. En este sentido, la transparencia algorítmica no debe entenderse solo como una exigencia técnica, sino como un componente esencial de la gobernanza democrática y de la protección de derechos en la era digital.

En síntesis, los desafíos vinculados a la opacidad, la explicabilidad y la rendición de cuentas muestran que la IA no solo debe evaluarse en términos de rendimiento, sino también de legitimidad democrática. Estos límites institucionales subrayan la necesidad de avanzar hacia un marco regional de gobernanza algorítmica, capaz de establecer principios comunes de transparencia, supervisión humana y responsabilidad compartida, tema que se desarrolla en la siguiente sección.

### **3.4. Gobernanza regional: una oportunidad pendiente**

La discusión regional revela que, a diferencia de la Unión Europea, el Mercosur aún carece de un marco común de gobernanza de la inteligencia artificial. Esta ausencia genera fragmentación normativa y vulnerabilidad jurídica ante el avance tecnológico. La cooperación entre los Estados Parte podría permitir la creación de un marco regulatorio regional que establezca principios compartidos de transparencia, no discriminación y supervisión humana obligatoria.

El desarrollo de un Protocolo de Gobernanza Algorítmica del Mercosur —similar al propuesto por la OEA (2023) y la UNESCO (2021) — podría incluir auditorías previas y periódicas, evaluaciones de impacto ético y la creación de observatorios regionales sobre IA y equidad social. Dichas instancias contribuirían a reducir asimetrías institucionales, fortalecer capacidades técnicas y garantizar el derecho ciudadano a una administración pública explicable y justa.

Asimismo, la cooperación regional permitiría compartir infraestructura, estándares técnicos y buenas prácticas, evitando que cada país enfrente de forma aislada los riesgos de la automatización. De acuerdo con el Foro Económico Mundial (2023), es fundamental crear iniciativas de gobernanza global de IA que promuevan la comprensión responsable, aseguren una amplia inclusión y fomenten la colaboración para armonizar estructuras de respuesta a nivel nacional. Para el Mercosur, ello implicaría transformar la innovación tecnológica en un proyecto político de justicia regional.

### **3.5. Hacia un marco de gobernanza regional**

En conjunto, los resultados sugieren que la inteligencia artificial puede mejorar la gestión social solo si se enmarca en instituciones democráticas sólidas, con mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas. La IA, por sí sola, no corrige desigualdades; las traduce en nuevos lenguajes computacionales. Su capacidad de inclusión depende del tipo de valores y estructuras normativas que orienten su diseño.

A diferencia de la literatura previa, este estudio aporta una perspectiva regional y comparada que vincula directamente la gobernanza algorítmica con la equidad social en el Mercosur, destacando un enfoque novedoso de análisis normativo-ético en el campo de la inteligencia artificial pública.

Así, el caso brasileño ofrece una advertencia y una oportunidad: muestra los beneficios de la modernización digital, pero también los peligros de avanzar sin marcos éticos compartidos. Para el Mercosur, el desafío consiste en construir una gobernanza regional de la inteligencia artificial que combine eficiencia con justicia social. Solo entonces podrá afirmarse que la revolución algorítmica ha contribuido efectivamente a la inclusión, y no a la sofisticación de la exclusión.

### **4. Propuesta: Hacia un Marco Regulatorio Regional para la IA Social en el Mercosur**

La evidencia recogida y el análisis comparado de experiencias como el CadÚnico en Brasil muestran que la adopción de IA en registros sociales exige no solo sofisticación técnica, sino también un marco normativo común en la región que garantice equidad, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, se proponen lineamientos éticos-técnicos y recomendaciones de política pública orientadas a consolidar un marco regulatorio regional del Mercosur.

Los lineamientos ético-técnicos propuestos se organizan en torno a cuatro pilares interdependientes, presentados en la *Tabla 2*, que resume sus objetivos principales y mecanismos de implementación.

