

MÓDULO 6

Guías de implementación de políticas públicas de IA

PREGUNTAS QUE RESPONDE ESTE MÓDULO

1. ¿Cómo paso de una decisión de política pública a una implementación efectiva?
2. ¿Qué pasos concretos debo seguir y en qué orden?
3. ¿Qué actores debo involucrar en cada fase del proceso?
4. ¿Cuánto tiempo toma realmente implementar cada tipo de instrumento?
5. ¿Qué obstáculos enfrentaré y cómo puedo anticiparlos?

VALOR PARA HACEDORES DE POLÍTICA

1. Reduce la incertidumbre y el riesgo de fracaso en la ejecución de políticas complejas.
2. Acelera los procesos de implementación al proporcionar rutas probadas y plantillas.
3. Facilita la coordinación interinstitucional al clarificar roles y responsabilidades específicas.
4. Permite comunicar planes de acción claros a autoridades superiores, legisladores y financiadores.
5. Proporciona herramientas concretas para gestión de proyectos y rendición de cuentas durante la ejecución.

MÓDULO 6

Guías de implementación de políticas públicas de IA

Este módulo tiene por objeto acompañar a los Estados en la traducción de las opciones de política pública del Módulo 5 a procesos de implementación informados, sostenibles y culturalmente pertinentes. Ofrece un marco común de referencia que las autoridades nacionales podrán adaptar, complementar y ajustar de acuerdo con sus marcos jurídicos, sus prioridades de política cultural y los procesos de diálogo social que cada Estado considere convenientes

Mientras el Módulo 5 presenta un repertorio de intervenciones posibles, este aborda la pregunta complementaria de cómo podrían organizarse esas intervenciones en la práctica, prestando especial atención a las decisiones sustantivas que cada responsable de política deberá ponderar y a las tensiones de interés que la intersección entre inteligencia artificial y cultura suele suscitar.

Orientaciones para el uso del módulo

El módulo se organiza en siete guías diferenciadas por tipo de intervención. No se sugiere su lectura íntegra: cada autoridad podrá consultar aquellas que correspondan a las opciones priorizadas a partir del Módulo 5. Cada guía contiene los siguientes componentes:

- **Decisiones de diseño que merecen ponderación:** los puntos de bifurcación donde la autoridad responsable deberá considerar caminos alternativos, con un análisis equilibrado de las consecuencias previsibles de cada opción y de las condiciones contextuales que pueden favorecer una u otra.
- **Contenido sustantivo orientativo:** elementos que los instrumentos podrían incorporar, acompañados de ejemplos ilustrativos adaptados a las realidades de la región SICA, sin pretensión de exhaustividad ni de prescripción.
- **Consideraciones sobre el diálogo entre actores:** reflexiones sobre cómo facilitar el entendimiento entre los distintos sectores interesados, reconociendo la legitimidad de las diversas posiciones que se manifiestan en este campo.
- **Aprendizajes documentados a nivel internacional:** experiencias que la cooperación internacional ha permitido sistematizar, con identificación de los aspectos que han requerido ajustes posteriores en distintos contextos.

Guía A. Implementación de marcos normativos

Esta guía borda los instrumentos no legislativos: lineamientos interpretativos, protocolos, decretos ministeriales y cláusulas modelo. Se trata de instrumentos relativamente accesibles cuyos resultados pueden hacerse visibles en horizontes de seis a doce meses. Su efectividad, no obstante, depende de un conjunto de decisiones de diseño que conviene examinar con detenimiento.

Decisión 1: Posición respecto al entrenamiento de modelos de IA con obras protegidas

Si la autoridad competente está elaborando lineamientos interpretativos (Opción 1.1), una de las decisiones más relevantes es definir qué posición adoptará el país respecto a si el entrenamiento de modelos de IA con obras protegidas por derechos de autor requiere autorización previa del titular de derechos. Es una decisión con consecuencias importantes, y conviene abordarla mediante un análisis ponderado de las opciones disponibles.

Posición	Fundamento jurídico típico	Consecuencias prácticas
El entrenamiento SÍ requiere autorización	La reproducción de la obra para alimentar un modelo constituye un acto de reproducción comprendido en el derecho exclusivo del autor. Las excepciones como la cita o usos limitados no se extenderían a usos masivos de carácter comercial.	Refuerza la posición negociadora de las personas creadoras. Resulta coherente con instrumentos como la Directiva (UE) 2019/790. Requiere acompañamiento mediante mecanismos prácticos de licenciamiento.
El entrenamiento NO requiere autorización	El entrenamiento podría caracterizarse como un uso transformativo o como un acto técnico no equivalente a reproducción en sentido jurídico estricto. Las excepciones legales aplicables a investigación u otros usos podrían cubrir esta actividad.	Facilita el desarrollo de la industria de IA. Conviene ponderar su compatibilidad con las tradiciones jurídicas de la región, dado que los sistemas de tradición continental presentes en América Latina contemplan excepciones generalmente acotadas.
Tratamiento diferenciado según el tipo de uso	Distingue entre usos comerciales (que requerirían autorización) y usos no comerciales o de investigación (con tratamiento diferenciado), apoyándose en distinciones ya presentes en diversas legislaciones de la región.	Permite equilibrar intereses diversos. Su aplicación práctica resulta más exigente y requiere precisar con claridad los criterios que delimitan cada categoría.

Consideración para el contexto SICA

Las legislaciones de la región siguen mayoritariamente la tradición continental de derechos de autor y contemplan, por lo general, listas relativamente acotadas de excepciones y limitaciones. En este marco jurídico, sostener que el entrenamiento de modelos comerciales requiere alguna forma de autorización suele encontrar mayor apoyo en la doctrina y la jurisprudencia regional. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a cada Estado Miembro analizar esta cuestión a la luz de su propio ordenamiento, sus compromisos internacionales y los procesos de diálogo que considere pertinentes. Cuando se opte por reconocer la necesidad de autorización, es aconsejable acompañar ese reconocimiento con el desarrollo paralelo de mecanismos prácticos de licenciamiento colectivo (Opción 1.3), puesto que la gestión individualizada obra por obra puede resultar poco viable en la práctica.

