

Reseña bibliográfica

Inteligencia artificial y modernización del Estado: entre la innovación estratégica y la gobernanza responsable

Artificial intelligence and state modernization: between strategic innovation and responsible governance

David Emmanuel Ashcallay Samaniego

Ministerio de Defensa (Perú)

dashcallay@pucp.pe | ORCID: 0009-0001-9714-1883

Reseña del libro

Gobernar con la inteligencia artificial: Panorama actual y hoja de ruta en las funciones centrales de gobierno

Cómo citar esta reseña:

Ashcallay Samaniego, D. E. (2026). Inteligencia artificial y modernización del Estado: entre la innovación estratégica y la gobernanza responsable. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 154-161. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.08>

Gobernar con la inteligencia artificial constituye un análisis sistemático y comparado sobre el estado actual del uso de la inteligencia artificial (IA) en las funciones centrales de gobierno y propone una hoja de ruta orientada a su adopción estratégica, responsable y confiable. El informe de la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) se sustenta en el estudio de doscientos casos de uso distribuidos en once funciones gubernamentales, lo que le otorga una base empírica, robusta y transversal.

El estudio desarrolla un marco conceptual en torno a tres dimensiones: productividad, capacidad de respuesta y rendición de cuentas. Dichos aspectos son fundamentales para el impacto que la IA puede generar en el sector público. Así, el enfoque permite vincular la innovación tecnológica con objetivos sustantivos de la gestión dentro del Estado, superando visiones reduccionistas centradas únicamente en su eficiencia operativa.

El informe se compone de cinco capítulos. El primero sitúa la IA como un acelerador del gobierno digital, al integrarla dentro de un proceso más amplio de transformación del aparato estatal. El segundo analiza patrones de adopción sectorial y pone en evidencia las asimetrías existentes entre distintas funciones gubernamentales. El tercero aborda los desafíos de implementación, con énfasis en las brechas en capacidades, datos e infraestructura. El cuarto propone un marco de gobernanza basado en habilitadores, salvaguardas y participación. Finalmente, el quinto elabora análisis sectoriales en ámbitos como justicia, administración tributaria, contratación pública y evaluación de políticas.

El mayor aporte del libro radica en desplazar el debate desde la regulación externa de la IA hacia su gobernanza interna en el Estado. El informe no solo se pregunta si los gobiernos deben usar estas tecnologías, sino bajo qué condiciones institucionales pueden hacerlo de manera legítima, eficaz y compatible con los valores democráticos.



1. Análisis del libro

1.1. Principales contribuciones

En primer lugar, el informe plantea una reconfiguración conceptual del papel de la IA dentro del sistema estatal. A diferencia de aproximaciones que tratan la IA como una innovación tecnológica aislada o un fenómeno restringido al campo regulatorio, el estudio de la OECD propone entenderla como una extensión del proceso de transformación digital del sector público. Esta redefinición adquiere particular relevancia, ya que permite ubicar la IA dentro de una dinámica de cambio institucional más amplia, en la que convergen capacidades organizacionales, gestión de datos y procesos de toma de decisiones. Dicho enfoque dialoga con el de otras investigaciones que han concebido la digitalización gubernamental como un proceso estructural que transforma no solo las herramientas de gestión, sino también las propias lógicas de funcionamiento del Estado (Mergel et al., 2019).

Por otro lado, el informe establece un marco analítico basado en tres dimensiones —productividad, capacidad de respuesta y rendición de cuentas—, que permite traducir los beneficios potenciales de la IA en términos de valor público. Este aporte es especialmente significativo, ya que relaciona la discusión tecnológica con categorías específicas de la gestión pública, tomando distancia de criterios centrados solo en la eficiencia. Desde esta mirada, la IA se proyecta no solo como un instrumento de optimización operativa, sino como una herramienta capaz de mejorar la calidad del servicio civil y fortalecer el vínculo entre Estado y ciudadanía, incidiendo en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

Un tercer aporte notable es la sistematización de doscientos casos de uso de IA en once funciones gubernamentales. Este ejercicio metodológico ofrece una panorámica comparada del estado actual de estas tecnologías en el sector público, al identificar tendencias, patrones y áreas de mayor desarrollo. La amplitud de la muestra proporciona una evidencia significativa, que trasciende experiencias aisladas y facilita la formulación de generalizaciones informadas. En este sentido, el informe se posiciona como una valiosa referencia para el análisis de la gobernanza algorítmica a nivel global.

El documento introduce también el concepto de “riesgo de inacción”, entendido como los costos que deben asumir los gobiernos cuando postergan la adopción de IA, en especial en términos de pérdida de competitividad y debilitamiento de su capacidad de respuesta frente a las demandas

ciudadanas. Esta noción cobra evidente interés en un contexto donde la transformación digital del sector privado está redefiniendo las expectativas de los ciudadanos respecto a los servicios públicos (World Bank, 2021). De esta manera, el informe consigue equilibrar el debate entre riesgos y oportunidades, evitando posiciones excesivamente precautorias.