**Tabla 2.** Pilares para un Marco Regulatorio Regional de IA Social en el Mercosur.

Pilar	Objetivo Principal	Mecanismos Clave
1. Auditorías Algorítmicas	Prevenir discriminaciones estructurales y garantizar rendición de cuentas.	Auditorías independientes previas y periódicas; evaluación de impactos diferenciales.
2. Transparencia y Explicabilidad (XAI)	Fortalecer la confianza pública y el derecho al debido proceso.	Sistemas de IA Explicable (XAI); interfaces ciudadanas; derecho a explicación clara.
3. Gobernanza de Datos	Asegurar calidad, representatividad y privacidad de los datos.	Protocolo regional de estándares; anonimización; participación ciudadana en validación.
4. Supervisión Humana	Preservar la dimensión ética del juicio humano y evitar la “burocracia algorítmica”.	Revisión humana de decisiones críticas; mecanismos de apelación; corrección de errores.

Nota. Elaboración propia basada en el análisis de marcos regulatorios internacionales (World Economic Forum, 2023; Comisión Europea, 2021; OEA, 2023; OCDE/CAF, 2022).

#### 4.1. Auditorías algorítmicas previas y periódicas

Se recomienda la implementación obligatoria de auditorías independientes antes de la puesta en marcha de cualquier sistema de inteligencia artificial en políticas sociales, así como su repetición periódica una vez implementado. Estas evaluaciones deben medir sesgos de exclusión o inclusión indebida, impactos diferenciales en poblaciones históricamente marginadas y métricas de equidad en la distribución de beneficios. La institucionalización de auditorías algorítmicas, tal como sugiere el *AI Governance Framework* del World Economic Forum (2023), constituye una herramienta esencial para prevenir la consolidación de discriminaciones estructurales en la toma de decisiones automatizadas y para fortalecer la rendición de cuentas pública.

(OEA, 2023) ha destacado que la gobernanza de datos debe incorporar un enfoque de derechos humanos y transparencia activa para fortalecer la confianza pública en los sistemas digitales. Además, promover la cooperación regional en materia de datos puede reducir las brechas de capacidad institucional entre los países del Mercosur.

#### 4.4. Supervisión humana (human-in-the-loop)

La decisión final en casos críticos —como la inclusión o exclusión de beneficiarios de programas sociales— nunca debe quedar en manos exclusivamente de un algoritmo. Es indispensable garantizar la supervisión humana informada y responsable, capaz de revisar las decisiones automatizadas, corregir errores y responder a los recursos presentados por los ciudadanos. La OCDE/CAF (2022) enfatiza este principio como un componente esencial de la gobernanza responsable de la IA, ya que evita la consolidación de una “burocracia algorítmica” despersonalizada y preserva la dimensión ética del juicio humano en la administración pública.

#### 5. Propuestas de política pública para una IA ética en el Mercosur

Para que los lineamientos ético-técnicos previamente establecidos trasciendan el plano declarativo y alcancen efectividad práctica, se propone la adopción de un instrumento normativo regional vinculante en el ámbito del Mercosur. Dicha iniciativa se alinea con marcos globales que buscan equilibrar la innovación tecnológica con la protección de derechos fundamentales (Jobin et al., 2019; Yeung, 2018). La implementación de este marco requiere de acciones de políticas públicas concretas y coordinadas.

La Tabla 3 sintetiza los ejes de acción estratégicos propuestos para materializar este instrumento regulatorio, organizados en torno a objetivos, instrumentos y mecanismos clave de política pública.

#### 4.2. Transparencia y explicabilidad (XAI)

Todo ciudadano del Mercosur debe contar con el derecho a una explicación clara, accesible y comprensible respecto de una decisión automatizada que afecte su acceso a programas sociales. Ello implica el desarrollo de sistemas de IA explicable (XAI) acompañados de interfaces ciudadanas que traduzcan el lenguaje técnico a términos jurídicos y sociales inteligibles, garantizando el derecho al debido proceso informacional. Según la Comisión Europea (2021), la explicabilidad no es solo una cuestión técnica, sino un requisito ético que refuerza la confianza pública y permite ejercer la supervisión democrática sobre los sistemas de IA.

