

Impresión

Publicado por

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn, Alemania
info@fes.de

Departamento responsable

División Cooperación Internacional |
Departamento Política Global y Europea
www.fes.de/referat-globale-und-europaeische-politik

Responsabilidad del contenido y la edición

Nina Netzer | Democracia social internacional
nina.netzer@fes.de

Contacto

Christiane Heun
christiane.heun@fes.de

Traducción

Ignacio Hermo

Diseño

pertext | corporate publishing
www.pertext.de

Ilustraciones

edeos – digital education GmbH

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las de la Fundación Friedrich-Ebert (FES) ni las de la organización para la que trabaja el autor. No se permite el uso comercial de los materiales publicados por la FES sin el consentimiento de las FES por escrito. Las publicaciones de la FES no pueden utilizarse con fines electorales.

Junio 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-884-6

Aquí hallará otras publicaciones de la FES:

➤ www.fes.de/publikationen

Henning Meyer
Junio 2026

El Estado de Capacidades

Una visión progresista para el siglo XXI

Tabla de contenido

Introducción	3
Capacidad estatal	6
El proceso frena el progreso	8
¿Qué debe hacerse?	10
Reintegrar los servicios en torno a las necesidades de la ciudadanía	11
Capacidad personal	14
Los fundamentos de la libertad	16
Capacidades y el Estado de inversión social	17
Desmantelar las barreras: género y preferencias adaptativas	18
Burocracia frente a capacidad	19
Capacidad comunitaria	20
Relacionalidad social y práctica democrática	22
Infraestructura social, agencia y participación	24
Conclusión: Un nuevo marco progresista para el Estado	28

Estamos viviendo tiempos de profunda crisis política y desorientación. En las democracias occidentales y fuera de ellas, existe una sensación palpable de que el Estado ha perdido el rumbo. No se trata solo de que los servicios públicos estén sometidos a la presión de nuevos desafíos, de que las prácticas y tecnologías gubernamentales parezcan obsoletas, y de que las promesas de los políticos resulten cada vez más desconectadas de la realidad para gobernar. La cuestión de fondo es que es que nuestra concepción de un Estado progresista y democrático está quedando obsoleto precisamente en el momento en que sus propios fundamentos están siendo atacados por fuerzas autoritarias e iliberales. Debaticamos constantemente la reforma del Estado sin antes dar un paso atrás para responder a la pregunta fundamental:

“¿Para qué sirve realmente el Estado?”

Este ensayo sostiene que el progresismo necesita un nuevo enfoque que trate la eficacia administrativa, la oportunidad personal y la cohesión comunitaria como capacidades que se refuerzan mutuamente.

En 2025 y 2026, la Fundación Friedrich Ebert y *Social Europe* colaboraron en una serie de artículos que examinaban los debates globales sobre la reforma progresista del Estado. Los artículos revelaron un alto grado de confusión y una falta de fundamento filosófico sólido ante los ataques virulentos contra la estatalidad democrática. Un tema común emerge de la gobernanza contemporánea una profunda desconexión entre el aparato estatal y la realidad vivida por la ciudadanía. En Botsuana, por ejemplo, la ciudadanía está perdiendo la confianza en el tradicional “Estado paternal” que en otro tiempo garantizaba su sustento, pero que hoy ya no logra responder eficazmente en un contexto de recursos escasos. Mientras tanto, en Chile (considerado durante mucho tiempo el país

más eficiente de América Latina) los cuellos de botella burocráticos y el aumento de la inseguridad han allanado el camino al populismo antiestatal, demostrando que ni siquiera unos indicadores macroeconómicos brillantes bastan para proteger a una democracia de una crisis de legitimidad.

La serie de artículos también reveló que ni los vestigios del fallido experimento neoliberal de Nueva Zelanda, por el que el país fue durante mucho tiempo celebrado como referente mundial, ni la promesa de una modernización puramente tecnocrática ofrecen una senda sostenible hacia el futuro. Estonia, el primer Estado plenamente digital del mundo, está descubriendo que la eficiencia digital puede generar distancia emocional, creando un sistema técnicamente accesible, pero socialmente excluyente. Del mismo modo, el experimento de Albania con un ministro virtual basado en IA pone de relieve la vacuidad de las soluciones tecnológicas cuando están desconectadas de la auténtica voluntad política necesaria para abordar la corrupción y la desigualdad. La lección principal es clara:

Necesitamos un Estado eficiente, pero la eficiencia sin oportunidad personal y conexión mutua conduce a la alienación.

Sin embargo, en medio de esta desorientación, empiezan a vislumbrarse los brotes verdes de una nueva dirección. En Estados Unidos, la agenda “Abundancia”, popularizada por Ezra Klein y Derek Thompson, propone dejar atrás una política de restricciones y vetos hacia otra orientada a construir y ejecutar a gran escala: más vivienda, más energía limpia y más infraestructura. Mientras tanto, en España, el despliegue de un escudo social ha demostrado que el Estado aún puede actuar como garante del progreso

personal, siempre que actúe con rapidez y decisión para proteger las condiciones materiales de su ciudadanía. Estas luchas y experiencias diversas apuntan a una conclusión común: necesitamos un Estado que haga algo más que gestionar el statu quo. Necesitamos un Estado que construya activamente el futuro.

Durante el último cuarto de siglo, el pensamiento progresista sobre el Estado se ha desarrollado de forma fragmentaria, en ámbitos en gran medida autorreferenciales, con escasa atención a las aportaciones y aprendizajes de otros sectores. En uno de esos ámbitos, economistas y tecnócratas han debatido sobre la *capacidad estatal* y la estrategia industrial, centrando la atención en la eficiencia y a menudo pasando por alto las aspiraciones personales y la necesidad humana de pertenencia. En otro, sociólogos y teóricos políticos se preocupan por la erosión de la comunidad y de la confianza social, pero rara vez formulan propuestas concretas sobre cómo debería funcionar en la práctica una administración central. Un tercer ámbito se centra en los derechos individuales y el bienestar, a menudo sin abordar adecuadamente la maquinaria administrativa o las instituciones necesarias para garantizarlos. El resultado es una agenda progresista inconexa o bien inexistente. Estamos intentando resolver un problema sistémico con parches aislados.

Este ensayo sostiene que el camino a seguir no es elegir entre estas perspectivas, sino integrarlas. Necesitamos una nueva síntesis. Debemos dejar de considerar la eficiencia administrativa, la emancipación individual y la cohesión comunitaria como valores en competencia que deban sacrificarse unos en favor de otros. Más bien, deben conceptualizarse como capacidades que se refuerzan mutuamente.

Para comprender por qué esta síntesis es necesaria, debemos considerar los pilares fundamentales de la gobernanza: la confianza y la eficacia. Aunque a menudo se tratan





como objetivos separados, estas dos dimensiones están profundamente entrelazadas con el tejido social. Está ampliamente aceptado que la confianza es un requisito previo para la eficacia. Un Estado no puede implementar proyectos ambiciosos sin la cooperación voluntaria y la confianza de su ciudadanía.


Las campañas públicas de vacunación ilustran esta dinámica. Cuando los sistemas sanitarios son fiables y accesibles, la ciudadanía tiende a confiar más en las recomendaciones de salud pública, lo que incrementa la participación, mejora los resultados y consolida el respaldo a la provisión pública. Por el contrario, cuando los servicios son poco fiables o de difícil acceso, la desconfianza aumenta, disminuye el grado de cumplimiento y se debilita el apoyo a la intervención pública. Por tanto, una prestación eficaz puede sostener y reforzar la confianza, pero también puede erosionarla cuando no está a la altura.

Sin embargo, este círculo de retroalimentación descansa sobre un fundamento más profundo. Si bien puede reforzar o agotar la confianza existente, no puede crearla desde cero. La confianza fundacional —aquella que lleva a la ciudadanía a conceder el beneficio de la duda a una nueva política o a cumplirla incluso cuando el coste personal es elevado— no surge únicamente del desempeño del Estado. Más bien, es un producto social, generado a través de experiencias vividas de conexión, fiabilidad mutua, oportunidad y comunidad.

El modelo propuesto es el *Estado de Capacidades*. El objetivo es conceptualizar el Estado como una plataforma que ayuda a la sociedad a construir las capacidades necesarias para abordar eficazmente sus problemas. Esto exige actuar en tres ámbitos diferenciados que se refuerzan entre sí a la vez.

 En primer lugar, la *capacidad estatal*. La maquinaria gubernamental debe evolucionar más allá de la rigidez de la burocracia decimonónica. Cumplir las normas no es suficiente si el resultado es deficiente. El Estado debe evolucionar de un regulador centrado en los procesos, para llegar a ser un habilitador ágil orientado a resultados, capaz de abordar problemas complejos sin quedar paralizado por sus propios procedimientos.

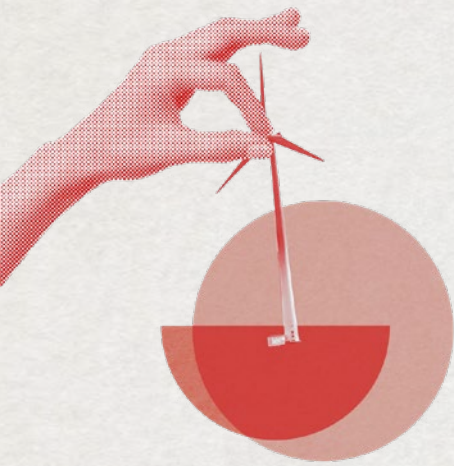
 En segundo lugar, la *capacidad personal*. Un Estado capaz requiere una ciudadanía capaz. Este enfoque va más allá de los modelos de bienestar que se centran en la compensación financiera. Exige un giro desde la relación a menudo transaccional entre el Estado y su ciudadanía hacia una más relacional, un principio que estuvo en el origen mismo de los Estados de bienestar nórdicos y escandinavos. El Estado debe proporcionar las condiciones y los marcos que permitan a las personas asumir riesgos, adaptarse al cambio y ejercer un control genuino sobre sus vidas.

 En tercer lugar, la *capacidad comunitaria*. La democracia no puede sobrevivir únicamente sobre la base de instituciones y procedimientos, sino que también existe en las relaciones interpersonales. Un Estado eficiente pero socialmente vacío acabará perdiendo su legitimidad. Por ello, el Estado debe cultivar activamente la infraestructura social y los espacios participativos donde pueda desarrollarse la confianza mutua, reconociendo que las comunidades fuertes y resilientes son un requisito previo para una gobernanza democrática y una estatalidad sostenibles.

