

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025  
 Sección: ENTREVISTAS  
 Recibido: 30-05-2025  
 Aceptado: 30-05-2025  
 Publicación anticipada: 24-06-2025  
 Publicado: 17-07-2025  
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11549>  
 Páginas: 85-95



Referencia: Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). El Estado como una estructura productiva de bienes y servicios: transformando capacidades en el sector público español. Entrevista a Clara Mapelli Marchena. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 85-95. <https://doi.org/10.24965/gapp.11549>

## El Estado como una estructura productiva de bienes y servicios: transformando capacidades en el sector público español. Entrevista a Clara Mapelli Marchena

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>  
 jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>  
 gicruz@ucm.es

### RESUMEN

La entrevista a Clara Mapelli Marchena, secretaria de Estado de Función Pública, presenta su visión sobre la transformación de la Administración pública española. Mapelli aboga por abandonar el paradigma de «reforma» para adoptar un enfoque de «transformación», concibiendo al Estado como una estructura productiva de bienes y servicios públicos. Destaca la implementación del Consenso por una Administración Abierta, un proceso participativo con dieciocho proyectos estructurados en cuatro ejes: inversión en capacidades del sector público, con políticas públicas informadas por la evidencia y herramientas innovadoras; Administración abierta a la ciudadanía, accesible y humanista, y abierta a la transparencia y rendición de cuentas. Enfatiza la importancia de ordenar la actividad administrativa por procesos, mediante la implantación de un Sistema de Información Funcional que permite visualizar la *fábrica del Estado*. Mapelli subraya la necesidad de superar el modelo de islas de excelencia para alcanzar la calidad total, aprovechando la digitalización y la inteligencia artificial para liberar al personal público hacia tareas de mayor valor añadido.

### PALABRAS CLAVE

Transformación de la Administración pública; gobernanza pública; Administración abierta; políticas basadas en evidencia; digitalización del sector público.

### ABSTRACT

The interview with Clara Mapelli Marchena, Secretary of State for Public Administration, presents her vision for transforming Spain's public administration. Mapelli advocates abandoning the «reform» paradigm to adopt a «transformation» approach, conceiving the State as a productive structure of public goods and services. She highlights the implementation of «Consensus for an Open Administration,» a participatory process with 18 projects structured along four axes: investment in capabilities, public policy mapping, citizen-oriented administration, and values. She emphasizes the importance of organizing administrative activity by processes, implementing a Functional Information System that allows visualizing the «State factory». Mapelli underscores the need to overcome the «islands of excellence» model to achieve total quality, leveraging digitalization and artificial intelligence to free public personnel for higher value-added

tasks. She also stresses the importance of evidence-based policies and the development of robust data infrastructures to support decision-making processes.

#### KEYWORDS

Public administration transformation; public governance; open administration; evidence-based policies; public sector digitalization.

## INTRODUCCIÓN

Clara Mapelli Marchena es una funcionaria española con veinticinco años de experiencia profesional, que actualmente ocupa el cargo de secretaria de Estado de Función Pública. Su formación académica combina el derecho, la gestión y la dirección pública, complementada con un doctorado sobre la constitucionalización del modelo penal de la Unión Europea. Su trayectoria incluye posiciones de responsabilidad en los ministerios de la Presidencia, Hacienda o Justicia, entre otros. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y ha mantenido vínculos con el ámbito académico a lo largo de su carrera. El objetivo de esta entrevista es explorar la visión estratégica de Mapelli sobre la transformación de la Administración pública española, profundizando en iniciativas clave como el Consenso por una Administración Abierta, el desarrollo de un Sistema de Información Funcional y la implementación de políticas basadas en evidencias. La conversación busca examinar los desafíos y oportunidades que enfrenta el sector público español en su proceso de modernización, así como las estrategias para mejorar la coordinación intergubernamental y la digitalización de los servicios públicos.

*Su formación combina el derecho, la gestión y la dirección pública. Desde un punto de vista práctico y profesional, ha desempeñado distintas funciones de responsabilidad en los ministerios de la Presidencia, Hacienda o Justicia, entre otras instituciones. En este sentido, ¿en qué medida esta perspectiva multidisciplinar (tanto académica como profesional) ha influido e influye en su trabajo diario al frente de la Secretaría de Estado?*

En primer lugar, muchísimas gracias por el interés en mantener esta entrevista. Para mí es un honor que el comité editorial de la revista tenga interés en este diálogo. Enhorabuena también por el magnífico trabajo que desarrolláis. Estas revistas constituyen una seña de identidad del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y son referencias fundamentales para los profesionales de la Administración porque permiten combinar elementos de análisis teórico con una perspectiva práctica que también está reflejada en otras revistas que edita el INAP. Es fundamental tener esa base, ese banco de datos de conocimiento para todos los profesionales que trabajan en las Administraciones públicas.

Mi trayectoria profesional, como la mayoría, se debe en buena medida al azar. Comencé nada más terminar mis estudios universitarios en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), trabajando en el Departamento de Derecho Público con una beca de formación de personal investigador, vinculada a la escuela de constitucionalistas del maestro Rubio Llorente, y empecé a trabajar en mi tesis doctoral allí. Como la situación en la universidad era complicada desde el punto de vista profesional, oposité al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, pero nunca dejé de estar vinculada a la escuela de Rubio Llorente. Seguí yendo a todos los seminarios que se organizaban los viernes en la UAM y en la Universidad de Valladolid y seguí manteniendo el vínculo con extraordinarios constitucionalistas que además hoy son amigos y referentes importantes en mi trayectoria profesional.

