



ESTADO INTELIGENTE

**Innovación, Gestión y Nuevas Rutas
para las Políticas Públicas**

**Máximo Abel
Ramírez Chávez**

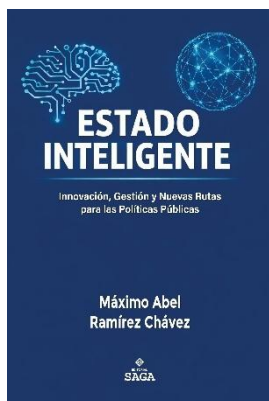
Estado Inteligente

Innovación, Gestión y Nuevas Rutas para las Políticas Públicas



Autor:

Máximo Abel Ramírez Chávez



Datos bibliográficos

ISBN:	978-9907-803-17-4
Título del libro:	Estado Inteligente Innovación, Gestión y Nuevas Rutas para las Políticas Públicas
Autores:	Ramírez Chávez, Máximo Abel
Editorial:	SAGA
Materia:	351 - Administración pública
Público objetivo:	Profesional / académico
Publicado:	2026-03-18
Número de edición:	1
Tamaño:	5Mb
Soporte:	Libro digital descargable
Formato:	Pdf (.pdf)
Idioma:	Español
DOI:	https://doi.org/10.63415/saga.2026.74

Hecho en Ecuador / Made in Ecuador

Autor

Máximo Abel Ramírez Chávez

Universidad Técnica Estatal de Quevedo



mramirez@uteq.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0001-7288-0770>

Quevedo, Ecuador

Semblanza

Máximo Abel Ramírez Chávez es docente e investigador de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo (UTEQ), donde se desempeña como profesor titular principal en la Facultad de Ciencias Sociales, Económicas y Financieras. Su labor académica y de consultoría se ha enfocado en la formación superior, la investigación social y el fortalecimiento de competencias profesionales, contribuyendo activamente a la calidad educativa y al desarrollo institucional.

Su producción científica refleja un interés constante por temas como las políticas públicas, participación ciudadana, presupuesto participativo, PDOT, PUGS, PEI, responsabilidad social universitaria, el desarrollo territorial sostenible y la educación superior. Ha publicado trabajos que analizan el papel de la universidad en la sociedad, destacando su incidencia en procesos de inclusión, emprendimiento y desarrollo local, así como investigaciones sobre habilidades blandas y su impacto en la formación integral de los estudiantes.

Asimismo, Ramírez Chávez ha participado como director de proyectos de investigación y vinculación que fortalecen el rol de la academia en el entorno social, abordando problemáticas contemporáneas desde un enfoque interdisciplinario. Su trayectoria evidencia compromiso con la generación de conocimiento y la formación de profesionales críticos, aportando al desarrollo educativo y socioeconómico del Ecuador desde la universidad pública.



El contenido y las ideas expuestas en esta obra se encuentran protegidos por la normativa vigente en materia de propiedad intelectual y constituyen derechos exclusivos de su(s) autor(es)

Todos los derechos reservados © 2026

Sinopsis

Estado Inteligente: Innovación, Gestión y Nuevas Rutas para las Políticas Públicas presenta una reflexión crítica sobre la transformación del aparato estatal frente a sociedades marcadas por desigualdad, cambio tecnológico y demandas ciudadanas cada vez más complejas. A lo largo del libro se examina la transición desde un modelo burocrático rígido hacia un Estado capaz de aprender, coordinar conocimiento y orientar decisiones públicas con responsabilidad democrática. El texto articula teoría de políticas públicas, experiencia institucional y análisis latinoamericano para mostrar que la inteligencia estatal no depende únicamente de herramientas digitales, sino de capacidades políticas, organizativas y éticas que permiten interpretar problemas colectivos, diseñar respuestas viables y sostenerlas en el tiempo. Cada capítulo desarrolla temas como la gobernanza de datos, la innovación institucional, el diseño y la implementación de políticas, así como el papel de la ciudadanía en la construcción de decisiones públicas informadas. El argumento central plantea que un Estado verdaderamente inteligente reconoce sus límites, aprende de la evidencia y transforma su acción mediante procesos de coordinación, evaluación y adaptación permanente. Con una mirada situada en Ecuador y América Latina la obra propone nuevas rutas para fortalecer la gestión pública mejorar la calidad de las políticas y renovar la relación pública.

Palabras clave: estado inteligente; políticas públicas; innovación institucional; gobernanza de datos; gestión pública; América Latina

Synopsis

Smart State: Innovation, Management and New Paths for Public Policy offers a critical reflection on the transformation of the state apparatus in societies marked by inequality, technological change, and increasingly complex citizen demands. Throughout the book, the transition from a rigid bureaucratic model toward a state capable of learning, coordinating knowledge, and guiding public decisions with democratic responsibility is examined. The text connects public policy theory, institutional experience, and Latin American analysis to show that state intelligence does not rely merely on digital tools, but on political, organizational, and ethical capacities that allow governments to interpret collective problems, design viable responses, and sustain them over time. Each chapter develops topics such as data governance, institutional innovation, policy design and implementation, as well as the role of citizens in shaping informed public decisions. The central argument states that a truly intelligent state recognizes its limits, learns from evidence, and transforms its action through processes of coordination, evaluation, and continuous adaptation. With a perspective grounded in Ecuador and Latin America, the book proposes new paths to strengthen public management, improve policy quality, and renew the public relationship.

Keywords: Smart State; public policy; institutional innovation; data governance; public management; Latin America

Índice General

Sinopsis.....	v
Índice General	7
Prólogo	21
Introducción	25
Capítulo 1: ¿Qué es un Estado inteligente? Claves y fundamentos	29
1.1. Introducción: el Estado frente al espejo del siglo XXI.....	30
1.2. Del Estado burocrático al Estado inteligente: de la máquina al organismo que aprende.....	31
1.3. ¿Qué entendemos por “inteligente” aplicado al Estado?.....	32
Inteligencia cognitiva-institucional.....	32
Inteligencia organizativa	32
Inteligencia tecnológica	33
Inteligencia relacional	33
Inteligencia ética	33
1.4. Gobernanza de datos: ver, comprender y decidir	34
1.5. La ciudadanía como cerebro extendido del Estado	35
1.6. América Latina: paradojas de la inteligencia estatal	36
Estados débiles con islas de sofisticación	36
Altos niveles de creatividad social y baja institucionalización del aprendizaje	36
Reformas modernas en el papel, prácticas tradicionales en la realidad.....	37
Tecnología de punta, desigualdades estructurales intactas	37
1.7. Riesgos y críticas a la noción de Estado inteligente.....	37

Tecnocratización de la política	38
Vigilancia y control	38
Brecha digital como brecha de ciudadanía	38
Captura privada de la inteligencia pública.....	38
1.8. Hacia una definición operativa de Estado inteligente	39
Cierre del capítulo: Del concepto a la acción.....	40
Capítulo 2: las políticas públicas como sistema nervioso del Estado	41
2.1. Introducción: donde el Estado piensa, siente y se mueve	42
2.2. Una política pública no es un programa cualquiera	43
Reconocimiento explícito de un problema	43
Definición de objetivos públicos	43
Diseño de instrumentos e intervenciones.....	43
Asignación de recursos y responsabilidades.....	44
2.3. Del problema privado al problema público: el momento en que el Estado se hace cargo	44
2.4. El ciclo de las políticas públicas: del dibujo lineal al proceso vivo	45
Retroalimentación constante.....	46
Iteración	46
Aprendizaje institucional	46
2.5. Actores, arenas y conflictos: la política dentro de la política pública	46
2.6. Instrumentos de política: el lenguaje concreto del Estado	48
2.7. El tiempo de las políticas: urgencias, ventanas y procrastinación estatal.....	49
Tiempo social del problema.....	49
Tiempo político.....	49

Ventanas de oportunidad.....	49
2.8. Racionalidades en juego: técnica, política, simbólica y comunicativa.....	50
2.9. Políticas públicas en un Estado inteligente: del catálogo de programas al sistema de aprendizaje	51
2.10. Desafíos específicos para América Latina	52
Fragmentación institucional crónica	52
Debilidades en el servicio civil	52
Dependencia de financiamiento externo	53
Brecha entre ley y realidad.....	53
Captura de políticas por élites y grupos de interés.....	53
Cierre del capítulo: Si el Estado tiene mente, las políticas son sus pensamientos en movimiento	53
Capítulo 3: Diseñar políticas públicas en un Estado inteligente: racionalidad, poder y complejidad social	55
3.1. El diseño como acto político y no como ejercicio técnico	56
3.2. Diseño, intereses y correlación de fuerzas en el Estado real	59
El diseño como escenario de disputa	59
Intereses, actores y decisiones no visibles	60
La tensión entre evidencia y decisión política	61
Capacidades estatales y diseño posible	61
Diseñar con conciencia de conflicto y responsabilidad pública... 62	
3.3. Diseño adaptativo, territorio y aprendizaje institucional.....	63
Del diseño normativo al diseño adaptativo	63
El territorio como prueba del diseño.....	64
Aprender como capacidad estatal.....	65
Diseño, tiempo político y sostenibilidad.....	66

3.4. Diseño, desigualdad y legitimidad democrática en América Latina	66
Diseñar en contextos de desigualdad estructural	66
Legitimidad, confianza y diseño de políticas.....	67
Diseño democrático y límites de la participación	68
El diseño como puente entre Estado y sociedad	69
Cierre del capítulo: Diseño inteligente como capacidad estratégica del Estado.....	69
Capítulo 4: La implementación como política real: capacidades, burocracia y territorio.....	71
4.1. Implementar no es ejecutar: el momento donde la política se vuelve Estado	72
La implementación como núcleo de la acción pública	72
La burocracia como actor político	73
Capacidades estatales y brechas de implementación.....	74
Implementar es interactuar con la sociedad	74
4.2. Implementación, coordinación y gobernanza multinivel en el Estado real	75
La coordinación como problema político, no administrativo	75
Gobernanza multinivel y asimetrías territoriales	76
La información como insumo de implementación	77
Implementar en contextos de presión y urgencia.....	78
La implementación como espacio de construcción de legitimidad	78
4.3. Implementación, discrecionalidad y experiencia ciudadana	79
La discrecionalidad como condición estructural de la implementación.....	79
Implementación y experiencia ciudadana del Estado	80

Discrecionalidad, desigualdad y justicia administrativa	81
La ética de la implementación.....	81
Implementar para dignificar la relación Estado-sociedad	82
4.4. Implementación, aprendizaje institucional y sostenibilidad de las políticas: lecciones desde el Ecuador	83
Aprender de la implementación: una deuda histórica del Estado	83
Implementación y continuidad en contextos de cambio político .	84
Territorio, municipios y aprendizaje desde abajo	85
Capacidades humanas y liderazgo en la implementación	86
Cierre del capítulo: Implementar para sostener al Estado	86
Capítulo 5: Evaluación, gobernanza multinivel y territorio: inteligencia para decidir en el Estado real.....	89
5.1. Evaluar no es medir: la evaluación como capacidad estratégica del Estado	90
La evaluación más allá del control.....	90
Evaluar en contextos de complejidad y cambio.....	90
La experiencia ecuatoriana: evaluación entre formalidad y oportunidad	91
Evaluación, poder y uso de la evidencia	92
De la evaluación ex post a la evaluación en tiempo real.....	92
5.2. Gobernanza multinivel y territorio: coordinar para evaluar y decidir	93
Gobernanza multinivel: cuando evaluar implica coordinar	93
El territorio como unidad de análisis evaluativo.....	94
Coordinación intergubernamental y uso de la evaluación	95
Asimetrías de capacidades y evaluación diferenciada	96
Gobernanza, evaluación y legitimidad territorial.....	96

5.3. Evaluación, aprendizaje institucional y toma de decisiones en el Estado ecuatoriano	97
Cuando evaluar sirve para decidir (y cuando no)	97
Aprendizaje institucional: del individuo a la organización	97
Evaluación y decisión en contextos políticos reales	98
El territorio como fuente de aprendizaje decisorio	99
Evaluar para decidir mejor en un Estado inteligente	100
5.4. Evaluación, legitimidad democrática y sostenibilidad de las políticas públicas	100
Evaluar para legitimar, no solo para corregir	100
Evaluación, ciudadanía y confianza institucional	101
Sostenibilidad de las políticas y memoria evaluativa	102
Evaluar en contextos de crisis e incertidumbre	102
Cierre del capítulo: Evaluar para decidir, aprender y sostener al Estado	103
Capítulo 6: Innovación, tecnología y futuro del Estado inteligente: capacidades para gobernar la complejidad.....	105
6.1. Innovar no es modernizar: el sentido político de la innovación estatal.....	106
La innovación como problema de gobierno, no como moda tecnológica	106
Tecnología, poder y decisiones públicas	107
Innovación organizacional y resistencia al cambio	107
Innovar en contextos de incertidumbre y riesgo	108
Innovación y sentido del futuro estatal	109
6.2. Innovación, capacidades estatales y brechas territoriales en el Ecuador.....	109
Innovar desde capacidades reales, no desde Estados imaginados	109

Brechas territoriales y riesgo de innovación excluyente	110
Capacidades humanas como núcleo de la innovación	111
Innovación incremental y aprendizaje territorial	112
Innovación y sostenibilidad institucional.....	112
6.3. Tecnología, datos y decisiones públicas: oportunidades y riesgos para el Estado ecuatoriano	113
Del dato como insumo al dato como poder.....	113
Datos, desigualdad y sesgos institucionales.....	114
Tecnología y automatización de decisiones	114
Gobierno digital y experiencia ciudadana.....	115
Datos abiertos, transparencia y control democrático	116
Riesgos de tecnocratización del Estado	116
6.4. Innovación, ética pública y legitimidad democrática	117
La innovación como decisión ética	117
Legitimidad democrática y aceptación social de la innovación.	117
Ética, datos y protección de derechos	118
Innovación y desigualdad política.....	119
Innovar para sostener el Estado en el largo plazo	119
Cierre del capítulo: Innovar para gobernar el futuro	120
Capítulo 7: Estado inteligente, democracia y poder: participación, legitimidad y control social	121
7.1. Capacidad estatal y democracia: una relación tensa pero inevitable	122
Democracia más allá del procedimiento	123
Poder estatal, información y legitimidad	124
Capacidad estatal y control democrático.....	124
7.2. Participación ciudadana, poder real e incidencia en el Estado ecuatoriano	125

De la participación formal a la incidencia efectiva.....	125
Información, asimetrías y calidad de la participación	126
Participación, conflicto y legitimidad.....	127
El rol del territorio en la participación democrática	127
Participación y captura del Estado.....	128
7.3. Control social, rendición de cuentas y el ejercicio cotidiano del poder.....	128
Rendición de cuentas: más allá del informe formal.....	129
Control social y asimetrías de poder	130
Poder burocrático y discrecionalidad.....	131
Control social y conflicto político	131
7.4. Legitimidad democrática, crisis de confianza y reconstrucción del vínculo Estado–sociedad en el Ecuador	132
Confianza institucional y desempeño estatal	133
Legitimidad, desigualdad y poder territorial.....	133
Democracia, liderazgo y responsabilidad política	134
Cierre del capítulo: Democracia inteligente para un Estado capaz	135
Capítulo 8: Estado inteligente y desarrollo: desigualdad, territorio y justicia social	137
8.1. Repensar el desarrollo desde el Estado: límites del crecimiento y centralidad de la desigualdad	138
Desigualdad estructural y rol del Estado	139
Territorio como categoría política del desarrollo	139
Estado inteligente y justicia social.....	140
8.2. Políticas públicas, desarrollo territorial y capacidades estatales en el Ecuador.....	141
Desarrollo territorial y coordinación multinivel	142
Capacidades locales y desigualdad territorial.....	142

Política pública, aprendizaje y desarrollo	143
Estado inteligente y sostenibilidad del desarrollo	144
Cierre del capítulo	147
Capítulo 9: El Estado inteligente en América Latina y en el Ecuador: trayectorias, límites y construcción de posibilidades	151
9.1. Trayectorias históricas del Estado latinoamericano y condiciones estructurales de la inteligencia estatal	152
9.2. Reformas del Estado, crisis recurrentes y aprendizajes inconclusos en América Latina y en el Ecuador	153
9.3. Capacidades estatales, territorio y desigualdad: el caso ecuatoriano como expresión del Estado real	156
9.4. Posibilidades reales del Estado inteligente en el Ecuador: decisiones políticas, capacidades y horizonte democrático	160
Cierre del capítulo: El Estado inteligente como horizonte posible, no como modelo ideal	163
Capítulo 10: Descentralización, poder territorial y Estado inteligente: bases históricas y problemas estructurales	165
10.1. Centralización histórica, Estado unitario y construcción desigual del poder territorial	166
10.2. Descentralización normativa, reformas institucionales y brechas entre diseño y realidad	168
10.3. Capacidades locales, desigualdad territorial y gobernanza multinivel en el Ecuador	171
10.4. Descentralización inteligente: condiciones políticas, decisiones estratégicas y reconstrucción del Estado territorial	175
Cierre del capítulo: Descentralizar con inteligencia para reconstruir el Estado territorial	177
Capítulo 11: Rendición de cuentas, control democrático y Estado inteligente: entre la transparencia formal y la responsabilidad política real	179

11.1. El control del poder como problema estructural del Estado latinoamericano	180
11.2. Arquitectura institucional del control en el Ecuador: fragmentación, formalismo y límites operativos.....	182
11.3. Control social, participación ciudadana y rendición de cuentas desde el territorio.....	185
11.4. Rendición de cuentas inteligente: del control punitivo al aprendizaje institucional y la responsabilidad política.....	188
Primera capa: transparencia útil (no solo transparencia publicada).	190
Segunda capa: control institucional coordinado.	190
Tercera capa: control social con incidencia real.	190
Cierre del capítulo: Control democrático para que el Estado aprenda y la democracia respire.....	192
Capítulo 12: El Estado inteligente como proyecto histórico: síntesis, tensiones y horizonte político para el Ecuador	195
12.1. El Estado inteligente como síntesis histórica, no como innovación pasajera	196
12.2. Tensiones estructurales no resueltas del Estado ecuatoriano: poder, capacidad y legitimidad.....	198
12.3. Escenarios posibles del Estado inteligente en el Ecuador: decisiones, riesgos y bifurcaciones históricas	202
12.4. Horizonte político del Estado inteligente: decisiones estratégicas para el Ecuador del siglo XXI	205
Cierre del capítulo: El Estado inteligente como decisión histórica y tarea inacabada	207
Capítulo 13: Estado inteligente y planificación estratégica de largo plazo: gobernar más allá del ciclo político	211
13.1. La crisis del corto plazo, la fragilidad estratégica y el vaciamiento político de la planificación pública.....	212

13.2. Planificación, poder y capacidad estatal: de la ilusión técnica a la conducción estratégica.....	215
13.3. Planificación estratégica, incertidumbre y aprendizaje: gobernar sin certezas.....	218
13.4. Institucionalizar el largo plazo: decisiones, arreglos y responsabilidades del Estado inteligente	221
Cierre del capítulo	224
Capítulo 14: Estado inteligente, seguridad y control democrático: gobernar sin autoritarismo	225
14.1. Seguridad, poder y Estado: el dilema entre eficacia y legitimidad	226
14.2. Arquitectura institucional de la seguridad: coordinación, capacidad y fragmentación del poder coercitivo	229
14.3. Seguridad, derechos y legitimidad: los límites democráticos del poder coercitivo en el Ecuador contemporáneo	232
Cierre del capítulo	235
Seguridad democrática como prueba de inteligencia estatal.....	235
Capítulo 15: Estado inteligente y sistema fiscal: sostenibilidad, progresividad y legitimidad tributaria en el Ecuador	239
15.1. Diseño tributario, progresividad real y sostenibilidad de la deuda pública	240
15.2. Pacto fiscal, cultura tributaria y legitimidad política del sistema impositivo	242
15.3. Reforma fiscal estratégica y construcción de sostenibilidad estatal de largo plazo	244
Cierre del capítulo	247
Fiscalidad inteligente como fundamento del proyecto estatal ...	247
Capítulo 16: Burocracia, mérito y poder estatal: bases para la construcción de un Estado inteligente en el Ecuador	249

16.1. Burocracia, racionalidad y poder estatal: fundamentos teóricos y crisis estructural en el Ecuador.....	250
16.2. Mérito, carrera administrativa y evaluación: desmontando la lógica del empleo público como botín político	252
16.3. Politización estructural, ciclos de inestabilidad y fragilidad del aparato estatal ecuatoriano	255
16.4. Reforma estructural del servicio civil: arquitectura institucional para un Estado inteligente en el Ecuador	258
Separación funcional clara entre conducción política y estructura técnica	258
Sistema meritocrático robusto, auditable y transparente	259
Carrera administrativa estable con evaluación objetiva	259
Formación estratégica y actualización permanente	259
Blindaje institucional frente a interferencia clientelar	260
Dimensión territorial de la reforma	260
Impacto estratégico de la reforma.....	260
Cierre del capítulo.....	261
Capítulo 17: Estado inteligente y transformación productiva: desarrollo, estructura económica y soberanía estratégica en el Ecuador.....	263
17.1. Estructura productiva y límites históricos del Estado ecuatoriano	264
17.2. Política industrial, coordinación estratégica y ruptura del modelo primario-rentista	266
Discontinuidad política.	266
Fragmentación institucional.....	267
Ausencia de evaluación rigurosa.	267
17.3. Territorio, innovación y encadenamientos productivos: la dimensión espacial del desarrollo inteligente.....	269

17.4. Soberanía productiva y arquitectura estratégica del desarrollo: integrar Estado, mercado y conocimiento	271
Cierre del capítulo	274
Transformar la economía para transformar el Estado	274
Capítulo 18: Estado inteligente y arquitectura institucional del largo plazo: consolidación estructural en el Ecuador.....	275
18.1. El problema del tiempo político: por qué el Estado ecuatoriano no logra sostener decisiones estratégicas	276
18.2. Reglas, pactos y blindajes institucionales: cómo proteger el largo plazo sin congelar la democracia.....	278
18.3. Cultura política, fragmentación histórica y el desafío de construir inteligencia colectiva	280
18.4. Institucionalizar el futuro: condiciones estructurales para consolidar un Estado inteligente en el Ecuador.....	282
Consenso mínimo sobre reglas básicas de funcionamiento	283
Separación clara entre política estratégica y ejecución técnica .	283
Articulación sistémica de las dimensiones analizadas en el libro	284
Mecanismos permanentes de evaluación y aprendizaje institucional	284
Proyección generacional del proyecto estatal	284
Cierre del capítulo: La inteligencia institucional como decisión histórica	285
Cierre General.....	287
Estado Inteligente: una apuesta ética, institucional y generacional para el Ecuador	287
Raíces personales y gratitud familiar	288
Trayectoria institucional y experiencia en el Estado	288
Formación académica y construcción intelectual.....	289

Una decisión histórica	290
Referencias Bibliográficas.....	291

Prólogo

El Estado frente a la complejidad contemporánea

Pensar el Estado en el siglo XXI implica abandonar la comodidad de las respuestas simples. El Estado ya no gobierna sociedades homogéneas, ni administra demandas previsibles, ni actúa en contextos de estabilidad prolongada. Gobierna, más bien, escenarios atravesados por incertidumbre, desigualdad, fragmentación territorial y desconfianza institucional. En este contexto, insistir en categorías tradicionales sin revisarlas críticamente equivale a renunciar a comprender la realidad que se pretende gobernar.

Este libro nace precisamente de esa inquietud: cómo pensar y construir un Estado capaz de gobernar la complejidad sin renunciar a la democracia. No se trata de una pregunta abstracta ni puramente académica. Surge del cruce entre reflexión teórica, experiencia institucional y formación especializada en políticas públicas. Es, en ese sentido, un texto que dialoga con la teoría, pero que se escribe desde el Estado realmente existente, con sus límites, tensiones y dilemas cotidianos.

La noción de *Estado inteligente* que recorre esta obra no responde a una moda conceptual ni a una fascinación tecnocrática. No se refiere, como suele creerse, a la simple incorporación de tecnologías, indicadores o herramientas de gestión moderna. El Estado inteligente es, ante todo, un Estado que aprende, que reconoce sus errores, que acumula capacidades y que es capaz de explicar y sostener decisiones en contextos de conflicto. Es un Estado que no evade la política, sino que la asume con responsabilidad.

Este enfoque se nutre de múltiples fuentes. Por un lado, la experiencia acumulada como académico de pre y posgrado de la

Universidad Técnica Estatal de Quevedo (UTEQ) en las carreras de Administración Pública y Economía. Por otro, de más de dos décadas de experiencia directa en instituciones públicas, en espacios de planificación, gestión, diseño e implementación de políticas. Pero también y de manera explícita de los aprendizajes adquiridos en la Maestría en Políticas y Gestión Pública de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), un espacio de formación que aportó herramientas analíticas, marcos conceptuales y enfoques críticos indispensables para comprender la complejidad del Estado contemporáneo.

La formación en la ESPOL no aparece aquí como un dato anecdótico, sino como un soporte intelectual clave en la construcción del argumento central del libro. La aproximación a la política pública como proceso, la comprensión de la gestión pública como campo atravesado por decisiones políticas y la necesidad de articular técnica, ética y gobernanza son aprendizajes que atraviesan silenciosamente cada capítulo. Este libro es, en ese sentido, también el resultado de un proceso formativo riguroso, orientado a pensar el Estado más allá del sentido común administrativo.

Desde esta perspectiva, el prólogo cumple una función clara: advertir al lector que no encontrará aquí recetas rápidas ni modelos importados. El Estado inteligente no es un ideal normativo ni un diseño acabado; es una construcción histórica, siempre inestable, que depende de decisiones políticas, capacidades institucionales y control democrático. Pensar el Estado de este modo implica aceptar que gobernar no es aplicar manuales, sino gestionar tensiones, priorizar en contextos de escasez y sostener decisiones en el tiempo.

El libro se inscribe, además, en una tradición latinoamericana de pensamiento crítico sobre el Estado. Reconoce que nuestros Estados no son fallidos por naturaleza, pero sí irregulares en su capacidad de aprender y corregirse. Han sabido

expandirse, pero no siempre coordinarse; han sabido intervenir, pero no siempre legitimarse; han sabido controlar, pero no siempre mejorar. El concepto de Estado inteligente emerge aquí como una respuesta situada a esas limitaciones estructurales.

Este prólogo también es una invitación. Una invitación a leer el Estado sin prejuicios ideológicos, sin romantizaciones ni demonizaciones. Ni el Estado omnipotente ni el Estado mínimo han demostrado ser respuestas suficientes frente a sociedades complejas y desiguales. El desafío no es reducir o expandir al Estado, sino hacerlo capaz, responsable y democrático.

Este libro se ofrece como un aporte al debate público ecuatoriano. No pretende clausurar discusiones ni imponer verdades definitivas. Busca, más bien, ordenar preguntas, ofrecer marcos de análisis y provocar una reflexión más exigente sobre el tipo de Estado que el Ecuador necesita y está dispuesto a construir. El Estado inteligente no es una consigna; es una tarea pendiente.

Ese es el punto de partida de esta obra. El recorrido queda en manos del lector.

Introducción

Crisis del Estado tradicional y nuevas demandas sociales

A lo largo de las últimas décadas, hemos sido testigos de una crisis del Estado tradicional. El modelo clásico de administración pública, que se basa en la centralización, la jerarquía y la burocracia, ha mostrado limitaciones evidentes frente a los nuevos retos que presentan las sociedades contemporáneas. La globalización, el avance tecnológico, las transformaciones demográficas y la creciente heterogeneidad social han dejado atrás los enfoques unidimensionales que definieron el funcionamiento de los Estados del pasado.

El Estado, como institución central de organización y gestión del poder público, se encuentra ante una deslegitimación creciente debido a su incapacidad de adaptarse a los nuevos tiempos. Las crisis políticas, la desigualdad persistente y la pobreza estructural son solo algunos de los síntomas de una fractura entre las expectativas de la sociedad y las capacidades de los gobiernos para satisfacerlas.

Hoy más que nunca, los ciudadanos demandan transparencia, eficiencia, participación y justicia social. Estas demandas no son nuevas, pero el contexto actual las hace más urgentes. Los nuevos movimientos sociales, la participación digital y la conciencia ambiental están transformando las expectativas de los ciudadanos hacia un modelo de Estado más responsable y sensible. Este cambio exige una redefinición del papel del Estado en la gobernanza global y local.

Inteligencia estatal como capacidad política, no tecnológica

La inteligencia estatal no debe confundirse con la inteligencia tecnológica. Si bien la tecnología es una herramienta

poderosa para mejorar la eficiencia administrativa, la verdadera inteligencia estatal reside en la capacidad de los gobiernos para gestionar el cambio, adaptarse a las demandas sociales y tomar decisiones informadas. En otras palabras, la inteligencia estatal es una capacidad política, que involucra el uso adecuado de recursos, el fortalecimiento de capacidades institucionales y el desarrollo de un liderazgo estratégico.

En el caso del Ecuador, como en muchas naciones de América Latina, los avances tecnológicos no se han traducido necesariamente en una mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la población. Si bien existen esfuerzos por digitalizar trámites y modernizar algunos servicios, el verdadero reto radica en transformar las estructuras de poder, las relaciones sociales y las prácticas gubernamentales para que las políticas públicas sean verdaderamente inclusivas, eficaces y justas.

La inteligencia estatal requiere un marco ético y político robusto, que guíe el uso de las nuevas tecnologías y permita decisiones informadas en la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. La tecnología debe ser entendida como un medio, no como un fin en sí misma. Un Estado inteligente es aquel que sabe utilizar las herramientas disponibles para alcanzar una gobernanza más justa y sostenible.

Objetivos, enfoque y estructura del libro

Este libro tiene como objetivo principal analizar el concepto de Estado inteligente y su aplicación en América Latina, con un enfoque particular en Ecuador. A través de un enfoque multidisciplinario, exploramos cómo los gobiernos de la región pueden desarrollar capacidades innovadoras para hacer frente a los retos contemporáneos, fortalecer la democracia y garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

El enfoque que adoptamos es crítico y propositivo, destacando las limitaciones estructurales del Estado tradicional y ofreciendo propuestas para la construcción de un Estado inteligente que pueda adaptarse a las complejidades actuales. A lo largo del Libro, exploraremos temas clave como:

- La gestión de la complejidad social y política
- La innovación en las políticas públicas
- La gobernanza multinivel y territorial
- La evaluación y sostenibilidad de las políticas públicas
- El rol de la tecnología y la participación ciudadana en la gobernanza.

La estructura del libro está organizada en capítulos que abordan los principales desafíos y oportunidades para la construcción de un Estado más inteligente y democrático, presentando ejemplos y lecciones prácticas desde el contexto ecuatoriano y latinoamericano

Capítulo 1:

¿Qué es un Estado inteligente? Claves y fundamentos

1.1. Introducción: el Estado frente al espejo del siglo XXI

El Estado latinoamericano llega al siglo XXI con un legado pesado: burocracias rígidas, desigualdades históricas, economías frágiles, instituciones desconectadas del territorio y una ciudadanía que se mueve entre la resignación, la indignación y la creatividad cotidiana. Durante décadas, la pregunta central fue cómo hacer más eficiente un aparato estatal concebido en clave industrial: jerarquías, procedimientos, papeles, sellos, oficinas y ventanillas.

Pero la realidad cambió más rápido que las instituciones. Hoy los problemas públicos son complejos, interdependientes y transnacionales: crisis climática, crimen organizado, migraciones, economías de plataforma, desinformación digital, precariedad laboral, pandemias, colapso de infraestructuras, sistemas de salud tensionados, Estados con deudas gigantescas y márgenes de maniobra cada vez menores. Frente a todo esto, el viejo Estado burocrático no solo luce lento: luce ciego, sordo y desorientado.

En ese contexto emerge la idea de Estado inteligente. No como un eslogan de consultoría, ni como una simple digitalización de trámites, sino como un nuevo modo de pensar la acción pública: un Estado capaz de aprender, de integrar conocimiento, de usar datos sin perder sensibilidad social, de escuchar a la ciudadanía sin renunciar a la conducción, y de anticiparse a los problemas en vez de llegar siempre tarde.

Este capítulo intenta responder a una pregunta fundante:

¿Qué significa realmente hablar de “¿Estado inteligente” en América Latina, más allá de la moda tecnológica?

La respuesta no es técnica ni neutra. Supone discutir poder, ética, desigualdad, territorio y democracia. Supone reconocer que la inteligencia del Estado no consiste solamente en

tener mejores computadores, sino en decidir mejor en contextos difíciles.

1.2. Del Estado burocrático al Estado inteligente: de la máquina al organismo que aprende

La metáfora clásica del Estado en el siglo XX fue la de la máquina. Una maquinaria administrativa que debía funcionar con precisión, reglas claras y controles jerárquicos. El ideal weberiano de la burocracia profesional con sus virtudes de impersonalidad, previsibilidad y legalidad fue una conquista histórica frente al clientelismo y la arbitrariedad personal.

Sin embargo, en la práctica latinoamericana, esa burocracia nunca fue plenamente racionalizada. Se mezcló con el patrimonialismo, el amiguismo, el caudillismo y las redes informales de poder. El resultado fue un Estado que se parece a una máquina vieja: consume muchos recursos, se recalienta, se detiene con frecuencia y requiere empujones políticos para volver a arrancar.

El paradigma del Estado inteligente propone otra metáfora: la del organismo que aprende. No se trata solo de tener procedimientos, sino de:

- Aprender del entorno: leer cambios económicos, sociales, tecnológicos y culturales.
- Aprender de la experiencia: no repetir errores, institucionalizar buenas prácticas, documentar lo que funciona.
- Aprender con otros: articularse con municipios, provincias, sociedad civil, sector privado, universidades, organizaciones comunitarias.

Mientras el Estado máquina se centra en cumplir procedimientos, el Estado organismo se centra en producir resultados públicos valiosos, ajustando sus formas de trabajo cuando las condiciones cambian.

La inteligencia estatal, en esta clave, está vinculada a la capacidad adaptativa. Un Estado que no se adapta, en un entorno que cambia a la velocidad de la tecnología y del mercado, se convierte en un riesgo para su propia sociedad, porque bloquea soluciones por inercia, miedo o incapacidad.

1.3. ¿Qué entendemos por “inteligente” aplicado al Estado?

La palabra “inteligente” se ha vaciado de contenido en el discurso público: ciudades inteligentes, edificios inteligentes, autos inteligentes, aulas inteligentes. Casi todo parece tener la etiqueta, pero pocas veces se define con rigor. Hablar de Estado inteligente exige, entonces, precisar el concepto.

En este libro entenderemos el Estado inteligente como aquel que desarrolla, de manera sostenida, al menos cinco tipos de inteligencia:

Inteligencia cognitiva-institucional

Es la capacidad del Estado para producir, organizar y usar conocimiento sobre la realidad que gobierna. Incluye sistemas de información, análisis de datos, diagnósticos rigurosos, evaluaciones de políticas y mecanismos de seguimiento. Un Estado que decide a ciegas, o que decide a partir de impresiones, rumores o encuestas improvisadas, es un Estado que renuncia a su inteligencia.

Inteligencia organizativa

Es la aptitud para coordinar instituciones, niveles de gobierno y equipos humanos. En América Latina el problema no es solo “qué” se decide, sino “cómo” se implementa entre ministerios que no se hablan, GAD que compiten por recursos, programas duplicados y sistemas que no interoperan. Un Estado inteligente rompe con la lógica de islas y trabaja con enfoque de sistema.

Inteligencia tecnológica

No se trata de acumular gadgets, sino de utilizar la tecnología para mejorar procesos, decisiones y servicios. Digitalizar un trámite ineficiente no lo vuelve inteligente, solo lo vuelve más rápido en su ineficiencia. La inteligencia tecnológica implica rediseñar procesos, automatizar lo repetitivo, liberar tiempo de los servidores públicos para tareas de mayor valor, y usar herramientas de análisis avanzado para anticipar problemas.

Inteligencia relacional

Es la capacidad del Estado para dialogar y construir acuerdos con actores sociales diversos. Un Estado que no escucha, que no dialoga, que solo comunica monólogos, puede ser muy tecnificado, pero jamás será inteligente. La inteligencia relacional incluye mecanismos de participación, co-creación de políticas, consulta informada y gestión de conflictos.

Inteligencia ética

Finalmente, la inteligencia estatal tiene una dimensión ética indeclinable. Un Estado que usa la información para manipular, controlar o excluir es un Estado astuto, no inteligente. La verdadera inteligencia pública está asociada a la integridad, la transparencia y la orientación al bien común. Sin ética, la inteligencia se convierte en simple eficacia instrumental al servicio de intereses privados o de proyectos autoritarios.

Cuando estas cinco dimensiones se articulan, podemos hablar con propiedad de Estado inteligente. Cuando solo hay tecnología, pero sin ética ni aprendizaje; cuando solo hay discurso participativo sin datos ni capacidad institucional; cuando solo hay reformas de papel sin cambios en la cultura organizacional, lo que tenemos es un Estado maquillado, no un Estado inteligente.

1.4. Gobernanza de datos: ver, comprender y decidir

Un componente central del Estado inteligente es la gobernanza de datos. Durante décadas, muchas instituciones públicas han acumulado información de manera fragmentada: registros en papel, bases aisladas, sistemas no conectados, estadísticas atrasadas, censos desactualizados, catastros incompletos, mapas dispersos. La consecuencia es obvia: el Estado no sabe con precisión sobre quién decide, dónde están los problemas, cómo evolucionan y qué impacto tienen sus políticas.

La gobernanza de datos implica varios niveles:

- Captura de datos: contar con registros confiables, periódicos, georreferenciados y con criterios homogéneos.
- Calidad y estandarización: evitar duplicidades, inconsistencias y vacíos.
- Interoperabilidad: que los sistemas “se hablen” entre sectores (salud, educación, seguridad, territorio, finanzas).
- Análisis y visualización: transformar datos en información útil para decidir, mediante tableros de control, mapas, reportes periódicos y alertas tempranas.
- Gobernanza ética de la información: proteger datos sensibles, evitar usos discriminatorios y garantizar que el acceso a la información refuerce, y no debilite, la democracia.

Un Estado que no ve su realidad en datos, recurre a intuiciones, a presiones coyunturales y al cálculo político de corto plazo. Un Estado que sí ve, pero no comprende porque no tiene equipos técnicos formados, ni tiempo para analizar termina abrumado por cifras que nadie procesa. Solo cuando el Estado ve, comprende y decide con base en información, podemos hablar de inteligencia cognitiva.

El desafío en América Latina es doble. Por un lado, hay países y ciudades que avanzan en sistemas robustos de información.

Por otro, persisten territorios donde los datos no existen o son tan malos que solo sirven para simular planificación. El Estado inteligente debe partir de una premisa humilde y radical: antes de prometer soluciones sofisticadas, debe saber con honestidad cuánto sabe y cuánto ignora.

1.5. La ciudadanía como cerebro extendido del Estado

La inteligencia del Estado no puede reducirse a lo que ocurre dentro de los ministerios o los gobiernos locales. Una parte sustancial de esa inteligencia está en la sociedad: en la memoria de las comunidades, en el conocimiento de las organizaciones de base, en la experiencia de los trabajadores públicos, en el saber de las universidades y centros de investigación, en los datos que generan los propios ciudadanos en su vida cotidiana.

Cuando el Estado se concibe como una fortaleza que “sabe” y una ciudadanía que “no sabe”, se desperdicia una fuente gigantesca de inteligencia colectiva. En cambio, pensar al Estado como nodo de una red de conocimiento social cambia las reglas del juego:

- La participación deja de ser un ritual y se convierte en insumo para el diseño de políticas.
- Las organizaciones sociales dejan de ser vistas solo como oposición, y pasan a ser aliadas para identificar problemas, evaluar programas y corregir rumbos.
- La academia no solo valida ex post las políticas, sino que co-diseña enfoques, indicadores y metodologías.
- Los datos ciudadanos denuncias, reportes, observatorios ciudadanos, mapeos comunitarios se integran como fuente legítima de información pública.

La ciudadanía inteligente no es una ciudadanía dócil que entiende las limitaciones fiscales del Estado y calla, sino una ciudadanía crítica, informada y exigente. El Estado inteligente, lejos

de temer a esa ciudadanía, la necesita. Sin presión social informada, sin observación crítica, el Estado tiende a recaer en la comodidad burocrática y el cortoplacismo electoral.

En América Latina, donde las desigualdades educativas son profundas, hablar de ciudadanía inteligente también obliga a reconocer que no todos los grupos tienen las mismas condiciones para participar. El Estado inteligente, en ese sentido, asume la tarea de democratizar el acceso a la información, traducir datos en formatos comprensibles, abrir espacios deliberativos reales y cuidar que la participación no se convierta en una competencia desigual donde solo ganan los más organizados o los más fuertes.

1.6. América Latina: paradojas de la inteligencia estatal

Pensar el Estado inteligente desde América Latina implica reconocer varias paradojas:

Estados débiles con islas de sofisticación

Conviven ministerios con capacidades analíticas avanzadas y municipios donde no hay siquiera sistemas básicos de estadística. Se construyen observatorios, laboratorios de innovación pública y plataformas digitales, mientras muchas oficinas carecen de personal suficiente o de conectividad estable. La inteligencia estatal está desigualmente distribuida.

Altos niveles de creatividad social y baja institucionalización del aprendizaje

La región produce experiencias innovadoras en políticas sociales, participación ciudadana, presupuestos participativos, programas de transferencia condicionada, políticas de inclusión, etc. Sin embargo, muchos de esos aprendizajes quedan encerrados en proyectos, dependen de liderazgos personales y se pierden con los cambios de gobierno.

Reformas modernas en el papel, prácticas tradicionales en la realidad

Abundan leyes de transparencia, marcos normativos de participación, reglamentos de planificación, manuales de gestión por resultados. Pero la cultura de decisión sigue atrapada en lógicas clientelares, en la urgencia de la coyuntura y en la tentación de utilizar la política pública como instrumento de cálculo electoral.

Tecnología de punta, desigualdades estructurales intactas

Se implementan aplicaciones móviles, portales de gobierno abierto, plataformas de trámites en línea, mientras amplios sectores de la población carecen de conectividad, alfabetización digital o acceso a dispositivos. La política pública corre el riesgo de volverse “inteligente” solo para quienes ya estaban integrados, ampliando brechas.

En este contexto, el Estado inteligente latinoamericano no puede ser copia de modelos importados. Necesita, más bien, una gramática propia, consciente de sus límites y de sus potencialidades. Tiene que dialogar con la realidad de los barrios, de las zonas rurales, de las municipalidades pequeñas, de los territorios fronterizos, de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, de las economías informales y populares.

Un Estado inteligente que no entienda la informalidad como componente estructural, que no reconozca el peso de las economías ilegales en ciertos territorios, o que ignore las formas comunitarias de organización, será un Estado que acumula datos, pero carece de comprensión.

1.7. Riesgos y críticas a la noción de Estado inteligente

El concepto de Estado inteligente no está exento de críticas ni de peligros. Si se adopta sin reflexión puede convertirse en una

coartada tecnocrática para profundizar desigualdades y concentrar poder. Entre los riesgos principales destacan:

Tecnocratización de la política

La idea de que “los datos mandan” puede invisibilizar dimensiones valorativas y conflictivas de la política pública. No todo se resuelve con algoritmos ni con modelos de costo-beneficio. Los conflictos distributivos, las luchas por el reconocimiento, las batallas simbólicas, no desaparecen porque tengamos mejores estadísticas.

Vigilancia y control

El uso masivo de datos, cámaras, sensores y plataformas digitales construye también un poder de vigilancia. Sin marcos éticos y controles democráticos, el Estado puede transformarse en un aparato de monitoreo permanente de la vida social, afectando derechos y libertades.

Brecha digital como brecha de ciudadanía

Si el acceso a servicios, información o canales de participación depende cada vez más de plataformas digitales, quienes queden fuera de ese ecosistema verán reducida su ciudadanía efectiva. Un Estado que se autoproclama inteligente puede transformarse en un Estado excluyente.

Captura privada de la inteligencia pública

El diseño de sistemas de datos, plataformas y algoritmos suele estar mediado por empresas privadas. Sin regulaciones, puede producirse una dependencia tecnológica profunda, donde el Estado pierde capacidad de decisión autónoma sobre herramientas estratégicas.

Por eso, la noción de Estado inteligente debe ser crítica y matizada. No se trata de celebrar cualquier modernización, sino de preguntarse:

- ¿Inteligente para quién?
- ¿Inteligente para qué?
- ¿Bajo qué reglas y con qué controles democráticos?

Un Estado puede volverse extremadamente eficaz para vigilar, extraer recursos y controlar, y seguir siendo profundamente injusto. Lo inteligente, en clave democrática, no es optimizar la obediencia, sino garantizar derechos, proteger a los más vulnerables y sostener un espacio de libertad.

1.8. Hacia una definición operativa de Estado inteligente

Luego de este recorrido, podemos proponer una definición operativa que servirá de hilo conductor para el resto del libro:

Un Estado inteligente es aquel que, en un marco democrático y con orientación al bien común, desarrolla capacidades sostenidas de aprendizaje, coordinación, uso ético de la información, innovación institucional y participación ciudadana, para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que mejoren de manera tangible la vida de las personas y reduzcan desigualdades.

Esta definición tiene implicaciones concretas:

- No hay Estado inteligente sin políticas públicas de calidad; no se trata solo de organización interna, sino de resultados.
- No hay Estado inteligente sin ética pública; de lo contrario, la inteligencia se reduce a astucia.
- No hay Estado inteligente sin ciudadanía activa; un Estado rodeado de silencio social se vuelve ciego a sus propios errores.

- No hay Estado inteligente sin territorio; la inteligencia estatal no se prueba en los discursos, sino en los barrios, en el campo, en las fronteras.

A partir del próximo capítulo, descenderemos al terreno que materializa esta idea: las políticas públicas. Veremos cómo el Estado inteligente se expresa en el modo de identificar problemas, formular respuestas, diseñar instrumentos, gestionar recursos y evaluar resultados. Porque, en última instancia, el Estado demuestra su inteligencia o su torpeza en la forma en que actúa frente a los problemas colectivos.

Cierre del capítulo: Del concepto a la acción

Este primer capítulo ha querido sentar las bases de una conversación incómoda pero necesaria. En América Latina hemos oscilado entre la fascinación por las grandes reformas administrativas y la resignación frente a la inercia burocrática. El lenguaje del Estado inteligente nos invita a un punto intermedio: reconocer los límites, pero no renunciar a la posibilidad de mejorar radicalmente la forma en que decidimos lo colectivo.

El Estado inteligente no es un Estado perfecto. Es un Estado que se toma en serio su capacidad de aprender. Que no se enamora de sus propios discursos. Que reconoce cuando falla. Que entiende que, sin una política pública bien pensada, los grandes anuncios se diluyen en la rutina.

En las páginas que siguen, entraremos en el corazón del asunto:

cómo se define un problema público, cómo se formula una política, qué significa diseñarla con inteligencia, y cómo se evalúa para no volver a tropezar con la misma piedra.

Porque un Estado que no aprende está condenado a repetir, con más retórica y menos legitimidad, los mismos errores de siempre.

Capítulo 2:

las políticas públicas como sistema nervioso del Estado

2.1. Introducción: donde el Estado piensa, siente y se mueve

Si el Estado inteligente es, como vimos, un organismo que aprende, las políticas públicas son su sistema nervioso: el conjunto de procesos mediante los cuales percibe problemas procesa información, toma decisiones y envía señales a sus distintos órganos para actuar en el territorio.

Sin políticas públicas, el Estado se reduce a una estructura inmóvil: edificios, cargos, organigramas, discursos. Son las políticas públicas las que convierten el aparato estatal en acción concreta: en una beca, en una carretera, en una regulación, en un programa social, en una reforma fiscal, en un cambio curricular, en un sistema de seguridad ciudadana.

Este capítulo propone una idea central:

Un Estado no se mide solo por su tamaño o por su presupuesto, sino por la calidad de su sistema nervioso, es decir, por la calidad de sus políticas públicas.

Podemos tener ministerios enormes, presupuestos multimillonarios y una maraña de normas, y aun así padecer un Estado torpe, que responde tarde, que se contradice, que se atropella a sí mismo. El problema no es únicamente de recursos; es de cómo se piensan, se deciden y se articulan las políticas.

En un Estado inteligente, las políticas públicas no son “programas de gobierno” que cambian con cada administración, sino estructuras de decisión y acción que trascienden la coyuntura y construyen capacidades a largo plazo.

2.2. Una política pública no es un programa cualquiera

En la conversación política cotidiana se confunden tres cosas:

- Ofertas de campaña
- Agenda de gobierno
- Políticas públicas

No todo lo que se promete en campaña se convierte en agenda de gobierno, y no todo lo que entra en la agenda se transforma en política pública. Una política pública, en sentido fuerte, implica al menos cuatro componentes:

Reconocimiento explícito de un problema

El Estado admite que algo es suficientemente grave o relevante como para intervenir: pobreza, inseguridad, crisis educativa, desnutrición, desempleo juvenil, etc. Ese reconocimiento no es neutro: es resultado de luchas simbólicas, mediáticas, académicas y sociales.

