Revista de Estudios Parlamentarios Austral
Número 1 (noviembre 2026): 101-116

# ¿Pueden los congresos ser innovadores? El diseño de una estrategia de adaptación institucional a la IA en el Senado argentino

Dolores Martínez[1]

Senado de la Nación Argentina

Mariano Bonifacio[2]

Senado de la Nación Argentina

María Florencia Ojea Creppy[3]

Senado de la Nación Argentina

**Recibido:** 1 de junio de 2026
**Aceptado:** 21 de julio de 2026

https://doi.org/10.26422/REPA.2026.0100.mar

1 Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) con más de 25 años de experiencia parlamentaria. Fue diputada nacional y directora de modernización en la Cámara de Diputados. Actualmente es prosecretaria parlamentaria del Senado de la Nación y lidera la estrategia de adaptación institucional al uso de inteligencia artificial (IA). mdolores.marttinez@gmail.com / https://orcid.org/0009-0005-1552-5795

2 Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y maestrando en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella). Consultor en modernización institucional del sector público con amplia trayectoria en asesoramiento legislativo e institucional. Director en la Prosecretaría Parlamentaria del Senado de la Nación, desde donde se impulsa la estrategia de inteligencia artificial.
bonifacio.mariano@gmail.com / https://orcid.org/0009-0009-8443-9689

3 Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), posgrado en políticas públicas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y magíster en gobierno, liderazgo y gestión pública (Madrid, beca de la Fundación Carolina). Docente en la Universidad de Buenos Aires y consultora en innovación pública con experiencia en organismos internacionales. Asesora política en el Senado de la Nación (2009-2026).
florojea@gmail.com / https://orcid.org/0009-0005-5016-9247

**Resumen**
Los parlamentos enfrentan una doble encrucijada: la aceleración tecnológica impulsada por la inteligencia artificial y los crecientes niveles de insatisfacción democrática y desconfianza ciudadana. Este artículo parte del potencial de la intersección entre tecnología y democracia desde una perspectiva institucional, proponiendo un desplazamiento conceptual que priorice la adaptación organizacional por sobre la mera adopción de herramientas digitales. Se presenta el caso de la Estrategia de Adaptación Sostenible y Responsable a la IA elaborada por la Prosecretaría Parlamentaria del Senado de la Nación Argentina, articulada en torno a cinco preguntas orientadoras y un ecosistema de colaboración como motor de la innovación. El modelo integra cuatro dimensiones interrelacionadas —cultura, personas, procesos y tecnología— y se sustenta en marcos teóricos de valor público, capacidades estatales y gestión del cambio. Los problemas de la política no se resuelven con tecnología, pero el presente análisis sugiere que una incorporación responsable de estas herramientas puede contribuir de manera sustentable a la mejora de la tarea legislativa.

**Palabras clave:** parlamentos, inteligencia artificial, innovación, adaptación, valor público.

# Can Congresses Be Innovative? Designing an Institutional Adaptation Strategy for AI in the Argentine Senate

**Abstract**
Parliaments face a dual crossroads: the technological acceleration driven by artificial intelligence and the rising levels of democratic dissatisfaction and citizen distrust. This article explores the potential at the intersection of technology and democracy from an institutional perspective, proposing a conceptual shift that prioritizes organizational adaptation over the mere adoption of digital tools. The case of the Sustainable and Responsible AI Adaptation Strategy developed by the Parliamentary Pro-Secretariat of the Argentine Senate is presented, structured around five guiding questions and a collaboration ecosystem as a driver of innovation. The model integrates four interrelated dimensions — culture, people, processes, and technology — and is grounded in theoretical frameworks regarding public value, state capacities, and change management. Political problems are not solved through technology, but this analysis suggests that a responsible incorporation of these tools can contribute in a sustainable way to improving legislative work.

**Keywords:** parliaments, artificial intelligence, innovation, adaptation, public value.

*Y hay que considerar que no existe nada de trato más difícil, de éxito más dudoso y de manejo más arriesgado que la introducción desde el poder de nuevos ordenamientos, porque el que introduce innovaciones tiene como enemigos a todos los que se beneficiaban del ordenamiento antiguo, y como tímidos defensores a todos los que se beneficiarían del nuevo. Dicha timidez nace, en parte, del miedo a los adversarios, que tienen las leyes a su favor, y en parte de la incredulidad de los hombres que no creen realmente en las cosas nuevas hasta que no estén firmemente respaldadas por la experiencia.*
Maquiavelo (1513, p. 57).

## 1. Introducción

Hoy, todo el mundo habla de innovación. Inicialmente extendida en el sector privado, la innovación ha ganado lugar hace unos años en el sector público y también en los congresos legislativos, a través de ideas que giran en torno a *hackear* las instituciones, agilizar procesos y fomentar el pensamiento creativo en el diseño y *delivery* de bienes y servicios orientados al ciudadano. Así, la *adopción* de soluciones tecnológicas de vanguardia dentro de las propias instituciones aparece como una tentación difícil de eludir, pero se abordará aquí la importancia de garantizar en primera instancia una *adaptación* institucional de los congresos desde un enfoque de la gobernanza.