Finalmente, el desarrollo del marco de habilitadores, salvaguardas y participación representa una contribución estructural al diseño de políticas públicas en materia de IA. Este enfoque articula dimensiones técnicas, normativas y sociales, en línea con los principios internacionales sobre el tema (OECD, 2019; UNESCO, 2022). En conjunto, estos logros consolidan al informe como un referente conceptual y empírico en el campo de la modernización del Estado y la transformación digital pública.

1.2. Elementos analizados de manera particularmente sólida

Uno de los aspectos más consistentes del informe es su capacidad para identificar y sistematizar patrones de adopción de la IA en el sector público. A partir del análisis de múltiples casos, el estudio demuestra que estas tecnologías han tenido un desarrollo más destacado en áreas como la prestación de servicios públicos, la justicia y la participación ciudadana. Este hecho refleja no solo la disponibilidad de datos en estos ámbitos, sino también la creciente exigencia por mejorar la experiencia y la atención del usuario. La claridad con la que esta evidencia está organizada en el documento configura una fortaleza metodológica importante, al favorecer una comprensión estructurada y comparativa del estado actual de la IA en el gobierno.

Otro elemento desarrollado de forma ejemplar es el diagnóstico de los desafíos de implementación. El informe describe con precisión una serie de barreras para la adopción efectiva de la IA, como las brechas en capacidades técnicas, la deficiente gobernanza de datos y las limitaciones de infraestructura digital. Este diagnóstico coincide con la literatura especializada, que identifica obstáculos estructurales para la transformación digital en el sector público, muchos de ellos asociados a la rigidez organizacional y la falta de interoperabilidad (Janssen & Kuk, 2016). Por ejemplo, el reconocimiento de que muchas iniciativas de IA permanecen en fase piloto constituye un hallazgo empírico trascendental, ya que pone de relieve la dificultad para escalar innovaciones tecnológicas dentro del Estado.

Por otra parte, el estudio explica de manera sólida el concepto de gobernanza de la IA, sobre todo a través del marco de habilitadores, salvaguardas y participación. Esta perspectiva integra dimensiones técnicas, normativas y sociales en un mismo esquema analítico, paso clave para abordar la complejidad de la IA en el sector público. La inclusión de salvaguardas enfocadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de derechos fundamentales refleja una preocupación por la legitimidad democrática de estas tecnologías y se alinea con marcos internacionales que promueven una IA centrada en el ser humano (UNESCO, 2022).

El informe también se caracteriza por su claridad expositiva y estructura organizativa. A pesar de tratar un tema altamente complejo, el documento expone sus argumentos de manera accesible, lo que facilita su comprensión por distintos públicos, incluyendo tomadores de decisiones. Esta capacidad de traducir el conocimiento técnico en directrices de política pública supone un logro importante, en la medida en que ayuda a cerrar la brecha entre expertos y decisores, factor que suele obstaculizar la implementación de innovaciones.

Por último, el tratamiento del “riesgo de inacción” es otro de los aspectos abordados con solvencia. El concepto alude a los efectos adversos que enfrentan los gobiernos cuando retrasan la adopción de la IA. Este planteamiento ayuda a matizar el debate, sin caer en el entusiasmo acrítico ni el rechazo precautorio, y promueve una posición estratégica sobre la transformación digital del Estado.

1.3. Aspectos omitidos o abordados de modo limitado

A pesar de sus múltiples contribuciones, el informe presenta ciertas omisiones y desarrollos que afectan la profundidad de su análisis. En primer lugar, el tratamiento de los riesgos asociados a la IA es relativamente superficial. Si bien el documento reconoce problemas como los sesgos algorítmicos, la opacidad y la vulneración de derechos, no examina con detalle las dinámicas estructurales que los generan. La literatura ha demostrado que los sistemas algorítmicos pueden reproducir desigualdades históricas cuando se basan en datos sesgados (Barocas & Selbst, 2016), lo que plantea distintos desafíos para su uso en el sector público. Sin embargo, el informe deja sin explicar estos aspectos, limitándose a una descripción general.

Otra debilidad se observa en la evaluación de la dimensión política de la IA. El estudio menciona la importancia de la confianza ciudadana (OECD, s.f.), pero no ahonda en las oportunidades de la IA para reconfigurar las relaciones de poder entre el Estado, el mercado y la ciudadanía.

Diversos enfoques críticos han señalado que la opacidad algorítmica puede debilitar los mecanismos de rendición de cuentas y concentrar el poder en actores tecnológicos (Pasquale, 2015), por lo que profundizar esta dimensión hubiera enriquecido el análisis en favor de la gobernanza democrática.

