

# Entre la promesa y el laberinto

## Asistentes virtuales, carga burocrática digital y soberanía en la nube

**Damián Profeta**

Universidad Nacional de Río Negro, Argentina

<https://orcid.org/0009-0009-8056-8942>

[damianprofeta@gmail.com](mailto:damianprofeta@gmail.com)

Fecha de recepción: 17/4/2026  
Fecha de aceptación: 21/5/2026

### Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las implicancias políticas e institucionales de la implementación de Boti (GCBA) y Tina (Gobierno Nacional) como intervención en los pactos fundacionales del Estado moderno. Desde una perspectiva cualitativa de estudio de caso múltiple, se articulan los marcos de Oszlak, Lipsky, Srnicek y Bratton con el análisis de flujos de diálogo documentados, el Informe 2023 de la AGCBA y una entrevista a la especialista Carolina Martínez Elebi. Los resultados muestran que estos sistemas reproducen la fragmentación burocrática preexistente bajo una interfaz conversacional. Se concluye el surgimiento de un leviatán digital corporativo que subordina la gobernanza estatal a la lógica de las plataformas.

Tramas  
y Redes  
Jun. 2026  
N°10  
ISSN  
2796-9096

---

### Palabras clave

1| gobierno digital 2| carga burocrática digital 3| soberanía de datos 4| capitalismo de plataformas 5| Estado argentino

### Cita sugerida

Profeta, Damián (2026). Entre la promesa y el laberinto: asistentes virtuales, carga burocrática digital y soberanía en la nube. *Tramas y Redes*, (10), 111-126, 10af. 10.54871/cl4c10af



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es\\_AR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR)

## ***Entre a promessa e o labirinto: assistentes virtuais, carga burocrática digital e soberania na nuvem***

### **Resumo**

O objetivo deste trabalho é analisar as implicações políticas e institucionais da implementação de Boti (governo da Cidade de Buenos Aires) e Tina (Governo Nacional) como intervenção nos pactos fundacionais do Estado moderno. A partir de uma perspectiva qualitativa de estudo de caso múltiplo, articulam-se os marcos de Oszlak, Lipsky, Srnicek e Bratton com fluxos de diálogo documentados, o Relatório 2023 da AGCBA e uma entrevista com a especialista Carolina Martínez Elebi. Os resultados mostram que esses sistemas reproduzem a fragmentação burocrática preexistente sob uma interface conversacional. Conclui-se o surgimento de um leviatã digital corporativo que subordina a governança estatal à lógica das plataformas.

### **Palavras-chave**

1| governo digital 2| carga burocrática digital 3| soberania de dados 4| capitalismo de plataformas 5| Estado argentino

## ***Between the promise and the labyrinth: virtual assistants, digital bureaucratic burden and cloud sovereignty***

### **Abstract**

The objective of this article is to analyze the political and institutional implications of the implementation of Boti (Buenos Aires City Government) and Tina (National Government) as interventions in the foundational compacts of the modern state. From a qualitative multiple case study perspective, the frameworks of Oszlak, Lipsky, Srnicek, and Bratton are articulated with documented dialogue flows, the 2023 AGCBA Report, and an interview with specialist Carolina Martínez Elebi. Results show that these systems reproduce pre-existing bureaucratic fragmentation under a conversational interface. The article concludes with the emergence of a corporate digital leviathan that subordinates state governance to the logic of platforms.

### **Keywords**

1| digital government 2| digital bureaucratic burden 3| data sovereignty 4| platform capitalism 5| Argentine State

## Objetivos

El objetivo general de este trabajo es analizar las implicancias políticas, institucionales y soberanas de la implementación de asistentes virtuales conversacionales en la atención ciudadana del Estado argentino, con foco en Boti (GCBA) y Tina (Gobierno Nacional), evaluando su distancia respecto del modelo de gobierno proactivo y su articulación con dinámicas corporativas transnacionales de gestión de infraestructura digital. De ese objetivo derivan tres ejes específicos: examinar si la arquitectura conversacional produce simplificación burocrática o traslado de carga cognitiva hacia el ciudadano; establecer el alcance de la condición de Estado inquilino identificando los mecanismos por los cuales el Estado cede el sustrato de su gobernanza digital a actores privados; y articular el concepto de leviatán digital corporativo como categoría analítica para describir el poder soberano *de facto* que las plataformas transnacionales ejercen sobre el Estado que las alquila.