Todos los organismos públicos, sean ejecutivos, legislativos o judiciales, tienen procesos de gestión, tareas y capacidades que les son inherentes. Este foco en lo institucional no elude su dimensión política: la necesidad de construir acuerdos; la pregunta sobre el propósito de incorporar tecnología y cómo esta puede contribuir o no al interés público; la definición como una prioridad con afectación de presupuesto; la deliberación en torno a qué valores guían su uso y cómo garantizar derechos; y, en definitiva, cómo mejorar la representación política. Es claro que los problemas de la representación política no los resuelve la tecnología, pero estas herramientas sí pueden ayudarnos a revisar nuestros procesos, la gestión de nuestros datos, o las capacidades digitales para, por un lado, mejorar nuestras prácticas y contribuir a la generación de valor público y, por el otro, para evitar que la utilización de inteligencia artificial (IA) termine simplemente acelerando ineficiencias o agrandando la brecha digital entre quienes saben utilizar estas herramientas y quienes no.

Por otra parte, es una realidad que un gran porcentaje de las personas que allí trabajan ya utilizan diversas aplicaciones de IA de manera individual, con mayor o menor nivel de conocimiento. Así lo muestra la encuesta realizada por la Prosecretaría Parlamentaria sobre uso y percepción de la IA dentro del personal del Senado: un 64% de la muestra usa activamente herramientas de IA en tareas vinculadas a su trabajo e incluso un 75% de ellos paga o estaría dispuesto a pagar por una suscripción.

Es así que, por un lado, nos encontramos con el mandato público de innovar en los congresos del siglo XXI —en contextos de alta insatisfacción democrática, de problemas

crecientemente complejos y de una revolución tecnológica vertiginosa— y, por el otro, contamos con trabajadores y ciudadanos que ya son usuarios *de facto* de estas herramientas.

¿Qué hacer entonces desde nuestros parlamentos? Esa fue la pregunta que inspiró el trabajo que la Prosecretaría Parlamentaria viene coordinando, con el apoyo de la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación Argentina y la Dirección General de Relaciones Internacionales del Senado de la Nación Argentina desde 2024, y que encontró una respuesta institucional, colaborativa y en permanente movimiento en lo que dio en llamar "el Diseño de una Estrategia de Adaptación Responsable a la IA", que aquí se presenta, asumiendo el doble desafío de gestionar los riesgos de la IA con un enfoque precautorio y, a la vez, promover la innovación pública para maximizar las oportunidades y fortalecer la tarea legislativa. Este marco institucional y de fortalecimiento de capacidades estatales busca garantizar la formación digital, mejorar procesos de trabajo y fomentar una cultura organizacional acorde a las demandas actuales. Todo ello mientras se incorpora tecnología allí donde puede aportar valor.

¿El objetivo final? Cumplir con el propósito de los poderes legislativos: mejorar la calidad de las leyes que establecen las reglas de convivencia y solucionan problemas de la ciudadanía, garantizar el control de la república y representar a los electores. Se trata menos de agregar herramientas y más de modificar reglas, prácticas y estructuras con la tecnología como vector. De priorizar la gobernanza por sobre la mera adopción tecnológica. Y de innovar, haciendo cosas nuevas, pero principalmente haciéndolas mejor.

## 2. Marco conceptual

La pregunta que nos convoca no es entonces si los parlamentos deben incorporar IA, sino *cómo* deben hacerlo. Y ello esconde una tensión conceptual de fondo: la diferencia entre *adoptar* una tecnología y *adaptarse* institucionalmente a ella, una distinción que tiene consecuencias prácticas concretas. La adopción tecnológica supone que la herramienta es el punto de partida: se elige una solución, se implementa y se espera que la organización se acomode. En cambio, la adaptación institucional invierte esa lógica y pone como punto de partida a la gobernanza, entendida como la definición de propósitos, la revisión de procesos, el fortalecimiento de capacidades y la gestión de los riesgos, antes o mientras la tecnología entra en escena. Esto no significa que la tecnología deba relegarse —riesgo que señalan Mazzucato y Kattel (2025) cuando afirma que la intervención estatal suele llegar muy poco y muy tarde—, sino que la gobernanza debe marcar el ritmo y la dirección del proceso, evitando que la herramienta preceda al marco que le da sentido.

La literatura sobre innovación en el sector público afirma desde hace más de dos décadas que la transformación digital en las instituciones estatales fracasa cuando se reduce a la incorporación de herramientas sin atender a los procesos, las personas y la cultura organizacional que las rodean. Autores como Dunleavy (Dunleavy et al., 2006) y, más recientemente, Roberts (2019) han mostrado que los gobiernos que priorizan la

tecnología sobre la gobernanza tienden a reproducir o amplificar las ineficiencias que buscaban resolver. En el caso de la IA, ese riesgo se agudiza con sistemas que no son neutrales, ya que incorporan sesgos, requieren datos de calidad y demandan supervisión humana constante.

