

Enpath

INFORME · INVESTIGACIÓN

La gobernanza de la IA en el mundo: modelos, lecciones y opciones para América Latina

Marzo de 2024

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

En un mismo mes —marzo de 2024— el Parlamento Europeo aprobó la primera ley integral de inteligencia artificial, Estados Unidos hizo obligatoria la gobernanza de la IA en sus agencias federales y la Asamblea General de la ONU adoptó por consenso su primera resolución sobre la materia. Este informe compara los modelos disponibles y extrae lo que sirve —y lo que no— para Colombia y América Latina.

Actualización.

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

- El Reglamento de IA fue adoptado por el Consejo en mayo de 2024, publicado en julio y entró en vigor el 1 de agosto de 2024. Las prohibiciones aplican desde febrero de 2025 y las obligaciones para modelos de propósito general desde agosto de 2025.
- El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre IA y derechos humanos —cuya negociación cerró en marzo de 2024— fue adoptado en mayo de 2024 y abierto a firma en septiembre de 2024.
- En Brasil, el Senado aprobó el PL 2338/2023 en diciembre de 2024; el trámite continuó en la Cámara de Diputados.
- En Canadá, el proyecto AIDA (parte del Bill C-27) caducó al disolverse el Parlamento en 2025 sin ser aprobado.
- Colombia aprobó su política nacional de IA (CONPES 4144) en febrero de 2025.

Resumen ejecutivo.

Ya no existe "la" gobernanza de la IA: existen modelos en competencia. Marzo de 2024 dejó el panorama más claro que ha tenido hasta ahora. La Unión Europea aprobó una **ley horizontal y obligatoria** organizada por niveles de riesgo ([Parlamento Europeo, 2024](#)). Estados Unidos consolidó un **modelo ejecutivo y sectorial**: sin ley general, pero con obligaciones estrictas para su propio gobierno federal ([OMB, 2024](#)). El Reino Unido confirmó un **modelo sectorial voluntario** apoyado en reguladores existentes; Singapur perfeccionó un **modelo habilitante** de marcos y herramientas de verificación; Canadá mantiene una directiva obligatoria para su gobierno mientras su ley general sigue en el Parlamento. Y la ONU fijó, por consenso de 193 Estados, un piso declarativo común ([ONU, 2024](#)).

Para América Latina, la conclusión de este informe es triple. Primero, **la convergencia sustantiva es mayor que la divergencia instrumental**: todos los modelos exigen gestión de riesgos, supervisión

humana, transparencia y responsabilidad; difieren en cómo las hacen exigibles. Segundo, **el costo de cada modelo es distinto y ninguno es gratis**: la vía europea requiere capacidad regulatoria que pocos países de la región tienen hoy; la vía voluntaria requiere una cultura de cumplimiento que tampoco abunda. Tercero, **la región decidirá por acción o por omisión**: si no desarrolla reglas propias, las recibirá de hecho —vía proveedores globales ajustados al reglamento europeo y vía condiciones de la banca multilateral—. Brasil ya eligió (modelo europeo, en trámite); Perú legisló sin reglamento; Colombia tiene principios sin obligaciones y una política nacional en elaboración.

Hallazgos principales.