#### 4.3. Gobernanza de datos

La calidad, representatividad y anonimización de los datos constituyen condiciones mínimas para un uso justo y equitativo de la IA en políticas sociales. Se requiere un protocolo regional de gobernanza de datos que establezca estándares comunes de interoperabilidad, almacenamiento seguro y control de acceso, junto con mecanismos de participación ciudadana y de organizaciones sociales en la validación de estos procesos. La Organización de los Estados Americanos

**Tabla 3.** Ejes de Acción de Política Pública para una IA Ética en el Mercosur.

Eje de Acción	Objetivo Estratégico	Instrumentos Clave
5.1. Incorporación obligatoria de principios	Transformar principios éticos en obligaciones jurídicas exigibles.	Ley marco regional; cláusulas de equidad y no discriminación en licitaciones; auditorías de cumplimiento.
5.2. Protocolo Regional de Gobernanza Algorítmica	Establecer estándares técnicos y procedimentales uniformes.	Protocolo vinculante anexo al marco legal; guías de implementación para Estados Parte; certificaciones de sistemas.
5.3. Cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades	Reducir asimetrías y fomentar la soberanía tecnológica regional.	Observatorios regionales conjuntos; programas de formación; fondos de cooperación para auditorías algorítmicas.
5.4. Participación ciudadana y escrutinio de DDHH	Garantizar legitimidad social y evitar la tecnocracia.	Mesas de diálogo permanentes con OSC y academia; veedurías ciudadanas; evaluaciones de impacto con enfoque de derechos.
5.5. Integración en la agenda del Mercosur	Posicionar al bloque como referente en IA social ética.	Inclusión en la agenda digital y social del Mercosur; white papers; liderazgo en foros internacionales.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis de buenas prácticas internacionales en gobernanza de inteligencia artificial.

### 5.1. Incorporación obligatoria de principios ético-técnicos

Incorporar los principios de equidad, no discriminación, privacidad por diseño y accountability como obligaciones jurídicas mínimas en todas las fases del ciclo de políticas públicas —diseño, implementación, despliegue y supervisión— de los sistemas de IA destinados a la protección social. Esto evitaría que los principios se perciban como meras aspiraciones, un riesgo señalado por la literatura sobre la “brecha de implementación ética” (Floridi et al., 2018).

### 5.2. Creación de un Protocolo Regional de Gobernanza Algorítmica

Establecer un protocolo específico, aplicable en primera instancia a los registros sociales y bases de datos de la política social, y extensible progresivamente a otras áreas de gobierno. Dicho protocolo definiría estándares técnicos y procedimentales uniformes para: a) la realización de auditorías algorítmicas independientes; b) los niveles exigidos de explicabilidad (interpretabilidad) de los modelos según su impacto; c) protocolos robustos de anonimización y gestión de datos; y d) la obligatoriedad de la supervisión humana en decisiones críticas que afecten derechos.

### 5.3. Fomento de la Cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades

Promover la creación de observatorios regionales conjuntos para evaluar el impacto de la IA en la cohesión social y la reducción de la desigualdad. Esta red debería facilitar el intercambio sistemático de buenas prácticas, lecciones aprendidas y el desarrollo de capacidades locales especializadas en auditoría y fiscalización algorítmica, fortaleciendo la soberanía tecnológica de la región.

### 5.4. Garantía de Participación ciudadana y Escrutinio derechos humanos

Institucionalizar la participación de organizaciones de la sociedad civil, academia y organismos de derechos humanos, tanto en la fase de diseño como en la evaluación ex-post de los sistemas de IA. Es crucial asegurar que las comunidades históricamente marginadas y aquellas más afectadas por la brecha digital tengan una voz protagónica en los procesos de gobernanza, evitando así que la tecnocracia opague las demandas sociales (Citron, 2008).

### 5.5. Integración en la agenda regional del Mercosur

Integrar este marco normativo en la agenda general de integración regional del Mercosur. Al hacerlo, el bloque se posicionaría como un actor pionero en la regulación ética de la IA social en América Latina, contribuyendo a un ecosistema digital más justo y erigiéndose como un referente internacional en la materialización de los principios de justicia digital y gobernanza democrática de la tecnología.