Definición de objetivos públicos

La política no se mueve en el vacío. Se fijan metas: reducir la pobreza extrema, mejorar indicadores educativos, disminuir homicidios, ampliar cobertura de salud, entre otras. Esas metas, cuando son serias, se acompañan de plazos e indicadores.

Diseño de instrumentos e intervenciones

La política pública se concreta en instrumentos: transferencias monetarias, regulación, subsidios, impuestos, servicios directos, obras de infraestructura, campañas comunicacionales, sistemas de registro, etc. No hay política sin instrumentos; solo habrá retórica.

Asignación de recursos y responsabilidades

Toda política pública debe responder a dos preguntas:

- ¿Quién hace qué?
- ¿Con qué recursos lo hace?

Si no se asignan claramente responsabilidades institucionales y presupuestos, lo que existe no es política, sino declaración de intenciones.

Cuando estos cuatro elementos se articulan y se sostienen en el tiempo, podemos hablar de una política pública con densidad. Cuando solo hay anuncios, pero sin diseño ni recursos, estamos ante lo que podríamos llamar política gaseosa: ocupa mucho espacio discursivo, pero no tiene forma ni peso.

2.3. Del problema privado al problema público: el momento en que el Estado se hace cargo

Los problemas no “nacen” públicos. Se vuelven públicos cuando ingresan al campo de atención del Estado y de la sociedad. Antes de eso, son vividos muchas veces como dramas individuales: una familia sin acceso a agua potable, un joven sin empleo, un barrio sin transporte, una mujer víctima de violencia, una comunidad rural sin conectividad.

Existe un paso crucial: el tránsito del problema privado al problema público. Ese tránsito no ocurre automáticamente; implica:

- Visibilización: organizaciones sociales, medios, investigadores, líderes comunitarios, movimientos ciudadanos, comienzan a ponerle nombre al problema, a mostrar datos, a narrar historias.
- Nombramiento: se construye un lenguaje. No es lo mismo hablar de “pobreza” que de “exclusión”, de “crisis de seguridad”

que de “violencia estructural”, de “falta de empleo” que de “modelo económico excluyente”. Las palabras importan porque orientan soluciones.

- Reconocimiento institucional: en algún momento, el Estado incorpora el problema a su agenda: crea una comisión, solicita un informe, convoca expertos, presenta un plan, envía un proyecto de ley.

En un Estado inteligente, este tránsito es rápido y basado en evidencia. En un Estado capturado por intereses, el proceso es lento, selectivo y muchas veces se activa solo cuando el problema se vuelve crisis mediática o estalla en protestas.

Por eso, el primer signo de inteligencia estatal no es la cantidad de soluciones que anuncia, sino su capacidad para detectar temprano problemas emergentes, escuchando a los territorios, observando tendencias y leyendo datos con seriedad.

2.4. El ciclo de las políticas públicas: del dibujo lineal al proceso vivo

La teoría clásica suele representar las políticas públicas como un ciclo lineal:

1. Identificación del problema
2. Formulación de alternativas
3. Decisión
4. Implementación
5. Evaluación
6. Eventual terminación o rediseño

Esta representación es útil para ordenar la reflexión, pero peligrosa si se toma literalmente. En la práctica, las políticas:

- No siguen un orden pulcro.
- Se formulan mientras se implementan.
- Se deciden a medias, con información incompleta.

- Se evalúan tarde, mal o nunca.
- Se ajustan por ensayo y error, no por diseño planificado.

En un Estado inteligente, el ciclo deja de ser un dibujo bonito en una diapositiva y se convierte en un proceso vivo, con al menos tres rasgos:

Retroalimentación constante

La evaluación no se reserva para el final; se integra desde el inicio con mecanismos de monitoreo que permiten corregir rumbos antes de que todo fracase.

Iteración

Se acepta que ninguna política nace perfecta. Se implementan pilotos, se ensayan enfoques, se ajustan instrumentos, se escuchan usuarios. La política pública se parece más a un prototipo en mejora continua que a un monumento inamovible.

Aprendizaje institucional

Lo que se aprende en un programa no muere con él. Queda documentado, se incorpora a manuales, a normativas, a sistemas, a prácticas. El Estado inteligente institucionaliza lo aprendido.

La diferencia, entonces, no está en tener o no tener un “ciclo” de política, sino en si ese ciclo es simulación o realmente guía la acción.

2.5. Actores, arenas y conflictos: la política dentro de la política pública

Un error frecuente consiste en imaginar las políticas públicas como procesos técnicos separados de la lucha política. En realidad, son campos de disputa donde intervienen actores con intereses, recursos y visiones distintas:

- Gobiernos nacionales, provinciales y locales
- Partidos políticos y fracciones internas
- Grupos empresariales
- Organizaciones sociales y comunitarias
- Sindicatos, gremios profesionales
- Medios de comunicación
- Expertos, académicos, consultores
- Organismos internacionales

Cada uno pelea por definir el problema, imponer un diagnóstico y orientar la solución hacia su propia visión e intereses. Una política pública en seguridad puede privilegiar enfoques punitivos o preventivos; una política educativa puede acercarse más a la lógica de mercado o a la lógica de derecho; una política fiscal puede cargar el esfuerzo en impuestos al consumo o en impuestos progresivos.

En una democracia, estos conflictos son inevitables. El Estado inteligente no niega la política; la ordena:

- Acepta que hay conflicto, pero procura que ese conflicto se procese con información transparente, reglas claras y tiempos razonables.
- Intenta que las decisiones no sean simples imposiciones de fuerza, sino acuerdos donde el conocimiento técnico tenga un lugar real.
- Evita que las políticas públicas se conviertan en botines de corto plazo, cuyo único objetivo es generar réditos electorales inmediatos.

Dicho de manera simple:

El Estado inteligente no elimina la política, pero impide que la política destruya la política pública.

2.6. Instrumentos de política: el lenguaje concreto del Estado

Las políticas públicas hablan un lenguaje que se vuelve visible en sus instrumentos. Es fácil perderse en conceptos; por eso conviene bajar a tierra: ¿cómo se materializa una decisión estatal?

Algunos instrumentos típicos son:

- Normativos: leyes, reglamentos, ordenanzas, decretos, protocolos.
- Económicos: impuestos, subsidios, créditos, tarifas, incentivos.
- De provisión directa: servicios estatales, infraestructura, programas de atención.
- De información y comunicación: campañas, sistemas de alerta, portales de datos, señalética, manuales.
- Organizativos: creación de nuevas instituciones, unidades, programas, agencias.

Cada instrumento conlleva una teoría implícita de cómo se produce el cambio. Un subsidio parte de la idea de que reduciendo el costo se estimulará cierto comportamiento; una ley confía en la capacidad de sanción y de control; una campaña asume que la información modificará conductas; un servicio directo supone que el Estado debe intervenir de primera mano en la provisión.

En un Estado no inteligente, la elección de instrumentos suele ser rutinaria: se repite lo que siempre se ha hecho, se copia lo que está de moda o se escoge lo que resulta más rentable políticamente. En un Estado inteligente, la elección de instrumentos se basa en:

- Diagnósticos serios
- Evidencia de experiencias previas
- Análisis de costos y beneficios
- Evaluación de capacidades institucionales reales
- Diálogo con actores involucrados

No hay instrumento perfecto; todos tienen efectos deseados y no deseados. La inteligencia consiste en saber combinarlos y evaluarlos, no en creer que uno solo salvará el mundo.

2.7. El tiempo de las políticas: urgencias, ventanas y procrastinación estatal

Las políticas públicas no ocurren en un vacío temporal. Tienen ritmos, urgencias, oportunidades y demoras. Tres tiempos resultan especialmente relevantes:

Tiempo social del problema

Algunos problemas son silenciosos pero profundos (como la desnutrición crónica infantil, la degradación ambiental, la crisis de aprendizaje en escuelas). Otros son explosivos (como un crimen de alto impacto, una protesta masiva, un colapso de infraestructura). El Estado inteligente entiende que no puede regirse solo por lo que sale en las noticias; necesita sostener políticas para problemas estructurales, aunque no generen titulares diarios.

Tiempo político

Los ciclos electorales marcan plazos cortos para mostrar resultados. Esta presión lleva a muchas autoridades a buscar soluciones rápidas, visibles y de alto impacto simbólico, aunque no sean las más efectivas. El Estado inteligente sabe negociar con ese tiempo político: incluye medidas de impacto inmediato, pero no sacrifica las reformas de mediano y largo plazo.

Ventanas de oportunidad

A veces, crisis o cambios políticos abren espacios breves en los cuales es posible aprobar reformas que antes parecían imposibles. Son momentos donde el problema es visible, las

soluciones están medianamente elaboradas y existe voluntad política para avanzar. El Estado inteligente llega preparado a esas ventanas: con propuestas trabajadas, datos, alianzas y diseños listos para ser activados.

La procrastinación estatal postergar decisiones, encargar estudios eternos, crear comisiones sin mandato claro es una forma de torpeza. Un Estado inteligente no confunde prudencia con parálisis. Sabe cuándo esperar y cuándo actuar.

2.8. Racionalidades en juego: técnica, política, simbólica y comunicativa

Las decisiones de política pública no son puramente técnicas ni puramente políticas. En ellas se cruzan distintas racionalidades:

- Racionalidad técnica: busca eficiencia, eficacia, coherencia interna del diseño, viabilidad presupuestaria.
- Racionalidad política: se preocupa por la gobernabilidad, el apoyo de actores, el impacto electoral, la estabilidad de la coalición de gobierno.
- Racionalidad simbólica: atiende a los significados: qué mensaje se envía, qué identidades se refuerzan, qué narrativas se legitiman o se cuestionan.
- Racionalidad comunicativa: se enfoca en cómo se presenta la política, cómo se explica, cómo se dialoga sobre ella con la ciudadanía.

El Estado inteligente no se engaña: sabe que ninguna de estas racionalidades puede desaparecer. Lo que intenta es equilibrarlas:

- Si la técnica domina por completo, se corre el riesgo de construir políticas “perfectas” en el papel, pero políticamente inviables.

- Si solo manda la lógica política, se diseñan políticas frágiles, improvisadas y cortoplacistas.
- Si lo simbólico absorbe todo, la política pública se vuelve espectáculo.
- Si solo cuenta la comunicación, se gobierna a golpe de slogan.

La inteligencia del Estado está en articular estas racionalidades, de modo que la técnica sea sólida, la política viable, el simbolismo coherente con el proyecto de país y la comunicación honesta, sin promesas imposibles.

2.9. Políticas públicas en un Estado inteligente: del catálogo de programas al sistema de aprendizaje

En muchos países, el Estado se parece a un supermercado de programas: cada gobierno crea los suyos, cambia nombres, fusiona, separa, relanza iniciativas con nuevo logo y nueva campaña. El resultado es un catálogo interminable de programas, planes, proyectos y estrategias que rara vez se sostienen en el tiempo.

El Estado inteligente se aleja de esta lógica y concibe las políticas públicas como parte de un sistema de aprendizaje institucional:

- Cada política se diseña con hipótesis explícitas: “creemos que esto va a funcionar por estas razones”.
- Durante la implementación se recoge evidencia sobre lo que pasa realmente.
- Se comparan resultados con las hipótesis iniciales.
- Se ajustan o se abandonan políticas que no funcionan.
- Se documentan lecciones aprendidas para no empezar de cero cada vez.

Así, el Estado deja de acumular programas como quien colecciona folletos, y comienza a construir una memoria viva de lo que funciona en su contexto.

Este sistema de aprendizaje se fortalece cuando:

- Existen equipos técnicos estables que no cambian por completo con cada elección.
- Hay instituciones dedicadas a la evaluación, con autonomía y capacidad.
- Se promueve una cultura donde reconocer errores no significa derrota política, sino responsabilidad.
- Se establece diálogo sistemático con academia, organismos internacionales y sociedad civil para contrastar hallazgos.

Un Estado que aprende no es infalible, pero cada vez se equivoca de forma más inteligente y corrige más rápido.

2.10. Desafíos específicos para América Latina

Al hablar de políticas públicas como sistema nervioso del Estado en América Latina, emergen desafíos particulares:

Fragmentación institucional crónica

Superposición de competencias, peleas entre niveles de gobierno, celos entre ministerios, agencias que compiten en lugar de coordinar. El sistema nervioso está cortado en varios puntos. El Estado inteligente debe invertir en mecanismos de coordinación real, no meramente retórica.

Debilidades en el servicio civil

Altas tasas de rotación, nombramientos por afinidad política, falta de carreras profesionales estables. El conocimiento se va con las personas; la memoria institucional se pierde. Sin un servicio público profesionalizado, las políticas públicas no pueden consolidar aprendizaje.

Dependencia de financiamiento externo

Muchos programas clave dependen de préstamos, donaciones o cooperación internacional. Esto puede introducir innovaciones, pero también genera inestabilidad si no hay estrategia nacional clara y apropiación local.

Brecha entre ley y realidad

Nuestra región es prolífica en marcos legales ambiciosos, pero con enormes dificultades para cumplirlos. El sistema nervioso normativo es hiperactivo; el sistema nervioso operativo, muy débil. El Estado inteligente acorta esta brecha: legisla lo que puede implementar y se toma en serio sus propias leyes.

Captura de políticas por élites y grupos de interés

Políticas fiscales, regulaciones sectoriales, concesiones, decisiones sobre infraestructura suelen estar fuertemente influidas por grupos de poder. La transparencia, el control social y los mecanismos de rendición de cuentas son esenciales para que el sistema nervioso responda al conjunto de la sociedad, y no solo a algunos.

Cierre del capítulo: Si el Estado tiene mente, las políticas son sus pensamientos en movimiento

A lo largo de este capítulo hemos visto que las políticas públicas son mucho más que programas de gobierno. Son la forma concreta en que el Estado piensa y actúa sobre la realidad. Son los pensamientos del Estado puestos en movimiento.

En un Estado inteligente, las políticas públicas:

- Surgen de diagnósticos serios, no de ocurrencias.
- Se diseñan con participación y evidencia, no solo en oficinas cerradas.
- Eligen instrumentos de forma consciente, no por inercia.

- Gestionan sus tiempos y ventanas de oportunidad con criterio.
- Asumen el conflicto político, pero no lo dejan devorarlo todo.
- Se integran en un sistema de aprendizaje que acumula experiencia.

En un Estado no inteligente, las políticas públicas son más bien reflejos nerviosos desordenados: respuestas impulsivas, sin coordinación, sin memoria, sin evaluación.

El desafío para América Latina es conectar el cerebro con las manos: unir diagnósticos rigurosos con capacidades reales de implementación en los territorios; enlazar el nivel central con los gobiernos locales; articular la técnica con la política, el dato con la ética, la planificación con el presupuesto.

En los próximos capítulos entraremos al detalle del diseño, la implementación y la evaluación de políticas específicas. Porque, como todo sistema nervioso, el de un Estado inteligente no se entiende en abstracto, sino en su forma de reaccionar frente a los estímulos del mundo real: crisis, demandas, injusticias y oportunidades.

Ahí, en la manera en que diseña y conduce sus políticas, se ve con claridad si un Estado simplemente ocupa un territorio o realmente lo cuida, lo entiende y lo transforma.

Capítulo 3:

Diseñar políticas públicas en un Estado inteligente: racionalidad, poder y complejidad social

3.1. El diseño como acto político y no como ejercicio técnico

Diseñar políticas públicas ha sido, históricamente, uno de los espacios más idealizados de la acción estatal. En la literatura clásica de la administración pública, el diseño aparece como un momento racional, ordenado y secuencial, donde el Estado identifica problemas, analiza alternativas, selecciona instrumentos y define objetivos con base en evidencia. Esta representación, aunque útil como marco pedagógico, resulta profundamente insuficiente para comprender cómo se diseñan realmente las políticas en contextos latinoamericanos, marcados por desigualdad estructural, fragmentación institucional y disputas permanentes de poder.

En un Estado inteligente, el diseño de políticas públicas no puede entenderse como una fase técnica aislada, sino como un acto político fundacional. Diseñar es decidir qué problemas importan, a quiénes se considera sujetos legítimos de intervención, qué intereses se priorizan y qué costos se consideran aceptables. Antes de que exista un programa, una ley o una política formal, ya se ha producido una decisión política profunda: la definición misma del problema público.

Como advierte Aguilar Villanueva (2021), los problemas públicos no existen de manera objetiva y natural; son construcciones sociales y políticas que emergen de procesos de interpretación, conflicto y negociación. En sociedades profundamente desiguales, como las latinoamericanas, esta construcción está atravesada por asimetrías de poder que determinan qué demandas logran visibilidad y cuáles permanecen invisibilizadas. El diseño, por tanto, no parte de una hoja en blanco, sino de un campo de fuerzas previamente configurado.

El mito de la neutralidad técnica ha sido uno de los principales obstáculos para construir políticas públicas efectivas y

legítimas. Durante décadas, el Estado fue empujado a “despolitizar” el diseño, bajo la promesa de que la técnica permitiría decisiones objetivas y eficientes. Sin embargo, esta despolitización no eliminó el poder: simplemente lo ocultó. Las decisiones continuaron respondiendo a intereses específicos, pero ahora bajo el lenguaje de la eficiencia, la evidencia o la modernización.

En América Latina, esta lógica produjo diseños desconectados de la realidad social. Políticas bien formuladas en el papel fracasaron sistemáticamente en la práctica porque ignoraron capacidades institucionales reales, culturas organizacionales, dinámicas territoriales y relaciones sociales concretas. Como señala Oszlak (2021), el diseño de políticas públicas en la región ha estado excesivamente influido por modelos importados, pensados para Estados con trayectorias institucionales muy distintas.

Un Estado inteligente rompe con esta ilusión tecnocrática. Reconoce que el diseño es un proceso situado, condicionado por la historia institucional, por el territorio y por las capacidades efectivas del aparato estatal. Diseñar inteligentemente no significa renunciar a la evidencia, sino integrarla con comprensión política, sensibilidad social y conocimiento territorial. El diseño deja de ser una promesa de control absoluto y se convierte en una hipótesis de intervención, abierta al ajuste y al aprendizaje.

La complejidad social contemporánea refuerza esta necesidad. Los problemas públicos actuales —violencia, informalidad, crisis climática, desigualdad educativa, precarización laboral— no responden a relaciones simples de causa-efecto. Son problemas complejos, interdependientes y dinámicos, que desbordan las capacidades tradicionales del Estado. Diseñarlos como si fueran problemas técnicos aislados conduce, inevitablemente, a políticas parciales e inefaces.

En este sentido, Subirats (2021) advierte que el diseño de políticas públicas debe abandonar la lógica lineal y adoptar

enfoques más adaptativos y sistémicos. Un Estado inteligente no diseña para “resolver definitivamente” los problemas, sino para gestionar procesos en contextos cambiantes. Esto implica aceptar la incertidumbre como condición estructural de la acción pública, y no como una falla del diseño.

Otro elemento central del diseño en un Estado inteligente es el reconocimiento del conflicto. Diseñar políticas públicas implica redistribuir recursos, oportunidades y riesgos, y por tanto genera ganadores y perdedores. Pretender un diseño “consensual” en sociedades desiguales es una ilusión peligrosa. El conflicto no es una anomalía del diseño; es su materia prima. Un diseño que niega el conflicto termina estallando en la implementación.

La literatura contemporánea en gobernanza coincide en que los diseños más robustos no son aquellos que intentan eliminar el conflicto, sino los que lo anticipan, canalizan y procesan institucionalmente (Cejudo & Michel, 2020). El Estado inteligente diseña políticas sabiendo que serán disputadas, reinterpretadas y, en algunos casos, resistidas. Por ello, incorpora mecanismos de flexibilidad, ajuste y aprendizaje desde el inicio.

El diseño en un Estado inteligente es inseparable de una ética pública. No basta con que una política sea eficiente o innovadora; debe ser justa y legítima. En contextos de desigualdad profunda, cada decisión de diseño tiene implicaciones morales. Diseñar es asumir responsabilidad sobre las consecuencias, incluso las no previstas. Como sostiene Ramió (2022), la inteligencia estatal no se mide solo por su capacidad técnica, sino por su capacidad de discernimiento ético.

Esta primera parte del capítulo establece, por tanto, una premisa central: el diseño de políticas públicas es un acto político complejo, situado y moralmente cargado. Comprender esto es el primer paso para construir un Estado verdaderamente inteligente,

capaz de diseñar políticas que no solo funcionen en el papel, sino que transformen realidades en contextos sociales concretos.

3.2. Diseño, intereses y correlación de fuerzas en el Estado real

El diseño como escenario de disputa

Si el diseño de políticas públicas fuera únicamente un ejercicio técnico, bastaría con reunir buenos diagnósticos, evidencia confiable y equipos especializados. Sin embargo, la experiencia latinoamericana demuestra que el diseño es, ante todo, un escenario de disputa. En él convergen actores con intereses divergentes, recursos desiguales y capacidades diferenciadas para influir en las decisiones. El diseño no ocurre en el vacío institucional, sino en un campo político donde se negocia, se presiona, se bloquea y se redefine constantemente el sentido de la acción pública.

En el Estado real, diseñar una política implica entrar en contacto con ministerios que compiten entre sí, con burocracias que protegen su espacio de poder, con actores privados que buscan incidir en la regulación, con organizaciones sociales que demandan reconocimiento y con territorios que reclaman soluciones adaptadas a su realidad. El diseño es, por tanto, un proceso profundamente atravesado por la correlación de fuerzas existente en un momento determinado.

Como señala Oszlak (2021), muchas políticas públicas no fracasan por mala formulación técnica, sino porque el diseño subestima la estructura de poder en la que deberá operar. Un diseño que ignora intereses dominantes, capacidades de veto o resistencias burocráticas está condenado a ser modificado, neutralizado o directamente abandonado durante la implementación.

El Estado inteligente no niega esta realidad; la incorpora. Reconoce que el diseño es un momento clave donde se definen no

solo objetivos, sino también límites políticos. Diseñar inteligentemente implica saber hasta dónde se puede avanzar, cuándo es necesario negociar, y en qué aspectos no es posible ceder sin vaciar el sentido de la política.

Intereses, actores y decisiones no visibles

Una de las grandes falacias del diseño de políticas públicas ha sido asumir que los actores relevantes son únicamente aquellos formalmente reconocidos en el proceso institucional. En la práctica, muchos de los actores más influyentes operan fuera de los canales formales: élites económicas, grupos empresariales, medios de comunicación, redes informales de poder, liderazgos territoriales y, en algunos casos, estructuras ilegales que controlan espacios concretos del territorio.

Estas presencias no siempre aparecen en los documentos de diseño, pero influyen decisivamente en las decisiones. El diseño de políticas públicas está lleno de decisiones no visibles: problemas que no se nombran, alternativas que se descartan sin debate, instrumentos que se eligen por conveniencia política más que por efectividad, tiempos que se dilatan para evitar conflictos. El silencio, la omisión y la postergación también son formas de diseño.

Aguilar Villanueva (2021) advierte que el análisis de políticas públicas debe prestar atención no solo a lo que se decide, sino a lo que se evita decidir. En contextos de alta desigualdad, muchas políticas no avanzan porque afectarían intereses consolidados. El diseño se convierte entonces en un ejercicio de equilibrio precario entre lo deseable y lo posible.

Un Estado inteligente desarrolla la capacidad de leer estos intereses sin quedar capturado por ellos. Esto no significa adoptar una posición ingenua de confrontación permanente, sino construir estrategias que permitan avanzar sin perder el horizonte de justicia. Diseñar con inteligencia implica saber cuándo una política debe

avanzar gradualmente, cuándo requiere alianzas amplias y cuándo es necesario asumir costos políticos.

La tensión entre evidencia y decisión política

Otro elemento central del diseño en el Estado real es la tensión permanente entre evidencia y decisión política. La evidencia empírica, los estudios técnicos y las evaluaciones previas son fundamentales para mejorar la calidad del diseño. Sin embargo, en la práctica, las decisiones no se toman exclusivamente sobre la base de evidencia. Factores como el calendario electoral, la presión mediática, la opinión pública, las crisis coyunturales y las urgencias presupuestarias influyen de manera decisiva.

Esta tensión no debe interpretarse como una falla del sistema, sino como una condición inherente de la política democrática. El problema surge cuando la evidencia es utilizada de manera selectiva para justificar decisiones previamente tomadas, o cuando se convierte en un recurso retórico que oculta opciones ideológicas. En estos casos, la evidencia deja de ser una herramienta de inteligencia y se transforma en un instrumento de legitimación.

El Estado inteligente no idealiza la evidencia, pero tampoco la desprecia. La integra como insumo estratégico, consciente de sus límites. Como plantea Subirats (2021), la evidencia no elimina el conflicto ni la incertidumbre, pero permite decisiones más informadas y transparentes. Diseñar inteligentemente implica explicitar las razones políticas de una decisión, en lugar de esconderlas detrás de tecnicismos.

Capacidades estatales y diseño posible

El diseño de políticas públicas también está condicionado por las capacidades reales del Estado. Diseñar políticas ambiciosas sin contar con capacidades administrativas, financieras y organizacionales suficientes es una forma de irresponsabilidad institucional. En América Latina, es frecuente encontrar políticas

con objetivos loables que fracasan porque el diseño ignora las limitaciones del aparato estatal encargado de implementarlas.

Ramió (2022) subraya que un Estado inteligente es aquel que alinea diseño y capacidades. Esto implica diseñar políticas que puedan crecer progresivamente, que incorporen aprendizaje institucional y que no dependan de condiciones ideales inexistentes. El diseño deja de ser una declaración de intenciones y se convierte en una estrategia viable.

En este sentido, el diseño inteligente reconoce que no todas las políticas deben nacer completas. Algunas requieren fases piloto, experimentación controlada y ajustes sucesivos. Lejos de ser un signo de debilidad, esta aproximación refleja una comprensión madura de la complejidad estatal.

Diseñar con conciencia de conflicto y responsabilidad pública

Finalmente, diseñar políticas públicas en un Estado inteligente exige una conciencia clara de la responsabilidad pública. Cada decisión de diseño tiene efectos distributivos. Decide quién recibe beneficios, quién asume costos y quién queda excluido. En sociedades marcadas por desigualdad estructural, estas decisiones tienen un peso ético ineludible.

Diseñar con conciencia implica reconocer que la neutralidad no existe. Toda política expresa una visión de sociedad. El Estado inteligente asume esta dimensión normativa del diseño y la hace explícita. No se refugia en la técnica para evadir responsabilidad política, ni en el conflicto para justificar la inacción.

El diseño, entendido así, se convierte en el primer gran acto de inteligencia estatal: leer la realidad sin ingenuidad, decidir con responsabilidad y actuar con conciencia de las consecuencias.

3.3. Diseño adaptativo, territorio y aprendizaje institucional

Del diseño normativo al diseño adaptativo

Uno de los quiebres más relevantes que introduce la noción de Estado inteligente es el paso del diseño normativo al diseño adaptativo. El diseño normativo parte de la idea de que la política pública puede anticipar la realidad, fijar reglas claras y operar de manera estable en el tiempo. En contextos de baja complejidad institucional esta lógica puede resultar funcional; en América Latina, sin embargo, suele derivar en políticas rígidas que colisionan con territorios heterogéneos, capacidades desiguales y dinámicas sociales cambiantes.

El diseño adaptativo asume, en cambio, que la política pública es una intervención en sistemas vivos. No busca clausurar la incertidumbre, sino gestionarla. Diseñar adaptativamente implica reconocer que ninguna política nace completa, que toda intervención pública debe ser capaz de ajustarse sobre la marcha y que el aprendizaje institucional no es un efecto colateral, sino un objetivo deliberado del diseño. Como señalan Cejudo y Michel (2020), los Estados que aprenden son aquellos que incorporan mecanismos de retroalimentación desde el inicio del proceso de diseño.

En el Estado real, la rigidez del diseño suele ser una respuesta defensiva ante la presión política: reglas cerradas para evitar discrecionalidad, procedimientos exhaustivos para protegerse de la crítica, indicadores formales para demostrar cumplimiento. Paradójicamente, esta rigidez termina debilitando la política pública, pues reduce su capacidad de responder a contextos imprevistos. El Estado inteligente rompe con esta lógica defensiva y apuesta por diseños que equilibren control con flexibilidad.

Diseñar adaptativamente no significa improvisar. Significa planificar el cambio, anticipar escenarios, prever márgenes de ajuste y crear espacios institucionales donde sea legítimo corregir sin que ello sea leído como fracaso. En este enfoque, el error deja de ser una anomalía y se convierte en fuente de aprendizaje. Esta concepción resulta especialmente pertinente en políticas sociales, territoriales y de innovación, donde la complejidad supera cualquier previsión inicial.

El territorio como prueba del diseño

El territorio es el lugar donde el diseño se pone a prueba. Allí se revela la distancia a veces abismal entre lo que la política pública promete y lo que realmente ocurre. En América Latina, el territorio no es homogéneo ni neutro: es desigual, fragmentado y atravesado por relaciones de poder formales e informales. Diseñar políticas sin incorporar esta dimensión equivale a diseñar para un país imaginario.

Durante años, el diseño de políticas públicas se hizo desde el centro, con una lógica uniformadora que ignoró diferencias territoriales. El resultado fue una proliferación de políticas “correctas” en lo normativo, pero ineficaces en la práctica. Como advierte Ziccardi (2020), las desigualdades urbanas y territoriales no solo son un problema de implementación, sino también de diseño: políticas pensadas para territorios promedio en países que no tienen promedios reales.

Un Estado inteligente diseña con el territorio, no solo para el territorio. Esto implica reconocer saberes locales, capacidades institucionales subnacionales y dinámicas sociales específicas. No se trata de delegar el diseño completamente, sino de construir arreglos multinivel que permitan adaptación contextual sin perder coherencia nacional. La gobernanza multinivel deja de ser un concepto abstracto y se convierte en una herramienta de diseño.

El diseño territorialmente sensible también exige revisar instrumentos. Programas excesivamente estandarizados tienden a fracasar en contextos diversos. Diseños más flexibles, con marcos generales y márgenes de adaptación local, muestran mayor capacidad de impacto. Esto requiere confianza institucional, sistemas de rendición de cuentas inteligentes y una cultura administrativa orientada al aprendizaje, no solo al control.

Aprender como capacidad estatal

El aprendizaje institucional es una de las capacidades más subestimadas del Estado. Con frecuencia se asume que aprender es un proceso espontáneo, derivado de la experiencia. En la práctica, muchas organizaciones públicas repiten errores durante años porque carecen de mecanismos formales para aprender. El diseño de políticas públicas raramente incorpora el aprendizaje como componente explícito.

En un Estado inteligente, aprender es una capacidad estratégica. Diseñar políticas implica definir cómo se va a aprender de su implementación, qué información se va a recoger, quién la va a analizar y cómo se utilizará para ajustar decisiones. La evaluación deja de ser un ejercicio *ex post* y se integra al diseño desde el inicio. Como señala Aguilar Villanueva (2021), la inteligencia gubernamental se construye cuando el Estado es capaz de reflexionar sistemáticamente sobre su propia acción.

El aprendizaje institucional también requiere condiciones culturales. Estados que penalizan el error tienden a ocultarlo; Estados que reconocen el error como parte del proceso tienden a aprender. Diseñar políticas en un Estado inteligente supone crear entornos donde sea posible reportar fallas sin temor, debatir decisiones sin personalizar el conflicto y ajustar estrategias sin que ello implique costos políticos desproporcionados.

Diseño, tiempo político y sostenibilidad

El diseño adaptativo debe dialogar con el tiempo político. Muchas políticas fracasan no por su contenido, sino porque no logran sostenerse en el tiempo. Cambios de gobierno, rotación de autoridades, ciclos electorales cortos y crisis coyunturales afectan la continuidad de las políticas públicas. Diseñar sin considerar estas dinámicas es diseñar para la obsolescencia.

El Estado inteligente incorpora la sostenibilidad política al diseño. Esto implica construir acuerdos mínimos, institucionalizar procesos, distribuir responsabilidades y generar legitimidad social. Una política diseñada solo para un periodo de gobierno es una política frágil. El diseño inteligente busca anclar las políticas en estructuras institucionales que trasciendan coyunturas.

Diseñar, en este sentido, es también pensar en el futuro. No un futuro abstracto, sino un futuro posible, condicionado por capacidades reales y por dinámicas políticas concretas. El diseño adaptativo no promete estabilidad absoluta, pero aumenta las probabilidades de continuidad y aprendizaje.

3.4. Diseño, desigualdad y legitimidad democrática en América Latina

Diseñar en contextos de desigualdad estructural

Diseñar políticas públicas en América Latina implica asumir una condición estructural que no puede ser tratada como variable secundaria: la desigualdad. No se trata únicamente de desigualdad de ingresos, sino de desigualdad territorial, institucional, educativa, digital, étnica y de acceso efectivo a derechos. Estas desigualdades configuran el punto de partida desde el cual cualquier política pública es diseñada e implementada. Ignorarlas no solo reduce la efectividad de la política, sino que erosiona su legitimidad democrática.

En Estados marcados por profundas brechas sociales, el diseño de políticas públicas no puede limitarse a criterios de eficiencia o cobertura. Una política técnicamente eficiente puede resultar socialmente injusta si reproduce desigualdades preexistentes. Por ello, el diseño en un Estado inteligente incorpora la desigualdad como criterio central de decisión, no como efecto colateral. Diseñar es decidir cómo se distribuyen oportunidades, riesgos y recursos en una sociedad que ya está desequilibrada.

Como sostiene Ziccardi (2020), muchas políticas públicas latinoamericanas fracasan no porque carezcan de objetivos claros, sino porque parten de supuestos homogéneos sobre poblaciones profundamente heterogéneas. El diseño promedio, pensado para un “ciudadano tipo”, termina excluyendo a quienes se encuentran en los márgenes del sistema. El Estado inteligente reconoce que no existe un ciudadano promedio y que diseñar con enfoque de equidad no es una concesión ideológica, sino una exigencia de eficacia democrática.

Legitimidad, confianza y diseño de políticas

La legitimidad de una política pública no se construye únicamente en el momento de su anuncio o aprobación normativa. Se construye o se pierde desde el diseño mismo. Cuando los procesos de diseño excluyen sistemáticamente a ciertos actores, territorios o grupos sociales, la política nace con un déficit de legitimidad difícil de revertir en la implementación.

En América Latina, la desconfianza hacia el Estado no es un fenómeno reciente ni superficial. Es el resultado acumulado de políticas diseñadas sin participación real, de promesas incumplidas y de intervenciones que no lograron transformar condiciones de vida. Diseñar políticas en este contexto exige reconstruir confianza, y la confianza no se decreta: se diseña.

Aguilar Villanueva (2021) subraya que la legitimidad de la acción pública depende tanto de los resultados como de los procesos. Un Estado inteligente entiende que el diseño debe incorporar mecanismos de diálogo, reconocimiento y transparencia. No se trata de convertir el diseño en un ejercicio asambleario permanente, sino de garantizar que las decisiones sean comprensibles, justificables y abiertas al escrutinio público.

La legitimidad también está vinculada al reconocimiento simbólico. Políticas que tratan a los ciudadanos como beneficiarios pasivos o como problemas a corregir suelen generar resistencia, incluso cuando ofrecen beneficios materiales. Diseñar con legitimidad implica reconocer a los ciudadanos como sujetos de derechos, con capacidad de agencia y conocimiento situado. Este reconocimiento no es retórico; se expresa en instrumentos, criterios de focalización, lenguajes administrativos y formas de interacción con el Estado.

Diseño democrático y límites de la participación

Si bien la participación es un componente clave del diseño legítimo, también es necesario reconocer sus límites. No toda decisión puede ser participativa, ni toda participación garantiza mejores políticas. En contextos de desigualdad, los espacios participativos pueden ser capturados por actores con mayor capital social, reproduciendo exclusiones en nombre de la inclusión.

El Estado inteligente diseña mecanismos de participación selectivos, estratégicos y contextualizados. Participación no significa delegar la responsabilidad decisoria, sino enriquecer el diseño con perspectivas diversas y conocimiento local. Diseñar democráticamente implica equilibrar participación con responsabilidad estatal, evitando tanto el autoritarismo técnico como el populismo deliberativo.

Subirats (2021) advierte que la participación sin capacidad de incidencia real genera frustración y desgaste institucional. Por ello, el diseño inteligente define claramente qué aspectos son abiertos a deliberación, cuáles están condicionados por marcos normativos y cuáles son responsabilidad indelegable del Estado. Esta claridad fortalece la legitimidad y reduce expectativas irreales.

El diseño como puente entre Estado y sociedad

En última instancia, el diseño de políticas públicas en un Estado inteligente cumple una función que trasciende la formulación técnica: actúa como puente entre el Estado y la sociedad. A través del diseño, el Estado comunica prioridades, valores y formas de entender lo público. Cada política diseñada envía un mensaje sobre quién importa, qué se considera justo y cómo se concibe la relación entre gobierno y ciudadanía.

Diseñar con sensibilidad democrática implica asumir que las políticas públicas no solo transforman realidades materiales, sino también relaciones simbólicas. Un diseño que escucha, reconoce y se adapta contribuye a recomponer el vínculo entre Estado y sociedad. En contextos de fatiga democrática, esta dimensión resulta crucial.

Cierre del capítulo: Diseño inteligente como capacidad estratégica del Estado

Diseñar políticas públicas en un Estado inteligente no es un ejercicio técnico ni un ritual administrativo. Es una capacidad estratégica que articula conocimiento, poder, ética y aprendizaje. A lo largo de este capítulo se ha mostrado que el diseño ocurre en contextos de complejidad social, desigualdad estructural y conflicto político, y que solo puede ser comprendido adecuadamente si se asume su carácter situado y normativo.

El diseño inteligente reconoce límites, pero no se paraliza ante ellos. Integra evidencia sin fetichizarla, incorpora

participación sin diluir la responsabilidad estatal, asume el conflicto sin convertirlo en excusa para la inacción y diseña con conciencia de las capacidades reales del Estado. En lugar de prometer soluciones definitivas, construye procesos adaptativos orientados al aprendizaje y a la mejora continua.

En América Latina, donde la distancia entre el Estado normativo y el Estado real ha sido históricamente profunda, el diseño de políticas públicas se convierte en un espacio privilegiado para reconstruir inteligencia estatal. Diseñar bien no garantiza el éxito de una política, pero diseñar mal casi siempre garantiza su fracaso. Por ello, el diseño debe dejar de ser una fase subestimada y convertirse en un núcleo central de la capacidad estatal.

El Estado inteligente no diseña para controlar la realidad, sino para interactuar con ella de manera reflexiva y responsable. Diseña sabiendo que cada decisión tiene consecuencias, que cada política expresa una visión de sociedad y que cada intervención pública contribuye, para bien o para mal, a la construcción de lo colectivo. En esta conciencia reside la verdadera inteligencia del Estado.

Capítulo 4:

La implementación como política real: capacidades, burocracia y territorio

4.1. Implementar no es ejecutar: el momento donde la política se vuelve Estado

La implementación como núcleo de la acción pública

Durante mucho tiempo, la implementación fue tratada como una fase secundaria del ciclo de las políticas públicas: una etapa “técnica” que comenzaba cuando el diseño ya estaba resuelto y la decisión política tomada. Esta visión reduccionista produjo una de las mayores distorsiones en la práctica estatal latinoamericana: políticas bien formuladas que fracasaron estrepitosamente al entrar en contacto con la realidad. El problema no fue la falta de voluntad ni la ausencia de normas, sino la incompreensión profunda de lo que significa implementar en el Estado real.

En un Estado inteligente, la implementación no es un trámite posterior al diseño; es el corazón de la política pública. Es el momento en que las decisiones abstractas se traducen en acciones concretas, en interacciones cotidianas, en procedimientos administrativos, en servicios prestados o negados a personas reales. Allí la política deja de ser promesa y se convierte en experiencia. Y es precisamente en esa experiencia donde se construye o se destruye la legitimidad del Estado.

La literatura contemporánea ha sido clara al señalar que la implementación no puede entenderse como una cadena mecánica de cumplimiento normativo. Pressman y Wildavsky ya advertían, desde los clásicos, que entre la decisión y el resultado se abre un “abismo de implementación”. En América Latina, ese abismo suele ampliarse por la fragmentación institucional, la debilidad de capacidades, la rotación de personal y la desconexión entre niveles de gobierno. Implementar, en este contexto, es gobernar en condiciones de fricción permanente.

Como sostiene Aguilar Villanueva (2021), la implementación es el espacio donde la racionalidad técnica se

encuentra con la racionalidad organizacional y con la política cotidiana. Ninguna política se implementa en el vacío: se implementa en organizaciones con culturas propias, rutinas arraigadas, incentivos contradictorios y márgenes de discrecionalidad. Ignorar estas dimensiones conduce a diagnósticos simplistas que culpan a “la burocracia” sin comprender sus lógicas internas.

La burocracia como actor político

Uno de los errores más persistentes en el análisis de la implementación ha sido tratar a la burocracia como un simple instrumento pasivo de las decisiones políticas. En realidad, las burocracias interpretan, adaptan, priorizan y, en ocasiones, resisten las políticas públicas. Lejos de ser un obstáculo automático, la burocracia es un actor central de la política real.

En Estados con capacidades frágiles, la discrecionalidad burocrática no es una excepción, sino una condición estructural. Los funcionarios de nivel medio y de calle (“street-level bureaucrats”) toman decisiones cotidianas que definen cómo se materializa una política: a quién se atiende primero, qué requisito se flexibiliza, qué procedimiento se retrasa, qué norma se interpreta de manera estricta o laxa. Estas decisiones, aparentemente menores, configuran el verdadero rostro del Estado.

Lipsky ya había mostrado que los funcionarios de primera línea no solo aplican políticas, sino que las producen en la práctica. En América Latina, donde la distancia entre la norma y la realidad suele ser amplia, este fenómeno se intensifica. La implementación se convierte en un proceso de traducción permanente entre reglas generales y situaciones particulares.

Un Estado inteligente no combate esta realidad; la gestiona. Reconoce que la implementación requiere capacidad de decisión situada y diseña marcos que orienten la discrecionalidad

sin asfixiarla. Como señala Ramió (2022), la inteligencia burocrática no consiste en eliminar la discrecionalidad, sino en dotarla de criterios, valores y mecanismos de rendición de cuentas que la orienten hacia el interés público.

Capacidades estatales y brechas de implementación

La implementación revela con crudeza las brechas de capacidades del Estado. No basta con contar con leyes, programas o presupuestos; se requieren capacidades administrativas, técnicas, organizacionales y relacionales para convertir decisiones en resultados. En América Latina, muchas políticas fracasan no por falta de recursos financieros, sino por debilidad institucional para ejecutarlos de manera eficaz y equitativa.

Estas brechas se manifiestan en múltiples niveles: falta de personal capacitado, sistemas de información fragmentados, procesos administrativos obsoletos, incentivos mal alineados y estructuras organizacionales rígidas. Implementar una política innovadora con estructuras diseñadas para el siglo pasado es una receta segura para el fracaso.

Oszlak (2021) subraya que la capacidad estatal no es homogénea ni estable; varía entre sectores, territorios y momentos históricos. Un Estado inteligente reconoce estas asimetrías y diseña estrategias de implementación diferenciadas, en lugar de imponer soluciones uniformes. La implementación deja de ser una cuestión de cumplimiento y se convierte en un proceso estratégico de fortalecimiento institucional.

Implementar es interactuar con la sociedad

La implementación no ocurre solo dentro del Estado. Ocurre en la interacción cotidiana con la sociedad. Cada trámite, cada servicio, cada inspección, cada intervención pública es un espacio de encuentro y a veces de conflicto entre ciudadanos y

Estado. La experiencia de implementación es, para muchos ciudadanos, la única forma de conocer al Estado.

En contextos de desconfianza, la manera en que se implementa una política puede ser más importante que su diseño original. Una política justa mal implementada puede generar rechazo; una política limitada bien implementada puede generar legitimidad. Por ello, el Estado inteligente presta atención a la experiencia de implementación como dimensión política central.

Implementar no es simplemente “hacer que pase”; es hacer que pase de manera justa, comprensible y digna. En esta dimensión se juega buena parte del futuro del Estado en América Latina.

4.2. Implementación, coordinación y gobernanza multinivel en el Estado real

La coordinación como problema político, no administrativo

Uno de los principales cuellos de botella de la implementación en América Latina no es la ausencia de normas ni la falta de programas, sino la debilidad estructural de la coordinación. Las políticas públicas rara vez dependen de una sola institución. Por el contrario, se despliegan a través de múltiples ministerios, agencias, gobiernos subnacionales y actores no estatales, cada uno con competencias parciales, lógicas propias y prioridades divergentes. Implementar, en este contexto, significa coordinar voluntades, recursos y tiempos, no simplemente ejecutar instrucciones.

Durante años, la coordinación fue tratada como un problema técnico: mesas interinstitucionales, comités, protocolos y convenios. Sin embargo, la experiencia muestra que la coordinación falla no por falta de espacios formales, sino porque es un problema profundamente político. Coordinar implica redistribuir poder, ceder control, compartir información y aceptar interdependencias.

Allí donde estas condiciones no están dadas, la coordinación se vuelve ritual.

Cejudo y Michel (2020) advierten que muchas políticas públicas fracasan en la implementación porque los incentivos institucionales empujan a la fragmentación. Cada organismo responde a su propio marco de evaluación, a su presupuesto y a su lógica sectorial. En ausencia de mecanismos claros de alineación, la implementación se dispersa en esfuerzos inconexos. El Estado inteligente reconoce esta realidad y diseña arreglos de implementación que no dependen únicamente de la buena voluntad, sino de incentivos y responsabilidades compartidas.

Gobernanza multinivel y asimetrías territoriales

La implementación se complejiza aún más cuando se despliega en sistemas de gobernanza multinivel. En América Latina, la descentralización ha producido una diversidad de arreglos institucionales donde conviven niveles nacionales, regionales y locales con capacidades profundamente desiguales. Implementar una política nacional en territorios heterogéneos exige algo más que transferencias de recursos: exige capacidad de articulación.

Con frecuencia, los diseños de políticas asumen que los gobiernos subnacionales cuentan con capacidades similares para implementar. Esta suposición resulta problemática. Municipios pequeños, rurales o periféricos suelen carecer de personal técnico, infraestructura administrativa y sistemas de información adecuados. La implementación, entonces, se vuelve desigual, reproduciendo brechas territoriales que la política pretendía corregir.

Oszlak (2021) señala que la gobernanza multinivel no puede reducirse a una división formal de competencias. Requiere mecanismos de apoyo, acompañamiento y aprendizaje conjunto.

Un Estado inteligente no descarga responsabilidades sin fortalecer capacidades; tampoco recentraliza por desconfianza. Busca equilibrios dinámicos entre autonomía territorial y coherencia nacional.

Implementar inteligentemente en contextos multinivel implica diseñar trayectorias diferenciadas. No todos los territorios avanzan al mismo ritmo ni enfrentan los mismos desafíos. La implementación debe ser capaz de reconocer estas diferencias sin fragmentar la política. Esto exige flexibilidad normativa, sistemas de monitoreo sensibles al territorio y espacios de coordinación que funcionen como redes, no como jerarquías rígidas.

La información como insumo de implementación

La implementación también depende críticamente de la información. Sin información oportuna, confiable y compartida, la coordinación se vuelve imposible. En muchos Estados latinoamericanos, los sistemas de información están fragmentados, son incompatibles o están orientados únicamente al control formal, no al aprendizaje. La implementación se realiza “a ciegas”, sin retroalimentación efectiva.

Un Estado inteligente concibe la información como infraestructura estratégica de implementación. No se trata solo de recolectar datos, sino de integrarlos, analizarlos y utilizarlos para tomar decisiones operativas. La implementación deja de ser una secuencia fija y se convierte en un proceso dinámico de ajuste basado en evidencia práctica.

Ramió (2022) subraya que la inteligencia estatal se construye cuando la información fluye entre niveles y sectores, y cuando los funcionarios pueden utilizarla sin temor a sanciones automáticas. Sistemas de información diseñados exclusivamente para fiscalizar tienden a generar comportamientos defensivos; sistemas orientados al aprendizaje fortalecen la implementación.

Implementar en contextos de presión y urgencia

Otro rasgo distintivo de la implementación en el Estado real es la presión constante. Crisis sociales, emergencias sanitarias, demandas mediáticas y urgencias políticas obligan a implementar en condiciones de alta incertidumbre y tiempo limitado. En estos escenarios, la planificación exhaustiva cede paso a decisiones rápidas, ajustes improvisados y soluciones parciales.

Lejos de ser excepcionales, estas condiciones son estructurales en América Latina. El Estado inteligente no espera condiciones ideales para implementar; desarrolla capacidades para implementar bajo presión. Esto implica contar con protocolos flexibles, equipos entrenados para crisis y liderazgos capaces de tomar decisiones sin paralizarse por el riesgo.

Subirats (2021) plantea que la implementación efectiva requiere combinar planificación con capacidad de respuesta. Un exceso de rigidez puede ser tan dañino como la improvisación permanente. La inteligencia estatal se expresa en la capacidad de mantener rumbo estratégico incluso en contextos de turbulencia.

