

Gobernar en la era de la IA

La Administración pública ante su futuro

Octubre 2026

Contenido

01	Introducción	2
02	Marco conceptual y metodología	5
03	¿Es posible transformar la gestión pública? Avances y límites de la experiencia comparada	9
04	Escenarios 2035: cuatro futuros de la Administración	13
	1. La Administración que se adelanta	17
	2. La Administración intermediada	18
	3. La Administración reactiva	19
	4. La Administración sustituida	20
05	Anticipar el futuro de la Administración pública: visión, hoja de ruta y señales	22
06	Conclusión	26
07	Referencias	29
	Autoría y agradecimientos	31
	Sobre el Future Government Center	32

01

Introducción

01. Introducción

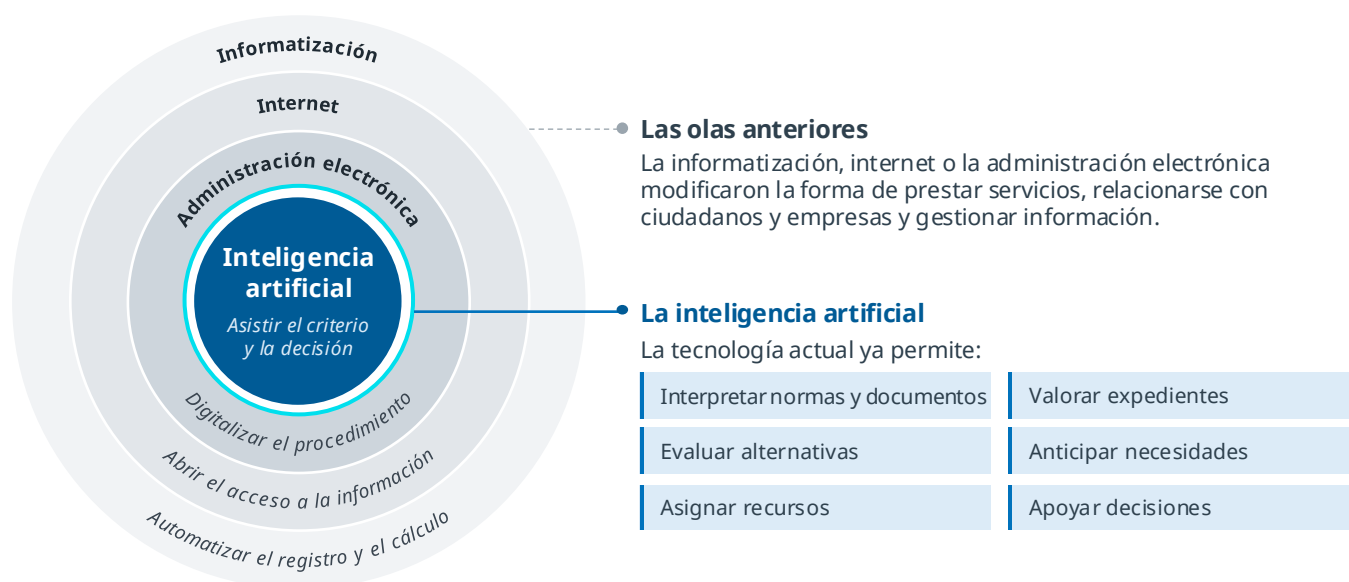
¿Qué lugar ocupa la Administración pública en la conversación actual sobre la revolución de la inteligencia artificial? El debate se concentra hoy en los modelos, las empresas que los desarrollan o adoptan, la inversión necesaria, sus riesgos y sus promesas. La Administración es la gran ausente de esta conversación y, al mismo tiempo, uno de los actores que más influye y que más profundamente puede verse transformada por ella.

No es la primera vez que una revolución tecnológica obliga al sector público a adaptarse.

La informatización, internet o la administración electrónica modificaron la forma de prestar servicios, relacionarse con ciudadanos y empresas, y gestionar información. **La diferencia en esta ocasión es que la inteligencia artificial alcanza el núcleo del trabajo de la gestión pública.**

La tecnología actual ya permite interpretar normas y documentos, valorar expedientes, evaluar alternativas, anticipar necesidades, asignar recursos o apoyar decisiones.

La IA llega por primera vez al núcleo del trabajo administrativo



Esta evolución tecnológica abre una oportunidad considerable para una institución sometida simultáneamente a **crecientes exigencias y restricciones**. Las Administraciones deben responder a una población que envejece¹ y a un contexto geopolítico tensionado, que exigen más gasto e inversión, con un margen fiscal estrecho². Además, lo que la ciudadanía espera de lo público lo marcan los mejores servicios digitales que usa a diario. El margen de maniobra de la Administración se

reduce en un contexto en el que la confianza institucional se mantiene en niveles bajos: el 43 % de la población de los países de la OCDE declara una confianza baja o nula en su gobierno nacional³. **Hacer más, mejor y más rápido, con recursos limitados y un entorno de desconfianza, es uno de los grandes retos de la gestión pública de esta década.**

¹ En España, la población de 65 años o más representa ya el 21,1 % del total y se proyecta que alcance un máximo del 30,9 % en 2076 (INE, 2026).

² Al cierre de 2025, la deuda pública alcanzaba el 87,8 % del PIB en la zona euro (Eurostat, 2026). En España, la deuda de las Administraciones públicas se situó en el 101,4 % del PIB en el segundo trimestre de 2026 (Banco de España, 2026).

³ OCDE. OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2026. Navigating Rising Expectations and New Horizons (París: OECD Publishing, 2026).



La inteligencia artificial ofrece nuevas capacidades para responder a ese reto. Puede liberar recursos en tareas administrativas, mejorar la calidad y anticipación de los servicios, ayudar a evaluar políticas antes de ejecutarlas y ampliar la capacidad de coordinación y eficiencia de las instituciones para gestionar sistemas cada vez más complejos. Algunas Administraciones ya han empezado a prepararse para acometer este reto.

Pero la disponibilidad de la tecnología, por sí sola, no determina el resultado.

Las mismas capacidades pueden dar lugar a Administraciones muy distintas, determinadas en gran parte por dos factores. El primero es la **capacidad de la Administración para dirigir su propia transformación**, con una visión clara que

impulse una cultura de cambio, las competencias necesarias para llevarla a cabo y control sobre sus datos, su tecnología y sus riesgos⁴. El segundo, es el **papel que la Administración ocupa y desempeña como referencia para ciudadanos y empresas**. Ese papel depende de quién organiza su relación con los servicios públicos, quién dispone de los datos de esa relación y a quién se atribuye el resultado, a medida que plataformas, agentes de inteligencia artificial y otros intermediarios ofrecen alternativas cada vez más accesibles.

La cuestión de fondo es, por tanto, **cómo y con qué propósito se utiliza la tecnología hoy disponible y, sobre todo, qué modelo de Administración se quiere construir con ella**.



¿Quién conservará la capacidad de decidir? ¿Qué conocimiento y capacidades permanecen dentro de las instituciones públicas?



¿Quién controlará la relación con ciudadanos y empresas? ¿Qué podrá confiarse a terceros y bajo qué condiciones?



¿Y qué ocurre si las Administraciones no adoptan una visión propia y se limitan a incorporar sucesivamente las soluciones que el mercado pone a su disposición?

La ventana de oportunidad para liderar esta transformación es limitada. Las decisiones que se adopten en los próximos años determinarán, antes de 2035, qué papel tendrán las Administraciones públicas en la vida de ciudadanos y empresas, según logren ganar eficiencia y mejorar sus resultados o, por el contrario, vayan perdiendo capacidad, relevancia y confianza.

Hay tres razones por las que ese calendario es tan ajustado. El relevo generacional de la función pública se concentra antes de 2035. Las obligaciones europeas sobre los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo se aplicarán en 2027 y 2028. Los planes de algunos de los países de referencia fijan

sus metas en 2030. En este contexto, los primeros resultados de las decisiones que se adopten ahora podrán observarse hacia 2029 o 2030, dentro de la próxima legislatura.

En este informe examinamos primero qué está cambiando ya en Administraciones de distintos países y qué podemos aprender de esa experiencia. Con esa evidencia, planteamos cuatro futuros plausibles de la Administración pública hacia 2035 y las decisiones que pueden acercarnos o alejarnos de cada uno de ellos.

⁴ El sector privado afronta el mismo reto: transformar la organización y los procesos además de incorporar tecnología. La adopción avanza con rapidez y, en la Unión Europea, la proporción de empresas que utiliza inteligencia artificial pasó del 8,1 % en 2023 al 20 % en 2025, alcanzando el 55 % entre las grandes empresas. Sin embargo, la evidencia internacional muestra que las ganancias de productividad siguen siendo desiguales y no siempre se traducen todavía en mejoras medibles de los resultados. Capturar plenamente el valor de la IA exige adaptar también la organización del trabajo, los procesos y las capacidades. Esta transformación empieza a reflejarse en las prioridades empresariales, ya que el 77 % de los empleadores prevé reforzar las competencias de su fuerza laboral para trabajar de forma más efectiva junto a la IA. Eurostat, "20% of EU Enterprises Use AI Technologies," 2025; Merola et al., The Impact of GenAI on Jobs, OIT, 2026; Comisión Europea, Labour Market Institutions and AI Adoption, 2026; World Economic Forum, The Future of Jobs Report 2025, 2025.

02

Marco conceptual y metodología



02. Marco conceptual y metodología

Antes de examinar la experiencia comparada y los escenarios de futuro, conviene precisar desde dónde se mira. Para analizar qué modelo de Administración puede construirse con la inteligencia artificial, este informe adopta cuatro decisiones metodológicas:

Cuatro decisiones metodológicas

01

Delimitación conceptual

Qué se analiza

02

Alcance integrado

Cómo se mira

03

Evidencia comparada

De dónde se aprende

04

Metodología de futuros

Cómo se anticipa

01 Delimitación conceptual

En primer lugar, conceptuales: el **sector público** comprende, en nuestro análisis, las instituciones a través de las cuales los poderes públicos gobiernan, regulan, prestan servicios, invierten y orientan la economía, en todos sus niveles⁵. El análisis deja fuera el diseño constitucional del Estado, la representación y la competición política y el poder judicial, salvo la administración de justicia en cuanto servicio público.

