

MÓDULO 3

Paradigmas y enfoques de política pública en Inteligencia Artificial

PREGUNTAS QUE RESPONDE ESTE MÓDULO

- ¿Cuáles son los principales modelos de gobernanza de IA a nivel global y en qué se diferencian en su enfoque regulatorio?
- ¿Qué valores y prioridades refleja cada modelo de gobernanza?
- ¿Qué resultados concretos ha producido cada paradigma regulatorio en términos de protección de creadores, fomento de la innovación y desarrollo del sector cultural?
- ¿Qué tensiones existen entre promover la innovación tecnológica y proteger los derechos, la diversidad y el patrimonio de las industrias culturales y creativas?
- ¿Cómo han abordado otros países o regiones el equilibrio entre impulsar la IA y salvaguardar los intereses del sector cultural y creativo?

VALOR PARA HACEDORES DE POLÍTICA

- Previene la adopción de marcos regulatorios importados que podrían generar efectos no deseados en el contexto local.
- Diseña enfoques híbridos tomando los elementos más efectivos de diferentes paradigmas regulatorios.
- Identifica los trade-offs entre objetivos de política para decidir conscientemente qué se prioriza y qué se sacrifica.
- Articula una visión de gobernanza de IA coherente con las prioridades y valores nacionales.
- Cuenta con un lenguaje común para negociar posiciones de convergencia regulatoria con los demás países SICA.

MÓDULO 3

Paradigmas y enfoques de política pública en Inteligencia Artificial

Este módulo presenta un marco conceptual que identifica y analiza los principales paradigmas de gobernanza de Inteligencia Artificial a nivel global, ayudándote a comprender las diferentes filosofías regulatorias, sus supuestos subyacentes, y sus implicaciones prácticas para las industrias culturales y creativas.

A nivel mundial, los gobiernos han adoptado aproximaciones diferentes para regular la IA. Estas diferencias no son solo técnicas, pues reflejan visiones distintas sobre el papel del Estado en la economía, la relación entre innovación tecnológica y protección de derechos, el peso relativo de la eficiencia económica frente a la equidad social, y los valores que deben prevalecer cuando entran en tensión los intereses de las grandes empresas tecnológicas, los derechos de los creadores individuales y el bienestar colectivo de las sociedades.

Comprender estos paradigmas antes de revisar las opciones específicas de política pública (Módulo 5) o los instrumentos disponibles (Módulo 4) te permitirá identificar los supuestos y valores detrás de cada propuesta regulatoria que llegue a tu mesa, anticipar las consecuencias a largo plazo de diferentes decisiones de política, comunicar con claridad la visión de tu país a otros actores nacionales e internacionales, diseñar enfoques híbridos que combinen elementos de distintos paradigmas según tus objetivos específicos, y evitar la adopción acrítica de modelos importados sin comprender sus implicaciones para tu contexto.

Principales modelos de gobernanza de IA

A partir de un análisis de las principales estrategias de gobernanza de IA implementadas a nivel global, podemos identificar cuatro paradigmas fundamentales. Cada uno representa una filosofía distinta sobre cómo debe gobernarse la IA, qué actores deben liderar el proceso, qué valores deben priorizarse, qué instrumentos son más apropiados, y qué rol debe jugar el Estado frente al mercado y la sociedad civil.

Es importante señalar que ningún país aplica un paradigma en estado puro. En la práctica, todos los marcos regulatorios existentes combinan elementos de varios paradigmas, con énfasis diferentes según el sector específico, el momento político, las capacidades institucionales disponibles, y las presiones de diferentes grupos de interés.

Pro-innovación *(orientado al mercado)*

La IA es un motor de crecimiento económico, productividad y competitividad nacional que no debe ser obstaculizado por regulaciones prematuras, excesivas o mal diseñadas.

Basado en derechos *(orientado a la protección)*

Existen derechos humanos, laborales, culturales y de propiedad intelectual que son anteriores y superiores a cualquier consideración de eficiencia económica o velocidad de innovación.

Autorregulación *(orientado a la industria)*

La industria tecnológica posee ventajas únicas para gestionar los riesgos de la IA de manera responsable sin necesidad de intervención estatal obligatoria.

Participativo *(orientado a la sociedad civil)*

Las personas y comunidades afectadas por la IA deben tener voz efectiva en las decisiones sobre su gobernanza.

Principales modelos de gobernanza de IA

1

Pro-innovación (orientado al mercado)

La IA es un motor de crecimiento económico, productividad y competitividad nacional que no debe ser obstaculizado por regulaciones prematuras, excesivas o mal diseñadas.

