



Inteligencia artificial para Estados más efectivos

*Sandra Naranjo Bautista
Martín Alessandro
Juan Manuel Ortiz de Zárate*

Inteligencia artificial para Estados más efectivos

Sandra Naranjo Bautista, Martín Alessandro y Juan Manuel Ortiz de Zárate.

Palabras clave: Herramientas de Inteligencia artificial; Gestión pública inteligente; Estructura organizativa del Estado; Diseño de programas y proyectos; Aprendizaje institucional

Códigos JEL: D73, H1, H11, H83, J45, N46, P48

Copyright © **2025** Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Los autores expresan su agradecimiento a Phil Keefer y Edgardo Mosqueira por sus valiosos comentarios. Asimismo, agradecen a Mateo Bastidas, Beatriz Ávalos, Guillermo Lagarda y Paulina Verástegui, cuya colaboración fue fundamental para la realización de esta publicación.



Índice

Transformar la gestión pública con inteligencia —no solo artificial—

Por qué la inteligencia artificial es clave para el Estado del futuro



Nuestras herramientas de inteligencia artificial

1. Revisar la estructura organizativa del Estado
2. Mejorar el diseño de programas y proyectos
3. Fortalecer y optimizar el aprendizaje institucional

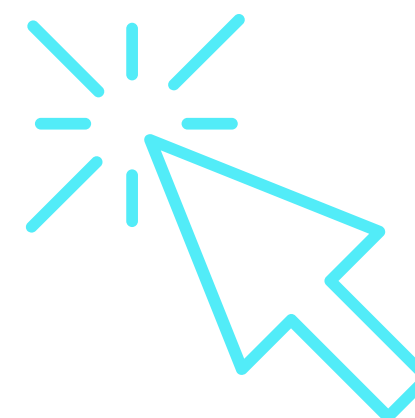


Hacia un Estado más efectivo





Transformar la gestión pública con inteligencia —no solo artificial—



Los Estados modernos enfrentan desafíos comunes: estructuras complejas, programas fragmentados y aprendizajes que se pierden en cada ciclo de gobierno.

La inteligencia artificial (IA) está transformando ese panorama.

El uso de la IA no busca reemplazar a las personas, sino amplificar su capacidad de análisis, decisión y acción.

En los últimos años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha incorporado herramientas de IA al conjunto de instrumentos destinados a apoyar a los países en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Este documento resume tres de estas herramientas, que permiten revisar estructuras institucionales completas, analizar portafolios de programas y aprovechar la experiencia acumulada

en la ejecución de proyectos. **Todas abordan un mismo problema de fondo: la fragmentación del Estado.** Cuando las estructuras, los programas y la información operan de manera aislada, se pierde coherencia y capacidad de aprendizaje institucional. La IA ayuda a superar esa fragmentación al ofrecer una visión integrada del sistema público: las conexiones, superposiciones y sinergias que antes eran invisibles.



Por qué la inteligencia artificial es clave para el Estado del futuro

Los desafíos más urgentes que enfrentan los gobiernos —como reducir la pobreza, impulsar la productividad o combatir el cambio climático— trascienden los límites de cualquier ministerio o programa. Son problemas interdependientes, dinámicos y complejos que requieren una coordinación constante entre distintos sectores, niveles de gobierno y actores sociales.

En este contexto, la coordinación no es un lujo, sino una necesidad. Sin embargo, lograr que las piezas del Estado trabajen de manera integrada sigue siendo uno de los mayores retos de la gestión pública.



Revisar “los planos completos” del Estado

Durante décadas, las administraciones públicas han intentado abordar estos problemas mediante reformas parciales o enfoques fragmentados. Al igual que si se tratase de una casa antigua, el Estado ha sido remodelado muchas veces sin que nadie haya revisado los planos completos.

Cada nueva reforma de funciones o unidades se ha construido sobre la anterior, sin una visión holística de la arquitectura estatal. Se rediseñan habitaciones sin evaluar el impacto que ese cambio tendrá en el resto de la casa. El resultado es un entramado institucional con duplicidades, vacíos funcionales y estructuras que no encajan entre sí y refuerzan una organización en silos.

La IA ha llegado para cambiar esta dinámica, pues ahora por primera vez es posible analizar los planos del Estado en su conjunto, con todas sus reformas, conexiones y superposiciones, y poder así planificar una “remodelación” más estratégica, coherente y basada en evidencia.