La implementación como espacio de construcción de legitimidad

Finalmente, la implementación es un espacio central de construcción —o destrucción— de legitimidad. Los ciudadanos no evalúan al Estado por la calidad de sus documentos, sino por su experiencia concreta con las políticas. Trámites interminables, servicios inaccesibles y respuestas arbitrarias erosionan la confianza incluso en políticas bien intencionadas.

Un Estado inteligente comprende que implementar bien no es solo lograr resultados, sino cómo se logran. La forma importa. Implementar con trato digno, claridad y coherencia fortalece el vínculo entre Estado y sociedad. En contextos de fatiga democrática, esta dimensión resulta decisiva.

4.3. Implementación, discrecionalidad y experiencia ciudadana

La discrecionalidad como condición estructural de la implementación

En la práctica cotidiana del Estado, la implementación nunca es una aplicación mecánica de normas. Entre la regla escrita y la acción concreta se abre un espacio inevitable de interpretación. Ese espacio es la discrecionalidad, y lejos de ser una anomalía del sistema, constituye una condición estructural de la acción pública. Cada funcionario que decide cómo aplicar una norma, cómo priorizar un caso o cómo resolver una situación ambigua ejerce discrecionalidad, aun cuando no sea plenamente consciente de ello.

Durante mucho tiempo, la discrecionalidad fue tratada como un problema a erradicar. Se la asoció con arbitrariedad, corrupción o abuso de poder. En respuesta, los Estados latinoamericanos tendieron a multiplicar reglas, procedimientos y controles formales. El resultado, paradójicamente, no fue la eliminación de la discrecionalidad, sino su desplazamiento hacia espacios menos visibles, donde opera sin criterios claros ni orientación ética.

Lipsky (2010) mostró que los funcionarios de primera línea quienes interactúan directamente con los ciudadanos toman decisiones que definen el verdadero contenido de las políticas públicas. Estas decisiones no son excepcionales; son cotidianas. En contextos de escasez de recursos, alta demanda y normas ambiguas, la discrecionalidad se convierte en una herramienta de supervivencia organizacional. El problema no es que exista discrecionalidad, sino cómo se ejerce y con qué marcos de referencia.

Un Estado inteligente abandona la ilusión de eliminar la discrecionalidad y se concentra en gobernarla. Esto implica dotarla

de criterios claros, valores compartidos y mecanismos de aprendizaje. La discrecionalidad orientada por principios de equidad, legalidad y servicio público puede convertirse en un factor de adaptación y justicia; la discrecionalidad sin orientación tiende a reproducir desigualdades y arbitrariedades.

Implementación y experiencia ciudadana del Estado

La experiencia ciudadana del Estado se construye, casi exclusivamente, en la implementación. Para la mayoría de las personas, el Estado no es el parlamento ni el gabinete ministerial; es la ventanilla, el hospital, la escuela, la comisaría, la oficina municipal. Allí, en esos espacios cotidianos, la política pública se vuelve tangible. Y allí también se define si el Estado es percibido como aliado, indiferente o enemigo.

La implementación configura una experiencia, no solo un resultado. El modo en que se implementa una política el trato recibido, la claridad de la información, la previsibilidad de los procedimientos puede reforzar o erosionar la confianza ciudadana. En América Latina, donde la relación entre Estado y ciudadanía ha estado históricamente marcada por la desconfianza, esta dimensión adquiere un peso político central.

Subirats (2021) señala que la legitimidad de las políticas públicas depende crecientemente de la experiencia de los usuarios. No basta con que una política alcance metas cuantitativas; debe ser vivida como justa y razonable. Una implementación técnicamente correcta pero humanamente hostil genera rechazo y resistencia. El Estado inteligente entiende que la calidad de la implementación es también una forma de comunicación política.

La experiencia ciudadana está estrechamente vinculada a la discrecionalidad. Un funcionario que interpreta una norma con sensibilidad social puede facilitar el acceso a derechos; otro, aplicando la misma norma de manera rígida, puede bloquearlo.

Estas microdecisiones acumuladas producen patrones de inclusión o exclusión que rara vez aparecen en los informes oficiales, pero que son plenamente visibles para quienes interactúan con el Estado.

Discrecionalidad, desigualdad y justicia administrativa

La discrecionalidad mal gobernada tiende a reproducir desigualdades. Los ciudadanos con mayor capital cultural, conocimiento del sistema o redes sociales suelen navegar mejor la burocracia, mientras que los sectores más vulnerables enfrentan mayores barreras. En este sentido, la implementación puede convertirse en un mecanismo silencioso de exclusión, aun cuando el diseño de la política sea formalmente universal.

Ziccardi (2020) advierte que muchas políticas sociales fracasan en reducir desigualdades porque su implementación no considera las condiciones reales de acceso. Formularios complejos, requisitos excesivos y trámites presenciales excluyen de facto a quienes más necesitan la intervención pública. La desigualdad no se produce solo en la distribución de recursos, sino en la manera en que se implementan las reglas.

Un Estado inteligente incorpora la justicia administrativa como criterio de implementación. Esto implica revisar procedimientos desde la perspectiva del ciudadano, simplificar trámites, capacitar al personal en atención con enfoque de derechos y diseñar mecanismos que reduzcan la dependencia de intermediarios informales. La discrecionalidad, en este marco, se orienta a compensar desigualdades, no a profundizarlas.

La ética de la implementación

Implementar políticas públicas es también un acto ético. Cada decisión administrativa afecta la vida de personas concretas. La ética de la implementación no se reduce al cumplimiento de la ley, sino que incluye la responsabilidad por los efectos de la acción pública. Un Estado inteligente reconoce que la ética no es un

complemento del diseño o de la implementación; es su fundamento.

Ramió (2022) sostiene que la inteligencia burocrática requiere una ética profesional sólida, capaz de orientar decisiones en contextos ambiguos. Esta ética no puede basarse únicamente en códigos formales; debe construirse a través de formación, liderazgo y cultura organizacional. Funcionarios que comprenden el sentido público de su trabajo están mejor preparados para ejercer discrecionalidad de manera responsable.

La ética de la implementación también exige coherencia institucional. Estados que predicán derechos, pero implementan con indiferencia generan cinismo y desgaste democrático. La brecha entre discurso y práctica es uno de los factores que más contribuyen a la deslegitimación del Estado en América Latina.

Implementar para dignificar la relación Estado-sociedad

En última instancia, la implementación es el espacio donde el Estado se juega su rostro humano. No se trata solo de cumplir metas, sino de cómo se trata a las personas en el proceso. Implementar con dignidad, claridad y respeto no es un lujo administrativo; es una condición de la democracia.

Un Estado inteligente entiende que cada interacción administrativa es una oportunidad para reconstruir confianza. En contextos de fatiga democrática, la implementación cotidiana puede convertirse en una de las formas más efectivas de recomponer el vínculo entre Estado y ciudadanía. Allí donde el diseño y la implementación se encuentran con humanidad, el Estado deja de ser una abstracción y se convierte en una presencia legítima.

4.4. Implementación, aprendizaje institucional y sostenibilidad de las políticas: lecciones desde el Ecuador

Aprender de la implementación: una deuda histórica del Estado

Uno de los déficits más persistentes de la administración pública latinoamericana y del Ecuador en particular ha sido la escasa capacidad del Estado para aprender de su propia implementación. Las políticas se ejecutan, se agotan presupuestos, se producen informes formales, pero rara vez se sistematiza el aprendizaje que emerge de la práctica. La implementación se vive como una carrera contra el tiempo y no como una fuente de inteligencia institucional.

En el caso ecuatoriano, esta debilidad ha sido recurrente en distintos sectores. Programas sociales, reformas administrativas, procesos de descentralización y políticas educativas han mostrado ciclos similares: fuerte impulso inicial, dificultades operativas, desgaste institucional y posterior reemplazo por una nueva política que vuelve a comenzar desde cero. El problema no es la falta de iniciativas, sino la ausencia de memoria institucional.

Como advierte Aguilar Villanueva (2021), los Estados que no aprenden están condenados a repetir errores, aun cuando dispongan de diagnósticos cada vez más sofisticados. En Ecuador, la rotación frecuente de autoridades, los cambios de enfoque entre gobiernos y la débil institucionalización de procesos de evaluación han limitado la posibilidad de convertir la implementación en conocimiento acumulado.

Un Estado inteligente rompe con esta lógica de discontinuidad. Incorpora el aprendizaje como una función estratégica de la implementación. Esto implica diseñar mecanismos para recoger información cualitativa y cuantitativa desde el

territorio, analizarla de manera sistemática y retroalimentar decisiones futuras. Aprender no es improvisar; es institucionalizar la reflexión sobre la acción.

Implementación y continuidad en contextos de cambio político

La sostenibilidad de las políticas públicas constituye uno de los mayores desafíos del Estado ecuatoriano. Cambios de gobierno, reconfiguraciones institucionales y crisis políticas han afectado la continuidad de programas y reformas. En muchos casos, políticas que mostraban resultados iniciales positivos fueron abandonadas o rediseñadas sin una evaluación rigurosa, más por razones políticas que técnicas.

Este fenómeno no es exclusivo del Ecuador, pero adquiere particular intensidad en contextos donde la institucionalidad es frágil y el Estado depende excesivamente del liderazgo político de turno. La implementación queda entonces atrapada en el corto plazo, subordinada a calendarios electorales y urgencias coyunturales.

Un Estado inteligente diseña la implementación pensando en la sostenibilidad más allá del gobierno. Esto no implica neutralizar la política democrática, sino construir anclajes institucionales que permitan continuidad mínima. En Ecuador, algunos avances en esta dirección se han observado en políticas territoriales y municipales donde la cercanía con la ciudadanía y la estabilidad de equipos técnicos han permitido mayor persistencia de ciertas intervenciones, aun en contextos políticos cambiantes.

Oszlak (2021) señala que la sostenibilidad de la implementación depende menos de la rigidez normativa que de la apropiación institucional y social de la política. Cuando una política es percibida como útil, legítima y cercana, resulta más difícil desmantelarla sin costos políticos. La implementación, en este

sentido, es también un proceso de construcción de sentido colectivo.

Territorio, municipios y aprendizaje desde abajo

En el Ecuador, los gobiernos autónomos descentralizados han sido espacios privilegiados de aprendizaje práctico sobre implementación. Municipios y prefecturas enfrentan cotidianamente la presión de resolver problemas concretos con recursos limitados, lo que los obliga a desarrollar soluciones adaptativas. Allí, la implementación se vive de manera directa, sin el colchón de la abstracción normativa.

La experiencia municipal muestra que muchas innovaciones en implementación surgen desde abajo: simplificación de trámites, adaptación de programas sociales a realidades locales, articulación informal entre dependencias y uso creativo de recursos escasos. Sin embargo, estos aprendizajes rara vez escalan al nivel nacional. El conocimiento generado en el territorio queda fragmentado, encapsulado en experiencias locales.

Un Estado inteligente reconoce el valor de estas prácticas y crea mecanismos para aprender desde el territorio. En el contexto ecuatoriano, esto implica fortalecer redes intermunicipales, sistematizar buenas prácticas y construir canales efectivos de retroalimentación entre niveles de gobierno. La implementación deja de ser un proceso descendente y se convierte en una interacción bidireccional.

Ziccardi (2020) subraya que las políticas territoriales exitosas son aquellas que incorporan aprendizaje local sin perder coherencia general. El desafío no es copiar experiencias, sino traducir principios de implementación adaptativa a distintos contextos. En Ecuador, donde la diversidad territorial es amplia, esta traducción resulta indispensable.

Capacidades humanas y liderazgo en la implementación

La implementación sostenible depende, en última instancia, de las personas. Equipos técnicos estables, liderazgos intermedios comprometidos y funcionarios con sentido de lo público son factores decisivos. En el Estado ecuatoriano, muchas experiencias de implementación exitosa han estado asociadas a equipos humanos cohesionados, más que a diseños institucionales complejos.

Sin embargo, la precarización laboral, la alta rotación y la politización excesiva de cargos técnicos han debilitado estas capacidades. Implementar políticas complejas con equipos inestables es una tarea casi imposible. El Estado inteligente invierte en personas, no solo en estructuras. Reconoce que la profesionalización y el aprendizaje continuo son condiciones de la sostenibilidad.

Ramió (2022) destaca que la inteligencia burocrática se construye en el tiempo, a través de trayectorias profesionales y culturas organizacionales que valoran el conocimiento y la experiencia. En Ecuador, avanzar hacia una administración pública más inteligente implica fortalecer sistemas de mérito, formación permanente y reconocimiento del trabajo público.

Cierre del capítulo: Implementar para sostener al Estado

La implementación es el momento donde el Estado se juega su continuidad y su credibilidad. No hay política pública que sobreviva sin una implementación capaz de aprender, adaptarse y sostenerse en el tiempo. En contextos como el ecuatoriano, marcados por cambios políticos frecuentes y capacidades institucionales desiguales, la implementación adquiere un valor estratégico central.

Un Estado inteligente no mide su éxito solo por lo que diseña, sino por lo que logra sostener. Implementar bien no es únicamente ejecutar; es construir Estado. Es generar capacidades, producir aprendizaje, fortalecer vínculos con el territorio y dejar huellas institucionales que perduren más allá de coyunturas políticas.

En este sentido, la implementación no es el final del ciclo de políticas públicas, sino el inicio de la inteligencia estatal. Allí donde el Estado aprende de su acción, se vuelve más capaz de enfrentar la complejidad. Allí donde la implementación se asume como política real, el Estado deja de ser una promesa frágil y se convierte en una presencia confiable.

Capítulo 5:

Evaluación, gobernanza multinivel y territorio: inteligencia para decidir en el Estado real

5.1. Evaluar no es medir: la evaluación como capacidad estratégica del Estado

La evaluación más allá del control

Durante años, la evaluación de políticas públicas fue reducida a un ejercicio de control administrativo. Indicadores de cumplimiento, reportes periódicos y auditorías formales ocuparon el centro de la escena. Esta concepción estrecha produjo una paradoja conocida en la región: abundancia de datos y escasez de aprendizaje. Se evaluó mucho para rendir cuentas, pero poco para decidir mejor.

En un Estado inteligente, la evaluación no es una etapa final ni un trámite impuesto por organismos de control; es una capacidad estratégica orientada a mejorar la acción pública. Evaluar implica comprender qué está ocurriendo, por qué ocurre y cómo ajustar decisiones en tiempo oportuno. No se trata solo de verificar si una política “cumple” metas, sino de analizar cómo interactúa con contextos complejos, con actores diversos y con territorios heterogéneos.

Aguilar Villanueva (2021) subraya que la evaluación adquiere sentido cuando se integra al proceso decisorio. Cuando la evaluación se limita a producir informes que nadie utiliza, se convierte en un ritual burocrático. El Estado inteligente, en cambio, diseña la evaluación para informar decisiones, no para satisfacer formalidades.

Evaluar en contextos de complejidad y cambio

La complejidad social contemporánea desafía los enfoques tradicionales de evaluación. Políticas que intervienen en problemas interdependientes pobreza, seguridad, educación, salud, empleo producen efectos no lineales, a menudo difíciles de atribuir a una sola intervención. Evaluar bajo supuestos de causalidad simple conduce a diagnósticos erróneos y a decisiones apresuradas.

En América Latina, este desafío se intensifica por la volatilidad política y económica. Cambios de autoridades, crisis fiscales y emergencias recurrentes alteran condiciones de implementación y resultados esperados. Evaluar sin considerar estas dinámicas conduce a juicios injustos sobre políticas y equipos. Un Estado inteligente evalúa con conciencia de contexto, reconociendo límites metodológicos y evitando conclusiones simplistas.

Subirats (2021) plantea que la evaluación en sociedades complejas debe combinar métodos cuantitativos y cualitativos, integrar evidencia estadística con conocimiento territorial y aceptar la incertidumbre como parte del proceso. La evaluación deja de ser un veredicto y se convierte en una conversación informada sobre la acción pública.

La experiencia ecuatoriana: evaluación entre formalidad y oportunidad

En el Ecuador, la evaluación de políticas públicas ha oscilado entre dos extremos: momentos de fuerte institucionalización formal y períodos de debilitamiento de capacidades evaluativas. En distintos sectores, se desarrollaron sistemas de seguimiento y evaluación con indicadores detallados; sin embargo, su uso para la toma de decisiones fue irregular. Informes extensos coexistieron con decisiones que respondían más a coyunturas políticas que a evidencia acumulada.

Esta brecha entre evaluación y decisión no es un problema técnico, sino institucional y cultural. Evaluar implica aceptar la posibilidad de corregir, y corregir implica asumir costos políticos. En contextos de alta polarización, la evaluación puede ser percibida como amenaza más que como herramienta. El resultado es una evaluación defensiva, orientada a justificar lo hecho, no a aprender.

Un Estado inteligente reconfigura esta relación. Diseña sistemas de evaluación útiles, oportunos y comprensibles, capaces de alimentar decisiones en tiempo real. En experiencias subnacionales del Ecuador particularmente en gobiernos municipales se observan prácticas evaluativas más cercanas a esta lógica: monitoreos simples, reuniones periódicas de revisión y ajustes operativos rápidos. Aunque menos sofisticadas metodológicamente, estas prácticas muestran mayor impacto en la gestión cotidiana.

Evaluación, poder y uso de la evidencia

La evaluación nunca es neutral. Los indicadores seleccionados, las preguntas formuladas y los resultados destacados reflejan prioridades y visiones de mundo. En la práctica, la evaluación también es un campo de poder. Puede ser utilizada para fortalecer políticas, pero también para deslegitimarlas; para aprender, pero también para sancionar.

Cejudo y Michel (2020) advierten que el uso de la evidencia depende de arreglos institucionales y de incentivos políticos. Estados que castigan el error tienden a ocultar información; Estados que promueven el aprendizaje tienden a utilizar la evaluación como insumo estratégico. La diferencia no está en la técnica, sino en la cultura institucional.

En el Ecuador, avanzar hacia un Estado inteligente implica construir una cultura evaluativa orientada al aprendizaje. Esto supone separar evaluación de persecución, proteger espacios de reflexión técnica y fortalecer liderazgos capaces de utilizar evidencia sin temor. Evaluar para aprender exige coraje político.

De la evaluación ex post a la evaluación en tiempo real

Finalmente, la inteligencia estatal requiere superar la lógica de la evaluación ex post como único horizonte. Políticas implementadas en contextos cambiantes necesitan evaluación en

tiempo real, capaz de detectar desvíos tempranos y ajustar estrategias. La disponibilidad creciente de datos y sistemas de información ofrece oportunidades para este tipo de evaluación, siempre que se integren a procesos decisorios.

Ramió (2022) sostiene que la evaluación inteligente es aquella que dialoga con la gestión cotidiana. No reemplaza la evaluación profunda, pero la complementa con información útil para decidir hoy, no dentro de dos años. En Estados con capacidades limitadas, esta aproximación resulta especialmente valiosa.

5.2. Gobernanza multinivel y territorio: coordinar para evaluar y decidir

Gobernanza multinivel: cuando evaluar implica coordinar

La evaluación de políticas públicas adquiere un significado distinto cuando se despliega en sistemas de gobernanza multinivel. En estos sistemas, las decisiones no se toman ni se ejecutan en un único centro, sino que se distribuyen entre niveles nacionales, regionales y locales, cada uno con competencias, capacidades y racionalidades propias. Evaluar en este contexto no es solo medir resultados; es comprender interacciones, flujos de decisión y responsabilidades compartidas.

En América Latina y particularmente en el Ecuador la gobernanza multinivel se consolidó a partir de procesos de descentralización que redefinieron el rol de los gobiernos autónomos descentralizados. Municipios y prefecturas asumieron competencias clave en áreas como ordenamiento territorial, servicios básicos, movilidad y desarrollo local. Sin embargo, la evaluación de estas políticas continuó, en muchos casos, centralizada, desconectada de las dinámicas territoriales donde realmente ocurren los efectos.

Un Estado inteligente entiende que no hay evaluación útil sin coordinación multinivel. Evaluar una política nacional sin incorporar información local produce diagnósticos incompletos; evaluar políticas locales sin articularlas con objetivos nacionales fragmenta la acción pública. La evaluación se convierte, entonces, en un dispositivo de articulación entre niveles de gobierno, más que en un ejercicio jerárquico de control.

Como señalan Cejudo y Michel (2020), la coordinación no surge espontáneamente: requiere reglas claras, incentivos adecuados y espacios institucionales donde los actores puedan intercambiar información sin temor a sanciones automáticas. En sistemas multinivel, la evaluación puede cumplir esa función articuladora si se diseña con criterios de cooperación y aprendizaje compartido.

El territorio como unidad de análisis evaluativo

Uno de los principales déficits de la evaluación tradicional es su escasa sensibilidad territorial. Indicadores agregados a nivel nacional suelen ocultar desigualdades profundas entre territorios. Una política puede mostrar buenos resultados promedio y, al mismo tiempo, estar fracasando sistemáticamente en zonas rurales, periferias urbanas o territorios históricamente excluidos.

En el Ecuador, esta tensión es evidente. Provincias con alta concentración urbana y mayor capacidad institucional presentan resultados distintos a cantones rurales con recursos limitados. Evaluar sin desagregar territorialmente conduce a decisiones equivocadas: se mantiene una política que funciona solo en ciertos contextos o se elimina una intervención que podría ser eficaz si se adaptara localmente.

Ziccardi (2020) enfatiza que el territorio no es un simple espacio físico, sino una construcción social donde interactúan instituciones, actores y relaciones de poder. Evaluar desde el

territorio implica incorporar variables contextuales, dinámicas locales y capacidades institucionales específicas. Un Estado inteligente evalúa políticas en y desde el territorio, no solo sobre él.

Experiencias de evaluación participativa en municipios ecuatorianos muestran que cuando se incorporan actores locales técnicos municipales, organizaciones comunitarias, usuarios de servicios la evaluación gana relevancia práctica. Aunque estas evaluaciones no siempre cumplen con estándares metodológicos sofisticados, aportan información valiosa para ajustar la implementación y mejorar la pertinencia de las políticas.

Coordinación intergubernamental y uso de la evaluación

La evaluación también puede convertirse en una herramienta para fortalecer la coordinación intergubernamental. Cuando los resultados evaluativos se utilizan para dialogar entre niveles de gobierno, se generan oportunidades de aprendizaje mutuo. El nivel nacional puede ajustar lineamientos generales; los niveles locales pueden adaptar estrategias y compartir buenas prácticas.

En el Ecuador, algunos procesos de planificación territorial han intentado avanzar en esta dirección, articulando diagnósticos locales con objetivos nacionales. Sin embargo, la evaluación sigue siendo un eslabón débil. Con frecuencia, los informes evaluativos no retornan a los territorios, o lo hacen de manera tardía y poco comprensible. El resultado es una desconexión entre evaluación y gestión local.

Un Estado inteligente diseña circuitos de retroalimentación claros. La información evaluativa debe circular, ser comprensible y estar vinculada a decisiones concretas. Evaluar sin decidir es tan problemático como decidir sin evaluar. La gobernanza multinivel exige que la evaluación sea un lenguaje común entre niveles, no un instrumento de imposición.

Asimetrías de capacidades y evaluación diferenciada

Otro desafío central de la evaluación en sistemas multinivel es la asimetría de capacidades. No todos los gobiernos locales cuentan con equipos técnicos, sistemas de información o recursos para realizar evaluaciones complejas. Exigir los mismos estándares a todos los territorios puede resultar injusto y contraproducente.

Un Estado inteligente reconoce estas diferencias y promueve evaluaciones diferenciadas, adaptadas a capacidades reales. Esto no implica renunciar a la calidad, sino construirla progresivamente. En el contexto ecuatoriano, fortalecer capacidades evaluativas locales requiere acompañamiento técnico, formación y simplificación de herramientas, evitando modelos excesivamente complejos que terminan siendo abandonados.

Oszlak (2021) sostiene que la inteligencia estatal se expresa en la capacidad de articular diversidad institucional sin imponer uniformidad. La evaluación multinivel debe reflejar este principio: marcos comunes, pero flexibilidad territorial.

Gobernanza, evaluación y legitimidad territorial

Finalmente, la evaluación en clave multinivel tiene un impacto directo en la legitimidad territorial del Estado. Cuando los territorios perciben que sus realidades son comprendidas y consideradas en las decisiones, la confianza institucional se fortalece. Cuando la evaluación ignora contextos locales, se refuerza la percepción de un Estado distante y centralista.

En Ecuador, donde la relación entre centro y territorio ha sido históricamente tensa, avanzar hacia una evaluación territorialmente sensible constituye una estrategia clave de legitimación democrática. Evaluar con el territorio no solo mejora la calidad de las políticas; reconstruye el vínculo entre Estado y ciudadanía.

5.3. Evaluación, aprendizaje institucional y toma de decisiones en el Estado ecuatoriano

Cuando evaluar sirve para decidir (y cuando no)

La diferencia entre un Estado que evalúa y un Estado que aprende no está en la cantidad de informes producidos, sino en la forma en que la evaluación se incorpora o no en la toma de decisiones. En el Ecuador, como en buena parte de América Latina, la evaluación ha sido históricamente ambivalente: valorada en el discurso, pero marginal en la práctica decisoria. Se evalúa mucho después de ejecutar, poco antes de decidir y casi nunca durante la implementación.

Esta desconexión tiene consecuencias profundas. Políticas que muestran señales tempranas de fracaso continúan por inercia institucional; programas con resultados positivos son abandonados por cambios de gobierno; intervenciones con impactos diferenciados en el territorio no son ajustadas a tiempo. El problema no es la ausencia de evaluación, sino su escaso uso estratégico.

Aguilar Villanueva (2021) sostiene que la evaluación solo adquiere sentido cuando se inserta en ciclos reales de decisión. Evaluar para archivar es una forma sofisticada de no decidir. En el Estado inteligente, la evaluación no se concibe como un cierre, sino como una pausa reflexiva que orienta el siguiente movimiento.

Aprendizaje institucional: del individuo a la organización

Uno de los mayores desafíos del Estado ecuatoriano ha sido transformar aprendizajes individuales en aprendizaje organizacional. Funcionarios y equipos acumulan experiencia valiosa durante la implementación de políticas, pero ese conocimiento rara vez se sistematiza o se transfiere. Cuando los equipos se disuelven o cambian las autoridades, el aprendizaje se pierde y el Estado vuelve a empezar desde cero.

Esta fragilidad del aprendizaje institucional está vinculada a varios factores: alta rotación de personal, escasa documentación de procesos, débil cultura de reflexión y una lógica administrativa orientada más al cumplimiento que al análisis. El resultado es un Estado que hace mucho y aprende poco.

Un Estado inteligente invierte deliberadamente en aprendizaje organizacional. Diseña espacios de reflexión interna, promueve evaluaciones participativas, documenta experiencias y genera mecanismos de transferencia de conocimiento. En el contexto ecuatoriano, algunas instituciones han comenzado a experimentar con estas prácticas, especialmente a nivel subnacional, donde la cercanía entre equipos facilita la reflexión colectiva sobre lo hecho.

Ramió (2022) subraya que la inteligencia estatal no reside solo en normas o sistemas, sino en la capacidad de las organizaciones públicas para pensarse a sí mismas. Evaluar es una forma de pensamiento institucional; aprender es convertir ese pensamiento en decisión.

Evaluación y decisión en contextos políticos reales

La toma de decisiones en el Estado real no ocurre en condiciones ideales. Está atravesada por presiones políticas, restricciones fiscales, urgencias sociales y conflictos de intereses. En este escenario, la evaluación puede convertirse en aliada o en estorbo. Todo depende de cómo se la conciba.

En el Ecuador, la evaluación ha sido utilizada en ocasiones como herramienta de legitimación *ex post*: se seleccionan resultados favorables para justificar decisiones ya tomadas. En otros casos, se evita evaluar para no exponer fallas que podrían generar costos políticos. Ambas prácticas debilitan la función estratégica de la evaluación.

Un Estado inteligente asume que decidir con evidencia no elimina el riesgo político, pero lo hace más responsable. La evaluación no reemplaza la decisión política; la informa. Decidir contra la evidencia puede ser legítimo en ciertos contextos, pero hacerlo sin reconocerlo explícitamente erosiona la confianza institucional.

Subirats (2021) plantea que la calidad de la decisión pública depende de la capacidad de integrar evidencia, valores y contexto. La evaluación aporta evidencia; la política aporta orientación normativa; el territorio aporta realidad. La inteligencia estatal emerge de esta integración, no de la supremacía de uno de estos elementos.

El territorio como fuente de aprendizaje decisorio

En el Estado ecuatoriano, el territorio ha sido una fuente subutilizada de aprendizaje para la toma de decisiones. Municipios, juntas parroquiales y gobiernos provinciales enfrentan cotidianamente problemas complejos y desarrollan soluciones prácticas que rara vez escalan al nivel nacional. La evaluación, cuando se hace desde el centro, suele ignorar estas experiencias.

Un Estado inteligente invierte esta lógica. Reconoce al territorio como laboratorio de aprendizaje. Evalúa no solo resultados, sino procesos locales, adaptaciones creativas y formas de coordinación informal que permiten que las políticas funcionen en contextos adversos. Este aprendizaje territorial puede enriquecer decisiones nacionales y mejorar el diseño de futuras intervenciones.

Ziccardi (2020) señala que las políticas públicas ganan efectividad cuando se nutren de conocimiento local. En Ecuador, donde la diversidad territorial es amplia, esta perspectiva resulta especialmente relevante. Evaluar con el territorio no significa

relativizar estándares, sino enriquecer la decisión con información situada.

Evaluar para decidir mejor en un Estado inteligente

Evaluar en un Estado inteligente no es un acto de fiscalización ni un ritual técnico; es una práctica política orientada a decidir mejor. Implica asumir que las políticas pueden fallar, que los contextos cambian y que la inteligencia estatal se construye en la capacidad de ajustar rumbo sin perder sentido.

En el Ecuador, avanzar hacia esta lógica requiere cambios institucionales y culturales. Requiere liderazgos que valoren la evidencia, equipos que sepan traducirla en opciones de decisión y una ciudadanía que demande políticas informadas y transparentes. La evaluación, en este marco, deja de ser un ejercicio marginal y se convierte en una pieza central de la gobernanza democrática.

5.4. Evaluación, legitimidad democrática y sostenibilidad de las políticas públicas

Evaluar para legitimar, no solo para corregir

La evaluación de políticas públicas cumple una función que va más allá de la mejora técnica: contribuye de manera decisiva a la legitimidad democrática del Estado. En sociedades marcadas por desconfianza institucional, como ocurre en buena parte de América Latina y de manera particular en el Ecuador, la capacidad del Estado para explicar qué hace, por qué lo hace y con qué resultados se convierte en un componente central de la gobernanza.

Cuando la evaluación se concibe únicamente como un instrumento interno de corrección, se pierde su dimensión pública. Evaluar también es rendir cuentas, pero no en el sentido estrecho del control, sino en el sentido amplio de la explicación democrática. Un Estado inteligente entiende que la legitimidad no se deriva automáticamente de la legalidad, sino de la capacidad de demostrar

que las políticas públicas responden a problemas reales y producen efectos socialmente valorados.

Aguilar Villanueva (2021) subraya que la evaluación fortalece la gobernabilidad cuando permite construir narrativas públicas basadas en evidencia. No se trata de propaganda, sino de argumentación informada. En contextos donde la política tiende a polarizarse, la evaluación puede ofrecer un terreno común para el debate democrático, siempre que sea percibida como creíble y transparente.

Evaluación, ciudadanía y confianza institucional

En el Ecuador, la relación entre evaluación y ciudadanía ha sido históricamente débil. Los resultados evaluativos rara vez llegan al público de manera clara y comprensible. Informes técnicos extensos, lenguaje especializado y escasa difusión limitan el impacto democrático de la evaluación. Como consecuencia, la ciudadanía evalúa al Estado a partir de experiencias cotidianas fragmentadas, no de información sistemática.

Un Estado inteligente reconfigura esta relación. Diseña evaluaciones que, sin perder rigor, puedan ser comunicadas de manera accesible. La evaluación se convierte en un puente entre gestión pública y deliberación ciudadana. Cuando los ciudadanos comprenden qué se intenta lograr, qué se ha conseguido y qué dificultades existen, la confianza institucional puede fortalecerse incluso en contextos de resultados parciales.

Subirats (2021) sostiene que la legitimidad democrática se construye cuando las políticas son comprensibles y discutibles. La evaluación aporta insumos clave para esa discusión. En el ámbito local ecuatoriano, algunas experiencias de rendición de cuentas participativa han mostrado que compartir información evaluativa aunque sea imperfecta mejora el diálogo entre autoridades y

ciudadanía. La transparencia, en este sentido, no debilita al Estado; lo fortalece.

Sostenibilidad de las políticas y memoria evaluativa

La sostenibilidad de las políticas públicas depende en gran medida de la capacidad del Estado para construir memoria evaluativa. Políticas que no dejan registro de aprendizajes están condenadas a desaparecer con los cambios de gobierno. En el Ecuador, la discontinuidad ha sido una constante: programas que se inician con fuerza y se abandonan sin evaluación rigurosa, dejando vacíos difíciles de llenar.

Un Estado inteligente utiliza la evaluación para anclar las políticas en el tiempo. Los resultados, las lecciones aprendidas y las recomendaciones evaluativas constituyen un patrimonio institucional que puede trascender coyunturas políticas. Incluso cuando una política se modifica o se reemplaza, la evaluación permite evitar la repetición de errores y capitalizar aciertos.

Oszlak (2021) destaca que los Estados con mayor capacidad de aprendizaje son aquellos que logran separar la evaluación del ciclo electoral. Esto no significa despolitizar la evaluación, sino proteger su función estratégica. En el contexto ecuatoriano, avanzar hacia esta lógica implica fortalecer unidades técnicas, institucionalizar procesos evaluativos y garantizar su continuidad más allá de los cambios de autoridades.

Evaluar en contextos de crisis e incertidumbre

La sostenibilidad de las políticas también se pone a prueba en contextos de crisis. Emergencias sanitarias, desastres naturales, crisis fiscales y conflictos sociales obligan al Estado a tomar decisiones rápidas, a menudo sin información completa. En estos escenarios, la evaluación tradicional parece inadecuada. Sin embargo, es precisamente en estos contextos donde la evaluación adaptativa cobra mayor relevancia.

Un Estado inteligente evalúa mientras actúa. Ajusta decisiones en función de información disponible, reconoce errores tempranos y comunica incertidumbres. En el Ecuador, la experiencia reciente de gestión de crisis ha mostrado tanto debilidades como oportunidades. Allí donde existieron sistemas de información y equipos técnicos capaces de interpretar datos en tiempo real, la respuesta estatal fue más efectiva. Allí donde estos sistemas faltaron, la improvisación predominó.

Ramió (2022) plantea que la inteligencia estatal se expresa en la capacidad de tomar decisiones razonables bajo incertidumbre. La evaluación, entendida como proceso continuo y flexible, es una herramienta central para esa tarea.

Cierre del capítulo: Evaluar para decidir, aprender y sostener al Estado

La evaluación de políticas públicas, cuando se concibe como capacidad estratégica, transforma la manera en que el Estado decide, aprende y se relaciona con la sociedad. A lo largo de este capítulo se ha mostrado que evaluar no es medir por medir, ni controlar por controlar, sino producir inteligencia para la acción pública.

En el Estado real marcado por complejidad, desigualdad y tensiones políticas la evaluación permite reducir la distancia entre intención y resultado. En sistemas de gobernanza multinivel, articula niveles de gobierno y territorios. En contextos democráticos frágiles, contribuye a la legitimidad institucional. En escenarios de cambio, ofrece memoria y orientación.

Para el Ecuador, avanzar hacia un Estado inteligente implica asumir la evaluación como una práctica central de gobierno. Esto requiere voluntad política, capacidades técnicas y una cultura institucional orientada al aprendizaje. Evaluar para

decidir mejor no elimina el conflicto ni la incertidumbre, pero permite enfrentarlos con mayor responsabilidad y coherencia.

Un Estado que evalúa para aprender es un Estado que se piensa a sí mismo. Y un Estado que se piensa es un Estado con mayores posibilidades de sostenerse, adaptarse y servir efectivamente a su sociedad.

Capítulo 6:

Innovación, tecnología y futuro del Estado inteligente: capacidades para gobernar la complejidad

6.1. Innovar no es modernizar: el sentido político de la innovación estatal

La innovación como problema de gobierno, no como moda tecnológica

En los últimos años, la innovación se ha convertido en una palabra omnipresente en el discurso público. Gobiernos, organismos internacionales y consultoras la presentan como solución casi automática a los problemas del Estado. Plataformas digitales, big data, inteligencia artificial y automatización aparecen como promesas de eficiencia y transparencia. Sin embargo, esta narrativa corre el riesgo de vaciar de contenido político la innovación estatal, reduciéndola a un proceso técnico de modernización administrativa.

Un Estado inteligente no confunde innovación con digitalización. Innovar no es simplemente incorporar tecnología, sino redefinir la manera en que el Estado comprende y enfrenta los problemas públicos. La innovación estatal es, ante todo, una capacidad política y organizacional: implica cambiar rutinas, cuestionar inercias, redistribuir poder interno y asumir riesgos en contextos de alta incertidumbre.

En América Latina, y particularmente en el Ecuador, muchas iniciativas etiquetadas como innovadoras fracasaron porque se limitaron a introducir herramientas sin transformar prácticas. Sistemas informáticos sofisticados convivieron con procedimientos obsoletos; plataformas digitales replicaron lógicas burocráticas excluyentes; proyectos de gobierno electrónico no lograron alterar la experiencia ciudadana. El problema no fue la tecnología, sino la ausencia de una visión integral de innovación.

Como advierte Ramió (2022), la innovación pública solo produce valor cuando se articula con capacidades institucionales, liderazgo político y cultura organizacional. Un Estado que innova

superficialmente puede incluso profundizar desigualdades y fragmentación. La inteligencia estatal consiste en saber qué innovar, para qué y con qué límites.

Tecnología, poder y decisiones públicas

La incorporación de tecnología en el Estado no es neutra. Cada sistema, algoritmo o plataforma incorpora supuestos, prioridades y criterios de decisión. Automatizar un proceso implica decidir qué se automatiza y qué se deja fuera; digitalizar un servicio implica definir quién accede y quién queda excluido. La tecnología, lejos de eliminar el poder, lo reconfigura.

En el contexto ecuatoriano, la expansión de servicios digitales mostró tanto avances como tensiones. Por un lado, permitió ampliar cobertura y reducir tiempos de atención; por otro, evidenció brechas digitales profundas entre zonas urbanas y rurales, entre generaciones y entre grupos socioeconómicos. Innovar sin considerar estas brechas puede generar un Estado más eficiente para algunos y más distante para otros.

Un Estado inteligente integra la dimensión tecnológica con una reflexión ética y política. Como señala Subirats (2021), la tecnología debe estar al servicio de fines públicos claramente definidos, no al revés. Innovar implica deliberar sobre los efectos sociales de las decisiones tecnológicas y asumir responsabilidad sobre sus consecuencias.

Innovación organizacional y resistencia al cambio

Uno de los mayores obstáculos para la innovación estatal no es la falta de ideas ni de recursos tecnológicos, sino la resistencia organizacional. Las burocracias públicas desarrollan rutinas que les permiten operar en contextos complejos y políticamente sensibles. Cambiar esas rutinas implica alterar equilibrios internos, identidades profesionales y formas de ejercer autoridad.

En el Estado ecuatoriano, como en otros de la región, muchas iniciativas innovadoras se enfrentaron a resistencias no explícitas: demoras, reinterpretaciones, cumplimiento formal sin cambio real. Estas resistencias no deben ser leídas automáticamente como sabotaje, sino como señales de tensiones no resueltas entre innovación y estabilidad institucional.

Un Estado inteligente no impone la innovación por decreto. Construye condiciones para que el cambio sea comprendido, apropiado y sostenido. Esto implica liderazgos capaces de comunicar sentido, equipos con márgenes de experimentación y sistemas que permitan aprender de errores sin penalización inmediata. Innovar es un proceso político prolongado, no un evento.

Innovar en contextos de incertidumbre y riesgo

La innovación estatal se despliega inevitablemente en contextos de incertidumbre. No todas las iniciativas funcionarán; algunas fracasarán abiertamente. En Estados con culturas administrativas punitivas, este riesgo inhibe la innovación. La aversión al error conduce a la reproducción de prácticas conocidas, aun cuando sean ineficientes.

El Estado inteligente redefine su relación con el riesgo. No lo elimina, pero lo gestiona estratégicamente. Diseña espacios de experimentación controlada, pilotos, pruebas de concepto y evaluaciones rápidas. En lugar de apostar todo a grandes reformas, avanza mediante innovaciones incrementales que pueden escalar si funcionan.

En el Ecuador, experiencias locales de innovación particularmente en gobiernos municipales muestran que esta aproximación es viable incluso con recursos limitados. Pequeños cambios en procedimientos, uso creativo de tecnología existente y articulación con actores locales han producido mejoras

significativas en la gestión. Estas experiencias confirman que innovar no es cuestión de tamaño, sino de inteligencia organizacional.

Innovación y sentido del futuro estatal

Finalmente, innovar es una forma de pensar el futuro del Estado. No un futuro abstracto, sino uno condicionado por transformaciones sociales, tecnológicas y ambientales. El Estado inteligente no innova para estar “a la moda”, sino para prepararse para escenarios complejos: cambios demográficos, crisis climática, transformaciones del trabajo, nuevas formas de participación ciudadana.

La innovación, en este sentido, es una apuesta por la adaptabilidad. Estados que no innovan se vuelven rígidos y pierden capacidad de respuesta. Estados que innovan sin reflexión se vuelven erráticos. La inteligencia estatal reside en encontrar un equilibrio entre estabilidad y cambio.

6.2. Innovación, capacidades estatales y brechas territoriales en el Ecuador

Innovar desde capacidades reales, no desde Estados imaginados

Uno de los errores más frecuentes en los procesos de innovación estatal es asumir un Estado que no existe. Diseños sofisticados, soluciones tecnológicas complejas y modelos importados suelen partir de la idea de capacidades homogéneas y estables. En países como el Ecuador, esta suposición conduce inevitablemente a frustraciones: políticas innovadoras en el papel que colapsan al enfrentarse con capacidades institucionales desiguales, territorios heterogéneos y recursos limitados.

Un Estado inteligente innova desde lo que es, no desde lo que quisiera ser. Reconoce sus fortalezas y debilidades, y construye

innovación a partir de trayectorias institucionales reales. Esto no implica renunciar a la ambición, sino anclarla en diagnósticos honestos. Innovar sin capacidades es tan problemático como no innovar en absoluto.

En el Ecuador, la brecha de capacidades entre niveles de gobierno es particularmente relevante. Mientras algunas instituciones nacionales y municipios grandes han logrado desarrollar equipos técnicos y sistemas de información relativamente robustos, muchos gobiernos locales pequeños enfrentan limitaciones severas. Innovar de manera uniforme en este contexto no solo es ineficiente, sino injusto.

Oszlak (2021) subraya que la capacidad estatal es siempre situada y desigual. La inteligencia del Estado no radica en imponer soluciones homogéneas, sino en diseñar trayectorias diferenciadas de innovación. En el contexto ecuatoriano, esto implica aceptar que no todos los territorios pueden innovar al mismo ritmo ni con los mismos instrumentos.

Brechas territoriales y riesgo de innovación excluyente

La innovación estatal puede convertirse, paradójicamente, en un nuevo factor de exclusión. Procesos digitalizados, plataformas en línea y servicios automatizados tienden a beneficiar a quienes ya cuentan con conectividad, alfabetización digital y recursos tecnológicos. En el Ecuador, donde persisten brechas significativas entre zonas urbanas y rurales, entre regiones y entre grupos socioeconómicos, este riesgo es particularmente alto.

Experiencias recientes de digitalización de trámites muestran esta tensión. Si bien redujeron tiempos y costos para ciertos sectores, también dejaron fuera a ciudadanos sin acceso a internet o con limitadas competencias digitales. Innovar sin considerar estas realidades produce un Estado más eficiente para algunos y más distante para otros.

Un Estado inteligente incorpora el enfoque territorial y de equidad en la innovación. Esto implica diseñar múltiples canales de acceso, combinar soluciones digitales con atención presencial, y acompañar la innovación tecnológica con procesos de capacitación ciudadana. Innovar no es cerrar puertas físicas, sino ampliar posibilidades de acceso.

Ziccardi (2020) advierte que las políticas públicas tecnológicamente avanzadas pueden profundizar desigualdades si no se diseñan con sensibilidad territorial. En Ecuador, donde la diversidad geográfica y social es amplia, esta advertencia resulta crucial.

Capacidades humanas como núcleo de la innovación

Más allá de la tecnología, la innovación estatal depende fundamentalmente de las capacidades humanas. Equipos técnicos competentes, liderazgos intermedios comprometidos y funcionarios con sentido de lo público son los verdaderos motores de la innovación. Sin personas capaces de interpretar, adaptar y sostener el cambio, cualquier innovación tecnológica se vuelve superficial.

En el Estado ecuatoriano, numerosas iniciativas innovadoras han dependido excesivamente de liderazgos individuales. Cuando esos liderazgos se retiran, las innovaciones se diluyen. Esto evidencia una debilidad estructural: la innovación no ha sido suficientemente institucionalizada. Un Estado inteligente transforma la innovación en capacidad organizacional, no en atributo personal.

Ramió (2022) destaca que la burocracia inteligente es aquella que aprende colectivamente. Esto requiere inversión sostenida en formación, espacios de experimentación y reconocimiento del trabajo público innovador. En Ecuador, avanzar hacia esta lógica implica repensar sistemas de carrera, incentivos y

evaluación del desempeño, orientándolos al aprendizaje y no solo al cumplimiento formal.

Innovación incremental y aprendizaje territorial

En contextos de capacidades limitadas, la innovación incremental adquiere especial relevancia. Grandes reformas tecnológicas suelen generar resistencias y fracasar; pequeños cambios bien orientados pueden producir impactos acumulativos significativos. En varios municipios ecuatorianos, innovaciones modestas simplificación de formularios, reorganización de procesos internos, uso creativo de herramientas digitales existentes han mejorado sustancialmente la gestión.

Estas experiencias muestran que innovar no siempre requiere grandes inversiones, sino capacidad de observación y adaptación. El territorio se convierte, así, en un espacio privilegiado de experimentación. Un Estado inteligente aprende de estas experiencias locales y genera mecanismos para escalarlas o adaptarlas a otros contextos.

Subirats (2021) plantea que la innovación pública efectiva suele surgir en los márgenes, donde la necesidad obliga a la creatividad. En Ecuador, los territorios con mayores restricciones han desarrollado soluciones pragmáticas que merecen ser reconocidas y sistematizadas.

Innovación y sostenibilidad institucional

La innovación estatal debe ser sostenible. Proyectos innovadores que dependen de financiamiento externo, consultorías temporales o coyunturas políticas favorables suelen desaparecer rápidamente. Un Estado inteligente diseña innovación pensando en su sostenibilidad institucional, integrándola a estructuras existentes y asegurando recursos humanos y financieros mínimos para su continuidad.

En el Ecuador, la sostenibilidad ha sido uno de los puntos más débiles de la innovación pública. Iniciativas prometedoras se desvanecieron por falta de continuidad política o institucional. Aprender de estas experiencias es clave para construir un Estado más inteligente.

6.3. Tecnología, datos y decisiones públicas: oportunidades y riesgos para el Estado ecuatoriano

Del dato como insumo al dato como poder

La expansión del uso de datos en la gestión pública ha transformado profundamente la manera en que el Estado decide. Sistemas de información, registros administrativos, bases de datos interoperables y herramientas analíticas prometen decisiones más rápidas, precisas y eficientes. Sin embargo, esta promesa encierra una dimensión frecuentemente subestimada: el dato es poder. Decidir qué datos se recogen, cómo se procesan y para qué se utilizan implica opciones políticas de gran alcance.

En el Estado inteligente, los datos no sustituyen a la política; la reconfiguran. El riesgo aparece cuando el uso de datos se presenta como neutral y objetivo, ocultando los supuestos normativos que los sustentan. En el Ecuador, la adopción creciente de sistemas de información ha mostrado avances importantes, pero también ha evidenciado tensiones entre eficiencia administrativa, control estatal y derechos ciudadanos.

Como señala Ramío (2022), la burocracia inteligente no es aquella que acumula datos, sino la que sabe interpretarlos críticamente. Datos sin contexto producen decisiones ciegas; datos sin deliberación pueden legitimar injusticias. La inteligencia estatal reside en integrar información con juicio político y sensibilidad social.

Datos, desigualdad y sesgos institucionales

El uso intensivo de datos en la toma de decisiones públicas plantea un desafío central: la reproducción de desigualdades existentes. Los datos reflejan realidades sociales, pero también las distorsiones del sistema que los produce. Registros incompletos, subrepresentación de ciertos grupos y sesgos territoriales pueden traducirse en políticas que refuercen exclusiones.

En el Ecuador, esta problemática es particularmente relevante en áreas como políticas sociales, seguridad y acceso a servicios. Territorios con menor capacidad institucional generan menos datos; poblaciones en situación de informalidad o vulnerabilidad quedan subregistradas. Si las decisiones se basan exclusivamente en estos datos, el Estado corre el riesgo de intervenir menos donde más se necesita.