Guía A. Implementación de marcos normativos

Esta guía aborda los instrumentos no legislativos: lineamientos interpretativos, protocolos, decretos ministeriales y cláusulas modelo. Se trata de instrumentos relativamente accesibles cuyos resultados pueden hacerse visibles en horizontes de seis a doce meses. Su efectividad, no obstante, depende de un conjunto de decisiones de diseño que conviene examinar con detenimiento.

Decisión 2: Nivel de detalle técnico en los lineamientos

Un segundo aspecto sustantivo se refiere al nivel de detalle técnico que conviene incorporar en los lineamientos. Los instrumentos excesivamente generales pueden ofrecer poca orientación práctica; los muy específicos, en cambio, corren el riesgo de quedar desactualizados frente a la rápida evolución tecnológica.

Qué elementos conviene incluir	Qué elementos ponderar con cautela
- Definiciones operativas de conceptos clave, tales como entrenamiento de IA, obra protegida en el contexto de datos de entrenamiento y contenido generado mediante IA. - La posición adoptada sobre la necesidad de autorización para el entrenamiento. - El tratamiento aplicable a los contenidos generados, incluyendo orientaciones sobre cuándo una imagen producida por un sistema de IA que evoca la obra de una persona artista podría suscitar consideraciones jurídicas. - La articulación entre el marco de derechos de autor y los términos de servicio de las plataformas de IA. - Las vías de reclamación disponibles para las personas creadoras.	- Referencias a modelos, herramientas o empresas específicas que pueden evolucionar o transformarse en períodos cortos. - Detalles relativos a la arquitectura técnica de los sistemas de IA, que probablemente evolucionarán. - Tarifas o valores monetarios específicos, cuya determinación suele ser más apropiada en el marco de la negociación colectiva. - Regulaciones de campos adyacentes como la protección de datos personales o el derecho de competencia, que cuentan con instrumentos especializados.

Decisión 3: Umbrales para la declaración de uso de IA en obras culturales

Para quienes implementen la Opción 3.1 (declaración de uso de IA en obras culturales), una decisión importante es delimitar las fronteras entre el uso de herramientas digitales convencionales y la asistencia significativa de sistemas de inteligencia artificial. Se sugiere una aproximación gradual que reconozca distintos niveles de intervención de la tecnología.

Nivel de uso	Ejemplos	Umbral sugerido	Orientación de declaración
Herramienta auxiliar	Corrector ortográfico, auto-tune básico, filtros de imagen preestablecidos	No se sugiere declaración específica.	Ninguna obligación particular: se trata de herramientas digitales convencionales.
Asistencia significativa de IA	IA generativa para bocetos que luego se modifican, sugerencias de texto reescritas sustancialmente, IA usada para parte de la composición musical	La persona creadora adopta las decisiones artísticas finales, si bien la IA ha contribuido a la generación de contenidos.	Declaración sugerida: "Creada con asistencia de inteligencia artificial".
Generación predominante por IA	Imágenes generadas a partir de instrucciones, textos generados con edición mínima, música compuesta enteramente por IA.	La mayor parte del contenido expresivo ha sido generada por IA, limitándose la intervención humana a la selección o curaduría.	Declaración sugerida: "Generada predominantemente mediante inteligencia artificial".

Guía A. Implementación de marcos normativos

Esta guía borda los instrumentos no legislativos: lineamientos interpretativos, protocolos, decretos ministeriales y cláusulas modelo. Se trata de instrumentos relativamente accesibles cuyos resultados pueden hacerse visibles en horizontes de seis a doce meses. Su efectividad, no obstante, depende de un conjunto de decisiones de diseño que conviene examinar con detenimiento.

Decisión 4: Contenido sustantivo de cláusulas modelo para contratos

Para quienes desarrollen cláusulas modelo (Opción 1.5), conviene contemplar un repertorio diferenciado, sensible al poder negociador relativo de las personas creadoras y a las características de cada tipo de contrato. Se proponen, a modo orientativo, los siguientes componentes.

Cláusulas que conviene considerar como elementos mínimos en cualquier contrato cultural

Cláusula de reserva de derechos en materia de IA	A modo de ejemplo: "Salvo acuerdo explícito y escrito en contrario, la autorización conferida en el presente contrato no comprende el derecho de utilizar la obra o partes de ella para entrenar, desarrollar o perfeccionar sistemas de inteligencia artificial". Esta disposición reviste particular importancia, por cuanto, en su ausencia, cesiones amplias de derechos podrían interpretarse como abarcando implícitamente este tipo de usos.
Cláusula de notificación	Por ejemplo: "El licenciatario o cesionario se compromete a notificar a la persona autora, en un plazo razonable, toda solicitud de terceros relativa al uso de la obra en el entrenamiento de sistemas de inteligencia artificial, y a no autorizar dicho uso sin consentimiento previo y escrito de la persona autora".
Cláusula de participación en ingresos derivados de usos de IA	Por ejemplo: "En caso de que la obra sea licenciada a terceros para su uso en sistemas de inteligencia artificial, la persona autora percibirá no menos del [X] por ciento de los ingresos brutos derivados de dicho licenciamiento". El porcentaje específico será objeto de negociación; los referentes internacionales recientes ofrecen un marco de referencia útil sin establecer un valor único.
Cláusula de integridad frente a IA	A modo ilustrativo: "El licenciatario no empleará sistemas de inteligencia artificial para crear obras derivadas, adaptaciones o modificaciones de la obra sin autorización previa y escrita de la persona autora".