02 Alcance integrado

En segundo lugar, de **alcance**. La transformación del sector público suele abordarse de forma fragmentaria (por ejemplo, la digitalización de un servicio, un proceso, una infraestructura). La evidencia comparada muestra que ese patrón limita severamente la transformación: **esfuerzos aislados, pilotos que no escalan y mejoras parciales que no reorganizan la forma de gobernar**⁶.

03 Evidencia comparada

En tercer lugar, la **evidencia comparada**. El análisis se apoya en la experiencia internacional a partir de dos tipos de fuentes: 1) la evidencia producida por organismos de referencia, como la OCDE, el Banco Mundial, la Comisión Europea y el Foro Económico Mundial, que aportan una base empírica común para analizar el estado de la transformación digital del sector público, y 2) casos documentados de Administraciones concretas, seleccionados por su valor ilustrativo.

04 Metodología de futuros

En último lugar, junto a la evidencia comparada, el análisis recurre a la **metodología de futuros** como herramienta de anticipación. Los futuros que se presentan no son predicciones ni prescripciones. Se trata del análisis de escenarios posibles y plausibles cuya función es ampliar el campo de visión y hacer visibles las consecuencias de las dinámicas ya en curso, incluida la de la inacción. Para construirlos se emplea el método de la matriz de incertidumbres críticas, popularizado por Peter Schwartz y la Global Business Network⁷, que ofrece una ventana de anticipación estratégica para la toma de decisiones a corto y medio plazo, con visión en el largo.

⁵ El foco se sitúa en la gestión pública y en la capacidad institucional con la que se ejerce. El criterio es funcional: las Administraciones se analizan por las funciones que desempeñan y la capacidad con la que las ejercen, no por su naturaleza jurídica, lo que permite comparar realidades institucionales diversas y captar cómo las funciones públicas migran entre niveles de gobierno y fórmulas de colaboración con el sector privado.

⁶ Banco Mundial, GovTech Maturity Index 2025: Tracking Public Sector Digital Transformation Worldwide (Washington D. C.: Grupo Banco Mundial, 2025); OCDE, Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions (París: OECD Publishing, 2025).

⁷ Peter Schwartz, The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World (Nueva York: Currency Doubleday, 1991).



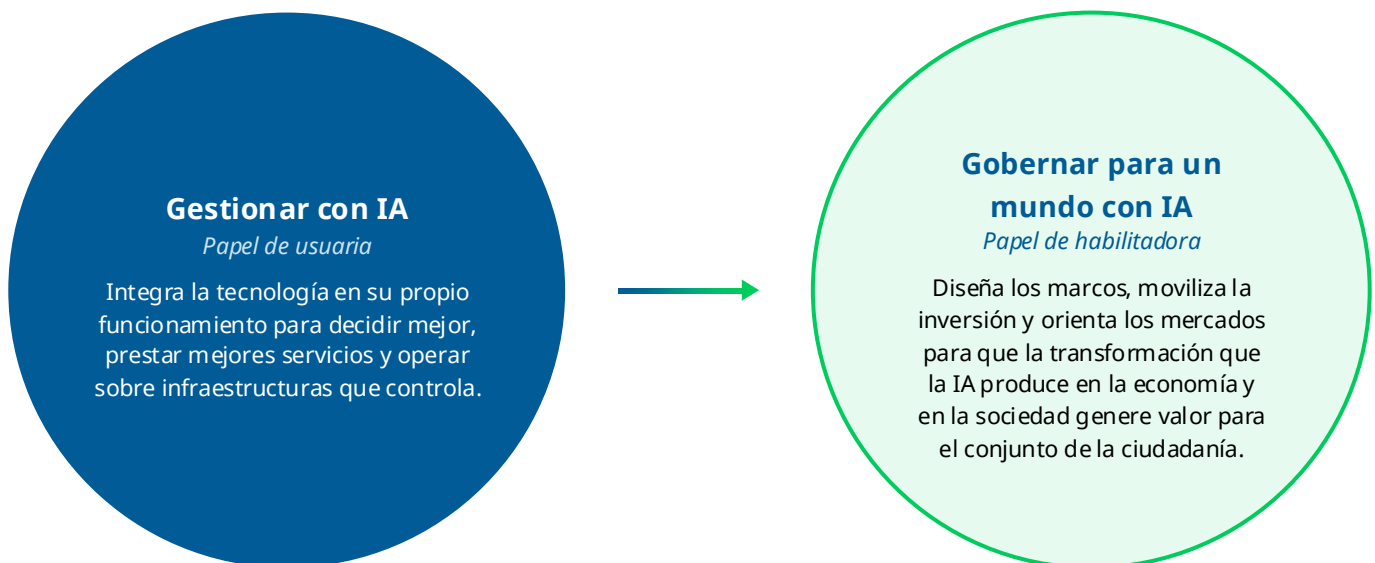
Una visión integrada de la gestión pública

El Future Government Center (FGC) adopta una **visión integrada de la gestión pública que parte del doble papel de la Administración ante la inteligencia artificial. Gestionar con IA** es el papel de la Administración como usuaria, en el que integra la tecnología en su propio funcionamiento para decidir mejor, prestar mejores servicios y operar sobre infraestructuras que controla. **Gobernar para un mundo con IA** es su papel

como habilitadora, en el que diseña los marcos, moviliza la inversión y orienta los mercados para que los cambios que la IA trae a la economía y a la sociedad generen valor para el conjunto de la ciudadanía. Ambos papeles están relacionados, porque la capacidad de una Administración para regular, comprar u orientar la tecnología con criterio depende en buena medida de su experiencia en utilizarla.

La Administración gestiona con IA y gobierna para un mundo con IA

Dos papeles relacionados ante la inteligencia artificial.



La capacidad de una Administración para regular, comprar u orientar la tecnología con criterio depende en buena medida de su experiencia en utilizarla.





A partir de este doble papel, el análisis se organiza en cuatro dimensiones que recorren el ciclo de la gestión pública, con la inteligencia artificial como

hilo transversal. Las tres primeras corresponden a gestionar con IA y la cuarta a gobernar para un mundo con IA:



Cómo decide la Administración. Las funciones centrales de gobierno: gobernar, presupuestar, regular y recaudar, junto con el servicio público y el relacionamiento con la sociedad. Determina la capacidad de dirección del conjunto.



Cómo sirve la Administración. La prestación de los servicios públicos (por ejemplo, en salud, educación, justicia o servicios urbanos) es decir, la cara más visible y cercana de la gestión pública y la principal fuente de legitimidad por resultados.



Sobre qué opera la Administración. La infraestructura digital, la protección de la información y la soberanía que permiten a la Administración adoptar y utilizar nuevas tecnologías, incluyendo el gobierno del dato, la gobernanza de la IA y la ciberresiliencia. Determina con qué grado de seguridad, control, continuidad y autonomía puede actuar.



Cómo orienta la Administración su entorno. El papel regulador, incentivador e impulsor de nuevos segmentos económicos y de inversiones estratégicas, junto con la gestión de la resiliencia y la sostenibilidad. Determina su capacidad de orientar el desarrollo económico y la inversión estratégica en el contexto de las grandes transiciones actuales.

El marco del FGC recorre el ciclo completo de la gestión pública en cuatro dimensiones

La inteligencia artificial es el hilo transversal. Las tres primeras dimensiones corresponden a gestionar con IA y la cuarta a gobernar para un mundo con IA.



03

¿Es posible transformar la gestión pública?



03. Avances y límites de la experiencia comparada

A nivel comparado, cada una de las cuatro dimensiones planteadas en el marco del FGC ofrece casos ilustrativos que permiten ver su alcance y también los límites que explican por qué esos casos siguen siendo una excepción.

Cómo decide la Administración

En las funciones centrales de gobierno, la tecnología interviene cada vez más en la coordinación, la decisión y la anticipación, y no solo en la tramitación.

Kela, la institución **finlandesa** de seguridad social clasifica con IA la documentación de las solicitudes de prestaciones y ahorra cada año el equivalente a 38 años-persona; el tiempo liberado se dedica a resolver excepciones, interpretar casos complejos y supervisar resultados⁸.

En **Japón**, un simulador de inundaciones basado en IA y modelos urbanos 3D permite anticipar el impacto de distintos escenarios y apoyar la planificación de medidas de prevención; una prueba realizada en Asago redujo el tiempo de cálculo unas 158 veces frente a la simulación física convencional, manteniendo resultados comparables⁹.

La Administración tributaria es el ámbito donde el cambio está más consolidado, con un 72 % de las Administraciones tributarias del Foro de Administración Tributaria de la **OCDE** que ya utiliza IA y una mayoría que puede ofrecer a muchos contribuyentes, declaraciones de renta completamente precumplimentadas¹⁰. Estas capacidades se apoyan en datos estructurados y procesos recurrentes, y han alcanzado un alto nivel de uso y adopción entre los contribuyentes¹¹.

A pesar de estos casos, la realidad es que solo el 23 % de las economías evaluadas por el **Banco Mundial** utiliza de forma efectiva y conjunta su arquitectura empresarial de gobierno, su marco nacional de interoperabilidad y una plataforma compartida de intercambio de datos¹², y en dos tercios de los países de la OCDE el uso de la IA se ha orientado sobre todo a la eficiencia interna, mientras que la evaluación de políticas públicas es una de las funciones con menos casos de uso identificados¹³.