Ziccardi (2020) advierte que las políticas basadas en datos deben ser evaluadas críticamente desde una perspectiva de equidad territorial. El Estado inteligente no confunde información con verdad absoluta. Reconoce límites, corrige sesgos y complementa datos cuantitativos con conocimiento cualitativo del territorio.

Tecnología y automatización de decisiones

La automatización de procesos y decisiones públicas es una de las fronteras más sensibles de la innovación estatal. Algoritmos que priorizan casos, sistemas que asignan recursos o plataformas que filtran beneficiarios prometen eficiencia, pero plantean interrogantes éticos y políticos profundos. ¿Quién define los criterios? ¿Cómo se revisan las decisiones automatizadas? ¿Qué ocurre cuando un ciudadano cuestiona el resultado?

En el contexto ecuatoriano, la automatización ha avanzado de manera gradual, principalmente en trámites administrativos y gestión de servicios. Aunque estos avances han reducido tiempos y costos, también han generado situaciones de opacidad para los

usuarios. Cuando una decisión “la toma el sistema”, la posibilidad de reclamo se vuelve difusa.

Un Estado inteligente establece límites claros a la automatización. Utiliza tecnología para apoyar decisiones, no para reemplazar la responsabilidad pública. Como plantea Subirats (2021), la tecnología debe ampliar la capacidad deliberativa del Estado, no clausurarla. La trazabilidad, la explicabilidad y el derecho a revisión humana son principios fundamentales de una innovación responsable.

Gobierno digital y experiencia ciudadana

El desarrollo del gobierno digital ha transformado la relación entre Estado y ciudadanía. Portales de servicios, trámites en línea y plataformas de información han redefinido expectativas sobre accesibilidad y rapidez. En el Ecuador, estas iniciativas han tenido impactos positivos, especialmente en áreas urbanas. Sin embargo, también han puesto en evidencia brechas de acceso y capacidades.

Un Estado inteligente concibe el gobierno digital como experiencia ciudadana, no solo como eficiencia administrativa. Diseñar plataformas sin considerar usabilidad, lenguaje claro y diversidad de usuarios conduce a frustración y exclusión. La innovación tecnológica debe ser acompañada por procesos de alfabetización digital y por alternativas presenciales para quienes las requieran.

Aguilar Villanueva (2021) subraya que la legitimidad del Estado digital depende de su capacidad para incluir, no para segmentar. En Ecuador, avanzar hacia un Estado inteligente implica combinar innovación tecnológica con políticas de inclusión digital, especialmente en territorios rurales y poblaciones vulnerables.

Datos abiertos, transparencia y control democrático

La apertura de datos públicos constituye una de las promesas más relevantes de la innovación estatal. Datos abiertos pueden fortalecer la transparencia, permitir control social y estimular innovación cívica. No obstante, la apertura de datos no es un acto meramente técnico; es una decisión política que redefine la relación entre Estado y sociedad.

En el Ecuador, los avances en datos abiertos han sido irregulares. Iniciativas puntuales coexistieron con resistencias institucionales y limitaciones técnicas. Publicar datos sin calidad, sin actualización o sin contextualización reduce su utilidad y puede generar desinformación.

Un Estado inteligente concibe los datos abiertos como parte de una estrategia de gobernanza democrática. No se trata solo de publicar, sino de dialogar con la sociedad sobre el uso de la información. La transparencia efectiva requiere capacidades estatales y sociales para interpretar datos y utilizarlos en procesos deliberativos.

Riesgos de tecnocratización del Estado

Finalmente, la expansión del uso de tecnología y datos conlleva el riesgo de tecnocratizar la acción pública. Decisiones complejas pueden ser presentadas como inevitables “porque lo dicen los datos”, desplazando el debate democrático. Este riesgo es particularmente alto en contextos donde la confianza en la política es baja y la técnica aparece como refugio.

El Estado inteligente evita esta trampa. Reconoce el valor de la evidencia y la tecnología, pero preserva el espacio de la deliberación política. Las decisiones públicas deben ser justificables no solo en términos técnicos, sino también normativos. La inteligencia estatal no sustituye la política; la hace más responsable.

6.4. Innovación, ética pública y legitimidad democrática

La innovación como decisión ética

Innovar en el Estado no es un acto neutro ni puramente técnico. Cada innovación pública redefine relaciones de poder, formas de acceso a derechos y modos de interacción entre el Estado y la ciudadanía. Por ello, la innovación estatal es, en esencia, una decisión ética. No basta con preguntarse si una innovación es eficiente o moderna; es imprescindible preguntarse a quién beneficia, a quién excluye y con qué consecuencias.

En contextos como el ecuatoriano, donde la desigualdad social y territorial es persistente, la dimensión ética de la innovación adquiere una centralidad particular. Innovaciones que reducen costos administrativos, pero excluyen a poblaciones rurales o a personas sin acceso digital pueden ser exitosas en términos de eficiencia, pero problemáticas desde una perspectiva de justicia. El Estado inteligente incorpora esta reflexión ética desde el inicio del proceso innovador, no como corrección posterior.

Ramió (2022) advierte que la innovación pública sin ética puede producir un Estado aparentemente moderno, pero socialmente distante. La inteligencia estatal no se mide por la sofisticación tecnológica, sino por la capacidad de equilibrar eficiencia con equidad.

Legitimidad democrática y aceptación social de la innovación

La innovación estatal solo es sostenible si logra legitimidad democrática. Las reformas que se imponen sin comprensión social, aunque técnicamente sólidas, tienden a generar resistencia, desconfianza y eventual reversión. En el Ecuador, varias iniciativas de modernización administrativa enfrentaron rechazo no por su contenido, sino por la forma en que fueron introducidas: sin diálogo, sin pedagogía pública y sin adaptación territorial.

Un Estado inteligente entiende que innovar también implica comunicar y explicar. La legitimidad no surge automáticamente del resultado, sino del proceso. Cuando la ciudadanía comprende el sentido de una innovación, sus objetivos y sus límites, es más probable que la adopte y la defienda. La innovación deja de ser percibida como imposición y se convierte en proyecto colectivo.

Subirats (2021) sostiene que la legitimidad democrática se construye cuando las políticas públicas incluidas las innovaciones son debatibles, comprensibles y revisables. La innovación estatal no debe clausurar el debate democrático, sino ampliarlo.

Ética, datos y protección de derechos

La expansión del uso de datos y tecnologías digitales plantea desafíos éticos específicos. La recopilación masiva de información, la interoperabilidad de sistemas y la automatización de decisiones públicas generan riesgos para la privacidad, la protección de datos personales y el debido proceso. En el Estado ecuatoriano, estos temas han ganado relevancia a medida que se intensifica la digitalización.

Un Estado inteligente innova con principios claros de protección de derechos. La eficiencia no puede justificar la vulneración de garantías básicas. El uso de datos debe estar acompañado de marcos normativos sólidos, mecanismos de supervisión y canales de reclamo efectivos. La tecnología no sustituye la responsabilidad pública; la incrementa.

Aguilar Villanueva (2021) enfatiza que la gobernanza inteligente requiere integrar ética, derecho y tecnología. Innovar sin reglas claras debilita la confianza institucional y pone en riesgo la legitimidad del Estado.

Innovación y desigualdad política

La innovación también tiene efectos en la distribución del poder político. Tecnologías que facilitan el acceso a información pueden fortalecer la participación ciudadana; sistemas opacos pueden concentrar poder en élites técnicas o administrativas. En el Ecuador, la relación entre innovación y participación ha sido ambivalente: plataformas digitales ampliaron canales de información, pero no siempre fortalecieron la deliberación pública.

Un Estado inteligente diseña innovaciones que empoderen a la ciudadanía, no que la reduzcan a usuaria pasiva de servicios. Esto implica abrir datos relevantes, promover herramientas de control social y facilitar espacios de interacción entre Estado y sociedad. La innovación democrática no se limita a votar en línea; incluye nuevas formas de deliberación, seguimiento y coevaluación de políticas públicas.

Ziccardi (2020) subraya que la innovación pública debe ser evaluada también por su capacidad de fortalecer ciudadanía. En contextos de fatiga democrática, esta dimensión resulta crucial.

Innovar para sostener el Estado en el largo plazo

La innovación estatal no puede ser episódica ni dependiente de coyunturas políticas. Para que contribuya al fortalecimiento del Estado, debe integrarse a una visión de largo plazo. En el Ecuador, la discontinuidad ha sido uno de los principales obstáculos para consolidar procesos innovadores. Proyectos prometedores se interrumpieron por cambios de gobierno, dejando aprendizajes inconclusos.

Un Estado inteligente concibe la innovación como política de Estado, no como programa de gobierno. Esto requiere institucionalizar capacidades, proteger equipos técnicos y construir consensos mínimos sobre la dirección del cambio. La innovación

sostenida es aquella que sobrevive a la alternancia política porque ha demostrado valor público.

Cierre del capítulo: Innovar para gobernar el futuro

El futuro del Estado no se define únicamente por la tecnología que incorpore, sino por la inteligencia con la que gobierne la complejidad. A lo largo de este capítulo se ha mostrado que la innovación estatal es un proceso político, ético y organizacional, profundamente condicionado por capacidades reales, territorios desiguales y contextos democráticos frágiles.

En el Ecuador, avanzar hacia un Estado inteligente implica innovar con conciencia de límites, con sensibilidad territorial y con compromiso democrático. La tecnología y los datos pueden ampliar la capacidad estatal, pero solo si se integran a una visión de servicio público orientada a la equidad y la legitimidad.

El Estado inteligente no promete control total ni soluciones definitivas. Promete algo más modesto y valioso: capacidad de aprender, adaptarse y decidir responsablemente en contextos inciertos. Innovar, en este sentido, no es un fin en sí mismo, sino un medio para sostener al Estado como garante de lo público en el tiempo.

Capítulo 7:

**Estado inteligente, democracia y poder:
participación, legitimidad y control social**

7.1. Capacidad estatal y democracia: una relación tensa pero inevitable

Pensar el Estado inteligente desde la democracia implica asumir, desde el inicio, una tensión que no puede resolverse de manera simplista. A lo largo de la historia política moderna, el fortalecimiento del Estado ha estado acompañado tanto de avances en bienestar colectivo como de riesgos de concentración de poder. En contextos como el ecuatoriano, esta tensión se expresa con particular intensidad: la demanda social por un Estado capaz de decidir y actuar convive con el temor a un Estado distante, opaco o autorreferencial.

El debate no es nuevo. Desde distintas tradiciones teóricas se ha advertido que un Estado débil tiende a ser capturado por intereses particulares, mientras que un Estado fuerte puede derivar en prácticas autoritarias si carece de controles democráticos efectivos. El desafío contemporáneo consiste, entonces, en construir un Estado capaz e inteligente, sin erosionar la legitimidad democrática ni vaciar de contenido la participación ciudadana.

En el Ecuador, esta tensión ha atravesado distintos momentos históricos. Procesos de reforma estatal orientados a fortalecer capacidades administrativas y de planificación lograron, en ciertos períodos, mejorar la provisión de servicios y la presencia territorial del Estado. Sin embargo, estos avances no siempre estuvieron acompañados de mecanismos sólidos de deliberación, control social y rendición de cuentas. El resultado fue una percepción ambivalente del Estado: eficaz en algunos ámbitos, pero distante o poco permeable a la ciudadanía en otros.

Un Estado inteligente no niega esta tensión; la gestiona conscientemente. Reconoce que la democracia no es solo un sistema de elección de autoridades, sino un entramado de relaciones de poder, normas, prácticas y expectativas sociales. La inteligencia estatal se expresa, en este plano, en la capacidad de

articular decisión y deliberación, acción y control, autoridad y legitimidad.

Democracia más allá del procedimiento

Uno de los errores más frecuentes al analizar la relación entre Estado y democracia es reducir esta última a un conjunto de procedimientos formales. Elecciones periódicas, separación de poderes y marcos constitucionales son condiciones necesarias, pero insuficientes para garantizar una democracia sustantiva. En sociedades profundamente desiguales, como la ecuatoriana, la democracia procedimental puede coexistir con exclusión, desconfianza y baja incidencia ciudadana en las decisiones públicas.

Un Estado inteligente parte de una concepción sustantiva de la democracia, entendida como capacidad real de la ciudadanía para influir en la orientación de las políticas públicas. Esta influencia no se agota en el voto, sino que se expresa en múltiples dimensiones: acceso a la información, posibilidad de deliberación, mecanismos de control social y capacidad de exigir rendición de cuentas.

La experiencia ecuatoriana muestra que la ampliación formal de espacios participativos no garantiza, por sí misma, mayor democracia. Consejos ciudadanos, procesos consultivos y mecanismos de participación pueden convertirse en instancias ritualizadas si no están conectados con decisiones reales. La participación sin poder de incidencia produce frustración y desgaste institucional, erosionando la confianza en el Estado.

Un Estado inteligente reconoce este riesgo y diseña la participación como capacidad efectiva de incidencia, no como adorno democrático. Esto implica definir con claridad qué decisiones son participables, en qué momentos y con qué efectos. La inteligencia democrática del Estado se expresa en su capacidad

de decir la verdad política: no todo puede decidirse participativamente, pero todo debe ser explicable y justificable.

Poder estatal, información y legitimidad

La relación entre poder e información constituye uno de los ejes centrales del Estado inteligente. En democracias contemporáneas, el poder no se ejerce únicamente a través de la coerción o la norma, sino mediante el control de la información, la definición de agendas y la construcción de narrativas públicas. En este contexto, la legitimidad estatal depende crecientemente de la capacidad de comunicar decisiones de manera transparente y comprensible.

En el Ecuador, la opacidad en la toma de decisiones ha sido una fuente recurrente de conflicto entre Estado y sociedad. Políticas públicas técnicamente justificadas han enfrentado resistencia social cuando sus fundamentos, costos o impactos no fueron adecuadamente comunicados. El problema no radica solo en la decisión, sino en la forma en que el poder se ejerce y se explica.

Un Estado inteligente entiende que gobernar es también comunicar, pero no en clave propagandística, sino deliberativa. La información pública no debe ser un recurso estratégico exclusivo del gobierno, sino un bien democrático que permita a la ciudadanía comprender los dilemas reales de la acción estatal. La transparencia, en este sentido, no debilita al Estado; fortalece su legitimidad y su capacidad de sostener decisiones complejas.

Capacidad estatal y control democrático

La construcción de capacidades estatales suele generar suspicacias en contextos democráticos frágiles. El fortalecimiento de la planificación, la centralización de ciertas decisiones o el uso intensivo de información pueden ser percibidos como amenazas a la pluralidad y al control social. Sin embargo, la ausencia de capacidades también tiene costos democráticos: Estados débiles

tienden a ser ineficaces, capturados o incapaces de garantizar derechos.

El Estado inteligente propone una salida a esta dicotomía falsa entre capacidad y control. Sostiene que no hay capacidad estatal legítima sin control democrático, ni control democrático efectivo sin un Estado capaz de responder. La clave está en diseñar mecanismos institucionales que permitan ejercer el poder con límites claros, responsabilidades definidas y espacios de fiscalización social.

En el contexto ecuatoriano, avanzar hacia este equilibrio implica fortalecer instituciones de control, garantizar acceso a la información pública y promover una cultura de rendición de cuentas que vaya más allá de lo formal. El control social no debe concebirse como antagonismo permanente, sino como componente estructural de la inteligencia estatal.

7.2. Participación ciudadana, poder real e incidencia en el Estado ecuatoriano

De la participación formal a la incidencia efectiva

En el discurso público contemporáneo, la participación ciudadana aparece como un valor incuestionable. Constituciones, leyes y planes de gobierno incorporan mecanismos participativos con la promesa de acercar el Estado a la ciudadanía. Sin embargo, la experiencia ecuatoriana como la de muchos países latinoamericanos muestra una brecha persistente entre la participación formal y la incidencia real en las decisiones públicas.

Esta brecha no se explica únicamente por deficiencias técnicas o por falta de voluntad ciudadana. En muchos casos, la participación fue concebida como un complemento simbólico de decisiones ya tomadas, no como un componente estructural del poder público. Espacios participativos creados sin información suficiente, sin tiempos adecuados o sin capacidad vinculante

tienden a reproducir una lógica de consulta sin consecuencias. El resultado es una ciudadanía convocada a opinar, pero no a decidir.

Un Estado inteligente reconoce que la participación solo fortalece la democracia cuando está conectada con el poder real. Esto implica asumir que la participación no puede ser universal ni indiscriminada en todas las decisiones, pero sí debe ser significativa allí donde se la convoca. La inteligencia estatal no consiste en multiplicar espacios participativos, sino en diseñar aquellos que importan, con reglas claras y efectos concretos.

Información, asimetrías y calidad de la participación

La participación ciudadana está atravesada por profundas asimetrías de información. En sociedades complejas, las decisiones públicas involucran datos técnicos, restricciones presupuestarias y dilemas políticos que no siempre son evidentes para la ciudadanía. Convocar a participar sin reducir estas asimetrías equivale a transferir responsabilidad sin poder efectivo.

En el Ecuador, numerosos procesos participativos fracasaron no por apatía ciudadana, sino por déficits de información y comprensión. Documentos extensos, lenguaje técnico y tiempos limitados dificultaron una deliberación informada. La participación se convirtió, así, en un ejercicio desigual, donde actores con mayor capital técnico o político concentraron la incidencia.

Un Estado inteligente asume que no hay participación democrática sin información pública de calidad. Esto no significa simplificar en exceso los problemas, sino hacerlos comprensibles. La transparencia deja de ser una obligación formal y se convierte en una condición de la participación con sentido. Informar bien es una forma de redistribuir poder.

Participación, conflicto y legitimidad

Uno de los mitos más persistentes en torno a la participación es la idea de que su objetivo principal es generar consenso. En la práctica, la participación ciudadana suele revelar conflictos latentes, intereses contrapuestos y visiones divergentes sobre el desarrollo y el bienestar. En el Ecuador, conflictos territoriales, ambientales y sociales evidencian que la participación no elimina el desacuerdo; lo hace visible.

Un Estado inteligente no teme al conflicto; lo canaliza institucionalmente. La participación no debe ser entendida como un mecanismo para evitar la confrontación, sino como un espacio para procesarla democráticamente. Diseñar participación implica aceptar que no todas las demandas serán satisfechas y que la legitimidad no proviene del acuerdo total, sino de la justicia del procedimiento.

Cuando la ciudadanía percibe que sus posiciones fueron escuchadas, consideradas y respondidas, aunque no siempre aceptadas la legitimidad de la decisión aumenta. Por el contrario, la participación simulada genera frustración y radicaliza el conflicto. En este sentido, la participación mal diseñada puede ser más dañina que la ausencia de participación.

El rol del territorio en la participación democrática

La participación ciudadana adquiere un significado particular en el territorio. Es allí donde las políticas públicas impactan de manera directa y donde las decisiones abstractas se traducen en efectos concretos. En el Ecuador, la diversidad territorial urbana, rural, amazónica, costera, andina exige enfoques participativos diferenciados.

Procesos participativos diseñados desde el centro suelen ignorar dinámicas locales, formas organizativas propias y saberes comunitarios. Un Estado inteligente reconoce que no existe un

modelo único de participación, y que la democracia se expresa de maneras distintas según el contexto territorial. La inteligencia democrática del Estado se manifiesta en su capacidad de adaptar mecanismos sin perder principios.

Experiencias de presupuestos participativos, planificación territorial y gestión comunitaria de servicios muestran que la participación es más efectiva cuando se vincula a problemas concretos y a escalas manejables. Allí donde la ciudadanía percibe un vínculo claro entre participación y resultado, la confianza institucional se fortalece.

Participación y captura del Estado

La participación ciudadana no está exenta de riesgos. Espacios participativos pueden ser capturados por grupos organizados, élites locales o intereses particulares, reproduciendo desigualdades en nombre de la democracia. En el Ecuador, algunos procesos participativos terminaron concentrando poder en actores con mayor capacidad de movilización o influencia política.

Un Estado inteligente diseña participación con criterios de equidad y pluralismo. Esto implica diversificar voces, limitar la captura y establecer reglas que garanticen representación efectiva. La participación no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la legitimidad democrática y mejorar la calidad de las decisiones públicas.

7.3. Control social, rendición de cuentas y el ejercicio cotidiano del poder

La relación entre Estado y ciudadanía no se agota en la participación previa a la decisión pública. En muchos casos, el momento decisivo para la legitimidad democrática ocurre después de que la política ha sido definida y puesta en marcha. Es en la implementación cotidiana donde el poder estatal se ejerce de manera más concreta y donde la distancia entre Estado y sociedad

se vuelve visible. El control social y la rendición de cuentas operan precisamente en ese espacio: no como mecanismos excepcionales, sino como dimensiones estructurales del Estado inteligente.

En el Ecuador, el ejercicio cotidiano del poder estatal ha estado marcado por una tensión persistente entre formalidad normativa y prácticas reales. Leyes, reglamentos y procedimientos establecen marcos claros de actuación, pero su aplicación concreta depende de decisiones tomadas por funcionarios, autoridades intermedias y operadores territoriales. Allí, en ese nivel micro del Estado, se definen muchas veces los efectos reales de la política pública.

Un Estado inteligente reconoce que el poder no se ejerce únicamente desde la cúspide institucional. Se ejerce en ventanillas, oficinas técnicas, gobiernos locales, escuelas, hospitales y espacios de contacto directo con la ciudadanía. La inteligencia estatal consiste, en este plano, en hacer visible y gobernable ese poder cotidiano, sometiéndolo a reglas, controles y aprendizajes institucionales.

Rendición de cuentas: más allá del informe formal

La rendición de cuentas ha sido incorporada en el discurso estatal como un requisito de transparencia y buen gobierno. Sin embargo, en la práctica, muchas experiencias de rendición de cuentas se han reducido a informes formales, actos protocolarios o presentaciones unidireccionales. En el Ecuador, esta lógica ha generado una paradoja: abundancia de informes y escasez de explicaciones comprensibles para la ciudadanía.

Un Estado inteligente redefine la rendición de cuentas como proceso comunicativo y político, no como mero cumplimiento administrativo. Rendir cuentas implica explicar decisiones, reconocer límites, justificar prioridades y asumir responsabilidades. No se trata solo de mostrar resultados positivos,

sino de dar razones públicas sobre lo que se hizo y lo que no se pudo hacer.

La rendición de cuentas efectiva fortalece la legitimidad estatal incluso en contextos de resultados parciales o adversos. Cuando el Estado explica con claridad los dilemas enfrentados restricciones presupuestarias, conflictos territoriales, decisiones difíciles la ciudadanía puede comprender la complejidad de la acción pública. La opacidad, en cambio, alimenta sospechas y erosiona la confianza.

Control social y asimetrías de poder

El control social no ocurre en un vacío. Está atravesado por profundas asimetrías de poder, información y recursos. No todos los ciudadanos ni organizaciones cuentan con la misma capacidad para vigilar, cuestionar o incidir en el accionar estatal. En el Ecuador, como en otros países de la región, los mecanismos de control social han tendido a concentrarse en sectores organizados, urbanos y con mayor capital político.

Un Estado inteligente no ignora estas asimetrías. Diseña mecanismos de control que amplíen la capacidad de vigilancia democrática, en lugar de reproducir desigualdades existentes. Esto implica facilitar acceso a información relevante, simplificar procedimientos de denuncia y garantizar protección frente a represalias. El control social efectivo requiere condiciones institucionales que lo hagan viable.

Además, el control social no debe ser concebido exclusivamente como fiscalización externa. Un Estado inteligente promueve también formas de autocontrol institucional, donde las propias organizaciones públicas desarrollan capacidades de monitoreo, evaluación y corrección. El control no es una amenaza al Estado; es un componente de su inteligencia.

Poder burocrático y discrecionalidad

Uno de los aspectos más sensibles del ejercicio cotidiano del poder es la discrecionalidad burocrática. Funcionarios públicos toman decisiones diariamente que afectan derechos, oportunidades y recursos. Estas decisiones no siempre están completamente determinadas por la norma; dependen de interpretaciones, prioridades y contextos específicos.

En el Ecuador, la discrecionalidad ha sido históricamente vista con sospecha, asociada a arbitrariedad o corrupción. Sin embargo, eliminar completamente la discrecionalidad es imposible y, en muchos casos, indeseable. La complejidad de los problemas públicos exige márgenes de decisión. El desafío del Estado inteligente no es eliminar la discrecionalidad, sino hacerla responsable, visible y controlable.

Esto implica establecer criterios claros, capacitar a los funcionarios, generar espacios de deliberación interna y fortalecer mecanismos de supervisión. La discrecionalidad bien gobernada puede mejorar la capacidad de adaptación del Estado; la discrecionalidad opaca erosiona la legitimidad democrática.

Control social y conflicto político

El control social no es un proceso neutro ni pacífico. Implica conflicto, confrontación y disputa por el sentido de lo público. En el Ecuador, episodios de movilización social, protestas y denuncias evidencian que el control social muchas veces emerge cuando los canales institucionales son percibidos como insuficientes.

Un Estado inteligente no criminaliza el control social ni lo reduce a problema de orden público. Reconoce que el conflicto es parte constitutiva de la democracia y busca institucionalizarlo, canalizarlo y procesarlo. El control social efectivo requiere espacios

donde la crítica pueda traducirse en aprendizaje institucional, no solo en sanción.

Cuando el Estado responde al control social con cierre, represión o descalificación, debilita su propia inteligencia. Cuando responde con apertura, explicación y corrección, fortalece su legitimidad y capacidad de gobierno.

7.4. Legitimidad democrática, crisis de confianza y reconstrucción del vínculo Estado-sociedad en el Ecuador

La legitimidad democrática del Estado no se sostiene únicamente en la legalidad de sus actos ni en la corrección técnica de sus políticas. En contextos de alta desigualdad y fragmentación social, como el ecuatoriano, la legitimidad se construye o se erosiona en la experiencia cotidiana de la ciudadanía frente a la acción pública. El Estado puede cumplir con la norma y, aun así, perder legitimidad si sus decisiones se perciben como distantes, incomprensibles o injustas.

En las últimas décadas, el Ecuador ha experimentado ciclos recurrentes de desconfianza institucional. Estos ciclos no se explican solo por crisis económicas o disputas políticas coyunturales, sino por una fractura persistente entre expectativas sociales y capacidades estatales efectivas. La ciudadanía demanda un Estado que decida, actúe y proteja; pero también exige ser escuchada, informada y respetada. Cuando una de estas dimensiones falla, la legitimidad se debilita.

Un Estado inteligente parte de esta constatación y asume que la legitimidad no es un atributo fijo, sino un proceso dinámico. No se “posee” legitimidad; se la construye y se la renueva constantemente. Esta construcción exige coherencia entre discurso y práctica, entre promesas y resultados, entre poder y responsabilidad.

Confianza institucional y desempeño estatal

La confianza institucional está estrechamente vinculada al desempeño del Estado, pero no de manera mecánica. Estados con resultados aceptables pueden enfrentar desconfianza si la ciudadanía percibe opacidad o arbitrariedad; Estados con resultados parciales pueden sostener legitimidad si explican, dialogan y corrigen. En el Ecuador, esta distinción es crucial.

Políticas públicas complejas en seguridad, empleo, salud o educación producen resultados graduales y, a menudo, contradictorios. Un Estado inteligente no oculta estas tensiones ni sobredimensiona logros. Comunica con honestidad, reconoce límites y muestra capacidad de aprendizaje. La confianza no surge de la perfección, sino de la responsabilidad pública.

La experiencia ecuatoriana muestra que la desconfianza aumenta cuando el Estado adopta una narrativa autosuficiente, impermeable a la crítica. La legitimidad se fortalece, en cambio, cuando las instituciones reconocen errores, ajustan políticas y abren canales de retroalimentación. La inteligencia estatal se expresa, aquí, en la humildad institucional: la capacidad de aprender sin debilitar la autoridad.

Legitimidad, desigualdad y poder territorial

La legitimidad democrática del Estado también se construye territorialmente. En Ecuador, la diversidad regional y las brechas urbano-rurales condicionan profundamente la percepción del Estado. Allí donde la presencia estatal es intermitente o desigual, la legitimidad se resiente. Políticas diseñadas desde el centro pueden ser técnicamente sólidas y, sin embargo, fracasar en el territorio si no reconocen dinámicas locales.

Un Estado inteligente incorpora el territorio como dimensión política de la legitimidad. Esto implica adaptar políticas, coordinar niveles de gobierno y reconocer saberes locales. La

legitimidad no se impone; se construye en interacción. Cuando el Estado aparece solo para regular o sancionar, su autoridad se percibe como ajena. Cuando aparece para resolver problemas concretos, escuchar demandas y sostener compromisos, su legitimidad se consolida.

En el Ecuador, fortalecer la legitimidad territorial exige mejorar la coordinación entre el nivel central y los gobiernos locales, dotar de capacidades reales a municipios y provincias, y evitar la fragmentación de responsabilidades. La inteligencia estatal se manifiesta en la capacidad de alinear poder, recursos y responsabilidades en el territorio.

Democracia, liderazgo y responsabilidad política

La relación entre Estado inteligente y democracia también involucra el rol del liderazgo político. Decidir en contextos complejos implica asumir costos, priorizar demandas y enfrentar conflictos. Un liderazgo que evita decisiones por temor al desgaste debilita al Estado; un liderazgo que decide sin explicar ni escuchar erosiona la democracia.

El liderazgo inteligente combina decisión y deliberación. No confunde participación con parálisis ni autoridad con imposición. En el Ecuador, los momentos de mayor legitimidad estatal coincidieron con liderazgos capaces de articular proyecto, comunicación y responsabilidad. Cuando el liderazgo se desconectó de la sociedad, incluso políticas bien intencionadas perdieron apoyo.

La responsabilidad política es, en este sentido, un componente central de la inteligencia estatal. Implica asumir consecuencias, rendir cuentas y sostener decisiones en el tiempo. La democracia no exige Estados débiles; exige Estados responsables.

Cierre del capítulo: Democracia inteligente para un Estado capaz

Este capítulo ha sostenido que no existe Estado inteligente sin democracia, ni democracia efectiva sin un Estado capaz. La aparente contradicción entre poder estatal y control democrático se resuelve cuando ambos se conciben como dimensiones complementarias de un mismo proyecto político.

En el Ecuador, la construcción de un Estado inteligente exige superar falsas dicotomías: participación versus decisión, control versus capacidad, técnica versus política. La inteligencia estatal no elimina el conflicto ni garantiza consensos permanentes; crea condiciones para procesarlos democráticamente, con reglas claras, información pública y responsabilidad institucional.

La participación con incidencia, el control social efectivo, la rendición de cuentas comprensible y la legitimidad territorial no son accesorios del Estado inteligente: son sus pilares democráticos. Un Estado que decide sin escuchar se vuelve frágil; una democracia que controla sin capacidad se vuelve impotente. La inteligencia estatal consiste en articular ambas dimensiones para gobernar la complejidad sin renunciar a la justicia ni a la legitimidad.

Con ello, el Estado inteligente se presenta no como una promesa tecnocrática, sino como un proyecto político democrático, profundamente situado en la realidad ecuatoriana y orientado a reconstruir el vínculo entre poder público y ciudadanía.

Capítulo 8:

Estado inteligente y desarrollo: desigualdad, territorio y justicia social

8.1. Repensar el desarrollo desde el Estado: límites del crecimiento y centralidad de la desigualdad

Durante décadas, el desarrollo fue concebido principalmente como un problema de crecimiento económico. Incrementar el producto interno bruto, atraer inversión y expandir mercados se presentaron como objetivos suficientes para mejorar el bienestar social. Sin embargo, la experiencia latinoamericana y de manera clara la ecuatoriana ha demostrado que el crecimiento, por sí solo, no garantiza reducción de desigualdades ni cohesión social. Esta constatación obliga a repensar el desarrollo desde una perspectiva estatal más compleja y situada.

Autores como Oszlak (2021) y Aguilar Villanueva (2021) coinciden en señalar que el desarrollo es un proceso profundamente político, donde el Estado cumple un rol insustituible como articulador de intereses, redistribuidor de recursos y garante de derechos. En contextos de alta desigualdad estructural, como el Ecuador, el mercado no corrige por sí mismo las brechas sociales y territoriales; por el contrario, tiende a reproducirlas. El Estado inteligente emerge, así, como una condición necesaria para un desarrollo con justicia social.

En el Ecuador, los ciclos de crecimiento económico vinculados a materias primas no se tradujeron automáticamente en mejoras sostenidas de calidad de vida para toda la población. Si bien hubo avances en ciertos indicadores sociales, las brechas territoriales, étnicas y socioeconómicas persistieron. Este fenómeno evidencia que el desarrollo no es solo una cuestión de recursos disponibles, sino de capacidades estatales para orientar esos recursos estratégicamente (Oszlak, 2021).

Un Estado inteligente redefine el desarrollo como un proceso multidimensional que integra economía, territorio, política social y sostenibilidad. Esta redefinición implica abandonar visiones lineales y asumir que el desarrollo es conflictivo, desigual

y requiere decisiones redistributivas explícitas. No hay desarrollo neutral: toda política de desarrollo beneficia a ciertos actores y territorios más que a otros.

Desigualdad estructural y rol del Estado

La desigualdad no es un efecto colateral del desarrollo; es un rasgo estructural de las sociedades latinoamericanas. Como sostiene Ziccardi (2020), las desigualdades territoriales y sociales se inscriben en la forma en que el Estado organiza la provisión de servicios, distribuye inversión pública y define prioridades. En el Ecuador, la concentración histórica de infraestructura y servicios en ciertos centros urbanos ha generado territorios sistemáticamente postergados.

Un Estado inteligente reconoce que reducir desigualdades no es solo una cuestión de política social compensatoria, sino de diseño estructural de políticas públicas. La inteligencia estatal se expresa en la capacidad de identificar dónde se producen las brechas, por qué persisten y qué instrumentos pueden modificarlas. Esto exige información territorial, coordinación interinstitucional y voluntad política.

La política social aislada, sin articulación con políticas productivas, educativas y territoriales, tiene efectos limitados. Como advierte Subirats (2021), el desarrollo requiere enfoques integrales que superen la fragmentación sectorial del Estado. En Ecuador, la desconexión entre políticas económicas y sociales ha sido una de las principales limitaciones para avanzar hacia un desarrollo más equitativo.

Territorio como categoría política del desarrollo

El territorio no es un simple espacio geográfico donde se aplican políticas; es una construcción social y política que condiciona profundamente los resultados del desarrollo. En el Ecuador, la diversidad territorial Costa, Sierra, Amazonía y región

insular plantea desafíos diferenciados que no pueden abordarse con políticas homogéneas.

Un Estado inteligente incorpora el territorio como categoría central del desarrollo. Esto implica reconocer capacidades locales, dinámicas productivas específicas y formas propias de organización social. Como señala Aguilar Villanueva (2021), la inteligencia estatal se manifiesta en la capacidad de articular políticas nacionales con realidades territoriales diversas, evitando tanto el centralismo rígido como la descentralización sin apoyo institucional.

Las políticas de desarrollo territorial en Ecuador han enfrentado dificultades precisamente por esta tensión. Gobiernos locales con responsabilidades crecientes no siempre contaron con recursos ni capacidades suficientes para impulsar procesos de desarrollo sostenido. El resultado fue una fragmentación del esfuerzo estatal y una reproducción de desigualdades entre territorios.

Estado inteligente y justicia social

La justicia social es un componente normativo fundamental del desarrollo desde el enfoque de Estado inteligente. No se trata solo de mejorar promedios, sino de garantizar condiciones mínimas de vida digna para toda la población. En el Ecuador, donde persisten brechas significativas en acceso a salud, educación y empleo, el desarrollo sin justicia social carece de legitimidad democrática.

Un Estado inteligente asume que la justicia social requiere intervención estatal deliberada. Esto implica decisiones redistributivas que, inevitablemente, generan conflicto político. La inteligencia estatal no consiste en evitar el conflicto, sino en gestionarlo democráticamente, explicando razones, priorizando necesidades y sosteniendo políticas en el tiempo.

Como sostiene Ramío (2022), los Estados más inteligentes no son aquellos que prometen armonía permanente, sino los que cuentan con capacidades para sostener decisiones complejas en contextos de presión social. En el Ecuador, avanzar hacia un desarrollo con justicia social exige un Estado capaz de resistir capturas, coordinar actores y aprender de sus errores.

8.2. Políticas públicas, desarrollo territorial y capacidades estatales en el Ecuador

Pensar el desarrollo desde el enfoque de Estado inteligente obliga a desplazar el foco desde los grandes agregados macroeconómicos hacia las capacidades estatales efectivamente desplegadas en el territorio. El desarrollo no ocurre en abstracto ni se materializa de manera homogénea; se concreta en decisiones públicas que se implementan en contextos específicos, con actores concretos y bajo restricciones reales. En el Ecuador, esta constatación resulta central para comprender por qué políticas con objetivos ambiciosos producen resultados desiguales.

Como advierte Oszlak (2021), la capacidad estatal no es un atributo uniforme del aparato público, sino una construcción situada que varía según sectores, niveles de gobierno y territorios. En el Ecuador, la coexistencia de instituciones nacionales relativamente fuertes con gobiernos locales de capacidades limitadas ha generado un mapa desigual del desarrollo. Políticas nacionales bien diseñadas enfrentan serias dificultades al aterrizar en territorios donde faltan recursos humanos, técnicos y financieros.

Un Estado inteligente reconoce esta heterogeneidad y actúa en consecuencia. No se limita a transferir competencias ni a descentralizar responsabilidades sin respaldo. La inteligencia estatal consiste en alinear objetivos de desarrollo con capacidades reales, fortaleciendo a los actores territoriales y evitando la fragmentación de la acción pública.

Desarrollo territorial y coordinación multinivel

El desarrollo territorial es, por definición, un problema de coordinación multinivel. Ningún nivel de gobierno ni el central ni el local puede, por sí solo, producir desarrollo sostenible. En el Ecuador, la Constitución y el marco legal asignan competencias relevantes a gobiernos autónomos descentralizados, pero la coordinación efectiva con el nivel central ha sido irregular y, en muchos casos, conflictiva.

La literatura sobre gobernanza multinivel señala que la falta de coordinación genera superposición de esfuerzos, vacíos de intervención y uso ineficiente de recursos (Aguilar Villanueva, 2021). En el Ecuador, estas dinámicas se manifiestan en proyectos de infraestructura inconclusos, políticas sociales desconectadas del contexto local y planes de desarrollo territorial que no dialogan con la planificación nacional.

Un Estado inteligente no resuelve estos problemas mediante recentralización automática ni mediante descentralización acrítica. Diseña mecanismos estables de coordinación, con reglas claras, incentivos adecuados y canales de información compartidos. La inteligencia estatal se expresa en la capacidad de hacer converger actores con intereses y capacidades distintas hacia objetivos comunes de desarrollo.

Capacidades locales y desigualdad territorial

La desigualdad territorial en el Ecuador no es solo un resultado del mercado o de la geografía; es también el producto de decisiones estatales acumuladas en el tiempo. Inversiones públicas concentradas, políticas uniformes y débil fortalecimiento institucional local han generado territorios estructuralmente rezagados. Como señala Ziccardi (2020), la desigualdad territorial se reproduce cuando el Estado no adapta sus instrumentos a contextos diferenciados.

Un Estado inteligente asume que el desarrollo territorial requiere políticas diferenciadas. Esto implica reconocer que no todos los territorios parten del mismo punto ni enfrentan los mismos desafíos. La inteligencia estatal se traduce, aquí, en la capacidad de diseñar instrumentos flexibles que permitan atender necesidades específicas sin perder coherencia nacional.

En el Ecuador, experiencias de desarrollo local muestran que cuando los gobiernos locales cuentan con apoyo técnico, recursos previsibles y margen de decisión, los resultados mejoran significativamente. Sin embargo, estas experiencias siguen siendo fragmentarias. El desafío es escalar capacidades, no solo proyectos aislados.

Política pública, aprendizaje y desarrollo

El desarrollo desde el enfoque de Estado inteligente es inseparable del aprendizaje institucional. Políticas que no aprenden de su implementación tienden a repetir errores y a perder efectividad. En el Ecuador, la discontinuidad de políticas y la débil evaluación han limitado la capacidad del Estado para construir trayectorias de desarrollo sostenido.

Como subraya Subirats (2021), el aprendizaje en políticas públicas no es automático; requiere información, evaluación y voluntad política para ajustar decisiones. Un Estado inteligente incorpora la evaluación no como mecanismo punitivo, sino como herramienta para mejorar la acción pública. El desarrollo, entendido como proceso, exige correcciones permanentes.

La falta de aprendizaje institucional tiene costos concretos: programas que se relanzan sin ajustes, inversiones que no generan impactos duraderos y territorios que quedan atrapados en ciclos de intervención sin transformación estructural. La inteligencia estatal se expresa en la capacidad de cerrar el ciclo de la política pública, integrando diseño, implementación, evaluación y rediseño.

Estado inteligente y sostenibilidad del desarrollo

Finalmente, el desarrollo no puede pensarse sin sostenibilidad. En el Ecuador, la tensión entre crecimiento económico, protección ambiental y derechos de las comunidades ha sido una fuente recurrente de conflicto. Un Estado inteligente no evade estas tensiones; las enfrenta con criterios claros y procesos democráticos.

La sostenibilidad del desarrollo exige capacidades estatales para regular, planificar y mediar conflictos. Como sostiene Ramío (2022), la inteligencia estatal se manifiesta cuando el Estado es capaz de sostener decisiones complejas en el tiempo, aun bajo presión política. El desarrollo sostenible no es el resultado de decisiones fáciles, sino de Estados capaces de gobernar el conflicto.

En el contexto ecuatoriano, avanzar hacia un desarrollo territorialmente justo y sostenible requiere un Estado que articule niveles de gobierno, fortalezca capacidades locales y asuma la redistribución como decisión política explícita. Sin estas condiciones, el desarrollo seguirá siendo fragmentario y desigual.

En el Ecuador, la política social ha sido históricamente uno de los principales instrumentos del Estado para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, sus resultados han sido desiguales, no solo por restricciones presupuestarias, sino por limitaciones estructurales en el diseño y la articulación de las políticas públicas.

Como advierte Subirats (2021), la política social no puede ser concebida como un conjunto de programas aislados, orientados únicamente a mitigar efectos del mercado. En sociedades con desigualdades persistentes, la política social debe integrarse a una estrategia de desarrollo más amplia, articulada con políticas productivas, educativas, territoriales y de empleo. Cuando esta

articulación no existe, el Estado actúa de manera fragmentada y la desigualdad se reproduce bajo nuevas formas.

En el Ecuador, esta fragmentación ha sido evidente. Programas sociales con objetivos redistributivos convivieron con políticas económicas que no siempre consideraron sus efectos territoriales y sociales. El resultado fue una mejora parcial de ciertos indicadores, sin una transformación estructural de las condiciones que producen desigualdad. Esta experiencia confirma que el desarrollo no puede ser reducido a la expansión del gasto social; requiere inteligencia estatal para coordinar políticas y sostenerlas en el tiempo.

Un Estado inteligente redefine la política social como inversión estratégica, no como gasto compensatorio. Esto implica orientar recursos hacia la construcción de capacidades educativas, productivas, institucionales que permitan a las personas y territorios ampliar sus oportunidades. Como señala Oszlak (2021), los Estados con mayor capacidad de desarrollo son aquellos que logran transformar políticas sociales en plataformas de inclusión productiva y ciudadanía efectiva.

La dimensión territorial vuelve a ser central en este punto. En el Ecuador, la pobreza y la exclusión no se distribuyen de manera homogénea; se concentran en territorios específicos, marcados por débil presencia estatal, limitada infraestructura y escasas oportunidades productivas. Diseñar políticas sociales uniformes para realidades profundamente distintas constituye una de las principales fallas del Estado tradicional. La inteligencia estatal exige políticas diferenciadas, capaces de responder a contextos locales sin perder coherencia nacional.

Ziccardi (2020) sostiene que la justicia social solo es posible cuando el Estado reconoce el territorio como espacio político del desarrollo. En el caso ecuatoriano, esto implica fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para articular política social,

desarrollo económico y planificación territorial. Sin este fortalecimiento, la descentralización se convierte en transferencia de responsabilidades sin poder real, profundizando desigualdades en lugar de reducirlas.

La política social inteligente también requiere información de calidad y evaluación permanente. En Ecuador, la falta de sistemas integrados de información ha limitado la capacidad del Estado para identificar con precisión a las poblaciones más vulnerables y para evaluar impactos reales de sus intervenciones. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), sin información confiable, la política pública se vuelve reactiva y pierde capacidad estratégica. El Estado inteligente invierte en datos, pero, sobre todo, en su interpretación política y ética.

Otro elemento central del desarrollo desde el enfoque de Estado inteligente es la sostenibilidad social y ambiental. En el Ecuador, los conflictos asociados a actividades extractivas evidencian las tensiones entre crecimiento económico, protección ambiental y derechos colectivos. Un Estado débil frente a estos conflictos pierde legitimidad; un Estado autoritario los gestiona mediante imposición. El Estado inteligente, en cambio, busca procesarlos democráticamente, combinando regulación, diálogo y decisión política informada.

Como plantea Ramió (2022), la inteligencia estatal no se expresa en la ausencia de conflicto, sino en la capacidad de gobernarlo sin destruir la cohesión social. El desarrollo sostenible exige Estados capaces de mediar intereses, proteger bienes comunes y sostener decisiones complejas frente a presiones económicas y políticas. En el Ecuador, este desafío es particularmente relevante en territorios donde la riqueza natural convive con altos niveles de pobreza.

El desarrollo, entendido desde esta perspectiva, deja de ser un objetivo técnico y se convierte en un proyecto político de largo

plazo. Un Estado inteligente no promete resultados inmediatos ni soluciones simples; construye capacidades, aprende de la experiencia y ajusta políticas en función de resultados y contextos. La inteligencia estatal se manifiesta, así, en la capacidad de sostener una orientación de desarrollo más allá de los ciclos políticos.

En síntesis, el desarrollo con justicia social en el Ecuador requiere un Estado capaz de articular política social, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental bajo una lógica de aprendizaje permanente. Sin esta articulación, el desarrollo seguirá siendo desigual y frágil. Con ella, el Estado inteligente se convierte en un actor central de transformación social, no por su tamaño, sino por su capacidad de decidir, coordinar y aprender.

Cierre del capítulo

La construcción de un desarrollo con justicia social no es posible sin un Estado que asuma su rol político de manera explícita. En el Ecuador, la experiencia histórica demuestra que cuando el Estado renuncia a orientar el desarrollo ya sea por debilidad institucional, captura de intereses o reduccionismo tecnocrático las desigualdades se profundizan y el territorio se fragmenta. El desarrollo no “ocurre”; se gobierna, y gobernarlo exige inteligencia estatal.

El enfoque de Estado inteligente permite comprender que el desarrollo no depende únicamente del volumen de recursos disponibles, sino de la capacidad del Estado para decidir estratégicamente dónde, cómo y para quién intervenir. Como señala Oszlak (2021), los Estados que logran reducir desigualdades no son necesariamente los más ricos, sino los que cuentan con mayores capacidades para orientar el crecimiento hacia objetivos sociales y territoriales claros. En el Ecuador, esta orientación ha sido intermitente, sujeta a ciclos políticos y a prioridades cambiantes, lo que ha debilitado la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

Un elemento clave de esta debilidad ha sido la fragmentación de la acción pública. Políticas sociales, económicas y territoriales han operado muchas veces como compartimentos estancos, sin una visión integradora. Esta fragmentación no es solo técnica; es política. Refleja un Estado que decide por sectores, pero no por proyectos de sociedad. El Estado inteligente, en cambio, articula políticas bajo una lógica de coherencia, donde cada intervención se inscribe en una estrategia de desarrollo más amplia (Subirats, 2021).

La reducción de desigualdades exige, además, decisiones redistributivas explícitas. No existe desarrollo neutral. Toda política pública distribuye costos y beneficios, y eludir esta realidad solo desplaza el conflicto. En el Ecuador, las tensiones en torno a la inversión pública, la política fiscal y la gestión de recursos naturales muestran que el desarrollo es un campo de disputa política. La inteligencia estatal no consiste en negar estas disputas, sino en procesarlas democráticamente, con criterios claros y responsabilidad pública (Aguilar Villanueva, 2021).

El territorio emerge, en este contexto, como espacio privilegiado de construcción del desarrollo. Las desigualdades territoriales no son un accidente, sino el resultado de decisiones acumuladas en el tiempo. Como advierte Ziccardi (2020), cuando el Estado no adapta sus políticas a contextos locales, reproduce exclusiones estructurales. En el Ecuador, fortalecer el desarrollo territorial implica dotar a los gobiernos locales de capacidades reales, pero también establecer mecanismos de coordinación que eviten la dispersión y la competencia desleal entre territorios.

La sostenibilidad del desarrollo plantea un desafío adicional. El Ecuador enfrenta tensiones profundas entre crecimiento económico, protección ambiental y derechos colectivos. Estas tensiones no pueden resolverse con soluciones técnicas aisladas. Requieren un Estado capaz de regular, mediar y decidir en contextos de alta presión económica y social. Como

sostiene Ramió (2022), la inteligencia estatal se expresa en la capacidad de sostener decisiones complejas en el tiempo, aun cuando estas generen resistencias.