Aprendizaje documentado a nivel internacional

La experiencia internacional sugiere ponderar el equilibrio entre protección y viabilidad práctica. Cláusulas percibidas como excesivamente rígidas por las contrapartes pueden no llegar a incorporarse en los contratos efectivamente firmados. Por ello, se considera buena práctica someter las cláusulas modelo a procesos de consulta con editores, productores y otros actores del sector antes de su publicación, con el objeto de identificar formulaciones que combinen protección efectiva y aceptación razonable.

Guía A. Implementación de marcos normativos

Esta guía borda los instrumentos no legislativos: lineamientos interpretativos, protocolos, decretos ministeriales y cláusulas modelo. Se trata de instrumentos relativamente accesibles cuyos resultados pueden hacerse visibles en horizontes de seis a doce meses. Su efectividad, no obstante, depende de un conjunto de decisiones de diseño que conviene examinar con detenimiento.

Decisión 5: Protocolo de consentimiento para patrimonio cultural

Para quienes implementen la Opción 2.1 (protocolo de consentimiento para el uso de patrimonio cultural en sistemas de IA), la cuestión que con frecuencia resulta más delicada consiste en operacionalizar el consentimiento cuando el patrimonio en cuestión es de carácter colectivo, difuso o compartido entre múltiples comunidades. A continuación presentamos tres escenarios y orientaciones para su tratamiento.

Escenario A	Escenario B	Escenario C
Patrimonio claramente atribuible a una comunidad específica. Por ejemplo, un tejido con diseños específicos de una etnia, o grabaciones de cantos ceremoniales de un pueblo determinado. En estos casos, la comunidad específica detenta la titularidad y el protocolo de consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la OIT proporciona el marco internacional pertinente. El protocolo debería precisar quiénes ostentan la representación de la comunidad — de acuerdo con los propios mecanismos de gobernanza de la comunidad, no necesariamente con los del Estado—, qué se entiende por consentimiento válido, y cómo se documenta de forma culturalmente apropiada.	Patrimonio compartido por múltiples comunidades. Por ejemplo, la cultura garífuna, compartida entre Honduras, Guatemala, Belice y Nicaragua. En estos supuestos, no resultaría suficiente el consentimiento de una sola comunidad o un solo país. El protocolo debería contemplar un mecanismo de consulta que comprenda a las comunidades de todos los países donde el patrimonio se encuentra presente. Este es uno de los ámbitos donde la coordinación regional facilitada por el SICA cobra particular relevancia.	Patrimonio difuso o de dominio público cultural. Por ejemplo, recetas tradicionales, estilos musicales ampliamente practicados, técnicas artesanales comunes). Cuando no hay una comunidad titular identificable, el protocolo debe aún establecer salvaguardas: que el uso en IA no reproduzca estereotipos, que se atribuya el origen cultural, y que se consulte a organizaciones representativas del grupo cultural más amplio aunque no sean titulares en sentido estricto.

Componentes orientativos del protocolo

Un protocolo eficaz suele combinar varios elementos: (1) una guía orientativa para identificar el tipo de patrimonio en cuestión y el nivel de consulta apropiado; (2) un proceso mínimo de consulta con plazos adaptables a la realidad de las comunidades, considerando que en contextos rurales suelen requerirse períodos no inferiores a noventa días; (3) un modelo de acuerdo de gobernanza de datos que precise los usos permitidos y no permitidos, la atribución, la participación en beneficios y el derecho de revocación; (4) un mecanismo de registro del consentimiento otorgado; y (5) un procedimiento accesible de reclamación para los casos en que el uso no se ajuste a lo consentido.

Guía A. Implementación de marcos normativos

Esta guía borda los instrumentos no legislativos: lineamientos interpretativos, protocolos, decretos ministeriales y cláusulas modelo. Se trata de instrumentos relativamente accesibles cuyos resultados pueden hacerse visibles en horizontes de seis a doce meses. Su efectividad, no obstante, depende de un conjunto de decisiones de diseño que conviene examinar con detenimiento.

Consideraciones sobre el diálogo entre actores en la elaboración de marcos normativos

Los marcos normativos en materia de IA y cultura suelen suscitar perspectivas diversas —todas ellas legítimas— por parte de los distintos sectores interesados. A continuación se presentan, a modo orientativo, tres situaciones frecuentes y posibles aproximaciones para facilitar el entendimiento mutuo.

Sector creativo e industria tecnológica	Coordinación entre carteras ministeriales	Coherencia entre protección formal y capacidad de aplicación
Las personas creadoras suelen privilegiar la mayor protección posible, mientras que las empresas tecnológicas tienden a privilegiar la mayor flexibilidad de uso. Una aproximación que la experiencia internacional sugiere productiva es consultar a ambos sectores desde las etapas iniciales del proceso, en espacios diferenciados al inicio, antes de propiciar el diálogo conjunto. Esto permite comprender las posiciones efectivas de cada sector — que no siempre coinciden con sus posiciones declarativas— e identificar zonas de acuerdo posible. El tratamiento diferenciado según el tipo de uso suele ofrecer un terreno común que conviene explorar.	Los ministerios responsables de cultura suelen priorizar la protección del sector creativo, mientras que aquellos vinculados a la economía o la tecnología tienden a poner el acento en la competitividad y la atracción de inversión. Una posibilidad que diversos países han explorado consiste en enmarcar la política como gobernanza de la economía creativa en el contexto de la IA, más que como regulación restrictiva de la IA. Presentar datos económicos relativos al sector creativo y argumentar que la protección de las personas creadoras constituye una forma de protección de un sector estratégico permite encontrar puntos de convergencia con las carteras económicas.	Es razonable preguntarse por la efectividad práctica de lineamientos ambiciosos cuando las empresas de IA carecen de presencia en el territorio nacional o cuando los mecanismos de aplicación son limitados. Una posibilidad consiste en vincular los lineamientos a procesos sobre los cuales el Estado conserva autoridad efectiva: condiciones para acceder a fondos culturales públicos, requisitos para participar en premios nacionales o estándares para contratación pública. Aquello que no puede regularse directamente puede ser objeto de incentivos indirectos.