Mediante el análisis automatizado de miles de documentos —leyes, planes, marcos lógicos, reportes y evaluaciones, entre otros— la IA puede detectar patrones, duplicaciones, vacíos y oportunidades de coordinación invisibles para el ojo humano. En lugar de revisar manualmente cientos de miles de páginas, los equipos de la administración pública pueden concentrarse en una cifra muy inferior de documentos relevantes, en los cuales su experiencia puede agregar un verdadero valor.

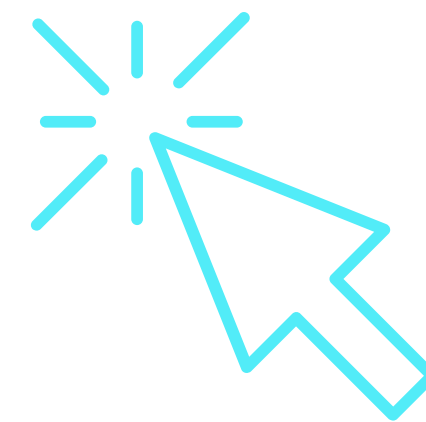
Hacia un Estado que aprende y se adapta

En un contexto de restricciones fiscales y problemas públicos cada vez más complejos o “retorcidos (wicked)”, la IA ayuda a los gobiernos a visualizar todo el conjunto y no solo partes aisladas, al facilitar la identificación de qué políticas se complementan, cuáles se superponen y dónde hay espacio para innovar.

Combinada con la experiencia técnica adecuada, la IA constituye un aliado estratégico para construir gobiernos que aprenden, se adaptan y toman decisiones basadas en evidencia, con una visión integral y un propósito común.



Nuestras herramientas de inteligencia artificial



Desde esta perspectiva, las herramientas de inteligencia artificial desarrolladas por el BID pueden ayudar a los gobiernos y administraciones públicas en tres ejes centrales: **i) revisión de la estructura organizativa del Estado; ii) mejoramiento del diseño de programas y proyectos; y iii) fortalecimiento y optimización del aprendizaje institucional.** A continuación, se desarrollan estos ejes con mayor detalle.





1 Revisar la estructura organizativa del Estado



El desafío

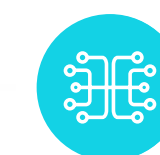
Las reformas parciales y sectoriales han transformado las administraciones públicas a lo largo del tiempo. El resultado de este proceso es un aparato estatal con estructuras superpuestas y duplicadas, “ventanillas múltiples” y roles y responsabilidades ambiguos, donde la coordinación se convierte un desafío permanente.

Analizar y reorganizar esas estructuras exige revisar cientos o miles de normas —leyes, decretos, reglamentos y disposiciones—, una tarea casi imposible de realizar manualmente con la rapidez y consistencia necesarias.



La solución

Mediante técnicas de procesamiento de lenguaje natural (PLN), nuestra herramienta de IA analiza de manera sistemática los textos normativos que definen los mandatos y funciones de ministerios, agencias y organismos públicos. Compara responsabilidades, detecta duplicaciones y superposiciones, mide la congruencia de la estructura organizativa con los objetivos de gobierno, identifica vacíos de competencia y señala áreas donde la coordinación resulta crítica.



Por qué la IA es la solución ideal

- ✔ **Volumen:** capacidad de analizar con rapidez decenas de miles de documentos.
- ✔ **Consistencia:** evaluación con criterios objetivos de análisis.
- ✔ **Claridad:** permite visualizar fácilmente interdependencias institucionales.
- ✔ **Cuantificación:** transforma elementos cualitativos en datos cuantificables, lo que permite realizar un análisis más preciso y sólido.



Casos de estudio: tres pasos para reconstruir los planos del Estado¹

En este ejercicio se realizaron tres pasos básicos:

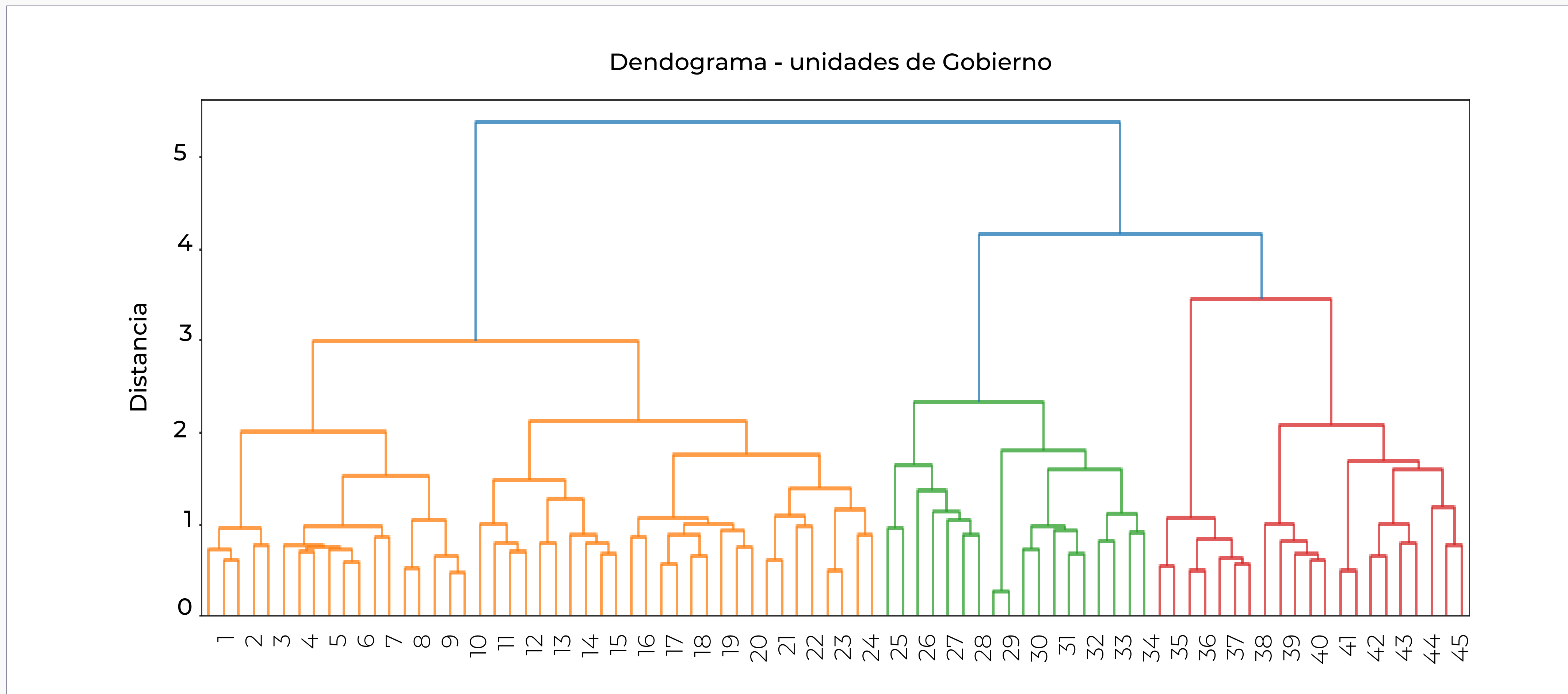
- 1** Extracción y análisis de las funciones de cerca de 1.000 unidades organizativas correspondientes a cientos de instituciones (ministerios descentralizados y desconcentrados).
 - 2** Detección de instancias de posibles superposiciones de funciones entre dos unidades con alta semejanza,
 - 3** Análisis detallado de expertos en gestión pública para validar los resultados de la IA y sintetizar las conclusiones.
- en una o varias de las siguientes dimensiones: objetivos/atribuciones, actividades, destinatarios y alcance territorial. La herramienta también detalla una justificación de la clasificación asignada, de modo que los expertos puedan adoptar criterios más informados y eficientes (véanse los gráficos 1 y 2).

¹ Este caso ilustra el análisis realizado en dos países de América Latina y el Caribe.





Gráfico 1. Clusterización de áreas con funciones similares





2 Mejorar el diseño de programas y proyectos



El desafío

Históricamente, cada área del Estado ha diseñado políticas y programas que responden a sus propios objetivos. Con el tiempo, esto genera superposiciones, vacíos o incoherencias entre iniciativas de distintos sectores, dificulta una acción coordinada. Revisar ese enorme número de programas e identificar las redundancias manualmente es una tarea titánica y propensa a sesgos de subjetividad en el análisis.



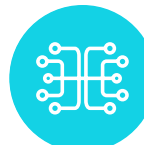
La solución

Nuestra herramienta de IA analiza portafolios completos de programas y proyectos, examinando sus marcos lógicos, objetivos, beneficiarios, actividades y cobertura geográfica. Al combinar técnicas de minería de texto y análisis semántico, la herramienta evalúa el nivel de alineación programática con las metas nacionales, detecta posibles superposiciones entre intervenciones y genera alertas sobre oportunidades de mejora en la ejecución de proyectos (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Preguntas que es posible responder mediante inteligencia artificial



IA: inteligencia artificial
PND: Plan Nacional de Desarrollo.