En este sentido, el desarrollo desde el enfoque de Estado inteligente no es una promesa de armonía, sino una apuesta por la gobernabilidad democrática del conflicto. El Estado no elimina las contradicciones del desarrollo; las enfrenta con instrumentos políticos, institucionales y éticos. En el Ecuador, esta capacidad resulta central para construir un modelo de desarrollo que no sacrifique cohesión social ni legitimidad democrática.

El capítulo ha mostrado que el desarrollo con justicia social exige un Estado que piense en términos de capacidades, territorio y sostenibilidad. Un Estado que aprenda de sus errores, evalúe sus políticas y ajuste sus decisiones. Un Estado que asuma que el desarrollo es un proceso de largo plazo, incompatible con la improvisación y la discontinuidad.

En definitiva, el Estado inteligente no se define por la cantidad de programas que ejecuta, sino por su capacidad de articular políticas, reducir desigualdades y sostener un proyecto de desarrollo socialmente legítimo. En el Ecuador, avanzar hacia ese Estado implica una decisión política de fondo: asumir que el desarrollo no puede quedar librado al mercado ni a la coyuntura, sino que debe ser gobernado con inteligencia, responsabilidad y visión de futuro.

Capítulo 9:

El Estado inteligente en América Latina y en el Ecuador: trayectorias, límites y construcción de posibilidades

9.1. Trayectorias históricas del Estado latinoamericano y condiciones estructurales de la inteligencia estatal

El punto de partida para pensar un Estado inteligente en América Latina no puede ser normativo ni aspiracional; debe ser histórico. Los Estados latinoamericanos no emergieron como resultado de procesos largos y estables de acumulación institucional, sino en contextos de alta conflictividad social, economías primario-exportadoras y profundas desigualdades. Estas condiciones estructurales marcaron de manera decisiva la forma en que el poder estatal se organizó y ejerció en la región (Oszlak, 2021).

A diferencia de los Estados europeos, cuya consolidación se apoyó en procesos graduales de centralización fiscal, construcción burocrática y expansión de derechos, los Estados latinoamericanos y el ecuatoriano en particular se desarrollaron de manera fragmentada y discontinua. Momentos de fortalecimiento estatal alternaron con fases de debilitamiento institucional, generando aparatos públicos con capacidades heterogéneas y baja previsibilidad. Esta trayectoria condiciona cualquier intento de construir inteligencia estatal en el presente.

En el Ecuador, la historia del Estado ha estado marcada por una relación ambivalente entre centralización y dispersión del poder. Reformas administrativas, procesos de modernización y esfuerzos de planificación coexistieron con prácticas clientelares, débil profesionalización y escasa coordinación interinstitucional. El resultado ha sido un Estado que, en ciertos momentos, logró ampliar su capacidad de intervención, pero que no siempre consiguió institucionalizar esas capacidades en el tiempo.

Como advierte Aguilar Villanueva (2021), la inteligencia estatal no puede construirse ignorando estas trayectorias. No se trata de importar modelos ideales, sino de trabajar sobre Estados realmente existentes, con sus límites, conflictos y contradicciones. En América Latina, la inteligencia estatal no surge de la perfección

institucional, sino de la capacidad de aprender en contextos adversos.

Esta condición histórica explica por qué muchos intentos de reforma estatal en la región fracasaron o produjeron resultados parciales. Reformas centradas exclusivamente en estructuras formales leyes, organigramas, tecnologías subestimaron el peso de las prácticas informales, las relaciones de poder y las culturas organizacionales. El Estado inteligente exige, por el contrario, una lectura realista del poder estatal y de sus condicionantes históricos.

En el caso ecuatoriano, reconocer estas trayectorias implica asumir que la debilidad estatal no es solo un problema técnico, sino político. La inteligencia estatal comienza cuando el Estado se reconoce a sí mismo como producto de su historia y decide intervenir conscientemente sobre sus propias limitaciones.

9.2. Reformas del Estado, crisis recurrentes y aprendizajes inconclusos en América Latina y en el Ecuador

Las reformas del Estado en América Latina han estado marcadas por un rasgo persistente: su carácter pendular. A lo largo de las últimas décadas, los Estados de la región oscilaron entre fases de expansión y fases de retracción, entre proyectos de fortalecimiento estatal y programas de reducción del aparato público. Este movimiento no respondió únicamente a debates técnicos, sino a cambios en las correlaciones de poder, crisis económicas y disputas ideológicas sobre el rol del Estado en el desarrollo (Oszlak, 2021).

En el Ecuador, este péndulo reformista se expresó con particular intensidad. Momentos de reforma administrativa orientados a fortalecer la planificación, la regulación y la provisión de servicios públicos fueron seguidos por etapas de debilitamiento institucional, fragmentación y pérdida de capacidades. Este vaivén

tuvo un efecto acumulativo negativo: las reformas no lograron consolidarse como capacidades estables, sino que quedaron atadas a coyunturas políticas específicas.

Como señala Aguilar Villanueva (2021), una de las principales debilidades de las reformas estatales en América Latina ha sido su enfoque predominantemente estructural. Cambios en organigramas, leyes y procedimientos no siempre se tradujeron en transformaciones reales de la práctica gubernamental. En ausencia de procesos sostenidos de aprendizaje institucional, las reformas se agotaron rápidamente o fueron revertidas por gobiernos posteriores.

El caso ecuatoriano ilustra con claridad este problema. Reformas que buscaban modernizar la administración pública introdujeron nuevas normas y sistemas, pero no siempre lograron modificar las culturas organizacionales ni los patrones informales de ejercicio del poder. El resultado fue un Estado formalmente reformado, pero operativamente frágil, con brechas significativas entre el diseño normativo y la acción cotidiana.

Las crisis económicas y políticas actuaron, además, como factores de aceleración y distorsión de las reformas. En contextos de crisis, el Estado se vio obligado a tomar decisiones rápidas, muchas veces sin respaldo institucional suficiente. Si bien estas decisiones permitieron enfrentar emergencias inmediatas, también reforzaron prácticas improvisadas y debilitaron la planificación de largo plazo. En Ecuador, la recurrencia de crisis fiscales y políticas limitó la capacidad del Estado para sostener proyectos estratégicos más allá de la urgencia.

Ramió (2022) advierte que los Estados latinoamericanos suelen reformarse más por presión externa o crisis que por procesos deliberados de aprendizaje. Este patrón genera reformas reactivas, orientadas a resolver problemas inmediatos, pero incapaces de construir inteligencia estatal duradera. El Estado inteligente, en

cambio, se define por su capacidad de anticipar, no solo de reaccionar.

Un aprendizaje central de estas experiencias es que la reforma del Estado no es un evento, sino un proceso. En América Latina, la tendencia a concebir la reforma como un paquete cerrado con inicio y fin definidos impidió consolidar capacidades en el tiempo. En el Ecuador, muchas reformas fueron presentadas como soluciones definitivas, cuando en realidad requerían ajustes continuos, evaluación y corrección.

Otro problema recurrente fue la desconexión entre reforma estatal y legitimidad social. Reformas orientadas a mejorar eficiencia administrativa no siempre consideraron sus efectos sobre el acceso a derechos, el empleo público o la relación con la ciudadanía. En algunos casos, estas reformas fueron percibidas como imposiciones tecnocráticas, alimentando desconfianza y resistencia social. Como plantea Subirats (2021), sin legitimidad democrática, las reformas estatales tienden a ser frágiles y reversibles.

En el Ecuador, esta desconexión se expresó en la dificultad para sostener reformas frente a cambios de gobierno. La ausencia de consensos mínimos sobre el rol del Estado facilitó la reversión de políticas y la pérdida de aprendizajes acumulados. Cada ciclo político implicó, en muchos casos, un reinicio institucional, con costos elevados en términos de eficiencia y credibilidad.

Las reformas del Estado también enfrentaron límites derivados de la desigualdad territorial. Políticas diseñadas desde el nivel central asumieron capacidades homogéneas que no existían en el territorio. Gobiernos locales con recursos limitados fueron responsables de implementar reformas complejas sin apoyo suficiente. Este desajuste debilitó la efectividad de las reformas y profundizó brechas territoriales, especialmente en regiones rurales y periféricas del Ecuador.

Ziccardi (2020) subraya que la desigualdad territorial no es solo una consecuencia del mercado, sino de decisiones estatales acumuladas. Reformas que no incorporan la dimensión territorial tienden a reproducir exclusiones estructurales. El Estado inteligente aprende de esta experiencia y reconoce que no hay reforma estatal viable sin fortalecimiento territorial.

En síntesis, las reformas del Estado en América Latina y en el Ecuador dejaron aprendizajes importantes, aunque incompletos. Mostraron que fortalecer al Estado es indispensable para el desarrollo, pero también que no cualquier fortalecimiento produce inteligencia estatal. Reformar sin aprender, modernizar sin legitimar y centralizar sin coordinar conduce a Estados frágiles, incapaces de sostener políticas en el tiempo.

El desafío actual no es, por tanto, “otra reforma” más, sino la construcción de trayectorias institucionales estables, capaces de acumular capacidades, corregir errores y resistir la volatilidad política. Ese es el terreno donde el concepto de Estado inteligente adquiere sentido concreto para el Ecuador.

9.3. Capacidades estatales, territorio y desigualdad: el caso ecuatoriano como expresión del Estado real

Uno de los rasgos más persistentes del Estado ecuatoriano es la desigual distribución de sus capacidades en el territorio. Esta desigualdad no se explica únicamente por factores geográficos o económicos, sino por decisiones políticas acumuladas que han configurado un Estado con presencia intensa en ciertos espacios y débil o intermitente en otros. Desde la perspectiva del Estado inteligente, esta fragmentación territorial constituye uno de los principales obstáculos para la gobernabilidad democrática y el desarrollo con justicia social.

Como sostiene Oszlak (2021), las capacidades estatales no son homogéneas ni automáticas; se construyen históricamente y se

despliegan de manera selectiva. En el Ecuador, el nivel central ha concentrado funciones estratégicas de regulación, planificación y control, mientras que los gobiernos locales asumieron crecientes responsabilidades sin contar siempre con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para ejercerlas. Esta asimetría ha generado un Estado multinivel desequilibrado, donde la toma de decisiones no siempre se corresponde con la capacidad de implementación.

La consecuencia de esta configuración es un patrón recurrente: políticas públicas diseñadas con ambición nacional que se implementan de manera desigual en el territorio. Programas de desarrollo, políticas sociales y proyectos de infraestructura producen resultados dispares según la capacidad institucional local. En territorios con gobiernos locales fuertes, las políticas logran adaptarse y generar impactos; en territorios con capacidades débiles, se diluyen o fracasan. Esta realidad confirma que el desarrollo no depende solo del diseño, sino de la inteligencia territorial del Estado.

En el Ecuador, la descentralización fue concebida como una vía para acercar el Estado a la ciudadanía y reducir desigualdades territoriales. Sin embargo, en muchos casos, la transferencia de competencias no fue acompañada de un fortalecimiento equivalente de capacidades. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), la descentralización sin capacidad produce fragmentación y debilita la acción estatal. El Estado inteligente no descentraliza responsabilidades sin asegurar condiciones reales para ejercerlas.

La desigualdad territorial se expresa, además, en el acceso diferenciado a derechos fundamentales. Salud, educación, seguridad y servicios básicos presentan brechas significativas entre regiones, zonas urbanas y rurales. Estas brechas no son fallas aisladas del sistema, sino indicadores de un Estado que no logra desplegar capacidades de manera equitativa. Como señala Ziccardi

(2020), la desigualdad territorial es una forma de desigualdad política, pues determina quién accede efectivamente a la protección estatal y quién queda al margen.

Desde esta perspectiva, el Estado inteligente debe ser capaz de leer el territorio como espacio político, no solo administrativo. Esto implica comprender dinámicas sociales, productivas y culturales que condicionan la implementación de políticas. En el Ecuador, la diversidad territorial —Costa, Sierra, Amazonía y región insular— exige enfoques diferenciados. Aplicar soluciones homogéneas sobre realidades heterogéneas ha sido una de las principales fuentes de ineficacia estatal.

Las capacidades estatales también están atravesadas por la calidad de la burocracia pública. En el Ecuador, la profesionalización del servicio público ha avanzado de manera desigual. Sectores estratégicos lograron desarrollar capacidades técnicas relevantes, mientras que otros permanecieron sujetos a alta rotación, politización y precariedad institucional. Como plantea Ramió (2022), la inteligencia estatal depende en gran medida de la estabilidad, formación y autonomía relativa de sus cuadros técnicos.

La alta rotación de personal y la débil memoria institucional afectan directamente la capacidad del Estado para aprender. Políticas que no se documentan, evaluaciones que no se sistematizan y experiencias que no se transmiten generan un Estado que repite diagnósticos y errores. En el Ecuador, esta falta de aprendizaje institucional explica por qué ciertos problemas persisten a pesar de múltiples intervenciones. El Estado inteligente, por el contrario, convierte la experiencia en conocimiento acumulado.

Otro componente crítico de las capacidades estatales es la coordinación interinstitucional. En el Ecuador, la fragmentación entre ministerios, agencias y niveles de gobierno ha limitado la

efectividad de políticas complejas. Problemas como pobreza, inseguridad o desarrollo territorial requieren respuestas integradas, pero el Estado tiende a operar por sectores. Como advierte Subirats (2021), la falta de coordinación no es solo un problema organizativo, sino político: refleja la ausencia de una visión compartida y de incentivos para cooperar.

La inteligencia estatal se expresa, aquí, en la capacidad de articular actores diversos bajo objetivos comunes. Esto exige liderazgo político, reglas claras y mecanismos de coordinación que trasciendan la lógica sectorial. En el Ecuador, avanzar hacia este enfoque implica superar la cultura del compartimento estanco y construir una gobernanza multinivel efectiva, donde las responsabilidades estén alineadas con las capacidades.

La desigualdad social y territorial también se ve reforzada cuando el Estado carece de información adecuada para orientar sus decisiones. Sistemas de información fragmentados, datos incompletos y escasa interoperabilidad limitan la capacidad estatal para identificar prioridades y evaluar impactos. Como señala Aguilar Villanueva (2021), sin información confiable, la política pública pierde inteligencia y se vuelve reactiva. En el Ecuador, fortalecer sistemas de información territorial es una condición básica para un Estado más inteligente.

Las capacidades estatales están estrechamente vinculadas a la legitimidad democrática. Un Estado que no logra garantizar derechos de manera equitativa en el territorio pierde credibilidad. La inteligencia estatal no se mide solo por eficiencia administrativa, sino por su capacidad de producir justicia territorial. En el Ecuador, reconstruir la confianza en el Estado pasa necesariamente por reducir brechas territoriales y demostrar que la acción pública puede mejorar efectivamente la vida de las personas.

En síntesis, el caso ecuatoriano muestra que la construcción de un Estado inteligente enfrenta un desafío central:

transformar un Estado territorialmente desigual y fragmentado en un Estado capaz de desplegar capacidades de manera equitativa y coordinada. Esto no requiere únicamente más recursos, sino mejores decisiones, aprendizaje institucional y una comprensión profunda del territorio como espacio político. Sin esta transformación, cualquier proyecto de Estado inteligente corre el riesgo de quedar en el plano discursivo.

9.4. Posibilidades reales del Estado inteligente en el Ecuador: decisiones políticas, capacidades y horizonte democrático

Hablar de posibilidades reales para la construcción de un Estado inteligente en el Ecuador implica abandonar dos posiciones igualmente estériles: el optimismo voluntarista y el escepticismo paralizante. El primero supone que bastan buenas ideas, reformas normativas o tecnologías para transformar el Estado; el segundo asume que las limitaciones históricas hacen imposible cualquier cambio significativo. El enfoque de Estado inteligente se sitúa deliberadamente en otro lugar: reconoce los límites estructurales, pero identifica márgenes de acción política e institucional.

Como sostiene Oszlak (2021), los Estados latinoamericanos no están condenados a la debilidad permanente, pero tampoco pueden aspirar a modelos ideales desconectados de su historia. La inteligencia estatal consiste precisamente en saber dónde intervenir, qué capacidades priorizar y qué transformaciones son viables en contextos de alta conflictividad y recursos limitados. En el Ecuador, esta selección estratégica resulta fundamental.

Una primera posibilidad real radica en la reconstrucción de capacidades estatales básicas, especialmente aquellas vinculadas a la implementación, la coordinación y el aprendizaje institucional. El análisis previo mostró que el Estado ecuatoriano no carece de normas ni de estructuras, sino de mecanismos que permitan convertir decisiones en resultados sostenidos. Un Estado

inteligente prioriza capacidades de ejecución y seguimiento antes que nuevas capas normativas. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), sin implementación efectiva no hay política pública, solo intención.

En este punto, la profesionalización del servicio público adquiere un carácter estratégico. No se trata únicamente de estabilidad laboral, sino de construcción de competencias, memoria institucional y ética pública. Ramió (2022) subraya que los Estados más inteligentes son aquellos que protegen a sus cuadros técnicos de la volatilidad política sin despolitizar completamente la acción pública. En el Ecuador, avanzar hacia este equilibrio permitiría reducir la improvisación y fortalecer la capacidad de aprendizaje estatal.

Una segunda posibilidad concreta se encuentra en la inteligencia territorial del Estado. El Ecuador no necesita un Estado homogéneo, sino un Estado capaz de gobernar la diversidad. Esto implica diseñar políticas diferenciadas, fortalecer capacidades locales y establecer mecanismos efectivos de coordinación multinivel. Como señala Ziccardi (2020), la justicia territorial es una condición de la legitimidad democrática. Un Estado que no llega de manera equitativa al territorio pierde autoridad y confianza.

La coordinación entre el nivel central y los gobiernos locales constituye, aquí, un nudo crítico. Un Estado inteligente no recentraliza por desconfianza ni descentraliza por dogma. Construye arreglos cooperativos, donde responsabilidades, recursos y capacidades estén alineados. En el Ecuador, fortalecer esta coordinación permitiría reducir la fragmentación de la acción pública y mejorar el impacto de las políticas de desarrollo y bienestar.

Una tercera posibilidad real está vinculada a la capacidad de aprendizaje del Estado. La experiencia ecuatoriana muestra que muchas políticas fracasan no por mala intención, sino por

incapacidad para corregirse a tiempo. La evaluación, cuando existe, suele quedar desconectada de la toma de decisiones. Un Estado inteligente convierte la evaluación en insumo estratégico, no en ritual administrativo. Como plantea Subirats (2021), aprender implica aceptar el error como parte del proceso político, no como amenaza.

La incorporación de tecnología y sistemas de información puede potenciar este aprendizaje, pero solo si se integra a decisiones políticas claras. El riesgo de tecnocratización es real: datos sin deliberación pueden legitimar desigualdades. La inteligencia estatal exige combinar evidencia con juicio político y sensibilidad social. En el Ecuador, fortalecer esta combinación permitiría tomar decisiones más informadas sin clausurar el debate democrático.

Una cuarta posibilidad clave reside en la reconstrucción de la legitimidad democrática del Estado. Las capacidades estatales solo son sostenibles cuando cuentan con aceptación social. En el Ecuador, la desconfianza institucional ha sido uno de los principales obstáculos para sostener políticas en el tiempo. El Estado inteligente asume que la legitimidad no se decreta; se construye mediante transparencia, participación con incidencia y rendición de cuentas comprensible.

Como advierte Aguilar Villanueva (2021), la legitimidad democrática es un recurso estratégico del Estado. Sin ella, incluso las políticas técnicamente sólidas enfrentan resistencia. En este sentido, el Estado inteligente no reduce la participación a formalidades, sino que la integra al proceso real de decisión. Esto no elimina el conflicto, pero lo hace gobernable.

Finalmente, las posibilidades reales del Estado inteligente en el Ecuador dependen de una decisión política de largo plazo. No se trata de un programa de gobierno ni de una reforma puntual, sino de un proyecto de Estado. Esto exige consensos mínimos sobre

el rol del Estado, estabilidad institucional y compromiso con la reducción de desigualdades. Como muestra la experiencia latinoamericana, sin estos consensos las capacidades estatales se erosionan rápidamente.

El Estado inteligente, entonces, no es una promesa tecnocrática ni una ilusión académica. Es una construcción política situada, que requiere liderazgo, aprendizaje y responsabilidad democrática. En el Ecuador, su viabilidad no depende de inventar el Estado desde cero, sino de reordenar prioridades, fortalecer capacidades existentes y gobernar la complejidad con criterio y legitimidad.

Cierre del capítulo: El Estado inteligente como horizonte posible, no como modelo ideal

Este capítulo ha mostrado que el Estado inteligente en América Latina y en el Ecuador no puede entenderse como un modelo acabado ni como una receta universal. Es un horizonte posible, construido a partir de trayectorias históricas concretas, aprendizajes incompletos y tensiones persistentes entre capacidad y legitimidad.

La inteligencia estatal no elimina la desigualdad, el conflicto ni la incertidumbre. En el Ecuador, avanzar hacia un Estado más inteligente implica aceptar la complejidad como condición permanente y construir capacidades para decidir responsablemente en ese contexto. El Estado inteligente no promete perfección, pero ofrece algo más realista y necesario: capacidad de aprender, de sostener políticas y de reconstruir el vínculo entre poder público y sociedad.

Capítulo 10:

Descentralización, poder territorial y Estado inteligente: bases históricas y problemas estructurales

10.1. Centralización histórica, Estado unitario y construcción desigual del poder territorial

La discusión sobre descentralización en el Ecuador no puede abordarse como un problema técnico de distribución de competencias. Se trata, ante todo, de una cuestión histórica y política, vinculada a la forma en que el Estado se constituyó como Estado unitario y a cómo se distribuyó el poder en el territorio desde la etapa republicana. La centralización no fue un accidente administrativo, sino una estrategia de control político frente a una sociedad fragmentada y profundamente desigual.

En América Latina, los Estados se consolidaron bajo la necesidad de afirmar autoridad en territorios extensos, heterogéneos y con élites regionales en disputa. Como señala Oszlak (2021), la centralización fue una respuesta a la debilidad inicial del Estado, pero con el tiempo se convirtió en una fuente estructural de desigualdad territorial. El Ecuador reprodujo este patrón: un Estado formalmente unitario, pero con capacidades concentradas en determinados centros políticos y económicos.

La construcción del Estado ecuatoriano se apoyó en una lógica de centralización decisional, donde la planificación, la asignación de recursos y la definición de prioridades se concentraron en el nivel central. Esta lógica permitió cierta estabilidad política, pero tuvo costos significativos: territorios periféricos quedaron históricamente relegados, con presencia estatal limitada y baja capacidad de incidencia en las decisiones nacionales. Esta herencia condiciona cualquier intento contemporáneo de descentralización.

Como advierte Aguilar Villanueva (2021), los Estados centralizados tienden a confundir unidad política con homogeneidad administrativa. En el Ecuador, esta confusión se tradujo en políticas uniformes aplicadas sobre realidades territoriales profundamente diversas. El resultado fue un Estado

que “decide desde el centro”, pero no gobierna de manera efectiva el territorio.

La descentralización surge, entonces, como respuesta a estas limitaciones del Estado centralizado. Sin embargo, su incorporación al discurso estatal no implicó necesariamente una ruptura con la lógica centralista. En muchos casos, la descentralización fue concebida como delegación administrativa, no como redistribución real del poder. Esta ambigüedad explica por qué los procesos descentralizadores en el Ecuador han sido incompletos y conflictivos.

Desde el enfoque del Estado inteligente, esta historia importa. Un Estado no puede descentralizar de manera inteligente si no reconoce primero cómo y por qué se centralizó. La inteligencia estatal comienza con la lectura crítica de su propia trayectoria. Como señala Subirats (2021), los problemas de gobernanza territorial no se resuelven con nuevas normas, sino con comprensión profunda de las relaciones de poder que estructuran el Estado.

En el caso ecuatoriano, la centralización también afectó la construcción de capacidades locales. Gobiernos subnacionales fueron históricamente concebidos como ejecutores de decisiones centrales, no como actores estratégicos del desarrollo. Esta concepción limitó la inversión en capacidades técnicas, planificación local y liderazgo territorial. Cuando posteriormente se impulsaron procesos de descentralización, los gobiernos locales enfrentaron el desafío de asumir responsabilidades sin haber acumulado capacidades suficientes.

Ramió (2022) advierte que los Estados que descentralizan sin haber construido previamente capacidades territoriales generan frustración institucional y desgaste político. La descentralización mal diseñada no fortalece al Estado; lo fragmenta. El Estado

inteligente, por el contrario, concibe la descentralización como un proceso gradual, estratégico y políticamente gobernado.

La desigualdad territorial ecuatoriana es inseparable de esta historia. Regiones con mayor peso económico y político lograron mejores niveles de infraestructura, servicios y representación, mientras otras quedaron estructuralmente rezagadas. Como subraya Ziccardi (2020), la desigualdad territorial no es solo económica; es una forma de exclusión política producida por el propio Estado.

Esta Fase 1 sostiene que la descentralización en el Ecuador no puede entenderse como una reforma aislada, sino como parte de un proceso más amplio de reconfiguración del poder estatal. Un Estado inteligente no descentraliza para “aliviar” al centro, sino para gobernar mejor la diversidad territorial, corregir desigualdades históricas y fortalecer la legitimidad democrática.

Reconocer la centralización histórica como punto de partida no implica justificarla, sino entender sus efectos. Solo desde esta comprensión es posible pensar una descentralización que no reproduzca viejos desequilibrios bajo nuevas formas. En este sentido, la descentralización inteligente comienza no con la transferencia de competencias, sino con una relectura crítica del Estado unitario ecuatoriano y sus límites estructurales.

10.2. Descentralización normativa, reformas institucionales y brechas entre diseño y realidad

Una vez reconocida la centralización histórica como rasgo estructural del Estado ecuatoriano, resulta imprescindible analizar cómo la descentralización fue incorporada normativamente y qué efectos reales produjo en la organización del poder territorial. En el Ecuador, la descentralización no emergió como resultado de un proceso gradual de construcción de capacidades locales, sino como una respuesta política a las limitaciones del Estado centralizado y a

las demandas de mayor autonomía territorial. Esta forma de incorporación explica muchas de sus contradicciones posteriores.

Desde finales del siglo XX, la descentralización fue presentada como un eje de modernización estatal, asociada a eficiencia administrativa, participación ciudadana y desarrollo local. Sin embargo, como advierte Oszlak (2021), las reformas descentralizadoras en América Latina tendieron a priorizar el diseño normativo por encima de la transformación efectiva de las capacidades estatales. El Ecuador reprodujo este patrón: se avanzó en marcos legales y redistribución formal de competencias, pero con un acompañamiento institucional desigual.

La Constitución y las leyes que regulan la descentralización en el Ecuador establecieron principios ambiciosos de autonomía, corresponsabilidad y equidad territorial. No obstante, la distancia entre la norma y la práctica fue significativa. La transferencia de competencias no siempre estuvo acompañada de recursos financieros suficientes, ni de procesos sostenidos de fortalecimiento institucional local. Como señala Aguilar Villanueva (2021), cuando el diseño de políticas ignora las capacidades reales de los actores involucrados, la implementación se convierte en el principal punto de falla.

Esta brecha entre diseño y realidad se expresó de manera clara en la gestión cotidiana de los gobiernos autónomos descentralizados. Municipios y gobiernos provinciales asumieron responsabilidades en áreas complejas como planificación territorial, gestión ambiental, servicios básicos y desarrollo económico local, muchas veces sin contar con equipos técnicos especializados ni sistemas de información adecuados. El resultado fue una descentralización asimétrica, donde algunos territorios lograron avanzar y otros quedaron rezagados.

Desde la perspectiva del Estado inteligente, esta asimetría no es un efecto secundario inevitable, sino un problema político

mal gestionado. Un Estado inteligente reconoce que la descentralización debe ser diferenciada, gradual y acompañada. La transferencia uniforme de competencias sobre territorios desiguales reproduce desigualdades y debilita la acción estatal en su conjunto. Como advierte Subirats (2021), la gobernanza territorial efectiva requiere adaptar instrumentos a contextos específicos, no imponer soluciones homogéneas.

En el Ecuador, la descentralización también evidenció tensiones persistentes entre autonomía local y control central. Mientras los gobiernos locales reclamaron mayor capacidad de decisión, el nivel central mantuvo mecanismos de regulación que, en la práctica, limitaron la autonomía efectiva. Esta tensión generó conflictos intergubernamentales y una relación ambigua entre cooperación y subordinación. El Estado inteligente no elimina estos conflictos, pero los institucionaliza, estableciendo reglas claras de coordinación y resolución.

Otro problema estructural fue la fragmentación de la planificación. La coexistencia de planes nacionales y planes de desarrollo local no siempre se tradujo en coherencia estratégica. En muchos casos, los planes territoriales se convirtieron en documentos formales sin incidencia real en la asignación de recursos. Como señala Aguilar Villanueva (2021), la planificación pierde sentido cuando no está vinculada a decisiones presupuestarias y mecanismos de seguimiento. Esta desconexión debilitó el potencial transformador de la descentralización.

La experiencia ecuatoriana muestra, además, que la descentralización fue implementada en un contexto de alta volatilidad política. Cambios frecuentes de autoridades, reconfiguraciones institucionales y reformas sucesivas afectaron la continuidad de políticas territoriales. La falta de estabilidad institucional impidió la acumulación de aprendizajes y la consolidación de capacidades locales. Como sostiene Ramió (2022),

sin continuidad administrativa no hay inteligencia estatal, solo reacción permanente.

Desde una perspectiva crítica, puede afirmarse que la descentralización en el Ecuador fue concebida más como un arreglo administrativo que como un proyecto político de redistribución del poder. Esta concepción limitó su alcance y redujo su impacto en la reducción de desigualdades territoriales. Ziccardi (2020) advierte que cuando la descentralización no incorpora criterios de justicia territorial, termina reforzando brechas preexistentes.

El Estado inteligente aprende de estas limitaciones. Comprende que descentralizar no es solo transferir funciones, sino construir capacidades, establecer incentivos adecuados y asegurar mecanismos de coordinación multinivel. En el Ecuador, avanzar hacia una descentralización inteligente exige revisar críticamente las reformas previas, identificar aprendizajes y corregir errores estructurales.

En síntesis, esta fase sostiene que la descentralización normativa en el Ecuador logró avances formales importantes, pero enfrentó límites significativos en su implementación. La brecha entre diseño y realidad debilitó su potencial transformador y contribuyó a una descentralización desigual. Reconocer esta brecha no implica abandonar el proyecto descentralizador, sino repensarlo desde la lógica del Estado inteligente, priorizando capacidades, coherencia y legitimidad territorial.

10.3. Capacidades locales, desigualdad territorial y gobernanza multinivel en el Ecuador

La descentralización solo adquiere sentido político cuando se analiza a la luz de las capacidades locales efectivamente existentes. En el Ecuador, uno de los principales límites del proceso descentralizador ha sido la profunda desigualdad en la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales. Esta desigualdad no

es accidental ni reciente; es el resultado de trayectorias históricas diferenciadas, decisiones estatales acumuladas y patrones de inversión pública que privilegiaron ciertos territorios en detrimento de otros.

Como sostiene Oszlak (2021), las capacidades estatales no se distribuyen de manera homogénea dentro de un mismo Estado. En el caso ecuatoriano, esta afirmación es particularmente evidente: mientras algunos municipios desarrollaron equipos técnicos estables, sistemas de planificación y capacidad de gestión financiera, otros operan con estructuras mínimas, alta rotación de personal y dependencia casi total del nivel central. Esta asimetría condiciona directamente los resultados de la descentralización.

La descentralización, concebida formalmente como transferencia de competencias, asumió implícitamente que los gobiernos locales podrían responder de manera equivalente a nuevas responsabilidades. Esta suposición resultó problemática. La evidencia empírica muestra que la capacidad de implementar políticas públicas varía significativamente entre territorios, generando una geografía desigual del Estado. Allí donde existen capacidades locales, la descentralización puede fortalecer la gestión pública; donde no existen, puede traducirse en ineficiencia, frustración ciudadana y pérdida de legitimidad.

Desde el enfoque del Estado inteligente, este problema no se resuelve mediante la recentralización automática de funciones, sino a través de una estrategia deliberada de fortalecimiento de capacidades territoriales. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), gobernar en contextos complejos exige reconocer la diversidad institucional y diseñar políticas que acompañen, en lugar de imponer, procesos de cambio. La inteligencia estatal se manifiesta en la capacidad de ajustar instrumentos a realidades diferenciadas.

En el Ecuador, la desigualdad territorial se expresa con claridad en el acceso a servicios públicos y derechos fundamentales.

Educación, salud, infraestructura básica y seguridad presentan brechas persistentes entre regiones, zonas urbanas y rurales. Estas brechas no pueden atribuirse exclusivamente a limitaciones locales; son el resultado de un Estado que no logró desplegar capacidades de manera equitativa. Como señala Ziccardi (2020), la desigualdad territorial es una forma de desigualdad política producida por la acción —o inacción— estatal.

La gobernanza multinivel emerge aquí como un concepto clave. La descentralización no implica la sustitución del Estado central por gobiernos locales, sino la articulación de múltiples niveles de gobierno en torno a objetivos comunes. En el Ecuador, esta articulación ha sido débil. La falta de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental generó superposición de funciones, vacíos de intervención y conflictos de competencia. El Estado inteligente no elimina la complejidad multinivel; la organiza.

Subirats (2021) subraya que la gobernanza multinivel efectiva requiere reglas claras, incentivos para la cooperación y sistemas de información compartidos. En el Ecuador, la ausencia de estos elementos limitó la capacidad del Estado para abordar problemas complejos que trascienden fronteras administrativas, como el desarrollo económico local, la gestión ambiental o la seguridad ciudadana. La descentralización sin coordinación se convierte en fragmentación.

Otro componente central de las capacidades locales es la calidad del liderazgo político y técnico en los territorios. Gobernar no es solo administrar recursos; es priorizar demandas, gestionar conflictos y construir legitimidad. En muchos gobiernos locales ecuatorianos, la debilidad de los liderazgos y la fragmentación política dificultaron el ejercicio efectivo de competencias descentralizadas. Como plantea Ramío (2022), la inteligencia estatal requiere liderazgos capaces de combinar conocimiento técnico con sensibilidad política y ética pública.

La rotación constante de autoridades y funcionarios locales también afectó la acumulación de capacidades. La pérdida de memoria institucional impidió consolidar aprendizajes y mejorar la gestión pública. Programas que no se documentan, experiencias que no se evalúan y decisiones que no se sistematizan reproducen un Estado que aprende poco y repite errores. El Estado inteligente, en cambio, convierte la experiencia territorial en conocimiento acumulado.

La información y los sistemas de datos juegan un papel decisivo en este proceso. En el Ecuador, la fragmentación de sistemas de información limitó la capacidad de los gobiernos locales para planificar, monitorear y evaluar políticas. Sin datos confiables y oportunos, la toma de decisiones se vuelve reactiva. Como señala Aguilar Villanueva (2021), la inteligencia estatal requiere información integrada, pero también capacidad política para interpretarla y usarla.

Desde esta perspectiva, la Fase 3 sostiene que la descentralización ecuatoriana puso en evidencia un problema estructural: la brecha entre responsabilidades y capacidades locales. Esta brecha no invalida el proyecto descentralizador, pero exige una redefinición de sus instrumentos. Un Estado inteligente no delega funciones sin construir capacidades; acompaña, coordina y corrige.

En síntesis, la descentralización en el Ecuador solo puede contribuir a un Estado más inteligente si se integra a una estrategia de gobernanza multinivel que priorice el fortalecimiento de capacidades locales, reduzca desigualdades territoriales y mejore la coordinación intergubernamental. Sin esta estrategia, la descentralización corre el riesgo de profundizar fragmentaciones existentes y debilitar la acción estatal en su conjunto.

10.4. Descentralización inteligente: condiciones políticas, decisiones estratégicas y reconstrucción del Estado territorial

La descentralización solo puede convertirse en un componente efectivo del Estado inteligente si deja de concebirse como un proceso automático o meramente normativo y pasa a ser entendida como una decisión política estratégica, orientada a la reconstrucción del poder estatal en el territorio. En el Ecuador, esta redefinición resulta indispensable, pues la experiencia acumulada demuestra que descentralizar sin criterio ha generado fragmentación, mientras que recentralizar sin estrategia ha erosionado legitimidad democrática.

Un Estado inteligente no pregunta únicamente qué competencias transferir, sino en qué condiciones, a qué territorios y con qué capacidades. Como señala Oszlak (2021), la inteligencia estatal se expresa en la capacidad de priorizar, secuenciar y diferenciar decisiones. En el caso ecuatoriano, esto implica reconocer que no todos los gobiernos locales pueden ni deben asumir las mismas responsabilidades al mismo tiempo. La descentralización inteligente es, por definición, asimétrica y gradual.

Una primera condición para avanzar hacia este modelo es la redefinición del rol del Estado central. Lejos de desaparecer, el nivel central adquiere una función estratégica: garantizar equidad territorial, coordinar políticas y fortalecer capacidades locales. El Estado inteligente no abandona el territorio a su suerte; lo acompaña. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), gobernar desde el centro no implica controlar todo, sino asegurar coherencia y justicia en la acción pública.

En el Ecuador, esta redefinición exige superar la desconfianza mutua entre niveles de gobierno. Históricamente, el nivel central ha visto a los gobiernos locales como actores débiles o

políticamente riesgosos, mientras que los gobiernos locales han percibido al centro como un obstáculo a su autonomía. Un Estado inteligente transforma esta relación en cooperación institucional, mediante reglas claras, incentivos alineados y mecanismos estables de coordinación multinivel.

Una segunda condición clave es el fortalecimiento deliberado de capacidades territoriales. La descentralización inteligente no puede sustentarse en la improvisación ni en la expectativa de que las capacidades emerjan espontáneamente. Requiere inversión sostenida en formación técnica, sistemas de información, planificación territorial y profesionalización del servicio público local. Como plantea Ramió (2022), sin burocracias competentes no hay Estado inteligente, solo discursos bien intencionados.

En el contexto ecuatoriano, fortalecer capacidades locales implica también proteger la memoria institucional. La alta rotación de autoridades y funcionarios ha debilitado la continuidad de políticas territoriales. Un Estado inteligente diseña mecanismos que reduzcan la dependencia de los ciclos políticos y permitan acumular aprendizajes. Esto no elimina la alternancia democrática, pero sí evita el reinicio permanente de la gestión pública.

Una tercera condición fundamental es la articulación efectiva entre planificación y presupuesto. La descentralización pierde sentido cuando los planes territoriales no inciden en la asignación de recursos. En el Ecuador, la desconexión entre planificación local y financiamiento ha limitado el impacto de muchas políticas. Como señala Subirats (2021), la planificación solo es relevante cuando orienta decisiones reales. El Estado inteligente alinea objetivos, recursos e instrumentos de seguimiento.

La descentralización inteligente también exige una revisión profunda de los mecanismos de rendición de cuentas. A mayor autonomía territorial, mayor necesidad de control democrático.

Esto no se traduce en más controles burocráticos, sino en controles más inteligentes: transparencia, acceso a la información y participación ciudadana con incidencia real. Como advierte Ziccardi (2020), la descentralización sin control reproduce desigualdades y abre espacios a prácticas poco transparentes.

En el Ecuador, fortalecer la rendición de cuentas local es una condición para legitimar la descentralización. La ciudadanía debe percibir que la proximidad territorial se traduce en mejor gestión y mayor responsabilidad política. El Estado inteligente integra control y autonomía, evitando la falsa dicotomía entre ambos.

Finalmente, la descentralización inteligente requiere un horizonte político compartido. No puede ser el resultado de decisiones aisladas ni de presiones coyunturales. Debe formar parte de un proyecto de Estado que reconozca al territorio como espacio central de la democracia y el desarrollo. En el Ecuador, avanzar hacia este horizonte implica construir consensos mínimos sobre el rol del Estado, la distribución del poder y la reducción de desigualdades territoriales.

Cierre del capítulo: Descentralizar con inteligencia para reconstruir el Estado territorial

Este capítulo ha sostenido que la descentralización, lejos de ser una solución automática a los problemas del Estado, constituye un campo de disputa política donde se define la forma concreta del poder territorial. En el Ecuador, la experiencia descentralizadora mostró tanto su potencial democrático como sus límites estructurales.

El Estado inteligente no idealiza la descentralización ni la rechaza. La gobierna. Reconoce que descentralizar implica riesgos, pero también oportunidades para fortalecer la legitimidad, mejorar la gestión pública y reducir desigualdades territoriales. La clave

reside en cómo se descentraliza: con qué capacidades, con qué reglas y con qué visión de largo plazo.

La descentralización inteligente no debilita al Estado; lo reconstruye desde el territorio. En el Ecuador, este proceso exige abandonar soluciones simplistas y asumir la complejidad como condición permanente. Solo así la descentralización podrá convertirse en un pilar del Estado inteligente y no en una promesa inconclusa más.

Capítulo 11:

**Rendición de cuentas, control democrático
y Estado inteligente: entre la transparencia
formal y la responsabilidad política real**

11.1. El control del poder como problema estructural del Estado latinoamericano

La rendición de cuentas constituye uno de los pilares normativos de la democracia moderna. Sin embargo, en América Latina y de manera particular en el Ecuador el control del poder estatal ha sido históricamente débil, fragmentado y muchas veces reducido a procedimientos formales sin efectos sustantivos. Esta situación no responde únicamente a fallas técnicas en los sistemas de control, sino a problemas estructurales en la forma en que el Estado se relaciona con el poder y la ciudadanía.

Desde una perspectiva histórica, los Estados latinoamericanos se consolidaron con mecanismos de control limitados y altamente centralizados. Como señala Oszlak (2021), el control del poder no fue una prioridad en contextos donde la principal preocupación era afirmar la autoridad estatal frente a sociedades fragmentadas. Esta herencia dejó Estados con capacidades normativas importantes, pero con déficits persistentes de control democrático efectivo.

En el Ecuador, la rendición de cuentas ha oscilado entre dos extremos igualmente problemáticos: por un lado, controles débiles, permeables a la discrecionalidad y a la captura política; por otro, controles excesivamente formales y punitivos que no contribuyen al aprendizaje institucional. En ambos casos, el resultado ha sido un Estado que no logra corregirse a sí mismo, repitiendo errores y acumulando desconfianza ciudadana.

El enfoque de Estado inteligente obliga a replantear esta lógica. La rendición de cuentas no puede concebirse únicamente como un mecanismo de sanción *ex post*, sino como una herramienta para mejorar la calidad de la decisión pública. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), gobernar con inteligencia implica someter el poder a controles que fortalezcan la acción estatal, no que la paralicen ni la deslegitimen.

En el caso ecuatoriano, la expansión de organismos de control no siempre se tradujo en mayor transparencia ni en mejor desempeño institucional. La proliferación de normas, informes y auditorías convivió con prácticas informales que escaparon al escrutinio público. Este fenómeno revela una paradoja central: más control formal no implica necesariamente más control democrático.

La rendición de cuentas también debe entenderse como un problema de poder. Controlar implica disputar narrativas, visibilizar decisiones y exigir responsabilidades. En contextos de alta desigualdad, como el ecuatoriano, esta disputa es profundamente asimétrica. Actores con mayor capacidad económica, política o mediática influyen de manera desproporcionada en los procesos de control, mientras sectores sociales marginados enfrentan barreras para ejercer vigilancia efectiva. Como señala Ziccardi (2020), la desigualdad social se traduce en desigualdad de control democrático.

Desde esta perspectiva, el Estado inteligente no se limita a crear más instituciones de control, sino que busca democratizar el acceso al control del poder. Esto implica fortalecer capacidades ciudadanas, garantizar acceso a la información y diseñar mecanismos de rendición de cuentas comprensibles y relevantes para la población. Sin esta dimensión, la transparencia se convierte en un ejercicio técnico sin impacto social.

Otro rasgo estructural del control del poder en América Latina es su desconexión con la toma de decisiones. Los sistemas de control suelen operar después de que las políticas fueron diseñadas e implementadas, cuando los márgenes de corrección son limitados. En el Ecuador, esta lógica *ex post* ha reducido la capacidad del Estado para aprender y ajustar políticas en tiempo real. Como plantea Subirats (2021), la inteligencia pública exige controles que acompañen el proceso de decisión, no solo que evalúen sus resultados finales.

La rendición de cuentas está estrechamente vinculada a la legitimidad democrática del Estado. Cuando el poder no se explica, no se justifica y no se corrige, la confianza ciudadana se erosiona. En el Ecuador, la desconfianza institucional acumulada refleja no solo casos de corrupción o mala gestión, sino la percepción de un Estado poco dispuesto a rendir cuentas de manera clara y oportuna.

Esta Fase 1 sostiene que el problema de la rendición de cuentas en el Ecuador no es la ausencia de control, sino su ineficacia estructural. Un Estado inteligente parte de este diagnóstico y redefine el control democrático como un componente central de la capacidad estatal, no como un obstáculo a la acción pública.

11.2. Arquitectura institucional del control en el Ecuador: fragmentación, formalismo y límites operativos

El sistema de rendición de cuentas en el Ecuador se ha construido a partir de una arquitectura institucional amplia y formalmente robusta, compuesta por organismos de control, normas, procedimientos y obligaciones de transparencia. Sin embargo, esta arquitectura no ha logrado traducirse de manera consistente en un control democrático efectivo ni en una mejora sostenida del desempeño estatal. El problema no radica en la ausencia de instituciones, sino en la forma en que estas operan, se articulan y ejercen poder.

Como señala Oszlak (2021), uno de los rasgos característicos de los Estados latinoamericanos es la tendencia a responder a crisis de legitimidad mediante la creación de nuevas instancias de control, sin revisar el funcionamiento real de las existentes. El Ecuador reproduce este patrón: frente a escándalos de corrupción o pérdida de confianza, se fortalecen mecanismos formales de control, pero sin abordar las condiciones políticas y administrativas que limitan su efectividad.

La fragmentación institucional constituye uno de los principales problemas del sistema de control ecuatoriano. Organismos con competencias específicas operan de manera paralela, con escasa coordinación y, en ocasiones, con lógicas contradictorias. Esta fragmentación genera superposición de funciones, duplicación de esfuerzos y vacíos de responsabilidad. Desde la perspectiva del Estado inteligente, la proliferación de controles no integrados debilita, en lugar de fortalecer, la capacidad estatal de autorregulación.

Aguilar Villanueva (2021) advierte que el control del poder requiere coherencia institucional y claridad de responsabilidades. Cuando múltiples actores controlan sin coordinación, el resultado no es mayor transparencia, sino difusión de la responsabilidad. En el Ecuador, esta situación ha permitido que decisiones clave queden sin control sustantivo, mientras se concentran esfuerzos en aspectos procedimentales de bajo impacto.

El formalismo es otro rasgo estructural del sistema de rendición de cuentas. La producción constante de informes, auditorías y requisitos documentales ha convertido el control en un ejercicio altamente burocratizado. Si bien estos mecanismos cumplen una función normativa, su énfasis excesivo en el cumplimiento formal ha desplazado el análisis de resultados, impactos y calidad de las decisiones públicas. Como señala Subirats (2021), cuando el control se reduce a verificar procedimientos, pierde su capacidad transformadora.

En el Ecuador, este formalismo ha generado un efecto perverso: las instituciones aprenden a cumplir con el control, no a mejorar su desempeño. La rendición de cuentas se convierte en una carga administrativa que absorbe recursos y tiempo, sin aportar información estratégica para la toma de decisiones. El Estado inteligente, en cambio, concibe el control como un insumo para el aprendizaje institucional, no como un fin en sí mismo.

La arquitectura de control también enfrenta limitaciones operativas significativas. La capacidad técnica y humana de los organismos de control no siempre es proporcional a la complejidad del Estado que deben supervisar. En el Ecuador, la expansión del aparato estatal y de las políticas públicas no fue acompañada por un fortalecimiento equivalente de las capacidades de control. Esto generó un sistema que controla mucho en el papel, pero poco en la práctica.

Ramió (2022) sostiene que el exceso de control formal puede convertirse en un mecanismo de defensa institucional frente a la incertidumbre, pero también en un obstáculo para la innovación y la toma de decisiones. En contextos donde el control se percibe como amenaza, los funcionarios tienden a adoptar conductas defensivas, evitando decisiones complejas y priorizando el cumplimiento mínimo. Este comportamiento reduce la capacidad del Estado para actuar de manera inteligente.

Otro límite estructural del sistema de rendición de cuentas en el Ecuador es su débil articulación con la ciudadanía. Los mecanismos formales de control suelen ser poco comprensibles para la población, lo que limita su función democrática. Informes extensos, lenguaje técnico y procesos opacos dificultan la participación ciudadana informada. Como advierte Ziccardi (2020), la rendición de cuentas pierde sentido cuando no es accesible ni relevante para la ciudadanía.

Desde el enfoque del Estado inteligente, la rendición de cuentas debe ser comprensible, oportuna y significativa. No basta con publicar información; es necesario que esta permita evaluar decisiones, identificar responsabilidades y generar debate público. En el Ecuador, avanzar hacia este modelo implica repensar la forma en que las instituciones comunican y explican su gestión.

La Fase 2 sostiene que el sistema de control ecuatoriano refleja una tensión no resuelta entre control y gobernabilidad.