¿Qué implica entonces gobernar antes de tecnologizar? En primer lugar, presupone tener claro cuál es el propósito. La noción de *valor público*, desarrollada por Moore (1995), ofrece una brújula conceptual. El triángulo estratégico que propone debe equilibrar tres vértices: la propuesta de valor (para qué innovamos); el entorno de autorización (quiénes nos dan legitimidad y el apoyo político para hacerlo); y la capacidad operativa (con qué recursos y procesos contamos). Bajo esta lente, la idea de adaptación sobre la que se funda la estrategia del Senado toma esta tríada para construir consensos y capacidad estatal dentro del ámbito parlamentario. En el contexto latinoamericano, Campos Ríos (2023) añade una definición pragmática: el valor público se genera cuando una determinada modernización se traduce en mejores bienes y servicios para la ciudadanía. En el caso de los poderes legislativos, el valor más evidente es la calidad de las leyes que producen, pero también abarca la transparencia de sus procesos, la efectividad del control republicano y la calidad de la representación política. Cualquier incorporación de IA que no pueda articularse con alguna de estas dimensiones carece de justificación pública suficiente. Asimismo, la incorporación de IA no es necesaria en toda la cadena de valor pública. El trabajo de identificar cuáles son los eslabones en los que la tecnología puede aportar valor y por dónde empezar es central.

En segundo lugar, la gobernanza pública implica reconocer que los organismos públicos tienen lógicas propias y no funcionan, ni deberían hacerlo, como empresas. Mazzucato y Kattel (2025) han argumentado que la tentación de trasladar acríticamente lógicas del sector privado —como velocidad, escalabilidad, disrupción— al sector público ignora algunas diferencias fundamentales: los organismos estatales no compiten y su legitimidad se mide en la capacidad de resolver problemas colectivos y complejos de manera equitativa y sostenida antes que en eficiencia de mercado. Nada de esto presupone que los Estados no deban funcionar de manera eficiente, más ágil y centrada en los usuarios, sino que estos procesos requieren lo que la literatura denomina *capacidades estatales*: visión estratégica (proyecto a largo plazo), adaptabilidad institucional, capacidad de construcción de alianzas y habilidad para experimentar sin perder continuidad.

En tercer lugar, estas transformaciones requieren procesos de gestión del cambio. La tradición inaugurada por Lewin (1947) y sistematizada por Burnes (2004) enseña que no alcanza con el entusiasmo tecnológico y que tampoco funciona la decisión unilateral: los procesos profundos de cambio organizacional requieren etapas de *descongelamiento* cultural, transición y consolidación. Esto significa que, antes de implementar cualquier herramienta, es necesario trabajar las resistencias propias de la organización, construir comprensión compartida sobre los riesgos y las oportunidades, y generar condiciones de confianza interna. Una innovación impuesta sería casi un oxímoron.

La IA es, en este marco, un disparador y casi una excusa. Se trata, efectivamente, de una tecnología suficientemente potente y disruptiva, y constituye una oportunidad para que las instituciones se pregunten cómo quieren funcionar. Allí, la innovación es el proceso mediante el cual esas preguntas se traducen en decisiones y acciones concretas; la estrategia es el marco que ordena ese proceso en el tiempo; y la tarea legislativa es el fin que le da sentido a todo lo anterior. El Senado de la Nación Argentina eligió recorrer ese camino. Las secciones siguientes describen cómo.

## 3. Metodología

El presente artículo adopta un diseño de investigación cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, centrado en el estudio de caso del Senado de la Nación Argentina. Las fuentes primarias incluyen documentos institucionales elaborados por la Prosecretaría Parlamentaria. En primer lugar, se realizó una encuesta estructurada y anónima sobre uso y percepción de la IA administrada mediante Google Forms al personal del Senado durante dos meses. El instrumento, compuesto por 25 preguntas organizadas en cinco dimensiones (percepción, uso, competencias, expectativas y riesgos), fue distribuido vía *mailing* institucional e Intranet, incluyendo fases de refuerzo para incentivar la participación. Con una tasa de respuesta del 13,45%, se obtuvo una muestra de 269 respuestas voluntarias. En segundo lugar, se realizó un relevamiento mediante entrevistas semiestructuradas y mesas de trabajo con referentes de más de doce áreas institucionales. La información recolectada en estas instancias fue procesada mediante un análisis de contenido cualitativo, permitiendo identificar de manera sistemática los patrones, oportunidades y barreras críticas en el flujograma de procesos parlamentarios, la gobernanza de datos y la infraestructura tecnológica de la organización.

Como fuentes secundarias se consideran experiencias internacionales y literatura comparada, tomando como antecedentes regionales los casos de Chile y Brasil, pioneros en la incorporación de IA en contextos legislativos latinoamericanos. Los resultados no son generalizables estadísticamente, pero el caso ofrece lecciones transferibles y un modelo de gestión que puede orientar la acción de otros parlamentos con contextos institucionales similares. Se utilizó Claude como apoyo para la redacción de borradores y para la revisión estilística. Los autores garantizan la integridad y originalidad de la totalidad del artículo.

**Tabla 1**
**Uso y percepción de la IA en el Senado de la Nación Argentina**

| | |
|---|---|
| **Muestra** | 269 respuestas |
| **Tasa de respuesta** | 13,45% |
| **Período de relevamiento** | noviembre a diciembre de 2025 |
| **Instrumento** | Cuestionario estructurado anónimo (Google Forms) |
| **Dimensiones analizadas** | 5 (percepción, uso, competencias, expectativas y riesgos) |
| **N de ítems** | 25 preguntas |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Uso y Percepción de la IA en el Senado de la Nación.