1. **La primera ley integral del mundo ya existe.** El Parlamento Europeo aprobó el Reglamento de IA el 13 de marzo de 2024 por 523 votos a favor, 46 en contra y 49 abstenciones; al cierre de este informe faltaba la adopción formal del Consejo. Su aplicación será escalonada: prohibiciones a los 6 meses de la entrada en vigor, modelos de propósito general a los 12, alto riesgo a los 24–36.
2. **Estados Unidos reguló primero lo que puede controlar: su propio gobierno.** El memorando OMB M-24-10 (28 de marzo de 2024) obliga a cada agencia federal a designar un director de IA, inventariar sus casos de uso y aplicar salvaguardas mínimas —incluida supervisión humana— a los usos que afectan derechos o seguridad, con plazo a diciembre de 2024.
3. **El consenso global mínimo quedó escrito.** La resolución de la Asamblea General (21 de marzo de 2024), copatrocinada por más de 120 Estados y adoptada sin votación, vincula por primera vez el desarrollo de IA "segura y confiable" con derechos humanos y desarrollo sostenible. No obliga, pero fija el vocabulario común que la región puede invocar.
4. **Ningún modelo es importable sin adaptación.** El reglamento europeo presupone autoridades de vigilancia con capacidad técnica; el modelo británico presupone reguladores sectoriales fuertes; el de Singapur, un ecosistema pequeño y coordinado. La variable decisiva para América Latina no es el texto normativo sino la capacidad institucional que cada texto presupone.
5. **América Latina ya está fragmentada en tres vías.** Brasil replica el modelo europeo; Perú optó por ley marco declarativa; Colombia, Chile y México operan con principios y políticas sin exigibilidad. Sin coordinación regional, la fragmentación encarecerá el cumplimiento para proveedores locales y debilitará la posición negociadora de la región frente a los proveedores globales.

Por qué importa.

Este informe apoya dos decisiones. La primera es de política nacional: **¿qué modelo de gobernanza debe adoptar Colombia** —y con qué secuencia— cuando formule su política de IA, hoy en elaboración? La segunda es institucional e inmediata: **¿qué exigencias les llegarán a las entidades públicas de la región** a través de proveedores que ya se ajustan al reglamento europeo y de acuerdos internacionales que sus gobiernos ya suscribieron? Quien compra tecnología sin conocer ese contexto negocia a ciegas.

Antecedentes.

El ciclo 2019–2023 —documentado en el informe de enero de esta serie— pasó de principios voluntarios (OCDE 2019, UNESCO 2021) a herramientas de gestión (NIST 2023) y de allí a obligaciones (Orden Ejecutiva 14110, acuerdo político europeo, diciembre de 2023). Marzo de 2024 cierra esa transición: los tres hitos del mes —ley europea aprobada, memorando estadounidense definitivo, resolución de la ONU— convierten el debate abstracto sobre "ética de la IA" en un problema concreto de arquitectura institucional: quién exige qué, a quién y con qué consecuencias.

Situación actual.

Seis sistemas, tres lógicas.

Unión Europea: regular el mercado. El Reglamento de IA clasifica los sistemas por riesgo y gradúa las obligaciones: prohíbe un conjunto de prácticas (puntuación social estatal, categorización biométrica sensible, entre otras), impone requisitos estrictos a los sistemas de "alto riesgo" —que incluyen usos en servicios públicos esenciales, justicia, empleo, educación y migración— y deja el resto bajo transparencia u obligaciones nulas. Los modelos de propósito general reciben obligaciones propias. La aplicación recaerá en una Oficina de IA europea y autoridades nacionales, con multas de hasta el 7 % de la facturación global ([Parlamento Europeo, 2024](#)).

Estados Unidos: gobernar el Estado, orientar el mercado. Sin ley federal, la arquitectura descansa en tres piezas: la Orden Ejecutiva 14110 (octubre de 2023), el marco voluntario del NIST y, desde el 28 de marzo de 2024, el memorando OMB M-24-10, que convierte en obligatorio para las agencias federales lo que el resto del mundo discute como principio: director de IA por agencia, inventario público de casos de uso y salvaguardas mínimas verificables para usos que afectan derechos, con fecha límite del 1 de diciembre de 2024 ([OMB, 2024](#)).

Reino Unido: reguladores existentes, sin ley nueva. El libro blanco de 2023 y la respuesta gubernamental de febrero de 2024 confirman cinco principios transversales aplicados por los reguladores sectoriales, sin crear ni norma horizontal ni autoridad nueva; el AI Safety Institute (noviembre de 2023) concentra la evaluación técnica de modelos avanzados ([Gobierno del Reino Unido, 2024](#)).

Canadá: obligatorio en casa, ley general pendiente. La Directiva sobre Decisiones Automatizadas (2019) obliga al gobierno federal —niveles de impacto, evaluación algorítmica pública, intervención humana graduada—, mientras el proyecto de ley AIDA, parte del Bill C-27, seguía en comité parlamentario al cierre de este informe ([Gobierno de Canadá, 2019](#)).