Controles excesivamente rígidos pueden paralizar la acción pública; controles débiles erosionan la legitimidad. El Estado inteligente no elige entre control o acción; articula ambos mediante mecanismos que acompañan la toma de decisiones, corrigen desvíos y fortalecen la responsabilidad política.

En síntesis, la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en el Ecuador presenta avances formales importantes, pero enfrenta límites estructurales derivados de la fragmentación, el formalismo y la débil articulación con la ciudadanía. Reconocer estos límites no implica debilitar el control, sino repensarlo desde una lógica de inteligencia estatal, orientada al aprendizaje, la coherencia institucional y la legitimidad democrática.

11.3. Control social, participación ciudadana y rendición de cuentas desde el territorio

La rendición de cuentas no puede reducirse a un conjunto de procedimientos institucionales internos del Estado. En contextos democráticos complejos, el control del poder adquiere sentido pleno solo cuando incorpora a la ciudadanía como actor activo del proceso de vigilancia y corrección de la acción pública. En el Ecuador, esta dimensión del control el control social ha sido ampliamente reconocida en el discurso normativo, pero su traducción en prácticas efectivas ha sido limitada y desigual.

Como señala Subirats (2021), la participación ciudadana no es un complemento decorativo de la gestión pública, sino una condición para mejorar la calidad de las decisiones. Sin embargo, cuando la participación se institucionaliza sin incidencia real, pierde su capacidad de control democrático y se transforma en un ritual formal. En el Ecuador, múltiples mecanismos de participación coexistieron con una toma de decisiones altamente centralizada, generando frustración y desgaste ciudadano.

El control social enfrenta, además, profundas asimetrías de poder. No todos los actores sociales cuentan con las mismas capacidades para vigilar al Estado. Organizaciones con mayor capital político, económico o técnico tienden a incidir más en los procesos de control, mientras sectores populares, rurales o periféricos enfrentan barreras estructurales para ejercer vigilancia efectiva. Como advierte Ziccardi (2020), la desigualdad social se reproduce en el acceso al control democrático.

Desde la perspectiva del Estado inteligente, esta realidad obliga a repensar el diseño del control social. No basta con abrir espacios formales de participación; es necesario crear condiciones reales de incidencia, fortaleciendo capacidades ciudadanas, garantizando acceso comprensible a la información y reconociendo la diversidad territorial y cultural del país. En el Ecuador, un control social homogéneo aplicado sobre territorios heterogéneos ha demostrado ser ineficaz.

La dimensión territorial del control social es particularmente relevante. La proximidad entre ciudadanía y autoridades locales ofrece oportunidades para una rendición de cuentas más directa, pero también riesgos de captura y clientelismo. En muchos territorios ecuatorianos, las relaciones personales y redes informales condicionan el ejercicio del control, debilitando su carácter democrático. El Estado inteligente no idealiza el control local; lo institucionaliza y protege frente a estas dinámicas.

Aguilar Villanueva (2021) sostiene que el control democrático efectivo requiere reglas claras, información accesible y capacidad de sanción. En ausencia de estos elementos, la participación se diluye en expresiones simbólicas sin consecuencias. En el Ecuador, la falta de articulación entre control social y control institucional ha limitado el impacto de la participación ciudadana. Denuncias, observaciones y propuestas

ciudadanas no siempre encuentran canales efectivos para incidir en la corrección de políticas públicas.

Otro problema central del control social en el Ecuador es su desconexión con el ciclo de la política pública. La participación suele concentrarse en momentos iniciales consultas, talleres, audiencias pero se debilita durante la implementación y evaluación. Como señala Oszlak (2021), el control más relevante es aquel que acompaña la toma de decisiones en tiempo real, no solo el que reacciona ante resultados ya consumados. El Estado inteligente integra el control social a todas las fases de la política pública.

La rendición de cuentas desde el territorio también enfrenta desafíos relacionados con la calidad de la información pública. La transparencia entendida como simple publicación de datos no garantiza comprensión ni control. Informes técnicos extensos, bases de datos poco amigables y lenguaje especializado excluyen a amplios sectores de la ciudadanía. El control social se debilita cuando la información no es inteligible. Un Estado inteligente transforma datos en información significativa para el debate público.

En el Ecuador, fortalecer el control social exige una transformación cultural tanto del Estado como de la ciudadanía. Para el Estado, implica aceptar la crítica como parte constitutiva de la democracia y no como amenaza. Para la ciudadanía, supone asumir el control como responsabilidad colectiva y no como ejercicio ocasional. Como plantea Ramió (2022), la inteligencia estatal se construye cuando el Estado aprende a dialogar con una ciudadanía exigente y organizada.

La experiencia ecuatoriana muestra que allí donde existen organizaciones sociales fuertes, medios comunitarios activos y liderazgos locales comprometidos, el control social adquiere mayor efectividad. Sin embargo, estas experiencias siguen siendo fragmentarias. El desafío del Estado inteligente es escalar estas

prácticas, articulándolas con sistemas institucionales de rendición de cuentas y garantizando su sostenibilidad.

En síntesis, la Fase 3 sostiene que el control social constituye una dimensión indispensable de la rendición de cuentas en un Estado inteligente, pero solo es efectivo cuando se articula con capacidades institucionales, información accesible y voluntad política de corrección. En el Ecuador, avanzar hacia este modelo exige superar la participación simbólica y construir mecanismos de control ciudadano con incidencia real, capaces de fortalecer la democracia y mejorar la acción estatal.

11.4. Rendición de cuentas inteligente: del control punitivo al aprendizaje institucional y la responsabilidad política

Si la rendición de cuentas ha fallado tantas veces en el Ecuador no es por falta de discursos ni por ausencia de normas, sino porque el control se ha entendido con demasiada frecuencia como un acto meramente formal o, en el extremo opuesto, como un dispositivo punitivo que llega tarde. En ambos casos se produce el mismo resultado: el Estado no aprende, la ciudadanía no confía y el poder se desplaza hacia zonas opacas donde la responsabilidad se difumina. Un Estado inteligente, por definición, no puede permitirse esa ceguera: necesita un control que prevenga, corrija y mejore la decisión pública.

Desde el enfoque de inteligencia estatal, la rendición de cuentas cumple tres funciones simultáneas: (1) asegurar que el poder se ejerza dentro de reglas legítimas; (2) crear incentivos para la eficiencia y la integridad; y (3) convertir la experiencia de gobierno en conocimiento institucional acumulado (Oszlak, 2021). Cuando una de estas funciones se rompe, el control deja de ser democrático y se convierte en ritual o en arma política. En Ecuador, el problema central es que el control ha operado muchas veces con

baja capacidad pedagógica y alta capacidad de desgaste: sanciona (a veces), exhibe (a veces), pero rara vez transforma.

Por eso, una rendición de cuentas inteligente debe empezar por corregir una distorsión típica del Estado latinoamericano: la obsesión por “cumplir” antes que por “explicar”. El Estado rinde cuentas cuando puede dar razones públicas: por qué eligió una política y no otra, qué alternativas consideró, qué costos asumió, qué resultados obtuvo y qué errores reconoce. Esa explicación claramente política es distinta a un informe técnico. Como sostiene Aguilar Villanueva, la gobernanza requiere capacidad de decisión, pero también capacidad de justificarla ante la sociedad de forma comprensible (Aguilar Villanueva, 2021). En Ecuador, la rendición de cuentas ha sido muchas veces un acto protocolario: cifras sin historia, logros sin dilemas, promesas sin trazabilidad.

En una democracia real, la ciudadanía no exige perfección; exige responsabilidad. Y responsabilidad significa que el Estado no solo “hace”, sino que responde. En términos de Estado inteligente, esto obliga a diferenciar entre “control para castigar” y “control para mejorar”. El control punitivo tiene lugar —porque sin sanción el control se vuelve decorativo—, pero cuando domina completamente el sistema, instala una cultura defensiva. Funcionarios y autoridades aprenden a protegerse: se vuelven conservadores, evitan decisiones complejas, priorizan el expediente por encima del resultado. Ramió (2022) advierte que los sistemas de control que producen miedo permanente pueden terminar reduciendo la capacidad estatal de innovar y resolver problemas: el Estado se vuelve cauteloso, lento y formalista, o sea, todo lo contrario, a inteligente.

El Ecuador, además, enfrenta un reto adicional: la rendición de cuentas suele quedarse atrapada en la “forma” y perder de vista el “impacto”. Se controla si se siguió el procedimiento, pero no siempre se evalúa si la política pública mejoró la vida de las personas. Subirats (2021) insiste en que el valor de la política pública

no está solo en su diseño, sino en su capacidad de producir resultados socialmente relevantes; por eso, rendir cuentas debe incluir un análisis de efectos, no solo de trámites. Una rendición de cuentas inteligente incorpora evaluación de resultados como parte del control democrático: no para maquillar cifras, sino para corregir el rumbo.

Esta transformación exige una arquitectura de rendición de cuentas con tres capas integradas:

Primera capa: transparencia útil (no solo transparencia publicada).

La información debe ser accesible, comprensible y pertinente. Publicar documentos gigantescos o datos sin contexto crea “opacidad por saturación”. El Estado inteligente convierte información en explicaciones; y explicaciones en posibilidad de control ciudadano. En un país diverso como Ecuador, esto implica adaptar lenguajes y formatos a territorios y audiencias distintas. La transparencia que no se entiende no empodera; solo decora.

Segunda capa: control institucional coordinado.

El control interno y externo debe dialogar, no duplicarse ni competir. Un problema típico de la región es la fragmentación de organismos de control y la superposición de procedimientos (Oszlak, 2021). Cuando nadie coordina, todos controlan “algo” y al final no se controla “lo importante”. El Estado inteligente articula controles en función de riesgos reales: prioriza lo crítico (contratación pública, inversión territorial, programas sociales masivos, infraestructura) y reduce el ruido burocrático de bajo impacto. Control inteligente no es más control; es mejor control.

Tercera capa: control social con incidencia real.

Aquí Ecuador tiene un desafío enorme: democratizar el control en territorios con desigualdad social fuerte. Ziccardi (2020)

recuerda que la desigualdad se vuelve desigualdad de voz y de vigilancia: quien tiene recursos controla más; quien no los tiene queda fuera. El Estado inteligente no se limita a “invitar” a participar; crea condiciones para que el control social sea posible: acceso a información, protección frente a represalias, mecanismos claros de denuncia y respuesta, y, sobre todo, trazabilidad: que la observación ciudadana tenga ruta institucional y respuesta verificable.

Ahora bien, para que estas capas funcionen, hay que tocar una fibra incómoda: la rendición de cuentas no es un tema meramente administrativo; es un tema de poder. En Ecuador, muchas crisis de confianza institucional no nacen de que “no existan informes”, sino de que la ciudadanía percibe que el poder no responde, que la decisión se encierra en sí misma y que los errores se repiten sin consecuencias. Un Estado inteligente asume que la rendición de cuentas es una forma de redistribución política: redistribuye información, redistribuye explicación, redistribuye capacidad de vigilancia.

Esto nos lleva a la idea más importante de esta fase: rendición de cuentas como aprendizaje institucional. Un Estado inteligente no solo sanciona fallas; aprende de ellas. Y aprender significa institucionalizar el error como dato: documentarlo, analizarlo, corregirlo y prevenir su repetición. Subirats (2021) plantea que la política pública necesita retroalimentación constante; sin esa retroalimentación, el Estado se vuelve repetitivo y frágil. En el Ecuador, donde el ciclo político suele interrumpir políticas y reiniciar procesos, el aprendizaje institucional es la diferencia entre un Estado que madura y un Estado que vuelve a tropezar con la misma piedra (y lo peor: con el mismo entusiasmo).

Pero cuidado: aprendizaje sin responsabilidad se vuelve excusa. Por eso, la rendición de cuentas inteligente también exige claridad sobre quién decide y quién responde. En Ecuador es común que la responsabilidad se diluya: “fue el sistema”, “fue el

procedimiento”, “fue la administración anterior”, “fueron los técnicos”. Un Estado inteligente no permite esa niebla. Define responsabilidades, establece trazabilidad de decisiones y obliga a que el poder tenga rostro institucional. No para personalizar el Estado, sino para evitar que el Estado se vuelva una sombra.

En síntesis, esta fase sostiene que la rendición de cuentas inteligente en Ecuador requiere pasar de un control centrado en el trámite o en el castigo tardío a un control centrado en la explicación pública, la coordinación institucional, la incidencia ciudadana y el aprendizaje estatal. Ese tránsito no es cosmético: es estructural. Y su resultado no es solo “transparencia”: es capacidad estatal con legitimidad democrática.

Cierre del capítulo: Control democrático para que el Estado aprenda y la democracia respire

Este capítulo ha defendido una tesis simple y dura: sin rendición de cuentas efectiva no hay Estado inteligente, y sin Estado inteligente la democracia se vuelve un teatro frágil. En el Ecuador, el control del poder ha oscilado entre la formalidad y el punitivismo, sin consolidar una cultura de responsabilidad política y aprendizaje institucional. El resultado ha sido desconfianza ciudadana y un Estado que, muchas veces, se vuelve incapaz de corregirse a sí mismo.

La rendición de cuentas inteligente no es una moda ni un capítulo “de transparencia”; es una condición para gobernar la complejidad. Implica explicar decisiones, mostrar dilemas, reconocer errores, corregir políticas y garantizar que la ciudadanía tenga capacidad real de vigilancia. Implica, también, coordinar el control institucional para que no sea ruido, sino orientación. Y sobre todo, implica convertir el poder en algo que responde: que responde con razones, con evidencias y con cambios verificables.

Ecuador necesita esta forma de control no como adorno democrático, sino como fundamento de un Estado que pueda sostener políticas, reducir desigualdad territorial y recuperar legitimidad. En un mundo donde la confianza se rompe rápido y se repara lento, la rendición de cuentas inteligente es una forma de futuro: futuro con memoria, con reglas y con ciudadanía mirando de frente al poder.

Capítulo 12:

**El Estado inteligente como proyecto
histórico: síntesis, tensiones y horizonte
político para el Ecuador**

12.1. El Estado inteligente como síntesis histórica, no como innovación pasajera

El concepto de Estado inteligente, tal como se ha desarrollado a lo largo de este libro, no puede ser entendido como una moda conceptual ni como una etiqueta tecnocrática asociada a la modernización administrativa o al uso de nuevas tecnologías. Por el contrario, el Estado inteligente emerge como una síntesis histórica de las tensiones acumuladas entre capacidad estatal, democracia, territorio, desarrollo y legitimidad política. En el caso ecuatoriano, esta síntesis adquiere un carácter particularmente relevante, dado el recorrido discontinuo y conflictivo de su construcción estatal.

A lo largo de los capítulos precedentes se ha mostrado que el Estado ecuatoriano no ha sido un Estado ausente, pero sí un Estado irregular en su capacidad de gobernar la complejidad. Momentos de expansión estatal coexistieron con profundas debilidades en la implementación, la coordinación interinstitucional y la sostenibilidad de las políticas públicas. Como señala Oszlak (2021), los Estados latinoamericanos suelen oscilar entre ambición normativa y fragilidad operativa, produciendo una brecha persistente entre lo que el Estado promete y lo que efectivamente logra hacer.

El Estado inteligente surge, entonces, como una respuesta a esta brecha estructural. No propone un Estado más grande ni necesariamente más pequeño, sino un Estado mejor orientado, capaz de priorizar, aprender y sostener decisiones en el tiempo. Esta perspectiva rompe con visiones binarias que oponen Estado y mercado, centralización y descentralización, control y autonomía. La inteligencia estatal consiste precisamente en articular estas tensiones, no en eliminarlas.

En el Ecuador, la necesidad de esta articulación es evidente. El país enfrenta simultáneamente desafíos de desigualdad

territorial, crisis de confianza institucional, demandas sociales crecientes y limitaciones fiscales. Pretender abordar estos problemas con recetas fragmentadas conduce a respuestas parciales e inestables. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), gobernar en contextos complejos exige capacidad de integración: integrar políticas, niveles de gobierno, saberes técnicos y legitimidad democrática.

Desde esta perspectiva, el Estado inteligente no es un punto de llegada, sino un proceso de construcción permanente. Implica reconocer que el Estado se transforma a partir de decisiones políticas acumuladas, no de reformas aisladas. En el Ecuador, uno de los principales obstáculos para esta construcción ha sido la tendencia a reiniciar proyectos estatales con cada ciclo político, debilitando la memoria institucional y erosionando capacidades previamente construidas.

La experiencia analizada en este libro muestra que la inteligencia estatal no puede reducirse a la adopción de instrumentos modernos planificación estratégica, evaluación, digitalización si estos no se integran a una visión política coherente. Ramió (2022) advierte que la tecnificación del Estado sin orientación política clara puede producir administraciones eficientes en el trámite, pero incapaces de resolver problemas públicos complejos. El Estado inteligente, en cambio, utiliza la técnica como soporte de la decisión política, no como sustituto de ella.

Un elemento central de esta síntesis histórica es la relación entre Estado y democracia. El libro ha mostrado que no existe Estado inteligente sin control democrático, ni democracia efectiva sin capacidad estatal. En el Ecuador, los déficits de uno y otro se retroalimentaron: Estados débiles generaron desconfianza; controles mal diseñados paralizaron la acción pública. Superar esta dinámica exige repensar el Estado como actor democrático capaz, no como aparato neutral ni como instrumento de dominación.

Asimismo, la dimensión territorial ocupa un lugar clave en esta síntesis. El Estado ecuatoriano se construyó de manera desigual en el territorio, generando brechas persistentes de acceso a derechos y servicios. La inteligencia estatal no implica homogeneizar el país, sino gobernar su diversidad con criterios de equidad y coordinación multinivel. Como señala Ziccardi (2020), la justicia territorial es una condición de la legitimidad democrática del Estado.

Esta Fase 1 sostiene, por tanto, que el Estado inteligente debe ser comprendido como un proyecto histórico de reorganización del poder público, orientado a cerrar brechas entre norma y práctica, entre centro y territorio, entre decisión y control. En el Ecuador, este proyecto no parte de cero, pero tampoco puede apoyarse acríticamente en experiencias pasadas. Requiere una lectura crítica del recorrido estatal y una decisión política de largo plazo para construir capacidades sostenibles.

En síntesis, el Estado inteligente no es una promesa futurista ni una consigna vacía. Es una respuesta situada a los límites históricos del Estado ecuatoriano y latinoamericano. Su viabilidad depende menos de discursos innovadores que de la capacidad de aprender de la propia experiencia estatal y de sostener una orientación estratégica más allá de la coyuntura.

12.2. Tensiones estructurales no resueltas del Estado ecuatoriano: poder, capacidad y legitimidad

El análisis desarrollado a lo largo de este libro permite identificar que los principales problemas del Estado ecuatoriano no se explican por la ausencia de normas, instituciones o discursos reformistas, sino por la persistencia de tensiones estructurales no resueltas que atraviesan su funcionamiento cotidiano. Estas tensiones no son anomalías circunstanciales; forman parte constitutiva del Estado realmente existente y condicionan su

capacidad para gobernar la complejidad social, económica y territorial.

Una primera tensión estructural se expresa entre capacidad estatal y legitimidad democrática. El Ecuador ha experimentado momentos en los que el Estado amplió significativamente su capacidad de intervención en planificación, inversión pública o regulación, pero sin lograr consolidar niveles equivalentes de confianza ciudadana. Como señala Oszlak (2021), la capacidad estatal que no se acompaña de legitimidad tiende a volverse frágil, vulnerable a la reversión política y al desgaste social. Esta tensión se manifiesta cuando decisiones técnicamente correctas son socialmente rechazadas o políticamente insostenibles.

Desde el enfoque de Estado inteligente, esta tensión no se resuelve debilitando al Estado ni renunciando a la decisión política, sino integrando la capacidad de decisión con mecanismos efectivos de control democrático, participación con incidencia y rendición de cuentas inteligible. El problema ecuatoriano no ha sido un exceso de Estado, sino un Estado que decide sin explicar suficientemente o que explica sin generar capacidad real de corrección. La inteligencia estatal exige cerrar esta brecha.

Una segunda tensión estructural se ubica entre centralización decisional y diversidad territorial. El Estado ecuatoriano, aun reconociendo formalmente la descentralización y la autonomía territorial, ha mantenido una fuerte concentración de decisiones estratégicas en el nivel central. Esta centralización ha facilitado la coordinación en ciertos momentos, pero también ha producido políticas homogéneas aplicadas sobre realidades territoriales profundamente diversas. Como advierte Ziccardi (2020), cuando el Estado no reconoce la diversidad territorial como categoría política, reproduce desigualdad y erosiona legitimidad.

El libro ha mostrado que la descentralización mal gestionada no corrige esta tensión; a veces la agrava. Transferir

responsabilidades sin capacidades o coordinar sin reglas claras genera fragmentación. El Estado inteligente no elimina el centro ni idealiza el territorio: articula ambos niveles bajo criterios de equidad, coordinación multinivel y fortalecimiento deliberado de capacidades locales. En el Ecuador, esta articulación sigue siendo uno de los desafíos más complejos del proyecto estatal.

Una tercera tensión estructural se expresa entre control y acción pública. El fortalecimiento de sistemas de control y rendición de cuentas fue una respuesta legítima a crisis de confianza y corrupción. Sin embargo, cuando el control se diseña sin lógica de aprendizaje, puede paralizar la acción pública o incentivar conductas defensivas. Como sostiene Ramió (2022), los Estados con controles punitivos excesivos tienden a perder capacidad de innovación y de resolución de problemas complejos.

En el Ecuador, esta tensión se observa en la dificultad de los funcionarios para asumir decisiones complejas en contextos de alto escrutinio y baja protección institucional. El Estado inteligente no renuncia al control, pero lo redefine: controla para mejorar, no solo para sancionar; acompaña la decisión pública y no la abandona al castigo posterior. Resolver esta tensión es clave para recuperar capacidad estatal sin sacrificar integridad democrática.

Una cuarta tensión estructural se encuentra entre política y técnica. El discurso de modernización estatal promovió, en muchos casos, la idea de que los problemas públicos podían resolverse mediante soluciones técnicas neutrales. Sin embargo, la experiencia ecuatoriana demuestra que los problemas centrales del Estado desigualdad, territorio, legitimidad son profundamente políticos. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), la técnica sin orientación política produce administraciones eficientes en el trámite, pero débiles en el gobierno.

El Estado inteligente no opone política y técnica; las articula. Reconoce que toda decisión pública implica valores,

prioridades y conflictos. En el Ecuador, la dificultad para asumir esta dimensión política ha generado políticas públicas técnicamente bien formuladas, pero políticamente frágiles. Superar esta tensión exige liderazgos capaces de sostener decisiones, explicar costos y asumir responsabilidad frente a la ciudadanía.

Una quinta tensión estructural se expresa entre corto plazo político y largo plazo estatal. El Estado ecuatoriano ha enfrentado dificultades para sostener políticas más allá de los ciclos de gobierno. Cambios frecuentes de orientación, reestructuraciones institucionales y discontinuidad administrativa han debilitado la acumulación de capacidades. Como señala Oszlak (2021), los Estados que no logran construir políticas sostenibles quedan atrapados en la repetición de diagnósticos y reformas.

El Estado inteligente se define, en gran medida, por su capacidad de pensar y actuar en el largo plazo sin renunciar a la rendición de cuentas inmediata. Esto implica proteger políticas estratégicas de la volatilidad política, fortalecer la memoria institucional y construir consensos mínimos sobre el rol del Estado. En el Ecuador, esta tensión sigue abierta y constituye uno de los principales obstáculos para consolidar un proyecto estatal coherente.

En conjunto, estas tensiones estructurales muestran que el Estado inteligente no puede construirse ignorando los conflictos que atraviesan al Estado ecuatoriano. La inteligencia estatal no elimina tensiones; las gobierna. Reconocerlas, nombrarlas y abordarlas de manera deliberada es el primer paso para transformar un Estado reactivo en un Estado capaz de orientar su propio desarrollo.

Esta Fase 2 sostiene, por tanto, que el futuro del Estado ecuatoriano depende menos de nuevas reformas formales que de la capacidad política e institucional para resolver o al menos gestionar inteligentemente estas tensiones estructurales. El Estado

inteligente emerge precisamente en ese esfuerzo: no como solución perfecta, sino como proyecto realista de reorganización del poder público.

12.3. Escenarios posibles del Estado inteligente en el Ecuador: decisiones, riesgos y bifurcaciones históricas

Pensar el Estado inteligente como proyecto histórico implica reconocer que el Ecuador no se encuentra ante un único camino posible, sino frente a escenarios alternativos, definidos por decisiones políticas concretas, correlaciones de poder y capacidades institucionales acumuladas. El futuro del Estado no está predeterminado por la norma ni por la técnica; se construye en la intersección entre conflicto, liderazgo y aprendizaje institucional. En este sentido, el Estado inteligente no es un destino asegurado, sino una posibilidad histórica.

El primer escenario posible es el de la continuidad inercial del Estado fragmentado. En este escenario, el Ecuador mantiene un Estado formalmente activo, con múltiples reformas parciales, pero sin una orientación estratégica coherente. Las tensiones estructurales identificadas entre centralización y territorio, control y acción, política y técnica no se resuelven, sino que se administran de manera reactiva. Como señala Oszlak (2021), los Estados atrapados en la inercia reformista tienden a acumular normas sin transformar prácticas, generando una sensación de cambio permanente sin resultados estructurales.

En este escenario, la descentralización continúa siendo ambigua, la rendición de cuentas se mantiene formalista y la planificación carece de capacidad vinculante. El Estado no colapsa, pero tampoco aprende. La consecuencia principal es la erosión gradual de legitimidad, especialmente en territorios históricamente excluidos. La inteligencia estatal, aquí, queda reducida a discursos modernizadores sin capacidad transformadora.

Un segundo escenario es el de la recentralización defensiva del Estado. Frente a crisis de gobernabilidad, inseguridad o presión fiscal, el poder político opta por concentrar decisiones, reducir autonomías territoriales y reforzar controles verticales. Este escenario puede producir resultados inmediatos en términos de orden o coordinación, pero a costa de debilitar la diversidad territorial y la participación democrática. Como advierte Aguilar Villanueva (2021), los Estados que responden a la complejidad con centralización extrema suelen sacrificar legitimidad por gobernabilidad de corto plazo.

En el Ecuador, este escenario no es hipotético: forma parte de su historia reciente. La recentralización puede fortalecer temporalmente la capacidad decisional, pero si no se acompaña de mecanismos de aprendizaje y control democrático, tiende a volverse rígida y políticamente frágil. Desde el enfoque del Estado inteligente, este escenario representa una solución incompleta, incapaz de sostenerse en el tiempo.

Un tercer escenario posible es el de la fragmentación territorial del Estado. Aquí, la descentralización avanza sin coordinación efectiva ni fortalecimiento de capacidades, generando un mosaico de gobiernos locales con desempeños dispares. Algunos territorios logran innovar y gestionar políticas de manera efectiva; otros quedan atrapados en la debilidad institucional y la dependencia del nivel central. Como señala Ziccardi (2020), este tipo de fragmentación profundiza desigualdades territoriales y debilita la cohesión estatal.

En este escenario, el Estado pierde capacidad de garantizar derechos de manera equitativa y la ciudadanía experimenta un acceso desigual a servicios públicos según su lugar de residencia. La inteligencia estatal se vuelve territorialmente selectiva, beneficiando a quienes ya cuentan con mayores capacidades. Este escenario contradice el principio de justicia territorial que debería orientar un Estado inteligente.

El cuarto escenario y el que este libro defiende es el de la construcción deliberada de un Estado inteligente. Este escenario no supone la eliminación de conflictos ni la ausencia de crisis, sino la capacidad del Estado para aprender de su experiencia, corregir decisiones y sostener una orientación estratégica de largo plazo. En el Ecuador, avanzar hacia este escenario implica asumir decisiones difíciles: priorizar políticas, invertir en capacidades institucionales, coordinar niveles de gobierno y fortalecer mecanismos de control con sentido democrático.

Como plantea Ramió (2022), los Estados inteligentes no son aquellos que evitan errores, sino los que los convierten en insumos para mejorar. En este escenario, la rendición de cuentas deja de ser un ritual o un castigo y se convierte en un mecanismo de aprendizaje institucional. La descentralización se redefine como estrategia de equidad territorial y no como simple delegación administrativa. La planificación se vincula al presupuesto y a la evaluación de resultados.

Este escenario exige, además, un liderazgo político capaz de sostener la complejidad. El Estado inteligente no se construye desde la neutralidad técnica, sino desde decisiones políticas explícitas, explicadas y asumidas. En el Ecuador, esto implica reconstruir la relación entre Estado y ciudadanía sobre la base de la responsabilidad, la transparencia inteligible y la capacidad de corregir el rumbo.

Un elemento central de este escenario es la gestión del tiempo político. El Estado inteligente no renuncia al corto plazo, pero lo articula con una visión de largo plazo. Protege políticas estratégicas de la volatilidad electoral sin vaciarlas de control democrático. Como señala Oszlak (2021), la sostenibilidad estatal depende de la capacidad de combinar estabilidad institucional con adaptabilidad.

En síntesis, esta Fase 3 sostiene que el futuro del Estado ecuatoriano no está determinado por su historia, pero sí condicionado por ella. Entre la inercia, la recentralización defensiva, la fragmentación territorial y la construcción deliberada de inteligencia estatal, el Ecuador enfrenta una bifurcación histórica. El Estado inteligente no es la opción más fácil, pero sí la única capaz de articular capacidad, legitimidad y justicia territorial de manera sostenible.

12.4. Horizonte político del Estado inteligente: decisiones estratégicas para el Ecuador del siglo XXI

Llegados a este punto, el Estado inteligente deja de ser una categoría analítica y se convierte en un horizonte político concreto. No se trata de imaginar un Estado ideal ni de formular recetas universales, sino de identificar las decisiones estratégicas que el Ecuador debe asumir si pretende superar la lógica de improvisación, fragmentación y desgaste institucional que ha marcado su trayectoria reciente. El Estado inteligente no aparece por decreto; se construye a partir de elecciones políticas acumuladas y sostenidas en el tiempo.

La primera decisión estratégica es asumir la complejidad como condición permanente del gobierno, no como anomalía pasajera. El Ecuador enfrenta simultáneamente crisis de seguridad, desigualdad territorial, desconfianza institucional y limitaciones fiscales. Pretender resolver estos problemas mediante soluciones simplificadoras conduce a respuestas inestables. Como señala Aguilar Villanueva (2021), gobernar implica decidir bajo condiciones de incertidumbre, conflicto y pluralidad de intereses. El Estado inteligente no promete certezas absolutas; promete capacidad de adaptación y corrección.

La segunda decisión estratégica es redefinir el papel del Estado como articulador, no como actor aislado ni como mero administrador. El Estado inteligente coordina actores públicos,

privados y sociales sin renunciar a su rol rector. En el Ecuador, esta articulación ha sido débil o errática: o se sobrecarga al Estado con expectativas que no puede cumplir, o se le vacía de capacidad en nombre de la eficiencia. Oszlak (2021) advierte que los Estados que no definen con claridad su rol terminan atrapados entre el exceso de responsabilidades y la incapacidad de cumplirlas.

Una tercera decisión estratégica es invertir deliberadamente en capacidades estatales, entendidas no solo como recursos técnicos, sino como capacidades políticas, organizacionales y éticas. La profesionalización del servicio público, la estabilidad institucional y la protección de la memoria organizacional son condiciones indispensables para un Estado que aprende. Como plantea Ramió (2022), sin burocracias competentes y protegidas de la volatilidad política, la inteligencia estatal se reduce a un discurso sin soporte real.

En el Ecuador, esta inversión implica superar la lógica de reformas episódicas y apostar por procesos sostenidos de fortalecimiento institucional. No se trata de crear nuevas estructuras, sino de hacer funcionar las existentes con coherencia, coordinación y propósito. El Estado inteligente no multiplica organismos; mejora su funcionamiento.

La cuarta decisión estratégica se relaciona con la democratización real del control del poder. La rendición de cuentas no puede seguir siendo un acto formal ni una herramienta de desgaste político. Debe convertirse en un mecanismo de aprendizaje institucional y de responsabilidad pública. Como se ha mostrado en el capítulo anterior, la rendición de cuentas inteligente fortalece la acción estatal al obligarla a explicarse, corregirse y legitimarse. Subirats (2021) sostiene que la democracia se profundiza cuando el control acompaña la decisión pública, no cuando la paraliza.

Para el Ecuador, esto implica transformar la cultura del control: menos énfasis en el trámite, más énfasis en el impacto; menos opacidad técnica, más explicación pública; menos miedo a decidir, más responsabilidad por decidir. Un Estado inteligente no huye del control; lo integra como parte de su capacidad de gobierno.

La quinta decisión estratégica es reconstruir la relación entre Estado y territorio sobre bases de equidad y coordinación multinivel. El Ecuador no puede seguir gobernándose desde una lógica homogénea aplicada sobre territorios profundamente diversos. La inteligencia estatal exige reconocer diferencias, fortalecer capacidades locales y articular niveles de gobierno sin fragmentar el Estado. Como advierte Ziccardi (2020), la justicia territorial no es un complemento del desarrollo; es su condición política.

Finalmente, el Estado inteligente requiere una ética de la responsabilidad pública. Gobernar con inteligencia no significa evitar conflictos ni errores, sino asumirlos con transparencia, corregirlos con evidencia y explicarlos con honestidad. En el Ecuador, donde la confianza institucional ha sido erosionada por promesas incumplidas y discursos grandilocuentes, esta ética constituye un recurso político fundamental. El Estado inteligente no se legitima por lo que promete, sino por su capacidad de responder.

Cierre del capítulo: El Estado inteligente como decisión histórica y tarea inacabada

Este capítulo ha planteado que el Estado inteligente no puede ser comprendido como una fórmula técnica ni como un modelo exportable, sino como una decisión histórica situada, profundamente política y condicionada por las trayectorias institucionales del Ecuador. A diferencia de los enfoques que reducen la reforma estatal a ajustes administrativos, aquí se ha

sostenido que la inteligencia estatal emerge cuando el Estado es capaz de leer su propia experiencia, reconocer sus límites y gobernar la complejidad sin negarla.

El análisis de las tensiones estructurales entre capacidad y legitimidad, centralización y territorio, control y acción, política y técnica, corto y largo plazo mostró que el problema del Estado ecuatoriano no es la falta de ideas, sino la incapacidad de articularlas en un proyecto sostenido. Estas tensiones no son errores circunstanciales, sino rasgos persistentes del Estado realmente existente. El Estado inteligente no promete resolverlas definitivamente, pero sí administrarlas de manera consciente, democrática y estratégica.

Este capítulo ha argumentado que el futuro del Estado ecuatoriano se define en escenarios posibles, no predeterminados. La inercia reformista, la recentralización defensiva o la fragmentación territorial no son accidentes, sino consecuencias de decisiones políticas concretas. Frente a ellas, la construcción deliberada de un Estado inteligente aparece como una opción exigente, que demanda liderazgo político, fortalecimiento institucional y una ética de la responsabilidad pública. No es el camino más rápido, pero sí el único capaz de sostener capacidad estatal y legitimidad democrática en el tiempo.

El horizonte político del Estado inteligente, tal como se ha desarrollado aquí, implica abandonar dos ilusiones frecuentes en el debate público ecuatoriano. La primera es la ilusión tecnocrática, que supone que los problemas del Estado pueden resolverse mediante instrumentos, indicadores o reformas organizativas aisladas. La segunda es la ilusión voluntarista, que confía en que la voluntad política, por sí sola, puede suplir la ausencia de capacidades y aprendizajes institucionales. El Estado inteligente se construye en la intersección entre decisión política y capacidad acumulada, no en la negación de una u otra.

Asimismo, este capítulo ha subrayado que el Estado inteligente no es neutral: toma partido por la equidad territorial, la responsabilidad democrática y el aprendizaje institucional. En un país marcado por desigualdades persistentes, la inteligencia estatal se mide por la capacidad de reducir brechas reales entre territorios y ciudadanos, no por la sofisticación de su discurso. Gobernar con inteligencia implica priorizar, renunciar a soluciones universales y asumir que no todos los problemas se resuelven al mismo ritmo ni con los mismos instrumentos.

Este capítulo cierra afirmando que el Estado inteligente no es un estado “terminado”, sino un proceso inacabado, siempre expuesto a retrocesos, conflictos y disputas. Su fortaleza no reside en la ausencia de crisis, sino en la capacidad de aprender de ellas sin desmontar lo construido. Para el Ecuador, esta idea resulta crucial: la historia estatal muestra más rupturas que continuidades, más reinicios que acumulaciones. El desafío del Estado inteligente es precisamente romper esa lógica y convertir la experiencia incluso la fallida en conocimiento público.

Este cierre no clausura el debate; lo ordena y lo proyecta. El Estado inteligente, entendido como proyecto histórico, no se decreta ni se importa: se construye en el tiempo, con decisiones difíciles, instituciones que aprenden y ciudadanía que controla sin destruir. En esa tarea, el Ecuador no parte de cero, pero tampoco puede permitirse repetir los mismos errores con nuevos nombres. La inteligencia estatal comienza cuando el Estado acepta mirarse críticamente y decidir, con responsabilidad, qué tipo de futuro está dispuesto a sostener.

Capítulo 13:

Estado inteligente y planificación estratégica de largo plazo: gobernar más allá del ciclo político

13.1. La crisis del corto plazo, la fragilidad estratégica y el vaciamiento político de la planificación pública

Uno de los déficits más profundos del Estado ecuatoriano y de buena parte de los Estados latinoamericanos no es la ausencia de planificación, sino su incapacidad estructural para gobernar el largo plazo. La planificación estratégica ha sido formalmente incorporada al aparato estatal, pero en la práctica ha quedado atrapada entre el ritual técnico y la coyuntura política, sin lograr constituirse como un verdadero instrumento de conducción del desarrollo. El problema no es que el Estado no planifique, sino que planifica sin poder planificar.

En el Ecuador, la planificación pública ha sido concebida, en muchos momentos, como una exigencia normativa antes que como una decisión política. Planes nacionales, sectoriales e institucionales se elaboran con regularidad, pero su capacidad real para orientar la acción pública es limitada. Esta situación genera una paradoja: el Estado produce una gran cantidad de documentos estratégicos, pero gobierna predominantemente desde el corto plazo, reaccionando a crisis inmediatas, presiones coyunturales y demandas fragmentadas. Como señala Aguilar Villanueva (2021), cuando la planificación se divorcia de la decisión política, deja de ser estrategia y se convierte en procedimiento.

La raíz de este problema es profundamente política. Gobernar el largo plazo implica asumir costos en el presente, postergar beneficios inmediatos y sostener decisiones más allá del ciclo electoral. En sistemas políticos marcados por alta volatilidad, fragmentación institucional y desconfianza ciudadana, como el ecuatoriano, estas decisiones resultan particularmente difíciles. El corto plazo se impone no solo por oportunismo, sino por debilidad estructural del Estado para proteger su horizonte estratégico. Oszlak (2021) advierte que los Estados que no logran blindar sus

prioridades estratégicas terminan atrapados en una lógica de supervivencia política permanente.

La planificación tradicional, tal como ha sido aplicada en el Ecuador, ha reforzado involuntariamente esta debilidad. Al presentarse como un ejercicio técnico, supuestamente neutral, ha evitado confrontar el núcleo del problema: planificar es elegir, y elegir implica conflicto, exclusión de alternativas y distribución de poder. Cuando la planificación se despolitiza discursivamente, pierde fuerza real. El Estado inteligente parte de una premisa distinta: la planificación es una herramienta de poder democrático, no un manual de buenas intenciones.

La experiencia ecuatoriana muestra que muchos planes han sido incapaces de sobrevivir a los cambios de gobierno. Cada administración tiende a redefinir prioridades, reformular objetivos y rediseñar instrumentos, generando una dinámica de reinicio permanente. Esta discontinuidad no solo debilita la planificación, sino que erosiona la memoria institucional y desalienta la acumulación de capacidades técnicas. Ramió (2022) señala que los Estados que no logran sostener políticas en el tiempo desperdician recursos, desmotivan a su burocracia y refuerzan la percepción de improvisación.

Desde el enfoque del Estado inteligente, esta dinámica es insostenible. Gobernar con inteligencia implica construir continuidad sin negar la alternancia democrática. No se trata de congelar políticas ni de imponer visiones tecnocráticas, sino de establecer acuerdos básicos sobre prioridades estratégicas, mecanismos de evaluación y criterios de corrección. En el Ecuador, la ausencia de estos acuerdos ha hecho que la planificación sea vulnerable tanto a la captura política como al vaciamiento institucional.

Otro elemento central de la crisis de la planificación es su desconexión con el presupuesto y la gestión cotidiana. En

numerosos casos, los planes no determinan la asignación de recursos ni orientan las decisiones operativas de las instituciones. La planificación queda así reducida a un marco declarativo, mientras el presupuesto responde a lógicas inerciales o presiones coyunturales. Subirats (2021) sostiene que la planificación solo adquiere sentido cuando logra articular visión, recursos y evaluación; sin esa articulación, pierde capacidad de gobierno.

En el Ecuador, esta desconexión ha generado una brecha persistente entre lo que el Estado dice que hará y lo que efectivamente hace. La ciudadanía percibe esta brecha como incumplimiento, lo que erosiona la confianza institucional. El Estado inteligente reconoce que la planificación también cumple una función simbólica: comunica prioridades, genera expectativas y construye legitimidad. Cuando esas expectativas no se cumplen, el daño no es solo técnico, sino político.

La crisis del largo plazo también se expresa en la forma en que el Estado responde a emergencias y crisis. En ausencia de planificación estratégica sólida, las crisis tienden a gobernar al Estado, y no al revés. La pandemia, las crisis de seguridad o los shocks económicos han mostrado que el Estado ecuatoriano reacciona con rapidez relativa, pero aprende poco de sus propias respuestas. Sin mecanismos de retroalimentación estratégica, cada crisis se enfrenta como si fuera la primera. El Estado inteligente, por el contrario, utiliza la planificación como un dispositivo de aprendizaje, capaz de incorporar lecciones y ajustar estrategias.

Esta Fase 1 sostiene, en consecuencia, que la principal debilidad de la planificación pública en el Ecuador no es metodológica, sino política e institucional. Mientras la planificación no sea asumida como una herramienta central de gobierno y no como un requisito formal, el Estado seguirá atrapado en el corto plazo. El Estado inteligente emerge precisamente como una alternativa a esta lógica reactiva: un Estado que anticipa,

prioriza y sostiene decisiones estratégicas, aun en contextos de conflicto e incertidumbre.

En síntesis, gobernar más allá del ciclo político no es una opción técnica, sino una decisión política estructural. La planificación estratégica, resignificada desde el enfoque del Estado inteligente, constituye el primer paso para que el Estado ecuatoriano deje de administrar el presente y comience, efectivamente, a construir futuro.

13.2. Planificación, poder y capacidad estatal: de la ilusión técnica a la conducción estratégica

Superada la constatación de que la planificación pública ha sido vaciada políticamente y subordinada al corto plazo, el problema central que enfrenta el Estado ecuatoriano es cómo recuperar la planificación como instrumento real de conducción estratégica. Este desafío no es metodológico, sino profundamente político e institucional. La planificación fracasa no porque esté mal diseñada, sino porque carece de poder efectivo dentro del Estado.

En el Ecuador, como en gran parte de América Latina, la planificación ha sido presentada históricamente como un ejercicio técnico especializado, separado del núcleo duro de la decisión política. Esta separación ha generado una división artificial entre quienes “piensan” el futuro y quienes “deciden” el presente. Aguilar Villanueva (2021) advierte que cuando la política pública se fragmenta de este modo, la planificación se convierte en asesoría sin capacidad de mando, mientras la decisión política se vuelve improvisación sin horizonte.

El Estado inteligente rompe con esta lógica. Parte de una premisa clara: no existe planificación sin poder, y no existe poder legítimo sin planificación. Gobernar estratégicamente implica que las decisiones fundamentales del Estado prioridades, secuencias, asignación de recursos estén informadas por una visión de largo

plazo, pero también protegidas institucionalmente frente a la volatilidad política. En el Ecuador, esta protección ha sido históricamente débil.

Un elemento clave de esta debilidad es la posición institucional marginal que ha ocupado la planificación dentro del aparato estatal. Aunque formalmente se le ha asignado un rol central, en la práctica sus decisiones han sido fácilmente desplazadas por urgencias coyunturales, presiones sectoriales o intereses políticos inmediatos. Oszlak (2021) señala que los Estados con baja capacidad estratégica suelen confundir planificación con coordinación administrativa, perdiendo su función orientadora del desarrollo.

La consecuencia de esta marginalidad es un Estado que planifica mucho y decide poco en función de lo planificado. En el Ecuador, numerosos planes han sido elaborados con alto nivel técnico, pero sin mecanismos claros que obliguen a las instituciones a alinearse con ellos. La planificación queda entonces subordinada a la lógica presupuestaria inercial o a decisiones políticas fragmentadas. El Estado inteligente, en cambio, invierte esta relación: el presupuesto y la gestión se subordinan a la estrategia, no al revés.

Otro problema estructural es la fragmentación de la planificación. Planes nacionales, sectoriales, institucionales y territoriales coexisten sin una jerarquía clara ni mecanismos efectivos de articulación. Esta fragmentación genera contradicciones internas y dificulta la evaluación de resultados. Subirats (2021) sostiene que la planificación solo es eficaz cuando logra construir coherencia entre niveles y sectores; sin esa coherencia, el Estado actúa como una suma de partes inconexas.

En el Ecuador, esta fragmentación se expresa con especial fuerza en la relación entre el nivel central y los gobiernos subnacionales. Los planes territoriales muchas veces replican

formalmente los lineamientos nacionales, pero sin capacidad real de adaptación a contextos locales. Al mismo tiempo, el nivel central no siempre reconoce las especificidades territoriales al definir prioridades estratégicas. El Estado inteligente asume que la planificación debe ser multinivel, pero no dispersa: diferenciada, coordinada y orientada por objetivos comunes.

La planificación estratégica también enfrenta límites derivados de la debilidad de las capacidades estatales. Planificar exige información confiable, equipos técnicos estables y capacidad de seguimiento. En contextos de alta rotación institucional, como el ecuatoriano, estas condiciones rara vez se sostienen. Ramió (2022) subraya que, sin burocracias profesionales y protegidas, la planificación se vuelve un ejercicio frágil, dependiente de personas y no de instituciones.

Desde el enfoque del Estado inteligente, fortalecer la planificación implica invertir deliberadamente en capacidades estratégicas, no solo en metodologías. Esto incluye capacidades analíticas, pero también capacidades políticas para negociar, priorizar y sostener decisiones impopulares en el corto plazo. La planificación inteligente no busca consenso absoluto; busca viabilidad política para objetivos estratégicos.

Un aspecto central de esta fase es reconocer que la planificación estratégica implica conflicto distributivo. Decidir prioridades significa asignar recursos escasos y, por tanto, excluir alternativas. En el Ecuador, la planificación ha evitado muchas veces explicitar estos conflictos, optando por documentos amplios y poco precisos. Esta ambigüedad reduce la resistencia política inmediata, pero debilita la capacidad del Estado para ejecutar. El Estado inteligente opta por la claridad: define prioridades, asume costos y rinde cuentas por ellas.

La relación entre planificación y control democrático también es clave. Cuando la planificación carece de mecanismos de

rendición de cuentas, se convierte en promesa incumplida. Pero cuando el control se ejerce sin comprender la lógica estratégica, paraliza la decisión. El Estado inteligente articula ambos elementos: planifica con criterios claros y controla con enfoque de aprendizaje, no solo de sanción. Oszlak (2021) destaca que los Estados estratégicos utilizan la evaluación como insumo para ajustar el rumbo, no como castigo ex post.

En síntesis, esta Fase 2 sostiene que recuperar la planificación estratégica en el Ecuador exige repolitizarla conscientemente, dotarla de poder institucional, articularla con el presupuesto y fortalecer las capacidades estatales que la sostienen. El Estado inteligente no planifica para cumplir, sino para gobernar. Mientras la planificación siga siendo una ilusión técnica separada de la decisión política, el Estado seguirá atrapado en el corto plazo y la improvisación.

13.3. Planificación estratégica, incertidumbre y aprendizaje: gobernar sin certezas

Uno de los supuestos más problemáticos de la planificación pública tradicional ha sido la idea de que el futuro puede anticiparse con suficiente precisión como para ser controlado mediante planes rígidos y secuenciales. Este supuesto ha demostrado ser especialmente frágil en contextos como el ecuatoriano, marcados por alta volatilidad política, crisis recurrentes y transformaciones económicas y sociales aceleradas. En este escenario, la planificación que pretende eliminar la incertidumbre termina siendo rápidamente desbordada por la realidad.

El Estado inteligente parte de una premisa distinta: la incertidumbre no es una anomalía, sino una condición estructural del gobierno contemporáneo. Gobernar con inteligencia no significa predecir el futuro, sino construir capacidades para adaptarse a él sin perder rumbo estratégico. Como señala Oszlak

(2021), los Estados que intentan gobernar desde la ilusión de control absoluto suelen fracasar, mientras aquellos que incorporan la incertidumbre como variable central logran mayor resiliencia institucional.

