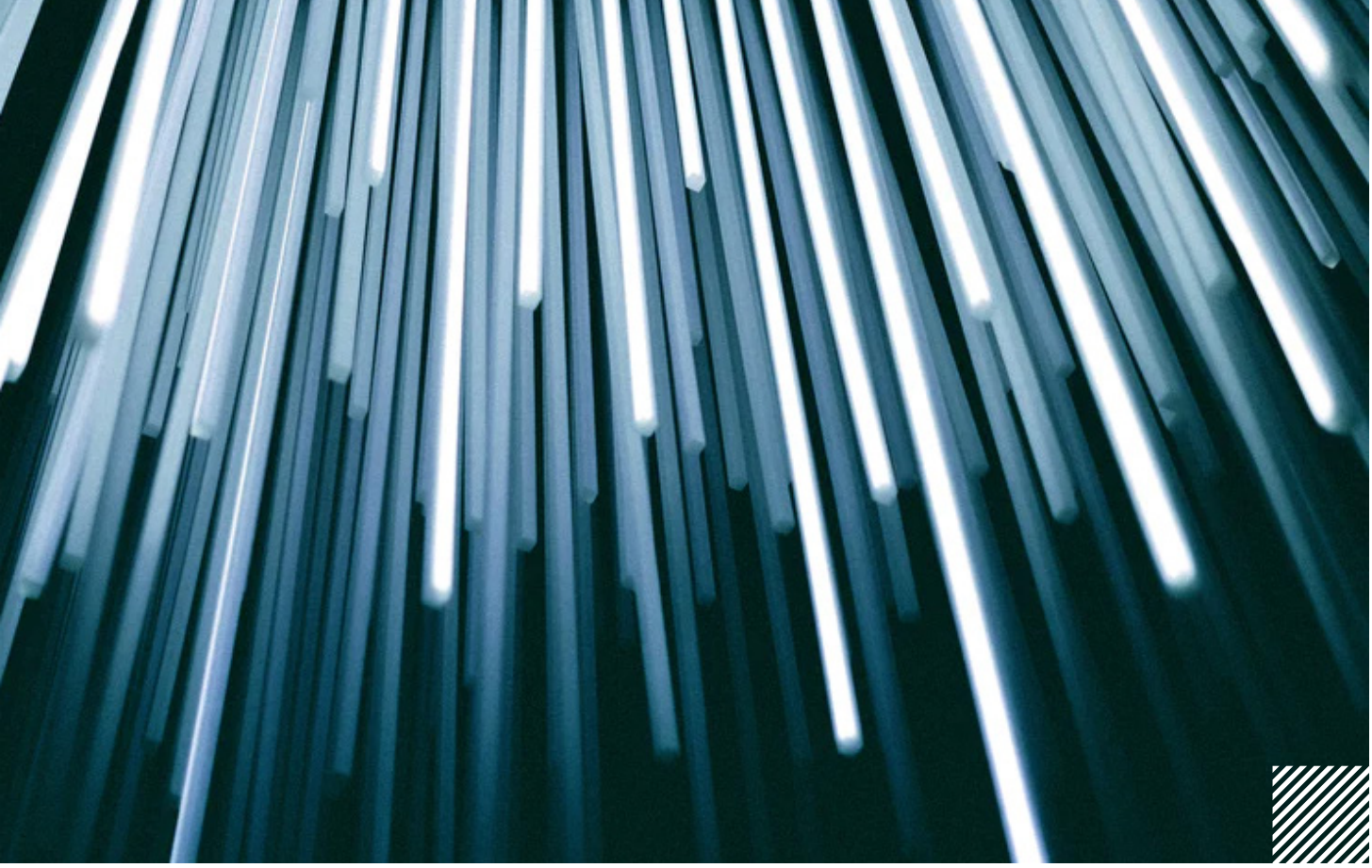
Political Intelligence



Inteligencia Artificial

y Políticas Públicas



Ya no es ninguna sorpresa para nadie utilizar el asistente de voz de nuestro teléfono móvil o de un dispositivo, chatear con bots en webs o aplicaciones móviles, o seguir las instrucciones del móvil para llegar a nuestro destino. La Inteligencia Artificial está cada vez más presente en nuestras vidas y ha cobrado especial fuerza en los últimos años.