## Hipótesis

La hipótesis central sostiene que la implementación de asistentes virtuales conversacionales en el Estado argentino no constituye una evolución hacia el gobierno proactivo postulado por Oszlak, sino la digitalización de la fragmentación burocrática preexistente: los sistemas analizados reproducen, bajo una interfaz tecnológica, la misma lógica de atención reactiva, desarticulación interinstitucional y traslado de carga hacia el ciudadano que caracterizaba al modelo presencial, produciendo la figura del vecino navegador digital y consolidando la condición institucional del Estado inquilino. De allí se desprenden tres hipótesis derivadas: que la rigidez algorítmica produce exclusión diferencial sobre los sectores con menor capital digital; que la decisión de operar sobre infraestructuras corporativas transnacionales implica la transferencia progresiva del sustrato soberano de la relación Estado-ciudadanía hacia actores privados sin *accountability* democrática; y que la ausencia de mecanismos de transparencia algorítmica y registro de interacciones configura un vacío de rendición de cuentas estructural, no corregible mediante ajustes de diseño.

## Metodología

### Enfoque y diseño

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo de investigación, con diseño de estudio de caso múltiple (Ponce Andrade, 2018). Los casos son las implementaciones de Boti (GCBA, canal WhatsApp 147) y Tina (Gobierno Nacional, canal WhatsApp y web [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar)), analizadas de manera

comparada en relación con su contexto institucional, regulatorio y corporativo. El trabajo tiene carácter descriptivo-analítico: no busca generalizar estadísticamente sino construir argumentos interpretativos sobre casos documentados.

### Fuentes y corpus empírico

Las fuentes primarias documentales se analizaron mediante interacción directa con ambos sistemas en febrero de 2026. El corpus incluye diecinueve capturas que registran flujos de distintas temáticas: formación docente, pasaporte exprés, estado de trámite de pensión, información pública y gestión de discapacidad. El análisis se orientó a identificar la arquitectura de ramificación de los árboles de decisión, los puntos de derivación externa, las respuestas ante consultas que exceden las categorías preconfiguradas, y las condiciones de interfaz que evidencian la infraestructura corporativa subyacente.

Para las fuentes primarias institucionales se incorporó el Informe 2023 de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), que audita el sistema Boti y documenta, entre otros hallazgos, la ausencia de sistemas de ticketing que permitan el rastreo de interacciones ciudadanas.

En cuanto a la fuente primaria cualitativa, se realizó una entrevista semiestructurada a Carolina Martínez Elebi, investigadora especialista en impactos de las TIC, políticas digitales, gobernanza de plataformas, IA y DDHH, administrada mediante cuestionario escrito en marzo de 2026, con cinco preguntas sobre eficacia de los chatbots, efectos de los árboles de decisión, soberanía de datos, extractivismo y transparencia algorítmica.

### Marco analítico y procedimiento

El análisis se realizó por triangulación de seis cuerpos teóricos que dialogan entre sí en niveles complementarios. En el plano institucional, el gobierno proactivo y la gestión autista (Oszlak, 2020) proveen el horizonte normativo contra el cual se mide el desempeño de los sistemas. En el plano de la implementación, la burocracia de calle (Lipsky, 1980) y su extensión a las burocracias de nivel de sistema (Bovens y Zouridis, 2002) permiten analizar el desplazamiento de la discrecionalidad desde el funcionario hacia el algoritmo. En el plano de la experiencia ciudadana, la carga administrativa (Moynihan, Herd y Harvey, 2015) y el *accidental caseworker* (Madsen, Lindgren y Melin, 2021) operacionalizan el traslado de esfuerzo hacia el usuario. Finalmente, en el plano de la soberanía, el capitalismo de plataformas (Srnicsek, 2018), la soberanía de plataformas (Bratton, 2016) y el extractivismo de datos (Vercelli, 2024) explican la lógica económica y política de la dependencia infraestructural estatal. El procedimiento

analítico se desarrolló en tres etapas: codificación de flujos de diálogo según arquitectura de ramificación, derivaciones y marcas de infraestructura corporativa; contraste de esos patrones con el Informe 2023 de la AGCBA y las respuestas de Martínez Elebi; e interpretación a la luz del marco teórico. Las conclusiones son válidas para los casos analizados en el período documentado y deben considerarse hipótesis interpretativas a contrastar con estudios de mayor alcance empírico.

## Introducción: la disrupción exponencial y el giro de la atención ciudadana

Cuando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desplegó a Boti en WhatsApp y el Estado nacional lanzó a Tina como asistente virtual, ambos lo presentaron como un salto hacia la modernización del servicio público: la promesa de un Estado disponible las veinticuatro horas, sin filas, sin formularios en papel. Sin embargo, lo que Boti y Tina representan no es simplemente la incorporación de una herramienta tecnológica al repertorio administrativo del Estado; es una intervención en los pactos fundacionales que ordenan la relación entre el Estado y la ciudadanía: quién atiende, cómo se atiende, qué se puede pedir, y bajo qué condiciones técnicas, institucionales y corporativas se procesa esa interacción.