## 6. Conclusiones

El análisis realizado demuestra que la inteligencia artificial representa una frontera decisiva para las políticas sociales del Mercosur. Su incorporación en la gestión estatal —como muestra el caso del *Cadastro Único* brasileño— permite modernizar procesos, optimizar recursos y mejorar la capacidad del Estado para identificar, acompañar y anticipar situaciones de vulnerabilidad. No obstante, esta misma tecnología puede, si se aplica sin supervisión y sin criterios éticos, consolidar nuevas formas de desigualdad invisibles bajo la retórica de la eficiencia.

La IA no es un actor neutral, sino un dispositivo político que traduce decisiones humanas en procesos automáticos. Cada algoritmo incorpora supuestos sobre quién merece ser asistido, qué datos son relevantes

y qué comportamientos se consideran “anómalos”. En consecuencia, su diseño y aplicación deben ser entendidos como actos de gobernanza moral, donde el poder de clasificar se convierte también en el poder de excluir. En el terreno de la política social, esa distinción entre inclusión y exclusión adquiere un significado civilizatorio: delimita los contornos de la ciudadanía en la era digital.

El estudio del caso brasileño revela tanto el potencial como los límites de la automatización. La integración de bases de datos, la interoperabilidad y los modelos predictivos constituyen avances innegables. Pero la ausencia de mecanismos claros de apelación, la opacidad de los sistemas y la persistencia de sesgos en los datos muestran que la eficiencia sin gobernanza puede convertirse en una nueva forma de injusticia. Como advierte Eubanks (2018), los sistemas automatizados no eliminan el sesgo humano, sino que lo institucionalizan en código.

En este sentido, las propuestas desarrolladas en los puntos 4 y 5 —orientadas a establecer auditorías algorítmicas, garantizar la explicabilidad de los sistemas, consolidar una gobernanza de datos con enfoque de derechos humanos y promover la supervisión humana y la participación ciudadana— representan una hoja de ruta concreta para traducir los principios éticos en políticas efectivas. Su adopción permitiría al Mercosur avanzar hacia un marco regulatorio común que combine innovación tecnológica con justicia social, consolidando un modelo regional de inteligencia artificial pública basada en la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas.

Frente a este escenario, el Mercosur enfrenta una encrucijada: seguir la senda de la digitalización sin regulación, o construir una gobernanza regional de la inteligencia artificial que subordine la tecnología a los valores democráticos y sociales. Este trabajo sostiene que la segunda opción no solo es preferible, sino necesaria. Una regulación regional común —basada en los principios de transparencia, explicabilidad, equidad y supervisión humana— permitiría garantizar que la IA funcione como un instrumento de cohesión social y no como un vector de fragmentación.

Asimismo, urge incorporar mecanismos de auditoría algorítmica y espacios de participación ciudadana en el diseño y monitoreo de los sistemas automatizados. La legitimidad de la IA en políticas sociales dependerá de que los ciudadanos puedan comprender, cuestionar y apelar las decisiones que los afectan. Sin control social y sin rendición de cuentas, la promesa de inclusión digital se desdibuja en un escenario de tecnocracia opaca.

En perspectiva regional, la inteligencia artificial ofrece al Mercosur una oportunidad histórica:

transformar la integración económica en una integración ética y tecnológica, orientada al bienestar de las personas y no únicamente a la competitividad de los mercados. Tal como subraya la UNESCO (2021), la gobernanza de la IA debe basarse en principios universales de justicia, dignidad y derechos humanos. Si el bloque logra avanzar hacia un marco normativo conjunto, podrá posicionarse como referente internacional en el uso responsable y socialmente orientado de la tecnología.

En consonancia con las conclusiones del *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA)* 2025, la consolidación de un ecosistema regional de IA en el Mercosur exige no solo infraestructura técnica, sino mecanismos compartidos de gobernanza democrática y ética algorítmica. La CEPAL advierte que la brecha regional no radica en la ausencia de innovación, sino en la falta de políticas sostenidas de inversión y evaluación ética. En este sentido, la convergencia entre las iniciativas del ILIA, los lineamientos digitales del Mercosur y los diagnósticos sobre desigualdad territorial ofrece una oportunidad para construir una agenda regional de IA con enfoque de derechos y equidad social (CEPAL/CENIA, 2025; CEPAL/OTCA, 2024).