Años más tarde, cuando recalé en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), pude retomar el contacto con esa faceta un tanto olvidada de mi etapa de aprendiz de constitucionalista. Fue un orgullo poder trabajar a las órdenes de Paloma Biglino –catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid–, entonces directora del Centro, quien continuó de forma extraordinaria el trabajo fantástico que había iniciado José Álvarez Junco –catedrático de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales en la Universidad Complutense de Madrid–, por ejemplo, con la creación

de las becas postdoctorales García Pelayo. Fue un placer volver a trabajar desde la perspectiva de la Administración pública en el Centro, viendo germinar un proyecto que con tanto cariño había preparado el equipo anterior y que ha dado tantos buenos investigadores postdoctorales al país.

Esta trayectoria profesional me ha permitido tener siempre presente la importancia de combinar en mi carrera ese elemento reflexivo, es decir, ser capaz de ir desgranando, a partir de la práctica profesional, las preguntas que luego encuentran un recorrido más amplio desde el punto de vista académico. Siempre me he sentido una privilegiada por haber podido combinar esas dos facetas: una práctica profesional en las Administraciones públicas con diversos destinos que dan una visión amplia y multidisciplinar, y haber tenido la oportunidad de trabajar en centros como el CEPC o el INAP, pudiendo combinar esa perspectiva más práctica con la reflexión teórica.

Finalmente, me doctoré con una tesis titulada *La constitucionalización del modelo penal de la Unión Europea un intento de reconstrucción*, codirigida por Javier Díez-Hochleitner –catedrático de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea (UE) en la UAM–, un extraordinario académico y referencia en derecho de la UE, y Mercedes Pérez Manzano, catedrática Derecho Penal en la UAM, que, al igual que Javier, es una extraordinaria académica y referente en su disciplina. El tema está vinculado a mi experiencia profesional en la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional en el Ministerio de Justicia, que fue mi primer destino como administradora civil del Estado. Allí mi responsabilidad era negociar en los grupos de trabajo del Consejo de la UE el incipiente espacio judicial penal. En esa etapa profesional se negoció, entre otros instrumentos, la orden europea de detención y entrega. Se estaba creando un proyecto interesantísimo, muy propio de la Unión, con cierto isomorfismo institucional, exportando los principios fundamentales del mercado interior, el principio de reconocimiento mutuo de bienes y mercancías, al reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales. Este espacio había que constitucionalizarlo y esa era la perspectiva que yo aportaba. Esto obligaba a examinar, de una parte, el modelo competencial de la UE y, de otra, la protección de derechos fundamentales. Era un pilar intergubernamental que acabó absorbido por la UE. Era muy interesante examinarlo desde la perspectiva competencial, tanto en la parte en que la UE había ido asumiendo competencias de armonización de derecho penal sustantivo o material, como en el efecto que el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales estaba teniendo en la construcción de un estándar europeo de protección de derechos fundamentales. Disfruté muchísimo preparando la tesis. Es de las cosas que más he disfrutado en mi vida, y además tuve dos directores de tesis extraordinarios de los que aprendí muchísimo y sigo aprendiendo.

*A partir de su experiencia previa como directora general de Gobernanza Pública, ¿qué aprendizajes ha trasladado a su actual responsabilidad? ¿Qué elementos/dinámicas de continuidad o ruptura observa en la evolución de las políticas de reforma administrativa en España en la última década?*

Lo primero que debo decir de la Dirección General de Gobernanza Pública es que tiene unos extraordinarios profesionales al frente de las subdirecciones y es un lujo trabajar con ellos y un aprendizaje constante. Esta dirección general tiene su origen institucional en la famosa Inspección General de Servicios de las Administraciones Públicas. La Dirección General de Gobernanza es en parte heredera de la Inspección General de Servicios de las Administraciones Públicas y de la extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), pero también se le fueron añadiendo competencias de gobierno abierto y transparencia, de aplicación de la ley de transparencia. Al final, acaba teniendo una cartera de responsabilidades que se asemeja a los asuntos que van al Comité de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Es decir, tiene una perspectiva muy amplia: salvo la dimensión de función pública, todo pasa por la Dirección General de Gobernanza Pública. Es el corazón de la política de Administración pública y de transformación que está encomendada a esta Secretaría de Estado de Función Pública.

Quizás la enseñanza más relevante es la toma de contacto con los sistemas de información de la Administración, lo que llamamos los inventarios de información administrativa, que son absolutamente esenciales para estructurar la Administración electrónica y la Administración del futuro. Toda la tarea de depuración constante del Sistema de Información Administrativa (SIA), que contiene la información sobre los procedimientos de las tres Administraciones, y del Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas

(DIR3) permite construir la Administración electrónica. Estas piezas, esta estructura de información, son ahora absolutamente clave para construir la Administración del futuro. Estamos desarrollando un complemento muy importante, el Sistema de Información Funcional (SIF), que acabamos de poner en funcionamiento, sobre el que queremos estructurar funcionalmente la organización y ordenarla por procesos de trabajo. Esto puede resultar algo difícil de entender, pero estos sistemas de información son fundamentales para poder prestar los servicios de la Administración electrónica y para dar el salto que necesitamos hacia la Administración del futuro, que hará de la inteligencia artificial generativa y de todas estas herramientas piezas fundamentales para poder destinar al personal empleado público a tareas de mayor valor añadido, y poder catapultar a la Administración española al lugar que le corresponde, que es ser un referente de calidad total en el panorama de las Administraciones europeas y en el contexto del espacio administrativo europeo.