⁸ OCDE, Building an AI-ready Public Workforce: Implications and Strategies (París: OECD Publishing, 2026), p. 2.

⁹ Ministerio de Tierra, Infraestructura, Transporte y Turismo de Japón, “Desarrollo de tecnología para acelerar simulaciones ambientales mediante IA”, Project PLATEAU, 13 de marzo de 2026.

¹⁰ Datos referidos a las 54 Administraciones que integran el Foro de Administración Tributaria de la OCDE. OCDE, Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives (París: OECD Publishing, 2025), pp. 3, 30 y 39.

¹¹ España es una de las referencias en este ámbito. En la campaña de la renta de 2025, Renta Web registró 22,4 millones de accesos y 2,4 millones de contribuyentes presentaron su declaración mediante Renta Directa, un 135,8 % más que el año anterior. Agencia Tributaria, La Agencia Tributaria ha devuelto más de 9.300 millones de euros a 12.953.000 contribuyentes al cierre de la Campaña de Renta, nota de prensa, 3 de julio de 2026, pp. 2 y 5.

¹² El 23 % corresponde a 46 de las 197 economías evaluadas. Banco Mundial, GovTech Maturity Index 2025: Tracking Public Sector Digital Transformation Worldwide (Washington D. C.: Grupo Banco Mundial, 2025), p. 16.

¹³ El análisis abarca 200 casos de uso en once funciones nucleares de gobierno. OCDE, Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions (París: OECD Publishing, 2025), pp. 60 y 62.



Cómo sirve la Administración

En los servicios públicos, el cambio esperable es el paso de una prestación que responde a solicitudes de forma fragmentada a otra que anticipa necesidades con una presencia integrada y organizada alrededor de acontecimientos vitales, como un nacimiento, un desempleo o una jubilación, iniciada de oficio cuando es posible y con la información aportada una sola vez. Ese cambio exige revisar el propio procedimiento administrativo, conservando las garantías de derechos, legalidad y control que lo justifican y reduciéndolo al mínimo imprescindible, aprovechando los datos y la tecnología para simplificar sin perder esas garantías.

La IA puede mejorar no solo el acceso a la prestación, sino su calidad, por ejemplo, en el ámbito de la salud, donde existen ya ensayos a gran escala (como el ensayo MASAI en **Suecia**)¹⁴. Fuera del ámbito clínico, en **Estados Unidos** la red ALERTCalifornia analiza con IA las imágenes de 1.211 cámaras; en 2024 detectó 636 incendios antes de la primera llamada de emergencia¹⁵.

Estos avances son todavía excepciones. La mayor parte de la modernización en materia de prestación de servicios se concentra en el proceso, no en el resultado y no conlleva una transformación organizativa de fondo. **Canadá** marca una línea de futuro con la creación de Digital Transformation Canada, un organismo federal que agrupa bajo un mando único los servicios compartidos y las funciones digitales antes dispersas entre el Treasury Board, el ministerio de compras y contratación y el servicio digital canadiense¹⁶.

Sobre qué opera la Administración

En la infraestructura, el cambio que se observa a nivel comparado afecta al criterio que guía decisiones de compra e inversión, donde la soberanía, la resiliencia, la trazabilidad y la autonomía estratégica pasan a ser esenciales. El registro **neerlandés** de algoritmos publica más de 1.500 sistemas e identifica información sobre su finalidad, la organización responsable, los datos utilizados y su funcionamiento e impacto¹⁷, de modo que aumenta la transparencia y la capacidad de supervisión sobre su uso. En **Estonia**, un estudio cruzó diez millones de registros fiscales y medio millón de registros educativos sin descifrar los datos en ningún momento¹⁸, una técnica que permite obtener valor conjunto de datos de distintos organismos, en ámbitos como la salud, el fraude o la fiscalidad, sin centralizar la información.

La gobernanza, sin embargo, avanza despacio.

La disponibilidad de los datos y la voluntad de compartirlos entre organismos, siguen siendo uno de los principales obstáculos para obtener ese valor conjunto. Solo 11 países disponen de un estándar formal de transparencia algorítmica y apenas 6 mantienen un registro abierto¹⁹. En paralelo, Forrester estima que los servicios de nube soberana de S3NS en **Francia** costarán entre un 15 % y un 20 % más que sus equivalentes en nube pública²⁰ y faltan estándares comunes que ofrezcan una guía fiable.

¹⁴ Gommers et al., Interval Cancer, Sensitivity, and Specificity Comparing AI-Supported Mammography Screening with Standard Double Reading without AI in the MASAI Study, The Lancet 407, no. 10527 (2026), pp. 505-514.

¹⁵ Paul Rogers, AI Cameras Are Spotting California Wildfires Before Humans Call 911, Government Technology, 23 de septiembre de 2025.

¹⁶ Gobierno de Canadá, "About Digital Transformation Canada," Canada.ca, actualizado el 17 de septiembre de 2026.

¹⁷ A 4 de octubre de 2026, el registro recogía 1.574 descripciones de algoritmos. Gobierno de los Países Bajos, The Algorithm Register of the Dutch Government, consultado el 4 de octubre de 2026.

¹⁸ Dan Bogdanov et al., "Students and Taxes: A Privacy-Preserving Study Using Secure Computation", Proceedings on Privacy Enhancing Technologies 2016, no. 3 (2016), p. 117.

¹⁹ OCDE, Digital Government Outlook 2026: From Foundations to Transformational Impact (París: OECD Publishing, 2026), pp. 108 y 123.

²⁰ La estimación se refiere a los servicios de S3NS en Francia frente a sus equivalentes en nube pública. Forrester, "Key Takeaways From the Google Cloud Digital Sovereignty Summit 2025," 15 de noviembre de 2025.



Cómo orienta la Administración su entorno

El contexto exige que la Administración, en su función de orientar y regular el entorno, adopte una posición proactiva capaz de orientar la economía, facilitar la colaboración público-privada y generar los incentivos adecuados. **Corea**, por ejemplo, combinó financiación específica, colaboración público-privada, un *sandbox* de innovación y respaldo legislativo para impulsar el desarrollo de buques autónomos²¹.

La **economía digital crece entre el 10 % y el 12 % anual**, muy por encima del PIB mundial²², y genera ámbitos económicos nuevos que requieren reglas y en ocasiones incentivos públicos para asegurar su desarrollo y su impacto distributivo. La Administración utiliza cada vez más su poder de inversión y compra, aunque a menudo sin criterio claro y transparente, mientras crece una brecha de adopción que afecta sobre todo a las pymes por el coste, el acceso a datos y cómputo y la integración con sistemas heredados²³.

El recorrido de los casos comparados deja dos conclusiones simultáneas.

La distancia entre lo tecnológicamente factible y lo organizativamente existente marcará el futuro de la gestión pública

Casos que muestran lo que ya es posible frente a lo que sigue siendo la norma en cada dimensión.

	Lo que ya es posible	Lo que sigue siendo la norma
Cómo decide	Kela, en Finlandia, clasifica con IA la documentación de las solicitudes y ahorra cada año el equivalente a 38 años-persona.	Solo el 23 % de las economías evaluadas por el Banco Mundial utiliza de forma efectiva y conjunta su arquitectura empresarial de gobierno, su marco nacional de interoperabilidad y una plataforma compartida de intercambio de datos.
Cómo sirve	La red ALERTCalifornia analiza con IA las imágenes de más de un millar de cámaras y ha detectado cientos de incendios antes de la primera llamada de emergencia.	La mayor parte de la modernización de los servicios se concentra en el proceso y no conlleva una transformación organizativa de fondo.
Sobre qué opera	El registro neerlandés de algoritmos publica más de 1.500 sistemas con su finalidad, la organización responsable, los datos utilizados y su funcionamiento e impacto.	Solo 11 países disponen de un estándar formal de transparencia algorítmica y apenas 6 mantienen un registro abierto.
Cómo orienta	Corea combinó financiación específica, colaboración público-privada, un <i>sandbox</i> de innovación y respaldo legislativo para impulsar los buques autónomos.	La Administración utiliza cada vez más su poder de inversión y compra, aunque a menudo sin un criterio claro y transparente.

²¹ OCDE, Industrial Policy for the Future: Insights from the Shipbuilding Industry (París: OECD Publishing, 2025), p. 6.

²² UNCTAD, World Investment Report 2025: International Investment in the Digital Economy (Ginebra: Naciones Unidas, 2025), p. 171.

²³ OCDE, Artificial Intelligence and Competitive Dynamics in Downstream Markets (París: OECD Publishing, 2025), pp. 13 y 23.

²⁴ Andrés Rodríguez-Pose y Enrique Garcilazo, "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions," Regional Studies 49, no. 8 (2015), p. 1274.

04

Escenarios 2035





04. Escenarios 2035: cuatro futuros de la Administración

La Administración será distinta en unos años.

La inteligencia artificial puede ya actuar sobre el núcleo del trabajo administrativo, desde la interpretación de documentos y normas hasta la toma de decisiones, la regulación, la asignación de recursos y la prestación de servicios. Al mismo tiempo, el relevo generacional de la función pública en España²⁵ obligará a renovar una parte sustancial de las organizaciones públicas, mientras las expectativas sociales seguirán avanzando al ritmo de los mejores servicios digitales disponibles.

La coincidencia de estas transiciones abre una oportunidad excepcional. **La Administración puede utilizar la tecnología para anticiparse, simplificar su funcionamiento y aumentar su capacidad. También puede adoptar nuevas herramientas sin transformar sus procesos, depender progresivamente de capacidades externas o perder la relación directa con quienes utilizan y financian sus servicios.** No existe, por tanto, un único futuro predeterminado: las mismas fuerzas pueden conducir a resultados institucionales muy diferentes según las decisiones que se adopten en los próximos años.