Oszlak identifica tres pactos fundacionales que estructuran esa relación: el funcional, que define qué provee el Estado y cómo; el distributivo, que determina quién accede efectivamente a esa provisión; y el de gobernabilidad, que organiza bajo qué condiciones de poder se sostiene el vínculo entre el Estado y la sociedad. El análisis de Boti y Tina muestra que los tres pactos están siendo intervenidos simultáneamente. El funcional, porque la arquitectura conversacional no produce el suministro proactivo que promete sino una versión digitalizada de la máquina expendedora. El distributivo, porque la rigidez algorítmica desplaza la carga hacia los sectores con menor capital digital. Y el de gobernabilidad, porque la decisión de operar sobre infraestructuras corporativas transnacionales cede progresivamente el sustrato material de la relación Estado-ciudadanía a actores privados que ejercen poder de gobernanza sin *accountability* democrática.

En *El Estado en la era exponencial*, Oszlak observa que el cambio tecnológico avanza de manera geométrica mientras las organizaciones estatales se transforman de manera aritmética:

Los gobiernos de todo el mundo deben hacer frente a un conjunto de nuevos desafíos derivados del impacto que las nuevas tecnologías tienen sobre la sociedad y la economía, a un ritmo que supera con creces su capacidad de respuesta (2020, p. 17).

Esa asimetría no es solo un problema de velocidad: es una condición que habilita decisiones de diseño que consolidan brechas en lugar de cerrarlas, que automatizan la ineficiencia en lugar de resolverla, y que trasladan al ciudadano la carga de adaptarse a una lógica sistémica que el propio Estado no logra articular internamente. El análisis de los flujos de Boti y Tina, confrontados con los marcos de Lipsky (1980), Srnicek (2018), Bratton (2016), los hallazgos de la AGCBA (Informe 2023) y el testimonio de Martínez Elebi (comunicación personal, marzo de 2026), permite sostener que la implementación de *chatbots* en la atención ciudadana no resuelve la fragmentación del Estado ni inaugura el gobierno proactivo. En cambio, produce dos figuras analíticas originales: el vecino navegador digital, aquel ciudadano que asume el esfuerzo cognitivo de adaptar su necesidad real a las opciones preconfiguradas de la máquina; y el Estado inquilino que, al operar sobre AWS, Google Cloud y Meta, cede progresivamente el sustrato material de su soberanía digital. Ambas son expresiones locales de lo que este trabajo denomina el leviatán digital corporativo.

## El paradigma de la interfaz: ¿suministro proactivo o “máquina expendedora” digital?

El concepto de gobierno proactivo implica una reconfiguración radical de la relación Estado-ciudadano: en lugar de esperar que el ciudadano acuda a demandar servicios, el Estado identifica anticipadamente las necesidades y las satisface sin requerir iniciativa ni esfuerzo del individuo. En su formulación más precisa, Oszlak contrapone este modelo al del Estado como “máquina expendedora”: una institución que, ante la demanda del ciudadano, solo entrega lo que fue programado para entregar, con las opciones fijas que alguien diseñó en otro tiempo y en otro contexto (Oszlak, 2020). La máquina no escucha, sino que procesa. No comprende el problema, sino que lo clasifica.

El flujo de Boti orientado a la formación docente ilustra la arquitectura. El ciudadano que accede a través del número oficial del GCBA 147 en WhatsApp encuentra, en primer lugar, un menú de nueve ítems: vacaciones, trámites, ARCA, Centro de Ayuda PyME, salud, Mi Argentina, descargas/consultas, más opciones, suscripción. La ruta documentada para formación docente exige al menos cinco instancias de selección antes de obtener cualquier información sustantiva: educación > docentes > quiero ser docente > profesorado > nivel secundario/superior > área de interés. En ningún punto del flujo se habilita la posibilidad de formular una pregunta en lenguaje natural. El sistema no pregunta qué necesita el ciudadano; le indica qué puede necesitar.