Estamos tratando de construir dos capas: una capa de estructura estratégica y una capa operativa. En la capa estratégica estaría el mapa de políticas públicas. Es estratégica porque una política pública contiene un elemento distributivo y, por tanto, electivo: es aquello que distribuye los recursos escasos de la comunidad (recursos humanos, presupuestos, recursos tecnológicos y en el futuro también los datos) para producir unos resultados en términos de bienes y servicios públicos. En la medida en que aquí hay un componente electivo, la forma en la que se adoptan las decisiones sobre la política pública tienen que estar mediadas por el ciclo electoral, por las decisiones de los electores; esto es lo que le da el componente de política a esta capa estratégica y lo que la sitúa en manos del Gobierno que dispone de la legitimidad democrática para adoptar esas decisiones. Pero para que una política produzca resultados es necesario insertarla en una estructura productiva. Aquí es donde interviene la capa pura de la Administración porque son procesos de trabajo. Esos procesos de trabajo ordenan esta materia prima (recursos humanos, presupuestos, recursos tecnológicos y datos) sobre la base de una serie de funciones: regulación, presupuestación, subvención, cooperación territorial, etc., clasificadas funcionalmente. Este cuadro de clasificación funcional es como tener la foto de la *fábrica del Estado* en su dimensión operativa. Ahora trabajamos en un proyecto para que se ordenen todos los procesos de trabajo de la Administración estatal y que toda esta información se contenga en un sistema. Más adelante trabajaremos sobre el mapa de políticas públicas, de forma que pueda hacerse el engarce entre las capas estratégica y operativa. Y, además, a esta capa estratégica podemos aportar nuevas capacidades en forma de interfaces de ciencia para las políticas públicas y ecosistema de participación para las políticas públicas, de manera que se nutra a los órganos de gobierno de información de calidad para que puedan utilizarla en el proceso de análisis y decisión sobre esa política pública. Una vez que se adopten las decisiones de política pública, los procesos de trabajo de la organización deben convertir esa política en una realidad. Cuando el Gobierno, los decisores, digan «hágase», a la Administración le corresponde hacer, ejecutar esa política pública utilizando la estructura productiva del Estado, que es la estructura funcional ordenada en procesos de trabajo. Esto es lo que estamos construyendo.

Se ha elaborado una clasificación funcional basada en evidencias. Las evidencias lo son de procesos y las hemos extraído de dos fuentes fundamentales. Una, la documental, el cuadro de clasificación de funciones comunes y específicas de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos porque los archivos de cualquier organización son la evidencia más clara de los procesos. Allí donde hay una serie documental hay un proceso. Los archivos, las series documentales están ordenadas con dos cuadros de clasificación: uno que aprobó la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA)<sup>1</sup> en el año 2017, que es el cuadro de clasificación de funciones comunes, y otro que se ha hecho recientemente gracias a los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), Cuadro de Clasificación de Funciones Específicas de la AGE<sup>2</sup>.

Se han analizado en el seno de los órganos colegiados de la Administración General del Estado en materia de Administración pública los cuadros de clasificación funcional de la Comisión Calificadora, junto a otras evidencias, como la estructura funcional de los Presupuestos Generales del Estado. Y se han añadido funciones para reforzar lo que el Estado debería hacer en un futuro. Por ejemplo, la función de comunicación pública o el análisis y evaluación de políticas públicas. Esta es la base funcional sobre la que la Secretaría de Estado de Función Pública debe proponer un modelo de ordenación y asignación de recursos, que

<sup>1</sup> Para más información sobre la CSCDA, se puede consultar su página institucional, disponible en: <https://www.cultura.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/cscda/documentos.html>

<sup>2</sup> Cuadro de Clasificación de Funciones Específicas de la AGE, disponible en: [https://libreria.cultura.gob.es/libro/cuadro-de-clasificacion-de-funciones-especificas-de-la-administracion-general-del-estado\\_11948/](https://libreria.cultura.gob.es/libro/cuadro-de-clasificacion-de-funciones-especificas-de-la-administracion-general-del-estado_11948/)

son escasos, a los órganos colegiados de gobernanza en materia de Administración pública. Los recursos humanos, los recursos tecnológicos y los datos. Porque es la base funcional la que nos permite, a través de sucesivas iteraciones, y basándonos en evidencias de procesos, realizar una propuesta de asignación objetivada de recursos a esos órganos colegiados. Si toda esta información se incorpora a un espacio de datos y le aplicamos capacidades de inteligencia artificial podemos empezar a extraer patrones, anticipar tendencias, mejorar el proceso de adopción de decisiones a partir de cuadros de mando. Pero lo que estamos construyendo ahora es el sistema de información estructurada para permitir extraer todo el rendimiento de la Inteligencia Artificial (IA) y gobernar este proceso desde los poderes públicos, para asegurar que sirve al interés general y defiende nuestro modelo de empleo público.

.....  
*El Consenso por una Administración Abierta<sup>3</sup> es uno de los proyectos insignia de su Secretaría y representa un enfoque metodológico innovador. ¿Podría explicarnos en qué consiste y cuál es su objetivo principal?*  
.....