Cabe advertir que los autores de este artículo pertenecen a la Prosecretaría Parlamentaria, que es, a la vez, impulsora y parte de la estrategia descrita. Se buscó mitigar cualquier riesgo de sesgo de autoevaluación, ciñendo este artículo a la descripción del proceso, sin juicios de valor sobre sus resultados y con un enfoque centrado en la conceptualización de un modelo de adaptación institucional a la IA, transferible a otros contextos.

## 4. El modelo de gestión: el diseño de una estrategia de adaptación sostenible y responsable a la IA

El modelo de gestión que se presenta a continuación constituye el marco que configura la estructura, los procesos y los valores del Senado de la Nación Argentina para alcanzar el objetivo de adaptación a la IA. Primero, algunas definiciones:

- *Diseño:* construir una visión compartida, articulada, planificada y creativa.
- *Estratégico:* orientación a decisiones de largo plazo, con una mirada integral sobre las capacidades y procesos, con foco en la identificación de oportunidades que generen valor público.
- *Adaptación:* prioriza la gobernanza del proceso por encima de la definición tecnológica.
- *Sostenible:* continuidad institucional que trascienda gestiones, sobre la base de acuerdos, procedimientos documentados y capacidades instaladas, de modo que el conocimiento generado permanezca en la organización.
- *Responsable:* dimensión ética y pública del uso de la IA. Garantizar transparencia y control humano, asegurar que la tecnología esté siempre al servicio del interés democrático y no de su reemplazo.

Para ello, se tomaron como componentes transversales tres principios rectores que propone la Guía sobre Transformación Digital en los parlamentos de la Unión Interparlamen-

taria (Unión Interparlamentaria [UIP] y Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos [ASGP], 2023, p. 14): *a) un fuerte liderazgo* y decisión de las autoridades de todo el arco político para crear una visión y estrategia claras; *b) una planificación estratégica* que permita definir los objetivos, los plazos y los recursos necesarios para llevar adelante la adaptación y apropiación tecnológica; *c) una comunicación transparente* tanto hacia dentro como hacia afuera de la organización.

A estos tres componentes se les decidió sumar un cuarto transversal, vinculado a una *estrategia de gestión del cambio* que acompañe la transición tecnológica que, de otra forma, sería vertiginosa. Este pilar se fundamenta en las Directrices para el uso de la IA en los Parlamentos (Westminster Foundation for Democracy [WFD], 2024, p. 81), las cuales sostienen que la innovación debe orientarse hacia una integración responsable e inclusiva y que esto puede requerir un cambio cultural, ya que implica transformar los procedimientos y procesos existentes para dar cabida a las tecnologías de IA.

## 4.1 Las cinco preguntas

El diseño del modelo de gestión responsable de la IA en el Senado comenzó como se empiezan las cosas importantes: con más preguntas que respuestas. Estas fueron la guía exploratoria del presente trabajo.

## 4.2 ¿Por qué innovar?

*Nunca la humanidad tuvo tanto poder sobre sí misma.*
León XIV (2026, párr. 4)

La revolución tecnológica —y dentro de ella el auge de la IA— constituye uno de los grandes desafíos del futuro humano.

Más allá de los optimistas —los que ven la tecnología como la panacea democrática o las redes como nuevas plazas públicas— y los pesimistas —la idea de un populismo tecnológico o de un capitalismo de vigilancia—, la realidad es que la IA está en el centro de la agenda pública transformando todos los ámbitos de nuestras interacciones humanas (y no humanas también). En ese marco, quedarse afuera de esta revolución no es una opción. Ni para las empresas ni para los gobiernos ni tampoco para los congresos.

Por su parte, a nivel global y en Argentina en particular, los congresos están en el centro de la insatisfacción democrática (Universidad de San Andrés, 2026). El Senado no escapa a esa realidad. ¿Cuál puede ser entonces el rol de los congresos en la confianza democrática?

Las funciones del Congreso son, fundamentalmente, legislar, controlar y representar. Ellas se traducen en procesos parlamentarios que contienen flujos de información, que involucran diferentes áreas, subprocesos, documentos internos, productos, bases de datos y

sistemas de información. ¿Cómo pensar en congresos que potencien el trabajo parlamentario y mejoren su calidad legislativa; que se muestren transparentes de cara a la ciudadanía; que comuniquen eficientemente?

Ello expone al menos dos cuestiones. Primero, como organismo público, el Senado tiene la responsabilidad de abordar una gestión de los riesgos que esta ola digital acarrea: resguardar los desafíos éticos, garantizar la supervisión humana, fomentar el pensamiento crítico, evitar la reproducción de sesgos, preservar datos sensibles, prevenir un incremento de la brecha digital, entre otros. Y segundo, el Senado puede y debe avanzar en un proceso de innovación legislativa que le permita aprovechar y maximizar las oportunidades que ofrece la tecnología para mejorar su desempeño.