Cronograma sugerido

Actividad	Periodo	Producto
Mapeo legal y formulación de la posición sustantiva	Meses 1-2	Documento interno de posición con análisis de alternativas
Redacción del borrador con fundamentación jurídica	Meses 2-4	Borrador técnico fundamentado en la legislación vigente
Consultas sectoriales diferenciadas y consulta pública	Meses 4-6	Matriz de comentarios con respuestas y ajustes incorporados
Aprobación, publicación y difusión orientada	Meses 6-7	Instrumento publicado acompañado de materiales de difusión
Capacitación a personas implementadoras y monitoreo inicial	Meses 7-12	Primer informe de implementación

Guía B. Implementación de reformas legislativas

La presente guía aborda el diseño y la promoción de reformas legales relativas a la inteligencia artificial, los derechos de autor, los esquemas de remuneración y la transparencia. Se trata, ciertamente, de la intervención más compleja —con horizontes de dos a cuatro años— pero también de la única que ofrece la base jurídica más sólida y estable.

La decisión central: el modelo regulatorio

La decisión de mayor alcance en una reforma legislativa sobre IA y derechos de autor se refiere al modelo regulatorio. Cada modelo entraña implicaciones diferenciadas respecto a la distribución de costos, las dinámicas de negociación entre las partes y la viabilidad de su implementación. Se presentan, con vocación orientativa y sin pretensión prescriptiva, los cuatro modelos principales:

Modelo 1: Derecho exclusivo de autorización (<i>opt-in</i>).	Toda empresa que desarrolle sistemas de IA obtendría autorización previa del titular de derechos para utilizar una obra en procesos de entrenamiento. Este modelo ofrece la protección más robusta a las personas creadoras, si bien su implementación práctica requiere la existencia de un sistema eficiente de licenciamiento colectivo (Opción 1.3). En ausencia de tal sistema, el modelo puede operar de hecho como una restricción amplia al entrenamiento con obras locales, mientras que las empresas de IA continúan accediendo a obras de jurisdicciones con marcos menos exigentes. Se recomienda especialmente cuando se prevé el fortalecimiento simultáneo de las sociedades de gestión colectiva.
Modelo 2: Excepción con derecho de reserva (<i>opt-out</i>).	Las empresas que desarrollan sistemas de IA podrían utilizar obras para el entrenamiento, salvo cuando el titular hubiese manifestado su reserva de derechos. Este es el modelo adoptado por la Directiva (UE) 2019/790 (artículos 3 y 4). Su implementación suele resultar más accesible que la del modelo <i>opt-in</i> , si bien comporta una transferencia de carga hacia la persona creadora individual, a quien corresponde adoptar acciones técnicas para expresar su reserva. La Opción 1.6 (<i>opt-out</i> colectivo) procura mitigar esta consideración, al permitir que las sociedades de gestión ejerzan la reserva en representación de sus afiliados.
Modelo 3: Licencia obligatoria con remuneración	Las empresas que desarrollan sistemas de IA podrían utilizar obras sin autorización individual previa, mediante el pago de una tarifa regulada. Este modelo presenta cierta similitud con esquemas existentes como la remuneración por copia privada. Entre sus consideraciones positivas se encuentra que no requiere negociación individualizada y garantiza compensación. Como contraparte, las personas creadoras verían modificada su facultad de no autorizar el uso, conservando el derecho a percibir compensación. La Opción 1.4 detalla este esquema. Es el modelo más innovador y, dado que no cuenta aún con precedentes consolidados a nivel internacional, su adopción comporta un grado mayor de incertidumbre.
Modelo 4: Régimen diferenciado por tipo de uso	Combina elementos de los modelos anteriores conforme al contexto del uso: excepción amplia para investigación no comercial y actividad académica; licencia obligatoria para uso comercial a pequeña escala; y autorización para usos comerciales de mayor envergadura. Es el modelo más flexible y también el más exigente de implementar, en tanto requiere precisar con claridad las fronteras entre las categorías.

Guía B. Implementación de reformas legislativas

La presente guía aborda el diseño y la promoción de reformas legales relativas a la inteligencia artificial, los derechos de autor, los esquemas de remuneración y la transparencia. Se trata, ciertamente, de la intervención más compleja —con horizontes de dos a cuatro años— pero también de la única que ofrece la base jurídica más sólida y estable.

Consideraciones para la elección entre modelos

Pregunta 1

¿Las sociedades de gestión colectiva del país cuentan con la capacidad para negociar con empresas de IA? Cuando la respuesta es negativa, los modelos opt-in y de licencia obligatoria pueden enfrentar dificultades de implementación. Una posibilidad consiste en iniciar el proceso de fortalecimiento de las SGC (Opción 1.3) en paralelo con la elaboración legislativa.

Pregunta 2

¿Existe una expectativa de aprobación legislativa en plazos relativamente breves? El modelo opt-out, al contar con precedente regulatorio en la Unión Europea y no requerir la creación de nueva infraestructura institucional, suele resultar más accesible en términos de proceso legislativo.

Pregunta 3

¿Cuál es la posición de los tratados comerciales vigentes? Algunos acuerdos comerciales contienen disposiciones relativas a las excepciones al derecho de autor. Conviene verificar la compatibilidad del modelo elegido con los compromisos internacionales en vigor.