Tina opera sobre una lógica similar. El flujo documentado para la consulta sobre pasaporte exprés resuelve la respuesta dentro de

los límites del árbol de decisión: deriva al ciudadano a los Centros de Documentación del Renaper con un enlace bajo el dominio botm.cc. Pero cuando el flujo se desvía mínimamente de las categorías disponibles – como ocurre en la captura en que se pregunta “¿Podemos charlar?”–, el sistema exhibe su límite funcional: “No cuento con una respuesta exacta a tu consulta. Sin embargo, te puedo ofrecer las siguientes opciones relacionadas con tu pregunta”, seguida de dos botones: “Hablar con humano” y “Otros trámites ANSES”.<sup>1</sup>

La incapacidad del sistema para procesar la ambigüedad social revela que el diseño no contempló la complejidad de lo que los ciudadanos pueden necesitar. Martínez Elebi describe este fenómeno: “Estos sistemas pueden no ser útiles para resolver problemas puntuales de algunos ciudadanos, por ser casos excepcionales [...] muchas veces resultan engorrosos, incómodos y poco amables para muchas personas”. Y añade: “cuando el sistema no permite salir de ese recorrido o derivar fácilmente a un operador humano, termina trasladando al ciudadano la carga de adaptarse a la lógica del sistema” (comunicación personal, marzo de 2026).

Esta apreciación coincide con el marco de la *administrative burden* desarrollado por Moynihan, Herd y Harvey (2015), quienes definen la carga administrativa como función de tres tipos de costos que el ciudadano absorbe en su interacción con el Estado. El costo de aprendizaje se evidencia cuando el ciudadano debe descifrar que “quiero ser docente” está anidado bajo “educación > docentes”, o que la pensión por discapacidad no aparece como opción directa sino dispersa entre organismos de distintas jurisdicciones. El costo de cumplimiento emerge en cada instancia de selección adicional: cinco menús antes de obtener información sustantiva equivalen a cinco oportunidades de abandono o error. Y el costo psicológico se materializa en la respuesta “No cuento con una respuesta exacta a tu consulta”: el sistema devuelve al ciudadano la sensación de que su problema no existe, o de que es él quien está equivocado.<sup>2</sup>

1 En septiembre de 2025, el Estado Nacional presentó MIA como evolución de Tina con capacidades de inteligencia artificial generativa basadas en el modelo Llama 4 de Meta (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 22/09/2025). Las interacciones documentadas para este trabajo, realizadas en febrero de 2026, registran que el sistema nacional continúa operando bajo la identidad y la arquitectura de Tina en ambos canales analizados –WhatsApp y web–, sin evidencia de integración de capacidades generativas en los flujos de atención ciudadana. La distancia entre el anuncio institucional y la experiencia operativa disponible para el ciudadano constituye, en sí misma, un dato coherente con el patrón de producción simbólica que este trabajo describe.

2 El marco de Moynihan et al. fue desarrollado en el contexto de programas de asistencia social, donde el estigma es el costo psicológico central. En los casos analizados en este trabajo se enfatizan en cambio la frustración, la pérdida de autonomía y la sensación de subordinación a una lógica que el ciudadano no controla.

El vecino navegador digital es el ciudadano que absorbe los tres tipos de carga simultáneamente: aprende el vocabulario del sistema para formular su consulta en los términos que el árbol reconoce, invierte tiempo navegando menús anidados, y se enfrenta a un sistema que no logra reconocer su problema tal como él lo vive.

La contribución específica que este trabajo propone respecto del *accidental caseworker* de Madsen, Lindgren y Melin (2021) –el ciudadano que asume tareas antes correspondientes a funcionarios profesionales– es que el vecino navegador no solo asume las tareas del funcionario ausente, sino que debe además traducir su necesidad al lenguaje del sistema y realizar el trabajo cognitivo de clasificación que antes era responsabilidad del burócrata. A diferencia del contexto escandinavo analizado por Madsen et al., donde existe una red de bienestar que amortigua los fallos del sistema digital, en el caso argentino la derivación a “hablar con humano” no garantiza resolución efectiva: el operador humano al que deriva Tina atiende en horario acotado, no tiene acceso transversal a los sistemas de los organismos involucrados, y opera dentro de los mismos límites institucionales que produjeron el árbol de decisión que el ciudadano ya no pudo navegar.

El Estado sigue siendo reactivo. No anticipó que el ciudadano necesitaría un pasaporte exprés porque viaja en veinte días; esperó que el ciudadano lo dijera. No anticipó que una persona con discapacidad podría necesitar orientación integrada sobre pensión, certificado y transporte en una sola interacción; le presentó tres menús separados de tres organismos distintos. La máquina expendedora digital no produce gobierno proactivo: reproduce, bajo una capa conversacional, la misma lógica de fragmentación que caracterizaba a la burocracia de ventanilla.