En última instancia, el desafío que plantea la IA no es técnico, sino político. No se trata de decidir qué puede hacer la inteligencia artificial, sino qué debe hacer y bajo qué condiciones. Cada algoritmo implementado por un Estado redefine los límites de la ciudadanía y la confianza pública en las instituciones. Por ello, el verdadero indicador de progreso no será la cantidad de datos procesados, sino la medida en que esos datos contribuyan a reducir la desigualdad y fortalecer la justicia social.

El futuro digital del Mercosur dependerá de la capacidad colectiva de democratizar la inteligencia artificial antes de que la inteligencia artificial administre la democracia. Si la región logra orientar su poder transformador hacia la equidad, habrá dado un paso histórico: convertir la tecnología en una herramienta de emancipación y no en un nuevo lenguaje de exclusión.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *IA desde los cimientos: Desafíos y oportunidades en el contexto de América Latina y el Caribe* [Informe]. <https://publications.iadb.org/es/ia-desde-los-cimientos-desafios-y-oportunidades-en-el-contexto-de-america-latina-y-el-caribe>
- Barbosa, T. S. (2022). *O direito à explicação nas decisões automatizadas: Uma análise à luz do devido processo informacional* [El derecho a la explicación en las decisiones automatizadas: Un análisis a la luz del debido proceso informacional] [Tesis de maestría, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul]. <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/>

- tede/10294
- Benjamin, R. (2019). *Race after technology: Abolitionist tools for the new Jim Code*. Polity Press.
- Brasil. (2024). *Cadastro Único para Programas Sociais* [Sitio web]. Ministério da Cidadania. <https://www.gov.br/cidadania>
- Citron, D.K. (2008). Technological due process. *Washington University Law Review*, 85(6), 1249–1313.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA). (2025). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025* [Informe]. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82514-indice-latinoamericano-inteligencia-artificial-ilia-2025>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). (2024). *Brechas de desigualdad sociodemográfica en la Región Amazónica: Apoyo a la elaboración e implementación de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica* [Informe]. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80465-brechas-desigualdad-sociodemografica-la-region-amazonica-apoyo-la-elaboracion>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Governança em rede: Gestores se reúnem em Brasília para impulsionar modernização da gestão do Cadastro Ambiental Rural* [Gobernanza en red: Gestores se reúnen en Brasilia para impulsar la modernización de la gestión del Catastro Ambiental Rural] [Nota informativa]. <https://www.cepal.org/pt-br/notas/governanca-rede-gestores-se-reunem-brasilia-impulsionar-modernizacao-gestao-cadastro-ambiental>
- Comisión Europea. (2021). *Propuesta de reglamento sobre normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de IA)* [Documento normativo]. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). *Relatório de avaliação: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) - Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - Exercício 2022* (Relatório nº 1094283) [Informe de auditoría]. Governo Federal do Brasil. [https://www.unifal-mg.edu.br/sisu/wp-content/uploads/sites/72/2023/06/Relato%CC%81rio\\_Avaliac%CC%A7a%CC%83o\\_CadU%CC%81nico\\_1094283.pdf](https://www.unifal-mg.edu.br/sisu/wp-content/uploads/sites/72/2023/06/Relato%CC%81rio_Avaliac%CC%A7a%CC%83o_CadU%CC%81nico_1094283.pdf)
- Crawford, K. (2021). *Atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*. Yale University Press.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- Faria, G. (2022). *Tecnologias da informação e comunicação nas políticas sociais: Opacidade e ilusão democrata* [Tecnologías de la información y comunicación en las políticas sociales: Opacidad e ilusión democrática]. *Revista Katálysis*, 25(1), 137–146. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e82314>
- Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., Luetge, C., Madelin, R., Pagallo, U., Rossi, F., Schafer, B., Valcke, P., & Vayena, E. (2018). *AI4People—An ethical framework for a good AI society*. *Minds and Machines*, 28(4), 689–707. <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>
- Foro Económico Mundial. (2023). *The Presidio Recommendations on Responsible Generative AI* [Recomendaciones de Presidio sobre IA generativa responsable] [Informe]. <https://www.weforum.org/publications/the-presidio-recommendations-on-responsible-generative-ai/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2023). *População quilombola é de 1,3 milhão, indica recorte inédito do Censo* [La población quilombola es de 1,3 millones, indica recorte inédito del censo] [Nota de prensa]. Governo do Brasil. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/07/populacao-quilombola-e-de-1-3-milhao-indica-recorte-inedito-do-censo>
- Jobin, A., Ienca, M., & Vayena, E. (2019). *The global landscape of AI ethics guidelines*. *Nature Machine Intelligence*, 1(9), 389–399. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0088-2>
- Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Brasil). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)
- Marer, O., Bermudez-Plaza, N. C., Bagolle, A., & Tejerina, L. (2024). *Construyendo sistemas de protección social adaptativos en América Latina y el Caribe: Informe del Diálogo Regional de Política 2024*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/construyendo-sistemas-de-proteccion-social-adaptativos-en-america-latina-y-el-caribe>
- Ministério da Cidadania. (2023). *CadÚnico em Movimento: Resultados e novidades* [CadÚnico en movimiento: Resultados y novedades] [Presentación de diapositivas]. [https://ead.mds.gov.br/webview.php/srv/www/htdocs/badiunetdata/files/1/1314n0oe5hfifkzli4yv\\_packge/cadastro\\_em\\_movimento/arquivos/lives/slides/ppt\\_live\\_20230929.pdf](https://ead.mds.gov.br/webview.php/srv/www/htdocs/badiunetdata/files/1/1314n0oe5hfifkzli4yv_packge/cadastro_em_movimento/arquivos/lives/slides/ppt_live_20230929.pdf)
- Organización de los Estados Americanos. (2023). *Principios para una gobernanza ética y segura de la inteligencia artificial en las Américas* [Informe]. <https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1080&lang=2>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Banco de Desarrollo de América Latina. (2022). *Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América*

