

Artículo de investigación

Capacidades de innovación pública: una revisión sistematizada

Public innovation capacity: a systematic review

Matías Parano: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

matiparano@unc.edu.ar

Fecha de Recepción: 16/02/2026

Fecha de Aceptación: 18/03/2026

Fecha de Publicación: 23/03/2026

Cómo citar el artículo

Parano, M. (2026). Capacidades de innovación pública: una revisión sistematizada [Public innovation capacity: a systematic review]. *European Public & Social Innovation Review*, 11, 01-27. <https://doi.org/10.31637/epsir-2026-2445>

Resumen

Introducción: la innovación pública se ha convertido en una temática cada vez más investigada en el marco de la denominada “tercera generación” de reformas, los esquemas de gobierno abierto y la noción de gobernanza. Este interés creciente se ha producido tanto a nivel teórico-académico como en el ámbito de las comunidades de práctica y organismos multilaterales. No obstante, los estudios sobre las capacidades para lograr la innovación pública resultan aún incipientes, convirtiéndolos en un subcampo difuso y poco estabilizado conceptualmente. **Metodología:** para relevar las discusiones al respecto se propuso una revisión sistemática en bases de datos indexadas de relevancia global y regional como: Scopus, ERIH+, Scielo, SAGE y Taylor & Francis entre 2014 y 2025. A partir de las ecuaciones de búsqueda y filtrados a partir de criterios de inclusión y exclusión, se analizaron 69 artículos. **Resultados:** los hallazgos se organizaron a partir de tres ejes analíticos: a) dimensión de circuito de circulación; b) dimensión metodológica; c) dimensión conceptual. **Discusión:** A partir de la revisión se construyen algunas líneas temáticas respecto a las capacidades para innovar en el sector público. **Conclusiones:** el corpus analizado refleja que mayormente se adopta una visión unidimensional privilegiando el aspecto interno-organizacional.

Palabras clave: capacidad; innovación pública; innovación en el sector público; administración pública; burocracia; reforma administrativa; revisión sistemática de la literatura; antecedentes de la innovación.

Abstract

Introduction: Public innovation has become an increasingly researched topic within the framework of the so-called ‘third generation’ of reforms, open government schemes, and the notion of governance. This growing interest has arisen at both the theoretical and academic levels, as well as in the spheres of communities of practice and multilateral organisations. However, studies on the capacities to achieve public innovation are still in their infancy, making it a diffuse and conceptually unstable subfield. **Methodology:** To survey the discussions, a systematic review was conducted in globally and regionally relevant indexed databases such as Scopus, ERIH+, Scielo, SAGE, and Taylor & Francis between 2014 and 2025. Based on search equations and filtered according to inclusion and exclusion criteria, 69 articles were analysed. **Results:** The findings were organised according to three analytical axes: a) circulation circuit dimension; b) methodological dimension; c) conceptual dimension. **Discussion:** Based on the review, some thematic lines were constructed regarding the discussion on the capacity for innovation in the public sector. **Conclusions:** The analysed corpus reflects that a one-dimensional view is mostly adopted, privileging the internal-organisational aspect.

Keywords: capacity; public innovation; public sector innovation; public administration; bureaucracy; administrative reform; systematic literature review; innovation antecedents.

1. Introducción

La innovación pública o innovación en el sector público se ha posicionado como ámbito emergente en el campo de la administración pública y la producción académica ha aumentado notablemente en las últimas dos décadas, colocándola en vías de consolidarse como aspecto de indagación con una cierta especificidad, autonomía y separación de otros tipos de innovación como la innovación privada-empresarial y la innovación social (Galego *et al.*, 2022; Pastor Pérez y Balbinot, 2021; Zurbriggen y Lago, 2014)¹.

No obstante, si bien la innovación pública es presentada por buena parte de la literatura como “la capacidad de construir nuevas respuestas” (Gaete Quezada *et al.*, 2019, p. 148) ante los desafíos de las sociedades contemporáneas, se han soslayado muchas veces las discusiones sobre las condiciones necesarias para ello. Así, dentro de este campo, las estrategias y capacidades de innovación pública pueden considerarse como una línea de indagación “emergente dentro del emergente” en tanto cada vez más recibe atención por parte de académicos y *practitioners* (García-Vegas, 2025; Yoga Bumi Pradana *et al.*, 2022). Esta capacidad de innovación se asocia a la idea de “capacidad de la capacidad” (*ser capaz de ser capaz*). No obstante, este continúa siendo un concepto escurridizo y sobre el que existen diluidos consensos.

1.1. Contribución del estudio

En este punto, si bien puede reconocerse un interesante número de revisiones previas en el campo de la innovación pública (Bran-Piedrahita *et al.*, 2023; Buchheim *et al.*, 2020; Criado *et al.*, 2023; De Vries *et al.*, 2015; Sucupira *et al.*, 2019; Waheduzzaman, 2026); las capacidades para innovar en la esfera pública continúan siendo un tema poco explorado de manera sistemática.

¹ Aunque frecuentemente siguen siendo utilizados como sinónimos o en tándem en algunas revisiones (Restrepo-Medina *et al.*, 2021).

En materia de capacidades de innovación solo pudo rastrearse un estudio previo: Boly *et al.* (2022) analizaron las capacidades de innovación a nivel local (*city governments*) tomando un recorte entre 2010 y 2020 en el repositorio Web of Science (WoS). Así, si bien tanto las capacidades estatales (Cameron y Evans, 2024; Chudnovsky y Olmeda, 2025; Gomes dos Santos y Grin, 2023; Silva *et al.*, 2023) como la innovación pública han sido objeto de revisiones globales o regionales, no ha ocurrido lo mismo con la combinación de ambos campos².

Ante esta situación, el presente estudio busca aportar un relevamiento de las líneas argumentativas, tendencias y perspectivas de abordaje, así como profundizar la indagación conceptual y empírica respecto a *¿Qué capacidades son necesarias para innovar en el sector público? ¿Cómo se construyen y consolidan?* Si se da por sentado que la innovación pública es fuente de capacidades para otros sectores de políticas públicas (salud, educación, infraestructura, desarrollo productivo, entre otras): *¿Cómo se logra ser capaz de ser capaz?* En este punto, se entiende que las políticas de innovación pública pueden ser consideradas como *un particular campo de políticas en sí mismo*, sin negar su transversalidad a otros.

Dicho esto, a partir de aquí el artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se explicitan los aspectos metodológicos de la revisión sistematizada indicando el protocolo de revisión y los criterios de búsqueda y selección. Una vez presentado el corpus y su construcción, se avanza en un análisis de los resultados tomando tres dimensiones:

- a) comunidad y circuito de circulación;
- b) metodológica;
- c) conceptual.

Posteriormente, se discuten las principales líneas conceptuales y de indagación emergentes. Finalmente, se ofrecen algunos comentarios finales sobre los alcances de la revisión y la agenda futura del campo.

2. Metodología

Dicho esto, los objetivos y dimensiones que se plantearon para la revisión fueron:

- a) identificar el *dónde* y *quiénes* se encuentran discutiendo sobre el concepto de capacidades de innovación pública (*dimensión de comunidad o de circuito de circulación*);
- b) captar el *cómo* y *con qué unidades de análisis* se abordan las capacidades de innovación pública en aquellos estudios que fueran empíricos (*dimensión metodológica*); y
- c) visualizar *en qué términos* se discute sobre las capacidades de innovación pública (*dimensión conceptual*).

A partir de estos objetivos y siguiendo la propuesta de Criado *et al.* (2018), se plantearon las siguientes preguntas de investigación en relación a las dimensiones y objetivos de relevamiento, tal como se visualiza en la tabla 1.

² Revisiones previas se han orientado o han examinado barreras al proceso de innovación en el sector público (Cinar *et al.*, 2019), las estrategias de gobernanza de la innovación pública y co-creación (Lopes y Farias, 2022; Mu y Wang, 2022), las tipologías y modalidades de innovación en el sector público (Buchheim *et al.*, 2020) innovación en los servicios públicos (Lima y de Vargas, 2012) y las alianzas o asociaciones público-privadas (Brogaard, 2021).

Tabla 1.*Dimensiones de indagación*

<i>Dimensión de comunidad o de circuito de circulación</i>	<i>Dimensión metodológica</i>	<i>Dimensión conceptual</i>
Pregunta de investigación 1 (PI 1): <i>¿Dónde se han analizado las capacidades de innovación pública (revistas y origen: país/región, nivel de gobierno objeto de estudio y país/zona de referencia, relaciones entre autores)?</i>	Pregunta de investigación 2 (PI 2): <i>¿Cómo se han analizado las capacidades de innovación pública hasta el momento (tipo de estudio, técnicas de investigación y enfoques metodológicos)?</i>	Pregunta de investigación 3 (PI 3): <i>¿Cuáles son los principales enfoques y los conceptos más destacados en el estudio de la capacidad de innovación pública (temas principales y palabras clave)?</i>

Fuente: Elaboración propia.

Con el interés de cubrir la mayor cantidad posible de revistas especializadas se optó por una búsqueda que contempló cinco repositorios destacados a nivel global: “Scopus”; “European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH+)”; “Scientific Electronic Library Online (SciELO)”; “Sage Journals; Taylor & Francis Online (T&F)” con leves alteraciones que no alterarán el espíritu de la búsqueda pero que permitiera adaptarla a las posibilidades que brinda cada repositorio y sus especificidades. Las ecuaciones de búsqueda contemplaron los tres idiomas seleccionados: inglés, español y portugués (tabla 3).