## La ilusión de la plataforma: “gestión autista” e infraestructura corporativa

Oszlak acuña el concepto de “gestión autista” para describir un modo de funcionamiento estatal en el que los organismos operan de espaldas entre sí, cada uno administrando su propia información sin integración efectiva. La digitalización, en este esquema, no resuelve el autismo: lo traslada a la pantalla. El ciudadano que antes recorría físicamente múltiples oficinas ahora navega múltiples menús, múltiples *chatbots*, múltiples plataformas, reproduciendo en el espacio digital la misma fragmentación que padecía en el espacio físico.

El análisis de los flujos de Tina y Boti revela un patrón de derivación. Ante consultas que requieren información específica, los sistemas no responden desde sus propias bases de datos sino que redirigen al ciudadano hacia las páginas web de los organismos ([buenosaires.gob.ar](http://buenosaires.gob.ar), el

sitio de la Secretaría Nacional de Discapacidad, los portales del Renaper). En el flujo documentado sobre estado del trámite de pensión por discapacidad, Tina no consulta la base de datos de SENADIS: le indica al ciudadano que se comunique por su página, por mail, o por WhatsApp con un operador humano en horario acotado. El chatbot actúa como directorio, no como gestor. Esta conducta no es un defecto de implementación: es la consecuencia lógica de un Estado que digitalizó la interfaz sin integrar los sistemas de *back-end*.

Boti incorporó capacidades de procesamiento de lenguaje natural y clasificación semántica; sin embargo, esas capacidades se despliegan para redirigir la consulta hacia categorías preconfiguradas, no para flexibilizarlas. Las excepciones –integraciones efectivas en dominios acotados como el envío de resultados de COVID-19 o la consulta de infracciones– confirman la regla: donde la fragmentación interinstitucional persiste, el chatbot opera como directorio interactivo. La interfaz unificada encubre una fragmentación selectiva: integrada donde el Estado logró articular sus sistemas, y derivativa donde no.

Srnicek afirma que “las plataformas son infraestructuras digitales que permiten que dos o más grupos interactúen” (2018, p. 45). Pero lo determinante no es que faciliten la interacción: es que quien controla la infraestructura define las condiciones bajo las cuales esa interacción ocurre. Cuando el Estado despliega Boti y Tina sobre WhatsApp, acepta las condiciones técnicas, contractuales y de procesamiento de datos que Meta impone por el uso de su infraestructura. En la parte superior del chat de Tina puede verse la leyenda: “Esta empresa usa un servicio seguro de Meta para administrar este chat”. En esa advertencia está la condición del Estado inquilino: la interacción entre el ciudadano y su Estado sucede sobre una infraestructura que pertenece a una corporación privada transnacional, con sede en California, regulada por la legislación estadounidense, sin que el Estado argentino tenga acceso soberano a los datos que circulan en ese canal.

Benjamin Bratton provee el concepto que da nombre a este desplazamiento: “no computación al servicio de la gobernanza, sino computación como gobernanza” (2016, p. xix; traducción propia). El Estado, al delegar la infraestructura informática de su relación con la ciudadanía a plataformas corporativas, cede el sustrato mismo sobre el que ejerce sus competencias. La respuesta que los flujos de Boti y Tina sugieren es que el Estado tercerizó su atención ciudadana digital no solo en cuanto a la interfaz sino a la capa de gobernanza que la interfaz sostiene.

## El fin de la discrecionalidad: del “burócrata de calle” a la “empatía algorítmica”

Michael Lipsky (1980) definió al *street-level bureaucrat* como aquel funcionario que interactúa directamente con la ciudadanía en la implementación de las políticas del Estado, y que en esa interacción ejerce un margen de discrecionalidad: adapta la norma general al caso particular, interpreta la situación del individuo, y toma decisiones que ningún reglamento podría anticipar en su totalidad. Esa discrecionalidad no es un defecto del sistema, sino una condición de posibilidad. Bovens y Zouridis documentaron el proceso mediante el cual fue desplazada cuando los sistemas de información transformaron las “burocracias de nivel de calle” en “burocracias de nivel de sistema”:

En algunos ámbitos, los burócratas de nivel de calle han desaparecido. En lugar de burocracias de nivel de calle, se han convertido en burocracias de nivel de sistema. Los analistas de sistemas y los diseñadores de software son los actores clave en estas agencias ejecutivas (2002, p. 175; traducción propia).

Los chatbots de Boti y Tina llevan ese proceso a su conclusión lógica. No hay funcionario que presione un botón: el árbol de decisión opera de manera autónoma, y la única “discrecionalidad” que el sistema admite es la del ciudadano al elegir entre las opciones del menú. Esa inversión es políticamente significativa: la discrecionalidad que antes pertenecía al Estado ahora pertenece al ciudadano, que la ejerce sobre sí mismo, sin orientación ni garantía de que la opción elegida corresponda a su caso.