Con la necesidad de avanzar en la implantación de herramientas digitales y, sobre todo, en el impulso y creación de este tipo de tecnologías, surge de manera irremediable el interés del regulador por generar un entorno en el que éstas puedan desarrollarse, preservando al mismo tiempo nuestros derechos como personas físicas o jurídicas.

Introducción

Ya está ampliamente reconocido que el mundo está a las puertas de la cuarta revolución industrial, una revolución basada en la explotación de una enorme cantidad de datos que, combinados con potentes algoritmos y capacidad informática, tiene capacidad transformadora de nuestra sociedad. Desde diversas organizaciones e instituciones (UE, OCDE, WEF...) se hace hincapié en que esta revolución debe producirse desde el inicio en el marco del pleno respeto de los derechos fundamentales y con el fin de servir a la humanidad.

El término "Inteligencia Artificial" nace en la conferencia de Darmouth de 1956 acuñado por los informáticos John McCarthy, Marvin Misky y Claude Shannon, aunque su desarrollo no habría sido posible sin las contribucionves anteriores de científicos como Alan Turing o, por qué no decirlo, la fantasía de autores de la talla de Isaac Asimov, que visualizaron mundos liderados por robots, o las atinadas predicciones de expertos y visionarios como Raymond Kurzweil.

No existe una sola definición del concepto de Inteligencia Artificial, por lo que exploraremos, por la naturaleza de este documento, las propuestas por los reguladores. **Según el Parlamento Europeo[1] (2019), la Inteligencia Artificial es la habilidad de una máquina de presentar las mismas capacidades que los seres humanos, como el razonamiento, el aprendizaje, la creatividad y la capacidad de planear.** La IA permite que los sistemas tecnológicos perciban su entorno, se relacionen con él, resuelvan problemas y actúen con un fin específico.

Más recientemente, en mayo de 2022[2], la Eurocámara desarrolla esta definición, recordando que la IA se basa en programas informáticos que utilizan modelos probabilísticos y algoritmos predictivos para un conjunto de objetivos específicos. El término IA es un término genérico que abarca una amplia gama de tecnologías, técnicas y enfoques antiguos y nuevos que se entiende mejor bajo la denominación de «sistemas de inteligencia artificial», que se refiere a cualesquiera sistemas automatizados que a menudo apenas tienen nada más en común que **estar guiados por un conjunto dado de objetivos definidos por el ser humano, con distintos grados de autonomía en sus acciones, e intervenir en predicciones, recomendaciones o tomas de decisiones basadas en los datos disponibles.**

Pero más allá de las definiciones, la Unión Europea reconoce su relativa desventaja en esta materia respecto a Estados Unidos y China, y se ha esforzado en proponer un gran número de medidas para guiar el desarrollo de la IA, asignando recursos públicos y proponiendo una gobernanza que estimule su crecimiento, promueva la confianza en esta tecnología y asegure su buen uso[3].

[1] https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200827STO85804/que-es-la-inteligencia-artificial-y-como-se-usa

[2] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0140_ES.html

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206

La IA en datos

Con un crecimiento anual de la inversión del 50% se calcula que, a nivel mundial, el valor de mercado de la IA podría rebasar la barrera de los 100.000 millones de dólares estadounidenses en 2025, duplicándose solo entre 2021 y 2025.

1.000 millones de euros

La Comisión planea invertir 1.000 millones de euros al año en IA, procedentes de sus programas Europa Digital y Horizonte Europa.

AI research

20.000 millones de euros

Se trata de atraer más de 20.000 millones de euros de inversión total en IA al año en la UE durante la próxima década. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia contribuirá a acelerar las inversiones e ir más allá de este objetivo.

En lo que se refiere a su uso a nivel nacional, España se encuentra en la media de la UE-27, con el 8% de sus empresas de más de diez empleados utilizando esta tecnología. La Comunidad de Madrid, Cantabria y Castilla y León presentan un mayor uso, con porcentajes superiores al 9% de las empresas, frente a La Rioja y Castilla-La Mancha cuyo porcentaje está en torno al 4%.

La IA en el ámbito institucional y normativo en España

La IA es una de las tecnologías que más rápido ha avanzado en los últimos años y sobresale por su potencial revolucionario. **El Gobierno español está realizando una apuesta decidida por esta tecnología y se ha propuesto ser uno de los países que lideren el impulso de la innovación en las políticas públicas y la regulación en esta materia;** para apoyar su desarrollo, pero también para asegurar que este se hace en un marco legal que asegure la ética y la transparencia.