A continuación, se desarrollan estas tres dimensiones y se explica cómo están relacionadas entre sí, mostrando que no necesitamos elegir entre un Estado fuerte, la oportunidad personal y una sociedad civil resiliente. En un auténtico *Estado de Capacidades*, estas tres dimensiones se refuerzan mutuamente.

Capacidad estatal





El Estado debe ser capaz de cumplir eficazmente sus promesas, ya sea construir infraestructuras de energía verde, proporcionar atención sanitaria asequible o garantizar la seguridad física y el Estado de derecho, elementos sin los cuales ninguna sociedad puede prosperar. De esto trata fundamentalmente la *capacidad estatal*. Aunque una prestación eficaz por sí sola no basta para reconstruir una confianza más amplia en el Estado, constituye, no obstante, una condición necesaria. Por el contrario, resulta inconcebible que la confianza en el Estado pueda restablecerse sin cumplir las promesas políticas.

Hoy, a mediados de la década de 2020, está muy extendida la percepción de que el Estado ofrece demasiado poco. Con demasiada frecuencia, los resultados de la acción estatal no satisfacen las expectativas legítimas de la ciudadanía. Si queremos superar los grandes desafíos de nuestro tiempo, necesitamos un Estado más eficaz.

Esto no significa que el Estado sea intrínsecamente improductivo. Al contrario, proporciona bienes públicos esenciales a una escala y con un grado de universalidad que ningún actor privado podría igualar. Por tanto, el desafío no consiste en sustituir o desacreditar la acción estatal, sino en afinarla y modernizarla. Debemos concebir un Estado que actúe como arquitecto de un futuro compartido, y no como mero taller de reparaciones del statu quo.

La modernización administrativa integral es crucial en este contexto. El problema es que el Estado administrativo sigue operando principalmente dentro de estructuras rígidas y jerárquicas basadas en gran medida en principios decimonónicos. Estas estructuras propias de otra época conducen a resultados insuficientes y, para colmo, a menudo desmotivan al personal de la administración pública en lugar de incentivarlo a impulsar activamente mejores resultados.

¿Por qué son tan cruciales las administraciones estatales? Están en el núcleo de la estatalidad porque cumplen dos funciones clave. En primer lugar, actúan como interfaz directa entre la ciudadanía y el Estado. Es aquí donde se produce el contacto directo, especialmente en el ámbito local. Y también es aquí donde se hacen visibles las discrepancias entre la experiencia cotidiana de la ciudadanía y su trato con la administración. Las herramientas digitales, por no mencionar la inteligencia artificial (IA), ampliamente extendidas en el sector privado, siguen estando infrautilizadas en la administración pública. Esto genera la percepción de un Estado ineficiente y obsoleto, erosionando la relación personal entre la ciudadanía y las instituciones públicas y creando una relación que necesita reconstruirse con urgencia (véase *capacidad personal*).

Sin embargo, las administraciones no son solo interfaces con la ciudadanía, sino que también son los órganos ejecutivos de los gobiernos. Existe la creencia generalizada de que los gobiernos recién elegidos se instalan en los ministerios y comienzan a implementar su agenda política desde el primer día. Sin embargo, esto en la práctica no funciona así, ya que los engranajes del gobierno se mueven con lentitud.

Sin administraciones adaptables y eficaces, las prioridades y

los programas políticos sencillamente no pueden hacerse realidad. Cuando las promesas políticas al electorado no se cumplen adecuadamente, se genera frustración y se agrava la pérdida de confianza en el Estado, lo que termina por erosionar la sustancia misma de la democracia. Este es el círculo vicioso que debe romperse.

El proceso frena el progreso

Así pues, la gran pregunta es: ¿por qué las administraciones no funcionan como deberían? A comienzos del siglo XX, el sociólogo Max Weber analizó la burocracia como forma de gobernanza, contrastándola con la monarquía y el liderazgo carismático. El núcleo de su tipología era la primacía de la racionalidad y de procedimientos administrativos transparentes y regidos por normas. Un siglo después, el sistema estatal sigue estando orientado principalmente a los procesos, pese a que las tareas y la complejidad a las que deben hacer frente los Estados han cambiado de manera radical. Con demasiada frecuencia, la acción gubernamental se centra en el proceso en lugar de en el resultado que debe alcanzarse. Este privilegio del proceso sobre el resultado constituye un problema fundamental para las administraciones y un obstáculo crítico que la *capacidad estatal* pretende abordar.

En su libro sobre liderazgo político, el ex primer ministro británico Tony Blair, que ha asesorado a gobiernos de todo el mundo desde que dejó el cargo, formuló la misma observación



cuando escribió que “ante todo, [las burocracias] se ocupan del proceso. El proceso es su juego. Antes de que alguien desprecie el proceso, hay que decir que importa. Es un medio digno para un fin. El problema es su tendencia a convertirse en el fin, a adquirir vida propia, extinguiendo así la creatividad y la innovación y enredando el objetivo deseado de la política en un bucle continuo de deliberación en lugar de decisión”.



La multitud de actores implicados en la mayoría de las cuestiones políticas conduce inevitablemente a procedimientos prolongados y a una cultura de objeción. La teoría de los actores con veto de George Tsebelis ofrece una explicación clara y directa. Los actores con veto son individuos o grupos cuyo consentimiento es necesario para modificar el statu quo. Cuanto mayor es el número de actores con veto y mayores son las diferencias ideológicas entre ellos (como suele ocurrir cuando intervienen distintos ministerios), más difícil resulta aplicar cambios significativos a las políticas existentes, independientemente de su contenido. Así es precisamente como el statu quo se enquistaba, dando lugar a un sistema lento y resistente al cambio. Dado que los mismos actores que crearon el statu quo son quienes deben modificarlo, la resistencia al cambio no resulta sorprendente.

Lo que el Estado administrativo suele producir son regulaciones exhaustivas en cada vez más ámbitos de la vida, lo cual forma parte del problema. En esencia, las regulaciones no son sino la definición de procesos basados en reglas que otros deben seguir. En la práctica, la lógica del marco de la administración estatal se traslada al mundo exterior. Es cierto que cada regulación individual suele estar bien justificada de manera aislada, reflejando la racionalidad del sistema administrativo. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que, en conjunto, una regulación excesivamente amplia y detallada suele asfixiar la consecución de resultados.

Paradójicamente, esta práctica también obstaculiza al propio Estado. Por ejemplo, si los procedimientos de planificación o los códigos de edificación son tan extensos y complejos que iniciar proyectos de construcción lleva varios años, los objetivos políticos, especialmente en el ámbito de la vivienda pública (un área política crítica en muchos países), se vuelven cada vez más difíciles de alcanzar. Así, pese a la creciente necesidad de vivienda asequible, especialmente en las zonas urbanas, Alemania construye hoy significativamente menos viviendas al año que en la década de 1970. El gobierno de Scholz fijó objetivos ambiciosos en materia de vivienda, pero quedó muy lejos de alcanzarlos, lo que pone de relieve el carácter estructural del problema de ejecución.

Los problemas derivados de un sistema sobrerregulado y orientado a los procesos son menos graves cuando la tarea consiste en gestionar el statu quo. En última instancia, los actores con veto también

proporcionan estabilidad política. Sin embargo, defender el statu quo es precisamente lo que hoy no se necesita. Los gobiernos progresistas deberían asumir el poder con agendas ambiciosas y transformadoras, y con la capacidad real de llevarlas a la práctica. La tarea hercúlea de abordar las cuestiones definitorias de nuestro tiempo sencillamente no puede lograrse con un Estado orientado al proceso.

Por ello, todo el sistema administrativo necesita con urgencia una reforma que centre la atención en la calidad de los resultados y no en los procesos. Esto no significa abandonar los objetivos políticos ni reducir el tamaño del Estado por sí mismo. Los eslóganes políticos como “Reducir la burocracia” o “Recortar el Estado” (al estilo del Departamento de Eficiencia Gubernamental de EE. UU., abreviado DOGE) no constituyen una agenda de reforma seria ni creíble. No sorprende, por tanto, que DOGE fuera abandonado discretamente tras unos meses caóticos en los que sembró el caos. Identificar los verdaderos cuellos de botella en la ejecución y reformar estructuras obsoletas es algo radicalmente distinto de la postura ideológica de que el sector público es inherentemente improductivo. Lo primero es un requisito para una gobernanza progresista; lo segundo es un mito de derechas que el *Estado de Capacidades* rechaza explícitamente.

La orientación a resultados implica perseguir objetivos políticos con medios flexibles y dotar a administradores públicos bien formados de la capacidad para tomar decisiones

valientes, colaborar con todas las partes interesadas y desarrollar enfoques innovadores. Este es el núcleo de la *capacidad estatal*.



¿Qué debe hacerse?

En términos concretos, deben desarrollarse nuevos enfoques especialmente en cuatro ámbitos: las estructuras institucionales, la política de recursos humanos, la tecnología y la prestación de servicios. En primer lugar, las estructuras jerárquicas y los compartimentos temáticos que caracterizan a muchas administraciones deben abrirse gradualmente a nuevas formas de trabajo, con mayor orientación a proyectos y menos jerarquías. Esta es una tarea de largo recorrido que no puede resolverse de la noche a la mañana. Sin embargo, existen posibles logros que podrían implementarse con rapidez.

Partiendo de los trabajos de Mariana Mazzucato, el enfoque de concentrar las principales prioridades políticas en “misiones” constituye, en esencia, un intento de superar los obstáculos estructurales existentes mediante una atención sostenida y decidida a los objetivos centrales y a su cumplimiento. Esta es precisamente la idea que subyace a los *Mission Delivery Boards* propues-

tos por Keir Starmer al inicio de su mandato. El escaso progreso logrado desde entonces no hace sino subrayar la profundidad del desafío estructural.

Los *Mission Delivery Boards* deben adaptarse a los respectivos contextos nacionales y configurarse específicamente para impulsar las prioridades políticas clave. Atraviesan las estructuras institucionales, rompen compartimentos estancos, agilizan la toma de decisiones y supervisan los avances. Si se diseñan de manera eficaz, los *Mission Delivery Boards* pueden ser altamente efectivos, ya que constituyen una de las pocas medidas a corto plazo que los gobiernos pueden aplicar para lograr mejoras significativas. Si se diseñan de manera inadecuada, se convierten en una capa más de procedimiento, sin generar resultados reales. Por ello, los *Mission Delivery Boards* necesitan estructuras de apoyo temporales que protejan el trabajo en los objetivos estratégicos clave frente a las presiones tácticas del día a día que suelen absorber la labor gubernamental. Dicho de forma sencilla, al término de un mandato lo que cuenta es haber logrado avances sustanciales en las cuestiones centrales, y no haberse dejado arrastrar por escándalos políticos o por la agenda mediática del momento.