La “producción simbólica” que Oszlak identifica como dimensión de la acción estatal adquiere aquí una función específica: el uso de emojis, el voseo rioplatense, los signos de exclamación y el tono conversacional que caracterizan a Boti y Tina son estrategias de legitimación para el retiro de la atención física. El Estado que ya no puede garantizar un funcionario empático en una ventanilla construye la simulación de empatía en la interfaz. “¡Hola! Acá Boti 🤝” no es solo un saludo. Martínez Elebi señala esta tensión: “En la mayoría de los casos, una persona puede ayudar a resolver el problema incluso en un menor tiempo de atención” (comunicación personal, marzo de 2026). La persona es más eficiente que el *chatbot* para los casos complejos; pero la persona tiene costo fijo, requiere gestión, sindicalización, formación. El *chatbot* tiene costo marginal decreciente y no reclama derechos laborales.

Bullock (2020) propone una distinción entre casos de alta rutinización –donde la aplicación algorítmica es eficiente– y casos de alta complejidad contextual –donde la variabilidad de las situaciones

individuales excede la capacidad predictiva de cualquier árbol de decisión—. Esta distinción no es neutral: la complejidad contextual es, en gran medida, una propiedad de la vulnerabilidad social. Los trámites más simples tienden a ser los de quienes tienen situaciones de vida más estables; los más complejos, los de quienes enfrentan condiciones de precariedad, enfermedad o violencia. Boti y Tina operan adecuadamente en el primer cuadrante: horarios del Renaper, requisitos del DNI, consulta de infracciones. Pero los servicios que el Estado está obligado a garantizar con mayor urgencia –jubilación anticipada por enfermedad, pensión por discapacidad, asignaciones en contextos de violencia doméstica– pertenecen al segundo cuadrante. Para esos casos, el árbol de decisión se vuelve potencial exclusión.

Martínez Elebi identifica esta dimensión: “Los sistemas basados en árboles de decisión medianamente rígidos muchas veces son una barrera para poder avanzar y lograr resolver el problema [...] muchas personas llegan con problemas que no encajan fácilmente en categorías predeterminadas o que incluso pueden requerir una explicación de contexto. Esto puede profundizar brechas existentes vinculadas a alfabetización digital, nivel educativo o condiciones socioeconómicas” (comunicación personal, marzo de 2026). El vecino navegador no es una figura universal: es la del ciudadano con capital cognitivo suficiente para navegar el sistema. El adulto mayor que no maneja menús anidados, la persona con discapacidad visual, el ciudadano en situación de pobreza sin conexión estable, no navegan: se quedan potencialmente afuera. La “empatía algorítmica” es, en este análisis, una contradicción en los términos: la empatía requiere reconocer en el otro una situación singular no prevista; el algoritmo solo puede reconocer lo que fue programado para reconocer.

## Soberanía en la nube: el “Estado inquilino” y el nuevo Leviatán

Si la rigidez algorítmica afecta diferencialmente el acceso a derechos, el problema se profundiza cuando la infraestructura misma que sostiene esa atención escapa al control soberano del Estado. El argumento que sigue no es solo sobre diseño de interfaz: es sobre rendición de cuentas y sobre quién gobierna, en última instancia, la relación entre el Estado argentino y sus ciudadanos.

### Doble caja negra de responsabilidad

La rendición de cuentas –o responsabilidad, en la traducción que propone Oszlak– implica que las decisiones que afectan derechos ciudadanos sean atribuibles a actores identificables, justificables bajo normativas claras, y susceptibles de apelación, revisión y sanción. En el modelo de la

burocracia de ventanilla, esa cadena de atribución era visible. En el modelo del chatbot, se fragmenta en dos niveles que producen una doble caja negra.

El primer nivel es la caja negra técnica. El AI Now Institute documentó cómo los sistemas automatizados de toma de decisiones en el sector público operan bajo una opacidad que hace imposible la auditoría ciudadana. Martínez Elebi lo formula con precisión: “Muchos de estos sistemas operan a partir de lógicas de decisión que no son visibles para la ciudadanía y, en algunos casos, tampoco para los propios organismos públicos que los utilizan. Esto genera el riesgo de que funcionen como cajas negras ya que no dejan claros cuáles son los datos y los criterios utilizados para tomar una determinada decisión” (comunicación personal, marzo de 2026).