Principios

- El mercado es el mecanismo más eficiente para asignar recursos, identificar aplicaciones valiosas de la tecnología, y corregir problemas.
- La intervención estatal tiende a distorsionar incentivos, aumentar costos de cumplimiento que afectan desproporcionadamente a empresas pequeñas, frenar el ritmo de la innovación, y generar marcos regulatorios que quedan obsoletos antes de poder implementarse dada la velocidad del cambio tecnológico.
- Cuando la regulación es inevitable, es preferible que sea ligera, flexible, basada en principios generales, tecnológicamente neutral (que no favorezca ni perjudique tecnologías específicas), y enfocada en resultados más que en procesos.
- Se privilegian los incentivos positivos (subsidios a la investigación, exenciones fiscales para inversión en IA, creación de sandboxes regulatorios, programas de aceleración de startups) sobre las prohibiciones, requisitos obligatorios o sanciones.

¿Qué valores y prioridades refleja?

Competitividad

Libertad empresarial y de mercado

Velocidad de adopción

Atracción de inversión

Posicionamiento como hub de innovación

¿Cómo regula la IA?

En el contexto específico de las industrias culturales y creativas, este enfoque tiende a ver la IA generativa principalmente como una oportunidad para democratizar la creación, reducir costos de producción, habilitar nuevas formas de expresión artística, y expandir mercados. Las preocupaciones sobre derechos de autor, desplazamiento laboral o apropiación cultural se consideran legítimas pero manejables mediante soluciones de mercado (nuevos modelos de licenciamiento, plataformas de compensación voluntaria) sin necesidad de intervención regulatoria pesada.

Principales modelos de gobernanza de IA

1

Pro-innovación (orientado al mercado)

La IA es un motor de crecimiento económico, productividad y competitividad nacional que no debe ser obstaculizado por regulaciones prematuras, excesivas o mal diseñadas.

Estados Unidos

La Orden Ejecutiva sobre Inteligencia Artificial de 2019 estableció que “las agencias federales deben evitar regulaciones que obstaculicen innecesariamente la innovación en IA” y priorizó el “liderazgo estadounidense” en el desarrollo de IA¹. La normativa contempla algunos requisitos de seguridad y transparencia para sistemas de alto riesgo.

Reino Unido

El país adoptó un enfoque pro-innovación en su estrategia de IA de 2021 y su marco regulatorio de 2023. El gobierno británico rechazó crear una ley de IA y optó por un enfoque sectorial donde cada regulador existente aplica principios generales a su ámbito³.

En el sector cultural, se buscó evitar una minería de textos y datos que habría permitido el entrenamiento de modelos de IA con obras protegidas sin necesidad de consentimiento ni compensación.

Chile y Colombia

En América Latina, países como Chile y Colombia han incorporado elementos del paradigma pro-innovación en sus estrategias nacionales de IA. Chile priorizó en su Política Nacional de IA (2021) la creación de condiciones habilitantes para el desarrollo del ecosistema de IA, la atracción de inversión, y la formación de talento, con escasas referencias a regulación prescriptiva⁴. Colombia ha enfatizado la creación de *sandboxes* regulatorios y centros de innovación, y su Centro para la Cuarta Revolución Industrial (C4RI) en Medellín opera como laboratorio de experimentación con enfoque pro-innovación⁵.

Oportunidades

- Los creadores pueden acceder más rápidamente a herramientas de IA sin barreras regulatorias.
- Puede haber mayor inversión privada en tecnología cultural y nuevas plataformas.
- Los costos regulatorios bajos benefician a pequeños productores culturales y creadores independientes.
- Existe flexibilidad para experimentar con nuevos modelos de negocio que integren IA.

Riesgos

- El uso no autorizado de obras para entrenar modelos de IA puede ocurrir sin consecuencias legales claras ni compensación a creadores.
- Puede producirse concentración de mercado en pocas plataformas dominantes que controlan la infraestructura de IA.
- El desplazamiento laboral puede ocurrir sin mecanismos de transición ni protección social.
- Los creadores carecen de poder de negociación frente a grandes plataformas tecnológicas.

Principales modelos de gobernanza de IA

2

Basado en derechos (orientado a la protección)

Existen derechos humanos, laborales, culturales y de propiedad intelectual que son anteriores y superiores a cualquier consideración de eficiencia económica o velocidad de innovación.