Por qué la IA es la solución ideal

- ✓ **Revisión integral:** permite analizar un gran número de programas.
- ✓ **Patrones ocultos:** revela relaciones y tendencias que, a simple vista, pueden parecer inadvertidas.
- ✓ **Base empírica:** proporciona evidencia para rediseñar el gasto público y generar sinergias y eficiencias en las carteras de intervenciones.
- ✓ **Cuantificación:** permite medir variables que, en principio, parecen cualitativas, como el nivel de alineación o superposición de distintos elementos.



Caso de estudio: un análisis integral del ciclo de proyecto

Se analizó un portafolio con más de 200 proyectos de inversión pública, que en conjunto sumaban más de 25.000 páginas. Se revisó la alineación de los proyectos con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en términos de coherencia, posibles contradicciones y superposiciones.



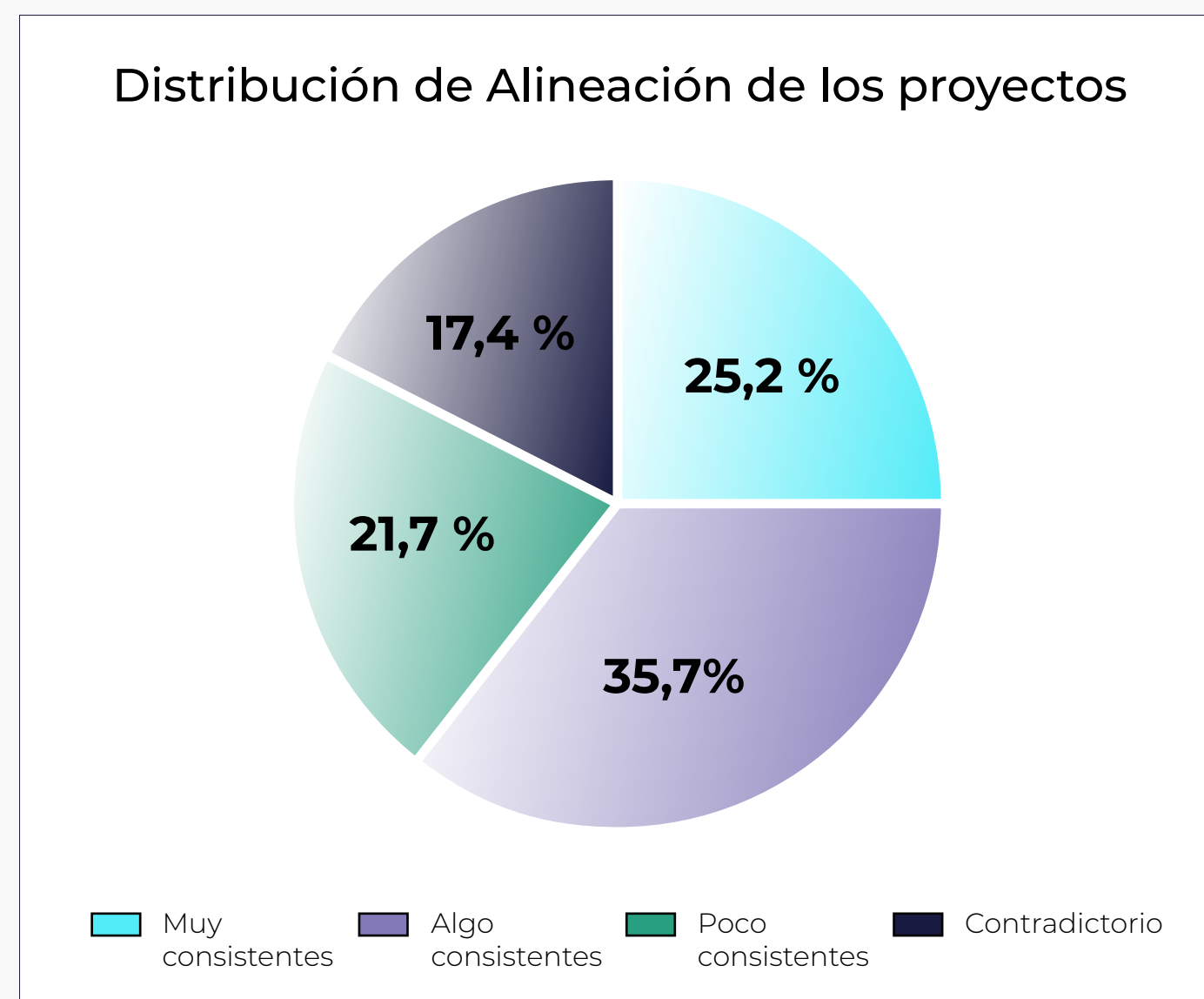
Resultados:

- ✓ **Planificación:** el análisis permitió estimar la alineación de los proyectos con el PND (véase gráfico 4).
- ✓ **Superposición:** se identificaron clústeres de proyectos similares, que luego fueron analizados en profundidad por expertos.
- ✓ **Alertas de proyectos:** a partir de los reportes trimestralmente de ejecución elaborados por las entidades responsables, se identificaron los problemas comunes de los proyectos, según su frecuencia y severidad (véase gráfico 5).



Gráfico 4. Alineación de proyectos de la administración pública con el Plan Nacional de Desarrollo

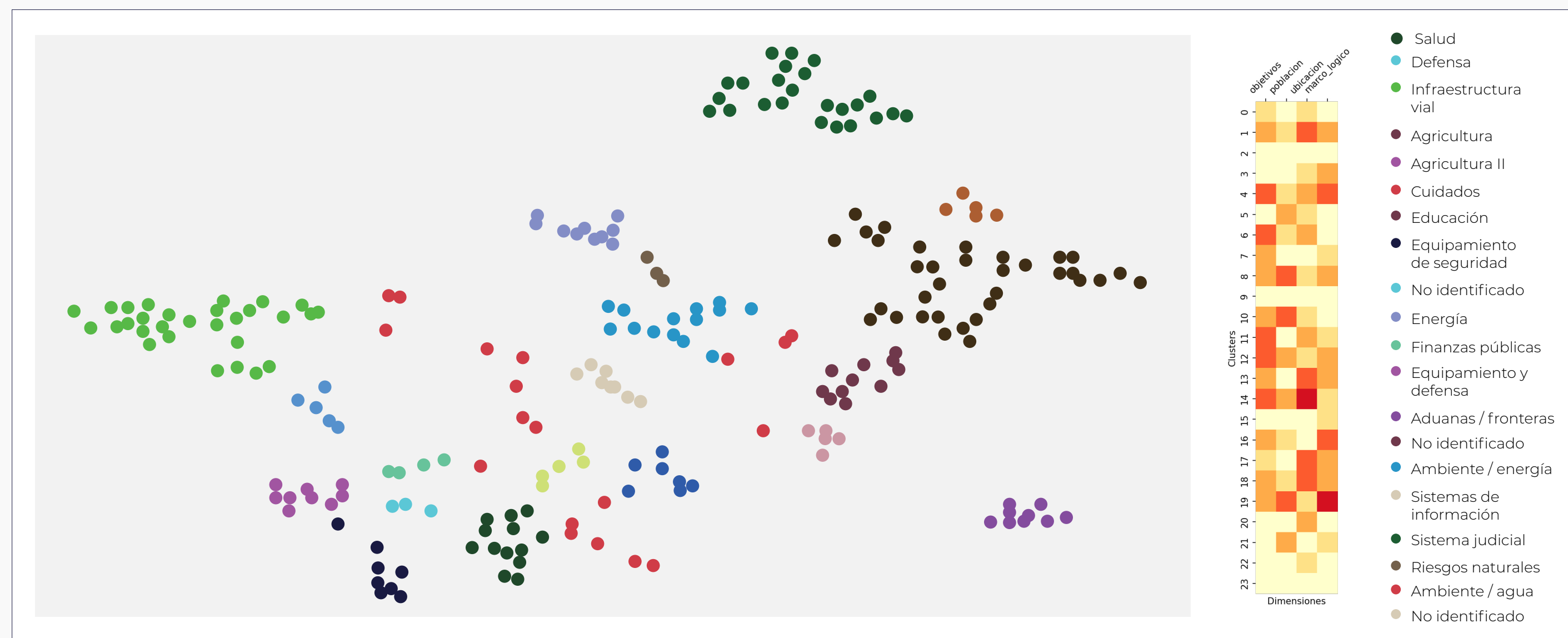
Panel A



Nota: Datos de muestra solo para fines ilustrativos.

✓ **Cómo interpretar el gráfico:** El gráfico muestra cómo se distribuyen los proyectos según su nivel de alineación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Panel B



✓ **Cómo interpretar el gráfico:** cada punto representa un proyecto del Plan Anual de Inversiones. Los puntos del mismo color conforman un clúster. Las etiquetas de los clústeres fueron asignadas por los autores del estudio. El gráfico de la derecha muestra el grado de similitud entre clústeres para las cuatro dimensiones analizadas (objetivos del proyecto, destinatarios, geografía, actividades).