Singapur: habilitar y verificar. El Model AI Governance Framework (2019, actualizado 2020), la herramienta de verificación AI Verify (2022) y la Estrategia Nacional 2.0 (diciembre de 2023) componen un modelo voluntario pero operativo: marcos detallados, herramientas de prueba y un borrador de marco para IA generativa en consulta desde enero de 2024 ([IMDA, 2024](#)).

OCDE y ONU: el piso común. Los Principios de la OCDE (2019, definición revisada en 2023) son la referencia técnica de las demás normas —el reglamento europeo adopta la definición de la OCDE—; la

resolución de la Asamblea General (marzo de 2024) extiende el consenso a los 193 Estados, incluida toda América Latina (ONU, 2024).

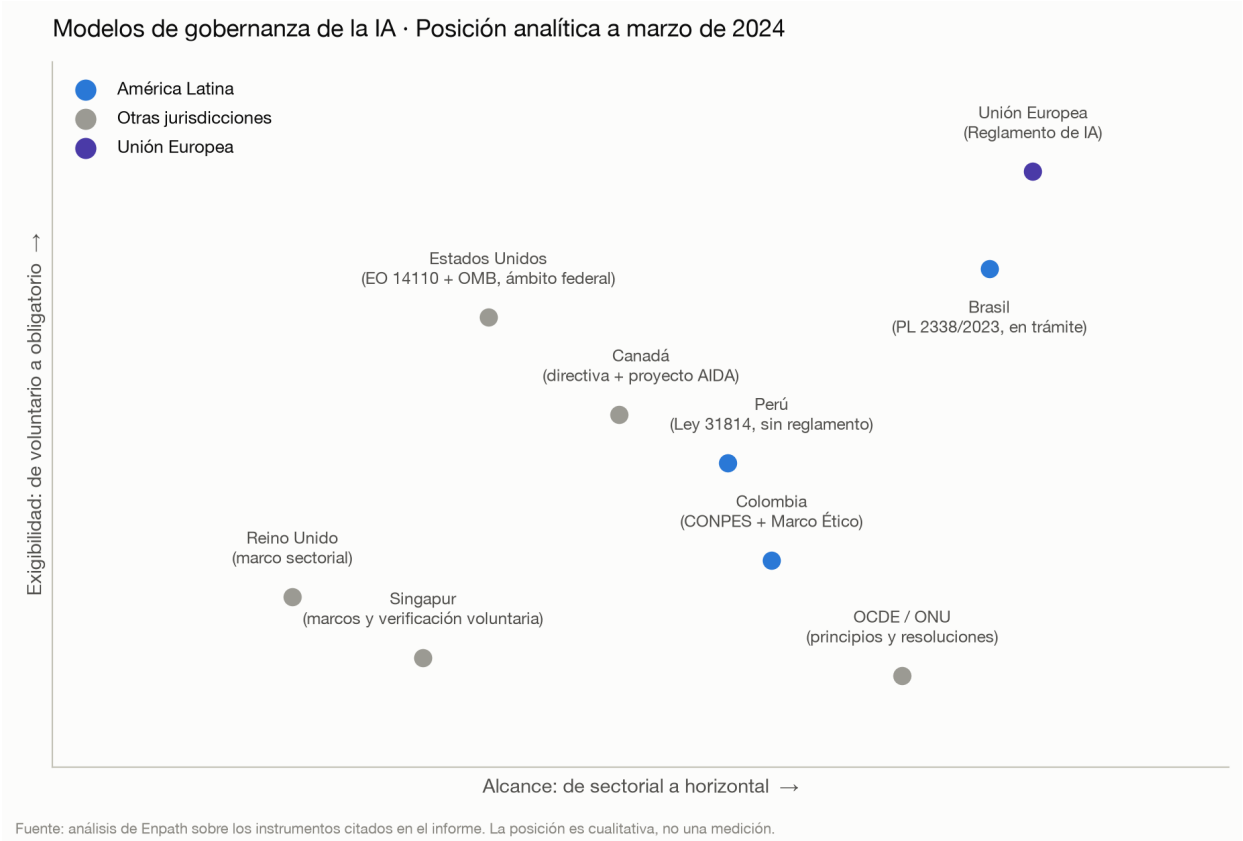


Figura 1. Posición analítica de los modelos a marzo de 2024, según alcance y exigibilidad. Fuente: Enpath.