Principios

- Estado tiene la obligación afirmativa de proteger los derechos humanos, laborales, culturales y de propiedad intelectual incluso si eso implica costos para el desarrollo tecnológico, límites a la libertad empresarial, o reducción de la competitividad internacional.
- Los sistemas de IA incorporan sesgos de sus datos de entrenamiento y de quienes diseñan los sistemas. Además, redistribuyen el poder de maneras que frecuentemente benefician a quienes ya son poderosos, y afectan derechos de manera asimétrica, impactando más a grupos vulnerables que tienen menos capacidad de resistencia o adaptación.
- La IA requiere regulación ex ante (antes de que ocurran los daños) mediante requisitos de diseño, evaluaciones de impacto, y prohibiciones de usos de alto riesgo, y no solo remedios ex post (después de que se produzcan los daños, mediante demandas judiciales o sanciones administrativas).
- La autorregulación voluntaria de la industria es insuficiente porque las empresas tecnológicas tienen incentivos estructurales para externalizar costos a terceros (creadores cuyas obras usan sin pagar, trabajadores que desplazan, comunidades cuyas expresiones culturales apropian) mientras internalizan los beneficios.

¿Qué valores y prioridades refleja?

Dignidad humana

Protección de derechos

Equidad en la distribución del riesgo

Rendición de cuentas

Seguridad

Legitimidad democrática

¿Cómo regula la IA?

Este enfoque reconoce a los creadores como titulares de derechos que merecen protección efectiva, no solo reconocimiento nominal. Considera que el derecho de autor no es un obstáculo a la innovación sino un incentivo fundamental para la creación que debe adaptarse al entorno digital sin ser vaciado de contenido. Prioriza la transparencia sobre qué datos se usan para entrenar modelos de IA, el consentimiento de los titulares de derechos, y la remuneración justa cuando sus obras contribuyen valor a sistemas comerciales.

Principales modelos de gobernanza de IA

2

Basado en derechos (orientado a la protección)

Existen derechos humanos, laborales, culturales y de propiedad intelectual que son anteriores y superiores a cualquier consideración de eficiencia económica o velocidad de innovación.

Unión Europea

El Reglamento de Inteligencia Artificial (AI Act), adoptado en 2024, es un marco regulatorio muy exhaustivo. Clasifica los sistemas de IA por niveles de riesgo, prohíbe ciertas aplicaciones consideradas incompatibles con derechos fundamentales (como el *scoring* social masivo o la identificación biométrica en tiempo real en espacios públicos), y establece obligaciones diferenciadas de transparencia, evaluación de impacto, supervisión humana, y gobernanza de datos según el nivel de riesgo⁶.

Para el sector cultural, la Directiva de Derechos de Autor de 2019 ya había establecido que la minería de textos y datos con fines comerciales requiere autorización de los titulares de derechos⁷. Esto significa que las empresas de IA que quieran entrenar modelos con obras protegidas en territorio europeo deben obtener licencias. El AI Act complementa esto con obligando a los modelos de IA a publicar resúmenes de los datos protegidos por derechos de autor utilizados en su entrenamiento.

Algunos críticos señalan que la carga regulatoria puede beneficiar a grandes empresas con recursos para cumplir mientras perjudica a startups, y que la implementación efectiva del marco aún está por verse⁸.

Brasil

Brasil ha avanzado en una dirección similar con su Marco Legal de IA. El proyecto de ley incorpora principios de derechos humanos, no discriminación, transparencia, y explicabilidad como ejes centrales. Aunque no aborda específicamente las industrias culturales y creativas, establece principios generales aplicables y ha incluido participación de organizaciones culturales en su proceso de consulta pública⁹.

Oportunidades

- Protección legal robusta del derecho de autor frente al uso por sistemas de IA.
- Obligaciones de transparencia que permiten a creadores saber si sus obras fueron utilizadas.
- Mecanismos de reparación cuando se vulneran derechos.
- La diversidad cultural como valor explícitamente protegido por la regulación.
- Base legal para negociaciones colectivas de licenciamiento.

Riesgos

- Complejidad regulatoria que puede ser difícil de navegar para creadores individuales sin recursos legales.
- Posible relentización del acceso a herramientas innovadoras.
- Dependencia de capacidad institucional de supervisión y enforcement que puede no existir en países con recursos limitados.
- Riesgo de que una regulación diseñada para proteger termine beneficiando principalmente a grandes actores que pueden cumplirla.

Principales modelos de gobernanza de IA

3

Autorregulación (orientado a la industria)

La industria tecnológica posee ventajas únicas para gestionar los riesgos de la IA de manera responsable sin necesidad de intervención estatal obligatoria.