En inglés se decidió incluir dentro de la ecuación tanto el término *capacity* como el de *capability* dado que fueron empleados en revisiones pre existentes del campo (Yuan, 2022) y, como han reconocido trabajos previos, suelen ser utilizados de manera intercambiable en buena parte de las investigaciones pese a que registran diferencias semánticas (Giest, 2021)³.

Asimismo, se empleó el término *public innovation* y sus respectivas traducciones al español y al portugués como palabra clave porque una nutrida parte de la literatura se refiere en esos términos para distanciar estos procesos, por ejemplo, de la innovación social (*social innovation*).

También se incluyó el uso de *public sector innovation* (PSI) y sus traducciones dado que en muchos estudios se utiliza como sinónimo del anterior⁴. Asimismo, la búsqueda se limitó a campos específicos, a saber, el título, el resumen y las palabras clave. Dicho esto, los criterios de inclusión y exclusión se detallan en la tabla 2.

³ A partir de la primera búsqueda, se decidió incluirlo dado que en inglés se utilizaba tanto *capacity/capacities* como *capability/capabilities*, como se indicó anteriormente. El procedimiento en este caso implicó quitar duplicados que aparecían con ambos booleanos. Si bien en castellano y portugués no existe tal distinción, en inglés ambos términos son relevantes en el contexto de la innovación pública pero registran matices diferentes. Las *capabilities* suelen hacer referencia a las habilidades, competencias o aptitudes organizacionales, y se vinculan con el “saber hacer” (*know-how*) y los recursos intangibles. Por su parte, las *capacities* suelen vincularse más con los recursos e infraestructura.

⁴ Pese a que algunos autores explícitamente diferencian entre innovación pública e innovación en el sector público (Parra y Roth Deubel, 2021).

Tabla 2.*Criterios de inclusión y exclusión*

Campo	Estudios que deben abordar la innovación en el sector público y, particularmente, las capacidades necesarias para ello ⁵ .
Tópico o subcampo	Los estudios debían contener las palabras “public innovation” o “public sector innovation” asociadas a “capacit*” o “capab*” y sus respectivas traducciones en su título, resumen y/o palabras clave para evitar confusiones con conceptos relacionados.
Tipos de publicaciones	Se incluyeron como elegibles los abordajes tanto empíricos como teóricos (dado que el objetivo tres de indagación también los contemplaba). No se consideraron elegibles artículos de reflexión normativa de tipo ensayo. Se admitieron todos los diseños de investigación, incluyendo revisiones sistematizadas.
Rango de publicación	Se recuperaron estudios publicados entre el mes de enero de 2014 y abril de 2025.
Idioma	Fueron considerados escritos en inglés, español y portugués, con un interés particular en incluir estos dos últimos idiomas dado que, mayormente, las revisiones previas tendieron a privilegiar la lengua anglosajona, como el mencionado de Yuan (2022).
Estatus de publicación	Solo se incluyeron artículos publicados en revistas indexadas y con revisión por pares. Se descartaron artículos “en prensa” y libros o capítulos de libros, así como artículos en conferencia (<i>conference papers</i>).

Fuente: Elaboración propia con base en antecedentes del campo (Buchheim *et al.*, 2020; De Vries *et al.*, 2015; de Vries *et al.*, 2018; Lopes y Farias, 2022).

En lo que refiere a la descripción del proceso de selección y los pasos analíticos realizados (protocolo de construcción del corpus), la búsqueda con ecuaciones y descarga de archivos se efectuó entre los meses de abril a mayo de 2025 (23 de abril a 12 de mayo) obteniendo un corpus inicial de 177 registros (fase de identificación). Posterior a ello, se realizó una primera operación de limpieza de los registros en la que se quitaron los duplicados que aparecían con más de un idioma de ecuación de búsqueda (n=159).

Luego de ello, se quitaron los duplicados derivados de aquellos artículos que figuraban en más de una base y se procedió a la normalización de formatos entre los registros de los repositorios (formatos disímiles, faltantes de datos, orden dispar) para la construcción de una pequeña base normalizada común (con nombre del artículo, base de origen, autores, año, DOI y resumen, que eran los datos necesarios para el primer filtro). Luego de ordenar el conjunto de registros, se procedió a una primera recopilación a partir de la lectura de los títulos y *abstracts* (fase de selección).

En esta instancia se excluyeron artículos que correspondían a innovaciones empresariales-productivas, a la literatura de sistemas nacionales y regionales de innovación, o donde la palabra “capacidad” se utilizaba de manera trivial o coloquial, es decir, no en el sentido buscado por la revisión.

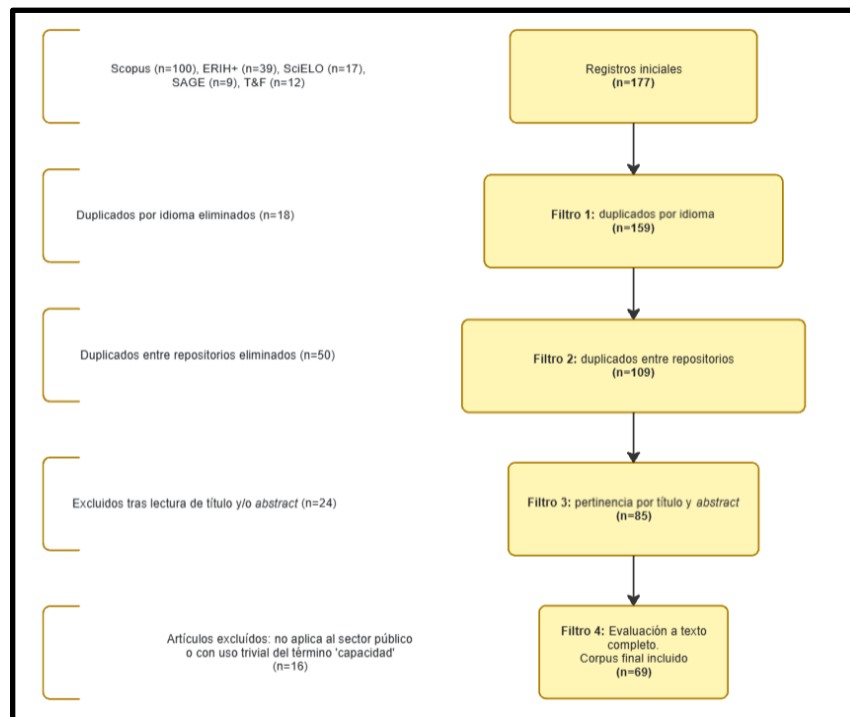
⁵ A diferencia de antecedentes como el de Flynn (2007), no incluimos en el sector público a las empresas de propiedad estatal a partir de considerar que su condición empresarial impone otras lógicas institucionales al momento de innovar, más cercana al sector privado, independientemente de su condición de activos estatales.

Posterior a ello, se realizó una segunda limpieza de los registros que consistió en la unificación y normalización de los formatos del resto de los datos provistos por los repositorios y se realizó un segundo filtro a partir de la lectura de los cuerpos de los artículos en donde se excluyeron aquellos que no tuvieran carácter empírico ni teórico sino de reflexión normativa (fase de elegibilidad).

Finalmente, se procedió a la ampliación manual de los datos de los documentos finales los cuales fueron unificados con la plataforma [Zotero](#) (fase de inclusión). El corpus final para la revisión quedó conformado por 69 artículos. Los resultados finales se detallan en la figura 1 y la tabla 3.

Figura 1.

Diagrama de flujo de la revisión



Fuente: Elaboración propia

Tabla 3
Resultados de la búsqueda por ecuación⁶

Base o repositorio	Ecuación Inglés 1: capacit* AND ("public innovation" OR "public sector innovation")	Ecuación Inglés 2: capab* AND ("public innovation" OR "public sector innovation")	Ecuación Español: capacit* AND ("innovación pública" OR "innovación en el sector público")	Ecuación Portugués: capacid* AND ("inovação pública" OR "inovação no setor público")	Resultados totales	Resultados sin duplicados (por ecuación/ idioma)
Scopus	55	44	1	0	100	88
ERIH+	14	18	3	4	39	35
SciELO	5	2	6	4	17	16
SAGE	5	3	1	0	9	8
T&F	8	4	0	0	12	12
Totales	87	71	11	8	177	159

Fuente: Elaboración propia.

3. Resultados

3.1. Dimensión de comunidad y de circuito de circulación

Si bien el rango de búsqueda para la recopilación de artículos se suscribe solo a los últimos diez años, permite identificar una tendencia de crecimiento hasta el año 2022 (auge) y una parcial caída con posterioridad a ese registro (declive) tal como puede observarse en la figura 27. En lo que respecta a la notación geográfica de artículos académicos, tomando como referencia el país de registro de la revista en la que se publicaba el artículo, se registró que la producción se aglutina mayormente en el denominado “norte global” (más de 75%) con Europa y Estados Unidos encabezando la lista (más de 50% entre ambos)⁸.