## 4.3 ¿Para qué innovar?

Esta pregunta es el corazón de la estrategia. ¿Para qué queremos usar la IA, cómo mejoraría nuestro trabajo cotidiano? ¿Qué beneficios trae a los trabajadores parlamentarios y a la ciudadanía? Esta es la pregunta por el propósito, que nos aleja de la adopción —sin más— y nos acerca a un camino un poco más largo pero colaborativo, institucional y responsable. En ese marco, la IA es una herramienta poderosa capaz de contribuir en los siguientes aspectos:

- *Oportunidad para estandarizar procesos:* establecer métodos uniformes y consistentes para diversas tareas repetitivas y de gran volumen.
- *Eficiencia y gestión del tiempo:* optimizar procesos administrativos y de verificación documental. Liberar tiempo para actividades más complejas, que requieran criterio y conocimiento especializado, contribuyendo a mejorar los tiempos de respuesta legislativa.
- *Mejora en la toma de decisiones basada en datos:* sistemas de IA pueden procesar grandes volúmenes de datos brindando análisis basados en evidencia (*data-driven*).
- *Transparencia, publicidad y participación:* facilitar el acceso a la información y abrir canales más efectivos para la relación de la ciudadanía con el proceso legislativo.
- *Brindar un mejor servicio a la ciudadanía:* como afirma Campos Ríos (2023, p. 64), las tecnologías tienen el potencial de transformar la Administración pública, pero su implementación debe enfocarse en brindar mejores respuestas a los ciudadanos y no verse como un fin en sí mismo.

## 4.4 ¿Por dónde empezar?

La IA puede tener aplicación en diversas esferas de la tarea legislativa. En la *gestión administrativa,* puede incluir la automatización de tareas repetitivas, gestión documental, gestión de recursos humanos, sistemas de compras y trámites, entre otros. En segundo lugar, en la propia *gestión parlamentaria,* es decir, todos aquellos procesos institucionales (formación y sanción de leyes) y acciones legislativas (redacción, corrección, análisis de datos, buscadores inteligentes, comparación legislativa, traducciones) que elevan la calidad legislativa.

Finalmente, puede contribuir en acciones de *transparencia y participación ciudadana*, a través, por ejemplo, del uso de *chatbots*, portales de leyes abiertas, disponibilidad de datos en distintos formatos y todo aquello que contribuya a mejorar la rendición de cuentas y la accesibilidad pública.

## 4.5 ¿Cómo implementar una estrategia de innovación?

La aplicación del modelo requiere abordar cuatro dimensiones interrelacionadas: cultura, personas, procesos y tecnología. En primer lugar, la *cultura organizacional* de la institución y la adopción de un enfoque de *gestión del cambio*. Eso no sucede de manera espontánea. Se trata de ir permeando instancias de sensibilización que permitan acercar la temática al personal, promover una cultura digital y un paradigma de innovación que contribuya a anudar nuevas miradas de organización del trabajo con usos y costumbres tradicionales de la institución, enfatizando el valor público que produce el Senado de la Nación Argentina.

En segundo lugar, las *personas.* La estrategia son las personas, sus competencias y habilidades existentes y a potenciar, la promoción de su capacitación y formación. Las organizaciones cambian cuando sus profesionales cambian sus agendas; cuando organizan su tiempo de un modo distinto, cuando introducen nuevas sincronías y desechan redundancias. En línea con las directrices internacionales desarrolladas para parlamentos, que recomiendan una incorporación gradual y centrada en las personas (Westminster Foundation for Democracy, 2024), el modelo prioriza la formación y la validación humana por sobre la automatización acrítica.

En tercer lugar, se trata también de *adaptar los propios procesos* a la rápida evolución tecnológica y sus impactos. Esta revisión es clave: la IA no puede ni debe aplicarse a todas las tareas y procedimientos sin distinción. El trabajo es delimitar su implementación a aquellos eslabones de la cadena donde la tecnología pueda efectivamente aportar valor, optimizar los flujos de trabajo, ganar eficiencia en recursos de tiempo y dinero o mejorar la utilización de los datos allí donde se robustezca la tarea legislativa.

Y, en cuarto lugar, la *tecnología*. ¿Cómo lograr que los sistemas sean interoperables?, ¿qué herramientas pueden ayudar a modernizar esos procesos?, ¿qué equipos tecnológicos son necesarios?, ¿qué desarrollos propios podemos llevar adelante y cómo colaborar con otros ya existentes?

Esta implementación no está exenta de riesgos inherentes que deben gestionarse de manera proactiva. Existen, al menos, cuatro áreas críticas: a) los desafíos éticos y la posibilidad de que la IA replique o amplifique sesgos existentes, afectando la equidad y socavando la confianza pública; b) la profundización de la brecha digital entre quienes tienen acceso y competencias digitales y quienes no; c) los riesgos sobre privacidad, ciberseguridad e integridad de la información; d) el impacto en la naturaleza y organización del trabajo, centrado en cómo gestionar la incertidumbre y el cambio en contextos donde la automatización puede reconfigurar roles, tareas y estructuras.

### 4.6 ¿Con quiénes articular?

El éxito del diseño de esta estrategia requiere también de la activación de un *ecosistema de colaboración* que integra a actores aliados tanto internos como externos, que permita garantizar una perspectiva integral que sea sostenible en el tiempo.