El reglamento europeo por dentro.

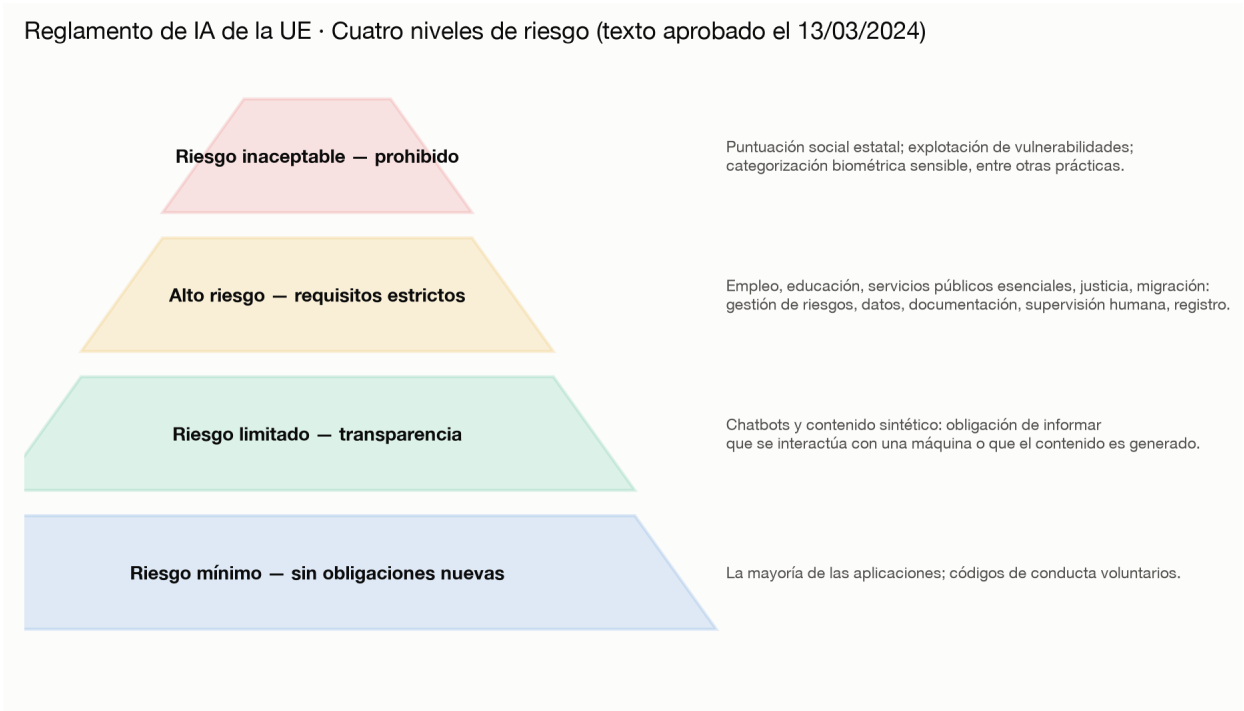


Figura 2. Los cuatro niveles de riesgo del Reglamento de IA. Fuente: elaboración de Enpath con base en el texto aprobado.

Para las entidades públicas —europeas o no— el dato central es dónde queda el Estado: la mayoría de los usos gubernamentales con efectos sobre personas (asignación de beneficios, priorización de servicios, justicia, migración, educación) cae en la categoría de **alto riesgo**, con requisitos de gestión de riesgos, calidad de datos, documentación técnica, registro en base de datos pública, transparencia y supervisión humana. Dicho de otro modo: el primer regulado del reglamento europeo es el propio sector público.