Los escenarios que siguen permiten explorar esos posibles resultados, identificar las trayectorias que conducen a ellos y orientar las decisiones que deben tomarse desde hoy. No son predicciones ni descripciones cerradas de administraciones concretas, sino **futuros plausibles contruidos a partir de dos incertidumbres decisivas: la capacidad de la Administración para concebir y articular su propia transformación, y la posición**

que ciudadanos y empresas le conceden frente a otras alternativas.

Para hacerlos comparables, cada escenario se ha analizado utilizando como guía el marco del FGC a través de sus cuatro dimensiones: las funciones centrales de gobierno; el diseño y la prestación de los servicios públicos; la infraestructura digital sobre la que descansa la capacidad de actuar; y el papel en la economía, las transiciones estratégicas y la resiliencia²⁶.

Conviene recordar que una Administración real combinará rasgos de varios escenarios y podrá situarse en escenarios distintos según el ámbito.

Una Administración puede haber avanzado en servicios digitales y depender, sin embargo, de infraestructuras que no controla; disponer de una arquitectura tecnológica sólida y mantener funciones centrales competentes mientras pierde la relación directa con ciudadanos y empresas.

Los escenarios se sitúan en 2035 porque es el plazo en que la trayectoria de cada Administración podría quedar definida y resultará difícil de revertir. Los distintos futuros, además, no avanzan al mismo ritmo. La intermediación por agentes de IA y plataformas depende de lo que adopten ciudadanos y empresas y avanza al ritmo del mercado.

Por eso los escenarios en que la Administración pierde su posición de referencia pueden materializarse antes que aquel en que se adelanta, y el margen de decisión se concentra en los próximos cinco años.

²⁵ En la Administración General del Estado, se estima que el 49,5 % de la plantilla analizada se habrá jubilado en 2035. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035 (Madrid: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025), p. 17.

²⁶ El informe completo se encuentra disponible en [Future Government Center de NTT DATA](#).



Los dos ejes de incertidumbre que determinan los futuros

Dos incertidumbres generan los cuatro futuros de la Administración

Cada eje describe un continuo entre dos extremos.

Eje 1. Capacidad de visión y articulación pública

Visión · capacidad	Qué puede automatizarse, qué capacidades deben conservarse dentro del sector público y qué puede confiarse a terceros y en qué condiciones.
Visión · legitimidad	Qué decisiones deben seguir correspondiendo al juicio humano y a los procedimientos democráticos por afectar a fines y valores públicos.
Articulación	Autoridad para establecer prioridades comunes, coordinar organismos y niveles de gobierno y alinear organización, talento, datos, tecnología, regulación, contratación y presupuesto.

Reacciona con iniciativas aisladas y una agenda marcada por la noticia del momento

Anticipa los cambios, define una dirección compartida y moviliza sus capacidades

Eje 2. Posición frente a la sociedad

Confiabilidad	La expectativa de que la Administración actuará de manera fiable, justa y previsible.
Preferencia	A quién recurren ciudadanos y empresas para acceder a un servicio, ejercer un derecho, cumplir una obligación o resolver un problema.
Control de la relación	Quién organiza la experiencia, quién dispone de los datos de la interacción y a quién se atribuye el resultado.

Ciudadanos y empresas recurren a plataformas, agentes de IA, intermediarios o proveedores privados

Institución fiable y vía de referencia para acceder a lo público

Eje 1. Capacidad de visión y articulación pública.

¿Tiene la Administración una visión y hoja de ruta sobre el papel que quiere desempeñar en la era de la inteligencia artificial, y capacidad para convertirla en servicio público? La transformación tecnológica obliga a decidir sobre el propio modelo de Administración, y esa decisión reúne dos preguntas distintas. La primera es de capacidad: qué puede automatizarse, qué capacidades deben conservarse dentro del sector público y qué puede confiarse a terceros y en qué condiciones. La segunda es de legitimidad: qué decisiones deben seguir correspondiendo

al juicio humano y a los procedimientos democráticos, aunque la tecnología pudiera asumirlas, por afectar a fines y valores públicos.

La Figura 6 ofrece un criterio para responder a esta segunda pregunta: la tecnología puede asumir el tratamiento de información, el criterio profesional sigue siendo necesario para resolver excepciones y casos complejos, y **las decisiones que afectan a fines y valores públicos corresponden al juicio humano y a los procedimientos democráticos**²⁷. En todos los casos, las decisiones automatizadas deben ser trazables y recurribles.

²⁷ Daniel Innerarity, Una teoría crítica de la inteligencia artificial (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2025).



Las decisiones sobre fines y valores públicos corresponden al juicio humano y deben ser trazables y revisables

Un criterio para decidir qué puede asumir la tecnología.

Lo que la tecnología ya puede asumir

Interpretar normas y documentos, valorar expedientes, evaluar alternativas, anticipar necesidades, asignar recursos o apoyar decisiones. Automatizar procesos bajo supervisión.

Lo que exige criterio profesional

Resolver excepciones, interpretar casos complejos y supervisar resultados. Las personas se concentran en funciones que requieren criterio, responsabilidad y capacidad de relación.

Lo que corresponde al juicio humano y democrático

Las decisiones que afectan a fines y valores públicos siguen correspondiendo al juicio humano y a los procedimientos democráticos, aunque la tecnología pudiera asumirlas.

Tratamiento de información

Fines y valores públicos

Condición común: decisiones automatizadas trazables y recurribles

La visión, por sí sola, no transforma las instituciones: debe acompañarse de capacidad de articulación, es decir, autoridad para establecer prioridades comunes, coordinar organismos y niveles de gobierno y alinear organización, talento, datos, tecnología, regulación, contratación y presupuesto.

En un extremo se sitúan Administraciones que anticipan los cambios, definen una dirección compartida y movilizan el conjunto de sus capacidades para alcanzarla; en el otro, Administraciones que reaccionan mediante iniciativas aisladas, proyectos que solo actúan sobre la superficie de los problemas y una agenda marcada por la noticia del momento.

Eje 2. Posición frente a la sociedad.

¿Sigue siendo la Administración el actor de referencia al que acuden ciudadanos y empresas para resolver sus necesidades, o esa posición la ocupan progresivamente otros actores? La confianza expresa la expectativa de que la Administración actuará de manera fiable, justa y previsible; la preferencia muestra su traducción práctica: a quién recurren ciudadanos y empresas cuando necesitan acceder a un servicio, ejercer un derecho, cumplir una obligación o resolver un problema. Esa preferencia depende

de la experiencia real, que incluye la calidad y rapidez de los servicios, su facilidad de acceso, la protección y el control de la información, la integridad de las decisiones, la continuidad del servicio, la equidad y la posibilidad de obtener respuesta cuando algo falla.

Como no siempre existe una alternativa plena a la Administración, la preferencia no debe medirse solo por el uso formal de un servicio, que puede ser obligatorio, sino por quién controla la relación efectiva, es decir, a quién acuden las personas, quién organiza la experiencia, quién dispone de los datos de la interacción y a quién se atribuye el resultado. **La capacidad de gobernar depende también de conservar el control, la integridad y la disponibilidad de la información sobre la que se decide y se prestan los servicios.**

En un extremo, la Administración sigue siendo reconocida como institución fiable y vía de referencia para acceder a lo público; en el otro, ciudadanos y empresas recurren progresivamente a plataformas, agentes de inteligencia artificial, intermediarios o proveedores privados que perciben como más accesibles, personales, ágiles y resolutivos.

Los dos ejes capturan dimensiones diferentes. **El primero observa la capacidad de actuar desde dentro:** si la Administración dirige el cambio o se



limita a reaccionar. **El segundo observa su posición en la sociedad:** si continúa siendo la institución de referencia o si otros actores ocupan progresivamente ese lugar. La diferencia decisiva entre los cuatro futuros está en quién conserva

la capacidad de decidir, quién controla la relación con la sociedad y dónde se acumulan el conocimiento, los datos y la capacidad de hacer política pública.

La combinación de los dos ejes da lugar a cuatro futuros posibles para la Administración en 2035

Matriz de incertidumbres críticas.



1 La Administración que se adelanta

Alta anticipación · Conserva la posición de referencia

La Administración aprovecha simultáneamente el relevo generacional y la inteligencia artificial para rediseñar su organización. Elimina tareas innecesarias, automatiza procesos bajo supervisión y concentra a las personas en funciones que requieren criterio, responsabilidad y capacidad de relación.

Los servicios se organizan alrededor de las necesidades y acontecimientos vitales de ciudadanos y empresas. Cuando es posible, se inician de oficio; la información se aporta una sola

vez y la Administración anticipa necesidades antes de que se conviertan en expedientes. La colaboración con el sector privado es intensa, pero se produce bajo dirección pública: la Administración sabe qué necesita, especifica lo que compra, mantiene el control sobre la información pública, verifica los resultados y riesgos y puede sustituir al proveedor cuando resulta necesario. En este escenario, la Administración mejora tanto sus capacidades como su presencia y relación con la sociedad.

**Cuadro 1. Ejemplos que ilustran capacidades en este escenario**

Funciones centrales	Servicios públicos	Infraestructura y soberanía	Economía y transiciones
- Estrategia transversal con prioridades, responsables y financiación - Simulación de impacto ex ante de políticas - Procesos rediseñados antes de automatizarse - Vacantes cubiertas tras redefinir funciones - Personal capaz de adoptar y supervisar los sistemas de IA	- Información aportada una sola vez - Servicios integrados por necesidades, no por organismos - Prestaciones iniciadas de oficio - Decisiones automatizadas trazables y recurribles - Canales asistidos para quien no usa medios digitales	- Componentes comunes reutilizables - Datos gobernados como infraestructura pública - Sistemas de IA inventariados y evaluados - Contratos con portabilidad y salida probada - Cómputo y energía en la planificación	- Compra pública que abre competencia e incentiva pymes y nuevos mercados - Dependencias críticas identificadas - IA aplicada a la planificación energética - Influye en la definición de estándares a partir de experiencia propia

2 La Administración intermediada

Alta anticipación · Cede parte de la posición de referencia, pero mantiene el control

La Administración dispone de capacidad, sistemas e infraestructuras para prestar buenos servicios, pero deja de ser la única puerta de entrada. Agentes personales de IA, plataformas, entidades financieras y otros intermediarios organizan la experiencia del usuario y gestionan la relación cotidiana. El grado de control que la Administración conserve sobre la intermediación determinará su impacto final en la relación entre la Administración y la sociedad. Por ello, la Administración necesita sistemas de gobernanza y dirección muy robustos.