El segundo nivel es la caja negra administrativa. El Informe 2023 de la AGCBA señala la ausencia de sistemas de *ticketing* que permitan rastrear el recorrido de una consulta ciudadana a través de Boti: el ciudadano que no obtiene respuesta satisfactoria no tiene número de caso, no tiene registro de su interacción, no tiene constancia de que su consulta existió. El Estado puede afirmar que Boti atendió diez millones de consultas mensuales, pero no puede demostrar qué porcentaje resultó en la satisfacción efectiva de una necesidad ciudadana. Juntas, las dos cajas negras producen una atención ciudadana que opera fuera del alcance de los mecanismos democráticos de control. Martínez Elebi sintetiza: “La automatización no puede reemplazar las obligaciones que tiene el Estado frente a la ciudadanía, incluyendo las obligaciones de transparencia” (comunicación personal, marzo de 2026).

### **El Estado inquilino y el extractivismo de datos**

Cuando alguien consulta a Tina sobre su pensión por discapacidad a través de WhatsApp, produce al menos tres tipos de datos: un dato de identidad (su número de teléfono), un dato de consulta (el contenido de su pregunta, que revela una necesidad vinculada a su condición de salud), y un dato de comportamiento (cómo navega el árbol de decisión, en qué punto abandona). Los primeros dos tienen correlato en la Ley 25.326 de protección de datos personales. El tercero es el que Srnicek identifica como el recurso productivo central del capitalismo de plataformas: los datos de comportamiento que a escala masiva permiten inferir patrones y predecir conductas.

Vercelli (2024) define el extractivismo de datos como “la recopilación masiva y sistemática de datos personales y el uso abusivo de esta información personal” (p. 57). En el contexto de los chatbots de atención ciudadana, ese extractivismo adopta la forma de extractivismo de datos

públicos: los datos que los ciudadanos transfieren al Estado en el ejercicio de sus derechos son procesados en infraestructuras privadas que, según sus propios términos de servicio, pueden retener, analizar o compartir esa información fuera del alcance regulatorio del Estado contratante. Martínez Elebi advierte: “Si los acuerdos con los proveedores tecnológicos permiten su utilización con otros fines, puede producirse una transferencia de valor desde el sector público hacia actores privados. Incluso cumpliendo formalmente con medidas de protección [...] el riesgo está” (comunicación personal, marzo de 2026).

Ese riesgo tiene una base jurídica específica. El Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act (CLOUD Act), aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en 2018, establece que los proveedores de servicios con sede en ese país –entre los que se cuentan Meta, Amazon Web Services, Google Cloud y Microsoft Azure– están obligados a proporcionar al gobierno estadounidense los datos que administran, independientemente del país en que estén almacenados, cuando así lo requiera una orden judicial o una carta de seguridad nacional. El ciudadano que consulta a Tina sobre su jubilación, o a Boti sobre su designación docente, produce datos que bajo el CLOUD Act son jurídicamente accesibles por el gobierno de los Estados Unidos sin que el Estado argentino tenga mecanismo alguno de objeción o notificación previa.

Lassalle (2019) articuló el concepto de tecnopoder para describir la “élite innovadora y las grandes corporaciones que sustentan el capitalismo cognitivo basado en la economía de los datos”. Esas corporaciones, señala, instalan “nuevos soberanos del planeta inmunes a la regulación legal y democrática”. El leviatán digital corporativo –concepto que este trabajo propone como extensión del tecnopoder de Lassalle, articulado con la lógica infraestructural de Srnicek y la soberanía de plataformas de Bratton– es, en su versión más concreta, la arquitectura técnica que el Estado inquilino alquila para relacionarse con su ciudadanía. La relación de poder que describe es verificable en los términos de servicio de Meta, en las cláusulas del CLOUD Act, y en la leyenda que encabeza cada conversación de Tina: “Esta empresa usa un servicio seguro de Meta para administrar este chat”.

## Resultados y conclusiones

Boti y Tina no inauguran el gobierno proactivo: reproducen, en formato digital, la lógica de la máquina expendedora. Sus menús anidados no vivencian un Estado que anticipó necesidades, sino un directorio interactivo que deriva al ciudadano a los mismos organismos desarticulados que antes lo hacían recorrer oficinas físicas. La capa tecnológica es nueva; la lógica burocrática subyacente no lo es.

El reemplazo del burócrata de calle por sistemas algorítmicos rígidos produce exclusión diferencial. La discrecionalidad que Lipsky identificó como condición de posibilidad de la atención efectiva fue trasladada al ciudadano, que ahora la ejerce sobre sí mismo. Esa transferencia perjudica desproporcionadamente a adultos mayores, personas con discapacidad, y ciudadanos con baja escolaridad o sin conexión estable. La figura del vecino navegador digital no es universal: es la del ciudadano suficientemente equipado. Para quienes no lo están, el *chatbot* no produce acceso a derechos sino exclusión.