- Latina y el Caribe (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b189cb4-es>
- Pádua, S. R., & Lorenzetto, B. M. (2024). *O direito fundamental à explicabilidade da inteligência artificial utilizada em decisões estatais* [El derecho fundamental a la explicabilidad de la inteligencia artificial utilizada en decisiones estatales]. *Revista da AGU*, 23, 348–370. <https://revistaagu.agu.gov.br>
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- UNESCO. (2021). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial* [Documento normativo]. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa)
- Yeung, K. (2018). “Hypernudge”: Big data as a mode of regulation by design. *Information, Communication & Society*, 20(1), 118–136. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1186713>

## Artificial intelligence and social equity in Mercosur: the case of Brazil's Cadastro Único and a proposal for a regional regulatory framework

**Abstract:** This article analyzes the role of artificial intelligence (AI) in the management of social registries and programs in Mercosur countries, exploring its potential to enhance state efficiency while acknowledging the risks of exclusion it may generate. Based on the case study of Brazil's *Cadastro Único*, it examines how machine learning algorithms can optimize resources, detect inconsistencies, and anticipate social vulnerabilities. However, without appropriate ethical and regulatory frameworks, AI may reproduce structural biases and erode equity. The paper proposes guidelines for a regional regulatory framework that incorporates algorithmic audits, transparency, explainability, data governance, and human oversight. It argues that AI is not neutral—it reflects values, decisions, and hierarchies. Only through democratic regional governance can AI become a tool for inclusion and social justice rather than one that consolidates inequality under the guise of technical efficiency..

**Keywords:** artificial intelligence, social policies, targeting and equity, algorithmic governance, Mercosur.

### Resumen Biográfico

*Federico Pablo Piana:* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Doctorando en Relaciones Internacionales en la USAL. Docente de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la USAL.

### Financiamiento

Autofinanciado.

### Conflictos de Interés

El autor no presenta conflicto de interés.

### Cita

Piana, F. P. (2025). *Inteligencia artificial y equidad social en el Mercosur: el caso del Cadastro Único brasileño y la propuesta de un marco regulatorio regional*. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 6, 88-99. <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id151>