El Gobierno español ha apostado por un enfoque integral, abordando la IA desde la administración digital, las empresas y la sociedad. Este impulso se ve plasmado en los cambios organizacionales que se han llevado a cabo en los últimos años en la Administración, otorgando un papel central a la economía digital y a los organismos que se ocupan de esta materia.

[4] https://www.santander.com/es/sala-de-comunicacion/dp/los-principales-retos-de-la-inteligencia-artificial

[5] https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-radiografia-de-la-inteligencia-artificial/

Gobernanza

Así, en 2020, el Ministerio de Economía y Empresa pasó a denominarse Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, posicionando la digitalización junto a un área crucial y transversal como es la economía.

Al mismo tiempo, se le da un nuevo empujón estableciendo, las secretarías de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial y de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

Con la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial esta materia aparece por primera vez en un órgano de este nivel en la Administración, lo cual constituye una clara apuesta por esta tecnología. Y, además, dentro de esta Secretaría de Estado, encontramos también la Subdirección General de Inteligencia Artificial y Tecnologías Habilitadoras.

Esta subdirección general es la encargada de liderar las iniciativas en materia de IA, como la Estrategia Nacional, el desarrollo normativo, los aspectos éticos y la regulación; además de, entre otros, el impulso, coordinación y ejecución de los planes y líneas de actuación de las Administraciones Públicas en IA y otras tecnologías habilitadoras digitales internacionales[6].

Una de las claves en el desarrollo de la IA es el uso de datos, pues son necesarios para el entrenamiento de los sistemas de IA y, por lo tanto, para la mejora y desarrollo de esta tecnología. Por ello, en el esquema institucional que desarrolla los ambiciosos planes del Gobierno también **destaca el nombramiento del primer Chief Data Officer español, que está a cargo de la también reciente Oficina del Dato,** el órgano al frente de la gobernanza del dato que permita desarrollar la economía del dato en nuestro país[7].

El primer Chief Data Officer español está también a cargo de la recientemente creada Oficina del Dato, responsable de fomentar el desarrollo de la economía del dato.

Por último, merece especial atención **un organismo que está en plena fase de creación** tras su inclusión en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022: **la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial (AESIA).** Con una dotación presupuestaria de 5 millones de Euros, además de supervisar el desarrollo de los proyectos en materia de IA y, en especial, la Estrategia Nacional, "llevará a cabo medidas destinadas a la minimización de riesgos significativos sobre la seguridad y salud de las personas, así como sobre sus derechos fundamentales, que puedan derivarse del uso de sistemas de Inteligencia Artificial"[8].

Los detalles de esta iniciativa no han sido concretados por el momento. La estructura y funciones de la Agencia y su interacción con otros organismos como, por ejemplo, la Agencia Española de Protección de Datos o la subdirección general antes mencionada están todavía por conocerse.

[6] Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Accesible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-2739

[7] De forma también reciente, se ha creado el Comisionado especial para la Alianza por la Nueva Economía de la Lengua que impulsará el Proyecto Estratégico en esta materia y que tiene un importante apartado relativo a la IA, como veremos más adelante. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-3292

[8] Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Accesible en https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21653-consolidado.pdf.

Por el momento, varias ciudades españolas han expresado su interés en alojar la sede de esta agencia, que ha sido incluida como parte del plan para descentralizar las agencias del estado[9].

Un proyecto pionero para España: el primer sandbox regulatorio en el ámbito de la IA

Pero lo que más destaca actualmente es una iniciativa conjunta inédita entre la Comisión Europea y el gobierno de España. El 27 de julio de 2022 se presentó en Bruselas **un experimento pionero en la UE, consistente en que España sirva de banco de pruebas del borrador de Reglamento Europeo sobre Inteligencia Artificial** (AI Act). Con este sandbox regulatorio, se trata de evitar los problemas ligados a la introducción de estas nuevas normativas, como los vividos tras la aprobación del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). El piloto pretende que, **mediante la colaboración de las empresas desarrolladoras de Inteligencia Artificial y los reguladores, se definan de forma conjunta buenas prácticas que sirvan de base para la implementación de la futura regulación europea** de Inteligencia Artificial y garanticen su aplicación en el tiempo previsto de dos años.