Principios

- La industria tiene el conocimiento técnico de cómo funcionan los sistemas, la agilidad para adaptar prácticas a cambios tecnológicos rápidos, los incentivos reputacionales y comerciales para evitar escándalos, y la capacidad de desarrollar estándares técnicos detallados que no se pueden especificar en una ley.
- Los códigos de conducta voluntarios, los estándares técnicos desarrollados por la industria, los mecanismos de certificación privados, las coaliciones empresariales comprometidas con prácticas responsables, y los sistemas de auditoría por terceros son más efectivos que la regulación tradicional para varios propósitos: son más flexibles y pueden actualizarse rápidamente, incorporan conocimiento técnico de frontera, generan compromiso genuino de quienes deben implementarlos (a diferencia de normas impuestas externamente), y evitan los costos de cumplimiento y distorsiones de mercado asociados a la regulación obligatoria.
- Las empresas tienen incentivos para demostrar que pueden manejarse responsablemente precisamente para evitar intervenciones gubernamentales que serían más costosas y menos adaptadas a sus realidades operativas.

¿Qué valores y prioridades refleja?

Flexibilidad

Competitividad

Adaptabilidad

Eficiencia

Voluntariedad

¿Cómo regula la IA?

Este enfoque se manifiesta en iniciativas como compromisos voluntarios de empresas de IA sobre marcas de agua y procedencia de contenidos, acuerdos bilaterales entre plataformas de IA y titulares de derechos (como los acuerdos de OpenAI con medios de comunicación), estándares técnicos para autenticación de contenidos (como la Content Authenticity Initiative), y principios de IA responsable adoptados por asociaciones empresariales del sector tecnológico y creativo.

Principales modelos de gobernanza de IA

3

Autorregulación (orientado a la industria)

La industria tecnológica posee ventajas únicas para gestionar los riesgos de la IA de manera responsable sin necesidad de intervención estatal obligatoria.

No existe una jurisdicción que haya adoptado la autorregulación como paradigma único, pero sí hay múltiples ejemplos de esquemas de autorregulación que operan solos o en combinación con regulación estatal.

En el sector cultural, sociedades de gestión colectiva en varios países han comenzado a negociar directamente con empresas de IA sobre condiciones de uso de repertorios para entrenamiento. Por ejemplo, la Sociedad de Autores, Compositores y Editores de Música llegó a un acuerdo piloto con una plataforma de IA para licenciar parte de su catálogo para entrenamiento¹⁰, mientras que en Alemania¹¹ y Reino Unido¹² las organizaciones gremiales de trabajadores han adoptado posiciones más confrontacionales, exigiendo regulación obligatoria ante lo que consideran el fracaso de las negociaciones voluntarias.

Los resultados observables de estos esquemas de autorregulación son mixtos. Los defensores señalan que han logrado avances, como estándares técnicos de procedencia que ahora existen y pueden ser adoptados, sin esperar años de procesos legislativos. Los críticos señalan que la adopción voluntaria es fragmentaria (muchas empresas no adhieren o adhieren selectivamente), que no hay mecanismos de cumplimiento, que los acuerdos reflejan la asimetría de poder entre plataformas tecnológicas y creadores, y que existe un problema de “free rider” donde las empresas que no adoptan estándares voluntarios obtienen ventajas competitivas sobre las que sí lo hacen.

Oportunidades

- Desarrollo de estándares técnicos sofisticados por quienes mejor entienden la tecnología.
- Flexibilidad para adaptar normas a cambios rápidos.
- Menor carga administrativa para el Estado con recursos limitados.
- Posibilidad de desarrollar estándares sectoriales específicos para diferentes industrias culturales.
- Acuerdos bilaterales pueden ser más rápidos que procesos legislativos.

Riesgos

- Sin mecanismos de cumplimiento obligatorio, los incentivos de las empresas pueden no alinearse con la protección de los creadores.
- Riesgo de lavado de imagen por parte de las empresas, donde los compromisos éticos son cosméticos y orientados a relaciones públicas más que a cambios sustantivos.
- Los creadores individuales y sus organizaciones no pueden negociar en igualdad de condiciones con empresas que tienen valuaciones de cientos de miles de millones de dólares.
- Las empresas que no adoptan estándares voluntarios obtienen ventaja competitiva.
- Los acuerdos bilaterales pueden beneficiar a grandes titulares de derechos, mientras dejan fuera a creadores independientes.