⁶ El booleano OR se utilizó para incluir sinónimos o términos relacionados; AND se usó para combinar conceptos clave; las comillas (") se utilizaron para buscar frases exactas que delimitaran el concepto de innovación pública o en el sector público; el uso del asterisco (*) fue utilizado como truncamiento para captar derivaciones y resultados tanto en singular como en plural. De este modo "innov*" capturó "innovación", "innovaciones", "innovar", "innovative", etc; y "capacit*" capturó "capacidad", "capacidades", "capacity", "capacities", etc.; y "capab*" capturaron "capability" y "capabilities". Algunos motores de búsqueda (como Scopus) requirieron una adaptación de sintaxis. La misma se realizó sin alterar los campos de búsqueda generales ni los conceptos incluidos en la ecuación de búsqueda.

⁷ Este “pico” de producción coincide con la pandemia derivada de la COVID-19 en los años 2020-2022 y, posiblemente, ahora retorna a valores “normales”.

⁸ Si bien no necesariamente corresponden las nacionalidades de los autores o las de sus centros de producción (metadato no disponible) y las de las revistas, esta variable *proxy* permite un acercamiento geográfico a los circuitos de circulación de las discusiones teóricas sobre capacidades de innovación pública.

Los países del Sur global, incluida América Latina (12%), contaron con pocos registros (25%)⁹, tal como puede visualizarse en la figura 3. En lo que respecta al idioma de publicación, se observa que casi el 90% del corpus se encontraba en inglés, porcentaje que supera incluso los países anglosajones que representan las revistas¹⁰. Los artículos en español registraron un 9% y el pequeño porcentaje restante correspondió a los artículos en portugués¹¹.

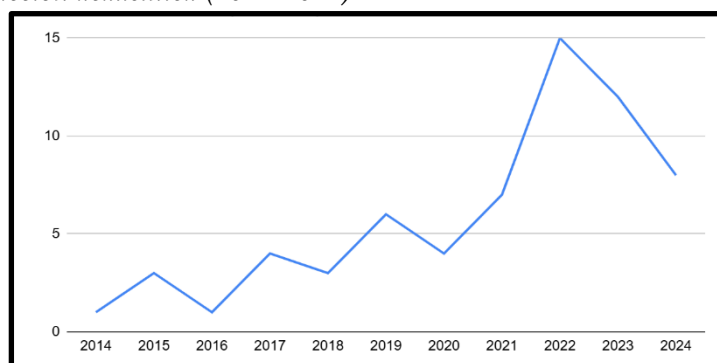
Por otra parte, tomando un análisis y gráfico de relaciones (*network graph*) entre los trabajos no parece un circuito de producción lo suficientemente conectado, los circuitos están aislados y no pareciera haber vínculos ni cooperación (por las conexiones entre citas, por ejemplo, no aparece un bagaje teórico compartido). Esto pareciera ser síntoma de desintegración, esfuerzos individuales y no sistemáticos.

La figura 4 de análisis de conexiones entre autores del corpus muestra la desconexión de la comunidad de producción y la cooperación limitada entre autores, en tanto solo se visualiza una leve conexión en el margen derecho entre autores de la literatura anglosajona y europea (Lewis, Agger, Meijer, Trivellato, McGann).

Así, el campo muestra predominantemente una producción en idioma inglés y una “desconexión” producto de esfuerzos individuales, con redes de autores aisladas (salvo la leve conexión mencionada).

Figura 2.

*Tendencia de la producción académica (2014-2024)*¹²



Fuente: Elaboración propia.

⁹ Adicionalmente, en lo que respecta a las casas editoriales o propietarias de las revistas, más del 65% corresponde a editoriales privadas (universidad privada; conglomerado editorial como T&F o Elsevier) y un 35% a instituciones públicas (universidad estatal, agencia gubernamental, asociación profesional-civil, entre otras).

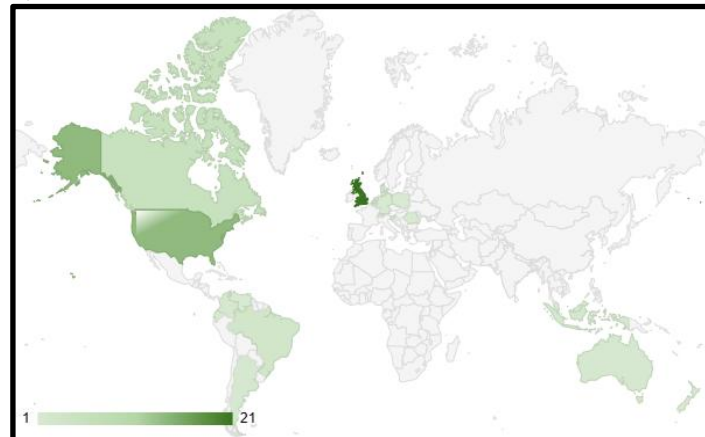
¹⁰ Por mencionar un ejemplo, se registra producción en revistas latinoamericanas (como el caso de Colombia) pero que se publica en idioma inglés, lo cual puede suponerse se debe a que los circuitos de producción y discusión globales se encuentran en ese idioma.

¹¹ Tal como han advertido algunos antecedentes en el campo, este dato no es menor en cuanto que la literatura sobre innovación pública es cualitativamente muy diferente en español (incluyendo España y Latinoamérica) a la producción de origen anglosajona, tal como reconocen antecedentes en el campo (Isaza Espinosa, 2020).

¹² Dado que el registro de 2025 no se encontraba completo (12 meses) se excluyó de la serie. No obstante, se observó una continuación en la tendencia en el primer cuatrimestre correspondiente a ese año.

Figura 3.

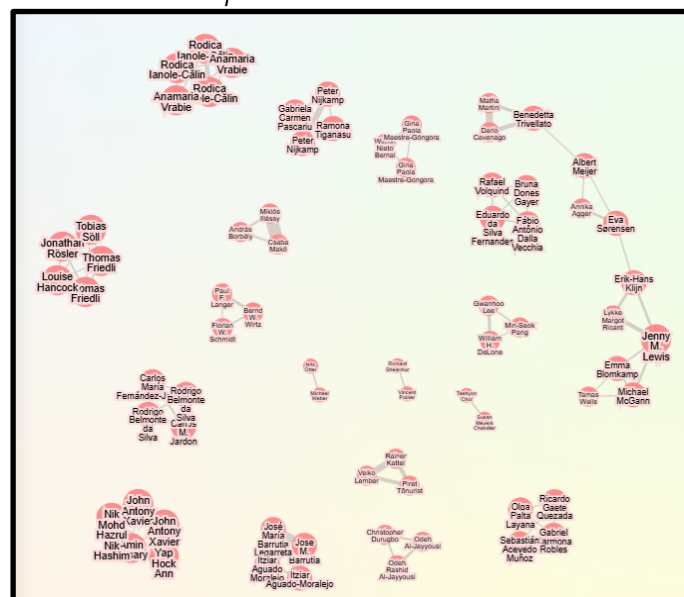
Mapa de producción por países



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.

Análisis de conexiones entre autores del corpus¹³



Fuente: Elaboración propia mediante Research Rabbit.

3.2. Dimensión metodológica

Tal como han propuesto estudios previos (Calvo *et al.*, 2019), al momento de realizar revisiones resulta relevante observar los tipos de producción, los diseños o enfoques metodológicos y las técnicas de indagación, las escalas y unidades de análisis privilegiadas y las fuentes de información o actores privilegiados presentes en el corpus.

¹³ El procesamiento se realizó mediante la aplicación [Research Rabbit](#) la cual procesó las conexiones entre los 71 autores únicos que reconoció a partir de los datos del corpus de la revisión, tomándolos del gestor bibliográfico Zotero.

En lo que se refiere a los tipos de producción, mayormente se corresponden con estudios de naturaleza empírica o de presentación de resultados de indagación (77%). El porcentaje restante (23%) se compuso de estudios teóricos o revisiones (no mencionan metodología ni casos analizados). Tomando aquellos que se catalogaron como empíricos, en lo que respecta a la escala a la que corresponde la unidad de análisis se observa que predomina levemente la escala subnacional (42%) por sobre la nacional (36%)¹⁴.

Dentro de esta escala subnacional predomina claramente la local-municipal (33%). Asimismo, mayormente se observan estudios comparados o de casos múltiples (56%), pero sin registrarse una abrumadora diferencia respecto a los estudios de un único caso (44%). Los abordajes de carácter internacional y regional agruparon menos del 10% de los registros¹⁵. Los enfoques multinivel (más de un nivel administrativo) aparecen como un emergente destacado aunque aún incipiente (1 de cada 10).

En lo que respecta al enfoque o diseño metodológico, predomina el enfoque cualitativo (60%). El enfoque cuantitativo representó un 35%. Solo un pequeño porcentaje (menos de 4%) presenta enfoques mixtos (cualitativo-cuantitativo)¹⁶. En la misma línea metodológica, respecto a las principales técnicas de recolección de datos mencionadas, tomando todos enfoques (cualitativo, cuantitativo y mixto) se mencionaron principalmente a la encuesta (35%), la entrevista semi-estructurada (39%) y la revisión documental (22%).