Hay algunos elementos importantes. El primero es salir del marco conceptual de la reforma de la Administración pública. Cuando tenemos reuniones con la OCDE siempre les decimos que nosotros no estamos en el paradigma PAR (Public Administration Reform), no es el nuestro; nosotros estamos en el paradigma de transformación de la Administración. Primero porque es la denominación de nuestro ministerio, es una denominación fundamental y a conciencia: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Creemos que transformación –mudar de forma, pero manteniendo la sustancia y haciéndola más robusta– es un concepto muchísimo más sostenible. En el sur de Europa, las políticas de reforma de la Administración pública están muy asociadas a los procesos de consolidación fiscal o a cierta literatura regeneracionista aplicada al ámbito de las Administraciones públicas. Nos interesa otro enfoque porque creemos que España está en otro momento mucho más esperanzador, en el que estamos dibujando un proyecto muy sólido de país, como se puede ver por todos los indicadores macroeconómicos, y necesitamos otra aproximación.

El marco de reforma lleva asociada siempre la figura del reformador o reformadora, una figura que agota su capital político en un proyecto que normalmente perece por las múltiples resistencias que se activan en este ámbito de sistemas y subsistemas tan complejos. Por eso nosotros hablamos siempre de transformación.

A la hora de abordar una transformación es muy importante implicar a un conjunto de actores. Primero, a los profesionales de la Administración, que son quienes se enfrentan en su día a día al conjunto de problemas de política pública que tenemos que abordar. La perspectiva académica es fundamental; sin ella perdemos el contexto más amplio, la capacidad de examinar los problemas entrelazados con otros de su entorno, entender las implicaciones tan complejas en este contexto tan difícil en el que debemos operar. Por supuesto, también el tejido productivo tiene mucho que aportar en la transformación de la Administración, y también ha sido llamado al proceso de Consenso, a la constitución de los grupos de trabajo. Las organizaciones sindicales, por supuesto, entendiendo su misión como contribución a la construcción de una sociedad en la que el diálogo social es una pieza vertebradora absolutamente fundamental. Y, por último, la ciudadanía en su conjunto, agrupada también en organizaciones de la sociedad civil. Ha sido un proceso abierto a ciudadanos a título particular a través de una convocatoria pública y a través de asociaciones que les representan y que tienen mucho que decir, como el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Plataforma de Mayores y Pensionistas, etc. Queríamos hacer una convocatoria amplia que permitiera tener una base deliberativa amplia, que trabajara con una metodología estandarizada por el INAP porque sí se dio a los grupos de trabajo una estructura que debían tener los entregables, además del propio documento marco que inició el proceso.

Los resultados han sido extraordinarios. Los entregables que se presentaron en julio de 2024 en una sesión en el INAP han sido excelentes, nos han permitido redoblar la ambición de algunos proyectos, se han ido encontrando las ramificaciones de cada uno de los proyectos, nos han ayudado a descubrir

<sup>3</sup> Para más información sobre el proyecto Consenso por una Administración Abierta consulte el espacio habilitado por el INAP. Disponible en: <https://www.inap.es/en/consenso-por-una-administracion-abierta>

muchas sinergias entre ellos y a empezar a construir una estrategia muy coherente de transformación de la Administración estatal. Creemos que gracias a esa interacción muy fluida, facilitada por las posibilidades de trabajo a distancia, de examinar un problema desde múltiples perspectivas, ha sido sumamente enriquecedor el proceso.

.....  
*¿De dónde viene la idea de los dieciocho proyectos y sus temas? ¿Cuál es el origen intelectual o los antecedentes o los modelos internacionales de esos dieciocho proyectos?*  
.....

Para nosotros ha sido muy importante el aldabonazo para la transformación que dio la propia Comisión Europea con la comunicación «Mejora del espacio administrativo europeo» (ComPAct<sup>4</sup>), que se presentó en diciembre de 2023 bajo presidencia española ante el Consejo de Competitividad y que fue preparada por el Grupo de Expertos de Administración Pública, en el que tuve el honor de participar.

La comunicación ComPAct nace de una reflexión sencilla: la Unión Europea está viviendo ese momento hamiltoniano, asumiendo competencias en nuevos ámbitos y, sobre todo, recurriendo a instrumentos de deuda europeos. Esto requiere que el conjunto de los Estados de la Unión dispongan de Administraciones que estén a la altura de los desafíos, por supuesto de la doble transición verde y digital, pero también de los desafíos a los que se están enfrentando los Gobiernos de todos los Estados de la Unión y a los que la Unión está ayudando a través de un enfoque muy novedoso y rupturista en el modo en el que se pueda hacer uso de los instrumentos de financiación de proyectos de amplio alcance, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Si la Unión pide el esfuerzo a los ciudadanos europeos de asumir instrumentos de deuda, es porque esa inversión tiene que canalizarse productivamente a todos los sectores, y para que se canalice a todos los sectores productivos es necesario disponer de unas Administraciones de calidad y robustas. Esa es la reflexión de fondo de la ComPAct. Esta comunicación recuerda en sus páginas introductorias los valores comunes sobre los que se construyen las Administraciones europeas, reproduciendo en cierta medida los análisis clásicos de la OCDE: hay una capa estratégica; una capa operativa que tiene una dimensión interna de eficacia y eficiencia y, finalmente, una capa externa de provisión de servicios públicos directos a la ciudadanía.