El servicio público puede seguir funcionando e incluso mejorar, en función de su capacidad

de gobernar su relación con plataformas, intermediarios y agentes. Para evitar quedar relegada a un rol de *back office* que financia y sostiene la infraestructura mientras otros capturan la relación, los datos, el reconocimiento y la capacidad de aprendizaje, la Administración debe ser proactiva e incisiva en su gobernanza del ecosistema digital, conservando la capacidad para decidir, prestar y supervisar, y manteniendo su visibilidad como referencia directa para ciudadanos y empresas²⁸.

²⁸ El Ayuntamiento de Boston ofrece un ejemplo de cómo una Administración puede gobernar su relación con nuevos intermediarios digitales. Ante el aumento de interacciones automatizadas con los servicios públicos y los riesgos asociados al acceso de agentes de IA, la ciudad está experimentando con una capa gobernada, segura y fiable basada en el Model Context Protocol (MCP). Inicialmente aplicada a los datos abiertos, esta capa permite mediar cómo los agentes acceden e interactúan con la infraestructura digital municipal, en lugar de bloquearlos o permitirles un acceso sin controles. Alberto Rodríguez Álvarez, "AI Agents Are Coming for Government. How One Big City Is Letting Them In," Fast Company, 9 de marzo de 2026.

**Cuadro 2. Ejemplos que ilustran capacidades en este escenario**

Funciones centrales	Servicios públicos	Infraestructura y soberanía	Economía y transiciones
• Capacidades públicas sólidas y definición formal de derechos • Dependencia de datos procesados por terceros • Separación entre quien conoce las reglas y quien conoce al usuario • Éxitos públicos atribuidos al intermediario	• Agentes privados que integran trámites públicos y servicios comerciales • Experiencia diseñada fuera de la Administración • Garantías públicas poco visibles • El acceso a los derechos varía según el intermediario • Canal público directo deteriorado por desuso	• Sistemas públicos operando tras APIs • Datos administrativos conservados, datos relacionales perdidos • Criterios de recomendación y priorización desconocidos • Interfaces y modelos no auditables • Prestación condicionada por jurisdicciones ajenas	• Influencia normativa conservada • Valor concentrado en quien domina la interfaz • Infraestructura financiada por la Administración, rentabilizada por otros • Intermediarios con poder negociador creciente

3 La Administración reactiva

Baja anticipación · Conserva la posición de referencia

Ciudadanos y empresas siguen dependiendo de la Administración, por costumbre, confianza, necesidad o ausencia de alternativas equivalentes. Sin embargo, la institución no responde al ritmo requerido ni tiene capacidad de anticipar e ir construyendo un futuro adaptativo.

La adopción de la IA reproduce el patrón de los anteriores esfuerzos de digitalización: se despliega mediante iniciativas dispersas, superpuestas a procesos que apenas han cambiado y sin ir

acompañadas de cambios organizativos.

El personal sostiene con un esfuerzo creciente un sistema que pierde capacidad más deprisa de lo que consigue renovarla y concentra su capacidad en las demandas más urgentes. No es un escenario estable: una actuación meramente reactiva puede provocar un desbordamiento prolongado, consumiendo la confianza acumulada y abriendo espacio a intermediarios y proveedores externos.

Cuadro 3. Ejemplos que ilustran capacidades en este escenario

Funciones centrales	Servicios públicos	Infraestructura y soberanía	Economía y transiciones
• Estrategias y pilotos que no escalan • Presupuesto, regulación y tecnología en circuitos separados • Prioridades que cambian con cada crisis • Transformación añadida al trabajo ordinario • Conocimiento crítico perdido con las jubilaciones	• IA superpuesta a procesos no simplificados • Duplicidades y superposiciones que se mantienen • Datos no optimizados • Tiempos de gestión prácticamente inalterados • Diferencias crecientes entre organismos y territorios	• Sistemas heredados, aplicaciones aisladas y procesos manuales • Sin inventario de sistemas ni dependencias • Datos, herramientas y contratos duplicados • Compra con urgencia, sin estándares comunes claros. • Capacidades de ciberseguridad desiguales.	• Contratación que responde a carencias inmediatas • Dependencias no planificadas por contratos sucesivos • Barreras de entrada para pymes • Energía, cómputo e infraestructuras decididos por separado • Estándares importados



4

La Administración sustituida

Baja anticipación · Pierde la posición de referencia

La Administración pierde a la vez capacidad propia y relevancia social. Ciudadanos y empresas recurren a alternativas externas, mientras proveedores e intermediarios ocupan funciones que la Administración ya no sabe o no puede desempeñar.

No se trata solamente de que un tercero gestione la interfaz: el conocimiento, los sistemas, los datos operativos y la capacidad para modificar los servicios residen progresivamente fuera de la

organización pública. La sustitución puede producirse sin ninguna decisión explícita. Puede surgir de la acumulación de decisiones razonables ante problemas urgentes: vacantes no cubiertas, procesos no rediseñados, contratos sin transferencia de conocimiento o interfaces cuyos datos quedan en manos externas. El riesgo real es que la incapacidad de adaptación termine sustituyendo *de facto* a la propia Administración en una parte importante de sus funciones.

Cuadro 4. Ejemplos que ilustran capacidades en este escenario

Funciones centrales	Servicios públicos	Infraestructura y soberanía	Economía y transiciones
- Decisiones críticas trasladadas a contratos y especificaciones - Sin información independiente para comparar alternativas - Validación formal de trabajos que no pueden comprobarse - Control que depende de los actores supervisados	- Sistema dual entre quienes pueden pagar alternativas privadas y quienes no. - Experiencia ciudadana definida por actores privados - Capacidad resolutive atribuida al proveedor - Oferta pública concentrada en los casos más complejos - Universalidad formal con desigualdad material	- Sistemas críticos con proveedor único - Datos no portables y modelos no auditables - Actualizaciones decididas externamente - Planes de salida formales, no operativos - Acceso a nube, cómputo y energía condicionado desde fuera	- Funciones esenciales concentradas en pocos actores - Arquitecturas y condiciones de acceso fijadas por el proveedor - Valor y conocimiento localizados fuera del país - Seguridad nacional apoyada en infraestructuras externas

La Figura 8 compara los cuatro escenarios a partir de tres preguntas: quién conserva la capacidad de decidir, quién controla la relación con la sociedad y dónde se acumulan el conocimiento y los datos. Solo en la Administración que se adelanta las tres permanecen dentro de la institución. La Administración intermediada conserva la capacidad de decidir, pero comparte con plataformas, agentes e intermediarios la relación cotidiana

con ciudadanos y empresas y los datos que esa relación genera. La Administración reactiva mantiene la relación, mientras decide al ritmo de cada crisis y pierde conocimiento crítico con las jubilaciones, y por eso no es un escenario estable. En la Administración sustituida, las tres quedan fuera. Lo que distingue a los cuatro futuros es, por tanto, cómo se reparten el control, el conocimiento y la relación con la sociedad.



Lo que separa los cuatro futuros es quién decide, quién controla la relación y dónde se acumula el conocimiento

Los escenarios se diferencian por el reparto del control, del conocimiento y de la relación con la sociedad.

	¿Quién conserva la capacidad de decidir?	¿Quién controla la relación con la sociedad?	¿Dónde se acumulan el conocimiento y los datos?
Se adelanta	● La Administración, bajo dirección pública: sabe qué necesita, especifica lo que compra y puede sustituir al proveedor.	● La Administración mejora su presencia y su relación con la sociedad.	● Dentro: mantiene el control sobre la información pública y verifica resultados y riesgos.
Intermediada	● La Administración conserva capacidad para decidir, prestar y supervisar.	◐ Agentes de IA, plataformas e intermediarios gestionan la relación cotidiana, con el alcance que la Administración les permita.	◐ Datos administrativos conservados; la relación y sus datos los capturan otros.
Reactiva	◐ La Administración, con prioridades que cambian con cada crisis.	● La Administración sigue siendo la referencia por costumbre, confianza, necesidad o ausencia de alternativas.	◐ Conocimiento crítico perdido con las jubilaciones y sin inventario de sistemas ni dependencias.
Sustituida	○ Decisiones críticas trasladadas a contratos y especificaciones.	○ Experiencia ciudadana definida por actores privados.	○ Fuera: conocimiento, sistemas, datos operativos y capacidad de modificar los servicios.

● Dentro de la Administración

◐ Compartido o debilitado

○ Fuera de la Administración

Lectura del FGC a partir de los cuadros 1 a 4 del informe

05

Visión, hoja de ruta y señales





05. Anticipar el futuro de la Administración pública: visión, hoja de ruta y señales

La inteligencia artificial cambia el alcance de lo que es posible. Las anteriores olas de digitalización actuaron sobre todo en canales y trámites.

La IA llega al núcleo de la gestión pública: la interpretación de normas, la toma de decisiones, la regulación, la asignación de recursos y la prestación de servicios.

Aprovechar su potencial pasa, como hemos visto, por la capacidad de las instituciones para incorporarla a su funcionamiento, pero la ventana de oportunidad es estrecha.