Gráfico 5. Principales problemas comunes de los proyectos de la administración pública, según frecuencia y severidad del impacto



RRHH: recursos humanos.

Nota: Datos de muestra solo para fines ilustrativos.



¿Quieres conocer cómo aplicarlo en tu país? **Contáctanos.**



3 Fortalecer y optimizar el aprendizaje institucional



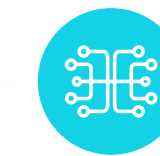
El desafío

Cada ciclo de gobierno acumula valiosas lecciones sobre lo que funciona y lo que no. Sin embargo, esa experiencia suele perderse con los cambios de equipos o el cierre de proyectos, lo que hace que los nuevos gestores repitan los mismos errores. Los informes de ejecución y evaluación contienen esa memoria institucional, pero suelen estar dispersos en un gran número de páginas.



La solución

Nuestra herramienta de IA aplica técnicas de minería de texto y análisis semántico para examinar reportes de proyectos y extraer patrones de éxito o dificultad. Clasifica los hallazgos según el contexto, el sector y el tipo de obstáculo y, con esa base, genera manuales estratégicos (playbooks) de implementación que sirven como guía práctica para futuros programas y proyectos.



Por qué la IA es la solución ideal

- ✔ **Transformación:** convierte información pasiva o “burocrática” en conocimiento reutilizable.
- ✔ **Aprendizaje compartido:** facilita el intercambio de conocimientos entre sectores y países.
- ✔ **Memoria institucional:** evoluciona con cada nuevo proyecto y acumula aprendizajes a lo largo del tiempo.



Caso de estudio: aprendizaje institucional en el BID

Se analizó un conjunto de 1.500 proyectos y cooperaciones técnicas del BID ejecutados durante los últimos 15 años, con el fin de identificar cuellos de botella recurrentes y soluciones efectivas. El ejercicio permitió desarrollar una base de datos inteligente de lecciones aprendidas, disponible por sector o país (véase gráfico 6).

¿Quieres conocer cómo aplicarlo en tu país? **Contáctanos.**

Gráfico 6. Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo, por sector y área (en porcentaje)

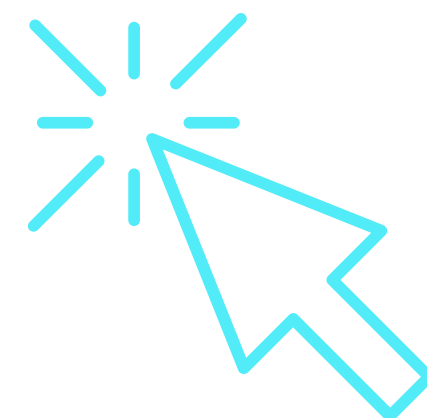


RR.HH.: recursos humanos.

Nota: Datos de muestra solo para fines ilustrativos.



Hacia un Estado más efectivo



La IA es una herramienta poderosa, pero su verdadero valor depende de algo esencial que solo las personas pueden hacer: definir con claridad el problema que se busca resolver. La tecnología no puede reemplazar la experiencia humana, pero cuando se aplica a desafíos bien definidos, la IA puede ayudar a los gobiernos a identificar patrones, anticipar obstáculos y actuar con mayor coherencia.

El BID cuenta con equipos temáticos especializados que están integrando estas herramientas en áreas clave del desarrollo para ayudar a los países a resolver sus retos institucionales, de política y de

ejecución. Estas experiencias demuestran que la IA puede convertirse en una aliada estratégica para fortalecer las capacidades del Estado, mejorar la coordinación y acelerar la implementación de políticas públicas efectivas.

Esta publicación es una invitación a trabajar juntos. Ese trabajo conjunto puede concretarse mediante asistencia técnica, proyectos conjuntos o intercambio de conocimiento. Antes que nada, es necesario comprender que la transformación digital y el uso de la IA en el sector público requieren **espacios dinámicos y colaborativos.**

Por estas razones, el BID ha creado [ImplementaLAC](#), un centro regional pionero donde los funcionarios públicos de América Latina y el Caribe transforman las ideas en políticas que generan resultados.

Únete a nuestra comunidad y forma parte del movimiento que redefine la manera en que los gobiernos aprenden, coordinan y transforman la realidad.