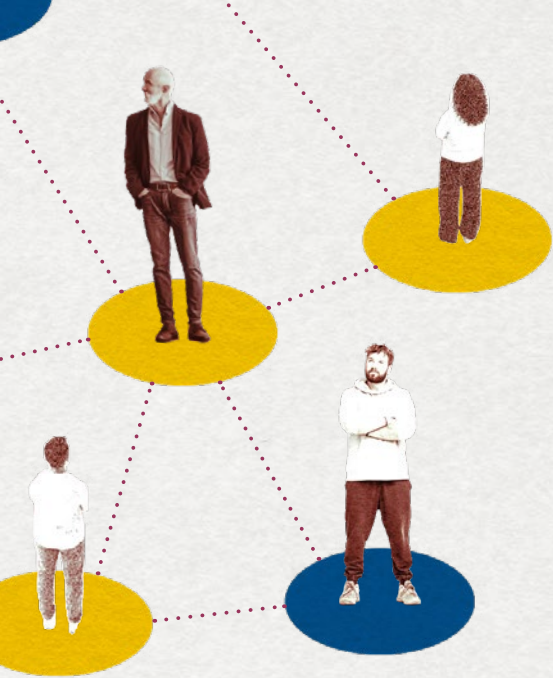
Otra medida eficaz a corto plazo para mejorar el rendimiento gubernamental es difundir las buenas prácticas con mayor eficiencia. La naturaleza compartimentada y ensimismada de muchas instituciones administrativas también conduce a que el conocimiento organizativo y transferible quede bloqueado. Una mejor difusión de las buenas prácticas puede generar mejoras significativas, especialmente en países altamente descentralizados. Resulta crucial que existan entidades externas (por ejemplo, un Instituto de Gobierno) que analicen sistemá-



ticamente las prácticas políticas nacionales e internacionales y conviertan las lecciones extraídas en conocimiento operativo y aplicable. Una ejecución gubernamental eficaz requiere liderazgo político. No obstante, ese liderazgo necesita aportaciones que los propios órganos administrativos, por lo general, no están en condiciones de generar por sí mismos. En la práctica, incluso el liderazgo político más ambicioso suele verse lastrado por la falta de información útil; esto debe cambiar.

A medio y largo plazo, una reforma institucional sostenible solo es posible mediante un cambio cultural dentro de las propias administraciones, lo que requiere, entre otras cosas, nuevas prácticas de contratación. En muchos países, las carreras en la administración pública son demasiado inflexibles debido a un intercambio insufi-





ciente de personal entre los sectores público, privado y académico. En el futuro, la rígida carrera funcionarial no debería seguir considerándose el pilar inamovible de la política de recursos humanos de la administración.

Existe abundante evidencia de que las organizaciones se enriquecen con la diversidad de perfiles profesionales y trayectorias vitales. En las administraciones públicas, sin embargo, es frecuente que las personas desarrollen toda su trayectoria profesional dentro de itinerarios en gran medida predeterminados, que no siempre generan los incentivos personales más adecuados. Para orientarse verdaderamente a los resultados, las administraciones deben adoptar una cultura más innovadora y emprendedora, como acertadamente señala Mariana Mazzucato. Este cambio cultural también debe reflejarse en las políticas de recursos humanos.

La reforma estructural también requiere la introducción cuidadosa de tecnologías modernas. Esto incluye un uso más eficaz de las herramientas digitales, especialmente de la IA controlada de forma autónoma. En el contexto estatal, el componente de “control autónomo” es crítico: la incorporación de herramientas digitales debe ir acompañada de soberanía tecnológica, y no derivar en depen-

dencias externas, cautividad frente a proveedores (*vendor lock-in*) o pérdida de control sobre datos estratégicos. El uso de software libre y de código abierto para asegurar la soberanía tecnológica será esencial en esta transición.

El despliegue tecnológico implica dos etapas. En una primera fase, la inteligencia artificial servirá de apoyo a los actuales flujos de trabajo administrativos, todavía orientados a los procesos. Esto es necesario para garantizar la capacidad operativa general del Estado, ante la inminente jubilación de la generación del *baby boom*. Según un estudio de la consultora PwC, solo el sector público alemán afrontará una escasez de al menos un millón de trabajadores cualificados de aquí a 2030.

En una segunda etapa, la IA, junto con una política de recursos humanos reformada, debe actuar como catalizador de un cambio cultural orientado a los resultados. Una de las capacidades más relevantes de la inteligencia artificial es su facultad para analizar grandes volúmenes de datos y convertirlos en información útil para la toma de decisiones estratégicas. A medio plazo, esto permitirá establecer un nuevo estándar de formulación de políticas basada en la evidencia y de gestión pública guiada por datos, siempre que se evite la tentación de buscar evidencias que justifiquen decisiones ya tomadas en lugar de fundamentar las decisiones en evidencias sólidas. Ambas fases son imprescindibles para avanzar desde una lógica centrada en los procesos hacia otra orientada a los resultados.

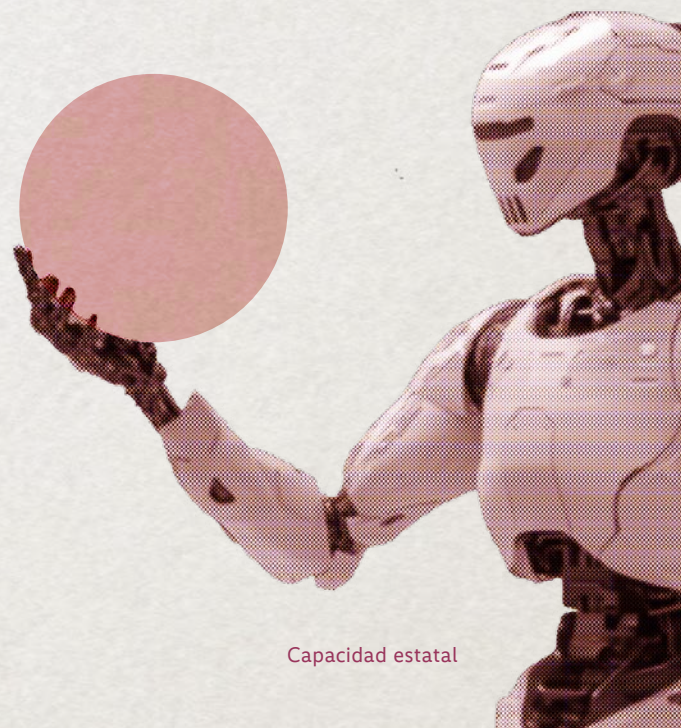
En este contexto, resulta fundamental implicar a todo el personal en el proceso de transformación. El cambio cultural

solo puede tener éxito si las personas están motivadas y dispuestas a afrontar el cambio, que nunca funciona si se impone por la fuerza.

Reintegrar los servicios en torno a las necesidades de la ciudadanía

Además, el giro de la gobernanza hacia una orientación a resultados exige replantear de manera profunda el diseño y la prestación de los servicios públicos. Aquí es donde el concepto de Digital Era Governance (DEG), tal como lo exponen Patrick Dunleavy y Helen Margetts, cobra una relevancia particular. DEG supone un alejamiento de los enfoques fragmentados y orientados a procesos característicos de la administración pública tradicional, así como de los enfoques de Nueva Gestión Pública (New Public Management, NPM) de la década de 1990. En contraste con estos enfoques, subraya tres principios centrales: la reintegración de los servicios, un enfoque integral centrado en las necesidades y una digitalización plena.

La reintegración consiste en derribar las barreras artificiales entre departamentos y servicios públicos para ofrecer a la ciudadanía una experiencia fluida, en lugar de obligarla a abrirse paso por laberintos burocráticos. El enfoque integral centrado en



las necesidades desplaza la atención desde la comodidad administrativa del gobierno hacia las necesidades reales de la ciudadanía, organizando los servicios en torno a los logros vitales y los recorridos del ciudadano, en lugar de hacerlo según carteras administrativas y compartimentos estancos. El diseño de los servicios digitales de gobierno de cara al público no debe venir dictado por estructuras internas obsoletas.

En este contexto, la digitalización no consiste simplemente en trasladar los procesos existentes al entorno online, sino en rediseñar de forma fundamental el funcionamiento del gobierno para aprovechar plenamente las capacidades que ofrece lo digital. Estos principios permiten a los gobiernos responder de manera genuina a las necesidades de su ciudadanía, en lugar de esperar que esta se adapte a las estructuras gubernamentales existentes.

La implementación de los principios de DEG requiere portales gubernamentales y plataformas digitales que actúen como puntos únicos de acceso, permitiendo a la ciudadanía interactuar con el Estado sin necesidad de comprender su organización interna. Este enfoque

afrenta de manera directa la desconexión antes señalada entre las experiencias digitales que las personas viven en su día a día y las interfaces, a menudo obsoletas, de la administración pública. Supone un giro conceptual más profundo: dejar de considerar a la ciudadanía como mera destinataria de trámites burocráticos para reconocerla como usuaria cuyas necesidades deben orientar el diseño y la prestación de los servicios. Como se explicará en la sección sobre *capacidad personal*, esto es crucial para que el Estado se convierta en una auténtica fuerza habilitadora.

Otro paso importante es abrir las estructuras a métodos participativos. Estos procedimientos fomentan la confianza en el Estado y facilitan soluciones prácticas. La tecnología puede desempeñar aquí un papel decisivo mediante la implantación de mecanismos de participación digital. Estos enfoques aumentan la transparencia y la legitimidad de las decisiones estatales, reduciendo la distancia entre el Estado y su ciudadanía. Sin embargo, es crucial que la participación no se limite únicamente a la participación digital, como se debatirá bajo el epígrafe de *capacidad comunitaria*.