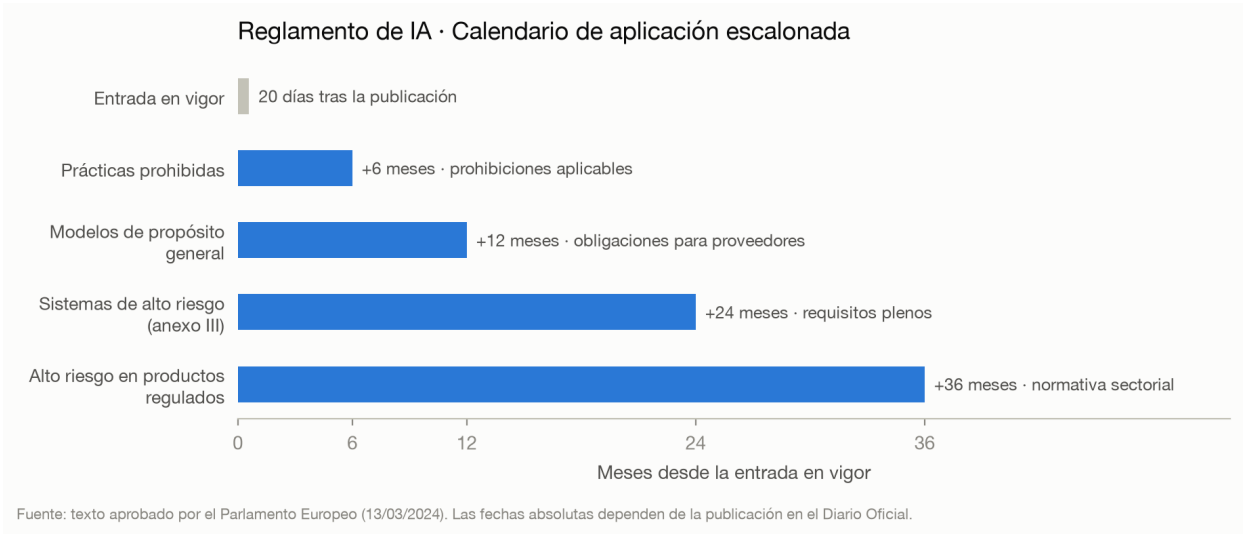


Figura 3. Calendario de aplicación escalonada del Reglamento de IA. Fuente: elaboración de Enpath con base en el texto aprobado.

El calendario importa fuera de Europa por una razón práctica: los proveedores globales ajustarán sus productos a la norma más exigente de sus mercados. Las entidades latinoamericanas que compren sistemas entre 2024 y 2026 recibirán versiones diseñadas para cumplir estos requisitos — o versiones sin ellos, a menor precio. Saber distinguirlas será parte de comprar bien.

Comparación sintética.

Jurisdicción	Instrumento principal	Enfoque	Exigibilidad	Estado (mar. 2024)
Unión Europea	Reglamento de IA	Horizontal, por riesgo	Obligatorio, con multas	Aprobado por el Parlamento (13/03); adopción del Consejo pendiente
Estados Unidos	EO 14110 + OMB M-24-10	Sectorial; federal obligatorio	Obligatorio para agencias	Memorando definitivo (28/03)
Reino Unido	Libro blanco + respuesta 2024	Sectorial	Voluntario	Vigente
Canadá	Directiva ADM + proyecto AIDA	Gobierno obligatorio; ley general propuesta	Mixto	Directiva vigente; AIDA en comité
Singapur	Model Framework + AI Verify + NAIS 2.0	Habilitante	Voluntario verificable	Marco generativo en consulta
OCDE / ONU	Principios (2019) / Resolución (2024)	Principios globales	No vinculante	Vigentes
Brasil	PL 2338/2023	Horizontal, por riesgo	Obligatorio (propuesto)	En trámite en el Senado
Perú	Ley 31814	Ley marco	Declarativa	Reglamento pendiente
Colombia	CONPES 3975 + Marco Ético	Política y principios	Voluntario	Política de IA en elaboración

Tabla 1. Comparación de modelos a marzo de 2024. Fuente: elaboración de Enpath con base en los documentos oficiales citados.

Colombia.