De modo que la capa estratégica es el eje 2 de consenso: el mapa de políticas públicas, las capacidades para la formulación de las políticas públicas. La capa operativa sería el eje 3: Administración orientada a la ciudadanía. El eje 4 es la capa valorativa, la que conforman los informes de Estado de derecho, cuáles son los valores sobre los que se tienen que construir las Administraciones de los estados de la Unión y que, por supuesto, están en nuestro texto constitucional. Y la capa 1, la relativa a la inversión en las capacidades del sector público, enfatiza el cambio de enfoque de la Unión Europea sobre las políticas de Administración pública, que requieren inversión constante para que los Estados puedan mantener su capacidad de actuación en contextos tan complejos. Y el eje 1 responde al cambio de óptica de este ministerio: somos un ministerio inversor, y esto es un cambio de óptica fundamental. Nunca antes la Secretaría de Estado de Función Pública había estado en un ministerio inversor. Si examináis las configuraciones organizativas, había estado en sus orígenes en el Ministerio de la Presidencia, en el Ministerio de Política Territorial, en el Ministerio de Hacienda, pero nunca antes habíamos estado en un ministerio inversor. Y esto cambia por completo la óptica de análisis. Hay que invertir porque la ambición es tener una de las mejores administraciones de la UE, salir del modelo de *islas de excelencia* e ir hacia el modelo de la calidad total, de una administración de altas capacidades. Esa es la ambición del proyecto.

De la misma forma que somos una referencia en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI), en los índices de la década digital europea, en materia de Administración digital, tenemos que convertirnos en una referencia internacional en materia de calidad de la Administración pública.

<sup>4</sup> La comunicación de la Comisión COM (2023) 667, «Enhancing the European Administrative Space», es el primer conjunto completo de medidas desarrollado por la CE con el fin de apoyar la modernización de las Administraciones públicas en toda la UE. La ComPAct propone un conjunto de medidas destinadas a reforzar la capacidad y el potencial de las Administraciones públicas a nivel nacional, regional y local, y a fortalecer su cooperación para que puedan abordar juntas los retos comunes. Estas medidas se consolidan mediante un conjunto común de principios globales que respaldan la calidad de la Administración pública. La ComPAct se estructura en torno a tres pilares de actuación clave, fundamentales para el trabajo de la Administración pública: las capacidades; la transformación digital; y la transición ecológica.

.....  
.....  
*¿Podríamos sacar unas conclusiones más estructuradas o aprendizajes de esta metodología que tengáis ya sobre la mesa y su relación con el enfoque de gobierno abierto?*  
.....

La primera es el éxito de hacer del gobierno abierto una política transversal. Es decir, abandonar el enfoque de política nicho. El gobierno abierto no es solo algo que se ocupa de la transparencia y de la integridad. Hay que pasar a pensar que la participación en procesos deliberativos proporciona una legitimidad de origen y de resultado primordial en contextos en los que la confianza ciudadana en las instituciones públicas es un bien escaso. Esa es la primera enseñanza, y ha funcionado. Se puede aplicar el enfoque de gobierno abierto a multiplicidad de políticas públicas, a transición digital, a transición energética, pero nosotros la hemos aplicado a nuestro ámbito de responsabilidad, que es la transformación de la Administración pública, y hasta ahora los resultados están siendo muy prometedores. Esta sería la primera de las enseñanzas.

La segunda es que este proceso cruzado de análisis en múltiples grupos de trabajo obliga a establecer una implicación muy estrecha entre lo que se promete y lo que se consigue. Desde el momento en que se explica a terceros fuera del ámbito puramente decisivo de una Secretaría de Estado qué es lo que se pretende conseguir, la ciudadanía, organizaciones sindicales, empresariales, la propia academia, demanda asignación de recursos, planificación y rendición de cuentas. Es decir, entramos en un proceso de rendición de cuentas clásico, y eso a la Administración nos obliga a ser muy rigurosos con los instrumentos. No es que no los seamos, que siempre los somos, pero a ser todavía más rigurosos en la planificación cuidadosa del conjunto de actuaciones desde la dimensión presupuestaria, de contratación, de recursos humanos, de creación de alianzas para ser capaces de producir resultados. Asumimos una responsabilidad en la transformación de la Administración ante los ciudadanos de forma muy directa, y eso obliga a estar constantemente pensando cómo tenemos que planificar mejor para alcanzar los resultados que se esperan de estos proyectos. Eso es un desafío grande. Son las dos enseñanzas fundamentales hasta ahora, porque el proceso no ha terminado, nos quedan todavía unos pasos.

.....  
*También vinculado a esta metodología, ya están disponibles los resultados del proceso participativo en los talleres del Laboratorio de Participación en Políticas Públicas de múltiples actores de la sociedad civil, tanto del ámbito académico como del ámbito de organizaciones, asociaciones y empresa. En este sentido, ¿habéis reflexionado sobre las dificultades de implantar esto en todos los ministerios o departamentos, con culturas administrativas muy diferentes, funciones muy diferentes, donde unos regulan, otros subvencionan, otros protegen u ofrecen servicios directamente? ¿Cómo se están implementando las recomendaciones surgidas del proceso participativo o cómo prevén hacerlo en el futuro más próximo?*  
.....

Es muy importante ir por iteraciones sucesivas. El proyecto es muy ambicioso y cubre las dimensiones de recursos humanos, tecnológicos y de datos, que es la materia prima de la que se nutre la estructura productiva. Hay que ser muy conscientes de esa dimensión de la cultura administrativa en una organización tan grande y, sobre todo, tan antigua, por contraposición a otras estructuras administrativas que se crearon más recientemente, como pueden ser las comunidades autónomas.