Como señaló Jan Zielonka, los nuevos modelos de coprestación de servicios con organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden reforzar la capacidad del Estado para atender las necesidades de la ciudadanía, al tiempo que fortalecen el capital social y la confianza. Esto también vincula la *capacidad estatal* directamente con la dimensión de *capacidad comunitaria*. El argumento de Zielonka se basa en la idea de que el Estado no necesita ser el único proveedor de servicios públicos para seguir siendo el garante de los bienes públicos. Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil suelen disponer de conocimiento local, flexibilidad y confianza comunitaria, de los que carecen las burocracias estatales tradicionales. Al establecer alianzas auténticas de coprestación con estas organizaciones (en lugar de limitarse a externalizar o subcontratar servicios), los gobiernos pueden aprovechar estas fortalezas sin renunciar a la rendición de cuentas democrática ni a la orientación estratégica.

El potencial de la coprestación va mucho más allá de simples mejoras en la eficiencia. Cuando se implementa adecuadamente, puede reforzar la participación demo-



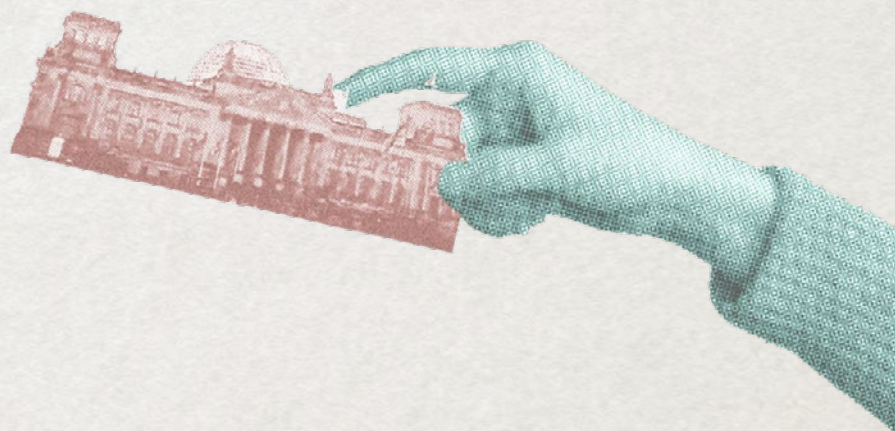
crítica al otorgar a la ciudadanía y a las comunidades un papel directo en el diseño y la prestación de los servicios. También puede fomentar la innovación al permitir que prosperen múltiples enfoques, en lugar de imponer un único modelo uniforme. Este enfoque también permite aprender de las mejores prácticas. Además, la coprestación puede fortalecer la resiliencia al articular redes diversas de provisión, en lugar de depender exclusivamente de la *capacidad estatal*.

Como se ha señalado, las reformas de las estructuras institucionales, las políticas de recursos humanos, la tecnología y la prestación de servicios deben estar interconectadas e implementarse de forma iterativa para modernizar sistemas y prácticas obsoletos. Centrar la acción pública en la obtención de resultados —a lo que en debates recientes se ha denominado también *deliverism*— es fundamental y supone una corrección necesaria tras décadas de gobernanza excesivamente centrada en los procedimientos. Sin la capacidad de ofrecer resultados tangibles de manera eficiente y a gran escala, el Estado no podrá afrontar los desafíos de nuestro tiempo.

Sin embargo, orientarse a los resultados no significa eliminar toda fricción. La *capacidad estatal*, tal como se concibe aquí, no se refiere únicamente a un Estado que actúa con eficiencia, sino también a uno que lo hace conforme a principios democráticos. La existencia de Estados altamente capaces pero no democráticos demuestra que la competencia administrativa por sí sola es insuficiente para satisfacer las aspiraciones progresistas. Para el progresismo, la capacidad que realmente importa es aquella que está arraigada en la democracia y sujeta a la rendición de cuentas pública. Esta distinción es importante porque la legitimidad democrática de entrada genera fricción al imponer restricciones al diseño e implementación de políticas, lo que puede ralentizar la

ejecución y complicar su puesta en práctica. Por tanto, este tipo de fricción constituye un rasgo inherente de la gobernanza democrática, no un defecto.

Sin embargo, la *capacidad estatal* representa solo una dimensión de una comprensión progresista renovada del Estado. Debe complementarse con las otras dos dimensiones igualmente importantes: la *capacidad personal* y la *capacidad comunitaria*.



Mientras que la *capacidad estatal* se centra en la dimensión administrativa del modelo del *Estado de Capacidades*, la *capacidad personal* desplaza la atención hacia el elemento humano de la estatalidad, superando la concepción de la ciudadanía como mera receptora pasiva de servicios públicos.

Reconfigura la relación entre el Estado y la persona, y este enfoque se amplía posteriormente, en la dimensión de la *capacidad comunitaria*, hacia una nueva comprensión de la relación entre el Estado y las comunidades de ciudadanos.

La *capacidad personal* concibe a la ciudadanía como agentes activos, y no como meros actores

transaccionales, que necesitan determinadas formas de apoyo para desenvolverse en un mundo cada vez más complejo y desarrollar plenamente su potencial dentro de una sociedad dinámica basada en el espíritu comunitario y la reciprocidad social. En este contexto, la *capacidad personal* se apoya en la promesa histórica socialdemócrata de emancipación: el derecho y la ambición de llevar una vida autodeterminada. Sostiene que el Estado no debe concebirse ni como un gestor paternalista de la vida de las personas ni como un proveedor distante de servicios meramente básicos. Más bien, el Estado debe actuar como un facilitador activo de una libertad personal real, enraizado en instituciones colectivas basadas en la solidaridad.

Por ello, debemos alejarnos de una visión transaccional de la relación ciudadanía-Estado y avanzar hacia una comprensión de carácter relacional. La *capacidad personal* ofrece una base sólida sobre la que las personas pueden construir vidas plenas y realizadas. Sin embargo, esta relación no

es unidireccional, sino que implica reciprocidad: a través de la *capacidad comunitaria* y de la gobernanza participativa, se espera que la ciudadanía desempeñe un papel activo en la esfera pública. No son solo receptores de servicios estatales; son participantes activos en el Estado.

Construir una plataforma de *capacidad personal* exige articular de nuevo los conceptos filosóficos de libertad y capacidad con la economía política del Estado de bienestar contemporáneo. Esto abarca desde la distinción de Isaiah Berlin entre libertad negativa y positiva, pasando por el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum, hasta la arquitectura institucional del Estado de inversión social, tal como la describe Anton Hemerijck. La *capacidad personal* se basa en la idea de que el Estado debe posibilitar la emancipación personal a lo largo de la vida de la ciudadanía.

Los fundamentos de la libertad

Para articular un concepto de *capacidad personal* adecuado para la gobernanza estatal, es preciso resolver primero la tensión entre proteger al individuo frente al Estado y empoderarlo a través de él. Esta tensión puede comprenderse mejor mediante la célebre distinción de Isaiah Berlin entre libertad negativa (“libertad de”) y libertad positiva (“libertad para”). La libertad negativa se define como la ausencia de obstáculos o coerción. Este concepto sustenta la visión liberal clásica del Estado vigilante nocturno, en la que la función principal del gobierno es garantizar la no injerencia. En contraste, la libertad positiva refleja la oportunidad de ser dueño de la propia vida; es decir, ejercer la autodeterminación y desarrollar el propio proyecto vital y

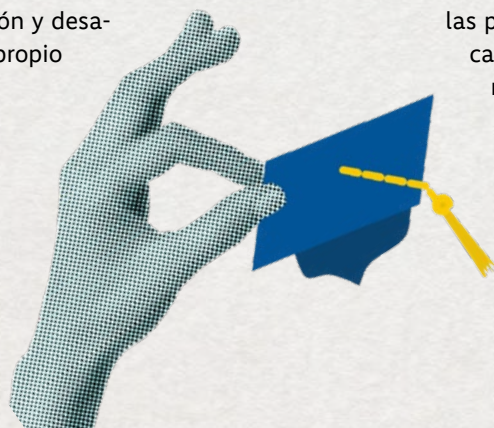
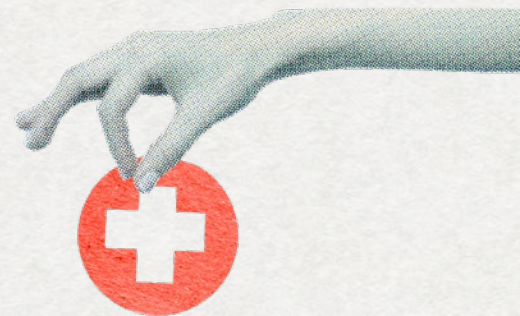
potencial, sin que el Estado derive hacia el paternalismo o la tiranía al pretender decidir qué deberían querer o a qué deberían aspirar sus ciudadanos. Habilitar no es prescribir.

La *capacidad personal* operacionaliza una visión de libertad positiva construyendo una plataforma que permite a la ciudadanía llevar vidas plenas y emancipadas. Este enfoque postula que una libertad positiva genuina requiere que existan condiciones habilitantes como la salud, la educación, la seguridad material y el capital social. En lugar de imponer una visión única de la “buena vida”, el Estado debería proporcionar una plataforma robusta que permita a personas diversas construir y perseguir sus propias visiones.

El enfoque de capacidades, desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum, ofrece el fundamento teórico para comprender el funcionamiento general de esta función habilitadora. Este enfoque se diferencia de la economía del bienestar convencional, que tradicionalmente evalúa el bienestar a partir de indicadores materiales como el ingreso u otras medidas de utilidad.

Amartya Sen sostuvo que los recursos son meros medios para un fin, no fines en sí mismos. La igualdad de recursos puede seguir conduciendo a una desigualdad significativa de capacidades porque las personas difieren en su capacidad para convertir recursos en bienestar.

Por ello, el Estado debería centrarse en las capacidades como libertades reales, y no



únicamente en la (re)distribución de ingresos y bienes, aunque esta última siga siendo indispensable.

Sobre la base del trabajo de Sen, Martha Nussbaum aportó un fundamento normativo mínimo para este marco al sostener que ciertas capacidades humanas son tan fundamentales para la dignidad humana que deben estar garantizadas por el Estado. Su listado de estas capacidades proporciona, por tanto, una base normativa sobre la cual se puede construir la *capacidad personal*.

Capacidades y el Estado de inversión social

Los ideales filosóficos requieren herramientas políticas y económicas para su realización. Esto plantea la pregunta crucial de cómo puede un Estado construir eficazmente una plataforma para la *capacidad personal*. La respuesta reside en la evolución del Estado de bienestar, trascendiendo tanto las tradiciones beveridgianas como bismarckianas.