> **"Vamos a testar qué significa aplicar el reglamento, cómo se auditan los algoritmos o qué tenemos que pedir a las empresas."**
>
> Carme Artigas, Secretaria de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

El objetivo del proyecto, liderado por España, es generar una Guía de Buenas Prácticas y directrices de aplicación que preparen y sensibilicen a las empresas, especialmente a pymes y startups, para facilitar la futura puesta en marcha del Reglamento. Se tendrán en cuanta la operatividad de los requisitos del futuro reglamento, así como las evaluaciones de conformidad o las actividades posteriores a la comercialización.

A medio plazo, este sandbox se abrirá a los Estados Miembro, que pueden seguir o unirse al piloto, lo que podría convertir la iniciativa impulsada por España en un sandbox regulador paneuropeo de Inteligencia Artificial.

Según la nota explicativa del proyecto[10], el Sandbox IA será implementado por dos Focus Group que se desarrollarán en paralelo:

- Focus Group 1 (FG1) implicará la implementación práctica del sandbox regulatorio que probará diferentes soluciones y supervisará el cumplimiento de los requisitos de IA. Las entidades podrán presentar su propuesta de sistema de IA de alto riesgo a una convocatoria pública de proyectos, que se espera se inicie a finales de este año. Aquellos que sean escogidos sobre la base de criterios transparentes de elegibilidad y selección, podrán participar en el sandbox y probar, en un proceso de colaboración con las autoridades competentes, diferentes soluciones para el cumplimiento del futuro Reglamento de IA durante aproximadamente 3 meses.

- El Focus Group 2 (FG2) se dedicará a preparar el marco general para el sandbox, estudiar su desarrollo, absorber los conocimientos técnicos sobre la experiencia de la aplicación de los requisitos y utilizar estos resultados y análisis para el desarrollo de directrices, normas y otros conjuntos de herramientas para ser utilizados por los operadores (públicos o privados) que puedan estar sujetos a la Ley de IA en el futuro. FG2 incluirá una variedad de expertos, incluidos académicos, organizaciones nacionales y europeas de normalización, otras organizaciones relevantes y la Comisión Europea.

[9] Entre los lugares que han hecho pública su intención de presentar una candidatura han sido especialmente activas Granada (link) y Galicia (link) aunque no se ha especificado en qué localidad estaría la sede.

[10] https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/20220627-PR_AI_Sandbox.aspx

España Digital 2026

España Digital 2026[11] es el plan central que articula la ambiciosa agenda de digitalización del Gobierno y se ramifica en distintas líneas de acción. Uno de sus diez ejes estratégicos se dedica a favorecer el tránsito hacia una economía del dato, y se fijan varios objetivos: convertir a España en un referente en la transformación hacia una Economía del Dato; impulsar la Inteligencia Artificial como motor de innovación y crecimiento económico social, inclusivo y sostenible; desarrollar un marco ético y jurídico para la IA basado en valores compartidos; preparar a España para las transformaciones socioeconómicas que origina la IA; y fortalecer la competitividad a través de las actividades de I+D en el conjunto de las Tecnologías Habilitadoras Digitales (THD). Se pretende que al menos un 25% de las empresas españolas usen Big Data e IA en 2025.

El objetivo es que al menos un 25% de las empresas españolas usen Big Data e IA en 2025

La IA también tiene una especial incidencia en los planes relativos a la Administración Pública según este plan del Gobierno. Así, se recoge, por ejemplo, la intención de incorporar la IA a los nuevos servicios públicos digitales de las Administraciones Públicas para lograr servicios más personalizados y eficientes, y también se contempla la introducción de la IA en la articulación y ejecución de políticas públicas.

La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial

El documento central en materia de IA es la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA), presentada en diciembre de 2020, que busca vertebrar la acción de las administraciones, así como establecer el marco de referencia y estímulo para el sector público y privado[12].

La ENIA cuenta con seis ejes estratégicos que estructuran sus treinta medidas[13]:

1. Impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en IA.
2. Promover el desarrollo de capacidades digitales, potenciar el talento nacional y atraer talento global en inteligencia artificial.
3. Desarrollar plataformas de datos e infraestructuras tecnológicas que den soporte a la IA.
4. Integrar la IA en las cadenas de valor para transformar el tejido económico.
5. Potenciar el uso de la IA en la administración pública y en las misiones estratégicas nacionales.
6. Establecer un marco ético y normativo que refuerce la protección de los derechos individuales y colectivos, a efectos de garantizar la inclusión y el bienestar social.