Contenido sustantivo orientativo para el proyecto de ley

Capítulo de definiciones	Definir “sistema de inteligencia artificial,” “entrenamiento,” “obra protegida en el contexto de datos de entrenamiento,” y “output generado por IA.” Las definiciones deben ser tecnológicamente neutrales (no referirse a modelos de lenguaje específicos o redes neuronales, sino a conceptos funcionales) para resistir la obsolescencia.
Régimen de uso de obras para entrenamiento	El núcleo de la ley, según el modelo elegido. Debe ser explícito, sin ambigüedades que se presten a interpretaciones divergentes.
Obligaciones de transparencia	Requisito de que las empresas de IA divulguen información sobre los datos de entrenamiento usados. No necesita ser un listado obra por obra (que las empresas argumentarán es secreto comercial) sino un “resumen suficientemente detallado” al estilo del AI Act europeo: categorías de obras usadas, regiones de origen, y si incluyó obras protegidas.
Mecanismo de compensación	Sea a través de licencias (voluntarias u obligatorias) o gravamen, la ley debe crear un camino para que el dinero fluya hacia los creadores. Sin mecanismo de compensación, la ley es solo declarativa.
Sanciones y enforcement	Definir qué pasa cuando una empresa incumple. Las sanciones deben ser proporcionales pero disuasorias. Incluir la posibilidad de medidas cautelares (bloqueo temporal de servicios) para casos graves.
Cláusula de revisión	Dada la velocidad del cambio tecnológico, incluir una cláusula que obligue a revisar la ley dentro de 3-5 años de su entrada en vigencia.

Guía B. Implementación de reformas legislativas

La presente guía aborda el diseño y la promoción de reformas legales relativas a la inteligencia artificial, los derechos de autor, los esquemas de remuneración y la transparencia. Se trata, ciertamente, de la intervención más compleja —con horizontes de dos a cuatro años— pero también de la única que ofrece la base jurídica más sólida y estable.

Consideraciones para el acompañamiento del proceso legislativo

El diseño sustantivo constituye solo una parte del proceso. La otra dimensión esencial consiste en acompañar el trámite legislativo de manera que el proyecto pueda transitar con éxito sus distintas etapas. A continuación se identifican algunas situaciones frecuentes y posibles aproximaciones para abordarlas.

Diálogo con la industria de IA	Las empresas de inteligencia artificial, individualmente o a través de sus asociaciones, suelen expresar preocupación por que las regulaciones puedan afectar las decisiones de inversión o repercutir en los servicios disponibles para los consumidores. Conviene preparar elementos para un diálogo informado: datos sobre la magnitud de la economía creativa nacional (empleo, contribución al PIB, exportaciones), experiencias comparadas de países que han regulado conservando el acceso a tecnologías de IA, y testimonios de personas creadoras afectadas. Es útil recordar que la Unión Europea adoptó el Reglamento sobre Inteligencia Artificial sin que ello derivara en una retirada significativa de proveedores del mercado europeo.
Enmiendas que pueden modificar el alcance del proyecto	En todo proceso legislativo, las propuestas de enmienda forman parte del diálogo democrático. Conviene, no obstante, identificar con antelación cuáles podrían afectar elementos esenciales del proyecto. Una aproximación útil consiste en distinguir entre líneas no negociables (por ejemplo, la existencia de algún mecanismo de compensación) y disposiciones susceptibles de ajuste (como los plazos específicos de implementación). El análisis transparente del efecto de cada enmienda propuesta sobre la protección efectiva de las personas creadoras puede contribuir a un debate público informado.
La consideración de "esperar a observar la experiencia internacional"	Es comprensible que algunas autoridades prefieran observar el desarrollo de marcos en otras jurisdicciones antes de adoptar decisiones. Cabe sin embargo recordar que la Unión Europea ha adoptado ya el Reglamento sobre IA y la Directiva sobre derechos de autor; Brasil avanza con su propia legislación; y la región SICA tiene la oportunidad de aportar enfoques propios al diálogo internacional. La inacción regulatoria es, en sí misma, una decisión con consecuencias distributivas: tiende a favorecer a los actores con mayor poder de mercado preexistente.

Guía C. Fortalecimiento institucional

La presente guía aborda la creación de nuevos órganos de gobernanza y el fortalecimiento de instituciones existentes, con particular atención a las sociedades de gestión colectiva, que constituyen una infraestructura clave para el funcionamiento práctico de los esquemas de protección de las personas creadoras.

Lo que realmente necesitan las sociedades de gestión colectiva para negociar con empresas de IA

El fortalecimiento de sociedades de gestión colectiva (Opción 1.3) no es un programa genérico de “fortalecimiento institucional.” Las SGC de la región SICA necesitan capacidades muy específicas que hoy no tienen. Estas son las cuatro brechas críticas y cómo cerrarlas:

Dimensión 1. Registro digital de obras

La mayoría de las SGC de la región operan con registros parcialmente digitalizados, formatos heterogéneos, metadatos no siempre estandarizados y limitada interoperabilidad con sistemas internacionales. Un registro digital robusto facilita demostrar ante una empresa de IA qué obras representa una SGC y verificar su eventual uso en procesos de entrenamiento.

Orientaciones prácticas: puede contemplarse la migración hacia un sistema basado en identificadores internacionales (ISNI para personas creadoras, ISRC para grabaciones, ISWC para composiciones musicales, ISBN para libros). No siempre es necesario desarrollar software propio: existen soluciones de código abierto y la CISAC ofrece herramientas especializadas. El costo estimado puede situarse en un rango orientativo de 80.000 a 200.000 dólares por SGC, según el tamaño del catálogo y el estado actual de digitalización. A nivel regional puede explorarse el licenciamiento conjunto o el desarrollo compartido

Dimensión 2. Capacidad de negociación internacional

Las empresas de IA de mayor envergadura son corporaciones globales con equipos jurídicos sustantivos. Una SGC nacional centroamericana, considerada individualmente, opera con una asimetría relevante respecto a estas contrapartes. Esta consideración trasciende lo que pueden abordar los programas convencionales de capacitación en negociación.