Mientras que la inteligencia artificial evoluciona en semanas, la administración planifica, presupuesta, contrata y selecciona personal en ciclos de años.

Esa diferencia de ritmo aumenta el riesgo de que muchas decisiones que afectan al futuro de la Administración se tomen fuera de ella, en las condiciones que fijan los proveedores, en los servicios que ofrecen los intermediarios o en normas aprobadas en otros ámbitos. Una Administración sin visión propia acaba aplicando decisiones tomadas por otros, normalmente con menos margen y mayor coste.

La trayectoria de cada Administración quedará definida antes de 2035

Los primeros resultados de las decisiones actuales serán visibles hacia 2029 o 2030.

Las preguntas que la Administración debe responder

¿Quién conservará la capacidad de decidir?

¿Qué conocimiento y capacidades permanecen dentro de las instituciones públicas?

¿Quién controlará la relación con ciudadanos y empresas?

¿Qué podrá confiarse a terceros y en qué condiciones?

Margen para decidir (representación ilustrativa)



Efectos acumulativos de postergar el esfuerzo estratégico: mayor ineficacia e ineficiencia, pérdida de competitividad y de capacidad redistributiva, y desdibujamiento del propio rol de la Administración.



Anticipar requiere tres instrumentos que pocas Administraciones tienen integrados. El primero es una **visión explícita** del papel que la Administración quiere desempeñar en la era de la IA y sus principios rectores: qué decisiones conserva, qué servicios presta directamente, qué capacidades mantiene dentro y qué confía a terceros, y en qué condiciones.

El segundo es una **hoja de ruta estratégica a medio plazo**, con objetivos, responsables y financiación plurianual, que trascienda el ciclo de una legislatura y se revise periódicamente.

El tercero es **un sistema de señales tempranas** que permita detectar cuándo la trayectoria se aparta de lo previsto y corregir el rumbo.

Los **tres instrumentos necesitan un Centro de Gobierno con mandato explícito**, cualquiera que sea el nivel de la Administración. Le corresponde, con el apoyo del liderazgo político, proponer los principios que orientan la transformación, coordinar organismos, resolver bloqueos y responder por los resultados, con indicadores comunes que permitan conocer el avance y la madurez del proceso.

Varios gobiernos han dado ya este paso recientemente. En julio de 2026, **Australia** creó una Oficina de IA dentro del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete para coordinar entre agencias la política nacional de IA, y el **Reino Unido** trasladó la estrategia de IA y su adopción en el sector público a la Oficina del Gabinete, con un grupo de trabajo propio en la Oficina del Primer Ministro. En septiembre, **Canadá** puso en marcha Digital Transformation Canada, que reúne bajo un mando único funciones digitales antes repartidas entre varios organismos federales.

El mismo movimiento se observa en los gobiernos

autónomos y locales. En **España**, entre otros, la Junta de Andalucía ha creado en 2026 una Consejería de Inteligencia Artificial, Desarrollo Digital y Administración pública, que integra la Agencia Digital de Andalucía y une en un mismo departamento la estrategia de IA y la gestión de la Administración. En la Ciudad de **Buenos Aires**, el Decreto 97/2026 prioriza la incorporación de IA en las autorizaciones de actividades económicas, los permisos y avisos de obra, las actas de infracción y los canales de atención ciudadana.

Del mismo modo, el **Centro de Gobierno debe revisar los marcos normativos y los procedimientos para asegurar que acompañan la transformación y permiten aprovechar plenamente sus beneficios, manteniendo las garantías de derechos, legalidad y control que justifican el procedimiento administrativo**. Esa revisión afecta, entre otros ámbitos, a la actuación de oficio, al intercambio de datos entre organismos y niveles de gobierno, a la contratación pública y a la adecuación de competencias y roles a las necesidades de la Administración del futuro²⁹.

La Figura 10 resume, para cada dimensión, un sistema de **señales tempranas** que incluye decisiones que conservan su valor en cualquier escenario (lo que la prospectiva denomina decisiones sin arrepentimiento), las que **acercan al escenario de la Administración que se adelanta y las señales que indican que la trayectoria se desvía hacia otro escenario**.

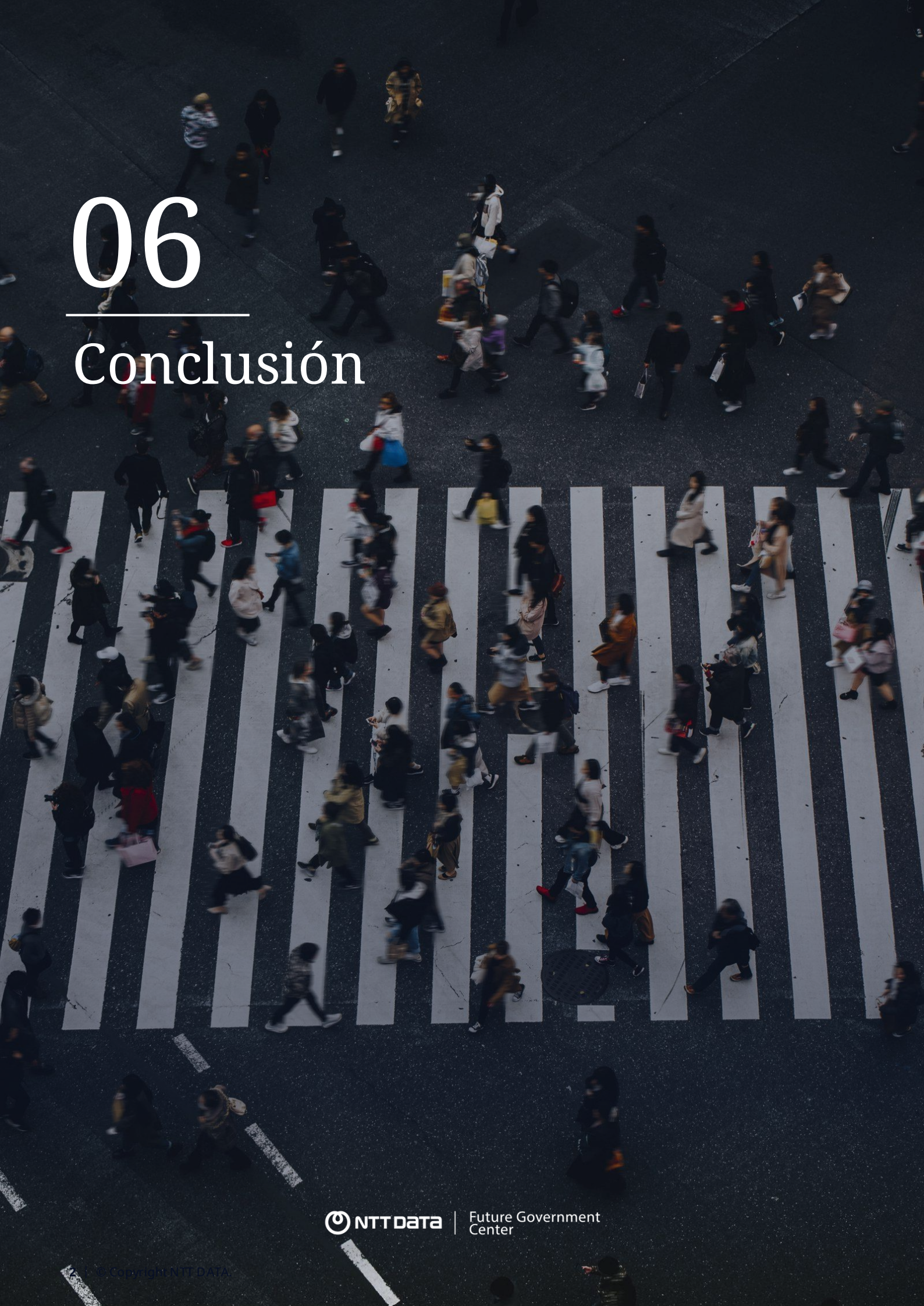
²⁹ En Dinamarca, por ejemplo, desde julio de 2018 toda nueva ley debe estar preparada para la administración digital, es decir, permitir la tramitación electrónica y, cuando proceda, automatizada. Los proyectos con efectos en la gestión se remiten a un secretariado específico seis semanas antes de la consulta pública. Agencia Danesa de Digitalización, Guidance on Digital-Ready Legislation: On Incorporating Digitisation and Implementation in the Preparation of Legislation (Copenhague: Agencia Danesa de Digitalización, 2018), pp. 4, 11 y 22.



Hacia una Administración que se adelanta: decisiones y señales por dimensión

Las señales de la tercera columna permiten detectar a tiempo que la trayectoria se aparta de lo previsto.

Valen en cualquier escenario Decisiones sin arrepentimiento	Orientan la trayectoria Decisiones que acercan a la Administración que se adelanta	Observables y medibles Señales de que la trayectoria se desvía
Cómo decide - Función central de transformación con mandato y autoridad - Inventario de funciones y conocimiento crítico que deben permanecer en lo público - Prospectiva en la planificación y el presupuesto	- Rediseñar funciones antes de cubrir las vacantes del relevo generacional - Simular el impacto de las políticas antes de aprobarlas - Definir qué decisiones quedan reservadas al juicio humano	- Estrategias que se multiplican sin presupuesto ni responsable - Pilotos que no escalan - Vacantes cubiertas con los mismos perfiles
Cómo sirve - Simplificar antes de automatizar - Información aportada una sola vez - Canales asistidos para quien no usa medios digitales	- Servicios organizados por acontecimientos vitales e iniciados de oficio - Condiciones públicas para la intermediación de plataformas y agentes de IA	- Crece la proporción de trámites iniciados a través de intermediarios - El canal público directo pierde uso - Los tiempos de resolución no cambian - La satisfacción con los servicios digitales no mejora
Sobre qué opera - Datos gobernados como infraestructura común - Inventario de sistemas de IA - Mapa de dependencias críticas con planes de salida probados - Ciberresiliencia desde el diseño	- Componentes comunes reutilizables entre Administraciones - Cargas de trabajo segmentadas por criticidad y soberanía	- Sistemas críticos con proveedor único - Planes de salida formales, no operativos - Sistemas de IA en uso fuera del inventario
Cómo orienta - Compra pública por resultados y abierta a pymes - Identificar dependencias en cómputo, energía y cadenas de suministro	- Compra pública innovadora que impulsa nuevas soluciones y oportunidades - Redes energéticas, vivienda e infraestructuras planificadas sobre el territorio con apoyo de IA - Alianzas europeas en tecnologías críticas	- La compra pública de IA se concentra en pocos proveedores - La Administración no participa en los comités de normalización los que se deciden sus estándares - Las pymes no llegan al mercado público



06

Conclusión



06. Conclusión

Construir proactivamente la visión de futuro a medio y largo plazo de la transformación de la administración es una prioridad estratégica.