En el Ecuador, la planificación ha sido históricamente concebida como un ejercicio de ordenamiento estático, orientado a establecer metas fijas y cronogramas cerrados. Esta lógica ha chocado repetidamente con crisis económicas, cambios políticos abruptos, emergencias sanitarias y conflictos sociales. Cada crisis ha puesto en evidencia la debilidad adaptativa del Estado, obligándolo a reaccionar improvisadamente y, muchas veces, a abandonar sus propias prioridades estratégicas.

Desde el enfoque del Estado inteligente, la planificación estratégica no se opone a la flexibilidad; la incorpora. Planificar con inteligencia implica definir direcciones claras, pero también establecer márgenes de ajuste, mecanismos de revisión y espacios institucionales para el aprendizaje. Subirats (2021) sostiene que las políticas públicas efectivas no son aquellas que se ejecutan exactamente como fueron diseñadas, sino aquellas que aprenden de su implementación y se corrigen en el camino.

La experiencia ecuatoriana muestra que uno de los mayores déficits de la planificación ha sido la ausencia de sistemas sistemáticos de evaluación y retroalimentación. Las políticas se formulan y ejecutan, pero rara vez se analizan en profundidad sus resultados, impactos y efectos no previstos. Sin evaluación, la planificación pierde su capacidad de aprendizaje y se convierte en un ejercicio repetitivo. El Estado inteligente concibe la evaluación no como auditoría punitiva, sino como insumo estratégico para decidir mejor.

La planificación estratégica orientada al aprendizaje exige, además, una transformación cultural dentro del Estado. Implica aceptar que el error es parte inherente de la acción pública y que

ocultarlo debilita, en lugar de fortalecer, la capacidad estatal. Ramío (2022) advierte que los Estados que penalizan sistemáticamente el error generan burocracias defensivas, poco innovadoras y reacias a asumir riesgos. En el Ecuador, esta cultura del miedo ha limitado la capacidad de experimentar y adaptar políticas en contextos cambiantes.

Otro elemento central de esta fase es la relación entre planificación y conocimiento. Gobernar la incertidumbre requiere información oportuna, sistemas de datos integrados y capacidad analítica para interpretar señales débiles del entorno. En el Ecuador, la fragmentación de los sistemas de información ha dificultado la construcción de diagnósticos dinámicos. El Estado inteligente apuesta por planificación informada, no por acumulación de datos sin sentido estratégico.

La incertidumbre también tiene una dimensión política. Las decisiones estratégicas en contextos inciertos implican riesgos y costos que deben ser asumidos públicamente. La planificación tradicional ha intentado minimizar estos riesgos mediante ambigüedad y generalidades, evitando compromisos claros. Sin embargo, esta estrategia termina debilitando la credibilidad del Estado. El Estado inteligente opta por la transparencia estratégica: explica incertidumbres, justifica decisiones y comunica escenarios posibles.

En el Ecuador, esta transparencia ha sido limitada. La planificación ha comunicado promesas más que dilemas, certezas más que riesgos. Como señala Aguilar Villanueva (2021), la legitimidad de la acción pública no se construye ocultando la complejidad, sino haciendo comprensibles las decisiones. Una planificación que reconoce la incertidumbre puede fortalecer, y no debilitar, la confianza ciudadana.

La capacidad de aprendizaje también está estrechamente vinculada a la continuidad institucional. Aprender implica

acumular experiencia, documentarla y convertirla en conocimiento organizacional. La alta rotación de autoridades y funcionarios en el Ecuador ha interrumpido sistemáticamente este proceso. Cada cambio de administración tiende a borrar aprendizajes previos, obligando al Estado a recomenzar. El Estado inteligente busca proteger la memoria institucional como activo estratégico.

Desde esta perspectiva, la planificación estratégica debe ser entendida como un proceso iterativo, no lineal. Define objetivos de largo plazo, pero se revisa periódicamente a la luz de nueva información y cambios contextuales. Este enfoque no debilita la planificación; la hace más realista. Oszlak (2021) sostiene que los Estados capaces de aprender son aquellos que combinan visión estratégica con capacidad de adaptación, evitando tanto la rigidez como la improvisación.

En síntesis, esta Fase 3 sostiene que gobernar más allá del ciclo político no implica eliminar la incertidumbre, sino institucionalizar el aprendizaje como componente central de la planificación estratégica. En el Ecuador, avanzar hacia un Estado inteligente exige abandonar la ilusión del control total y construir un Estado capaz de ajustar su rumbo sin perder orientación. La planificación deja de ser entonces un documento estático y se convierte en un proceso vivo de gobierno, orientado a construir futuro en contextos de incertidumbre permanente.

13.4. Institucionalizar el largo plazo: decisiones, arreglos y responsabilidades del Estado inteligente

La planificación estratégica solo se convierte en una herramienta real de gobierno cuando el Estado logra institucionalizar el largo plazo. Esto implica pasar de la voluntad política coyuntural a arreglos estables que protejan las decisiones estratégicas frente a la volatilidad electoral, la fragmentación institucional y la presión de intereses de corto plazo. En el Ecuador,

este tránsito ha sido parcial e inestable, lo que explica la persistente brecha entre planes ambiciosos y resultados limitados.

Institucionalizar el largo plazo no significa inmovilizar al Estado ni negar la alternancia democrática. Significa definir qué decisiones deben sostenerse en el tiempo, bajo qué reglas pueden ajustarse y quiénes son responsables de su continuidad. Como señala Oszlak (2021), los Estados con capacidad estratégica no son aquellos que evitan el cambio, sino los que canalizan el cambio sin destruir lo construido. Esta distinción es crucial para comprender el enfoque del Estado inteligente.

En el Ecuador, uno de los principales obstáculos para institucionalizar el largo plazo ha sido la debilidad de los mecanismos que vinculan planificación, presupuesto y evaluación. Cuando los planes no orientan de manera efectiva la asignación de recursos, pierden capacidad de gobierno. El Estado inteligente invierte esta lógica: el presupuesto se convierte en el principal instrumento de la estrategia, y la evaluación en el mecanismo de corrección. Subirats (2021) sostiene que la coherencia entre estos tres elementos define la capacidad real del Estado para gobernar el futuro.

Otro componente central es la responsabilidad política por la estrategia. En muchos contextos, la planificación ha sido delegada a equipos técnicos sin respaldo político suficiente, lo que facilita su desmantelamiento ante cambios de gobierno. El Estado inteligente reconoce que la estrategia requiere liderazgo político explícito, capaz de explicar prioridades, asumir costos y rendir cuentas. En el Ecuador, la ausencia de este liderazgo ha debilitado la planificación y ha reforzado la lógica del corto plazo.

La institucionalización del largo plazo también depende de la calidad del servicio público. Planificar estratégicamente exige burocracias profesionales, estables y con capacidad analítica. La alta rotación de personal, la precariedad laboral y la politización

excesiva han limitado esta capacidad en el Ecuador. Ramió (2022) subraya que, sin burocracias competentes y protegidas, el Estado carece de memoria y se vuelve incapaz de aprender. El Estado inteligente prioriza la profesionalización como condición de la estrategia.

Un elemento frecuentemente subestimado es la dimensión normativa del largo plazo. No todas las decisiones estratégicas deben quedar al vaivén de la coyuntura. Algunos objetivos reducción de desigualdades territoriales, fortalecimiento de capacidades estatales, sostenibilidad fiscal requieren marcos normativos que los protejan y orienten. Institucionalizar el largo plazo implica, por tanto, definir qué se discute políticamente y qué se preserva como política de Estado. Esta delimitación no elimina el debate democrático; lo ordena.

La participación ciudadana cumple aquí un rol decisivo. El largo plazo no puede ser impuesto tecnocráticamente ni reservado a élites políticas. El Estado inteligente incorpora a la ciudadanía en la definición de prioridades estratégicas, no como ejercicio simbólico, sino como fuente de legitimidad. Aguilar Villanueva (2021) advierte que las decisiones estratégicas solo se sostienen cuando cuentan con comprensión social mínima, incluso si generan conflicto. En el Ecuador, la planificación ha fallado muchas veces por no construir esta base de legitimidad.

La comunicación estratégica es, por tanto, un componente esencial. Institucionalizar el largo plazo exige explicar el porqué de las decisiones, reconocer incertidumbres y comunicar escenarios posibles. La planificación tradicional ha tendido a ocultar dilemas, prometiendo certezas que luego no se cumplen. El Estado inteligente opta por la transparencia estratégica: comunica límites, riesgos y ajustes necesarios. Esta honestidad fortalece la credibilidad institucional.

Finalmente, institucionalizar el largo plazo implica aceptar la evaluación como parte del poder, no como amenaza. Evaluar no es debilitar la estrategia, sino protegerla frente a errores persistentes. El Estado inteligente utiliza la evaluación para corregir, no para castigar. En el Ecuador, avanzar hacia este enfoque requiere transformar la cultura del control, pasando del formalismo punitivo al aprendizaje institucional.

Cierre del capítulo

Este capítulo ha argumentado que la planificación estratégica constituye uno de los pilares centrales del Estado inteligente, no como técnica neutral, sino como decisión política orientada al futuro. En el Ecuador, la crisis del corto plazo ha vaciado de contenido a la planificación, reduciéndola a ritual administrativo o promesa incumplida. Recuperar su sentido estratégico exige repensar la relación entre poder, capacidad y aprendizaje.

El Estado inteligente no planifica para cumplir con la norma ni para producir documentos, sino para gobernar la incertidumbre, priorizar recursos y sostener decisiones en el tiempo. Planificar con inteligencia implica aceptar conflictos, asumir costos y rendir cuentas por las elecciones realizadas. Implica, también, construir instituciones capaces de aprender y corregir el rumbo sin destruir lo avanzado.

En un país marcado por la discontinuidad política y la fragmentación institucional, institucionalizar el largo plazo es un desafío mayor, pero ineludible. La planificación estratégica, resignificada desde el enfoque del Estado inteligente, aparece, así como una condición para que el Estado ecuatoriano deje de administrar el presente y comience a construir futuro con responsabilidad democrática.

Capítulo 14:

**Estado inteligente, seguridad y control
democrático: gobernar sin autoritarismo**

14.1. Seguridad, poder y Estado: el dilema entre eficacia y legitimidad

La seguridad constituye uno de los campos donde con mayor claridad se manifiestan las tensiones fundamentales del Estado contemporáneo. En contextos de violencia, criminalidad organizada y miedo social, la demanda de seguridad tiende a imponerse como prioridad absoluta, desplazando otros principios democráticos. En el Ecuador, esta dinámica se ha intensificado en los últimos años, configurando un escenario en el que el Estado enfrenta una presión creciente para actuar con rapidez y contundencia, aun a costa de debilitar los controles democráticos que legitiman su acción.

Este capítulo parte de una premisa central del enfoque del Estado inteligente: no existe seguridad sostenible sin legitimidad democrática, ni control democrático efectivo sin capacidad estatal. El dilema no es nuevo, pero adquiere especial gravedad en sociedades donde el Estado ha mostrado históricamente dificultades para monopolizar el uso legítimo de la fuerza y para coordinar de manera eficaz a sus instituciones de seguridad. La respuesta simplista más fuerza, menos control puede producir resultados inmediatos, pero suele generar costos institucionales y sociales difíciles de revertir.

En el Ecuador, el debate sobre seguridad ha oscilado entre dos polos extremos. Por un lado, enfoques punitivos que privilegian la militarización y el endurecimiento de las respuestas estatales; por otro, discursos normativos que enfatizan los derechos sin atender suficientemente las limitaciones reales del aparato estatal para garantizar seguridad básica. Ambos enfoques, cuando se aplican de manera aislada, han demostrado ser insuficientes. El Estado inteligente propone superar esta dicotomía, integrando capacidad operativa, control democrático y responsabilidad política.

La crisis de seguridad no puede comprenderse únicamente como un problema de orden público. Es, en gran medida, una manifestación de debilidades estructurales del Estado, como la fragmentación institucional, la corrupción, la precariedad del sistema penitenciario y la desigualdad territorial. Como advierte Dargent (2021), los Estados con baja capacidad coordinativa tienden a responder a la violencia con medidas excepcionales que, lejos de fortalecer al Estado, profundizan su fragilidad.

En el caso ecuatoriano, el aumento de la violencia asociada al crimen organizado ha evidenciado la limitada capacidad del Estado para anticipar amenazas, coordinar a las fuerzas de seguridad y sostener políticas de largo plazo. Las respuestas han sido predominantemente reactivas, marcadas por estados de excepción, reformas legales aceleradas y cambios frecuentes en la conducción institucional. Esta lógica reactiva refuerza el corto plazo y debilita la construcción de una política de seguridad coherente y democrática.

Desde el enfoque del Estado inteligente, la seguridad debe ser concebida como una política pública integral, no como una suma de operaciones aisladas. Esto implica articular prevención, control, rehabilitación y reinserción, así como coordinar actores estatales y no estatales. Aguilar Villanueva (2021) sostiene que las políticas de seguridad fracasan cuando se reducen a respuestas coercitivas sin diagnóstico integral ni evaluación de impactos. En el Ecuador, esta reducción ha sido recurrente.

Un aspecto central del dilema seguridad–democracia es el uso excepcional del poder estatal. Estados de excepción, ampliación de facultades coercitivas y restricciones a derechos han sido utilizados como herramientas recurrentes frente a la crisis de seguridad. Si bien estas medidas pueden ser necesarias en situaciones extremas, su uso frecuente y prolongado erosiona la normalidad democrática. El Estado inteligente no niega la

excepcionalidad, pero la concibe como temporal, controlada y evaluable.

La legitimidad de la acción estatal en materia de seguridad depende, en gran medida, de la confianza ciudadana. Cuando el Estado actúa sin controles claros o incurre en abusos sistemáticos, la confianza se erosiona y se debilita la cooperación social indispensable para garantizar seguridad. En el Ecuador, episodios de abuso, corrupción y opacidad han deteriorado esta confianza, dificultando la construcción de una política de seguridad sostenible. O'Donnell (2020) advierte que, sin control democrático efectivo, el poder coercitivo del Estado tiende a autonomizarse.

El Estado inteligente entiende que la seguridad no es solo un problema de fuerza, sino también de gobernanza. Requiere reglas claras, mecanismos de supervisión, rendición de cuentas y participación ciudadana informada. Estos elementos no obstaculizan la eficacia; la hacen sostenible. La ausencia de control democrático puede producir resultados rápidos, pero socava la legitimidad y genera resistencia social, afectando la eficacia en el mediano y largo plazo.

Otro elemento clave es la dimensión territorial de la seguridad. En el Ecuador, la violencia se concentra de manera desigual, afectando con mayor intensidad a ciertos territorios urbanos y portuarios. Sin embargo, las respuestas estatales tienden a ser uniformes, sin suficiente adaptación a contextos locales. El Estado inteligente reconoce que la seguridad es territorialmente diferenciada y exige políticas específicas, articuladas con gobiernos locales y actores comunitarios.

Esta Fase 1 sostiene, en consecuencia, que el principal desafío del Estado ecuatoriano en materia de seguridad no es elegir entre eficacia o democracia, sino integrar ambas dimensiones en una política pública coherente. La seguridad sin control democrático debilita al Estado; el control sin capacidad operativa lo

paraliza. El Estado inteligente busca gobernar este dilema, no negarlo.

En síntesis, la crisis de seguridad en el Ecuador revela las limitaciones de un Estado que ha respondido más desde la urgencia que desde la estrategia. Superar esta dinámica exige repensar la seguridad como parte de un proyecto estatal más amplio, donde la protección de la vida y los derechos no sea una concesión, sino una condición de legitimidad del poder público.

14.2. Arquitectura institucional de la seguridad: coordinación, capacidad y fragmentación del poder coercitivo

Uno de los errores más persistentes en el abordaje de la seguridad pública en el Ecuador ha sido tratarla como un problema exclusivamente operativo. Se refuerzan patrullajes, se incrementan penas, se despliegan fuerzas armadas, pero rara vez se interviene de manera estructural sobre la arquitectura institucional que sostiene o debilita la capacidad coercitiva del Estado. El Estado inteligente entiende que la seguridad no depende únicamente del número de efectivos o del endurecimiento normativo, sino de la coherencia institucional que articula a los actores responsables del uso legítimo de la fuerza.

En el Ecuador, la estructura de seguridad está compuesta por múltiples instituciones con competencias diferenciadas pero interdependientes: Policía Nacional, Fuerzas Armadas, sistema judicial, sistema penitenciario, fiscalía, organismos de inteligencia y gobiernos locales. El problema no ha sido la inexistencia de estas instituciones, sino su débil coordinación estratégica, la superposición de funciones y la falta de continuidad en las políticas de articulación. Esta fragmentación genera vacíos que son rápidamente aprovechados por organizaciones criminales.

Como señala Dargent (2021), los Estados con baja capacidad coordinativa tienden a reaccionar mediante centralización coyuntural del poder coercitivo, pero sin resolver los problemas estructurales de coordinación. En el Ecuador, los estados de excepción han operado como mecanismos de recentralización temporal, concentrando decisiones en el Ejecutivo. Sin embargo, una vez superada la coyuntura, la fragmentación reaparece. El Estado inteligente no se limita a centralizar; rediseña los mecanismos de coordinación institucional de manera permanente.

La seguridad exige una lógica sistémica. La detención sin procesamiento eficaz satura el sistema penitenciario. El encarcelamiento masivo sin rehabilitación fortalece redes criminales internas. La inteligencia fragmentada produce información que no se convierte en acción estratégica. Estos desajustes no son fallas aisladas; son síntomas de un Estado que actúa por partes sin integrar el conjunto. Peters (2021) advierte que la gobernanza efectiva en sectores complejos depende de la claridad de roles, la interoperabilidad institucional y la existencia de liderazgo estratégico.

En el caso ecuatoriano, el sistema penitenciario ha sido una de las expresiones más visibles de esta fragmentación. La crisis carcelaria no puede entenderse únicamente como problema de infraestructura o de hacinamiento, sino como resultado de una política criminal desconectada de la capacidad institucional. La ausencia de articulación entre policía, fiscalía, jueces y sistema penitenciario ha producido un circuito disfuncional donde la coerción no se traduce en control efectivo del delito. El Estado inteligente reconoce que la seguridad comienza en la prevención, pero se consolida en la coherencia del ciclo completo de justicia.

Otro elemento crítico es la debilidad de los sistemas de inteligencia estratégica. En contextos de criminalidad organizada transnacional, el uso aislado de la fuerza resulta insuficiente. Se requiere capacidad analítica, interoperabilidad tecnológica y

coordinación interinstitucional. Ramió (2022) subraya que la inteligencia pública no es acumulación de datos, sino capacidad de transformar información en decisiones. En el Ecuador, la fragmentación de bases de datos y la falta de integración tecnológica han limitado esta capacidad.

La arquitectura institucional también está atravesada por la dimensión territorial. La violencia en el Ecuador presenta patrones geográficos específicos: zonas portuarias, corredores logísticos, barrios urbanos periféricos. Sin embargo, las respuestas estatales tienden a diseñarse desde el centro, con escasa adaptación territorial. El Estado inteligente incorpora la dimensión multinivel, articulando gobiernos locales en estrategias de prevención situacional, recuperación del espacio público y políticas sociales focalizadas.

La coordinación institucional requiere, además, claridad en la cadena de mando y en los mecanismos de responsabilidad. Cuando múltiples actores intervienen sin delimitación precisa de competencias, la rendición de cuentas se diluye. El Estado inteligente define responsabilidades claras, establece indicadores de desempeño y vincula resultados con evaluación institucional. Sin este mecanismo, la seguridad se convierte en un campo donde la responsabilidad se dispersa y la eficacia se vuelve difícil de medir.

La arquitectura de seguridad no puede desligarse del marco de control democrático. El poder coercitivo del Estado es el núcleo más sensible de su legitimidad. Sin supervisión parlamentaria, control judicial y mecanismos de transparencia, la concentración de poder puede derivar en abusos. O'Donnell (2020) advertía que la democracia se erosiona cuando el poder coercitivo opera sin contrapesos efectivos. El Estado inteligente asume que la legitimidad de la fuerza depende de su control.

En síntesis, esta Fase 2 sostiene que el problema central de la seguridad en el Ecuador no es exclusivamente la falta de fuerza,

sino la debilidad estructural de su arquitectura institucional. El Estado inteligente no responde únicamente con más coerción, sino con mejor coordinación, integración estratégica y claridad en la responsabilidad pública. Sin esta reforma estructural, la seguridad seguirá siendo reactiva, fragmentada y vulnerable a la improvisación política.

14.3. Seguridad, derechos y legitimidad: los límites democráticos del poder coercitivo en el Ecuador contemporáneo

El debate sobre seguridad pública en el Ecuador no puede limitarse a la eficacia operativa del aparato coercitivo del Estado. La cuestión central es más compleja: ¿cómo garantizar seguridad sin erosionar los fundamentos democráticos que legitiman el ejercicio del poder? Esta pregunta no es retórica ni abstracta. Es estructural. Todo Estado moderno descansa sobre el monopolio legítimo de la fuerza; pero esa legitimidad no es automática, es política y normativa.

En contextos de alta violencia, el reclamo social por seguridad inmediata tiende a generar una presión intensa sobre los gobiernos para ampliar facultades coercitivas. Estados de excepción, militarización de espacios civiles, ampliación de detenciones preventivas y reformas penales aceleradas emergen como respuestas aparentemente inevitables. El problema no radica en su existencia per se, sino en su normalización progresiva. Cuando la excepcionalidad se institucionaliza, la democracia pierde su carácter ordinario y se vuelve condicional.

En el Ecuador reciente, la reiteración de estados de excepción como herramienta de gestión de la seguridad revela una tensión profunda entre urgencia política y debilidad estructural. Las medidas extraordinarias han sido utilizadas para suplir falencias permanentes en coordinación institucional, inteligencia estratégica y sistema penitenciario. Pero la excepcionalidad no

puede convertirse en política pública permanente. Como advierte O'Donnell (2020), cuando el poder coercitivo se ejerce sin controles sistemáticos, la democracia comienza a degradarse desde dentro.

El Estado inteligente no niega la necesidad de medidas firmes frente al crimen organizado. Lo que cuestiona es la idea de que la ampliación del poder coercitivo, por sí sola, resolverá el problema estructural. La seguridad sostenible requiere capacidad institucional, legitimidad social y límites democráticos claros. Sin estos tres elementos, el poder coercitivo puede volverse políticamente eficaz en el corto plazo, pero institucionalmente corrosivo en el largo plazo.

Uno de los dilemas más complejos en el Ecuador es la tensión entre militarización y función policial. Las Fuerzas Armadas han sido convocadas recurrentemente para apoyar tareas de seguridad interna. Esta decisión responde a la magnitud del desafío criminal, pero plantea interrogantes democráticos importantes. La formación, misión y doctrina militar no son idénticas a las policiales. La ampliación de su rol en seguridad interna exige mecanismos claros de control civil, delimitación de competencias y evaluación periódica. El Estado inteligente no se opone a la cooperación interinstitucional; exige que esté normativamente acotada y políticamente supervisada.

La legitimidad del poder coercitivo también depende de la percepción de justicia. Cuando la fuerza se ejerce selectivamente o se percibe como discriminatoria, la confianza ciudadana se erosiona. En el Ecuador, intervenciones concentradas en determinados barrios urbanos o territorios específicos han generado tensiones sociales si no se acompañan de políticas integrales. El Estado inteligente entiende que la seguridad no puede reducirse a presencia armada; debe integrarse con políticas sociales, recuperación de espacio público y oportunidades económicas.

El sistema penitenciario constituye otro punto crítico. La crisis carcelaria ecuatoriana no es únicamente resultado del hacinamiento, sino de la ausencia de política criminal coherente. La expansión del encarcelamiento sin fortalecimiento institucional ha producido entornos donde el Estado pierde control interno. La seguridad no termina con la detención; continúa en la gestión penitenciaria. Sin rehabilitación efectiva y sin control interno, las cárceles pueden convertirse en centros de reorganización criminal. El Estado inteligente aborda el ciclo completo, no solo el momento visible de la captura.

La dimensión normativa del control democrático exige supervisión parlamentaria efectiva, independencia judicial y mecanismos de denuncia accesibles. El poder coercitivo sin contrapesos produce temor; con contrapesos produce confianza. La diferencia es fundamental. Subirats (2021) sostiene que la legitimidad de la acción pública depende de su explicabilidad. En seguridad, esta explicabilidad implica transparencia estratégica: informar resultados, reconocer errores y corregir prácticas abusivas.

Otro elemento clave es la proporcionalidad. Las políticas de seguridad deben evaluarse no solo por su eficacia, sino por su impacto sobre derechos fundamentales. La ampliación de facultades de detención o de vigilancia puede generar efectos colaterales sobre libertades civiles. El Estado inteligente incorpora evaluación de impacto en derechos como parte de la política de seguridad, no como obstáculo externo.

Comparativamente, experiencias latinoamericanas muestran que los enfoques exclusivamente punitivos tienden a generar ciclos de violencia persistente. Países que han combinado fortalecimiento institucional, prevención social y control democrático han logrado resultados más sostenibles. El Ecuador enfrenta el desafío de aprender de estas experiencias sin importar

modelos acríticamente. La inteligencia estatal implica adaptar lecciones, no copiarlas.

La relación entre seguridad y democracia no puede resolverse en términos absolutos. Se trata de un equilibrio dinámico. El Estado inteligente no pretende eliminar la tensión; la gobierna. Reconoce que la legitimidad es un recurso estratégico. Sin legitimidad, la eficacia coercitiva se desgasta. Sin eficacia, la legitimidad se vacía.

En síntesis, la seguridad pública en el Ecuador solo puede consolidarse dentro de un marco democrático robusto. La ampliación del poder coercitivo puede ser necesaria frente a amenazas graves, pero debe estar siempre delimitada por controles institucionales, evaluación constante y respeto a derechos fundamentales. Gobernar la seguridad con inteligencia implica entender que el monopolio legítimo de la fuerza no es licencia ilimitada, sino responsabilidad política sometida a escrutinio permanente.

Cierre del capítulo

Seguridad democrática como prueba de inteligencia estatal

El recorrido de este capítulo ha permitido mostrar que la seguridad pública constituye una de las pruebas más exigentes para cualquier Estado que aspire a ser inteligente. No se trata únicamente de reducir indicadores de violencia ni de desplegar mayor fuerza operativa. Se trata de demostrar que el Estado es capaz de ejercer su poder coercitivo sin destruir los fundamentos democráticos que le dan legitimidad. En el caso ecuatoriano, esta prueba se vuelve especialmente crítica debido a la magnitud del desafío criminal y a la fragilidad histórica de sus capacidades institucionales.

La seguridad, entendida desde la lógica del Estado inteligente, no es una política sectorial aislada, sino un campo

donde convergen coordinación institucional, capacidad operativa, control democrático y legitimidad social. Cuando uno de estos elementos se debilita, el equilibrio se rompe. La expansión del poder coercitivo sin control erosiona la democracia; el control sin capacidad paraliza la acción estatal; la capacidad sin coordinación genera fragmentación; la coordinación sin legitimidad produce desconfianza. Gobernar con inteligencia implica integrar estas dimensiones sin simplificarlas.

El Ecuador enfrenta hoy el riesgo de caer en soluciones aparentemente eficaces, pero estructuralmente frágiles. La tentación de privilegiar respuestas inmediatas, excepcionales y altamente coercitivas puede ofrecer alivio temporal frente a la violencia, pero no garantiza sostenibilidad. La historia latinoamericana muestra que las políticas de seguridad desvinculadas de reformas institucionales profundas tienden a generar ciclos repetitivos de crisis y endurecimiento. El Estado inteligente no ignora la urgencia, pero tampoco sacrifica el horizonte democrático por resultados coyunturales.

Un elemento central que atraviesa este capítulo es la necesidad de reconstruir la confianza ciudadana. Sin confianza, la cooperación social disminuye, la denuncia se reduce y la legitimidad del uso de la fuerza se debilita. La seguridad no es solo control físico del territorio; es también percepción de justicia, previsibilidad institucional y respeto a reglas claras. Cuando la ciudadanía percibe arbitrariedad o abuso, incluso la política de seguridad más eficaz pierde respaldo social. La inteligencia estatal comprende que la legitimidad es un activo estratégico.

Asimismo, este capítulo ha puesto en evidencia que la seguridad no puede reducirse a la dimensión policial o militar. El sistema penitenciario, la política criminal, la prevención social y la articulación territorial forman parte de un mismo entramado. El Estado inteligente aborda el fenómeno delictivo como problema estructural, no como evento aislado. La captura sin rehabilitación,

la militarización sin coordinación o la represión sin prevención terminan desplazando el problema, no resolviéndolo.

Desde una perspectiva democrática, la seguridad representa el punto donde el poder del Estado se hace más visible y, al mismo tiempo, más cuestionable. El monopolio legítimo de la fuerza es condición de existencia del Estado, pero su legitimidad depende de límites claros y mecanismos de supervisión efectivos. El Estado inteligente no teme al control; lo incorpora como garantía de sostenibilidad institucional. La supervisión parlamentaria, el control judicial y la rendición de cuentas pública no debilitan la seguridad; la legitiman.

Este capítulo también sugiere que la crisis de seguridad en el Ecuador debe leerse como síntoma de debilidades estructurales más amplias: fragmentación institucional, baja coordinación, discontinuidad política y déficits de capacidad estratégica. En este sentido, la política de seguridad se convierte en un espejo del Estado mismo. Si el Estado aprende a integrar fuerza, coordinación y legitimidad en este campo, habrá dado un paso decisivo hacia la construcción de un verdadero Estado inteligente.

En definitiva, la seguridad democrática constituye una prueba de madurez institucional. El desafío no es elegir entre orden y derechos, sino comprender que sin derechos no hay legitimidad y sin legitimidad no hay orden sostenible. El Estado inteligente no gobierna desde el miedo ni desde la improvisación, sino desde la articulación consciente entre poder y responsabilidad.

Para el Ecuador, asumir este enfoque implica abandonar soluciones simplistas y construir una política de seguridad integral, coordinada y democráticamente controlada. Solo así el Estado podrá ejercer su poder coercitivo como instrumento de protección y no como fuente de erosión institucional. La inteligencia estatal, en este terreno, no se mide por la dureza del discurso, sino por la

capacidad de sostener seguridad dentro de un marco democrático robusto y durable.

Capítulo 15:

**Estado inteligente y sistema fiscal:
sostenibilidad, progresividad y legitimidad
tributaria en el Ecuador**

15.1. Diseño tributario, progresividad real y sostenibilidad de la deuda pública

Si en la fase anterior establecimos que el sistema fiscal es la columna vertebral del Estado inteligente, en esta segunda fase debemos ir más profundo: cómo se diseña un sistema tributario coherente con la inteligencia estatal y cómo se articula con la sostenibilidad de la deuda pública en el contexto ecuatoriano.

Un Estado inteligente no solo necesita recaudar; necesita hacerlo de manera estratégica. Esto implica responder a tres preguntas fundamentales:

1. ¿Quién paga?
2. ¿Cuánto paga?
3. ¿Para qué se utiliza lo recaudado?

En el Ecuador, la estructura tributaria ha evolucionado en las últimas décadas, pero mantiene una característica dominante: una fuerte dependencia de impuestos indirectos, particularmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Desde una perspectiva técnica, el IVA es eficiente en términos recaudatorios y difícil de evadir cuando el sistema de facturación funciona adecuadamente. Sin embargo, desde una perspectiva distributiva, su peso excesivo puede resultar regresivo, afectando proporcionalmente más a hogares de menores ingresos.

La progresividad fiscal no puede evaluarse solo por la existencia formal de impuestos directos sobre la renta. Debe analizarse el peso relativo de cada tributo dentro del total de ingresos fiscales. En el Ecuador, el impuesto a la renta tiene un rol relevante, pero la estructura general continúa apoyándose de manera significativa en impuestos indirectos. Esto genera un desafío para el Estado inteligente: cómo mantener eficiencia recaudatoria sin sacrificar equidad distributiva.

Bresser-Pereira (2020) sostiene que los Estados desarrollistas exitosos han construido sistemas fiscales progresivos que permiten financiar inversión pública estratégica sin desincentivar productividad. La clave no está en aumentar indiscriminadamente tasas, sino en ampliar la base tributaria, reducir evasión y fortalecer la formalización económica.

Aquí emerge un problema estructural ecuatoriano: la informalidad. Una parte considerable de la economía opera fuera del sistema formal, lo que reduce la base tributaria y aumenta la carga sobre sectores formales. El Estado inteligente no responde únicamente con sanciones, sino con incentivos a la formalización, simplificación administrativa y acceso a beneficios asociados al cumplimiento tributario. La política fiscal debe integrarse con política productiva y laboral.

Otro elemento central es la evasión y elusión fiscal. Sin sistemas de control robustos y tecnología adecuada, la progresividad se vuelve simbólica. Ramió (2022) destaca que la inteligencia pública implica capacidad tecnológica y analítica para detectar inconsistencias y fortalecer cumplimiento. En el Ecuador, los avances en facturación electrónica y control cruzado de información han mejorado la eficiencia recaudatoria, pero aún existen brechas importantes.

La sostenibilidad fiscal no depende únicamente del ingreso, sino también del manejo de la deuda pública. El Ecuador ha atravesado ciclos de endeudamiento significativo, especialmente en contextos de caída de ingresos petroleros. La deuda, en sí misma, no es negativa; puede financiar inversión productiva estratégica. El problema surge cuando el endeudamiento financia gasto corriente o se contrae sin estrategia de retorno económico.

Un Estado inteligente distingue entre deuda para consumo y deuda para inversión estratégica. La primera genera presión futura sin aumentar capacidad productiva; la segunda puede

fortalecer infraestructura, capital humano y competitividad. La sostenibilidad fiscal implica, por tanto, evaluar no solo el volumen de deuda, sino su calidad y destino.

La disciplina fiscal tampoco debe confundirse con austeridad indiscriminada. Recortes automáticos pueden debilitar capacidades estatales y afectar inversión estratégica. El Estado inteligente prioriza, evalúa impacto y protege sectores clave. Peters (2021) sostiene que la calidad del gasto es tan importante como su volumen.

En el Ecuador, los ajustes fiscales han impactado en distintos momentos sobre inversión pública y gasto social. Cuando estos ajustes no se comunican adecuadamente ni se acompañan de transparencia, generan resistencia social. La legitimidad fiscal depende de la percepción de justicia y eficiencia en el uso de recursos. No basta con recaudar; es necesario demostrar resultados.

Finalmente, el diseño tributario debe ser estable. Reformas tributarias frecuentes generan incertidumbre económica y debilitan planificación empresarial. El Estado inteligente apuesta por estabilidad normativa con ajustes graduales y previsibles, evitando cambios abruptos que erosionen confianza.

En síntesis, el diseño tributario ecuatoriano enfrenta el desafío de combinar eficiencia, progresividad y estabilidad. Sin reforma estructural que amplíe base, reduzca evasión y articule fiscalidad con desarrollo productivo, la sostenibilidad del Estado seguirá siendo vulnerable. El Estado inteligente no improvisa en materia fiscal; construye arquitectura coherente entre ingresos, gasto e inversión estratégica.

15.2. Pacto fiscal, cultura tributaria y legitimidad política del sistema impositivo

El sistema fiscal no es solo una estructura técnica de recaudación; es, ante todo, un pacto político entre ciudadanía y

Estado. Cuando este pacto se debilita, la recaudación pierde legitimidad y el cumplimiento se convierte en obligación forzada, no en responsabilidad cívica. El Estado inteligente entiende que la sostenibilidad fiscal depende tanto de la arquitectura tributaria como de la confianza social que la sostiene.

En el Ecuador, la cultura tributaria ha estado históricamente condicionada por tres factores: percepción de inequidad, desconfianza en el uso del gasto público y alta informalidad. Estos elementos erosionan el pacto fiscal. Cuando amplios sectores consideran que el sistema no es equitativo o que los recursos no se utilizan eficientemente, la disposición voluntaria al cumplimiento disminuye.

El pacto fiscal implica reciprocidad. La ciudadanía acepta contribuir cuando percibe que el Estado provee bienes públicos de calidad: seguridad, infraestructura, educación, salud. Si esta reciprocidad se rompe, el sistema pierde legitimidad. Aguilar Villanueva (2021) sostiene que la legitimidad fiscal depende de la coherencia entre carga tributaria y resultados visibles. En el Ecuador, esa coherencia ha sido intermitente.

Un problema estructural es la segmentación del esfuerzo fiscal. Cuando la carga recae de manera desproporcionada sobre sectores formales y asalariados, mientras amplios segmentos informales quedan fuera del sistema, la percepción de injusticia aumenta. El Estado inteligente no solo persigue evasión; crea condiciones para ampliar base contributiva mediante formalización progresiva.

La narrativa pública sobre impuestos también es crucial. Si la política fiscal se comunica únicamente como necesidad de cubrir déficits, pierde dimensión estratégica. El Estado inteligente comunica el sistema tributario como herramienta de desarrollo y cohesión social. Los impuestos financian estabilidad institucional. Sin estabilidad, no hay inversión ni crecimiento.

La transparencia fiscal es otro componente central. Presupuestos claros, ejecución visible y rendición de cuentas periódica fortalecen legitimidad. La opacidad debilita el pacto. En el Ecuador, los avances en publicación de datos fiscales deben complementarse con mecanismos pedagógicos que acerquen la información a la ciudadanía.

La progresividad real también influye en legitimidad. Sistemas percibidos como regresivos generan resistencia política. La estructura ecuatoriana, con peso significativo del IVA, exige compensaciones redistributivas claras para sostener legitimidad. El Estado inteligente integra política tributaria y política social dentro de una narrativa coherente.

Otro elemento crítico es la estabilidad normativa. Reformas frecuentes y abruptas generan incertidumbre económica y debilitan confianza. El Estado inteligente privilegia reformas estructurales bien diseñadas sobre ajustes improvisados.

Finalmente, la sostenibilidad fiscal no puede separarse del desarrollo productivo. Una economía diversificada amplía base tributaria y reduce dependencia de impuestos indirectos o ingresos volátiles. El Ecuador enfrenta el desafío de transformar su matriz productiva para fortalecer su base fiscal estructural.

En síntesis, el sistema fiscal solo puede sostener un Estado inteligente si descansa sobre un pacto político legítimo, transparente y progresivo. Sin cultura tributaria, sin confianza y sin estabilidad normativa, la sostenibilidad financiera se vuelve frágil.

15.3. Reforma fiscal estratégica y construcción de sostenibilidad estatal de largo plazo

Un Estado inteligente no administra el sistema fiscal como herramienta coyuntural de ajuste presupuestario. Lo concibe como arquitectura estructural que sostiene el proyecto nacional. Si el sistema fiscal es inestable, regresivo o dependiente de factores

externos, la capacidad estratégica del Estado se debilita inevitablemente.

El Ecuador enfrenta una tensión estructural clara: un modelo económico históricamente dependiente de exportaciones primarias, alta volatilidad de ingresos petroleros, peso significativo de impuestos indirectos y limitada ampliación de base contributiva. Esta combinación genera ciclos fiscales inestables que afectan planificación, inversión pública y credibilidad institucional.

La reforma fiscal estratégica no consiste en aumentar impuestos indiscriminadamente. Implica rediseñar el sistema con cuatro principios fundamentales:

1. Progresividad real y medible
2. Ampliación de base tributaria mediante formalización
3. Estabilidad normativa y previsibilidad
4. Transparencia radical en el uso del gasto público

La progresividad no puede evaluarse únicamente por la existencia de escalas en el impuesto a la renta. Debe medirse por el peso relativo de cada tributo y por el impacto distributivo neto del sistema. Un Estado inteligente utiliza herramientas técnicas para evaluar incidencia tributaria y ajustar distorsiones.

La ampliación de base no se logra solo con sanción. Requiere simplificación tributaria, incentivos a la formalización, reducción de trámites y articulación con política productiva. La informalidad no es únicamente evasión voluntaria; muchas veces es consecuencia de barreras institucionales. El Estado inteligente elimina fricciones que empujan a la economía hacia la marginalidad fiscal.

La estabilidad normativa es clave para atraer inversión y sostener crecimiento. Reformas tributarias frecuentes deterioran la credibilidad del sistema. La política fiscal debe diseñarse con

horizonte plurianual, evitando cambios abruptos motivados por urgencias políticas.

La transparencia fiscal es condición de legitimidad. El Estado inteligente no solo publica cifras; explica prioridades, comunica resultados y asume responsabilidad por errores. Sin confianza pública, la recaudación pierde sostenibilidad política.

Otro componente central es la calidad del gasto. Recaudar más no equivale automáticamente a fortalecer al Estado. El uso eficiente de recursos, la evaluación de impacto y la priorización estratégica son elementos esenciales. La disciplina fiscal no es austeridad indiscriminada; es coherencia entre ingreso y estrategia nacional.

La deuda pública merece atención especial. El endeudamiento puede ser instrumento de desarrollo si financia infraestructura, capital humano y transformación productiva. Pero se convierte en riesgo cuando financia gasto corriente sin retorno económico. El Estado inteligente distingue entre deuda estratégica y deuda improductiva.

En el Ecuador, la sostenibilidad fiscal exige además coordinación multinivel. Gobiernos locales dependen de transferencias centrales, lo que limita autonomía y genera tensiones presupuestarias. Una reforma integral debe revisar también la arquitectura de distribución fiscal territorial.

Finalmente, la reforma fiscal debe integrarse con proyecto de desarrollo nacional. Sin transformación productiva, la base tributaria seguirá siendo limitada. Sin diversificación económica, la volatilidad persistirá. El sistema fiscal no puede aislarse de la estructura económica.

En síntesis, el Estado inteligente entiende que el sistema fiscal no es una variable técnica secundaria. Es la condición material que permite sostener seguridad, política social, planificación

estratégica y control democrático. Sin sostenibilidad fiscal, el Estado se vuelve reactivo. Con sostenibilidad estratégica, puede gobernar con previsión y estabilidad.

Cierre del capítulo

Fiscalidad inteligente como fundamento del proyecto estatal

El sistema fiscal es el cimiento invisible sobre el cual descansa todo proyecto estatal. Puede no ocupar titulares con la misma intensidad que la seguridad o la política social, pero determina la viabilidad de ambas. Un Estado que no logra sostener financieramente sus prioridades estratégicas termina administrando escasez permanente.

En el caso ecuatoriano, avanzar hacia un Estado inteligente implica asumir la reforma fiscal como política de Estado, no como herramienta coyuntural. Progresividad, estabilidad, ampliación de base, transparencia y articulación con desarrollo productivo constituyen los pilares de esta transformación.

La inteligencia estatal en materia fiscal no se mide por la dureza de las medidas adoptadas, sino por su coherencia estructural y su legitimidad social. Solo un sistema tributario sostenible y justo puede sostener un Estado capaz de planificar, proteger y transformar.

Capítulo 16:

**Burocracia, mérito y poder estatal: bases
para la construcción de un Estado
inteligente en el Ecuador**

16.1. Burocracia, racionalidad y poder estatal: fundamentos teóricos y crisis estructural en el Ecuador

El servicio civil no es un componente administrativo secundario del Estado; es el núcleo operativo que convierte decisiones políticas en acción concreta. Sin una burocracia profesional, el Estado carece de continuidad, coherencia y memoria. El Estado inteligente, entendido como aquel capaz de anticipar, coordinar, aprender y sostener decisiones estratégicas en el tiempo, depende directamente de la calidad de su aparato humano.

La tradición teórica del Estado moderno, desde Weber hasta las corrientes contemporáneas de capacidades estatales, ha reconocido que la burocracia profesional constituye una condición estructural para la racionalidad pública. Weber describía la burocracia como una forma de organización basada en reglas, jerarquía, competencia técnica y estabilidad. Más allá de la idealización, esta arquitectura permitió separar la administración pública de la arbitrariedad personal.

En América Latina, sin embargo, el modelo burocrático ha enfrentado tensiones constantes entre profesionalización y politización. En el Ecuador, estas tensiones han sido particularmente intensas debido a la inestabilidad política y a la histórica utilización del empleo público como instrumento de negociación y recompensa.

La construcción de un Estado inteligente exige reconocer que la burocracia no es neutra: es un actor político en sentido amplio. No decide las prioridades estratégicas eso corresponde al liderazgo político democrático, pero determina la calidad con la que esas prioridades se implementan. Un ministro puede anunciar una reforma ambiciosa; sin equipos técnicos competentes, esa reforma se diluye en procedimientos mal diseñados y ejecución deficiente.

En el Ecuador, el servicio civil ha atravesado reformas normativas relevantes, pero su consolidación estructural ha sido intermitente. La aprobación de marcos legales orientados al mérito no ha garantizado estabilidad real. La alta rotación de funcionarios técnicos en cada ciclo político ha erosionado la continuidad administrativa.

La pérdida de continuidad no es un problema menor. Cada vez que se reemplaza masivamente personal técnico, el Estado pierde conocimiento acumulado sobre procesos, territorios y actores. Se pierde memoria institucional. Y cuando la memoria institucional se debilita, el Estado comienza a repetir errores.

La fragilidad de la burocracia ecuatoriana también se relaciona con la debilidad de incentivos de carrera. En ausencia de trayectorias profesionales claras, muchos funcionarios perciben el servicio público como espacio transitorio o dependiente de lealtades políticas. Esta percepción afecta la inversión personal en capacitación y compromiso de largo plazo.

El Estado inteligente requiere, por el contrario, una burocracia que combine tres atributos fundamentales:

1. Estabilidad suficiente para garantizar continuidad estratégica.
2. Competencia técnica basada en mérito verificable.
3. Evaluación permanente orientada a resultados.

Sin estabilidad, cada administración reinicia procesos.

Sin mérito, la calidad técnica se deteriora.

Sin evaluación, la burocracia se vuelve complaciente.

La experiencia comparada en América Latina muestra que países con mayor profesionalización del servicio civil como Chile o Uruguay han logrado mayor coherencia en políticas públicas de largo plazo. La diferencia no radica únicamente en recursos económicos, sino en densidad institucional.

En el Ecuador, la volatilidad política ha dificultado esta consolidación. La alternancia democrática es saludable; la sustitución indiscriminada de cuadros técnicos no lo es. El desafío consiste en construir reglas que protejan la estructura técnica sin limitar la legitimidad del liderazgo político.

Otro elemento central es la cultura organizacional. La burocracia ecuatoriana, en múltiples sectores, ha operado bajo una lógica centrada en el trámite más que en el resultado. Esta cultura no se transforma únicamente con reformas legales; requiere liderazgo institucional sostenido y redefinición de incentivos.

El Estado inteligente no demoniza la burocracia; la transforma. Reconoce que la eficiencia pública no se logra reduciendo indiscriminadamente el tamaño del aparato estatal, sino mejorando su calidad y capacidad de coordinación.

La pregunta central para el Ecuador no es si necesita burocracia, sino qué tipo de burocracia necesita para sostener planificación estratégica, reforma fiscal, política social y seguridad democrática todos temas ya desarrollados en este libro.

La respuesta es clara: necesita una burocracia estratégica, profesional, evaluable y protegida frente a interferencias coyunturales.

Esta primera fase ha establecido el fundamento conceptual y contextual: sin reforma profunda del servicio civil, el proyecto de Estado inteligente permanece incompleto.

16.2. Mérito, carrera administrativa y evaluación: desmontando la lógica del empleo público como botín político

Si en la fase anterior establecimos que la burocracia constituye la infraestructura humana del poder estatal, ahora debemos entrar en el núcleo operativo del problema ecuatoriano:

la fragilidad del sistema de mérito y la inestabilidad de la carrera administrativa.

La profesionalización del servicio civil no se declara; se diseña institucionalmente. El mérito no es un principio abstracto, es un mecanismo concreto de selección, promoción y permanencia. Sin reglas claras y auditables, el mérito se convierte en discurso vacío.

En el Ecuador, la legislación ha reconocido formalmente el principio de mérito en el ingreso al servicio público. Sin embargo, la aplicación práctica ha enfrentado limitaciones estructurales. Procesos de concurso percibidos como poco transparentes, cambios frecuentes en normativa y utilización de figuras contractuales temporales han debilitado la consolidación de una carrera estable.

El empleo público, en múltiples coyunturas históricas, ha funcionado como instrumento de negociación política. No se trata únicamente de corrupción abierta; muchas veces se trata de intercambios sutiles de lealtad, favores o afinidades ideológicas. Esta dinámica erosiona la lógica meritocrática y genera desconfianza dentro del propio aparato estatal.

El Estado inteligente requiere romper definitivamente con esa cultura. No porque ignore la dimensión política del poder, sino porque entiende que la politización excesiva del nivel técnico deteriora la calidad de decisiones públicas.

La carrera administrativa cumple una función estratégica: permite que el conocimiento acumulado permanezca en la institución más allá de los cambios políticos. Sin carrera, cada gobierno reinicia curvas de aprendizaje.

En el contexto ecuatoriano, uno de los problemas ha sido la utilización recurrente de contratos ocasionales o figuras temporales que reducen estabilidad laboral. Si el funcionario sabe

que su permanencia depende de la coyuntura política, su incentivo principal será la prudencia política, no la excelencia técnica.