Colombia llega a este momento con activos y con un vacío. Los activos: una política de transformación digital temprana (CONPES 3975 de 2019), un marco ético con principios específicos para el sector público (2021), la adhesión a los Principios de la OCDE y a la Recomendación de la UNESCO, y el copatrocinio del consenso de la ONU. El vacío: **ninguna obligación verificable**. A marzo de 2024 no existe en Colombia una norma que exija a una entidad pública inventariar sus sistemas, evaluar riesgos antes de desplegarlos o garantizar supervisión humana; varios proyectos de ley sobre IA radicados en el

Congreso desde 2023 no han completado su trámite, y el Gobierno nacional trabaja en una política nacional de IA cuyo contenido no era público al cierre de este informe.

La experiencia comparada sugiere para Colombia una secuencia concreta, desarrollada en las recomendaciones: antes que elegir entre "ley europea" o "principios", **empezar por donde empezó Estados Unidos —el propio Ejecutivo—**, cuya vía no requiere ley: inventarios, responsables designados y salvaguardas mínimas por vía administrativa. Esa base institucional sirve a cualquier modelo normativo que el país elija después, y evita el escenario más costoso: una ley ambiciosa aplicada por instituciones que aún no saben qué sistemas usan.

América Latina.

Tres vías coexisten ya en la región:

- **Brasil — regla integral.** El PL 2338/2023 sigue el modelo europeo: clasificación por riesgo, derechos de los afectados, autoridad de supervisión. Su aprobación lo convertiría en el referente regional de facto, con efectos sobre proveedores que operan en todo el subcontinente.
- **Perú — ley marco.** La Ley 31814 declara el interés nacional y crea el andamiaje mínimo, pero delega lo sustantivo al reglamento, pendiente al cierre de este informe. Ilustra un riesgo propio de la región: legislar el titular y aplazar el contenido.
- **Colombia, Chile, México — principios sin exigibilidad.** Chile anunció la actualización de su política y un futuro proyecto de ley; México sigue sin marco vigente; Colombia, en el estado descrito.

Dos hechos regionales completan el cuadro. Primero, la dimensión de gobernanza del ILIA 2023 — donde Brasil (88,2), Argentina (75,6) y Colombia (73,2) puntúan alto— mide existencia de visión e instrumentos, no capacidad de aplicación; la región es mejor escribiendo marcos que aplicándolos (CENIA y CEPAL, 2023). Segundo, los organismos regionales (CEPAL, BID, CAF, OEA) están financiando la agenda de IA pública; sus condiciones y estándares funcionarán en la práctica como regulación blanda para los países sin norma propia.

Comparación internacional.

Lo que cada modelo enseña a la región.

Modelo	Qué resuelve bien	Qué presupone	Lección para América Latina
UE — ley integral	Certeza jurídica; protección uniforme; poder de mercado	Autoridades técnicas fuertes; años de preparación	No copiar el texto sin construir primero la autoridad que lo aplique
EE. UU. — mandato ejecutivo	Rapidez; ordena el propio Estado sin pasar por el Congreso	Disciplina administrativa; presupuesto	La vía más corta para la región: obligaciones internas por decreto

Modelo	Qué resuelve bien	Qué presupone	Lección para América Latina
Reino Unido — sectorial	Aprovecha reguladores existentes; bajo costo normativo	Reguladores sectoriales con capacidad real	Solo viable donde las superintendencias son técnicas y autónomas
Canadá — gradualismo	Empieza por el gobierno; evaluaciones públicas	Cultura de transparencia administrativa	Las evaluaciones de impacto algorítmico publicadas son exportables ya
Singapur — habilitante	Herramientas concretas; verificación práctica	Ecosistema pequeño y coordinado	Útil como caja de herramientas, no como modelo completo

Tabla 2. Lecciones por modelo. Fuente: análisis de Enpath.