Discriminando por enfoque, la encuesta fue la técnica más mencionada para el sub-corpus cuantitativo y la entrevista semi-estructurada para el cualitativo¹⁷. De esta forma, entrevistas y encuestas agrupan más del 75% de los registros y se posicionaron como las principales técnicas de recolección de datos primarios. Por su parte, el análisis de fuentes documentales está presente en una quinta parte de los estudios, generalmente junto a alguna de las dos primeras técnicas. El registro de uso de datos secundarios fue muy menor (2%)¹⁸.

Por último, en lo que se refiere a los actores privilegiados en el trabajo de campo como fuente de información, predomina claramente el enfoque hacia las burocracias (58%) y el funcionariado (altos cargos de carrera y directivos o planta política) (19%). La quinta parte restante se distribuye entre las Organizaciones No Gubernamentales o Tercer Sector (7%), las empresas o sector privado (7%), los políticos electos (3%), la ciudadanía (3%) y los asesores externos (3%)¹⁹.

¹⁴ Este dato puede ser leído como síntoma de una tendencia global de respuesta al “nacionalismo” metodológico (donde la unidad de análisis es Estado-Nación o administración de nivel central/federal) del presente siglo: “bajar” empíricamente a la subnacional ante los fenómenos de “desnacionalización” (Jessop, 2006) a partir de considerar que la diversidad de escalas aparece como factor relevante para la comprensión de las políticas gubernamentales (Béland et al., 2024; Huwiler y Bonnet, 2022).

¹⁵ Dentro de la categoría regional (internacional) se registraron mayormente artículos que abordaban el caso de la región europea (Unión Europea).

¹⁶ Cerca del 2% de los artículos no especificaba explícitamente el enfoque ni pudo determinarse con claridad.

¹⁷ En este punto, un emergente destacado en algunos artículos cualitativos fue la mención de recolección de datos por vía de contactos mediados por tecnología, como el caso de videollamadas (Gullmark, 2021).

¹⁸ Esto puede deberse a que, al ser un campo incipiente, las estadísticas y datos producidos por el propio Estado y por organizaciones sociales es aún reducido.

¹⁹ En este punto, contrasta que pese a que varios trabajos remarcen la necesidad de capacidades de tipo relacional (co-creación; participación; colaboración) los actores sobre los que focalizan los estudios son en una inmensa mayoría los agentes gubernamentales (burocracias, funcionarios y, en menor medida, políticos electos).

En este punto, se advierte entonces una preferencia por la escala subnacional y local como unidad de análisis, por la entrevista semi-estructurada y la encuesta dirigida a burocracias, evidenciando una escasez de estudios orientados por el uso de métodos mixtos.

3.3. Dimensión conceptual

Siguiendo una estrategia similar a la desarrollada por autores como Kattel *et al.* (2023) se presenta una vista de los datos agregados por tópico a partir del análisis temático de las palabras clave (*keywords*) de los artículos, entendiendo que la reiteración de conceptos (cantidad de menciones) y la co-ocurrencia de términos (relaciones) puede brindar un primer mapa general de los abordajes teóricos sobre las capacidades de innovación pública.

Dado que se incluía en el booleano de búsqueda, no resulta sorprendente que "*public sector innovation*" sea, con diferencia, el término más recurrente (25 apariciones). Asimismo, hay una fuerte presencia de conceptos como capacidad organizacional, explotación/exploración y colaboración. También emergen términos como "*design thinking*", "*policy labs*" y "*smart cities*" que reflejan tendencias en el campo de la innovación pública.

Más allá de este recuento de ocurrencia, se observan redes conceptuales de vinculación tal como muestran las figuras 5, 6 y 7. Cada una de estas visualizaciones ofrece un nivel de detalle particular: el gráfico de clústeres permite identificar cómo se forman y se interrelacionan las comunidades temáticas en el campo de las capacidades de innovación pública; el gráfico temporal para seguir la evolución de tendencias y su conectividad; y el mapa de calor permite identificar focos conceptuales relativos al campo.

Ahora bien, ¿qué nos dicen estos gráficos en este caso? En el caso del primero, esta visualización de redes suele utilizarse para identificar clusters temáticos y representa las relaciones entre elementos (en este caso, las palabras clave)²⁰. En esta imagen se visualizan seis clusters, cada uno con un color distinto.

En relación a la segunda imagen, esta visualización por superposición superpone una capa adicional de información (en este caso, una variable temporal en años). Así, la salida refleja que términos como "lab", "strategy" y "capability" muestran colores entre verde y amarillo, lo que señala relevancia en los años recientes (2022-2023). Palabras que aparecen en azul o verde (más antiguo), como "project", "public innovation", "citizen", contrastan con nodos amarillos como "policy designer" que sugieren una tendencia emergente o investigación muy reciente. Por su parte, mientras que los términos centrales están muy conectados ("strategy", "lab", "leadership"), actuando como puentes entre diferentes áreas, existen también nodos periféricos menos integrados ("institutional creativity").

En lo que respecta al tercer gráfico, en lugar de mostrar nodos y enlaces individuales como los dos anteriores, se presenta un mapa de calor (*heatmap*) que se corresponde con la concentración de elementos en zonas específicas, esto es, áreas temáticas dominantes en el campo con sus diferentes densidades de investigación. En este caso, las zonas de color más cálido (amarillo intenso) representan una mayor concentración de coocurrencias de términos como "lab", "strategy", "capability", "innovation capacity", "project" e "impact" las cuales aparecen como las áreas temáticas más densas.

²⁰ El tamaño de los nodos refleja la importancia (frecuencia o impacto) del elemento. Los colores indican agrupaciones temáticas o comunidades detectadas mediante algoritmos de *clustering*. La proximidad o distancia entre nodos sugiere similitud o relación más fuerte o más débil. El grosor de los enlaces muestra la intensidad de la conexión.

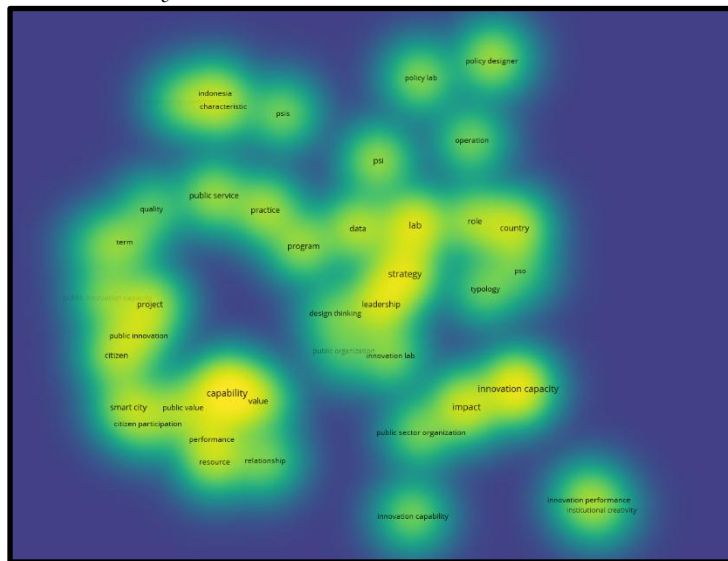
Figura 5.

Figura 6.

Fuente: Elaboración propia a partir de VOSViewer.

Figura 7.

Visualización de clusters (Density Visualization)



Fuente: Elaboración propia a partir de VOSViewer.

Así, el análisis revela que el campo de las capacidades de innovación pública ha transitado desde nociones generales (como “proyecto” o “innovación pública”) hacia un núcleo temático más sofisticado y vinculado con la práctica en la administración pública, donde conceptos como “estrategia”, “liderazgo” y los “laboratorios” actúan como puentes de conectividad en la red académica.

Esta configuración muestra una comunidad que, aunque fragmentada, comienza a converger en algunas áreas de investigación centradas en la capacidad de diseño y el impacto organizacional. No obstante, la persistencia de nodos periféricos y términos aislados (como “creatividad institucional” o “desempeño de la innovación”) sugiere que el subcampo aún presenta espacios de vacancia y una integración conceptual incompleta.

4. Discusión

Por otra parte, además de este análisis en clave bibliométrica y cuantitativa preliminar del corpus, una lectura más cualitativa de los resultados como han realizado otros antecedentes (Braun y Clarke, 2006; Paschoiutto *et al.*, 2024) permite avanzar en la caracterización respecto a los términos y perspectivas en los que se discute sobre las capacidades de innovación pública. ¿Por qué resulta esto relevante? Porque las capacidades estatales presuponen enfoques multidimensionales o, cuanto menos, hay un cierto consenso en ello.

No obstante, los problemas, desacuerdos, discontinuidades analíticas comienzan al momento de considerar *cuáles son esas dimensiones o subdimensiones relevantes*, variando de un enfoque a otro. Ante esta situación, tomando el corpus anteriormente descrito, se propuso analizar y reconstruir las principales tendencias o perspectivas puestas en juego.

En una primera categorización, emergieron del análisis una decena de líneas teórico-conceptuales o grandes grupos de abordajes de las capacidades para la innovación pública. Estas perspectivas muchas veces se entremezclan y se solapan entre sí, por lo que se reconoce que estas categorías no son exhaustivas e incluso muchos de los artículos resultaron difíciles de encasillar en solamente una de ellas. Sin embargo, permite aportar un mapeo general de las tendencias.