En relación con la gobernanza, la ENIA incluye a las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales a través de Conferencias Sectoriales y otros foros de coordinación existentes, así como la colaboración con el sector privado, al que reconoce un papel clave.

[11] Agenda España Digital 2026. Accesible en: https://espanadigital.gob.es/home

[12] Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. Accesible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIA2B.pdf

[13] Entre estas iniciativas podemos destacar también una iniciativa incipiente como el plan nacional de algoritmos verdes que aúna la transición ecológica y la digital.

Además, el Gobierno quiere contar con una participación activa de la sociedad en sus planes de IA, para lo que ha creado el Consejo Asesor de Inteligencia Artificial[14] constituido por expertos y académicos y que tiene como tarea apoyar al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en la elaboración y ejecución de las políticas gubernamentales en IA.

Merece la pena destacar también **la Carta de Derechos Digitales** que, aunque no tiene la categoría de norma, **es una buena muestra de las intenciones para lograr un mundo digital garantista y transparente.** Esta iniciativa también es fruto del trabajo de un consejo asesor constituido ad hoc para la elaboración de esta carta, y recoge también derechos relacionados con la IA. Así, además de contener un artículo completo sobre los "Derechos ante la inteligencia artificial", también aparecen menciones a la IA, en los derechos en el ámbito laboral y los derechos a la protección de la salud en el entorno digital.

Retos regulatorios de la IA

No es fácil regular un desarrollo tecnológico en constante evolución. Ante este escenario, la pregunta clave que debemos hacernos es cuáles son los elementos que una hipotética regulación de la IA debe contemplar.

En primer lugar, **una regulación de IA debe poder afrontar, mediante la creación de medidas de transparencia, la opacidad, la complejidad, el sesgo, el cierto grado de imprevisibilidad y el comportamiento parcialmente autónomo de ciertos sistemas de IA,** para garantizar su compatibilidad con los derechos fundamentales.

La transparencia de los algoritmos no es una cuestión nueva en nuestro país y tampoco una cuestión exenta de polémica. A modo de ejemplo, la Fundación Civio ha tratado de obtener el código fuente de la aplicación que forma parte del proceso de concesión del bono social eléctrico tras detectar errores en dicho software. La justicia ha denegado la apertura de este código fuente por cuestiones de seguridad, ya que se aumentaría su vulnerabilidad, así como de propiedad intelectual.

> La administración alega que cumple sobradamente con las exigencias de transparencia sobre esta aplicación informática ya que el algoritmo es público y se ha facilitado los documentos de "Análisis Funcional" y "casos de prueba". Si bien es cierto que la administración no ha sido totalmente opaca sobre el funcionamiento de esta aplicación y la justicia ha fallado a su favor, esta situación genera dudas sobre cómo deberá aplicarse el principio de transparencia hacia la tecnología que desarrollen las empresas. ¿Si la propia Administración Pública muestra límites a la transparencia de la tecnología que utiliza para su actividad, hasta dónde debe llegar la transparencia que se exige a las empresas privadas que invierten su capital en desarrollar tecnologías innovadoras?