La conclusión comparada es menos cómoda de lo que parece: **el debate relevante para la región no es "regular o no regular", sino en qué orden construir capacidad y obligación**. Todos los modelos exitosos comparten una secuencia: primero saber qué se usa (inventarios), luego ordenar la propia casa (obligaciones al sector público), luego —y solo luego— regular el mercado. Ninguno empezó por la ley general; la UE, que la aprobó primero, lo hizo tras dos décadas de infraestructura regulatoria digital y aun así se dio hasta 36 meses para aplicarla.

Oportunidades.

- **Adaptar la secuencia, no el texto.** La región puede ahorrarse años adoptando la secuencia probada (inventario → obligaciones internas → regulación) con los instrumentos que ya tiene: decretos, circulares, directivas administrativas.
- **El "efecto Bruselas" puede jugar a favor.** Si las entidades compradoras exigen en sus contratos los requisitos de alto riesgo del reglamento europeo —documentación, gestión de riesgos, supervisión humana—, obtendrán las versiones auditables de los productos globales sin necesidad de ley nacional.
- **Coordinación regional temprana.** Un estándar mínimo común —aunque sea de compra pública — negociado en CEPAL, la OEA o la Alianza del Pacífico daría a la región un peso que ningún país logra solo. La ventana es ahora, antes de que las tres vías diverjan más.
- **La resolución de la ONU como palanca doméstica.** Al haberla copatrocinado, los gobiernos de la región pueden ser medidos contra su propio compromiso; los actores de control y la sociedad civil disponen de un texto de consenso para exigir avances concretos.

Riesgos.

- **Trasplante normativo sin capacidad.** El riesgo mayor para la región: aprobar leyes tipo AI Act sin las autoridades, el personal técnico ni el presupuesto que su aplicación exige. El resultado sería regulación de papel —cumplimiento formal, protección nula— y descrédito de la propia idea de regular.

- **Fragmentación en tres velocidades.** Si Brasil regula, Perú declara y el resto orienta, un proveedor regional enfrentará tres regímenes; los globales lo absorberán, los locales no. La fragmentación regulatoria funciona como barrera de entrada invertida.
- **Parálisis por espera.** El error simétrico: aplazar toda decisión "hasta ver qué funciona". Las entidades compran y despliegan sistemas hoy; cada año sin obligaciones internas es un año de sistemas sin inventario ni evaluación acumulándose.
- **Captura del debate.** Con pocos técnicos en el Estado, la asimetría de información frente a proveedores y grandes laboratorios es máxima; sin capacidad propia de evaluación, los gobiernos regulan sobre lo que los regulados les explican.

Perspectivas.

Con la información disponible a marzo de 2024: la adopción formal del reglamento europeo por el Consejo se esperaba en las semanas siguientes, con entrada en vigor a mediados de 2024 y prohibiciones aplicables hacia finales de año o comienzos de 2025. El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre IA —cuya negociación concluyó en marzo— quedaría abierto a la firma de Estados no europeos, una vía de compromiso internacional que los países latinoamericanos podrán considerar. En Estados Unidos, diciembre de 2024 es la fecha de cumplimiento de las salvaguardas del memorando OMB; su implementación será el primer experimento a escala del modelo ejecutivo. En la región, los hitos previsibles son la votación del PL 2338 en el Senado brasileño, el reglamento peruano y la política nacional colombiana. Una cumbre de seguimiento de Bletchley estaba prevista en Seúl para mayo de 2024. Lo que no puede anticiparse con evidencia es qué modelo producirá mejores resultados; este informe se compromete a revisar esa pregunta cuando existan datos de aplicación.

Recomendaciones.

Para el Gobierno nacional y las entidades públicas colombianas —extensibles a la región:

1. **Ordene el propio Estado por vía administrativa, ya.** Un acto administrativo puede exigir hoy lo que el memorando OMB exige en Estados Unidos: responsable de IA por entidad, inventario de sistemas en uso y salvaguardas mínimas para los que afectan derechos. No requiere ley ni presupuesto extraordinario.
2. **Diseñe la política nacional con secuencia explícita.** Capacidad primero, obligación después, ley integral solo con la autoridad de aplicación definida y financiada. Publicar la secuencia disciplina las expectativas y evita el titular sin contenido.
3. **Use la compra pública como regulación transitoria.** Mientras no haya ley, los contratos son el único instrumento exigible: incorpore en los pliegos los requisitos de la categoría de alto riesgo europea para todo sistema que afecte derechos.
4. **Elija el instrumento internacional con criterio.** Evaluar la firma del Convenio Marco del Consejo de Europa cuando se abra; usar la resolución de la ONU y la Recomendación de la UNESCO —ya suscritas— como estándar interno invocable, no como diploma.