Principales modelos de gobernanza de IA

4

Participativo (orientado a la sociedad civil)

Las personas y comunidades afectadas por la IA deben tener voz efectiva en las decisiones sobre su gobernanza.

Principales características

- La legitimidad de cualquier marco regulatorio depende de que haya sido construido con participación de los diversos actores del ecosistema, no solo de los más poderosos o los que tienen más fácil acceso a los espacios de decisión.
- Ni el Estado ni el mercado (que amplifica las voces de quienes tienen poder económico), ni los expertos técnicos (que pueden tener sesgos disciplinarios y desconocer las realidades vividas por comunidades afectadas) tienen el monopolio de la sabiduría sobre cómo debe gobernarse la IA.
- Los creadores, los trabajadores culturales, las comunidades indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión, las audiencias, y las organizaciones de la sociedad civil tienen conocimientos situados que son esenciales para diseñar políticas que realmente funcionen y que cuenten con aceptación social.
- Se privilegian los mecanismos de consulta pública, deliberación ciudadana, codiseño de políticas, representación de grupos afectados, y modelos de gobernanza distribuida donde el poder de decisión no se concentra en un solo actor.

¿Qué valores y prioridades refleja?

Legitimidad democrática

Rendición de cuentas horizontal

Inclusión

Apropiación social de políticas

Justicia epistémica

¿Cómo regula la IA?

Este enfoque reconoce que los creadores no son solo titulares de derechos individuales sino también miembros de comunidades con intereses colectivos, que las comunidades indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión tienen derechos específicos sobre su patrimonio cultural que no pueden ser decididos por terceros sin su consentimiento, que los trabajadores culturales precarizados merecen voz aunque no estén organizados en gremios formales, y que las decisiones sobre IA y cultura deben reflejar la diversidad del sector y no solo los intereses de los actores más visibles o poderosos.

Principales modelos de gobernanza de IA

4

Participativo (orientado a la sociedad civil)

Las personas y comunidades afectadas por la IA deben tener voz efectiva en las decisiones sobre su gobernanza.

Canadá

El Algorithmic Impact Assessment Tool (Herramienta de Evaluación de Impacto Algorítmico) desarrollada por el gobierno federal evalúa riesgos técnicos e incorpora consideraciones de impacto en comunidades específicas¹³.

La Estrategia Pancandiense de IA incluyó representación de pueblos originarios (First Nations, Métis, Inuit) en su diseño, reconociendo sus derechos específicos sobre datos y conocimientos tradicionales¹⁴. El concepto de “Indigenous Data Sovereignty” (Soberanía de Datos Indígenas) ha ganado tracción institucional, estableciendo que las comunidades indígenas tienen derecho a controlar la recolección, uso y difusión de datos sobre ellas y su patrimonio.

Nueva Zelanda

El país desarrolló el Algorithm Charter for Aotearoa New Zealand mediante un proceso de consulta pública amplia que incluyó a comunidades Māori¹⁵.

El Charter incorpora el concepto de “tikanga” (protocolos culturales Māori) en la gobernanza de algoritmos gubernamentales, partiendo de que la evaluación de impacto de sistemas de IA debe considerar perspectivas culturales específicas y no solo criterios técnicos universales¹⁶.

México

México realizó una consulta pública para su Estrategia de IA que incluyó participación del sector cultural, aunque la implementación posterior ha sido limitada¹⁷. Organizaciones de la sociedad civil como Al Sur (coalición de organizaciones latinoamericanas de derechos digitales) han promovido activamente la participación de comunidades en debates sobre IA. El movimiento de Soberanía de Datos Indígenas (GIDA - Global Indigenous Data Alliance) tiene presencia creciente en la región, con comunidades indígenas en varios países desarrollando protocolos propios sobre uso de sus datos y expresiones culturales por sistemas de IA¹⁸.

Oportunidades

- Políticas que reflejan las necesidades reales y diversas del sector creativo local, no solo las de los actores más visibles.
- Mayor legitimidad y aceptación social de las políticas resultantes.
- Protección efectiva del patrimonio cultural y conocimientos tradicionales mediante consentimiento previo, libre e informado de las comunidades titulares.
- Apropiación colectiva de las decisiones de política.

Riesgos

- Los procesos de consulta y deliberación pueden ser lentos y retrasar respuestas urgentes a problemas que avanza rápidamente.
- Riesgo de captura por actores con más recursos para participar (tiempo, conocimiento técnico, acceso a espacios de decisión).
- Complejidad de agregar múltiples intereses que a veces son contradictorios.
- Requiere recursos importantes para facilitar participación genuina (traducción, accesibilidad, facilitación de deliberación).