La distinción entre el sistema beveridgiano y los modelos continentales bismarckianos radica en si el objetivo principal del Estado es la habilitación universal o el seguro vinculado a los ingresos. Los sistemas continentales se concibieron como seguros profesionales, que ofrecían prestaciones vinculadas al nivel de ingresos y directamente asociadas a las cotizaciones del trabajador. El objetivo era asegurar que se mantuviera su nivel de vida. En cambio, el Informe Beveridge original proponía un sistema

universal radical financiado principalmente mediante impuestos generales. El objetivo consistía en garantizar un mínimo de subsistencia uniforme para toda la ciudadanía.

En las últimas décadas, los debates sobre el Estado de bienestar se han desplazado hacia el concepto de Estado de inversión social, que prioriza “preparar” sobre “reparar” y, por ello, está estrechamente ligado al enfoque de capacidades. Este giro representa más que un cambio de énfasis en las políticas. Tanto los Estados de bienestar beveridgianos como los bismarckianos se diseñaron principalmente en torno a la vida laboral adulta y la jubilación, reflejando un modelo que daba por supuesto al varón como sustentador de manera implícita.

Este limitado enfoque se volvió insostenible a medida que, desde la década de 1980, se transformaban las estructuras familiares, los roles de género y los mercados de trabajo. En respuesta a estos profundos cambios demográficos y sociales, el Estado de inversión social ancla el bienestar en todo el trascurso de vida, desde la primera infancia hasta la vejez. Así, también abre el camino hacia una igualdad de género real. Políticas como la educación y el cuidado universales en la primera infancia no solo invierten en las capacidades de los niños; también permiten una mayor participación femenina en el mercado laboral y ayudan a dismantelar las desventajas estructurales inherentes al modelo



tradicional del varón sustentador que estaban incorporadas en la propia arquitectura del Estado de bienestar.

En términos de eficacia, la inversión social supera a los enfoques alternativos, lo que la convierte en una opción económicamente sensata. El objetivo principal de la política social debería ser maximizar las oportunidades vitales para todos. Las mejoras en empleo y productividad derivadas de reformas de inversión social sensibles al ciclo de vida son esenciales para la prosperidad futura y el bienestar social de las economías del conocimiento envejecidas.

Anton Hemerijck conceptualizó este enfoque en términos de una triada de funciones de política: *stocks*, *flows* y *buffers*. Los *stocks* (capital humano) se refieren a políticas que invierten en la calidad de las capacidades, como la educación en la primera infancia, el aprendizaje a lo largo de la vida y una buena salud. Los *flows* (transiciones del ciclo de vida) incluyen políticas que facilitan transiciones entre etapas vitales, como el paso de la escuela al trabajo, del trabajo al cuidado de otras personas y entre empleos. Los *buffers* (protección social) proporcionan redes de seguridad de ingresos adecuadas y seguridad social.

Es importante subrayar que no existe un conflicto inherente entre estas tres funciones. Aunque la retórica de un Estado activo suele enfatizar los



stocks y los *flows*, la *capacidad personal* también subraya la importancia de los *buffers*. En las décadas de 1990 y 2000, el pensamiento progresista incurrió con frecuencia en el error de considerar los *buffers* como instrumentos pasivos o improductivos. Esto contradice un enfoque de capacidades porque asume que la coerción económica es necesaria para motivar a las personas a dejar de solicitar prestaciones. Aunque el abuso del sistema de prestaciones debe prevenirse y sancionarse siempre, no es necesario recurrir a metáforas como la del “trampolín social” frente a la “red de seguridad” si se parte de la convicción de que el ser humano aspira de forma natural a llevar una vida autodeterminada. Unos *buffers* adecuados son un requisito previo para la agencia personal y deben conceptualizarse como tal.

Sin una protección razonable de los ingresos, las personas no pueden asumir los riesgos que a menudo son necesarios para invertir en sí mismas. Por ejemplo, no pueden abandonar un mal puesto de trabajo para formarse de nuevo y acceder a otro mejor si los riesgos asociados son demasiado elevados. La pobreza y la inseguridad consumen ancho de banda cognitivo. Un ciudadano sometido a la presión de un posible descenso social difícilmente puede dedicarse a planificar a largo plazo o ejercer una ciudadanía activa.

Por ello, el modelo de inversión social no debe explotarse como herramienta neoliberal para forzar a las personas a empleos de baja calidad. Más bien, debería ser un proyecto emancipador que permita a las personas asumir riesgos mediante seguridad colectiva. El Estado de bienestar es una institución colectiva que absorbe los grandes riesgos vitales, liberando a las personas para centrarse en sus decisiones vitales. Desde esta perspectiva, un Estado de bienestar generoso con los incentivos adecuados no es una hamaca que induzca a la pereza; sino una plataforma habilitadora

que incentive a las personas para que aspiren a más. Los *buffers* garantizan que, cuando la ciudadanía atraviesa dificultades, no quede abandonada a su suerte, sino respaldada por un sistema que le permite reconstruir sus capacidades.

Desmantelar las barreras: género y preferencias adaptativas

Para realizar todo el potencial de la *capacidad personal*, debemos afrontar el hecho de que el Estado nunca ha sido neutro. Los modelos tradicionales del Estado de bienestar han mostrado que las instituciones estatales no solo han reflejado, sino que también han reproducido activamente relaciones de poder de género mediante leyes, políticas y prácticas administrativas. Por ello, un *Estado de Capacidades* para todos no puede apoyarse en un universalismo puramente teórico que trate a toda la ciudadanía como si partiera de la misma línea de salida. En su lugar, debe reconocer que las realidades vitales son profundamente desiguales y orientar sus esfuerzos en consecuencia. El género se intersecta con la clase social, la trayectoria migratoria y otros factores, generando condiciones de partida específicas que condicionan el acceso de las personas a la seguridad económica, la participación política y la capacidad de actuar por sí mismas. En consecuencia, el Estado debe combinar principios universalistas con intervenciones específicas que contribuyan activamente a equilibrar las condiciones de partida. La igualdad de oportunidades es una aspiración, no una realidad, y no se alcanzará automáticamente.

Una de las barreras estructurales más significativas para la capacidad personal es la distribución desigual del trabajo de cuidado.

Actualmente, la “economía del cuidado”, un eufemismo para el trabajo doméstico no remunerado y cuidados profesionales a menudo mal pagados, recae mayoritariamente sobre las mujeres. Este desequilibrio estructural limita gravemente la soberanía sobre el propio tiempo, un recurso fundamental para el ejercicio efectivo de la libertad. Sin control sobre nuestro tiempo, la libertad positiva queda en gran medida reducida a un concepto teórico. En consecuencia, unos servicios públicos sensibles a la igualdad de género deben ir más allá de las transferencias convencionales. Deben proporcionar una infraestructura de cuidados robusta, que incluya servicios de cuidado infantil, enfermería y movilidad de alta calidad, tal como se establece en el enfoque de inversión social. La reorganización de los cuidados no es solo una cuestión del mercado laboral; también es un requisito previo para la *capacidad personal*, al generar los espacios habilitadores necesarios para que las personas puedan perseguir su autodeterminación al margen de los roles de género tradicionales.

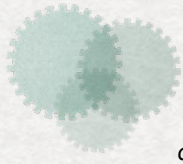
Además, el Estado debe garantizar las redes de seguridad, tanto psicológicas como materiales, que permitan a las personas ejercer plenamente su capacidad de acción. El concepto de “preferencias adaptativas” nos alerta de que las personas a menudo ajustan sus deseos para adecuarlos a sus circunstancias limitadas. Por ejemplo, las mujeres pueden no “optar” por asumir roles



de liderazgo si han interiorizado la idea de que esas posiciones no son realmente accesibles para ellas. Una verdadera *capacidad personal* debe, por tanto, cuestionar estas preferencias adaptativas modificando las estructuras que las generan.

Burocracia frente a capacidad

Por último, debemos abordar una paradoja relacionada con la *capacidad estatal*, aunque no quede plenamente recogida por ella. El Estado a menudo intenta prestar servicios mediante mecanismos que, en última instancia, destruyen activamente capacidades allí donde más se necesitan.



En el Estado administrativo tradicional, tal como se describe en el apartado de *capacidad estatal*, la ciudadanía se concibe como expedientes que deben tramitarse. El acceso a los servicios públicos suele verse obstaculizado por formularios complejos, regímenes estrictos de cumplimiento y sanciones punitivas. Esto crea una carga administrativa que recae de manera desproporcionada sobre los más vulnerables. Las personas que buscan apoyo porque carecen de seguridad no deberían tener que abrirse paso por un laberinto de requisitos burocráticos que las trate con suspicacia.

Por tanto, la *capacidad personal* exige también una transformación en la forma en que la ciudadanía interactúa con el Estado. En un nuevo modelo relacional, el personal público de primera línea no actúa como un guardián que impone el cumplimiento de normas, sino como un facilitador que impulsa la autonomía y el empoderamiento de las personas. Los servicios se diseñan en torno a las trayectorias vitales de la ciudadanía integrándose en un sistema de apoyo continuo y coherente. Como se expone en los principios de DEG de la *capacidad estatal*, las herramientas digitales

deberían facilitar un acceso centrado en la ciudadanía y automatizar los tediosos procesos burocráticos, liberando a los profesionales humanos para priorizar la escucha, el acompañamiento y la resolución de problemas. Esta es la dimensión personal del papel habilitador del Estado, que también debe reflejarse en las estrategias renovadas de contratación del sector público, de modo que el modelo relacional se traduzca en una cultura organizativa real.

La última ambición de la capacidad personal es reconfigurar la relación entre la ciudadanía y el Estado.