5. **Invierta en la asimetría de información.** Un núcleo técnico estatal pequeño pero real —capaz de leer documentación de modelos, auditar sistemas y redactar pliegos— vale más que cualquier artículo de ley. Sin él, todos los modelos fallan igual.
6. **Impulse un mínimo regional.** Proponer en los foros existentes (CEPAL, OEA) un estándar común de transparencia y compra pública de IA. Tres países alineados bastan para crear masa crítica.

Metodología.

Revisión comparada de fuentes primarias con corte al 31 de marzo de 2024: textos normativos y comunicados oficiales de la Unión Europea, Estados Unidos (Casa Blanca, OMB), Reino Unido, Canadá, Singapur, OCDE y ONU; proyectos normativos de Brasil y Perú; documentos de política colombianos. La posición de las jurisdicciones en la figura 1 es una clasificación analítica de Enpath sobre dos variables cualitativas (alcance y exigibilidad), no una medición; puede discutirse y esa discusión es bienvenida. Las afirmaciones sobre contenido del reglamento europeo se basan en el texto aprobado por el Parlamento el 13 de marzo de 2024, sujeto a revisión jurídico-lingüística final al cierre.

Limitaciones. La comparación cubre seis sistemas y tres países latinoamericanos; excluye China y otros modelos relevantes (Japón, Corea del Sur) por alcance del informe, no por irrelevancia. Los instrumentos comparados están en fases distintas —una ley aprobada no equivale a una ley aplicada—, y la evidencia sobre resultados de aplicación es aún inexistente en todos los casos.

Referencias.

1. CENIA y CEPAL (2023). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2023*. <https://indicelatam.cl/>
2. Congreso de la República del Perú (2023). *Ley 31814*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2192926-1>
3. Gobierno de Canadá (2019, act. 2023). *Directive on Automated Decision-Making*. Treasury Board Secretariat. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592>
4. Gobierno del Reino Unido (2024). *A pro-innovation approach to AI regulation: government response*. Febrero de 2024. <https://www.gov.uk/government/consultations/ai-regulation-a-pro-innovation-approach-policy-proposals/outcome/a-pro-innovation-approach-to-ai-regulation-government-response>
5. IMDA (2024). *Model AI Governance Framework; AI Verify; National AI Strategy 2.0*. Infocomm Media Development Authority, Singapur. <https://www.imda.gov.sg/>
6. NIST (2023). *AI Risk Management Framework 1.0*. <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>
7. OCDE (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. OECD/LEGAL/0449. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
8. OMB (2024). *Memorandum M-24-10: Advancing Governance, Innovation, and Risk Management for Agency Use of Artificial Intelligence*. Oficina de Gestión y Presupuesto, 28 de marzo de 2024.

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/03/M-24-10-Advancing-Governance-Innovation-and-Risk-Management-for-Agency-Use-of-Artificial-Intelligence.pdf>

9. ONU (2024). *General Assembly adopts landmark resolution on artificial intelligence (A/78/L.49)*. 21 de marzo de 2024. <https://news.un.org/en/story/2024/03/1147831>
10. Parlamento Europeo (2024). *Artificial Intelligence Act: MEPs adopt landmark law*. 13 de marzo de 2024. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19015/artificial-intelligence-act-meps-adopt-landmark-law>
11. Presidencia de la República de Colombia (2021). *Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia*. <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/MARCO-ETICO-PARA-LA-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-EN-COLOMBIA-2021.pdf>
12. Senado Federal de Brasil (2023). *Projeto de Lei 2338/2023*. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>
13. The White House (2023). *Executive Order 14110*. <https://www.federalregister.gov/documents/2023/11/01/2023-24283/safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence>

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