Tensiones entre innovación y protección cultural

Cualquier marco regulatorio para la IA en el ámbito cultural debe navegar una serie de tensiones que reflejan la complejidad inherente de regular una tecnología transformadora con impactos desiguales sobre distintos actores, comunidades y contextos. Reconocerlas explícitamente es el primer paso para diseñar políticas que alcancen equilibrios razonables en lugar de respuestas absolutas. A continuación se presentan las principales tensiones identificadas.

VELOCIDAD DE INNOVACIÓN VS. PROTECCIÓN DE DERECHOS

La IA avanza tan rápido que cualquier regulación corre el riesgo de llegar tarde o, si se apresura, de estar mal diseñada. Esto es especialmente problemático para las industrias creativas, ya que el entrenamiento masivo con obras protegidas ocurrió antes de que existiera regulación al respecto. Ante esto, EE.UU. ha dejado que los tribunales resuelvan caso por caso, la UE ha optado por marcos detallados aunque lentos, y otros países buscan vías intermedias como principios generales o sandboxes regulatorios.

ARMONIZACIÓN GLOBAL VS. ADAPTACIÓN AL CONTEXTO LOCAL

La IA opera globalmente, lo que presiona hacia la armonización regulatoria: un país pequeño con reglas muy distintas puede quedar excluido o ver sus normas evadidas. Sin embargo, las diferencias en contextos culturales, capacidades institucionales y tradiciones jurídicas hacen que importar marcos sin adaptarlos resulte ineficaz.

PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO VS. LIBERTAD DE LOS CREADORES

El uso sin consentimiento de expresiones culturales de comunidades indígenas u otros grupos culturales y lingüísticos en situación de vulnerabilidad constituye una forma de extractivismo cultural. El enfoque de Soberanía de Datos Indígenas propone que las propias comunidades definan los protocolos de uso, con distintos niveles de apertura según el tipo de expresión y mecanismos de consentimiento colectivo, procurando evitar regulaciones excesivas que limiten a los propios creadores de esas comunidades el uso de la IA.

PROTECCIÓN DE CREADORES ESTABLECIDOS VS. ACCESO PARA NUEVOS CREADORES

Los creadores establecidos buscan regulaciones fuertes que protejan sus derechos, mientras los emergentes pueden ver la IA como herramienta democratizadora y preferir marcos más flexibles. Esto se refleja en debates como licenciamiento individual vs. colectivo, o acceso libre vs. pago por herramientas de IA. Como los gremios suelen representar a creadores establecidos, un proceso participativo genuino requiere mecanismos específicos para incluir voces emergentes e informales.

Lecciones para la región SICA

1

La protección legal fuerte es posible, pero requiere capacidad institucional significativa.

La regulación robusta puede modificar el comportamiento de las empresas tecnológicas cuando existe una amenaza regulatoria creíble. Sin embargo, su efectividad depende de la capacidad del Estado para implementarla y de mecanismos que no excluyan a los creadores independientes.

- Los desarrolladores de IA comienzan a negociar acuerdos de licenciamiento con titulares de derechos cuando enfrentan marcos regulatorios exigentes, como lo demuestra la respuesta de algunas empresas ante la Directiva de Derechos de Autor de la UE (2019) y el Reglamento de IA (2024).
- Los mecanismos de protección individual, como los sistemas de opt-out, resultan inefectivos cuando los creadores carecen de recursos técnicos y legales para implementarlos.
- La regulación puede inadvertidamente favorecer a grandes actores con capacidad de negociación (editoriales, sellos discográficos) sobre creadores independientes que no tienen recursos para demandar por infracciones.
- Los mecanismos de transparencia, como los “resúmenes” de contenidos usados en entrenamiento exigidos por la UE, aún no han demostrado ser útiles en la práctica.
- La implementación efectiva requiere capacidad institucional robusta, lo que sugiere la necesidad de estrategias de fortalecimiento institucional previas o paralelas a la adopción de marcos regulatorios ambiciosos.

2

La construcción participativa produce marcos con mayor legitimidad, pero demanda tiempo y recursos.

Incluir diversas voces en el diseño de políticas de IA enriquece el contenido de los marcos regulatorios y genera legitimidad social. Estos procesos requieren tiempo y el sector cultural debe posicionarse activamente para ser incluido.