En primer lugar, un grupo de textos que interpretan las capacidades de innovación pública en clave de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) o IT (*Information Technology*). Bajo este registro, la capacidad de innovar aparece vinculada a la capacidad tecnológica (*technological capacity*, *IT capability*) y la innovación se asocia con resultados tecnológicos (*technological innovations*) o digitales (*digital innovation*) (Lember *et al.*, 2018; Mu y Wang, 2022).

Así, mayormente son artículos que ponen el acento en cómo los recursos informáticos contribuyen a la creación de valor en las organizaciones del sector público (Maestre-Gongora y Bernal, 2019; Pang *et al.*, 2014), en una línea de estudios mucho más vinculada al gobierno electrónico (*e-government*) y, en el caso de los gobiernos locales, con el paradigma de las ciudades inteligentes (*Smart Cities*) (Barrutia *et al.*, 2022; Woods *et al.*, 2024). No obstante, aunque algunos de los autores destacan explícitamente que la transformación digital en la administración pública se concibe a menudo como el resultado de avances tecnológicos, reconocen que debe prestarse mayor atención a enmarcar estos procesos en entornos organizativos multinivel (Mariani y Bianchi, 2023).

Por otra parte, emergió un grupo de *papers* que vinculan a la capacidad de innovación en el Sector Público con la capacidad de aprendizaje organizacional e interno (*organizational learning*). Son trabajos que vinculan la capacidad de innovación pública con el aprendizaje en las organizaciones de los errores y experiencias fallidas (*learning capacity*), así como el *benchmark*, la difusión de prácticas y la transferencia de políticas (*policy transfer*) (Coletti, 2015).

Por su parte, en propuestas como la de Meijer (2019) se identifican y operacionalizan funciones (movilizar, improvisar, vitalizar, equilibrar y coordinar) de esta dimensión organizacional. En esta clave, también se destacan como elementos de capacidad de innovación pública al Capital intelectual humano (Belmonte da Silva y Fernandez Jardón, 2021), la innovación diaria o cotidiana (*everyday innovation*) y la supervivencia de las innovaciones en las organizaciones (Glor, 2019) ponderando dimensiones como la cultura innovadora, la capacidad de absorción (*absorptive capacity*) y la apropiabilidad (Fernandes *et al.*, 2020).

En una perspectiva similar, otro grupo de producciones pone el eje y reconoce explícitamente a las capacidades ambidiestras de las organizaciones públicas (*organizational ambidexterity in the public sector*) como una forma de potenciar la capacidad de innovación pública. Estas capacidades ambidiestras se refieren a la aptitud de las organizaciones para mantener el equilibrio y resolver las tensiones entre las nuevas innovaciones y el perfeccionamiento de los conocimientos existentes, entre la exploración (*exploration*) y explotación (*exploitation*) (Boukamel y Emery, 2017; Choi y Chandler, 2015; De Silva *et al.*, 2022).

Asimismo, otro conjunto de artículos registra una perspectiva institucionalista y buscan comprender qué características e incentivos organizacionales deben promoverse y aprovecharse para apoyar los resultados de innovación como, por ejemplo, aquellos percibidos por los directivos (*organización administrativa para la innovación*) (Dockx y Verhoest, 2023).

Así, colocan el foco en la capacidad institucional de innovación (*institutional innovation capacity*) (Azamela *et al.*, 2022) y proponen que gran parte de las demandas de cambio y adaptación a las que están sometidas las administraciones modernas pueden solucionarse con medidas organizativas (Antik, 2023) que contemplen aspectos como la colaboración interinstitucional, el liderazgo institucional, la presión de las partes interesadas y la creatividad institucional (*institutional creativity*) (Nilssen y Hanssen, 2022).

Por su parte, otro grupo de los artículos se enfoca en las denominadas capacidades dinámicas (*dynamic-capabilities theory*), marco analítico proveniente del sector privado-empresarial (Teece *et al.*, 1997), y que distingue dentro de las capacidades de innovación (*innovation capabilities*), una dimensión tecnológica (*technological capabilities*), de promoción de mercado (*marketing capabilities*) y de equipo de trabajo (*team capabilities*) (Nik Hashim *et al.*, 2022). En este punto, por ejemplo, el marco es utilizado para distinguir entre unidades administrativas con rutinas consolidadas y otras con rutinas poco formalizadas (Gullmark, 2021).

Otros estudios como el de Mucarsel *et al.* (2023) combinan tres dimensiones típicas del análisis de capacidades dinámicas en el sector público propuestas por autores como Kattel y Mazzucatto (2025; 2020) como lo son: la capacidad de desarrollar rutinas capaces de crear y dar sentido a las cosas (*sense-making*), de conectar y estimular las redes colaborativas con las partes interesadas internas y/o externas (*connecting*), de diseño e implementación de una nueva dirección específica para una organización o área política (*shaping*) y las combinan un marco de capacidades estatales latinoamericano al incorporar las dimensiones de proyecto de gobierno y de liderazgo.

Por otro lado, un grupo de textos focaliza en las capacidades de innovación por parte de las burocracias y se centra en la construcción de capacidades internas (*Building an Internal Capacity to Innovate*) por parte de las agencias gubernamentales (Aragon *et al.*, 2017). Así, aparecen los trabajadores estatales como *cluster* de trabajadores en relación a las políticas de innovación (Makó *et al.*, 2018). En este punto, emerge que una mayor diversidad del personal público conduce a una mayor innovación en los servicios públicos (Cingolani y Salazar-Morales, 2024).

A su vez, aparece el funcionariado como habilitante o bien como obturador de la innovación pública, desarrollando distintas estrategias para ello (Lidman *et al.*, 2022). Asimismo, dentro de este grupo, estudios como el de Kim y Kim (2022) se centran en las diferentes jerarquías burocráticas y proponen tres niveles de análisis (*individual, middle manager, organizational levels*). En la misma línea, algunos estudios remarcen la importancia de las estrategias retóricas para la justificación y legitimación de los procesos de innovación pública ante las burocracias y cómo se materializan estas justificaciones en el lugar de trabajo (Lidman, 2024).

En una línea similar, algunos de los trabajos hacen foco en las capacidades de liderazgo, el liderazgo transformacional (*transformational leadership*) (Yusuf *et al.*, 2023) y el rol de los líderes de innovación (Pratiwi *et al.*, 2024) como elemento necesario y relevante para potenciar las capacidades de innovación en el sector público.

Otro de los grupos de producciones que emerge con notoriedad es el de aquellos estudios que vinculan a la capacidad de innovación pública con la capacidad relacional, asociados a la idea de apertura, gobernanza y redes. Este grupo de estudios ponen el foco en la colaboración interorganizativa, interinstitucional e intersectorial (Trivellato *et al.*, 2021) como una fuente de capacidad de innovación pública.

En este punto, emerge la participación ciudadana como componente central en los modos más innovadores de gestionar lo público (Sønderskov, 2020) en tanto instancias que promueven la asociación y articulación entre los actores y el Estado, la reconstrucción del dañado vínculo Estado-ciudadanía y la legitimación del accionar gubernamental (Guardamagna, 2023). No obstante, en algunos estudios se reconoce que no es suficiente solo la participación para la obtención de capacidades y que debe combinarse con otras acciones de capacidad operacional (*operational capacities*) como el apoyo de la alta dirección a la innovación (Nordli *et al.*, 2025).

En sintonía, emergen estudios que mencionan a los laboratorios de innovación como espacios institucionales privilegiados para el devenir de estos procesos cooperativos, por ejemplo, mediante la promoción de los concursos de innovación (Liotard y Revest, 2024)²¹. Estos *labs* aparecen como fuente de capacidades estratégicas para las políticas públicas (Stoll y Andermatt, 2024) y la capacidad de transformación de las ciudades (Nilssen y Hanssen, 2022), con sus metodologías experimentales para el abordaje de problemas públicos (*public problem solving*) mediante la co-producción y sus metodologías colaborativas (McGann *et al.*, 2021).

No obstante, también se reconoce que este tipo de estructuras o agencias requieren de la construcción de capacidades propias para alcanzar sus objetivos (Lewis, 2021, 2025) y, en ocasiones, resultan institucionalizaciones necesarias y útiles pero no suficientes para mejorar la capacidad pública de innovación (Torvinen y Jansson, 2023). A su vez, este grupo de estudios remarcan la importancia de la vinculación del gobierno con el espacio societal, con organizaciones del Tercer Sector o No Gubernamentales (*NGO engagement*) (Gesierich *et al.*, 2024), por ejemplo, mediante la asociación a *think tanks* como el caso de las fundaciones filantrópicas en la búsqueda de fuentes de capacidad de políticas (*policy capacity*) (Puttick, 2023)²².

Por otra parte, algunos de los trabajos se centran en cómo los gobiernos pueden dotarse de capacidad mediante lo que se denomina como compra pública de innovación (CPI), de adquisición de innovación motivada por la demanda estatal (Morais y Santos, 2023)²³. Es una categoría emergente que se centra en la contratación pública por parte de los Estados de innovaciones producidas en el ámbito privado o societal, como el caso del trabajo de Otter y Weber (2015).

Por otra parte, aparece una línea de estudios emergente que vincula a las capacidades de innovación pública con la innovación basada en el diseño o guiada por el diseño (*design-driven innovation in the public sector*) cuyos elementos nodales son la comunicación entre departamentos, la participación colaborativa y la creación de capacidad de diseño (Chang *et al.*, 2025).