Orientaciones prácticas: puede explorarse la negociación colectiva a nivel regional. Las SGC de los países SICA podrían constituir, en coordinación con CECC/SICA, una instancia de negociación conjunta que represente un mercado de mayor escala y una posición más sólida. La asesoría de la CISAC, con experiencia en negociaciones globales con empresas de IA, puede complementar este esfuerzo. Un primer paso operativo posible es un acuerdo interinstitucional entre SGC de la región orientado a la negociación conjunta, en un horizonte de tres a seis meses.

Dimensión 3. Comprensión del modelo de negocio de los sistemas de IA

Para negociar tarifas con base en información sólida, las SGC necesitan comprender cómo las empresas de IA generan ingresos a partir de los datos de entrenamiento. Se trata de un conocimiento especializado que conviene desarrollar mediante procesos focalizados.

Orientaciones prácticas: pueden organizarse sesiones de transferencia de conocimiento específico, más que cursos generales de IA. Entre los temas prioritarios cabe mencionar el funcionamiento de los modelos de suscripción de IA generativa, las dinámicas de valoración de conjuntos de datos de entrenamiento en el mercado, los acuerdos firmados por empresas de IA con titulares de derechos en otras regiones —incluyendo, cuando sea posible, sus tarifas— y las metodologías para calcular tarifas razonables por el uso de un repertorio. La OMPI y la CISAC pueden facilitar estos procesos.

Dimensión 4. Gobernanza interna

Algunas SGC de la región atraviesan procesos de fortalecimiento de su gobernanza interna: ampliación de la participación de afiliados, mejoras en la transparencia, gestión de disensos internos. Estos procesos son esenciales para que las SGC puedan presentarse ante contrapartes externas con la legitimidad necesaria para negociar.

Orientaciones prácticas: es razonable que los programas de apoyo al fortalecimiento de SGC se acompañen de elementos de gobernanza —publicación periódica de estados financieros, procesos electorales regulares de la directiva, mecanismos de rendición de cuentas a afiliados, políticas claras de distribución— concebidos no como condiciones externas, sino como elementos del propio fortalecimiento institucional que permitirán a las SGC negociar con mayor credibilidad.

Guía D. Implementación de programas de capacitación

La capacitación constituye un facilitador transversal de las políticas de IA en cultura. La experiencia internacional sugiere que los programas genéricos de alfabetización en IA, cuando no se adaptan a contextos y desafíos específicos, suelen tener impacto limitado. Los programas más efectivos son aquellos altamente específicos, vinculados a problemas concretos que las personas participantes enfrentan en su práctica, y con resultados medibles.

Aprendizajes documentados sobre lo que funciona en capacitación en IA y cultura

Lo que ha NO funcionado	Lo que SÍ ha funcionado
Conferencias magistrales breves sobre qué es la IA cuyo contenido pierde vigencia en las personas participantes en plazos cortos	Talleres prácticos en los que las personas participantes utilizan herramientas de IA aplicadas a ejercicios relevantes para su trabajo cotidiano
Currículos importados de programas de ingeniería con escasa pertinencia para el sector cultural	Contenido diseñado específicamente para el sector, por ejemplo "cómo evaluar si una herramienta de IA respeta derechos de autor" en lugar de "cómo funciona un transformer"
Capacitaciones puntuales sin acompañamiento posterior	Programas con comunidad de práctica: sesiones iniciales, grupo de apoyo y sesiones de actualización trimestrales
Formación exclusivamente técnica, centrada en el uso de herramientas	Formación integral que combina el uso de herramientas, la protección de derechos, el pensamiento crítico sobre impactos y la adaptación de modelos de negocio
Programas concentrados en zonas urbanas y en horario laboral	Combinación de modalidades presencial y virtual, horarios flexibles y materiales descargables para el estudio autónomo

Preguntas clave para funcionarios del sector cultural

1. **¿Tiene sentido esta propuesta de política de IA?** Capacidad de evaluar críticamente propuestas, identificar expectativas que conviene moderar, detectar la ausencia de protecciones relevantes y formular las preguntas pertinentes a personas asesoras técnicas. Como ejercicio práctico, puede proponerse el análisis de políticas reales de otros países, identificando fortalezas y aspectos que merecerían mayor desarrollo.
2. **¿Qué impacto tiene una tecnología específica en el sector?** Capacidad de evaluar cómo herramientas concretas de IA afectan a disciplinas culturales determinadas: qué tareas se transforman, qué oportunidades se abren, qué nuevas capacidades emergen. Un ejercicio útil consiste en analizar un sector específico —por ejemplo, música o ilustración— con datos reales sobre los cambios en curso.
3. **¿Qué están desarrollando otros países y qué resulta adaptable?** Conocimiento del panorama regulatorio internacional, con capacidad de evaluar qué elementos pueden trasladarse y cuáles requieren adaptación significativa. Los Módulos 3 y 4 del Toolkit constituyen el material base.
4. **¿Cómo comunicar estos temas a autoridades superiores, ministros o legisladores?** Capacidad de presentar temas técnicos en lenguaje accesible para personas tomadoras de decisiones no especializadas. Un ejercicio útil consiste en preparar un memorando de una página recomendando una opción de política para una autoridad ministerial.
5. **¿Cómo dialogar con actores que poseen mayor conocimiento técnico?** Habilidades para interactuar con empresas de IA y personas expertas técnicas con base sólida, sin verse condicionado por la complejidad del lenguaje técnico. Una simulación de diálogo en la que la persona funcionaria representa al gobierno y una persona facilitadora representa a una empresa de IA puede resultar especialmente formativa.