- La participación de organizaciones culturales y de derechos digitales en consultas públicas es esencial para incorporar perspectivas que no surgirían de procesos puramente técnicos, como la atención a comunidades tradicionales y grupos vulnerables.
- Los procesos participativos minuciosos, como el desarrollado por Brasil para su Marco Legal de IA, generan marcos con legitimidad social que facilitan su implementación posterior.
- Existe frecuentemente una brecha entre los principios declarados en estos marcos y los mecanismos concretos de cumplimiento, lo que requiere atención específica a la operacionalización.
- Instar a los sectores culturales a articularse les permitirá posicionarse activamente para participar de manera organizada en los procesos de consulta para que sus intereses estén representados.
- Estos procesos requieren inversión alta en tiempo y recursos para facilitar participación genuina de sectores con menor capacidad de incidencia.

Lecciones para la región SICA

3

Los países con recursos limitados pueden desarrollar capacidades mediante un enfoque gradualista.

Es posible construir gobernanza efectiva de IA sin grandes presupuestos ni nuevas burocracias, priorizando el desarrollo de capacidades institucionales sobre la regulación compleja y aprovechando estructuras existentes.

- Comenzar con la regulación del uso de IA en el sector público antes de abordar el privado permite desarrollar experiencia institucional sin sobrecargar capacidades limitadas.
- Distribuir responsabilidades entre instituciones existentes (agencias de gobierno digital, ministerios sectoriales, academia) es más sostenible que crear nuevas estructuras dedicadas exclusivamente a IA.
- Priorizar la formación de funcionarios y el desarrollo de capacidades antes de imponer obligaciones regulatorias complejas evita una regulación prematura que podría quedar obsoleta.
- La coordinación regional, como la buscada por Uruguay en el marco del Mercosur, puede aumentar la influencia colectiva de países con capacidades tecnológicas limitadas frente a empresas tecnológicas globales.
- Dotar a los sectores culturales de las capacidades para articularse, contribuye a evitar el riesgo de que queden relegados en las estrategias generales de IA.

4

Los sandboxes regulatorios permiten aprender antes de regular, pero deben complementarse con protección de derechos.

La experimentación controlada genera aprendizajes valiosos en contextos de alta incertidumbre tecnológica, pero no debe sustituir indefinidamente los marcos que protejan derechos de creadores y trabajadores culturales.

- Los sandboxes generan aprendizajes que pueden informar regulación posterior más precisa y contextualizada, como ha demostrado Colombia con su Centro para la Cuarta Revolución Industrial (C4RI) en el sector financiero.
- Este enfoque atrae inversión extranjera y posiciona a los países como hubs de innovación, lo que puede ser atractivo para gobiernos con agendas de desarrollo económico.
- No existe ningún sandbox regulatorio específico para industrias culturales y creativas a nivel mundial, lo que representa una oportunidad para que la región SICA innove y genere modelos replicables.
- La experimentación en el sector cultural (digitalización del patrimonio, herramientas para lenguas nativas) ha generado casos de uso interesantes pero sin traducirse aún en política pública sistemática.
- El riesgo principal es que la fase de “experimentación” se extienda indefinidamente, postergando protecciones necesarias para creadores mientras las empresas tecnológicas consolidan prácticas que después serán difíciles de revertir.

Lecciones para la región SICA

5

La organización gremial es un factor crucial para obtener protecciones, independientemente del marco regulatorio estatal.

La acción colectiva de trabajadores culturales puede obtener protecciones que la regulación estatal no ha proporcionado, y su fortalecimiento debe considerarse parte integral de cualquier estrategia de gobernanza de IA.

- La movilización gremial puede lograr resultados concretos donde la regulación estatal ha sido lenta o inexistente: las huelgas de guionistas y actores en Estados Unidos (2023) obtuvieron prohibiciones al uso de IA para escribir guiones, requisitos de consentimiento para uso de imagen digital, y compensación justa.
- Las sociedades de gestión colectiva pueden jugar un rol importante si tienen capacidad técnica y organizacional, ya sea negociando acuerdos piloto con empresas de IA (como algunas europeas) o presionando por regulación obligatoria.
- La diversidad de estrategias adoptadas por diferentes gremios (negociación vs. litigio vs. incidencia política) refleja la incertidumbre sobre cuál enfoque será más efectivo, lo que sugiere valor en mantener múltiples vías simultáneas.
- Los países de la región SICA deben evaluar el estado de la organización gremial de su sector cultural como parte del diagnóstico de preparación (Módulo 2).
- El fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de los trabajadores culturales debe considerarse una inversión estratégica, no solo un tema laboral, dentro de la política de gobernanza de IA.