²¹ Los laboratorios de innovación ciudadana como fenómeno y objeto de estudio se han consolidado en la última década (Abad y Freire, 2023; Galindez y Nunez, 2020).

²² Muchas veces las fundaciones filantrópicas tratan de suplir las carencias de competencias y capacidades de la administración municipal para reforzar su capacidad de innovación, tanto con recursos financieros (*financial resources*) como técnico-políticos y simbólicos (*non financial resources*) (Puttick, 2023). Como contracara, otros estudios del campo de las capacidades estatales han remarcado que las ONG dedicadas al desarrollo internacional pueden ser tanto creadoras como destructoras de capacidad burocrática (Campbell *et al.*, 2019).

²³ Si bien las licitaciones y compras son mecanismos organizacionales, este tipo de proceso licitatorio relacional se enfoca en traccionar demanda de innovación al sector privado y social (Sinde Cantorna, 2023).

Asimismo, estos aportes de los métodos de diseño en la innovación pública se destacan tanto a nivel de planificación y ejecución de políticas públicas (*policy design*) como a la inclusión de los perfiles de diseñadores como nuevos agentes en el *staff* de las burocracias públicas, esto es, la emergencia de una “comunidad profesional de diseñadores de políticas” (Whicher y Swiatek, 2022) cuyas competencias y métodos representan un incremento en la capacidad para la innovación (Williamson, 2020).

En este sentido, emerge el “pensamiento de diseño” (*design thinking*) como enfoque para analizar y resolver problemas y como fuente de capacidades pero, al igual que sucede con los *labs* de innovación, también como un modelo analítico que necesita de capacidades específicas para implementarse (*design thinking capabilities; design capability*) (Brinkman *et al.*, 2023)²⁴.

Por último, un conjunto de publicaciones que fueron catalogadas como esfuerzos de marcos integrados. Dentro de esta categoría se ubicaron nueve artículos que resultaban en alguna medida “inclasificables” por incluir una yuxtaposición o combinación de varias de las dimensiones anteriormente mencionadas. Dentro de estos estudios se ubican, por ejemplo, la propuesta de Lewis *et al.* (2018) en la que prima un enfoque organizacional pero que combina con aspectos tales como

- a) impulsores o *drivers* de la innovación: estructuras, procesos y factores contextuales que favorecen u obstaculizan la innovación.;
- b) creación de redes: frecuencia de la comunicación externa a la organización;
- c) liderazgo: cualidades y capacidades de los altos cargos de la organización.

Por mencionar otro ejemplo, Boukamel *et al.* (2019) postulan seis dimensiones de la *innovation capacity* a partir de dos niveles (individual y organizacional) y seis dimensiones interrelacionadas (capacidad de aprendizaje, capacidad conectiva, ambidexteridad, supervisión de riesgos, liderazgo y capacidad tecnológica).

Dicho esto, posteriormente esas diez líneas temáticas fueron recategorizadas (segunda categorización) en cinco grandes grupos que intentan condensar las principales perspectivas que pueden identificarse respecto al corpus analizado. Así, finalmente, los artículos se clasificaron en:

- a) capacidades de innovación pública en clave tecnológica (IT/TIC);
- b) capacidad de innovación pública en clave organizacional-institucional;
- c) capacidad de innovación pública en clave relacional (co-construcción, colaboración y participación);
- d) capacidad de innovación pública derivada del diseño;
- e) esfuerzos de marcos integrados. Los resultados se resumen en la figura 7 y la tabla 4.

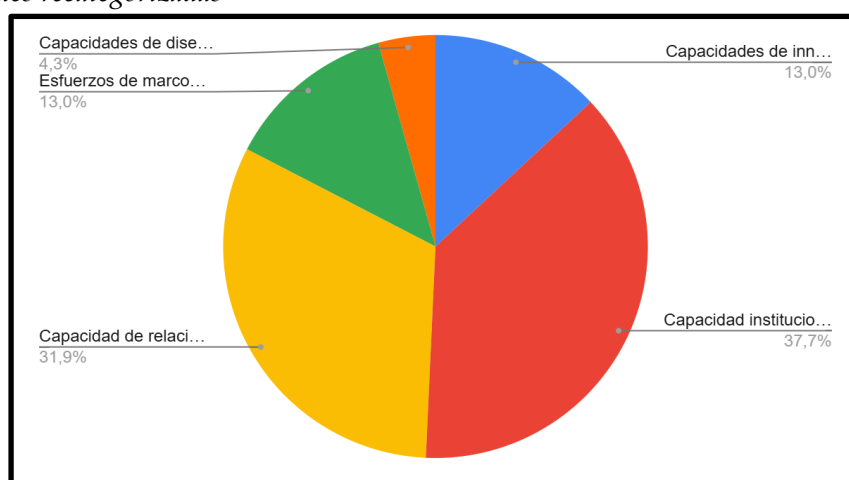
²⁴ En este punto, aparecen nuevamente los laboratorios de innovación como fuente de capacidades para el diseño (*building capability for policy design; capability for policy design*).

Dicho esto, los resultados del análisis cualitativo del corpus revelan una marcada fragmentación teórica donde las capacidades de innovación pública son interpretadas a partir de enfoques que van desde lo estrictamente tecnológico u organizacional hasta visiones relacionales y centradas en el diseño. Esta dispersión confirma que aún persiste una discontinuidad analítica al momento de definir *qué dimensiones deben considerarse y priorizarse* en el análisis de la capacidad de innovación pública.

La recategorización propuesta intenta no solo organizar el subcampo de estudio sino poner de manifiesto el predominio de la clave organizacional-institucional y relacional frente a enfoques emergentes pero aún minoritarios como el diseño o los esfuerzos de marcos integrados y transversales.

Figura 7.

Líneas conceptuales recategorizadas



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.

Líneas conceptuales y enfoques identificados

Primera categorización (10)	Segunda categorización (5)
1. Capacidades de innovación pública asociadas con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)	a) Capacidades de innovación pública en clave tecnológica (IT/TIC)
2. Capacidades de innovación pública asociadas con la capacidad de aprendizaje organizacional e interno	b) Capacidad de innovación pública en clave organizacional-institucional
3. Capacidades de innovación pública asociadas con las capacidades ambidiestras de las organizaciones	
4. Capacidades de innovación pública asociadas con los incentivos organizacionales para alcanzar resultados de innovación	
5. Capacidades de innovación pública asociadas con las capacidades dinámicas	
6. Capacidades de innovación pública asociadas con las capacidades de innovación por parte de las burocracias	

7. Capacidades de innovación pública asociadas con las capacidades de apertura, gobernanza y redes	c) Capacidad de innovación pública en clave relacional (co-construcción, colaboración y participación)
8. Capacidades de innovación pública asociadas con la compra pública de innovación (CPI)	
9. Capacidades de innovación pública asociadas a la innovación basada o guiada por el diseño	d) Capacidad de innovación pública derivada del diseño
10. Capacidades de innovación pública asociadas con esfuerzos de marcos integrados	e) Esfuerzos de marcos integrados de capacidad de innovación pública

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones

Este trabajo buscó contribuir al desarrollo del conocimiento sobre las capacidades de innovación pública. Como resultado de la revisión de la literatura producida en la última década, se destacan tres aspectos a partir de los objetivos trazados. En relación con la dimensión de comunidad y circuito de circulación, se identifica que la producción académica sobre las capacidades de innovación pública pertenece a un campo poco abordado por la literatura, que experimentó un crecimiento en los años de pandemia y post pandemia de COVID-19 (2020-2022) pero que parece haberse ralentizado posteriormente.

A su vez, esta producción se ha centrado en los contextos anglófonos, en tanto la producción es ampliamente dominada por los denominados países centrales del “Norte” global (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia) con un 75% de la producción y con una hegemonía del idioma inglés (90%). Asimismo, existe una fuerte dispersión y desconexión en la comunidad de producción y la cooperación limitada entre autores. Ante este sesgo geográfico y lingüístico, existe una vacante significativa para estudios que analicen las capacidades de innovación en contextos del Sur Global, particularmente en América Latina e Iberoamérica.

En lo que se refiere a la dimensión metodológica, en cuanto a la escala de análisis, a partir del corpus se identifica la preponderancia de los casos subnacionales (regionales y locales). Asimismo, en lo que respecta al enfoque o diseño metodológico, prevalecen los enfoques cualitativos por sobre los cuantitativos, registrando escasos abordajes mixtos. Por otra parte, en lo referido a los actores privilegiados en el trabajo de campo y análisis como fuente de información, predomina claramente el enfoque hacia las burocracias y el funcionariado (altos cargos de carrera y directivos de planta política). En este punto, emerge como imperativo el fortalecimiento de la pluralidad metodológica, la incorporación de escalas multinivel y una ampliación de las fuentes de información.

En relación a los lineamientos teórico-conceptuales, el corpus analizado refleja que mayormente se adopta una visión unidimensional o que privilegia algún aspecto peculiar, principalmente el interno-organizacional²⁵. Esta situación pone en evidencia la necesidad de avanzar hacia marcos integrales y multidimensionales. Son minoritarios los marcos integrados (uno de cada diez trabajos) y del análisis temático surgieron más de una decena de líneas de abordaje que deben continuar profundizando a futuro, al igual que ampliando las lecturas respecto al corpus.