En el *ámbito interno*, es importante contar con la participación de áreas clave, cuya coordinación y alineación estratégica son fundamentales. Identificar aquellos sectores vinculados a infraestructuras tecnológicas, a la gestión de los recursos humanos; todos aquellos involucrados en el proceso parlamentario y de gestión administrativa; áreas que promuevan las relaciones institucionales, la cooperación internacional y el financiamiento. A ello se suma el compromiso de las personas trabajadoras que aportan su experiencia diaria y son el motor del cambio cultural y operativo.

En el *ámbito externo,* la estrategia se nutre de la colaboración con socios estratégicos. Según el marco que ofrece la UIP, los parlamentos deben trascender sus fronteras administrativas e implicar a especialistas en concepción de ideas y solución de problemas (Unión Interparlamentaria, 2023, p. 14) del ámbito externo, garantizando que la modernización se traduzca en un proceso de innovación que convierta a las legislaturas en instituciones más abiertas y transparentes. Esto incluye al sector privado, que aporta experiencia en innovación y herramientas; al sector universitario, esencial para la generación de nuevas competencias y de conocimiento especializado; a las organizaciones de la sociedad civil, cuya visión de impacto garantiza que la transformación sea responsable e inclusiva; y a los diversos organismos internacionales, posibles fuentes de cooperación y financiamiento.

## 5. Experiencia comparada

Existen a nivel regional diversas experiencias que permiten identificar tanto posibilidades tecnológicas como condiciones de gobernanza para llevar adelante procesos de adaptación institucional en parlamentos. La estrategia del Senado en Argentina tomó como insumos los casos precedentes en las cámaras legislativas de Chile y Brasil.

### 5.1 El caso de Chile

El intercambio con la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile permitió analizar el proyecto CAMINAR (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2024). Esta experiencia demuestra que la IA funciona sobre el acervo de datos institucionales preexistentes. El proyecto utiliza repositorios normativos y bases de datos parlamentarias para alimentar asistentes de IA que optimizan la transparencia. La lección central para el caso argentino fue la necesidad de priorizar la estructuración de datos antes de la implementación de modelos de lenguaje, validando la tesis de que la infraestructura de datos es la base de la innovación sostenible.

## 5.2 El caso de Brasil

La Cámara de Diputados de Brasil ofrece un modelo avanzado con la plataforma Ulysses (Bússola Tech y Kimaid, 2024). Este sistema emplea algoritmos de aprendizaje automático (*machine learning*) para dos funciones críticas (entre otras): la clasificación automatizada de documentos legislativos y el análisis de comentarios ciudadanos mediante procesamiento de lenguaje natural. A diferencia de una adopción genérica de herramientas, Brasil muestra cómo la IA puede utilizarse para identificar aspectos clave de las propuestas legislativas y procesar grandes volúmenes de información ciudadana. Esta experiencia subrayó para nuestra estrategia la importancia de la calidad y la supervisión humana en el entrenamiento de los algoritmos para evitar sesgos en el análisis de la opinión pública.

Ambos casos confirman que, aunque no existen recetas exportables, hay condiciones replicables que se integraron en el diseño local: la coordinación institucional, la capitalización del conocimiento propio y la incorporación gradual con validación humana en cada etapa. Esta mirada comparada permitió fundamentar las cinco preguntas orientadoras de la estrategia, asegurando que la tecnología sea un vector de mejora y no un fin en sí mismo.

## 6. Del modelo a la acción

Las cuatro dimensiones mencionadas tuvieron su correlato en la práctica. Durante 2024 y 2025, en el Senado de la Nación se realizaron diferentes acciones que materializan esta experiencia, que fueron sistematizadas en función de su naturaleza y aporte, y que se presentan a continuación:

*a. Sensibilización y asesoramiento:* el proceso se inició con una fase de consultas a expertos tanto desde la perspectiva técnica como desde el conocimiento científico y la visión de la administración pública. Se llevaron adelante distintas reuniones con especialistas y actores clave del Senado con conocimiento en la temática. Asimismo, se realizaron diversas jornadas de sensibilización cerradas y abiertas para comenzar a instalar la temática en la cultura de nuestra organización, quitar prejuicios y habilitar el diálogo.

*b. Acuerdos y consensos*: el proceso de diseño de esta estrategia tuvo desde el principio un carácter participativo y de búsqueda de consensos con áreas clave internas del Senado, mediante la formación de una mesa de trabajo que estableció acuerdos mínimos de acción y enfoques. Participaron más de 12 áreas tanto parlamentarias como administrativas. Este espacio estableció mecanismos de trabajo colaborativo y permitió fortalecer las capacidades de conocimiento técnico, asegurando que cada área aportara su experiencia y recursos a la construcción de una visión común sobre el uso de IA.

Uno de los primeros productos fue la elaboración de un documento con diez consensos para fijar principios de acción y guiar el plan de trabajo, cubriendo desde la gestión de riesgos hasta la necesidad de avanzar con pruebas piloto. Este piso común fue clave para otorgar representatividad y legitimidad al proceso.