Del mismo modo, **postergar el esfuerzo estratégico pasa a ser una decisión en sí misma**, con efectos acumulativos que pueden incluir no solo una mayor ineficacia e ineficiencia, sino la pérdida de competitividad y de capacidad redistributiva, y, en última instancia, el desdibujamiento del propio rol de la Administración.

Si bien los cimientos digitales están en buena medida contruidos, la transformación organizativa sigue pendiente. Las nuevas herramientas y los nuevos marcos de gobernanza conviven con un modelo operativo todavía organizado en silos y más orientado al cumplimiento y al gasto que a los resultados. A ello se suman una **función pública ante un relevo generacional de gran escala** y una dependencia creciente de capacidades externas.

El impacto de las fuerzas precursoras de cambio en el diseño y relevancia futura de la Administración pública no está predeterminado. Los posibles escenarios planteados en el informe dependen de ejes sobre los que la Administración pública tiene agencia: su capacidad de anticipar y gobernar este contexto, y su capacidad de mantener el control sobre su interacción con la sociedad.

En el caso de España, el relevo generacional es una palanca importante de cambio. En la Administración General del Estado, el 49,5 % de la plantilla analizada se habrá jubilado en 2035. Cada vacante permite rediseñar la función antes de cubrirla, sin consolidar un modelo pensando para otras capacidades durante las próximas décadas. También lo es la colaboración público privada, gobernada proactivamente por la administración. Ciudadanos y empresas usarán cada vez más agentes de IA y plataformas para relacionarse con lo público y será necesario fijar las condiciones en que esos intermediarios acceden a sus servicios y a sus datos.

Hay Administraciones que ya se adelantan, con planes estratégicos detallados de medio y largo plazo e integración de IA, que ya simulan políticas antes de aprobarlas, que prestan servicios de forma proactiva y que utilizan sus capacidades para favorecer nueva actividad económica.

Sin embargo, la ventana para actuar sobre las condiciones que hacen posible ese camino no permanecerá abierta indefinidamente. **¿Cómo aprovechar de forma decisiva, responsable y ágil la oportunidad de transformación que brinda el acceso a nuevas tecnologías en el ámbito público?**

Si bien cada Administración enfrenta un contexto propio, **hay elementos comunes que permiten identificar una hoja de ruta:**

- Gobernar la transformación desde una función coordinadora y capaz de asegurar una visión *whole of government* frente a la inercia de proyectos aislados. Como señalamos en la sección 5, anticipar requiere una visión explícita, una hoja de ruta con financiación plurianual y un sistema de señales tempranas, dirigidos desde un Centro de Gobierno con mandato y respaldo político sostenido.
- Definir los criterios básicos: ¿Qué decisiones deben seguir reservadas al juicio humano y a los procedimientos democráticos, aunque la tecnología pudiera asumirlas? y ¿cómo se garantiza que permanezcan trazables y revisables?.
- Rediseñar los servicios alrededor de las necesidades de las personas y empresas antes de automatizarlos.
- Tratar los datos y la inteligencia artificial como infraestructura pública común, protegiendo la información, asegurando la ciberresiliencia y manteniendo control efectivo.
- Usar la capacidad reguladora, compradora e inversora del Estado para orientar nuevas oportunidades económicas y su impacto distributivo.



La agenda combina cuatro ámbitos para gobernar la transformación y tres condiciones transversales que la sostienen

Una misma cuestión de fines y valores orienta los cuatro ámbitos.

Fines y valores

Qué decisiones deben seguir reservadas al juicio humano y a los procedimientos democráticos, y cómo se garantiza que las que se apoyan en IA permanezcan trazables y revisables.

Cómo decide

Reforzar las funciones centrales de gobierno

Incorporar anticipación, evidencia y aprendizaje al núcleo desde el que la Administración fija prioridades, coordina, regula, asigna recursos y evalúa resultados.

Cómo sirve

Transformar los servicios públicos con foco en el ciudadano

Reorganizar la prestación alrededor de las necesidades y los acontecimientos vitales de personas y empresas, reduciendo cargas y preservando la igualdad de acceso.

Sobre qué opera

Construir una infraestructura digital gobernable y suficientemente soberana

Gobernar datos, IA e infraestructura como capacidades comunes, con margen efectivo para elegir, auditar y sustituir soluciones y sostener las funciones esenciales.

Cómo orienta

Orientar la economía, las transiciones estratégicas y la resiliencia

Usar la capacidad reguladora, compradora e inversora del sector público para dirigir la innovación hacia objetivos colectivos y reforzar la resiliencia del sistema.

Condiciones transversales

Gobernanza central a dos niveles e indicadores

Un Centro de Gobierno con mandato y autoridad que coordine entre Administraciones y niveles de gobierno, y entre Administración, empresa y sociedad, con indicadores de avance y madurez.

Inversión estable y financiación sostenida

Un esfuerzo inversor estable, integrado en el presupuesto ordinario, que financie las capacidades a lo largo de todo su ciclo de vida y no solo la tecnología inicial.

Talento, conocimiento y experimentación

Capacidades y talento adaptados, experimentación controlada y aprendizaje compartido entre Administraciones, empresas, universidades y sociedad civil.

A su vez, será necesario fortalecer **condiciones transversales** que hagan posible esta visión, incluyendo un esfuerzo de inversión estable, el apoyo al desarrollo de capacidades y talento adaptados, y una gobernanza a dos niveles: entre Administraciones y niveles de gobierno, y entre Administración, empresa y sociedad con el fin de construir de forma coordinada una visión de futuro adelantada.

Alcanzar ese futuro excede la capacidad de cualquier Administración por sí sola.

La coordinación entre organismos y niveles de gobierno (*whole-of-government*) sigue siendo necesaria, pero debe completarse con un esfuerzo del conjunto de la sociedad (*whole-of-society*). En él, Administraciones, empresas, universidades, sociedad civil y ciudadanía abordan de manera conjunta, problemas que ningún actor resuelve de forma

aislada. La infraestructura pública digital (datos, identidad, interoperabilidad y componentes reutilizables) puede ser el activo colectivo que sostenga esa colaboración.

Las presiones fiscales, demográficas, tecnológicas y geopolíticas seguirán aumentando. Los cuatro escenarios de este informe muestran que una misma tecnología puede dar lugar a Administraciones muy distintas según las decisiones que se tomen en los próximos años. **Para acercarse a la Administración que se adelanta, cada una necesita definir ahora su papel en la era de la inteligencia artificial y dotarse de la capacidad para ejercerlo.** De ello depende que siga siendo eficaz, mantenga la confianza de ciudadanos y empresas y pueda cumplir mejor su propósito de mejorar la vida de las personas.



07. Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- Agencia Danesa de Digitalización. (2018). *Guidance on Digital-Ready Legislation: On Incorporating Digitisation and Implementation in the Preparation of Legislation*. https://en.digst.dk/media/20206/en_guidance-regarding-digital-ready-legislation-2018.pdf
- Agencia Tributaria. (2026). *La Agencia Tributaria ha devuelto más de 9.300 millones de euros a 12.953.000 contribuyentes al cierre de la Campaña de Renta* [Nota de prensa, 3 de julio de 2026]. https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Actualidad/Notas_prensa/2026/03-07-2026_NP_AEAT_Cierre_Campana_Renta_2025.pdf
- Bain & Company. (2026). *The AI Enterprise: Code Red*. 25 de febrero de 2026. <https://www.bain.com/insights/ai-enterprise-code-red/>
- Banco de España. (2026). *Deuda de las Administraciones públicas (segundo trimestre de 2026)* [Estadística, 30 de septiembre de 2026]. <https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/actualidad-banco-espana/deuda-aapp-2026t2.html>
- Banco Mundial. (2025). *GovTech Maturity Index 2025: Tracking Public Sector Digital Transformation Worldwide*. Grupo Banco Mundial. Washington D. C.
- Bogdanov, D., Kamm, L., Kubo, B., Rebane, R., Sokk, V. y Talviste, R. (2016). Students and taxes: A privacy-preserving study using secure computation. *Proceedings on Privacy Enhancing Technologies*, 2016(3), 117–135. DOI: 10.1515/popets-2016-0019. <https://petsymposium.org/popets/2016/popets-2016-0019.php>
- Comisión Europea, Dirección General de Investigación e Innovación. (2026). *Labour Market Institutions and the Adoption of Artificial Intelligence*. Comisión Europea. 11 de junio de 2026.
- Department of the Prime Minister and Cabinet. (2026). *Office of AI*. Gobierno de Australia. <https://www.pmc.gov.au/domestic-policy/office-ai>
- Eurostat. (2025). *20% of EU enterprises use AI technologies* [News article, 11 de diciembre de 2025]. <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251211-2>
- Eurostat. (2026). *Government debt at 87.8% of GDP in euro area* [Euro indicators, 22 de abril de 2026]. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22042026-bp>
- Forrester. (2025). *Key Takeaways From the Google Cloud Digital Sovereignty Summit 2025*. 15 de noviembre de 2025. <https://www.forrester.com/blogs/key-takeaways-from-the-google-cloud-digital-sovereignty-summit-2025/>
- Gartner. (2024). *Gartner Announces the Top Government Technology Trends for 2024* [Nota de prensa, 16 de abril de 2024]. <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2024-04-16-gartner-announces-the-top-government-technology-trends-for-2024>
- Gobierno de Canadá. (2026). *About Digital Transformation Canada*. Canada.ca. 17 de septiembre de 2026. <https://www.canada.ca/en/shared-services/digital-transformation.html>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2026). *Decreto 97/2026*. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 9 de marzo de 2026.
- Gobierno de los Países Bajos. (s. f.). *The Algorithm Register of the Dutch Government*. Algoritmeregister. <https://algoritmes.overheid.nl/en>
- Gommers, J., Hernström, V., Josefsson, V., Sartor, H., Schmidt, D., Hjelmgren, A., Larsson, A.-M., Hofvind, S., Andersson, I., Rosso, A., Hagberg, O. y Lång, K. (2026). Interval cancer, sensitivity, and specificity comparing AI-supported mammography screening with standard double reading without AI in the MASAI study: A randomised, controlled, non-inferiority, single-blinded, population-based, screening-accuracy trial. *The Lancet*, 407(10527), 505–514. DOI: 10.1016/S0140-6736(25)02464-X.
- INE. (2026). *Proyecciones de población. Años 2026–2076* [Nota de prensa, 17 de junio de 2026]. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/PROP20262076.htm>
- Innerarity, D. (2025). *Una teoría crítica de la inteligencia artificial*. Galaxia Gutenberg.
- Junta de Andalucía. (s. f.). *Consejería de Inteligencia Artificial, Desarrollo Digital y Administración Pública*. <https://juntadeandalucia.es/organismos/inteligenciaartificialdesarrollodigitalyadministracionpublica.html>
- Longo, F. (2023). *Cap a una agenda per a la direcció pública: Informe per al Public Management Lab*. EsadeGov.
- Ministerio de Tierra, Infraestructura, Transporte y Turismo de Japón. (2026). *Desarrollo de tecnología para acelerar simulaciones ambientales mediante IA*. Project PLATEAU. 13 de marzo de 2026. <https://www.mlit.go.jp/plateau/use-case/uc25-04/>
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. (2025). *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035*. Dirección General de Función Pública. Madrid.
- OCDE. (2025a). *Artificial Intelligence and Competitive Dynamics in Downstream Markets*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 331. OECD Publishing. París. DOI: 10.1787/ccf0624a-en.
- OCDE. (2025b). *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*. OECD Publishing. París. DOI: 10.1787/795de142-en.
- OCDE. (2025c). *Industrial Policy for the Future: Insights from the Shipbuilding Industry*. OECD Policy Briefs, No. 44. OECD Publishing. París. DOI: 10.1787/273954e9-en.
- OCDE. (2025d). *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*. OECD Publishing. París. DOI: 10.1787/c076d776-en.
- OCDE. (2026a). *Building an AI-ready Public Workforce: Implications and Strategies*. OECD Publishing. París. DOI: 10.1787/b89244c7-en.
- OCDE. (2026b). *Digital Government Outlook 2026: From Foundations to Transformational Impact*. OECD Publishing. París. DOI: 10.1787/0496b2bc-en.
- OCDE. (2026c). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2026 Results: Navigating Rising Expectations and New Horizons*. OECD Publishing. París. DOI:

Introducción	Marco conceptual y metodología	Experiencia comparada	Escenarios 2035	Visión, hoja de ruta y señales	Conclusión
					
10.1787/9eb63fec-en. Parlamento del Reino Unido. (2026). <i>Written Statement HLWS298</i>. 21 de julio de 2026. https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2026-07-21/hlws298 Ramió, C. (2025). <i>Inteligencia artificial y Administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público</i> (2.ª ed.). Los Libros de la Catarata. Rodríguez Álvarez, A. (2026). <i>AI agents are coming for government. How one big city is letting them in</i>. Fast Company. 9 de marzo de 2026. https://www.fastcompany.com/91504876/boston-cio-santi-garces-on-ai-agents-mcp-open-data Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. <i>Regional Studies</i>, 49(8), 1274–1290. DOI: 10.1080/00343404.2015.1007933. Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. <i>Journal of Economic Growth</i>, 9(2), 131–165. DOI: 10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85. Rogers, P. (2025). <i>AI Cameras Are Spotting California Wildfires Before Humans Call 911</i>. Government Technology. 23 de septiembre de 2025. https://insider.govtech.com/california/news/ai-cameras-are-spotting-california-wildfires-before-humans-call-911 Schwartz, P. (1991). <i>The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World</i>. Currency Doubleday, Nueva York. UNCTAD. (2025). <i>World Investment Report 2025: International Investment in the Digital Economy</i>. Naciones Unidas, Ginebra. Unión Europea. (2024). <i>Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial</i>. Diario Oficial de la Unión Europea. Unión Europea. (2026). <i>Reglamento (UE) 2026/1744 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de julio de 2026, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2024/1689, (UE) 2018/1139 y (UE) 2023/1230 en lo que respecta a la simplificación de la aplicación de normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ómnibus digital sobre IA)</i>. Diario Oficial de la Unión Europea. World Economic Forum. (2025). <i>The Future of Jobs Report 2025</i>. World Economic Forum. Ginebra.					



Autoría y agradecimientos

DIRECCIÓN Y EDICIÓN

Paloma Baena Olabe

Directora ejecutiva, Future Government Center

AUTORES

Paloma Baena Olabe

Directora ejecutiva, Future Government Center

Gerardo Sernández Martínez

Director, Digital Strategy, NTT DATA

INVESTIGACIÓN

Sara Alvarellos Navarro

Cristina Córdoba Amate

Jimena de los Ángeles Martínez Ramírez

José Carlos Chávez Peinado

Agradecimientos

El documento se ha enriquecido con los comentarios de los miembros del Consejo Asesor del Future Government Center: Francisco Longo, profesor de EsadeGov y antiguo director del Centro de Gobernanza Pública de Esade; Daniel Innerarity, catedrático de filosofía política y social y director del Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance); Miguel Ángel Rego, presidente del Clúster de Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid y antiguo director general del INCIBE; Bárbara Ubaldi, Senior Director de Inteligencia Artificial e Innovación Gubernamental en el Tony Blair Institute for Global Change; Pablo García Bringas, catedrático de ingeniería y director de Relaciones Universidad-Empresa en la Universidad de Deusto; y Andoni Ortuzar, periodista y antiguo presidente del Partido Nacionalista Vasco. A todos ellos agradecemos su tiempo y su criterio.

Agradecemos también los comentarios recibidos de Carles Ramió, catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universitat Pompeu Fabra; Juan Gallego Martínez, socio responsable de sector público en NTT DATA España; Pablo Rodríguez Maroto, socio responsable de Digital Strategy en NTT DATA España; y César Astudillo, experto en metodología de Futuros y Strategic Foresight.

El contenido y las conclusiones de este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen a los miembros del Consejo Asesor ni a las personas que han aportado comentarios.

CITA RECOMENDADA

Baena Olabe, P. y Sernández, G. (2026). *Gobernar en la era de la IA. La Administración pública ante su futuro*. Future Government Center, NTT DATA.



Sobre el Future Government Center



Contexto

La inteligencia artificial abre posibilidades nuevas en ámbitos como la salud, la energía, la defensa o la educación. Que esas posibilidades se traduzcan en mejores políticas, mejores servicios y oportunidad económica depende en gran medida de la capacidad de las instituciones públicas para orientarlas y adoptarlas. La brecha entre el avance tecnológico y esa capacidad institucional es hoy uno de los principales frenos a la transformación del sector público.

Qué es

El Future Government Center by NTT DATA es un centro de conocimiento y anticipación estratégica sobre la transformación de las Administraciones públicas en la era de la inteligencia artificial. Su misión es contribuir a cerrar la brecha entre la innovación tecnológica y su impacto real en la gestión pública, mediante marcos de actuación concretos que refuercen la confianza en las instituciones y generen resultados para la ciudadanía.

Cómo funciona

El Centro parte del doble papel de la Administración ante la inteligencia artificial: gestionar con IA, integrándola en su propio funcionamiento,

y **gobernar para un mundo con IA**, orientando su impacto en la economía y la sociedad. Organiza su trabajo en cuatro ámbitos: gobernanza pública, servicios públicos, infraestructura digital y soberanía, y economía, seguridad y transiciones.

En cada uno de estos ámbitos, el FGC estructura su trabajo en torno a cuatro líneas de acción: la generación de **conocimiento aplicado**, la promoción del **diálogo público-privado**, el desarrollo de **redes de experiencia compartida** y la identificación de **principios y capacidades prácticas** para la gestión pública del futuro.

Un Consejo Asesor integrado por personas de reconocida trayectoria en Administración pública, tecnología, academia, políticas públicas y el ámbito multilateral contribuye a su desarrollo.

El FGC se apoya en la capacidad global de NTT DATA, compañía del grupo NTT y actor tecnológico de referencia mundial, con 150 años de historia y presencia en más de 70 países.

Bajo la visión de “**avanzar con confianza hacia el futuro digital**”, aporta una posición consolidada en infraestructura digital de nueva generación, digitalización o ciberseguridad, y amplia experiencia en procesos de cambio en Administraciones públicas.

CONTACTO

El Future Government Center está abierto a la colaboración con instituciones, Administraciones, expertos y actores de cambio interesados en el futuro de lo público.

futuregovcenter@nttdata.com

Accede a la web del FGC