²⁵ Desde la literatura latinoamericana ha sido reconocido como un factor nodal para los procesos de innovación pública pero no el único (García-Vegas, 2025).

No obstante lo dicho, resulta menester reconocer limitaciones con la revisión en términos de cobertura e inclusión. Por un lado, se analizaron artículos localizados en repositorios de alta calidad y relevantes en el campo de las Ciencias Sociales globales y regionales. Sin embargo, se reconoce que una nutrida producción latinoamericana se posiciona en repositorios de menor jerarquía de evaluación, pero no por ello resulta menos valiosa.

En el mismo sentido, dentro del campo de estudios de Administración Pública se publican otros formatos y tipos de documentos además de los artículos como libros, capítulos, artículos en conferencias y congresos internacionales que en este caso no fueron incluidos, al igual que documentos técnicos o reportes de organismos multilaterales y *think tanks* denominados frecuentemente como “literatura gris”.

De este modo, es posible que en la síntesis se hayan omitido algunos trabajos importantes e influyentes en este campo que han aparecido en dichas fuentes. Asimismo, dentro del corpus se decidió incluir revisiones de estado del arte o de naturaleza teórica, pero no así artículos de tipo ensayo o que tuvieran una perspectiva normativa. En el mismo sentido, sólo se contemplaron tres idiomas (español, inglés y portugués) dado que fueron aquellos que se consideraron más relevantes y que resultaban factibles de acuerdo a las competencias. No obstante, podrían haberse contemplado otros como, por ejemplo, el francés donde se han registrado algunos antecedentes en el campo²⁶.

En la misma línea, en cuanto a los conceptos o palabras clave escogidas y ecuaciones de búsqueda, la inclusión y exclusión nunca está exenta de producir omisiones o perder registros pertinentes, sobre todo en el caso de nociones tan elásticas, difusas, polifacéticas y sin consensos consolidados como las de “capacidad” e “innovación”, y por ello tanto más difícil de asir y registrar. Asimismo, en lo que respecta al parámetro de años, contemplar la última década permite esbozar un panorama actualizado de las discusiones, pero quizás impide contemplar relevantes contribuciones previas.

Estas limitaciones no reducen el interés del análisis, ya que este no pretende (ni pudiera hacerlo) ser completamente exhaustivo sino considerar los principales avances de la comunidad académica y la producción vinculada a las capacidades de innovación pública a nivel internacional. Estudios por venir podrían ampliar la revisión bibliográfica sobre este fenómeno en cualquiera de los puntos anteriores u otros en la agenda futura de investigación ante la necesidad de profundizar las indagaciones de este tema emergente en el campo de la innovación pública de manera más sistemática, buscando conectar la investigación con las necesidades de los profesionales y *practitioners* lo cual también facilitará la consolidación de esta área de la gestión pública en el futuro.

Por último, esta revisión tiene en varios de sus ejes un carácter interpretativo en lo que respecta al análisis de contenido y categorización de los trabajos del corpus. La codificación manual de las diferentes categorías de la Capacidad de Innovación Pública (CIP) y sus dimensiones conlleva riesgos de subjetividad que se trataron de reducir, pero asumiendo que los estudiosos de diferentes disciplinas y contextos pueden analizar la información de manera diferente.

Otra línea de la agenda futura debería vincular los elementos de este corpus en otras claves de lectura como la perspectiva de *policy capacity* predominante en los contextos anglófonos o de las capacidades estatales administrativas, relacionales y políticas que ha reconocido buena parte de la literatura iberoamericana.

²⁶ Como por ejemplo de Boukamel (2020).

6. Referencias

- Antik, A. (2023). Organización administrativa para la innovación. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 14(3). <https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v14i3.31197>
- Aragon, R., Schneider, J., Yang, W., Basson, J. y Burton, A. (2017). Impact of Innovation Initiatives in a Federal Government Agency: *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 22.
- Azamela, J. C., Tang, Z., Owusu, A., Egala, S. B. y Bruce, E. (2022). The Impact of Institutional Creativity and Innovation Capability on Innovation Performance of Public Sector Organizations in Ghana. *Sustainability*, 14(3). <https://doi.org/10.3390/su14031378>
- Barrutia, J. M., Echebarria, C., Aguado-Moralejo, I., Apaolaza-Ibáñez, V. y Hartmann, P. (2022). Leading smart city projects: Government dynamic capabilities and public value creation. *Technological Forecasting and Social Change*, 179. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121679>
- Belmonte da Silva, R. y Fernandez Jardón, C. M. (2021). La relación entre capital intelectual humano y capacidad de innovación en el sector público. *Visión de futuro*, 25(2). <https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2021.25.02R.004.es>
- Boly, V., Enjolras, M., Husson, S., Morel, L., Dupont, L. y Benis, L. (2022). Innovation Capacity of City Administrations: A Best Practices Approach. *Journal of Innovation Economics & Management*, 38(2), 169-198.
- Boukamel, O. y Emery, Y. (2017). Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2(22).
- Boukamel, O., Emery, Y. y Gieske, H. (2019). Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 24(3).
- Bran-Piedrahita, L., Valencia-Arias, A., Palacios-Moya, L. y Arias-Vargas, F. J. (2023). Análisis bibliométrico sobre la investigación en innovación dentro de la administración pública. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 13(1). <https://doi.org/10.19053/20278306.v13.n1.2023.16060>
- Braun, V. y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brinkman, G., van Buuren, A., Voorberg, W. y van der Bijl-Brouwer, M. (2023). Making way for design thinking in the public sector: A taxonomy of strategies. *Policy Design and Practice*, 6(3), 241-265. <https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2199958>
- Buchheim, L., Krieger, A. y Arndt, S. (2020). Innovation types in public sector organizations: A systematic review of the literature. *Management Review Quarterly*, 70(4), 509-533. <https://doi.org/10.1007/s11301-019-00174-5>
- Calvo, E., Elverdín, A. S., Kessler, G. y Murillo, M. V. (2019). Investigando las influencias internacionales en las ciencias sociales argentinas. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 9(2). <https://doi.org/10.24215/18537863e055>

- Cameron, B. T. y Evans, B. (2024). Policy capacity research: An overview and bibliography of the international literature, 1978 to 2023. *International Review of Public Policy*, (6:1), Article 6:1. <https://doi.org/10.4000/11whl>
- Chang, W. C., Lin, W. Z., Chen, W. Z., Chiou, W. K. y Lin, O. S. (2025). Design-driven innovation in the public sector: Insights from case studies of initiatives in Taiwan. *Journal of Asian Public Policy*, 1-32. <https://doi.org/10.1080/17516234.2025.2457166>
- Choi, T. y Chandler, S. M. (2015). Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations Management, Leadership & Governance*, 39(2), 139-151. <https://doi.org/10.1080/23303131.2015.1011762>
- Chudnovsky, M. y Olmeda, J. C. (2025). Revisión de literatura sobre capacidades estatales. En A. Álvarez, D. Carbonell, M. Cárdenas, G. Lotta, S. Mazzuca, C. de Melo, C. Trivelli, A. Urrejola y A. Urrutia, *Repensar las capacidades estatales*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2526>
- Cingolani, L. y Salazar-Morales, D. (2024). The role of public workforce diversity and the administrative ecosystem in advancing digital public service innovation. *Public Management Review*, 26(10), 2966-2991. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2303609>
- Coletti, P. (2015). Public Policy Design: How to Learn From Failures. *World Political Science*, 11(2). <https://doi.org/10.1515/wps-2015-0008>
- Criado, J. I., Alcaide-Muñoz, L. y Liarte, I. (2023). Two decades of public sector innovation: Building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results. *Public Management Review*, 0(0), 1-30. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2254310>
- De Silva, M., Howells, J., Khan, Z. y Meyer, M. (2022). Innovation ambidexterity and public innovation Intermediaries: The mediating role of capabilities. *Journal of Business Research*, 149, 14-29. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.05.013>
- De Vries, H., Bekkers, V. y Tummers, L. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- De Vries, H., Tummers, L. y Bekkers, V. (2018). The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 159-176. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>
- Dockx, E. y Verhoest, K. (2023). *Dissecting the organization matters: Gauging the effect of unit-level and organization-level factors on perceived innovation outcomes*. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/09520767231193605>
- Fernandes, E. da S., Vecchia, F. A. D., Volquind, R. y Gayer, B. D. (2020). Inovação no setor público: Análise de um órgão estadual de meio ambiente e estudo de casos. *The Journal of Engineering and Exact Sciences*, 6(1). <https://doi.org/10.18540/jcecvl6iss1pp0092-0097>