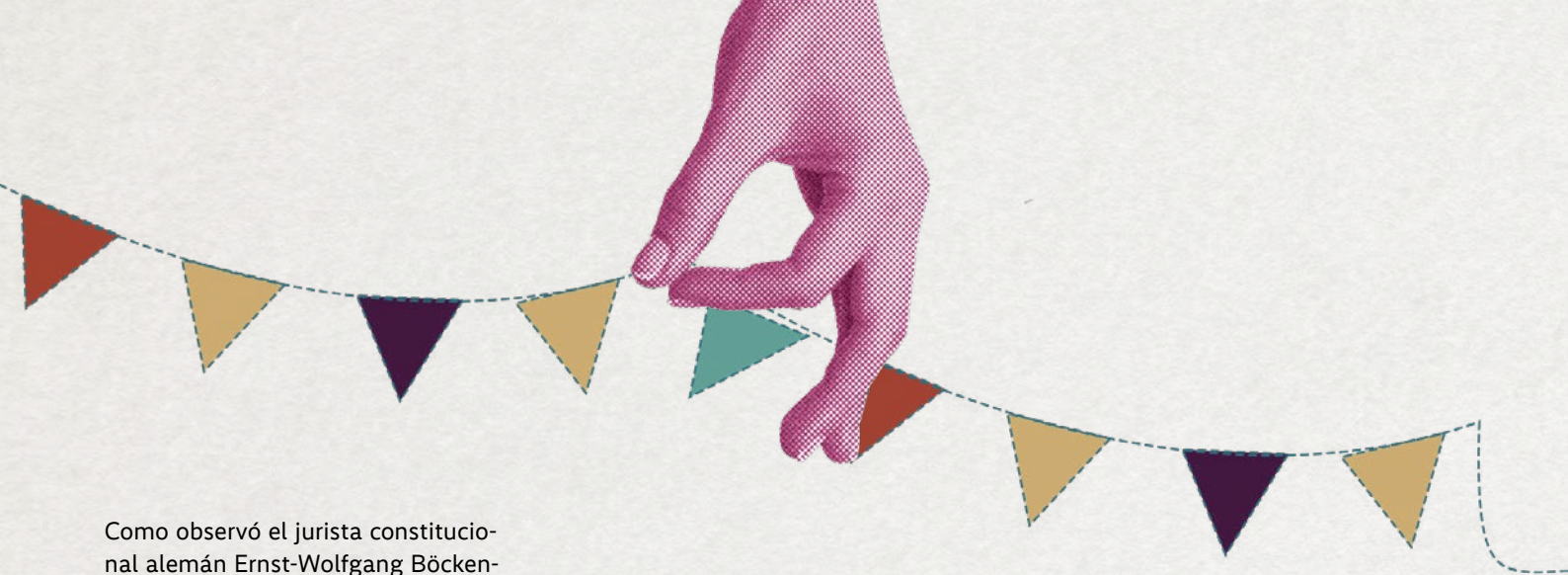
Esto implica no solo una nueva concepción del Estado como un Estado de inversión social y una reforma de la manera en que se relaciona con la ciudadanía, sino también un cambio en la actitud de los ciudadanos hacia el propio Estado. Debemos alejarnos del modelo transaccional en el que la ciudadanía pregunta “¿qué puede hacer el Estado por mí?” para pasar a un modelo de ciudadanía participativa, como se ha indicado.

La *capacidad estatal* aporta la estructura y la capacidad de ejecución. La *capacidad personal* garantiza que cada persona disponga de una plataforma adecuada desde la que forjar su propio destino. No obstante, esto supone asumir que la ciudadanía también exige una participación activa en la vida democrática del Estado. Esto nos lleva a la *capacidad comunitaria*, que es el tercer pilar crítico del *Estado de Capacidades* y resulta esencial para la estabilidad de un modelo estatal sostenible y progresista.



Capacidad comunicativa





Como observó el jurista constitucional alemán Ernst-Wolfgang Böckenförde, el Estado liberal y secular se apoya en premisas que no puede garantizar. Él sostuvo que el Estado constitucional democrático depende de la virtud cívica, un sentido de responsabilidad, solidaridad y orientación moral; sin embargo, no puede imponer estas cualidades sin poner en peligro la libertad. Se trata de una crítica que hace eco de las preocupaciones de Isaiah Berlin. Por ello, sigue dependiendo de fuerzas de cohesión previas al Estado que generen estas virtudes cívicas y le permitan funcionar de manera estable y liberal.

Desde 1967, cuando Böckenförde formuló esta observación, nuestra comprensión de estas premisas ha evolucionado. Aunque el Estado sigue sin poder garantizar por sí mismo esas premisas, sí puede crear deliberadamente las condiciones sociales en las que un sentido de responsabilidad, solidaridad y orientación moral puedan surgir de forma natural y desplegarse con eficacia.

En este contexto, la *capacidad comunitaria* se refiere a la capacidad colectiva de las personas que viven en espacios sociales y geográficos compartidos para fomentar un sentido de pertenencia, cuidado mutuo y participación significativa en la vida democrática, sosteniendo así al propio Estado democrático. Este concepto se basa en una visión humanista y relacional del ser humano, entendido como un agente arraigado en la sociedad, cuyo bienestar y capacidad de acción surgen de sus interacciones y de las instituciones que estructuran la vida pública.

Apoyándose en una rica tradición interdisciplinaria en teoría política, sociología, economía institucional e innovación democrática, este concepto se extiende incluso a la neurociencia. Combina los principios democráticos de relacionalidad social y práctica democrática con la infraestructura social, la agencia y los procesos participativos.

Relacionalidad social y práctica democrática

En el corazón de la *capacidad comunitaria* yace una concepción normativa de las personas como seres fundamentalmente relacionales. Lejos de ser actores aislados guiados únicamente por su propio interés, los seres humanos son individuos socialmente insertos que desarrollan su capacidad de acción, su identidad y su dignidad a través de la interacción con los demás y de la participación en instituciones compartidas. Esta perspectiva contrasta deliberadamente con los modelos atomistas del individuo y respalda una comprensión integrada de la democracia como sistema político y como práctica social vivida. La democracia es una forma de vida y no debe reducirse únicamente a organizaciones y procesos.

La teoría de la acción comunicativa y de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas ofrece una explicación exhaustiva de este fundamento relacional. Según Habermas, la legitimidad de los sistemas democráticos no descansa solo en las elecciones o en el diseño institucional; más bien,

depende de la capacidad continuada de la ciudadanía para entablar un diálogo racional y crítico en foros públicos. Para Habermas, este tipo de interacción comunicativa no solo es deseable, sino un requisito previo para la legitimidad democrática. Para que los resultados de los procesos democráticos sean normativamente legítimos, las personas deben poder deliberar libremente y en igualdad, sin dominación ni coerción.

Este ideal de racionalidad comunicativa significa que la legitimidad emerge de un proceso en el que los afectados pueden participar en la toma de decisiones mediante un discurso guiado por la razón. Sin embargo, Habermas concibe la acción comunicativa no solo como fuente de legitimidad, sino también como mecanismo de integración social. Las normas compartidas y la comprensión mutua surgen a través de interacciones horizontales y dialógicas en la esfera pública, arraigadas en la sociedad civil, los medios de comunicación y las asociaciones voluntarias.

Sin estos fundamentos relacionales y discursivos, las democracias corren el riesgo de vaciarse de contenido: formalmente intactas, pero sustantivamente desconectadas de las realidades vividas por la ciudadanía. Esto puede conducir a la alienación y al retraimiento, dando lugar a una erosión de la legitimidad, precisamente los déficits democráticos que la *capacidad comunitaria* pretende abordar.

Mientras Habermas desarrolla las dimensiones racional-normativas de la democracia deliberativa, Richard Sennett y Michael Sandel aportan perspectivas éticas y prácticas cruciales. Sennett ha analizado las habilidades emocionales y relacionales necesarias para la vida democrática. Mientras Habermas se centra en el discurso, Sennett subraya las dimensiones afectivas e interpersonales de la cooperación: lo que él denomina el “oficio” de la convivencia. La confianza, la empatía, la escucha activa, la paciencia y la capacidad de lidiar con la ambivalencia no son solo virtudes sociales, sino competencias políticas que deben practicarse a través de la experiencia.

Según Sennett, estas habilidades se desarrollan mediante un compromiso continuo y a menudo exigente con la diferencia, ya sea étnica, social, generacional o ideológica. Sin embargo, las sociedades modernas socavan estas habilidades mediante la aceleración de la vida cotidiana, la persecución implaca-

ble de la eficiencia y la segmentación creciente. Los espacios públicos están en declive, el trabajo se vuelve más aislado y los filtros digitales refuerzan la homogeneidad. En este contexto, la pérdida de rituales compartidos y de encuentros informales no solo debilita el entendimiento mutuo, sino también los fundamentos de la democracia y del propio Estado democrático.

La *capacidad comunitaria* busca, por tanto, preservar o recuperar la competencia democrática cotidiana: esos procesos lentos y discretos mediante los cuales desconocidos se convierten en conciudadanos y la noción de “ciudadanía activa” adquiere un significado real. Por ello, invertir en la comunidad significa promover la participación y la cohesión social, así como reconstruir los fundamentos emocionales de la vida colectiva en sociedades complejas y diversas.

Michael Sandel ofrece una crítica adicional del liberalismo y establece una base normativa robusta para la

capacidad comunitaria. Critica el ideal liberal del “yo desvinculado”: la idea de que los individuos son decisores autónomos cuya identidad existe al margen de la historia, de la comunidad y de los vínculos morales. Sandel sostiene que esta abstracción socava los requisitos previos para la solidaridad democrática. Una democracia basada en la neutralidad formal y la lógica de mercado no puede generar obligaciones compartidas, virtudes cívicas ni vínculos comunitarios. Según Sandel, la democracia exige más que procedimientos; también requiere una concepción del bien común arraigada en la comunidad y en la responsabilidad moral.

Su concepto del “yo vinculado” subraya que las personas están moldeadas por sus roles sociales, sus vínculos y sus obligaciones. Más que restricciones, son fuentes de significado. Esto sugiere una concepción de la política que reconoce la importancia de cultivar relaciones como algo esencial para sostener la vida democrática y, en consecuencia, el Estado democrático. Desde esta perspectiva, la *capacidad comunitaria* se convierte en un espacio de educación moral donde las personas desarrollan un sentido de responsabilidad mutua, reflexionan sobre la noción de la “buena vida” y contribuyen al bien común.



Sin embargo, el bien común no es un concepto fijo ni predeterminado. Además, se define continuamente a través de prácticas democráticas. El politólogo germano-estadounidense Ernst Fraenkel propuso un marco útil para entender este bien común construido democráticamente, basado en la distinción entre un consenso básico (*Grundkonsens*) y la competencia democrática. En este modelo, los intereses y valores en competencia pugnan por la aprobación democrática sobre una base común. La polarización democrática es positiva mientras el consenso básico permanezca intacto. Al atacar este consenso fundamental, los populistas contemporáneos socavan la democracia y la legitimidad estatal, debilitando así los propios cimientos de la estatalidad democrática. La *capacidad comunitaria* responde a este desafío reforzando los procesos democráticos necesarios para consolidar ese consenso básico y promover un debate constructivo, guiado por valores, sobre la idea del bien común.