Guía paso a paso para construir el enfoque de gobernanza de IA

PASO 1. Clarifica tus objetivos de política cultural para IA

Antes de elegir instrumentos o enfoques regulatorios, necesitas claridad sobre qué objetivos buscas lograr. No todos los objetivos son igualmente prioritarios en todos los contextos, y algunos pueden estar en tensión entre sí. Considera las siguientes preguntas:

- ¿Cómo quiere fomentar tu país la adopción de IA en el sector creativo para aumentar productividad y competitividad, al tiempo que protege a los creadores de los riesgos que la IA representa para sus derechos y medios de vida?
- ¿Qué sectores podrían requerir atención diferenciada (música, audiovisual, artesanías, editorial, etc.)?
- ¿Qué expresiones culturales (patrimonio material e inmaterial, lenguas indígenas, conocimientos tradicionales) son particularmente vulnerables y requieren protección especial?
- ¿Cuál es la situación actual del empleo en las industrias culturales de tu país y qué impacto anticipas de la IA en los próximos años?
- ¿De manera general, ¿qué capacidades consideras que tienen actualmente los creadores de tu país para acceder a herramientas de IA y cuáles son las barreras principales?

PASO 2. Evalúa tus capacidades institucionales reales

El paradigma que puedes implementar depende de las capacidades institucionales que tengas. Usa los resultados de la autoevaluación (módulo 2) para responder:

- ¿Tiene tu país capacidad para diseñar regulación compleja de IA? ¿Hay expertise técnico suficiente en el gobierno? Si no, un enfoque basado en derechos muy prescriptivo puede ser inviable en el corto plazo.
- ¿Tiene tu país capacidad para hacer cumplir regulación de IA? ¿Existen autoridades con mandato, recursos y conocimiento técnico para supervisar y sancionar? Si no, las obligaciones legales pueden quedar en el papel.
- ¿Existen gremios u organizaciones del sector cultural con capacidad de interlocución? Si sí, un enfoque participativo es más viable y un enfoque de autorregulación supervisada puede funcionar.
- ¿Hay sociedades de gestión colectiva funcionales? Si sí, esquemas de licenciamiento colectivo son una opción realista.
- ¿Cuál es la capacidad de monitoreo y generación de evidencia? Sin datos, es difícil diseñar políticas basadas en evidencia o evaluar si cualquier enfoque está funcionando.

Guía paso a paso para construir el enfoque de gobernanza de IA

PASO 3. Considera tu posición en el ecosistema global y regional

Tu país no opera en aislamiento: las decisiones de gobernanza de IA de otras jurisdicciones afectan tus opciones, y las alianzas regionales pueden aumentar tu influencia. Considera:

- ¿Qué marco regulatorio están adoptando tus principales socios comerciales? La divergencia significativa tiene costos (empresas que no operan en tu mercado, contenidos que no están disponibles).
- ¿De dónde provienen las principales herramientas de IA que usa el sector cultural de tu país? Probablemente de Estados Unidos o China.
- ¿Tienes alguna capacidad de influir en el comportamiento de estas empresas?
- ¿Existen oportunidades de coordinación regional (SICA, CECC, otros foros) que aumenten el poder de negociación colectivo frente a plataformas globales?
- ¿Hay instrumentos internacionales (Convenciones de UNESCO, tratados de OMPI) a los que tu país está adherido que orienten o restrinjan tu enfoque?

PASO 4. Diseña un enfoque híbrido coherente con las necesidades y capacidades del país

Con los elementos anteriores, puedes diseñar un enfoque que combine elementos de distintos paradigmas de manera coherente. Un ejemplo de enfoque híbrido coherente para un país de la región con capacidades institucionales moderadas podría estructurarse de la siguiente manera:

- **Propiedad intelectual:** Exigir autorización para entrenamiento de IA con obras protegidas, pero mediante licencias colectivas obligatorias administradas por sociedades de gestión existentes, no licenciamiento individual.
- **Fomento y capacitación:** Maximizar acceso de creadores a herramientas de IA, programas de alfabetización digital y espacios de experimentación sin regulación prescriptiva.
- **Patrimonio cultural y conocimientos tradicionales:** Consentimiento previo, libre e informado de comunidades indígenas y afrodescendientes según protocolos definidos por ellas mismas.
- **Estándares de transparencia:** Adopción voluntaria de estándares internacionales con supervisión pública y amenaza creíble de regulación obligatoria si es insuficiente.
- **Protección laboral:** Requisitos legales mínimos diseñados con participación de sindicatos y gremios del sector.