Guía E. Implementación de procesos de experimentación regulatoria

Los espacios de prueba regulatoria (sandboxes), los pilotos y los laboratorios de política constituyen instrumentos valiosos cuando existe genuina incertidumbre sobre cuál es el enfoque regulatorio más adecuado. Conviene, no obstante, distinguir cuidadosamente entre la experimentación que genera aprendizaje útil y la postergación de decisiones bajo la figura de la experimentación. Esta guía busca aportar criterios para esa distinción.

Cuándo conviene experimentar

- Cuando no se cuenta con evidencia suficiente sobre el funcionamiento práctico de una solución (por ejemplo, la viabilidad del licenciamiento colectivo de IA a una tarifa específica).
- Cuando existen múltiples opciones de diseño y resulta valioso contar con evidencia empírica para elegir entre ellas (por ejemplo, qué sistema de etiquetado resulta más comprensible para las personas consumidoras).
- Cuando el costo de una decisión inicial errada es alto y un piloto permite ajustar antes de escalar.

Cuándo conviene actuar directamente

- Cuando existe evidencia internacional suficiente. Por ejemplo, los lineamientos interpretativos no requieren habitualmente un piloto, ya que se cuenta con experiencias documentadas.
- Cuando la acción es de bajo costo y bajo riesgo. La publicación de cláusulas modelo, por ejemplo, no suele requerir experimentación previa.
- Cuando la urgencia de la protección no permite los plazos asociados a un piloto.

Consideración relevante

Cuando un actor político sugiere que conviene realizar primero un piloto sobre una cuestión respecto de la cual ya existe evidencia internacional suficiente, puede resultar oportuno explorar la pregunta: "¿Qué aprendizaje específico aportaría el piloto que aún no esté disponible y que podría modificar nuestra decisión de política?". Si la respuesta no surge con claridad, es posible que la intervención directa resulte más adecuada que un proceso experimental.

Diseño de un piloto de licenciamiento colectivo orientado al aprendizaje

El piloto de licenciamiento colectivo (Opción 6.2) constituye uno de los procesos experimentales con mayor potencial de aprendizaje para la región, dado que ninguna jurisdicción ha implementado aún un sistema plenamente funcional de licenciamiento colectivo para entrenamiento de IA. Para que genere aprendizaje útil, debe orientarse a responder preguntas concretas.

- **¿Qué tarifa es sustentable para las distintas partes?** Diseñar el piloto para explorar diferentes modalidades: tarifa fija por obra, porcentaje de ingresos o tarifa por tamaño del conjunto de datos. Documentar las respuestas de las empresas a cada modalidad.
- **¿La SGC cuenta con la capacidad operativa necesaria?** Medir el tiempo promedio de procesamiento de solicitudes, los costos administrativos como porcentaje de la recaudación, los eventuales errores en la distribución y el nivel de satisfacción de las personas creadoras con los pagos recibidos.
- **¿Cómo distribuir equitativamente cuando no se cuenta con certeza sobre qué obras específicas fueron utilizadas?** Probar al menos dos metodologías: distribución proporcional al catálogo registrado y distribución basada en muestreo de conjuntos de datos conocidos. Evaluar cuál ofrece resultados más equitativos y resulta más operativa.
- **¿El piloto genera ingresos en una proporción que justifique el sistema?** Comparar los ingresos generados por el licenciamiento con los costos de administración. Un sistema en el que la gestión consuma más recursos que los que distribuye a las personas creadoras requeriría rediseño antes de escalar.

Guía E. Implementación de procesos de experimentación regulatoria

Los espacios de prueba regulatoria (sandboxes), los pilotos y los laboratorios de política constituyen instrumentos valiosos cuando existe genuina incertidumbre sobre cuál es el enfoque regulatorio más adecuado. Conviene, no obstante, distinguir cuidadosamente entre la experimentación que genera aprendizaje útil y la postergación de decisiones bajo la figura de la experimentación. Esta guía busca aportar criterios para esa distinción.

Orientación para una evaluación de impacto algorítmico

La evaluación de impacto algorítmico (Opción 6.4) constituye uno de los instrumentos experimentales más accesibles. Se sugieren a continuación, con vocación orientativa, los componentes que pueden incorporarse, más allá de la estructura genérica de una evaluación de impacto.

- **Análisis de sesgos culturales.** ¿El sistema de IA tiende a generar contenido que reproduzca estereotipos sobre las culturas locales? ¿Representa de manera equilibrada la diversidad étnica y cultural del país? Por ejemplo: si un modelo genera imágenes en respuesta a la instrucción de representar a una persona centroamericana, ¿qué representaciones produce y cuáles parecen estar ausentes?
- **Análisis de los impactos sobre el empleo.** Identificar cuántos puestos de trabajo del sector cultural podrían verse afectados por el proyecto. Establecer medidas concretas de mitigación: reasignación, capacitación o compensación.
- **Análisis del impacto en las lenguas.** ¿El proyecto contribuye a la visibilidad de las lenguas locales o tiende a reducirla? ¿Refuerza el predominio del español o el inglés sobre las lenguas indígenas?
- **Análisis de la gobernanza de los datos culturales.** ¿Los datos culturales utilizados cuentan con los consentimientos correspondientes? ¿Las comunidades de origen fueron debidamente consultadas? ¿Existen mecanismos para asegurar que el uso cultural genere retorno a las comunidades?
- **Plan de mitigación con compromisos verificables.** Más que declaraciones de intención, conviene formular compromisos medibles. Por ejemplo: "Se probará el sistema con cien instrucciones relativas a cultura local y se documentarán los sesgos identificados", en lugar de "Nos comprometemos a ser culturalmente sensibles".