En el Estado, el peso de la tradición es muy fuerte. Si uno empieza a examinar la historia de una organización, hay veces que te retrotraes casi hasta principios del siglo XIX. Te preguntas por qué existe, por ejemplo, la Dirección General de Política Interior, y empiezas a mirar boletines y gacetas y acabas descubriendo el origen de esa dirección general en la asunción de competencias sobre el conjunto de la política interior del reino, que incluía políticas de fomento, correos o beneficencia. Ese peso de la historia y, por tanto, de la cultura organizativa es muy fuerte en el caso del Estado. Es por eso fundamental contrapesar con mecanismos de institucionalización en órganos colegiados, a los que me refería antes. Es decir, para poder precisamente ir trabajando con los subsecretarios y subsecretarias de los departamentos en forjar esa cultura común que nos tiene que permitir dar el salto hacia la Administración de la próxima generación. Creo que hay una sensibilidad común en cuanto a la necesidad de transformación, y el trabajo en órganos colegiados, junto al sistema de información funcional, favorece tener esa visión de conjunto y entender cuál es nuestra posición en el sistema. Es decir, no ver el procedimiento o el proceso como un fin en sí mismo, sino como un instrumento al servicio de la producción de bienes y servicios públicos.

Este enfoque puede ayudar a abordar transformaciones complejas, como las vinculadas a la simplificación administrativa. En simplificación administrativa, el trabajo de eliminar cargas procedimiento a procedimiento es muy complejo. Cada año identificamos procedimientos administrativos que deben ser simplificados gracias al trabajo extraordinario que se desarrolla a través de los convenios que firmamos con las organizaciones empresariales y sociales. Ese es un enfoque en el que llevamos los últimos quince años de simplificación, que es un enfoque muy valioso y que ha ahorrado muchísimas cargas administrativas a ciudadanos y empresas.

Pero cuando podamos examinar todos los procesos volcados al sistema de información funcional y desarrollemos análisis para identificar clústeres de procesos, podremos trabajar en el modelado inteligente de procesos de forma sistemática.

.....

*El conocimiento científico es una de las principales palancas para el progreso de las sociedades. Como bien sabe, el actual Gobierno de España tiene un claro compromiso con el enfoque de políticas basadas en evidencias. Para reforzar el papel de conocimiento científico en la toma de decisiones públicas, se requiere infraestructuras de datos robustas. ¿Qué arquitectura institucional están desarrollando para garantizar la calidad y accesibilidad de los datos públicos? ¿Cómo están trabajando para que las políticas públicas se basen más en evidencias y datos?*

.....

En primer lugar, enhorabuena por la colección de Science for Policy<sup>5</sup> (S4P) que estáis desarrollando desde el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). La verdad es que creo que es un logro extraordinario de esta legislatura. Un logro inspirado también por la Comisión Europea y Joint Research Centre de la Comisión Europea. Se ha hecho un trabajo fabuloso por parte de la Oficina Nacional de Asesoramiento Científico<sup>6</sup> (ONAC), que ya venía precedido por la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados<sup>7</sup> (Oficina C).

La creación de los puestos de asesores científicos en el corazón de la política, que siempre aquí lo sintetizamos con la expresión «llevar la ciencia al corazón de la política», ha sido fundamental. Los asesores científicos en los departamentos ministeriales están desarrollando una tarea extraordinaria. Hechas esas pinceladas de contexto, el reto fundamental de nuevo es estructurar la información. Esto se discutió largo y tendido en el Grupo de Expertos de Administración Pública de la Comisión Europea, al que asisten también representantes del Joint Research Centre. La idea de mapear las políticas públicas es absolutamente fundamental porque a partir de un mapa, de una estructura de información, se puede empezar a sistematizar los datos, que a su vez requieren tener su propia estructura de gobernanza. Es relativamente sencillo encontrar una estructura de gobernanza sólida y robusta para los datos en la Administración. Habrá que ver finalmente cómo se combinan los esfuerzos de distintos organismos, dónde queremos que se sitúe el Instituto Nacional de Estadística (INE), dónde queremos que se sitúen los expertos en datos, tanto los funcionales como los tecnológicos. Todo eso se va a ir construyendo a medida que se vaya desarrollando este nuevo enfoque, que es todavía muy novedoso.

Desde nuestra perspectiva, que habrá que combinarla con la del CSIC, la agencia de evaluación de políticas pública y con la de los actores de este ecosistema tan nuevo, es muy relevante sistematizar la información de modo que acompañe el proceso de institucionalización del análisis y evaluación de políticas

<sup>5</sup> Science for Policy es una colección de informes temáticos a través de los cuales se presenta evidencia científica sólida, generada en centros e institutos del CSIC, en torno a un problema científico y social, con el fin de transformar el conocimiento generado en el CSIC en contribuciones accesibles a un público no especializado y proporcionar información científica relevante que pueda respaldar la toma de decisiones políticas informadas y basadas en evidencia (evidence-based policy). Los diecisiete informes producidos hasta la actualidad están disponibles en: <https://www.csic.es/en/research/strategic-scientific-initiatives/science4policy>

<sup>6</sup> La ONAC es un órgano directivo del Gobierno de España encargado de establecer mecanismos institucionales para reforzar el papel de conocimiento científico en la toma de decisiones del Gobierno de España. Para ello, cuenta con una Red de Asesores/as Científicos/as Ministeriales (Real Decreto 759/2024, de 30 de julio), una Unidad de Asesoramiento Científico en el CSIC, convocatoria de proyectos de experimentación en políticas públicas y la participación en el diseño de protocolos para el asesoramiento científico en diferentes situaciones, incluidas crisis y emergencias.