La estabilidad no significa inamovilidad absoluta. El Estado inteligente integra estabilidad con evaluación objetiva. La permanencia debe estar vinculada al desempeño, no a la afiliación partidaria ni a la antigüedad pasiva.

La evaluación de desempeño, sin embargo, enfrenta un desafío cultural profundo. En América Latina, muchos sistemas de evaluación han sido formales, centrados en cumplimiento de metas administrativas sin medir impacto real. Esto ha convertido la evaluación en trámite burocrático más.

Transformar esta lógica implica redefinir indicadores. El servicio civil debe evaluarse en función de resultados, calidad de servicio y capacidad de coordinación. No basta con medir cumplimiento de horarios o entrega de informes.

En el Ecuador, la implementación de sistemas de evaluación ha enfrentado resistencia tanto política como sindical. Esto refleja una tensión estructural: profesionalizar implica introducir estándares que pueden incomodar prácticas arraigadas.

El Estado inteligente no busca debilitar derechos laborales; busca vincular estabilidad con responsabilidad. La protección frente a interferencia política debe coexistir con exigencia de desempeño.

Otro elemento clave es la formación continua. La complejidad de los desafíos contemporáneos —transformación digital, análisis fiscal, gobernanza territorial, seguridad transnacional— exige actualización permanente. Un servicio civil estático pierde competitividad institucional.

En países donde la profesionalización ha sido sostenida, la capacitación permanente es política pública estructural. En el

Ecuador, los esfuerzos de formación han sido intermitentes y poco articulados a trayectorias de carrera.

La cultura organizacional también debe transformarse. El empleo público no puede concebirse como espacio de estabilidad sin exigencia. Debe concebirse como espacio de servicio profesional con estándares elevados.

El mérito auténtico genera legitimidad interna y externa. Los ciudadanos confían más en instituciones donde perciben competencia técnica. La profesionalización fortalece no solo eficiencia, sino confianza democrática.

La ruptura con la lógica del botín político no se logra solo con reformas legales. Requiere voluntad política sostenida y presión social por institucionalidad. Sin esa voluntad, cualquier norma puede ser vaciada en la práctica.

En síntesis, la consolidación de una carrera administrativa meritocrática constituye una condición estructural del Estado inteligente. Sin ella, la planificación estratégica, la reforma fiscal y la política social quedan expuestas a discontinuidades permanentes.

16.3. Politización estructural, ciclos de inestabilidad y fragilidad del aparato estatal ecuatoriano

La profesionalización del servicio civil no fracasa únicamente por debilidades técnicas. Fracasa, sobre todo, por dinámicas políticas estructurales que atraviesan al Estado ecuatoriano. Si en la fase anterior analizamos el mérito y la carrera administrativa como pilares normativos, ahora debemos examinar el problema más complejo: la politización estructural del aparato estatal.

La politización no es sinónimo de participación política legítima. En democracia, el liderazgo político es esencial. El

problema surge cuando la lógica partidaria invade el nivel técnico, alterando criterios de selección, promoción y permanencia. Cuando la competencia técnica es desplazada por la afinidad política, la capacidad estatal se deteriora silenciosamente.

En el Ecuador, los ciclos políticos han estado acompañados históricamente por reconfiguraciones masivas del personal estatal. Esta práctica no es exclusiva de una corriente ideológica; ha sido transversal a distintos gobiernos. Cada administración tiende a desconfiar de los cuadros técnicos heredados y busca consolidar equipos propios. El resultado es una burocracia estructuralmente inestable.

Esta inestabilidad genera tres efectos acumulativos:

1. Pérdida de memoria institucional.
2. Desarticulación de proyectos de mediano plazo.
3. Debilitamiento de la identidad profesional del servicio público.

La memoria institucional no es simplemente archivo documental. Es conocimiento práctico sobre cómo interactúan actores, cómo se negocian conflictos territoriales, qué riesgos existen en determinadas políticas. Cuando esta memoria se pierde, el Estado vuelve a aprender desde cero.

La desarticulación de proyectos de mediano plazo es particularmente grave en áreas estratégicas como planificación fiscal, infraestructura, salud pública y educación. La rotación frecuente impide consolidar equipos especializados capaces de sostener políticas complejas.

El debilitamiento de la identidad profesional del servicio público es quizás el efecto más profundo. Si el funcionario percibe que su permanencia depende de la coyuntura política y no de su desempeño, su compromiso con estándares profesionales disminuye. La lógica de supervivencia reemplaza la lógica de excelencia.

En este contexto, el clientelismo no siempre adopta formas explícitas de corrupción. Puede manifestarse como nombramientos discrecionales, creación de cargos temporales o flexibilización de requisitos técnicos. Estas prácticas erosionan progresivamente el sistema meritocrático.

El Estado inteligente no niega la dimensión política del poder. La conducción estratégica corresponde a autoridades electas. Pero la ejecución técnica debe estar protegida por reglas institucionales claras. La separación funcional entre política y técnica no implica aislamiento; implica delimitación.

Comparativamente, países latinoamericanos que han logrado mayor estabilidad institucional han establecido mecanismos más estrictos para proteger cargos técnicos. Chile, por ejemplo, desarrolló un sistema de Alta Dirección Pública que combina selección meritocrática con evaluación periódica. Uruguay consolidó trayectorias profesionales relativamente estables en áreas clave. Estos modelos no son perfectos, pero muestran que la profesionalización sostenida es posible.

En el Ecuador, cualquier intento de consolidar un servicio civil estratégico debe enfrentar la resistencia de prácticas arraigadas. La reforma no es únicamente normativa; es cultural. Implica modificar incentivos y percepciones tanto dentro del aparato estatal como en la ciudadanía.

Otro factor relevante es la fragmentación territorial. Gobiernos autónomos descentralizados también experimentan dinámicas de politización que afectan calidad técnica. La profesionalización debe abordarse de manera integral, no solo en la administración central.

La fragilidad institucional también se vincula con la volatilidad normativa. Cambios frecuentes en legislación del servicio público generan incertidumbre y reducen confianza en

reglas del juego. La estabilidad regulatoria es condición para consolidar carrera administrativa real.

La politización estructural debilita la credibilidad externa del Estado. Inversionistas, organismos internacionales y actores sociales evalúan la previsibilidad institucional. Cuando el aparato técnico es inestable, la confianza disminuye.

En síntesis, la fragilidad del servicio civil ecuatoriano no es un accidente administrativo; es el resultado de dinámicas políticas históricas que deben ser abordadas estructuralmente. Sin romper este ciclo de politización recurrente, el Estado inteligente no podrá consolidarse.

16.4. Reforma estructural del servicio civil: arquitectura institucional para un Estado inteligente en el Ecuador

Si las fases anteriores han mostrado que la fragilidad del servicio civil ecuatoriano es estructural no circunstancial, entonces la respuesta no puede ser parcial ni cosmética. La consolidación de un Estado inteligente exige una reforma profunda del aparato burocrático, diseñada con horizonte de largo plazo y blindada frente a vaivenes políticos.

Una reforma estructural del servicio civil en el Ecuador debe descansar sobre cinco pilares fundamentales:

Separación funcional clara entre conducción política y estructura técnica

El liderazgo político es indispensable en democracia. Pero su legitimidad no implica discrecionalidad ilimitada sobre el aparato técnico. La reforma debe establecer con precisión cuáles cargos son de confianza política y cuáles forman parte de la carrera técnica protegida.

Esta delimitación debe estar normativamente blindada. No puede depender de interpretaciones coyunturales. La estabilidad de la estructura técnica es condición para la continuidad estratégica del Estado.

Sistema meritocrático robusto, auditable y transparente

El ingreso y promoción en el servicio público deben sustentarse en concursos técnicos verificables, con criterios claros y supervisión independiente. La transparencia del proceso es tan importante como su diseño.

Además, el mérito no puede reducirse a credenciales formales. Debe incorporar evaluación de competencias reales, experiencia y capacidad de resolución de problemas complejos.

La credibilidad del sistema meritocrático es clave para reconstruir confianza interna en el servicio civil y confianza externa en la institucionalidad estatal.

Carrera administrativa estable con evaluación objetiva

La estabilidad no implica inmunidad. Implica permanencia condicionada al desempeño. La reforma debe consolidar un sistema de evaluación periódica con indicadores claros, vinculados a resultados y calidad del servicio.

La evaluación debe estar desvinculada de presiones partidarias. Su diseño debe ser técnico y su aplicación supervisada por instancias independientes.

Una carrera administrativa real crea incentivos para la formación continua y el compromiso institucional.

Formación estratégica y actualización permanente

El Estado inteligente requiere funcionarios capaces de operar en entornos complejos: análisis de datos, planificación

estratégica, gestión fiscal, coordinación multinivel, transformación digital.

La capacitación no puede ser eventual. Debe ser política pública permanente, articulada con trayectorias de carrera y certificación profesional.

El Ecuador necesita fortalecer escuelas de formación pública y alianzas con universidades para profesionalizar de manera sistemática a su servicio civil.

Blindaje institucional frente a interferencia clientelar

La reforma debe establecer mecanismos que reduzcan discrecionalidad en nombramientos temporales y contratos ocasionales. La utilización de figuras contractuales como vía de bypass meritocrático debilita la arquitectura profesional.

Además, deben existir mecanismos efectivos de denuncia y sanción frente a prácticas clientelares.

Dimensión territorial de la reforma

La profesionalización no puede limitarse a la administración central. Gobiernos autónomos descentralizados deben integrarse en el proceso de reforma. La calidad de la gestión local incide directamente en la percepción ciudadana del Estado.

Una reforma integral del servicio civil debe articular niveles nacional y territorial bajo principios comunes de mérito y evaluación.

Impacto estratégico de la reforma

La reforma del servicio civil no es una política sectorial aislada. Es condición transversal para:

- Sustener planificación estratégica (Cap. 13).
- Implementar política fiscal coherente (Cap. 15).

- Garantizar seguridad democrática con control técnico (Cap. 14).
- Ejecutar política social con eficiencia (Cap. 15).

Sin burocracia profesional, todas esas áreas permanecen vulnerables a improvisación.

Cierre del capítulo

Sin burocracia estratégica no hay Estado inteligente

El Estado inteligente no es un concepto retórico ni una aspiración tecnológica. Es una estructura organizacional capaz de anticipar, coordinar y sostener decisiones estratégicas en el tiempo. Y esa capacidad depende, en última instancia, de la calidad de su servicio civil.

En el Ecuador, la fragilidad del aparato burocrático ha sido una de las causas estructurales de discontinuidad institucional. Reformar el servicio civil no es una reforma administrativa menor; es una decisión política de largo alcance.

La inteligencia estatal no reside únicamente en planes, leyes o discursos. Reside en la comunidad profesional que ejecuta cotidianamente la acción pública. Si esa comunidad no es estable, meritocrática y evaluable, el Estado seguirá siendo reactivo y vulnerable.

Consolidar un servicio civil estratégico representa uno de los desafíos centrales para que el Ecuador transite hacia un Estado verdaderamente inteligente.

Capítulo 17:

**Estado inteligente y transformación
productiva: desarrollo, estructura
económica y soberanía estratégica en el
Ecuador**

17.1. Estructura productiva y límites históricos del Estado ecuatoriano

No puede existir un Estado inteligente sobre una estructura económica frágil. La capacidad estratégica del Estado depende no solo de su diseño institucional, sino también del tipo de economía que administra. En el caso ecuatoriano, la dependencia histórica de exportaciones primarias petróleo, banano, camarón, minería ha condicionado profundamente la arquitectura fiscal, la estabilidad presupuestaria y el margen de autonomía política.

La estructura productiva no es un dato neutral. Define las fuentes de ingreso público, la distribución del poder económico y la vulnerabilidad frente a choques externos. Un Estado que depende de rentas volátiles tiende a adoptar comportamientos reactivos. Cuando los precios internacionales son altos, el gasto se expande; cuando caen, se ajusta abruptamente. Este ciclo ha marcado recurrentemente la historia económica del Ecuador.

El problema no radica en la existencia de sectores primarios competitivos. El desafío es la ausencia de diversificación suficiente que permita estabilizar ingresos y fortalecer cadenas de valor internas. Sin transformación productiva, el Estado inteligente enfrenta restricciones estructurales permanentes.

La literatura sobre desarrollo ha mostrado que los países que lograron consolidar Estados estratégicos fuertes combinaron institucionalidad profesional con políticas industriales activas y coherentes. No se trata de intervencionismo indiscriminado, sino de articulación entre sector público y privado para impulsar sectores con potencial de escalamiento.

En el Ecuador, los intentos de transformación productiva han sido intermitentes y, en ocasiones, desarticulados. Políticas industriales sin continuidad, incentivos fiscales sin evaluación

rigurosa y proyectos estratégicos sujetos a cambios políticos han limitado resultados sostenibles.

El Estado inteligente requiere coherencia entre política fiscal, política industrial y planificación territorial. No puede concebir desarrollo productivo como agregado de iniciativas aisladas.

La dependencia de exportaciones primarias también incide en la estructura tributaria. Cuando el ingreso estatal depende de renta petrolera, la presión para consolidar base tributaria diversificada disminuye. Esto afecta la sostenibilidad fiscal estructural.

Otro elemento central es la brecha tecnológica. La baja inversión en investigación, desarrollo e innovación limita la posibilidad de escalar hacia sectores de mayor valor agregado. Sin política científica articulada, la transformación productiva se vuelve retórica.

La estructura productiva también tiene implicaciones territoriales. En el Ecuador, ciertas regiones concentran actividades extractivas mientras otras permanecen marginadas de cadenas dinámicas. La desigualdad territorial se reproduce cuando la política productiva no incorpora enfoque regional.

El Estado inteligente no busca reemplazar al sector privado. Busca coordinar, inducir y orientar estratégicamente la estructura productiva hacia mayor diversificación y resiliencia.

En síntesis, la inteligencia estatal en el Ecuador no puede limitarse a reformas administrativas o fiscales. Debe enfrentar el desafío estructural de transformar la base productiva sobre la cual se sostiene el Estado.

17.2. Política industrial, coordinación estratégica y ruptura del modelo primario-rentista

Si la fase anterior estableció que la estructura productiva condiciona la capacidad del Estado, esta fase aborda el problema central: cómo un Estado inteligente puede intervenir estratégicamente para transformar su base económica sin caer en improvisación ni en intervencionismo desordenado.

El Ecuador ha vivido, durante buena parte de su historia republicana, bajo un patrón económico primario-exportador. Primero el cacao, luego el banano, más tarde el petróleo y recientemente la minería y el camarón. Cada ciclo ha generado momentos de expansión, pero ninguno ha consolidado un proceso sostenido de industrialización con alto valor agregado.

El problema no es producir bienes primarios. El problema es que el valor agregado, la innovación tecnológica y la captura de rentas estratégicas se concentran fuera del país o en eslabones limitados de la cadena productiva. Esto reduce la capacidad fiscal estructural y limita la generación de empleo calificado.

Un Estado inteligente no se limita a administrar la renta. La orienta estratégicamente para modificar su estructura económica. La política industrial no es sinónimo de proteccionismo indiscriminado; es coordinación estratégica entre sector público y privado para desarrollar capacidades productivas de largo plazo.

En el caso ecuatoriano, la política industrial ha sufrido tres problemas estructurales:

Discontinuidad política.

Proyectos estratégicos iniciados por una administración suelen ser abandonados o rediseñados por la siguiente. Esto impide acumulación de capacidades.

Fragmentación institucional.

Ministerios de producción, comercio, finanzas y planificación han operado con agendas no siempre coordinadas. Sin coordinación interinstitucional, la política productiva pierde coherencia.

Ausencia de evaluación rigurosa.

Incentivos fiscales y subsidios sectoriales han sido implementados sin sistemas robustos de seguimiento y evaluación de impacto.

La transformación productiva requiere coherencia macroeconómica. No es posible impulsar industria con inestabilidad fiscal o incertidumbre normativa. La política industrial debe articularse con estabilidad tributaria, acceso a financiamiento y políticas de innovación.

En América Latina, experiencias como las de Brasil en determinadas décadas o más recientemente Uruguay en sectores específicos muestran que la coordinación estratégica puede generar encadenamientos productivos sostenidos. No se trata de copiar modelos, sino de comprender que el mercado por sí solo no reorganiza estructuras productivas históricamente dependientes.

El Ecuador enfrenta además un desafío tecnológico. La inversión en investigación y desarrollo es limitada. Las universidades no siempre están articuladas con necesidades productivas. Sin ecosistema de innovación, la transformación productiva se reduce a discursos.

El Estado inteligente debe cumplir cuatro funciones estratégicas en política industrial:

- Función coordinadora: articular actores públicos y privados bajo objetivos comunes.

- Función inductora: utilizar instrumentos fiscales y financieros para incentivar sectores estratégicos.
- Función reguladora inteligente: establecer reglas claras que reduzcan incertidumbre y eviten captura oligopólica.
- Función evaluadora: medir resultados y corregir desvíos sin convertir política industrial en gasto permanente sin retorno.

Otro elemento crítico es la integración regional y global. El Ecuador no puede transformar su estructura productiva en aislamiento. Necesita insertarse inteligentemente en cadenas globales de valor, identificando nichos estratégicos donde pueda escalar tecnológicamente.

La diversificación productiva también impacta la estabilidad fiscal. Una economía con mayor variedad sectorial genera ingresos tributarios más estables y menos dependientes de choques externos. Esto fortalece la autonomía estratégica del Estado.

Sin transformación productiva, el Estado ecuatoriano seguirá atrapado en ciclos de expansión y ajuste. Con transformación estratégica, puede construir una base más sólida para financiar política social, seguridad democrática y desarrollo territorial.

La ruptura del modelo primario-rentista no implica negar sectores extractivos. Implica utilizar sus rentas para financiar transición hacia mayor complejidad productiva.

El Estado inteligente no es un Estado que gasta más; es un Estado que invierte mejor y orienta estratégicamente su economía.

En síntesis, la política industrial en el Ecuador debe dejar de ser episódica y convertirse en eje estructural del proyecto estatal. Sin coordinación estratégica sostenida, la transformación productiva seguirá siendo promesa recurrente.

17.3. Territorio, innovación y encadenamientos productivos: la dimensión espacial del desarrollo inteligente

La transformación productiva no ocurre en abstracto. Ocurre en territorios concretos, con actores específicos, capacidades desiguales y estructuras históricas diferenciadas. Un Estado inteligente no diseña política productiva desde una lógica homogénea; incorpora la dimensión territorial como eje estratégico.

En el Ecuador, la geografía económica revela profundas asimetrías. La región Costa concentra actividades agroexportadoras y portuarias; la Sierra articula sectores industriales y de servicios; la Amazonía se vincula a explotación petrolera y minera; Galápagos responde a lógica turística y ambiental particular. Sin embargo, la política productiva nacional ha tendido a operar con instrumentos uniformes, sin diferenciación territorial suficiente.

La falta de enfoque territorial genera ineficiencias. Incentivos diseñados para sectores industriales urbanos pueden no tener efecto en economías rurales. Programas de innovación tecnológica pueden concentrarse en grandes ciudades sin impactar zonas periféricas. El resultado es una reproducción de desigualdades regionales.

El Estado inteligente integra política productiva con planificación territorial. Esto implica identificar ventajas comparativas dinámicas en cada región y promover encadenamientos productivos locales. No se trata de imponer sectores desde el centro, sino de articular potencialidades existentes con instrumentos estratégicos.

Los encadenamientos productivos son fundamentales para capturar mayor valor agregado. En el caso ecuatoriano, sectores como cacao fino de aroma, camarón o flores han logrado

posicionamiento internacional, pero la mayor parte del valor agregado tecnológico y comercial permanece en eslabones externos. Sin integración hacia adelante y hacia atrás en la cadena, el país captura rentas limitadas.

La política industrial inteligente promueve integración horizontal y vertical: proveedores locales fortalecidos, innovación en procesamiento, marcas propias, certificaciones internacionales y acceso a mercados diferenciados. Sin esta estrategia, la estructura productiva permanece primaria.

La dimensión tecnológica es otro componente crítico. La inversión en investigación y desarrollo en el Ecuador ha sido históricamente baja en comparación regional. Las universidades han avanzado en producción académica, pero su articulación con el sector productivo sigue siendo limitada.

Un Estado inteligente articula universidad, empresa y Estado en un ecosistema de innovación. Esto implica financiamiento competitivo, incentivos fiscales a investigación privada y creación de plataformas tecnológicas compartidas.

La transformación productiva también exige infraestructura estratégica. Puertos, carreteras, conectividad digital y energía confiable son condiciones básicas. Sin inversión sostenida en infraestructura, la competitividad territorial se debilita.

La digitalización ofrece oportunidades significativas. La economía digital reduce barreras geográficas y permite a pequeñas y medianas empresas integrarse en mercados globales. Sin embargo, requiere alfabetización tecnológica, acceso a financiamiento y regulación clara.

Otro elemento clave es el financiamiento productivo. El sistema financiero ecuatoriano ha mostrado prudencia macroeconómica, pero el crédito productivo de largo plazo sigue siendo limitado. El Estado inteligente puede utilizar banca de

desarrollo como instrumento estratégico para impulsar sectores prioritarios.

La coordinación multinivel vuelve a ser central. Gobiernos locales pueden desempeñar un rol activo en promoción productiva, pero requieren capacidades técnicas y alineación con estrategia nacional. Sin coordinación vertical, la política productiva se fragmenta.

La sostenibilidad ambiental también debe integrarse en la transformación productiva. El Ecuador posee una biodiversidad única y enfrenta tensiones entre desarrollo extractivo y conservación. Un Estado inteligente incorpora sostenibilidad como componente estratégico, no como restricción externa.

En síntesis, la transformación productiva ecuatoriana requiere enfoque territorial, articulación tecnológica y fortalecimiento de encadenamientos. Sin estos elementos, la diversificación seguirá siendo limitada y el Estado continuará dependiente de rentas primarias volátiles.

17.4. Soberanía productiva y arquitectura estratégica del desarrollo: integrar Estado, mercado y conocimiento

Si las fases anteriores mostraron que la estructura productiva condiciona la capacidad estatal, que la política industrial requiere coordinación estratégica y que el territorio y la innovación son dimensiones críticas, esta fase aborda el punto culminante: la construcción de soberanía productiva como condición del Estado inteligente.

La soberanía productiva no debe confundirse con autarquía ni con cierre económico. Se trata de la capacidad de un país para tomar decisiones estratégicas sobre su estructura económica sin depender excesivamente de ciclos externos o de decisiones tomadas fuera de su territorio. En el caso ecuatoriano, la dependencia histórica de rentas primarias ha limitado esta soberanía.

Un Estado inteligente entiende que la soberanía productiva se construye sobre tres pilares interdependientes:

1. Diversificación estructural de la economía.
2. Capacidad tecnológica endógena.
3. Articulación coherente entre política fiscal, industrial y educativa.

La diversificación estructural implica reducir la concentración excesiva en pocos productos o mercados. No significa abandonar sectores exitosos, sino ampliar la base productiva hacia actividades con mayor valor agregado y menor vulnerabilidad externa.

La capacidad tecnológica endógena es el componente más complejo. Sin investigación propia, innovación local y transferencia tecnológica efectiva, la economía se mantiene en eslabones bajos de la cadena global. La inversión en ciencia y tecnología no es gasto superfluo; es inversión estratégica.

En el Ecuador, la relación entre universidades, centros de investigación y sector productivo ha sido históricamente débil. El Estado inteligente debe asumir rol activo como articulador, generando incentivos para que el conocimiento académico se traduzca en innovación aplicada.

La articulación entre política fiscal e industrial es fundamental. Incentivos tributarios pueden orientar inversión hacia sectores estratégicos, pero deben estar condicionados a resultados verificables. Sin evaluación rigurosa, los incentivos se convierten en beneficios permanentes sin impacto transformador.

El servicio civil profesional analizado en el capítulo anterior es condición operativa para esta articulación. Sin equipos técnicos capaces de diseñar, implementar y evaluar política industrial, la soberanía productiva queda en el plano discursivo.

La planificación estratégica trabajada en capítulos previos también se integra aquí. La transformación productiva no puede depender de ciclos electorales de cuatro años. Requiere visión de mediano y largo plazo sostenida institucionalmente.

Otro componente central es la inserción internacional inteligente. El Ecuador no puede transformar su estructura económica en aislamiento. Debe negociar acuerdos comerciales, atraer inversión extranjera estratégica y participar en cadenas globales, pero desde una posición de mayor capacidad negociadora.

La soberanía productiva también tiene dimensión política interna. Los sectores tradicionales pueden resistirse a procesos de transformación que alteren equilibrios históricos. El Estado inteligente debe gestionar estos conflictos con liderazgo político y diálogo social.

La sostenibilidad ambiental es igualmente estratégica. La transición hacia economías más limpias representa oportunidad de inserción en nuevos mercados. La biodiversidad ecuatoriana puede convertirse en ventaja competitiva si se integra con innovación y regulación inteligente.

La transformación productiva no es evento puntual; es proceso acumulativo. Requiere consistencia institucional, estabilidad normativa y disciplina fiscal.

En el caso ecuatoriano, la consolidación de soberanía productiva permitiría:

- Reducir volatilidad fiscal.
- Generar empleo calificado.
- Aumentar base tributaria estructural.
- Fortalecer autonomía estratégica del Estado.

Sin esta transformación, el Estado seguirá administrando ciclos de auge y ajuste, limitando su capacidad de planificación inteligente.

En síntesis, la soberanía productiva no es consigna ideológica; es condición material del Estado inteligente. Sin estructura económica diversificada y tecnológicamente dinámica, la capacidad estatal permanece restringida.

Cierre del capítulo

Transformar la economía para transformar el Estado

La inteligencia estatal no se agota en reformas administrativas o fiscales. Depende también del tipo de economía que sostiene al Estado. Un aparato institucional moderno sobre una base productiva frágil enfrenta límites estructurales.

Para el Ecuador, avanzar hacia un Estado inteligente implica asumir la transformación productiva como proyecto nacional sostenido. Diversificación, innovación, coordinación estratégica y sostenibilidad ambiental no son opciones complementarias; son condiciones de autonomía.

Sin soberanía productiva, la planificación se debilita, la política fiscal se vuelve reactiva y la estabilidad institucional se fragiliza.

Con transformación estratégica, el Estado puede anticipar en lugar de reaccionar.

Capítulo 18:

Estado inteligente y arquitectura institucional del largo plazo: consolidación estructural en el Ecuador

18.1. El problema del tiempo político: por qué el Estado ecuatoriano no logra sostener decisiones estratégicas

Uno de los rasgos más persistentes del Estado ecuatoriano ha sido su dificultad para sostener decisiones estratégicas en el tiempo. Las reformas existen, los planes se elaboran, los diagnósticos se repiten con notable precisión técnica. Sin embargo, la continuidad institucional suele quebrarse ante cada transición política. El resultado es una arquitectura estatal que aprende, pero no acumula; que reforma, pero no consolida.

El problema no es exclusivamente técnico. Es estructural y profundamente político. El tiempo político marcado por ciclos electorales cortos, tensiones partidarias y presión mediática inmediata suele imponerse sobre el tiempo institucional que requiere estabilidad, acumulación y aprendizaje gradual.

Un Estado inteligente necesita reconciliar estas dos temporalidades. No puede ignorar la lógica democrática del relevo político, pero tampoco puede permitir que cada alternancia reinicie procesos estratégicos. Esta tensión ha sido particularmente visible en el Ecuador en ámbitos como política fiscal, planificación productiva y reforma administrativa.

Históricamente, el país ha transitado entre momentos de concentración decisional fuerte y periodos de fragmentación institucional. En ambos extremos, la continuidad estratégica ha sido frágil. La concentración puede producir decisiones rápidas pero vulnerables a reversión posterior; la fragmentación produce parálisis.

El Estado inteligente se sitúa en un punto intermedio: institucionaliza reglas que trascienden gobiernos sin eliminar la legitimidad democrática. No petrifica decisiones, pero protege estructuras estratégicas.

La incapacidad de sostener decisiones de largo plazo tiene efectos acumulativos. Afecta credibilidad externa, desalienta inversión productiva, debilita servicio civil y erosiona confianza ciudadana. Cada vez que una reforma estructural se abandona, se refuerza la percepción de que el Estado opera bajo lógica provisional.

En el Ecuador, la planificación ha sido formalmente robusta en ciertos periodos. Sin embargo, la articulación entre planificación, presupuesto y evaluación ha sido inestable. Esta desconexión ha contribuido a la percepción de que el largo plazo es aspiración más que práctica.

El Estado inteligente no elimina la incertidumbre política, pero crea amortiguadores institucionales. Por ejemplo, reglas fiscales claras, carrera administrativa protegida, sistemas de evaluación técnica y pactos interinstitucionales básicos.

La pregunta central que atraviesa este capítulo es: ¿cómo puede el Ecuador construir una arquitectura institucional que resista los vaivenes coyunturales sin bloquear la dinámica democrática?

La respuesta exige reconocer que el problema del tiempo político no es accidental; es producto de incentivos estructurales que deben rediseñarse. Sin rediseño institucional, la inteligencia estatal seguirá siendo episódica.

El largo plazo no se decreta; se institucionaliza. Esta primera fase establece el núcleo conceptual del capítulo: el Estado inteligente solo puede consolidarse si logra superar la brecha entre tiempo político corto y tiempo institucional largo.

18.2. Reglas, pactos y blindajes institucionales: cómo proteger el largo plazo sin congelar la democracia

Si la fase anterior expuso el problema del tiempo político corto frente al tiempo institucional largo, esta fase aborda la cuestión decisiva: ¿qué tipo de arquitectura institucional puede permitir al Ecuador consolidar continuidad estratégica sin debilitar la alternancia democrática?

La clave no reside en eliminar la política lo cual sería imposible y antidemocrático sino en diseñar reglas que reduzcan la volatilidad estructural. Un Estado inteligente no depende exclusivamente de la voluntad de un gobierno; descansa sobre instituciones que amortiguan el impacto de los cambios políticos.

El primer elemento de esta arquitectura es la institucionalización de reglas fiscales claras y previsibles. Cuando el manejo presupuestario depende excesivamente de decisiones coyunturales, la planificación pierde coherencia. Reglas fiscales transparentes, con mecanismos técnicos de ajuste y supervisión independiente, permiten reducir discrecionalidad sin bloquear decisiones legítimas.

En el Ecuador, la experiencia de reformas fiscales muestra avances y retrocesos. La ausencia de consenso político sostenido ha debilitado la credibilidad de reglas de mediano plazo. El Estado inteligente requiere que ciertos principios disciplina fiscal, sostenibilidad de deuda, evaluación del gasto se conviertan en acuerdos básicos de Estado.

El segundo elemento es la protección del servicio civil profesional. Como se desarrolló en el capítulo anterior, sin burocracia estratégica no hay continuidad técnica. Pero la profesionalización no puede depender únicamente de normas administrativas; debe estar respaldada por consenso político

amplio que respete la frontera entre cargos técnicos y cargos políticos.

Un blindaje institucional adecuado no significa inmovilidad absoluta. Significa que los cambios deben responder a evaluaciones objetivas, no a afinidades partidarias. La estabilidad técnica es condición de acumulación institucional.

El tercer componente es la consolidación de sistemas de evaluación independientes. Las políticas públicas deben ser evaluadas con criterios técnicos, cuyos resultados informen decisiones futuras. Sin evaluación independiente, las reformas pueden convertirse en discursos autorreferenciales.

En el Ecuador, la cultura de evaluación ha sido irregular. En algunos momentos se fortaleció; en otros se debilitó. El Estado inteligente requiere institucionalizar evaluación como práctica permanente, no como iniciativa ocasional.

El cuarto elemento es la construcción de pactos interinstitucionales básicos. No todos los acuerdos deben ser legislativos formales; algunos pueden adoptar forma de consensos estratégicos sobre áreas críticas: educación, infraestructura, sostenibilidad fiscal y profesionalización del servicio civil.

La experiencia comparada demuestra que países que lograron consolidar reformas estructurales sostenidas establecieron mínimos comunes entre fuerzas políticas sobre reglas institucionales fundamentales. Sin ese mínimo compartido, cada alternancia reabre debates estructurales.

El quinto componente es la articulación multinivel coherente. En el Ecuador, la descentralización ha generado espacios de autonomía territorial importantes. Sin embargo, la coordinación vertical no siempre ha sido sólida. Un Estado inteligente requiere reglas claras de interacción entre nivel central y gobiernos autónomos.

La fragmentación territorial puede debilitar la continuidad si no existe coordinación estratégica. La arquitectura del largo plazo debe incluir mecanismos de alineación entre planes nacionales y planes territoriales.

Otro aspecto relevante es la transparencia como mecanismo de blindaje. Cuando las reglas institucionales son públicas, auditables y comprensibles, la manipulación coyuntural se dificulta. La opacidad facilita reversión arbitraria.

Blindar el largo plazo no significa impedir reforma. Significa establecer procedimientos claros para modificar reglas estructurales. La reforma debe ser deliberativa y basada en evidencia, no reacción impulsiva ante presión coyuntural.

El Estado inteligente equilibra flexibilidad y estabilidad. Demasiada rigidez produce parálisis; demasiada flexibilidad produce volatilidad. El desafío ecuatoriano es encontrar ese equilibrio.

18.3. Cultura política, fragmentación histórica y el desafío de construir inteligencia colectiva

Hasta aquí hemos analizado el problema del tiempo político y la necesidad de reglas institucionales que protejan el largo plazo. Sin embargo, ninguna arquitectura normativa puede sostenerse si no está acompañada por una transformación cultural. El Estado inteligente no se construye únicamente con leyes y reglamentos; requiere una cultura política que valore la estabilidad institucional y la coherencia estratégica.

En el caso ecuatoriano, la historia política ha estado marcada por una fuerte fragmentación. La alternancia no siempre ha sido transición ordenada; muchas veces ha implicado ruptura abrupta con lo anterior. Esta lógica de discontinuidad no es exclusivamente producto de ambición personal o rivalidad

partidaria; responde también a una cultura política donde el poder se concibe como oportunidad de redefinición total.

La inteligencia institucional exige modificar esa percepción. Gobernar no es empezar desde cero; es administrar herencias y proyectarlas hacia el futuro. Sin esta comprensión, cada administración percibe que su legitimidad depende de diferenciarse radicalmente del pasado, incluso cuando ello implique dismantelar estructuras funcionales.

La fragmentación también se expresa en la relación entre Estado y sociedad. La confianza pública en las instituciones ecuatorianas ha sido variable. Cuando la ciudadanía percibe que el Estado opera bajo lógica inestable o partidaria, la legitimidad se debilita. Sin legitimidad, sostener reformas estructurales se vuelve más difícil.

La cultura política influye en la forma en que se interpretan las reglas institucionales. Una norma que protege la estabilidad técnica puede ser vista como obstáculo político si no existe consenso sobre su valor estratégico. Por ello, la consolidación del Estado inteligente requiere pedagogía pública sobre la importancia de la continuidad institucional.

Otro elemento cultural es la percepción del empleo público. Mientras el servicio civil sea visto como espacio de distribución política y no como comunidad profesional estratégica, la profesionalización enfrentará resistencia. La transformación cultural implica redefinir el sentido del servicio público como vocación técnica y responsabilidad institucional.

La relación entre medios de comunicación, opinión pública y reformas estructurales también es relevante. Las reformas que producen beneficios de largo plazo, pero costos inmediatos suelen enfrentar críticas intensas. Sin liderazgo político capaz de explicar complejidades, el corto plazo tiende a imponerse.

La educación cívica cumple un rol central. Una sociedad que comprende la importancia de reglas fiscales estables, servicio civil profesional y planificación estratégica está más dispuesta a sostenerlas. Sin cultura institucional compartida, las reglas pueden revertirse fácilmente.

La experiencia comparada muestra que la consolidación de Estados estratégicos fuertes no fue resultado exclusivo de decisiones técnicas, sino de procesos culturales donde la estabilidad institucional se convirtió en valor compartido. En el Ecuador, este proceso aún está en construcción.

La fragmentación territorial también influye culturalmente. Regiones con dinámicas económicas distintas pueden percibir las reformas nacionales de manera desigual. El Estado inteligente debe incorporar mecanismos de diálogo territorial que reduzcan percepciones de imposición centralista.

La construcción de inteligencia colectiva implica reconocer que el Estado no es entidad abstracta separada de la sociedad. Es reflejo de prácticas políticas, culturales y económicas. Sin transformación cultural, las reformas estructurales pueden quedarse en el papel.

En síntesis, la arquitectura institucional del largo plazo no puede sostenerse sin cultura política que valore continuidad, profesionalización y coherencia estratégica. El desafío ecuatoriano no es solo normativo; es cultural.

18.4. Institucionalizar el futuro: condiciones estructurales para consolidar un Estado inteligente en el Ecuador

Llegamos al punto decisivo. Si el Estado ecuatoriano quiere superar la lógica reactiva que ha caracterizado buena parte de su historia reciente, no basta con diagnósticos. Se requieren decisiones estructurales que permitan institucionalizar el largo plazo.

Institucionalizar el futuro no significa predecirlo. Significa crear condiciones para enfrentarlo con coherencia.

Un Estado inteligente consolidado en el Ecuador dependerá de al menos cinco condiciones estructurales interdependientes:

Consenso mínimo sobre reglas básicas de funcionamiento

No todos los desacuerdos políticos deben desaparecer eso sería contrario a la democracia, pero ciertos principios deben convertirse en acuerdos transversales:

- Respeto a la profesionalización del servicio civil.
- Sostenibilidad fiscal como regla, no como opción.
- Evaluación técnica de políticas públicas.
- Coordinación entre planificación y presupuesto.
- Control democrático efectivo del poder coercitivo.

Sin estos mínimos, cada transición política reabre la arquitectura estatal desde cero.

Separación clara entre política estratégica y ejecución técnica

El liderazgo político define dirección.

La burocracia profesional ejecuta con estabilidad.

Cuando ambas dimensiones se confunden, la continuidad se debilita. El Estado inteligente requiere fronteras funcionales claras que permitan alternancia política sin desmantelamiento técnico.

En el Ecuador, esta separación ha sido históricamente frágil. Consolidarla implicaría modificar incentivos estructurales y fortalecer cultura institucional.

Articulación sistémica de las dimensiones analizadas en el libro

A lo largo de esta obra se ha demostrado que planificación, política fiscal, transformación productiva, seguridad democrática y servicio civil no son compartimentos aislados.

El Estado inteligente opera como sistema integrado:

- La planificación define prioridades.
- La política fiscal financia sosteniblemente esas prioridades.
- La transformación productiva amplía base económica.
- El servicio civil profesional garantiza continuidad.
- La seguridad democrática protege estabilidad institucional.

Cuando una de estas dimensiones se debilita, el conjunto pierde coherencia.

Mecanismos permanentes de evaluación y aprendizaje institucional

El Estado inteligente no es infalible. Comete errores, pero aprende de ellos. La evaluación no debe ser castigo político ni ritual administrativo; debe ser herramienta estratégica.

La institucionalización de sistemas de evaluación independientes permitiría al Ecuador corregir políticas sin destruir estructuras.

Aprender institucionalmente implica reconocer fallas sin convertirlas en excusa para desmontar reformas completas.

Proyección generacional del proyecto estatal

El Estado inteligente no se consolida en un período gubernamental. Es proyecto generacional. Requiere continuidad en la formación de cuadros técnicos, estabilidad normativa y cultura política orientada al largo plazo.

En el Ecuador, la tentación del corto plazo ha sido recurrente. Superarla implica liderazgo político con visión estratégica y sociedad dispuesta a sostener reformas complejas.

Cierre del capítulo: La inteligencia institucional como decisión histórica

Este capítulo no propone un modelo cerrado ni una fórmula única. Propone una convicción: la inteligencia estatal no surge espontáneamente; es resultado de arquitectura institucional consciente y sostenida.

El Ecuador enfrenta desafíos estructurales profundos: volatilidad económica, fragmentación política, desigualdades territoriales y presiones externas. Administrar estas tensiones bajo lógica reactiva perpetúa fragilidad.

Construir un Estado inteligente implica asumir que la estabilidad institucional es activo estratégico. No es conservadurismo inmóvil; es condición para transformación sostenible.

La inteligencia institucional no elimina el conflicto, pero lo canaliza dentro de reglas claras. No elimina la alternancia, pero la hace compatible con continuidad técnica. No elimina incertidumbre, pero la gestiona con anticipación.

El desafío no es técnico únicamente; es político y cultural.

El Estado inteligente es, en última instancia, una decisión histórica: elegir coherencia sobre improvisación, profesionalización sobre clientelismo y planificación sobre reacción.

Cierre General

Estado Inteligente: una apuesta ética, institucional y generacional para el Ecuador

Este libro no ha sido escrito desde la distancia académica fría ni desde la comodidad del análisis abstracto. Ha sido concebido desde la experiencia directa, desde la observación cotidiana del funcionamiento del aparato público, desde la tensión permanente entre norma y realidad, entre diseño institucional y práctica política.

Estado Inteligente no es una consigna ni una fórmula retórica. Es una tesis estructural. El Ecuador solo podrá consolidar estabilidad, desarrollo y cohesión social si construye una arquitectura institucional capaz de anticipar, coordinar y sostener decisiones estratégicas más allá de coyunturas electorales.

A lo largo de estas páginas se ha demostrado que la inteligencia estatal no se limita a la digitalización o a la modernización administrativa. Es coherencia sistémica. Es articulación entre planificación estratégica, política fiscal sostenible, servicio civil profesional, transformación productiva, seguridad democrática y legitimidad política. Es, en esencia, la capacidad de gobernar el largo plazo sin negar la alternancia democrática.

El problema histórico del Ecuador no ha sido la ausencia de diagnósticos. Ha sido la dificultad para sostener reformas estructurales. Cada gobierno ha intentado introducir cambios; algunos con mayor profundidad que otros. Sin embargo, la fragmentación institucional, la politización recurrente del aparato técnico y la volatilidad económica han debilitado la acumulación de capacidades.

- El Estado inteligente no elimina la política; la ordena.
- No elimina el conflicto; lo institucionaliza.
- No elimina la incertidumbre; la gestiona estratégicamente.

Este libro es, por tanto, una invitación a pensar el Estado ecuatoriano como proyecto histórico, no como administración transitoria. Es una propuesta para abandonar la lógica reactiva y consolidar una arquitectura institucional que permita anticipación, continuidad y aprendizaje acumulativo.

Raíces personales y gratitud familiar

Ningún proyecto intelectual se construye en el vacío. Ninguna obra de esta naturaleza se sostiene sin raíces personales profundas.

Al final de este camino, corresponde reconocer que toda construcción profesional tiene una base afectiva que la sostiene.

Mi esposa, Marjori Torres, y mis hijas, Diana y Tatiana, han sido siempre la fortaleza silenciosa que me ha permitido culminar con éxito cada objetivo en mi vida. En los momentos de exigencia académica, de responsabilidad institucional y de reflexión intelectual intensa, su apoyo ha sido constante. Este libro también es resultado de esa energía familiar que impulsa, sostiene y equilibra.

Trayectoria institucional y experiencia en el Estado

Asimismo, este proyecto es fruto de una trayectoria forjada en distintas instituciones del Estado ecuatoriano que me permitieron comprender desde dentro su complejidad, sus virtudes y sus fragilidades.

Mi gratitud profunda a:

- Universidad Técnica Estatal de Quevedo,
- Universidad Técnica de Babahoyo,

- Gobierno Provincial de Los Ríos,
- Asamblea Nacional del Ecuador,
- Ministerio de Agricultura,
- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP).

En cada una de estas instituciones se forjó experiencia práctica, aprendizaje institucional y comprensión directa del funcionamiento del aparato público. Este libro recoge no solo teoría, sino vivencia estatal concreta.

Formación académica y construcción intelectual

También es justo reconocer que el pensamiento aquí desarrollado se nutre de la formación académica y de la reflexión acumulada a lo largo de años de estudio y ejercicio profesional.

Los conocimientos adquiridos en la Maestría en Políticas y Gestión Pública de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) permitieron profundizar la comprensión técnica y estratégica de la administración pública contemporánea.

Asimismo, corresponde expresar un reconocimiento profundo a las instituciones académicas donde se forjó la base intelectual que sustenta esta obra.

A la Universidad Complutense de Madrid, donde durante cuatro años de intensa formación doctoral se consolidó el pensamiento crítico que permitió alcanzar el grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública, en una de las universidades más importantes y prestigiosas de España.

A la Universidad de Jaén, también en España, donde se obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) como investigador, fortaleciendo rigurosamente la metodología y la disciplina académica. A La Comisión Económica para América Latina CEPAL- ILPES, en su sede de Chile.

Y a la Universidad de Las Américas en Ecuador, donde se obtuvo el título de Magíster en Economía, ampliando la comprensión estructural de los fenómenos económicos que atraviesan la acción estatal.

Cada una de estas instituciones contribuyó decisivamente a la construcción de una visión integral del Estado, combinando teoría, investigación y práctica pública.

Una decisión histórica

El Estado inteligente no es una meta inmediata ni una solución mágica. Es un proceso acumulativo que exige disciplina institucional, liderazgo político responsable y cultura pública orientada al largo plazo.

Si este libro logra aportar claridad conceptual, estimular debate serio y contribuir a una discusión estructural sobre el futuro del Estado ecuatoriano, habrá cumplido su propósito.

El Ecuador no necesita improvisación constante.

- Necesita coherencia.
- Necesita profesionalización.
- Necesita estabilidad estratégica.
- Necesita, en definitiva, inteligencia institucional.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2020). *La hechura de las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2021). *Gobernanza y gestión pública en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2022). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Jaúl, D. (2020). *Corrupción como proceso organizacional*. CIDE.
- Arellano Gault, D. (2021). *Gestión y políticas públicas en América Latina*. Oxford University Press.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2020). *Gobiernos locales y políticas públicas en contextos de crisis*. Tirant lo Blanch.
- Bresser-Pereira, L. C. (2020). *Construyendo el Estado desarrollista*. CLACSO.
- Cejudo, G. (2020). *Capacidades estatales y gobernanza*. CIDE.
- Cunill Grau, N. (2020). *Control social y rendición de cuentas: una mirada desde América Latina*. CLACSO.
- Cunill Grau, N. (2021). *Democracia, participación y gestión pública*. CEPAL.
- Dargent, E. (2021). *El Estado en América Latina: capacidades y limitaciones*. Fondo Editorial PUCP.
- De la Cruz, R., & Rueda, I. (2020). *Gobernanza multinivel en América Latina*. BID.
- Evans, P. (2021). *Estados desarrollistas y capacidades estatales*. Cambridge University Press.
- García Delgado, D. (2020). *El Estado en disputa: neoliberalismo y alternativas en América Latina*. FLACSO.
- García Delgado, D., & Ruiz del Ferrier, C. (2021). *Estado, desarrollo y políticas públicas en América Latina*. FLACSO.
- Grindle, M. (2021). *Politics and policy implementation*. Harvard University Press.
- Kliksberg, B. (2020). *Más ética, más desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Levi-Faur, D. (2020). *Regulation and governance*. Oxford University Press.
- Mazzucato, M. (2021). *El Estado emprendedor*. Taurus.
- Merino, M. (2020). *La política pública como proceso*. CIDE.
- Merino, M. (2021). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado*. CIDE.
- O'Donnell, G. (2020). *Democracia, agencia y Estado*. Prometeo.

- Oszlak, O. (2020). *Formación histórica del Estado en América Latina*. CLACSO.
- Oszlak, O. (2021). *Repensando el Estado en América Latina*. Paidós.
- Oszlak, O. (2022). *Capacidades estatales y desarrollo en América Latina*. CLACSO.
- Peters, B. G. (2021). *The politics of bureaucracy*. Routledge.
- Ramió, C. (2021). *Administración pública y crisis*. Tecnos.
- Ramió, C. (2022). *La burocracia inteligente: capacidades, algoritmos y futuro del Estado*. Gedisa.
- Ramió, C., & Salvador, M. (2021). *Gobiernos y administración pública en la era digital*. Tecnos.
- Rodríguez Garavito, C. (2020). *Más allá del Estado de derecho*. Siglo XXI.
- Roth Deubel, A. N. (2020). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2020). *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Schneider, B. R. (2021). *Hierarchical capitalism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Subirats, J. (2020). *Innovación social y políticas públicas*. Icaria.
- Subirats, J. (2021). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2020). *Análisis y gestión de políticas públicas* (2.^a ed.). Ariel.
- Tilly, C. (2020). *Coerción, capital y los Estados europeos*. Alianza.
- Weber, M. (2020). *Economía y sociedad* (ed. conmemorativa). Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2020). *Desigualdad urbana y acción pública*. UNAM.
- Ziccardi, A. (2021). *Gobernanza territorial y políticas públicas*. UNAM.

ESTADO INTELIGENTE

Innovación, Gestión y Nuevas Rutas para las Políticas Públicas

"Este libro analiza cómo América Latina puede construir un Estado inteligente basado en innovación, gestión estratégica y nuevas rutas para las políticas públicas. Con una mirada crítica, profunda y contemporánea, Máximo Abel Ramírez Chávez presenta una obra que redefine el sentido de lo público en el siglo XXI"



Red de Investigación
Científica y Desarrollo
Tecnológico **Del Pacífico**


EDITORIAL
SAGA

ISBN: 978-9907-803-17-4



9 789907 803174