En paralelo, se realizaron entrevistas personalizadas con referentes de áreas clave. Este relevamiento se basó en tres ejes estratégicos para evaluar la preparación de la institución: proceso parlamentario y gobernanza de datos; capacidades y cultura organizacional; e infraestructura tecnológica. Ello permitió construir un estado de situación del flujo de procesos dentro del trámite parlamentario; el nivel de interoperabilidad de sistemas digitales de información; la capacidad instalada en materia de infraestructura tecnológica y la gobernanza de datos; y la oferta existente de formación y talento a potenciar.

Los hallazgos recopilados a partir de este trabajo de campo permitieron dimensionar oportunidades y barreras preexistentes, imprescindible para la construcción del modelo de gestión de IA.

*c. Rondas de vinculación*: el diálogo activo con el ecosistema externo buscó incorporar diversas perspectivas, generar confianza y apoyo técnico. Estos actores contribuyeron a fortalecer las capacidades institucionales, la legitimidad y la gestión del financiamiento externo necesario para implementar mejoras tecnológicas efectivas. Se realizaron rondas con el sector privado con la presencia de las empresas tecnológicas más importantes presentes en el país; rondas con el sector académico con la participación de más de ocho universidades nacionales de todo el país que trabajan la temática de la IA a través de centros de investigación y desarrollo; y rondas con más de nueve organizaciones de la sociedad civil que aportaron su mirada desde la construcción de consensos y la participación ciudadana. Por su parte, el intercambio con organismos internacionales tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) nos permitió, a través de su apoyo técnico, confeccionar un manual de Preguntas frecuentes sobre el uso de IA en la labor parlamentaria que promueve el uso responsable de la IA dentro de la organización (Prosecretaría Parlamentaria, 2025).

*d. Programas de formación:* durante el 2025 se implementó el Programa de Formación en Inteligencia Artificial para el Fortalecimiento del Trabajo Legislativo, primera iniciativa de este tipo en la historia del Senado, abierto también a legislaturas provinciales, con el fin de brindar mejores habilidades digitales para enfrentar los desafíos laborales. Dicha oferta formativa incluye temáticas conceptuales para la toma de decisiones, gobernanza y geopolítica de la IA, un abordaje sobre riesgos éticos, transparencia, derechos de autor y casos prácticos de congresos del mundo.

## 7. ¿El Senado ya usa la IA? Encuesta de uso y percepción

La Prosecretaría Parlamentaria realizó una encuesta de uso y percepción de la IA, dirigida a todo el personal del Senado de la Nación, orientada a comprender la dimensión humana y organizacional del proceso de adaptación: ¿Cómo y cuánto se utiliza hoy la IA en las tareas cotidianas? ¿Qué brechas prevalecen? ¿Qué percepciones, expectativas y preocupaciones genera su uso? ¿Cuán preparadas están las personas y la organización?

Con una muestra de 269 respuestas provenientes de distintas áreas y niveles de responsabilidad, los hallazgos constituyen una herramienta clave para la toma de decisiones, el

diseño de programas de capacitación y el fortalecimiento de una incorporación responsable de la tecnología.

## 7.1 Principales hallazgos de la encuesta de uso y percepción de la IA en el Senado

1. La IA ya está presente en el trabajo cotidiano individual del Senado. El 64% de las personas encuestadas utiliza herramientas de IA en tareas vinculadas a su trabajo.
2. La adopción es transversal, pero no homogénea: el uso de IA es mayor en ámbitos directamente vinculados al trabajo parlamentario, lo que sugiere dinámicas de adopción diferenciadas según funciones y responsabilidades.
3. Tridente de impacto: su uso se asocia principalmente a funciones de investigación, automatización de tareas y síntesis de información.
4. La adopción y uso de IA no siempre están acompañados de conocimiento conceptual sobre su funcionamiento, alcances y limitaciones, evidenciando una brecha entre uso práctico y comprensión técnica.
5. La emoción dominante frente a la IA es la curiosidad, muy por encima de emociones como el temor o la resistencia, lo que sugiere una actitud abierta y exploratoria frente a estas tecnologías.
6. Las principales preocupaciones asociadas al uso de IA se vinculan con la seguridad, la veracidad de la información y la protección de datos, por encima de otras como el impacto en el empleo o la pérdida de pensamiento crítico.
7. Brecha de confianza: mientras el 71,7% considera que la IA puede mejorar la eficiencia de sus tareas, solo una minoría expresa confianza en la capacidad de la institución para orientar su incorporación, lo cual justifica la existencia de una estrategia integral.
8. La capacitación es una demanda latente y transversal: el 93,7% manifiesta disposición a capacitarse en IA, lo que señala una ventana de oportunidad para el fortalecimiento de capacidades internas.
9. Los roles de conducción se perfilan como aliados estratégicos en el proceso de adaptación y su legitimidad, dado un nivel de uso de IA superior al promedio, una alta valoración de su utilidad y el interés formativo.