La interacción social y la práctica democrática vivida fomentan la familiaridad, el reconocimiento y la cooperación en la vida cotidiana. La apertura también socava los patrones cognitivos que alimentan la rigidez ideológica y la propensión al extremismo, al reforzar la empatía, la tolerancia a la ambigüedad y la capacidad de juicio social. Quienes participan en tales prácticas supe-

ran los patrones psicológicos y neurológicos del extremismo identificados por la neurocientífica Leor Zmigrod. La flexibilidad cognitiva, la autorregulación emocional y la capacidad de adoptar la perspectiva del otro, habilidades todas ellas fortalecidas por la diversidad social y la interacción abierta, contrarrestan directamente las bases psicológicas y neurológicas del dogmatismo ideológico. En este sentido, la *capacidad comunitaria* refuerza la resiliencia cognitiva personal de la ciudadanía, haciéndola más resistente a la extremización política.

A la luz del argumento anterior, es evidente que la estatalidad democrática abarca mucho más que un conjunto de normas, instituciones, administraciones y rituales procedimentales. Más bien, es una forma de vida social y moral, sostenida por la calidad de nuestras relaciones y nuestro compromiso mutuo. En este marco, la *capacidad comunitaria* es el requisito relacional y cultural indispensable para un Estado democrático funcional. Esto se logra de tres maneras: en primer lugar, al favorecer la vida comunitaria y la deliberación racional; segundo, fomentando prácticas democráticas en la vida cotidiana; y tercero, reforzando la resiliencia personal frente a la radicalización y al enquistamiento ideológico.

Infraestructura social, agencia y participación

Para hacer realidad esta visión de relacionalidad social y práctica democrática, las comunidades necesitan condiciones materiales, institucionales y procedimentales que favorezcan el cuidado mutuo y la participación democrática. La *capacidad comunitaria* se realiza no solo a través de valores, comunidad y práctica vivida, sino también mediante infraestructura, agencia colectiva, confianza cívica y diseño participativo.

El modelo de deliberación racional de Jürgen Habermas, por ejemplo, presupone condiciones materiales e institucionales como espacios públicos accesibles, medios pluralistas, derechos civiles y educación política. En este sentido, desarrollar la *capacidad comunitaria* a través de infraestructura social, iniciativa y participación no solo es compatible con una democracia funcional, sino que resulta esencial para su supervivencia y renovación. Es precisamente en virtud de esta conexión que fomentar la *capacidad comunitaria* debe convertirse en una tarea central del propio Estado democrático.

Como muestra Eric Klinenberg en su investigación sobre infraestructura social, las comunidades prósperas y resilientes dependen de recursos físicos como bibliotecas, parques, centros comunitarios y escuelas públicas, que facilitan la interacción social y el desarrollo de capital social. Estos lugares favorecen encuentros personales, un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida. Si se descuidan, el tejido social se deteriora; si se fortalecen, estos lugares se convierten en la estructura de soporte de la democracia.

Es importante señalar que Klinenberg se refiere a infraestructura analógica y física. Como se abordará con más detalle más adelante, las herramientas digitales pueden complementar la vida cívica, pero



no pueden sustituir el rico contexto relacional de los encuentros personales. El trabajo de Klinenberg demuestra que las inversiones en infraestructura social son, de hecho, también inversiones en sustancia democrática y resiliencia. Dentro del marco del *Estado de Capacidades*, el tipo de infraestructura social descrita aquí puede cumplir una doble función. Si se diseña adecuadamente, la infraestructura social puede fortalecer a las comunidades y servir al mismo tiempo como soporte físico para el desarrollo de la Capacidad Personal, por ejemplo, mediante servicios de cuidados, formación o apoyo social. Invertir en una sola infraestructura puede, por tanto, contribuir simultáneamente al desarrollo de ambas capacidades.

Desde este punto de partida, la investigación de Elinor Ostrom sobre la gestión de recursos de uso común (*common-pool resources*, CPRs) demuestra que, cuando se les otorga responsabilidad y la estructura institucional adecuada, las comunidades son capaces de gestionar bienes públicos de manera eficaz. Sus principios, como la elaboración participativa de reglas, el control a nivel local y las instituciones anidadas, muestran que la iniciativa colectiva puede lograrse mediante un diseño cuidadoso y el apoyo adecuado. Por tanto, la *capacidad comunitaria* abarca no solo los vínculos sociales, sino también la capacidad de actuar colectivamente, tomar decisiones conjuntas y gestionar de manera sostenible los recursos compartidos. Esto va más allá de la coprestación de servicios públicos, tal como se describe en la Capacidad Estatal, y vincula el empoderamiento comunitario, la eficacia institucional y una capacidad real de actuación, con la calidad de vida a escala local. La participación y el autogobierno pierden sentido si no existen ámbitos concretos y valiosos de acción.

En su obra de referencia sobre la relación entre la eficacia de la gobernanza y la cohesión social,

Robert Putnam subraya la importancia de las redes de asociaciones cívicas y de una cultura activa de participación ciudadana. Su concepto de capital social, basado en redes, normas de reciprocidad y confianza mutua, explica por qué algunas comunidades interactúan productivamente con las instituciones, mientras que otras se alienan. Tomando Italia y Estados Unidos a modo de ejemplo, Putnam muestra que la vida cívica se sustenta en una cooperación practicada a través de asociaciones, rituales y experiencias compartidas. Es esto lo que genera confianza mutua.



Sin confianza cívica, las comunidades se desintegran y los instrumentos participativos siguen siendo ineficaces. Sin embargo, con ella, incluso pequeñas reformas institucionales pueden tener un impacto significativo. Esta dimensión de confianza horizontal y legitimidad vertical es central para traducir la *capacidad comunitaria* en estructuras democráticas viables. El trabajo de Putnam también muestra cómo la relacionalidad social y la práctica democrática vivida refuerzan una acción gubernamental eficaz, vinculando la *capacidad comunitaria* directamente con la *capacidad estatal*.



Para que la *capacidad comunitaria* evolucione hacia una forma de cogobernanza, especialmente a nivel local, la ciudadanía necesita oportunidades de participación institucionalizadas y con contenido real que vayan más allá de la gestión compartida de bienes públicos, tal como explica Ostrom. Es en este punto donde la democracia participativa pasa a formar parte de la implementación práctica de la *capacidad comunitaria*. Los formatos bien diseñados como las células de planificación, las asambleas ciudadanas y los triálogos muestran que la ciudadanía puede abordar cuestiones complejas con equidad y visión de futuro. Estos procesos integran el razonamiento público y la experiencia personal en la acción política, reduciendo la distancia entre el conocimiento experto del Estado y la experiencia cotidiana de la ciudadanía.

Las innovaciones digitales también están abriendo formas transformadoras, antes unimaginables, de escalar la democracia participativa. Taiwán es un ejemplo particularmente avanzado de esta evolución: Audrey Tang, la primera ministra digital del país, ha impulsado plataformas digitales que han transformado profundamente la forma en que la ciudadanía participa en la gobernanza. La plataforma vTaiwan, desarrollada en



colaboración con hackers cívicos, y Pol.is, una herramienta para alcanzar consensos, son enfoques interesantes para facilitar la deliberación pública sobre cuestiones nacionales controvertidas.

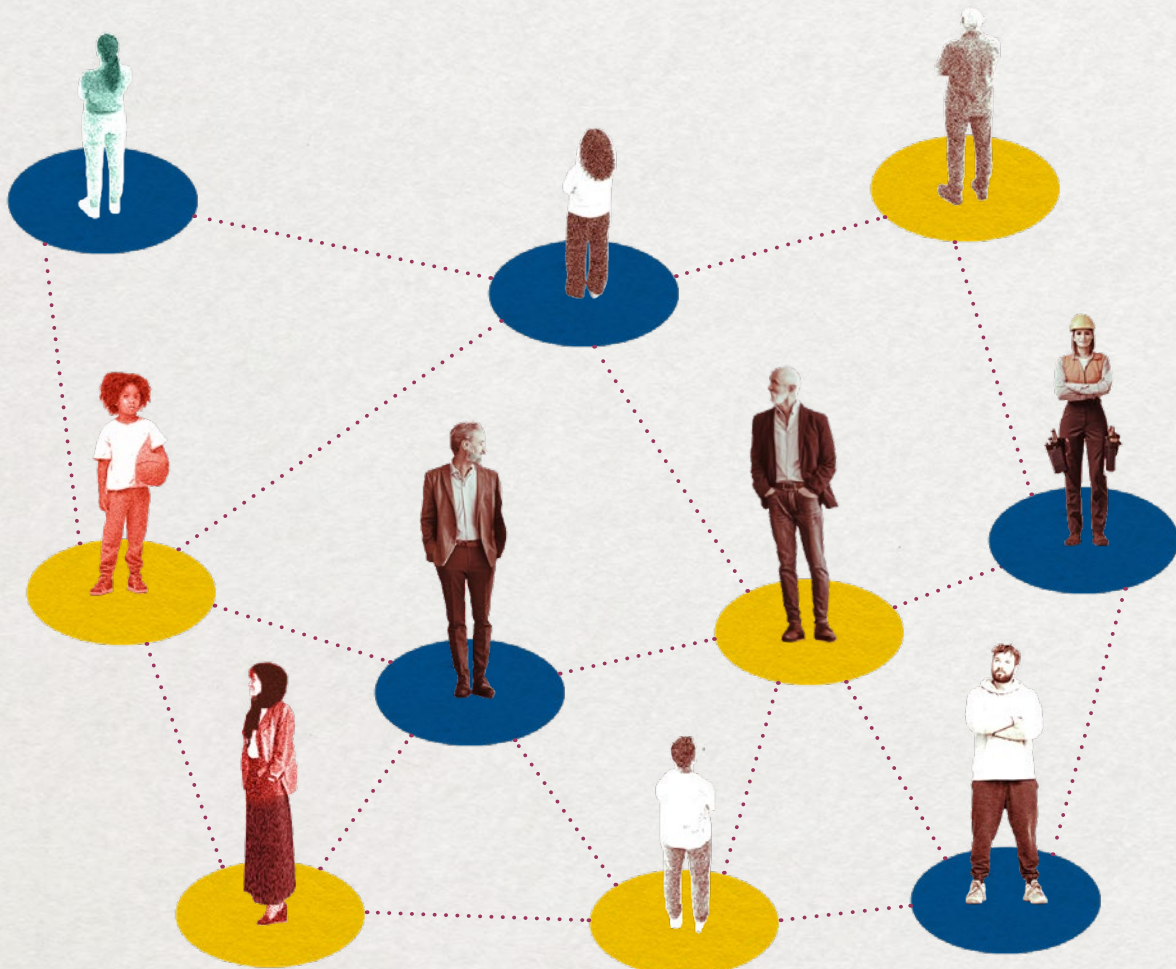
Estas plataformas operan según un principio que Tang describe como la democracia como “tecnología social”. Combinan la amplitud de la participación masiva con una implicación sustantiva en el debate, lo que permite a miles de ciudadanos contribuir de manera significativa a las discusiones sobre políticas públicas. Estas herramientas destacan por su capacidad para hacer visible el consenso mediante visualización de datos y agrupamiento algorítmico de opiniones. Así se identifican puntos de acuerdo incluso entre posturas muy diversas. De forma crucial, las conclusiones generadas a través de estas plataformas se incorporan

directamente a los procesos de toma de decisiones políticas, teniendo un puente entre la aportación ciudadana y la acción gubernamental.