Consideración relevante

La experiencia internacional sugiere que puede resultar más viable iniciar el diálogo con empresas medianas o emergentes del sector, antes que con las empresas dominantes a nivel global. Las empresas que se posicionan en torno a prácticas éticas o que buscan diferenciarse pueden tener interés en participar en un piloto que aporte legitimidad a su modelo. También cabe explorar el diálogo con empresas de IA de América Latina (Brasil, México, Argentina, entre otras) que podrían valorar el acceso a un piloto regional. La cooperación internacional —incluyendo la OMPI y UNESCO— puede facilitar estos contactos.

Guía F. Implementación de plataformas y herramientas tecnológicas

Esta guía cubre sistemas digitales, registros, datasets y herramientas tecnológicas. La orientación clave es: la tecnología debe estar al servicio de la política, no al revés. Demasiados proyectos tecnológicos en el sector público fracasan porque se construye primero la plataforma y después se descubre que nadie la necesita en esa forma.

Decisión crítica: Construir, adaptar o licenciar

Antes de cualquier desarrollo tecnológico, hazte esta pregunta: ¿ya existe una solución que pueda adaptarse? La respuesta suele ser sí.

Opción	Cuándo conviene	Riesgo principal	Ejemplo
Adaptar código abierto	Existe solución probada y hay capacidad técnica local mínima para adaptarla	Mantenimiento depende de comunidad open source que puede abandonar el proyecto	Consul para participación ciudadana; CKAN para registro de datasets
Licenciar SaaS	No hay capacidad técnica local, se necesita rápido, y hay presupuesto recurrente	Dependencia del proveedor, datos en servidores ajenos, costo recurrente	Plataformas comerciales de consulta ciudadana; servicios de verificación C2PA
Desarrollar desde cero	Necesidad muy específica no cubierta por soluciones existentes Y hay presupuesto significativo Y capacidad técnica local	Alto costo, plazos impredecibles, riesgo de que el resultado no funcione	Solo recomendable para el registro nacional de modelos de IA si las necesidades son muy específicas

Desarrollo de datasets culturales: las decisiones que importan

Si estás implementando la Opción 2.2 (datasets culturales con gobernanza comunitaria), las decisiones técnicas más importantes no son sobre tecnología sino sobre gobernanza:

1. ¿Quién controla el acceso al dataset?

La comunidad de origen, una institución intermediaria como una universidad o museo, o un comité conjunto comunidad-institución.
2. ¿Qué licencia aplicar?

No uses licencias estándar de código abierto (como Creative Commons) para patrimonio cultural comunitario. Estas licencias no permiten restricciones sobre quién usa los datos ni para qué. Desarrolla licencias específicas que permitan uso para investigación académica pero requieran negociación para uso comercial, que prohíban modificaciones irrespetuosas, y que exijan atribución específica a la comunidad de origen.
3. ¿Dónde se almacenan los datos?

Servidores nacionales, servicios en la nube de proveedores internacionales, o solución híbrida. Para datos de patrimonio cultural de comunidades indígenas, el almacenamiento en servidores bajo jurisdicción nacional es fuertemente recomendable por razones de soberanía de datos.
4. ¿Qué lengua o tradición priorizar?

No intentes hacer todo a la vez. Elige un primer piloto basado en: disponibilidad de una comunidad interesada y organizada, existencia de material parcialmente documentado sobre el cual construir, viabilidad técnica, y potencial de atraer financiamiento internacional.

Guía G. Monitoreo y evaluación

El monitoreo no es un apéndice burocrático: es el mecanismo por el cual sabes si tu política funciona o necesita cambiar. En un campo tan dinámico como la IA, la capacidad de detectar problemas temprano y ajustar el rumbo vale más que la perfección del diseño inicial.

Categoría 1: Protección de derechos de autor

Indicador de resultado (mide cambio)	Fuente y método	En vez del indicador de actividad...
% de creadores que reportan haber incluido cláusulas de IA en sus últimos contratos	Encuesta anual a afiliados de SGC	...número de cláusulas modelo descargadas (que no dice si se usaron)
Número de acuerdos de licenciamiento firmados entre SGC y empresas de IA, y monto recaudado	Registro de SGC	...número de reuniones de negociación (que no dice si produjeron algo)
Monto distribuido a creadores por licencias de IA como % del total distribuido por la SGC	Informes financieros de SGC	...presupuesto ejecutado en fortalecimiento de SGC (que no dice si sirvió)

Categorías 3–6: Transparencia, participación, fomento, experimentación

Indicador de resultado (mide cambio)	Fuente y método	En vez del indicador de actividad...
% de consumidores que reportan prestar atención al etiquetado de IA al comprar contenido cultural	Encuesta a consumidores	...número de obras con etiqueta de IA (que no dice si el etiquetado cambia algo)
Número de recomendaciones del comité asesor que resultaron en acciones de política	Registro del comité + registro gubernamental	...número de reuniones del comité (que no dice si las recomendaciones importaron)
% de creadores capacitados que reportan usar herramientas de IA en su trabajo 6 meses después	Encuesta de seguimiento post-capacitación	...número de creadores que completaron el curso (que no dice si aprendieron algo útil)
Número de decisiones de política que citan resultados de pilotos o evaluaciones	Revisión documental	...número de pilotos completados (que no dice si generaron aprendizaje útil)

Consideración relevante

No basta con monitorear; necesitas reglas claras sobre qué hacer con lo que descubres. Define de antemano a) umbrales de alerta, que son valores de indicadores que activan una revisión; b) revisiones programadas, pueden ser trimestrales para indicadores de implementación (actividades), semestral para indicadores de resultado (cambios), y revisión anual comprehensiva que pueda resultar en cambios sustantivos, c) revisión extraordinaria por eventos, si ocurre un cambio tecnológico significativo, un cambio legal relevante, o una crisis, d) Protocolo de ajuste, donde se define quién tiene autoridad para hacer cambios menores, medianos, y mayores.