## 8. Conclusiones

El presente artículo partió de una pregunta aparentemente simple: ¿pueden los congresos ser innovadores? Y propuso, como premisa de fondo, un desplazamiento conceptual: pasar del *no, porque…* al *sí, pero…*. El primero es la respuesta más frecuente en organizaciones con fuertes componentes de resistencia al cambio. En el segundo, el *sí* reconoce que innovar es posible y necesario, y el *pero* pone el freno a la adopción acrítica y recuerda que los parlamentos tienen una responsabilidad democrática que no admite ser subsumida en la lógica

de la disrupción. El caso del Senado de la Nación Argentina sugiere que cuando una institución legislativa se pregunta primero para qué, con quiénes y bajo qué condiciones debe incorporar la IA, la tecnología deja de ser una amenaza o una moda y puede convertirse en un vector genuino de mejora de su tarea. Lo que hemos llamado aporte de valor público. De ahí la distinción entre adopción y adaptación que se propuso en todo el recorrido.

La pregunta que sigue naturalmente es si el modelo propuesto puede *transferirse* a otros contextos. Los aprendizajes de este proceso sugieren que sí hay condiciones replicables, aunque no recetas. En primer lugar, la adaptación requiere gobernanza antes que tecnología: la IA se integra de manera sostenible cuando hay liderazgo claro y coordinación institucional, sin urgencia por adoptar herramientas antes de tener el marco que les dé sentido. En segundo lugar, la colaboración es el motor de la innovación: la combinación de visiones de gestión, técnicas, administrativas y políticas fortalece la legitimidad del proceso y reduce la resistencia al cambio. En tercer lugar, la estrategia se construye por etapas: los diagnósticos, los acuerdos mínimos y el conocimiento de los riesgos deben preceder a cualquier definición de política integral. Y en cuarto lugar, el enfoque precautorio hace confiable a la innovación: toda incorporación de IA con validación humana y respeto por la normativa vigente genera más adhesión que la imposición.

Sobre los alcances de lo que aquí se presenta, este artículo registra el diseño y los primeros pasos de implementación de la estrategia, no su evaluación. Esa es la tarea que sigue, y es tan importante como todo lo anterior.

Una institución que se anima a preguntarse cómo quiere funcionar, que construye consensos y busca nuevas herramientas está en mejores condiciones de cumplir con su mandato democrático. Eso es lo que el Senado de la Nación Argentina eligió afrontar. Y es, en sí mismo, una forma de innovación.

## Bibliografía

Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the planned approach to change: a re-appraisal. *Journal of Management Studies, 41*(6), 977-1002. https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00463.x

Bússola Tech y Kimaid, L. (2024, 4 de marzo). *Integrating artificial intelligence to legislative services: Ulysses Suite in the Chamber of Deputies of Brazil*. LegisTech Library. https://library.bussola-tech.co/p/ulysses-chamber-deputies-brazil

Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (2024). *CAMINAR 2024*. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=299471&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(3), 467-494. https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

Edwards, A. (2006). ICT strategies of democratic intermediaries. *Information Polity, 11*.

León XIV. (15 de mayo de 2026). *Magnifica humanitas: Carta encíclica sobre la custodia de la persona humana en el tiempo de la inteligencia artificial*. Santa Sede.
Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science. *Human Relations, 1*(1), 5-41. https://doi.org/10.1177/001872674700100103
Maquiavelo, N. (1995 [1513]). *El príncipe* (Trad. E. Leonetti Jungl). Planeta-De Agostini.
Mazzucato, M. y Kattel, R. (2025, 10 de abril). Government should not act like a startup or business. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org/commentary/government-should-not-act-like-a-startup-or-business-by-mariana-mazzucato-and-rainer-kattel-2025-04
Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
Prosecretaría Parlamentaria. (2025). Preguntas frecuentes sobre el uso de IA en la labor parlamentaria. (Documento interno). Prosecretaría Parlamentaria del Honorable Senado de la Nación Argentina con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
Roberts, A. (2019). *Digital transformation and public administration*. Oxford University Press.
Unión Interparlamentaria y Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos. (2023). *Guía sobre la transformación digital en los parlamentos*. https://www.ipu.org/file/17433/download
Universidad de San Andrés. (2026). *Encuesta de satisfacción política y opinión pública (ESPOP)*. https://images.udesa.edu.ar/sites/default/files/202605/51.%20UdeSA%20ESPOP%20Mayo%202026.pdf
Westminster Foundation for Democracy (2024). *Directrices para el uso de IA para parlamentos*. https://www.wfd.org/sites/default/files/2025-04/wfd-ai-guidelines-for-parliaments-2024-spanish.pdf

## Transparencia en el uso de inteligencia artificial

Los autores usaron Claude (Sonnet 4.6 y Sonnet 5) para asistencia en la redacción, corrección y revisión del estilo del manuscrito, y para la traducción al inglés del resumen y palabras clave. Los autores verificaron todos los *outputs* y asumen la plena responsabilidad por la exactitud, originalidad, integridad y conclusiones del manuscrito.

## Declaración de roles de autoría

Los autores manifiestan haber cumplido los siguientes roles de autoría: **Martínez, D.:** conceptualización, administración del proyecto, supervisión y validación; **Bonifacio, M.:** conceptualización y escritura —revisión y edición—; **Ojea Creppy, M. F.:** conceptualización, escritura —borrador original, revisión y edición—.

## Declaración de conflicto de intereses

Los autores declaran no poseer conflicto de interés alguno.