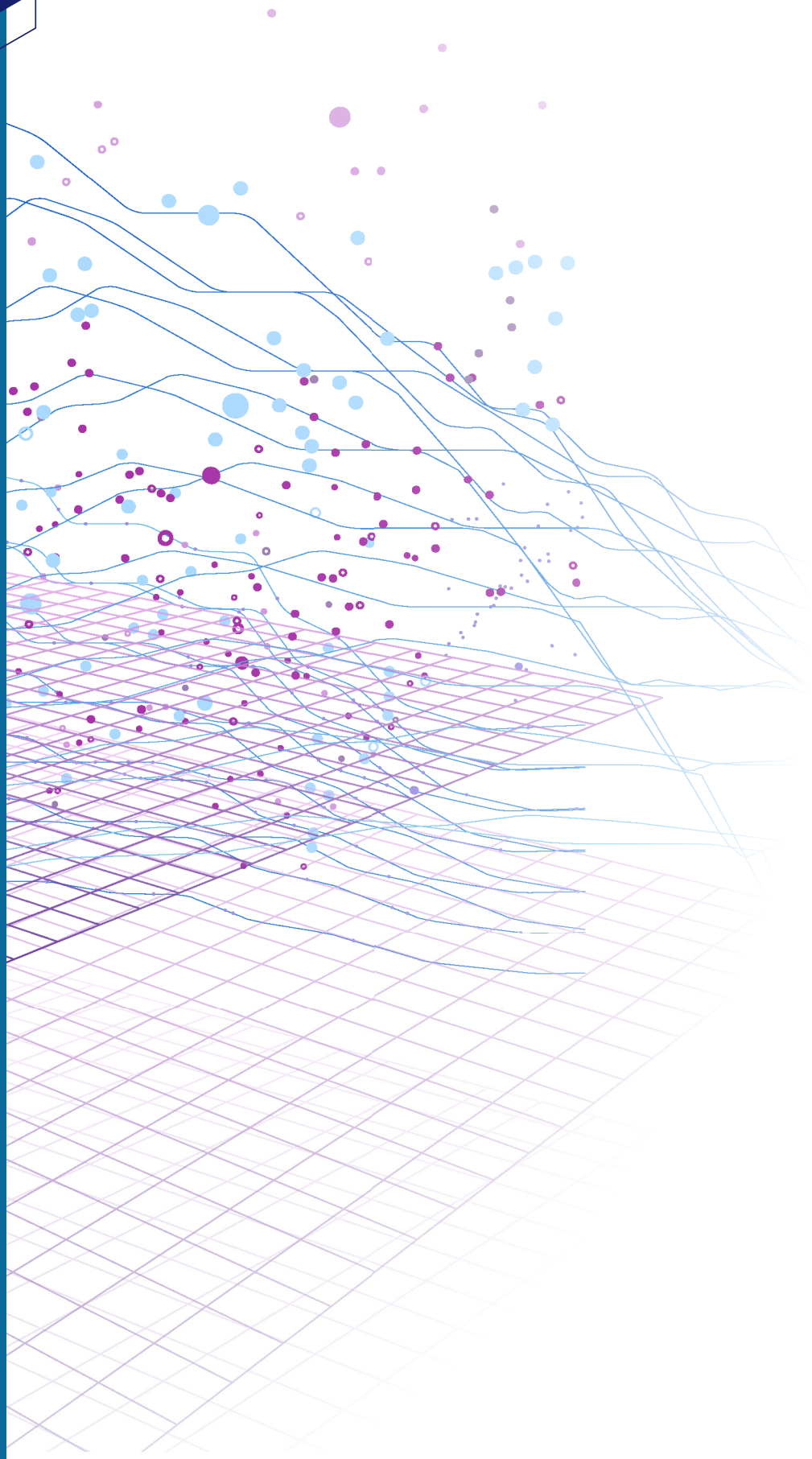
En segundo lugar, las normas deben sentar las bases por las **que los algoritmos o sistemas en los que se base cualquier IA puedan ser verificables en su funcionamiento y resultados por terceras entidades,** ya sea mediante computación inversa o cualquier otro método que permita evaluar su funcionamiento.

Ninguna IA puede quedarse al margen del conjunto de normas en materia de privacidad, Propiedad Intelectual, fiscalidad, responsabilidad, etc.

[14] Orden ETD/670/2020, de 8 de julio, por la que se crea y regula el Consejo Asesor de Inteligencia Artificial. Accesible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-8302

Además, ninguna IA puede quedarse al margen del conjunto de normas en materia de privacidad, Propiedad Intelectual, fiscalidad, responsabilidad, etc. Por supuesto, se debe velar porque de manera prioritaria, se respeten la legislación vigente en materia de derechos fundamentales y los valores de nuestra Sociedad.

En cuarto lugar, la regulación debe cumplir los objetivos precitados sin comprometer por ello la inversión en innovación en IA, que son a su vez esenciales en este momento.



El impacto horizontal de las políticas públicas y la regulación digital

Como hemos visto, la IA se extiende a todos los campos de actividad y los planes de futuro pasan por seguir impulsado con fuerza esta tendencia. Por ello no resulta extraño que varios de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTEs)[15] giren en torno a la IA: Como ejemplo mostramos tres áreas dispares:

- PERTE Nueva economía de la lengua: Este proyecto que aprovecha el potencial del español y las lenguas cooficiales reserva un importvante apartado a la IA.

- PERTE para la salud de vanguardia: La salud es uno de los campos pioneros en esta tecnología por el potencial de aplicar la IA en la gran de datos que se generan en la actividad sanitaria.

- PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado: Este PERTE incluye entre sus medidas el Programa Espacios de Datos Sectoriales con el objetivo de incorporar la IA para mejorar la productividad de las empresas, la eficacia de la Administración y como motor de crecimiento. Además, incluye un programa para integrar la IA en las cadenas de valor para transformar el tejido económico.

La regulación tampoco es ajena a esta expansión de la digitalización a todas las áreas y, como muestra de ello, vemos cómo la introducción de la tecnología en materias transversales como la regulación laboral o la del ámbito de la igualdad están recogiendo estas tendencias. A continuación, analizamos algunos ejemplos en los que se plasman estas tendencias.

La denominada "Ley Rider" modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

En el caso de esta norma, aunque en su propio título indica que está dirigida a las personas dedicadas al reparto en el ámbito de las plataformas digitales, sus efectos no se circunscriben solo a este sector. El único artículo de la norma cuenta con dos apartados, uno que recoge la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto y otro de aplicación a todos los trabajadores.

Así, se recoge un nuevo derecho del comité de empresa a ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.

[15] Figura que ha surgido en el marco de la recuperación postpandemia para impulsar proyectos con gran capacidad tractora o transformadora de la economía. Además de los señalados en el listado superior, en otros PERTEs también está presente la IA: el PERTE de energías renovables, el de hidrógeno renovable y almacenamiento o el PERTE agroalimentario también recogen para la implantación de esta tecnología. Todos los PERTEs están accesibles en: https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes

Por otro lado, la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación también aborda la regulación de la IA. Las medidas que se recogen -por el momento, ya que se encuentra en tramitación parlamentaria- se refieren a medidas para las administraciones que no suponen obligaciones o acciones concretas, al tratarse únicamente de recomendaciones.

Esta proposición de ley recoge la promoción de un sello de calidad de los algoritmos, como también se recoge en la Estrategia Nacional de IA, cuyo ámbito de aplicación o requisitos no se concretan en la norma. Por lo tanto, se desconoce el ámbito de aplicación de este sello, así como sus usos y las consecuencias de su obtención.

CONCLUSIONES

La inteligencia Artificial tiene un enorme impacto y potencia transformadora. El Gobierno español, consciente de esta tendencia, está decidido a liderar el proceso de implantación de las medidas que deberá cumplir la IA.

Aunque todavía suene a una tecnología puntera y lejana, la IA está muy presente en nuestras vidas y, como tal, su uso afecta a las administraciones, empresas y toda la ciudadanía. Como muestra de ello, el control del uso de herramientas de IA aparece cada vez en más normas y planes de áreas transversales.

En esta línea, la Administración Pública quiere aprovechar el potencial de la IA para lograr unos servicios públicos más eficientes y modernos. La transparencia que aplique la administración en el uso de la tecnología es una cuestión clave, pues marca los límites respecto a la capacidad que deberían tener los nuevos organismos sobre IA para supervisar la tecnología desarrollada por empresas privadas.

La colaboración público-privada será clave para desarrollar las medidas propuestas por las administraciones y para que tengan el impacto positivo deseado

La colaboración público-privada será esencial para desarrollar la amalgama de medidas e inversiones que las administraciones quieren llevar a cabo y, en especial, para lograr que tengan el impacto positivo deseado. Las instituciones deben contar tanto con las empresas que lideran el desarrollo de la tecnología como aquellas que necesitan implantar la tecnología, para que no se queden atrás. Para ello, es esencial que existan canales transparentes y ágiles para una colaboración bilateral, fluida y eficiente que permitan la retroalimentación entre el sector privado y público.

Dedicar a esta tarea los recursos y trabajo necesario será clave para lograr situar a nuestro país al frente de la innovación.

SOBRE POLITICAL INTELLIGENCE

Political Intelligence, agencia pionera de los **Asuntos Públicos** con más de 20 años de presencia en España, ofrece soluciones en Public Affairs que traducen objetivos estratégicos de organizaciones y empresas en prioridades políticas. Fundada en el Reino Unido en 1995, Political Intelligence cuenta con oficinas en cuatro capitales europeas (Bruselas, Londres, Madrid y Lisboa).

Para más información: www.political-intelligence.com

Autora:



María Rosa Rotondo
Managing Partner, Spain & Portugal
Political Intelligence

Este informe cuenta con la contribución de Marta Zabaleta Pitillas durante su etapa como Consultora Senior en Political Intelligence.

© Political Intelligence 2022. Todos los derechos reservados.