<sup>7</sup> La Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados tiene como principal objetivo proveer a la Cámara de evidencias científicas sobre determinados temas de interés, con objeto de contribuir a la toma de decisiones informadas. La actividad de la Oficina se presta por el Congreso de los Diputados en colaboración con la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) desde 2021.

públicas. Una posible forma de ordenación son las áreas de gasto de los presupuestos generales del Estado. La clasificación funcional por programas de gasto puede ser una buena base para empezar a construir ese mapa de políticas públicas y todo el sistema de indicadores.

*La transformación de la Administración es la piedra angular que vehicula todas la medidas y programas implementados (o en fase de ideación) por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y la Secretaría de Estado de Función Pública. En este sentido, ¿Qué mecanismos de evaluación ex ante y ex post están implementando para medir el impacto de las reformas administrativas a nivel macro, meso y micro?*

Ahora, como sabéis, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas en la última reestructuración departamental pasó a depender del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. En la hoja de ruta del Consenso está previsto que el Instituto prepare el informe de evaluación *ex ante* del proyecto Consenso. Y para la evaluación *ex post* nos gustaría trabajar con la OCDE.

*La transformación digital pone encima de la mesa importantes cuestiones, como la brecha de competencias y capacidades entre los profesionales públicos. ¿Qué estrategias están desarrollando para la gestión del cambio organizacional? ¿Cómo se está abordando la digitalización de la Administración desde su Secretaría de Estado?*

La digitalización de la Administración española es uno de esos casos de éxito que se pueden examinar desde la perspectiva de la evolución de los indicadores internacionales. Es una de las fortalezas evidentes de nuestro modelo de Administración, y esa fortaleza obedece a unos planes de inversión muy meditados, alineados con todos los estándares internacionales. Hoy España forma parte del grupo de los *e-leaders* en cualquier organización, tanto UE como OCDE, y yo creo que es por haber desarrollado una política inversora en el ámbito tecnológico con muchísima anticipación y previsión, y teniendo muy claro a dónde se quería ir. Pero es verdad, como en todo proceso de transformación profundo, que lo que hay que abordar es la transición, y la transición digital es mucho más difícil que la transformación digital de las organizaciones. Me refiero a transición digital como el proceso que permite precisamente superar esas brechas que van desde las brechas de conocimiento de competencias digitales de los empleados públicos, las brechas de conocimientos digitales de quienes no son nativos digitales, pero también, y son muy importantes, las brechas que podríamos llamar gubernamentales de los nativos digitales. Es decir, de aquellos adolescentes que se manejan perfectamente con los móviles y con todo tipo de aplicaciones y herramientas y que, sin embargo, desconocen en sus configuraciones básicas cómo funciona la Administración, cómo acudir a una sede electrónica o cómo obtener un certificado digital. Es decir, que hay múltiples brechas que hay que atender.

El trabajo en la mejora de las competencias digitales de los empleados públicos, gracias a los fondos del PRTR, está permitiendo trabajar sobre la base de los marcos competenciales europeos. Ahora lo que tenemos que empezar es a medir los resultados, la línea de base o del punto de partida, y dónde queremos estar dentro de unos años. Hay que desarrollar una política de inversión sostenida en el tiempo para garantizar unas competencias digitales que permitan extraer el pleno rendimiento de los instrumentos de la Administración digital. Y llegamos también a otro desafío, y es que, como sucede –un clásico– en nuestro modelo de Administración, tenemos *islas de excelencia* en digitalización y utilización de tecnologías disruptivas, pero no toda la organización está al mismo nivel. De modo que tenemos que asegurar que existe un estándar homogéneo en toda la organización y avanzar hacia ese modelo de calidad total en capacidades de Administración digital.

*La gobernanza multinivel y la fragmentación institucional y organizativa es un desafío persistente en el proceso de adopción de decisiones y en la búsqueda de consensos intergubernamentales. Varios colegas académicos hemos estudiado cómo y en qué medida la pandemia supuso un salto hacia adelante (o no) en*

*materia de cooperación y coordinación entre niveles político-administrativos. En este sentido, ¿qué innovaciones institucionales están explorando para mejorar la coordinación intergubernamental? ¿Creen que hay margen de mejora dentro de los diferentes instrumentos y mecanismos ya existentes en el caso del modelo territorial español?*

---

La reflexión académica es muy iluminadora en este campo<sup>8</sup>. Uno de los hallazgos que creo que es el más contrastado es que las conferencias sectoriales –los principales órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública– funcionan bien allí donde las comisiones técnicas de cooperación son estables y se convocan con regularidad. El ámbito de Administración pública es precisamente uno de esos ámbitos que cuenta con tres comisiones sectoriales. Dos de ellas son comisiones sectoriales en sentido propio y una, la tercera, la de gobierno abierto, se reúne, aunque formalmente no tiene la condición de comisión sectorial. Las dos primeras son la Comisión de Coordinación de Empleo Público para las Políticas de Recursos Humanos, que se reúne habitualmente una vez al semestre aproximadamente, y la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, que también mantiene el ritmo de convocatorias y reuniones regulares. En estas comisiones abordamos temas de interés común a las tres Administraciones, hay una muy buena relación de colaboración y de confianza entre sus integrantes, se desarrollan a nivel de directores generales y esto ha permitido sentar las bases de una gobernanza multinivel en el ámbito de la Administración pública estable. La Conferencia Sectorial de Administración Pública es la que preside el ministro y a la que asisten los consejeros. También trata temas de empleo público, hay competencia básica del Estado. Pero al tener el desarrollo en las comunidades autónomas hay que pactar habitualmente un montón de estándares comunes y los desafíos son muy grandes.