- Galego, D., Moulaert, F., Brans, M. y Santinha, G. (2022). Social innovation & governance: A scoping review. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 35(2), 265-290. <https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1879630>
- García-Vegas, R. (2025). Capacidades institucionales para la innovación. Revisión de experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 88, 197-234. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a333>
- Gesierich, S., Jørgensen Nordli, A. y Arundel, A. (2024). NGO engagement in the creation of public service innovations: A configurational, explorative approach. *Public Money & Management*, 1-11. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2410806>
- Giest, S. (2021). *The Capacity to Innovate: Cluster Policy and Management in the Biotechnology Sector*. University of Toronto Press.
- Glor, E. (2019). Studying the impact of innovation on organizations, organizational populations and organizational communities: A framework for research. *Innovation Journal*, 19, 1-20.
- Guardamagna, M. (2023). ¿Inciden las innovaciones del sector público en el vínculo Estado-sociedad? Aportes teórico-metodológicos para evaluar políticas públicas participativas en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 85, 271-302.
- Gullmark, P. (2021). Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations' innovation capabilities. *American Review of Public Administration*, 51(7), 509-525. <https://doi.org/10.1177/02750740211010464>
- Kattel, R., Haverkamp, K., Kalema, N. y Kofler, J. (2023). *New public management and innovation policy: A systematic literature review*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Kattel, R. y Mazzucato, M. (2025). Política de innovación orientada a la misión: Capacidades dinámicas en el sector público. En D. Gómez-Álvarez y C. Rentería Marín (Eds.), *Pensar fuera de la caja burocrática: Laboratorios de innovación pública en América Latina*. Debate.
- Kim, M. Y. y Kim, S. W. (2022). Deriving Public Innovation Capacity: Evidence From the Korean Public Sector. *Frontiers in Psychology*, 13. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.898399>
- Lember, V., Kattel, R. y Tõnurist, P. (2018). Technological capacity in the public sector: The case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 214-230. <https://doi.org/10.1177/0020852317735164>
- Lewis, J. M. (2021). The limits of policy labs: Characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, 4(2), 242-251. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1859077>
- Lewis, J. M. (2025). Policy design labs and uncertainty: Can they innovate, and retain and circulate learning? *Policy Design and Practice*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/25741292.2025.2460821>

- Lewis, J. M., Ricard, L. M. y Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288-307. <https://doi.org/10.1177/0020852317694085>
- Lidman, L. (2024). *The Gap Between the Rhetorical Why and the Practical What and How of Public Sector Innovation*. *International Journal of Public Administration*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2023.2197175>
- Lidman, L., Gustavsson, M. y Fogelberg Eriksson, A. (2022). Innovation Support in Swedish Municipalities – Challenges on the Way to Increased Innovation Capacity in Public Organisations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(3), 25-44. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v26i3.7003>
- Liotard, I. y Revest, V. (2024). Grand Challenges, Innovation Policy, and Contests: Illustrative Cases in the United States and Europe. *Journal of Innovation Economics & Management*, 43(1), 187-214. <https://doi.org/10.3917/jie.pr1.0148>
- Lopes, A. V. y Farias, J. S. (2022). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 114-130. <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>
- Maestre-Gongora, G. P. y Bernal, W. N. (2019). Conceptual Model of Information Technology Management for Smart Cities: SmartICity. *Journal of Global Information Management*, 27(2), 159-175. <https://doi.org/10.4018/JGIM.2019040109>
- Makó, C., Illéssy, M. y Borbély, A. (2018). Diverging workplace innovation trajectories in the European public sector (a preliminary cross-country comparison). *Zarządzanie Publiczne*, 3(45), 44-59. <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.03>
- Mariani, I. y Bianchi, I. (2023). Conceptualising Digital Transformation in Cities: A Multi-Dimensional Framework for the Analysis of Public Sector Innovation. *Sustainability*, 15(11), 8741. <https://doi.org/10.3390/su15118741>
- Mazzucato, M. y Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>
- McGann, M., Wells, T. y Blomkamp, E. (2021). Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, 23(2), 297-316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1699946>
- Meijer, A. (2019). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498102>
- Morais, C. y Santos, A. (2023). The definition and monitorization of innovation procurement policies in the EU Countries: Definición y seguimiento de las políticas de contratación pública de innovación en los países de la Unión Europea. *European Public & Social Innovation Review*, 8(1). <https://doi.org/10.31637/epsir-2023-222>

- Mu, R. y Wang, H. (2022). *A systematic literature review of open innovation in the public sector: Comparing barriers and governance strategies of digital and non-digital open innovation*. *Public Management Review*.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2020.1838787>
- Mucarsel., L., Barile., A. C., Bhat, M., Mucarsel., L., Barile., A. C. y Bhat, M. (2023). Construyendo capacidades para la innovación orientada: La respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 76, 33-54.
<https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5718>
- Nik Hashim, N. M. H., Hock Ann, Y., Ansary, A. y Xavier, J. A. (2022). Contingent Effects of Decision-making and Customer Centricity on Public-Sector Innovation Success. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 34(1), 36-70.
<https://doi.org/10.1080/10495142.2020.1761000>
- Nilssen, M. y Hanssen, G. S. (2022). Institutional innovation for more involving urban transformations: Comparing Danish and Dutch experiences. *Cities*, 131.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103845>
- Nordli, A. J., Arundel, A., Katona, M. y Rosta, M. (2025). Does User Involvement in Developing Public Sector Innovations Improve Outcomes? A Set-Theoretic Analysis of European Data. *Administration & Society*, 57(1), 34-69.
<https://doi.org/10.1177/00953997241287780>
- Otter, N. y Weber, M. (2015). Determinants of Public Sector Innovation: The Example of Capacity Development in Public Procurement. *Central European Public Administration Review*, 13(1). <https://doi.org/10.17573/ipar.2015.1.01>
- Pang, M. S., Lee, G. y DeLone, W. H. (2014). IT Resources, Organizational Capabilities, and Value Creation in Public-Sector Organizations: A Public-Value Management Perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), 187-205.
<https://doi.org/10.1057/jit.2014.2>
- Paschoiotto, W. P., Cunha, C. J. C. D. A. y Silva, S. M. D. (2024). Liderança no processo de inovação colaborativa no setor público: Uma revisão integrativa. *Revista de Administração Pública*, 58(1). <https://doi.org/10.1590/0034-761220230037>
- Pastor Pérez, M. P. y Balbinot, Z. (2021). Innovación social y frugal: ¿de qué estamos hablando? *Innovar*, 31(81). <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n81.95576>
- Pratiwi, P., Amalia, S., Wahyuadianto, A., Masrully, M. y Setya Nugroho, C. (2024). Continuities of Public Service Innovations (PSIs) in Indonesia's Local Governments' Health Services: Whose Initiative Has a Higher Success Rate? *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 27(3), 243. <https://doi.org/10.22146/jsp.78742>
- Puttick, R. (2023). The influence of philanthropic foundations on city government innovation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 47(5), 774-791.
<https://doi.org/10.1111/1468-2427.13203>
- Sønderskov, M. (2020). Councillors' attitude to citizen participation in policymaking as a driver of, and barrier to, democratic innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 25(3).

- Stoll, A. y Andermatt, K. C. (2024). Tab the lab: A typology of public sector innovation labs. *International Review of Administrative Sciences*.
<https://doi.org/10.1177/00208523241280129>
- Sucupira, G., Saab, F., Demo, G. y Bermejo, P. H. (2019). Innovation in public administration: Itineraries of Brazilian scientific production and new research possibilities. *Innovation & Management Review*, 16(1), 72-90. <https://doi.org/10.1108/inmr-03-2018-0004>
- Teece, D. J., Pisano, G. y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Torvinen, H. y Jansson, K. (2023). Public health care innovation lab tackling the barriers of public sector innovation. *Public Management Review*, 25(8), 1539-1561.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2029107>
- Trivellato, B., Martini, M. y Cavenago, D. (2021). How Do Organizational Capabilities Sustain Continuous Innovation in a Public Setting? *The American Review of Public Administration*, 51(1), 57-71. <https://doi.org/10.1177/0275074020939263>
- Waheduzzaman, W. (2026). Understanding Post-COVID Public Sector Innovation: A Systematic Review of Concepts, Antecedents, Outcomes, Constraints, and Theoretical Perspectives. *Administrative Sciences*, 16(2), 88.
<https://doi.org/10.3390/admsci16020088>
- Whicher, A. y Swiatek, P. (2022). Rise of the policy designer – Lessons from the UK and Latvia. *Policy Design and Practice*, 5(4), 466-482.
<https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2141488>
- Williamson, M. J. (2020). Estudio del aporte de los métodos de diseño en la innovación pública. *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, 103.
<https://doi.org/10.18682/cdc.vi103.4168>
- Woods, O., Bunnell, T. y Kong, L. (2024). Insourcing the smart city: Assembling an ideotechnical ecosystem of talent, skills, and civic-mindedness in Singapore. *Urban Geography*, 45(5), 735-754. <https://doi.org/10.1080/02723638.2023.2233353>
- Yoga Bumi Pradana, I. P., Susanto, E. y Kumorotomo, W. (2022). Bibliometric Analysis of Public Sector Innovation. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 25(3), 297.
<https://doi.org/10.22146/jsp.69862>
- Yusuf, M., Bernardianto, R. B., Satia, H. M. R., Nurhasanah, N., Irwani, I., Setyoko, P. I. y Saputra, A. S. (2023). Investigating the Role Transformational Leadership, Innovative Work Behavior, and Team Member Exchange on Public Service Organization Performance. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11(6).
<https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i6.868>
- Zurbruggen, C. y Lago, M. G. (2014). Innovación y co-creación: Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2).
<https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2245>

AUTOR:**Matías Parano**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Doctorando en Administración Pública. Licenciado en Ciencia Política. Licenciado en Comunicación Social. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina. Líneas de investigación: Administración Pública; gobierno subnacional; innovación pública; políticas públicas.

matiparano@unc.edu.ar

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-4666-266X>