Sin embargo, a medida que proliferan las herramientas de democracia digital, se vuelve esencial distinguir entre la extensión digital y la sustitución digital de los procesos democráticos. Aunque las herramientas digitales tienen un enorme potencial para reforzar la participación cívica y la transparencia, su eficacia depende en última instancia de fundamentos previos: la confianza social en el mundo analógico, unas normas democráticas consolidadas y una infraestructura social sólida. Las plataformas digitales no pueden crear una cultura democrática desde cero. Solo pueden amplificar y expandir lo que ya existe dentro de las comunidades.

Por ello, el futuro de la innovación democrática no reside en una digitalización total, sino en la integración inteligente de instrumentos digitales para ampliar y potenciar las capacidades relacionales de cada lugar, que constituyen el fundamento de comunidades sanas. Esto implica utilizar la tecnología para reforzar las interacciones presenciales, mejorar la eficacia de la organización a nivel local y proporcionar a las comunidades mejores herramientas para expresar y articular sus necesidades. Este enfoque reconoce el valor insustituible de la presencia física, el conocimiento local y la confianza interpersonal, en lugar de intentar sustituirlos por interacciones digitales.

Este enfoque también es necesario porque el concepto de soberanía digital, tal como se analiza en *capacidad estatal*, abarca la necesidad de un espacio público digital



saludable. Para ser claros, existe una necesidad urgente de proteger la esfera pública digital frente a la manipulación algorítmica por parte de actores privados movidos tanto por intereses económicos como por agendas políticas. Sencillamente, no es posible tener un discurso democrático sano si el espacio digital pertenece a tecno-capitalistas que desempeñan un papel cada vez más activo en desgarrar la sociedad. En su nivel actual de desarrollo, la tecnología digital se utiliza principalmente para polarizar y fragmentar comunidades, en lugar de reforzar su sentido de pertenencia. Parece que las esperanzas encarnadas en la Primavera Árabe fueron efímeras, mientras que los “hechos alternativos” y la desinformación se han convertido en la norma en el ámbito digital.

La *capacidad comunitaria* pone así de manifiesto que la democracia debe protegerse no solo mediante procedimientos, sino también a través de prácticas que se extiendan al ámbito digital. En una era de creciente fragmentación social, polarización y erosión institucional, este concepto ofrece un marco normativo y práctico para restaurar los fundamentos de la vida democrática. Integra teoría política, práctica social y evidencia empírica para ofrecer una perspectiva integral que reconoce al ser humano como un ser socialmente integrado y cooperativo. Por ello, una tarea central del Estado es crear deliberadamente la capacidad para que las comunidades se desarrollen y se involucren de la manera descrita. Aunque el Estado democrático todavía no puede garantizar sus propios fundamentos, sí puede crear las condiciones para que estos emerjan y crezcan orgánicamente de forma mucho más eficaz que antes. Así, puede fortalecer los cimientos democráticos, la confianza y la eficacia.



El modelo del *Estado de Capacidades* es más que un conjunto de reformas administrativas. Ofrece un nuevo marco integral para conceptualizar el Estado en el siglo XXI. Durante demasiado tiempo, el pensamiento progresista ha estado fragmentado y a la defensiva, bien tratando de proteger el Estado de bienestar del pasado o limitándose a introducir mejoras marginales en el Estado administrativo del presente. Redefinir el Estado como una plataforma activa de capacidades, en lugar de un proveedor pasivo o un gestor paternalista, brinda un fundamento filosófico renovado.

Este marco responde a la pregunta fundamental “¿cuál es el propósito del Estado?”, integrando tres capacidades clave: *capacidad estatal* para producir resultados, *capacidad personal* para garantizar la iniciativa individual, y *capacidad comunitaria* para fomentar el sentido de pertenencia, arraigar la práctica democrática y sostener la estatalidad. Juntas, estas capacidades conforman una visión holística de un Estado eficaz que empodera a su ciudadanía y, al mismo tiempo, revitaliza su propia legitimidad. Frente a ataques virulentos contra los propios cimientos de la estatalidad democrática, el modelo del *Estado de Capacidades* ofrece una nueva política que refuerza el núcleo de la democracia.

Sin embargo, el valor de un nuevo modelo depende, en última instancia, de su aplicación práctica. Para que el *Estado de Capacidades* sea eficaz, no debe tratarse como un modelo rígido, sino como un conjunto de principios rectores que pueden adaptarse a las distintas realidades nacionales. En este sentido, las estrategias de implementación deberían reflejar el enfoque de los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE o de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Del mismo modo que estos marcos internacionales establecen objetivos universales reconociendo explícitamente la necesidad de adaptar su aplicación a diferentes contextos

jurídicos, económicos y culturales, el *Estado de Capacidades* ofrece una vía flexible para avanzar.

Como ha mostrado la serie de artículos de la Fundación Friedrich Ebert y *Social Europe*, las distintas naciones abordarán esta transformación desde puntos de partida diferentes. Por ejemplo, un país con una burocracia fuerte pero rígida puede necesitar priorizar la agilidad de la *capacidad estatal*. Una nación con altos niveles de desigualdad puede necesitar priorizar la plataforma habilitadora de la *capacidad personal*. La fortaleza de este marco reside en su capacidad para diagnosticar déficits específicos de cada país manteniendo una visión coherente del progreso global.

Implementar esta visión exige reconciliar prioridades en competencia. Aunque estas capacidades están concebidas para reforzarse mutuamente, los responsables políticos deben reconocer abiertamente las posibles tensiones que puedan surgir entre ellas. Del mismo modo que el *Estado de Capacidades* debe gestionar los posibles equilibrios y tensiones dentro de cada una de sus tres dimensiones, también debe saber manejar los que puedan surgir entre ellas. Si bien no existe garantía de evitar tales conflictos bajo todas las circunstancias, las estrategias específicas de cada país deberían ser capaces de gestionar estas tensiones si emergen.

Por último, este nuevo modelo también requiere nuevas métricas. Para poner en práctica el *Estado de Capacidades*, es necesario desarrollar un marco de medición multidimensional que permita evaluar el estado de las tres capacidades. Debemos medir hasta qué punto resulta sencillo interactuar con el Estado, qué margen de elección tienen las personas en sus trayectorias vitales y qué nivel de confianza cívica existe en las comunidades.



Solo si medimos aquello que realmente importa podremos cambiar los incentivos de la acción pública, pasando del mero cumplimiento de procedimientos a la obtención de resultados y al florecimiento humano.

La crisis de la estatalidad democrática es real, pero no terminal, y no existe un camino predeterminado hacia la democracia iliberal o la autocracia, aunque ya hay demasiados ejemplos negativos. La crisis de la estatalidad democrática es, en muchos sentidos, una crisis de imaginación. Por ello ha sido necesario tomar distancia respecto a los debates en curso sobre la reforma del Estado y volver a preguntarse cuál es, en realidad, su propósito.

El *Estado de Capacidades* ofrece una posible salida a la crisis de la democracia, proporciona un relato robusto y coherente al progresismo: el propósito del Estado es construir las capacidades de su gente, por su gente y a través de su gente.

Sobre el autor

El **profesor Henning Meyer** es director del ILL Institute for Public Value, profesor honorario de la Universidad Eberhard Karls de Tubinga e investigador asociado de la Universidad de Cambridge. Además, es director general y editorial del periódico online Social Europe.

Expresiones de gratitud

Quisiera expresar mi agradecimiento a Colin Crouch, Catherine De Vries, Jan Zielonka, Thomas Pogge, Gesine Schwan, Gustav Horn, Anton Hemerijck, Richard Sennett y Anthony Giddens por sus valiosas aportaciones y detallados comentarios sobre las versiones anteriores de este ensayo. También debo un profundo agradecimiento a Nina Netzer, Tim Herrmann y Fiona Hänel, mis colegas en el Grupo de Investigación en Política Progresista de la Fundación Friedrich Ebert. Este ensayo no habría sido posible sin nuestras frecuentes y amplias conversaciones y el trabajo desarrollado conjuntamente. Cualquier error o carencia que pudiera subsistir es, por supuesto, de mi exclusiva responsabilidad.

El Estado de Capacidades

“¿Para qué sirve realmente el Estado?” – Esta es la pregunta central que aborda el análisis “El Estado de Capacidades”. En tiempos en los que los procesos burocráticos dificultan la vida de la ciudadanía, esta publicación propone un modelo compuesto por tres partes. El objetivo de este modelo es concebir al Estado como una plataforma que ayude a la sociedad a desarrollar las capacidades necesarias para abordar sus problemas de manera eficaz. El texto critica además los enfoques de reforma fragmentados de las últimas décadas y ofrece ejemplos globales –desde un ministro basado en IA en Albania hasta plataformas de democracia digital en Taiwán–, que muestran que las innovaciones tecnológicas solo funcionan si se enmarcan en una concepción relacional del Estado basada en la confianza. Este ensayo plantea tanto una fundamentación teórica como herramientas prácticas como los “Mission Delivery Boards” (consejos de implementación de misiones) e instrumentos para gestionar y evaluar el progreso.

Para más información sobre este tema, haga clic aquí:

➔ fes.de