Volviendo a la pregunta, ¿es posible llevar el proyecto de transformación de la Administración, que está fundamentalmente concebido para la Administración del Estado, a otros ámbitos territoriales? Yo creo que aquí se generan ciertas dinámicas interesantes que son la pura mimesis o aprendizaje institucionales, que también es muy interesante. En el ámbito de Administración funcionan mejor esos mecanismos que la coordinación ahora sobre la base de la competencia básica porque enseguida estaríamos invadiendo el ámbito propio de autoorganización de las Administraciones, que además están demostrando un enorme dinamismo y adaptación a los desafíos del entorno, porque todos debemos tener ese músculo ahora. Entonces es mucho más interesante compartir en distintos foros las experiencias. De hecho, el proyecto Consenso lo hemos abierto a la participación de funcionarios y funcionarias autonómicos y locales, de diputaciones, y han hecho grandes aportaciones porque ese aprendizaje institucional acaba siendo más sostenible.

El Plan de Gobierno Abierto es un buen ejemplo. El IV Plan por primera vez tuvo un horizonte temporal a cuatro años, lo cual lo ha hecho mucho más a gusto porque permite superar o ampliar el ciclo de legislatura y porque entre que se concibe el plan y se ejecuta y se evalúa al final trasciende el ciclo puramente electoral, y eso es muy importante. Y efectivamente, es un plan de Estado abierto, como se refiere la propia Alianza para el Gobierno Abierto, es decir, que integra los tres niveles de las Administraciones territoriales. Esto es un logro indiscutible de España; de hecho, por eso estamos en la presidencia del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y la cumbre mundial se va a celebrar en Vitoria. Y ahora queremos en el V Plan integrar también las otras dimensiones o, al menos, hacerlo a la par con el plan de Gobierno Abierto de Congreso de los Diputados.

El Foro de Gobierno Abierto es la estructura multiactor que hace posible esto. El foro tiene la singularidad de su composición paritaria: 64 miembros, 32 de las tres Administraciones públicas y 32 organizaciones de la sociedad civil y la academia. Es un grupo de trabajo que se constituyó en el año 2018 por una orden del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Pùblicas. Funciona muy bien, con una estructura de plenario, que se reúne una o dos veces al año, y que, sobre todo, cuenta con una configuración muy sólida de grupos de trabajo que también preserva la estructura paritaria Administraciones públicas-sociedad civil. Tiene cinco grupos de trabajo que se reúnen una vez al mes, donde los representantes de la Administración que asumen compromisos en los planes de gobierno abierto rinden cuentas ante la sociedad

<sup>8</sup> En este sentido, el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática del Gobierno de España emite información sobre el sistema autonómico español, su régimen jurídico y las relaciones de la Administración General del Estado con las comunidades autónomas. En concreto, realiza regularmente informes técnicos sobre el funcionamiento de estos órganos de cooperación multilateral (constitución de estas, reglamentos de funcionamiento, número de reuniones, órdenes del día, etc.). Información disponible en: [https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales.html](https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html)

civil del cumplimiento de los compromisos. Es una estructura de gobernanza muy interesante y que está también dando un rendimiento institucional muy notable. Ahora estamos inmersos en el proceso de cocreación del V Plan de Gobierno Abierto. Se inició con una serie de diálogos en la residencia de estudiantes, que eran unos encuentros más distendidos entre la dirección general de gobernanza y los representantes de la sociedad civil y de la academia para empezar a identificar los temas de interés para el V Plan, los grandes bloques. Luego esos diálogos dieron lugar a un documento marco, que se sometió a consulta pública. Como veis, Consenso está muy inspirado en este proceso: un documento marco, se reciben aportaciones, se elabora un borrador con aportaciones de todas las Administraciones, con una metodología estandarizada por la Alianza de Gobierno Abierto, las fichas de proyectos. Finalmente, el borrador se manda al foro y se abre a un proceso de consulta.

.....

*Desde una perspectiva más vinculada a la investigación, ¿qué áreas considera prioritarias para la agenda académica sobre Administración y gestión pública en los próximos años, tanto en España como a nivel internacional?*

.....

Es muy interesante esta pregunta. Yo creo que las líneas de investigación están contenidas en la comunicación ComPAct. Yo creo que la noción de *espacio administrativo europeo* es una noción poderosísima. Quizá estoy aquí condicionada por mi trayectoria académica que mencionaba al principio, pero cuando la Unión utiliza esta noción de *espacio* es para empezar a actuar en un ámbito en el que no había tenido ocasión de desplegar esta metodología tan interesante: primero, reconocer y unir a los Estados miembros en sus aproximaciones sobre las Administraciones públicas; en segundo lugar, proponer un proyecto común con un objetivo, y en tercer lugar, proporcionar los medios, en este caso son medios de financiación de proyectos, de las reformas e inversiones del plan de recuperación o de las propias indicaciones del semestre europeo. Es decir, está generando el espacio y las dinámicas para que las Administraciones de los Estados miembros de la Unión empiecen a mirarse entre sí y podamos empezar a aprender las unas de las otras en esta estructura multinivel. Yo creo que ahí, en la comunicación ComPAct, en el plan de acción de ComPAct, hay muchísimas líneas de investigación interesantísimas e incipientes ahora mismo.