La condición de Estado inquilino erosiona la soberanía digital en dos dimensiones. La operacional: el Estado no controla el código fuente de las plataformas que usa ni los términos de integración de sus sistemas de *back-end*. La jurídica: los datos que los ciudadanos transfieren al Estado están sujetos a la jurisdicción del país de origen del proveedor, incluida la CLOUD Act, con independencia de la legislación argentina de protección de datos. El Estado inquilino no puede garantizar que la información que el ciudadano le confía permanezca bajo control público.

La doble caja negra –técnica y administrativa– produce una atención ciudadana que opera fuera del alcance de los mecanismos democráticos de control. Cualquier esquema de modernización digital que no incluya, como condición no negociable, transparencia algorítmica, audibilidad de las decisiones automatizadas y supervisión humana garantizada para los casos complejos, produce opacidad automatizada: una contradicción directa con las obligaciones de transparencia activa del Estado.

El leviatán digital corporativo no reemplaza al Estado, pero lo subordina como inquilino de su propia infraestructura de gobernanza. Las corporaciones transnacionales no compiten con el Estado: lo configuran desde adentro, definiendo las condiciones técnicas bajo las cuales puede relacionarse con los ciudadanos que gobierna. Esa subordinación no ocurrió por captura política sino por acumulación de dependencia tecnológica: el Estado que no desarrolló capacidades propias terminó alquilando las ajenas. En conjunto, los cinco argumentos de este trabajo describen una intervención simultánea en los tres pactos fundacionales que Oszlak identifica como constitutivos del Estado moderno. Revertir esa reconfiguración exige que la digitalización ocurra bajo condiciones de soberanía: con titularidad estatal sobre el código y los datos, con integración real de los sistemas de *back-end*, con transparencia algorítmica y supervisión humana para los casos que el árbol de decisión no puede resolver. Sin esas condiciones, la modernización tecnológica del Estado no amplía derechos, sino que desplaza su carga hacia quienes menos pueden absorberla. Mientras esas condiciones no se cumplan, el vecino navegador

seguirá navegando; y el Estado, ocupado en anunciar su modernización, seguirá siendo inquilino del leviatán que lo administra.

## Referencias

- AI Now Institute (2023). *AI now report 2023*. Nueva York: AI Now Institute. <https://ainowinstitute.org/publication/2023-ai-now-report>
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) (2023, 15 de marzo). *Informe final de auditoría con informe ejecutivo. Proyecto N° 10.22.04: Chatbot "BOTI". Auditoría de sistemas. Período 2021*. Ciudad de Buenos Aires: AGCBA. [https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20230322\\_2202---CHATBOT-BOTI..pdf](https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20230322_2202---CHATBOT-BOTI..pdf)
- Bovens, Mark y Zouridis, Stavros (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Bratton, Benjamin H. (2016). *The Stack: on software and sovereignty*. Cambridge: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262029575.001.0001>
- Bullock, Justin B. (2020). Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy. *The American Review of Public Administration*, 49(7), 751-761. <https://doi.org/10.1177/0275074019856123>
- Lassalle, José María (2019). *Ciberleviatán: el colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital*. Barcelona: Arpa Editores.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, Christian Ø., Lindgren, Ida y Melin, Ulf (2021). The accidental caseworker: How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101653. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101653>
- Martínez Elebi, Carolina (2026, marzo). Respuestas a cuestionario sobre implementación de IA en el Estado. Comunicación personal por correo electrónico con Damián Profeta.
- Moynihan, Donald, Herd, Pamela y Harvey, Hope (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Oszlak, Oscar (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://>

- [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial.pdf)
- Ponce Andrade, A. (2018). El estudio de caso múltiple: una estrategia de investigación en el ámbito de la administración. *Revista Publicando*, 5(15), 21-34. [https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/download/1359/pdf\\_992](https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/download/1359/pdf_992)
- Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (2025, 22 de septiembre). Se presentó MIA, el primer agente de inteligencia artificial del Estado nacional. Ciudad de Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-mia-el-primer-agente-de-inteligencia-artificial-del-estado-nacional>
- Srnicek, Nick (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra. <https://catedra.javierbalcaza.com.ar/descargas/textos/Capitalismo%20de%20Plataforma-Nick%20Srnicek.pdf>
- Vercelli, Ariel H. (2024). Extractivismo de datos, regulaciones e inteligencias artificiales. en Suárez-Muñoz, F. (Comp.), *Internet de las Cosas e Inteligencia Artificial: Los retos regulatorios y éticos del extractivismo de datos, la privacidad y los derechos humanos* (pps. 57-70). Morelia: IoT CyberSec LAT.