A la vez queda poco explorada la heterogeneidad de contextos institucionales. Aunque el análisis comparado supone una fortaleza del documento, también conlleva una cierta generalización de las recomendaciones. En países con menores capacidades institucionales, la implementación de soluciones basadas en IA enfrenta retos adicionales, como limitaciones en infraestructura digital, escasez de talento especializado y debilidad en la gobernanza de datos (World Bank, 2021). El informe no se detiene en estas diferencias y en cómo estas pueden afectar la viabilidad de sus propuestas.

Por otro lado, el impacto de la IA en el empleo público es tratado de manera marginal. Distintas investigaciones han remarcado que la automatización no solo transforma procesos, sino que también puede generar tensiones organizacionales y efectos distributivos (Acemoglu & Restrepo, 2018; Autor, 2015). Sin embargo, el informe apenas evalúa estas implicancias, una omisión notoria sobre todo si se recuerda el rol preponderante del empleo público en la cohesión social.

Por último, el informe examina de manera limitada la dependencia tecnológica que puede derivarse de la aplicación de soluciones de IA desarrolladas por actores privados. Esta dimensión, vinculada a la soberanía digital, es clave para entender los riesgos estratégicos de la adopción de estas tecnologías en el sector público.

1.4. Posibles limitaciones del documento

Desde una perspectiva teórica, el informe presenta una limitación en su enfoque predominantemente normativo. Si bien esta orientación es comprensible en un documento de política pública, reduce la problematización crítica de los supuestos que sustentan la adopción de la IA. En concreto, se observa una tendencia a asumir que esta generará mejoras en la gestión pública bajo condiciones adecuadas, sin explorar otros escenarios donde estos beneficios no se materializan o producen efectos adversos.

En el plano empírico, aunque el análisis de doscientos casos constituye una fortaleza, también revela ciertas limitaciones durante su análisis. El enfoque comparativo permite identificar tendencias generales, pero no captura por completo las dinámicas específicas de implementación en contextos particulares. Como consecuencia, la capacidad del informe para ofrecer recomendaciones adaptadas a realidades institucionales diversas resulta acotada.

En términos de alcance, el informe privilegia la amplitud sobre la profundidad. Esta postura hace posible una visión integral del fenómeno, pero también genera que algunos temas clave —la ética algorítmica, la gobernanza de datos y la dimensión política de la IA— carezcan del nivel de desarrollo que requerían.

Finalmente, el marco de habilitadores, salvaguardas y participación, aunque conceptualmente sólido, manifiesta un grado de abstracción que dificulta su implementación práctica. La ausencia de lineamientos operativos concretos implica una seria limitación, sobre todo para gobiernos que buscan convertir estas orientaciones en políticas públicas efectivas.

2. Conclusión

Gobernar con la inteligencia artificial representa una contribución relevante al debate sobre la modernización del Estado en la era digital. Su principal mérito es integrar evidencia empírica con un marco conceptual claro que permite comprender el potencial de la IA en el sector público.

No obstante, el informe refleja las tensiones propias de los enfoques contemporáneos de gobernanza: promueve la innovación tecnológica, pero al mismo tiempo busca preservar principios democráticos. Esta dualidad, que no siempre se resuelve plenamente en el documento, se traduce en una lectura que, si bien reconoce los riesgos de la IA, mantiene una orientación predominantemente optimista de sus efectos.

Desde una perspectiva crítica, el mayor desafío del estudio consiste en profundizar la evaluación de las repercusiones políticas, sociales y organizacionales de estas nuevas tecnologías. La IA no solo transforma procesos: también es capaz de redefinir el ejercicio del poder estatal y la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Por lo mencionado, el informe ofrece un punto de partida sólido, pero no definitivo. Su aporte reside tanto en sus hallazgos como en las preguntas que deja abiertas, especialmente aquellas relacionadas con la gobernanza democrática de tecnologías emergentes.

Referencias

- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2018). *Artificial intelligence, automation and work* (NBER Working Paper, 24196).
<https://doi.org/10.3386/w24196>.
- Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.3.3>
- Barocas, S. & Selbst, A. (2016). Big data's disparate impact. *California Law Review*, 104(3), 671-732. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2477899>
- Janssen, M. & Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371-377.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.011>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4).
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). OECD AI Principles overview. Recuperado el 03 de mayo del 20206, de
<https://oecd.ai/en/ai-principles>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (s.f.). Trust in government. Recuperado el 03 de mayo del 2026, de
<https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press.
<https://www.jstor.org/stable/j.ctt13x0hch>
- UNESCO. (2022). *Recommendation on the ethics of artificial intelligence*.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>
- World Bank. (2021). *Informe sobre el desarrollo mundial 2021: Datos para una vida mejor*.
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1600-0>