

Capacidades institucionales para la innovación. Revisión de experiencias latinoamericanas¹

Institutional capacities for innovation: a review of Latin American experiences

Capacidades institucionais para a inovação: uma revisão de experiências latino-americanas

Ricardo García-Vegas **Resumen**

Universidad Rey Juan

Carlos

ricardo.garcia.vegas@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0001-9805-5410>

El artículo se centra en el análisis de las capacidades institucionales desarrolladas por las organizaciones públicas, en entornos altamente complejos, para impulsar procesos de innovación sustentados en conocimientos y evidencias. El concepto de capacidad institucional sirve de base en la construcción del marco teórico. Se trata de un concepto clave en la ciencia política y de la Administración para el estudio de las organizaciones, así como de las políticas y servicios públicos. La capacidad institucional define una dimensión externa, relacionada con las habilidades de las organizaciones para construir modelos de gobernanza y, interna, vinculada con las habilidades y los recursos técnico-administrativos de las organizaciones para alcanzar sus objetivos y responder eficazmente a las necesidades de los ciudadanos. Se aborda de forma teórica la trayectoria del concepto de capacidad institucional y se establecerá una relación del concepto con el desarrollo de procesos de innovación pública. El artículo se ha elaborado a partir del análisis documental de los estudios de caso elaborados en el Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública (OIGIP).

¹ Este artículo se elaboró en el marco del Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública, impulsado por la Universidad Rey Juan Carlos, la Escuela de Gobierno de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Fundación Ortega-Marañón. El autor agradece especialmente el trabajo realizado por los investigadores del Observatorio que participaron en la primera convocatoria para la elaboración de estudios de caso.

Palabras clave: innovación pública, capacidad institucional, capacidades administrativas, gobernanza, redes, creatividad, organizaciones públicas.

Abstract

The article analyzes the institutional capacities that public organizations must develop in extraordinarily complex environments to promote innovation processes supported by knowledge and evidence. The concept of institutional capacity is the basis for constructing the theoretical framework. It is a key concept in political science and administration for studying organizations and public policies and services. Institutional capacity integrates in its definition an external dimension related to the abilities of organizations to build governance models and an internal dimension linked to the technical-administrative skills and resources of organizations to achieve their objectives and respond effectively to the needs of citizens. The trajectory of the concept of institutional capacity is theoretically addressed, and a relationship of the concept with the development of public innovation processes will be established. The article was prepared based on the documentary analysis of the case studies from the Inter-American Observatory of Governance and Public Innovation (OIGIP).

Keywords: public innovation, institutional capacity, administrative capacities, governance, networks, creativity, public organizations.

Resumo

O artigo se concentra na análise das capacidades institucionais desenvolvidas pelas organizações públicas, em ambientes altamente complexos, para impulsionar processos de inovação sustentados em conhecimentos e evidências. O conceito de capacidade institucional serve de base na construção do quadro teórico. Trata-se de um conceito-chave na ciência política e da Administração para o estudo das organizações, bem como das políticas e serviços públicos. A capacidade institucional integra em sua definição uma dimensão externa, relacionada com as habilidades das organizações para a construção de modelos de governança, e uma dimensão interna, vinculada às habilidades e aos recursos técnico-administrativos das organizações para alcançar seus objetivos e responder, de maneira eficaz, às necessidades dos cidadãos. Aborda-se de forma teórica a trajetória do conceito de capacidade institucional e será estabelecida uma relação do conceito com o desenvolvimento de processos de inovação pública. O artigo foi elaborado a partir da análise documental dos estudos de caso realizados no Observatório Interamericano de Governança e Inovação Pública (OIGIP).

Palavras-chave: inovação pública, capacidade institucional, capacidades administrativas, governança, redes, criatividade, organizações públicas.

Introducción

La crisis económica y financiera de 2008 y la Pandemia de la COVID-19 han sido coyunturas críticas catalizadoras de importantes transformaciones políticas, sociales y económicas en el mundo (González et al., 2021). Las coyunturas críticas son periodos relativamente cortos que rompen los equilibrios históricos existentes y modifican las lógicas de la trayectoria social e institucional. Son un punto de inflexión que limita las capacidades para comprender y actuar frente a los desafíos sociales e institucionales en los actores públicos, privados o sociales, así como sus capacidades de anticipación a nuevos desafíos que se puedan derivar de la sucesión de estos eventos (Capoccia y Kelemen, 2007, p. 348).

La crisis económica y financiera de 2008 dejó al descubierto las debilidades estructurales del sector financiero como consecuencia de los procesos de desregulación impulsados en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, la reducción de la fiscalización de los nuevos instrumentos financieros y las limitaciones de los mecanismos de gobernanza internacional (Oficina Internacional del Trabajo, 2009; Ocampo, 2009). Las consecuencias sociales de esta crisis fueron devastadoras, produjeron un incremento considerable de la tasa de desempleo, la precarización de los puestos de trabajo, el incremento de las desigualdades y el debilitamiento de los sistemas protección social (Banco Mundial, 2009, 2010).

Por su parte, la pandemia de la COVID-19 generó consecuencias que produjeron la pérdida de millones de vidas humanas, la reducción de los niveles de bienestar de las personas e incidió negativamente en el desarrollo económico de los países, como mostró la caída del producto interno bruto (PIB) mundial de 3,3 % en 2020 (Fondo Monetario Internacional, 2021, p. 8). La pandemia afectó también las interacciones sociales como consecuencia del aislamiento y el distanciamiento social y alteró las dinámicas políticas de los países. Los ciudadanos cuestionaron las capacidades de los liderazgos políticos para enfrentar retos de esta magnitud con una visión novedosa e integral que lograra conectar los desafíos globales y las realidades nacionales o locales (CEPAL, 2021, p. 106).

La revalorización de las organizaciones públicas como actores clave en la gestión de las crisis globales resultó de estas dos coyunturas críticas. Ambas crisis confirmaron que, en un contexto en el cual la humanidad hace frente a riesgos y crisis globales, las organizaciones públicas son indispensables. Su orientación hacia la defensa del interés general es clave en los momentos de alta incertidumbre, porque facilita el desarrollo de capacidades y la movilización de recursos en torno a objetivos colectivos. Además, las políticas y los servicios públicos han demostrado ser instrumentos eficaces para mitigar las consecuencias de las crisis. En el caso de la pandemia, por ejemplo, esto se evidenció con la implementación de medidas sin precedente que estuvieron orientadas a la protección de los grupos más vulnerables de la población y el

sostenimiento de la actividad económica (Fondo Monetario Internacional, 2021, p. 4).

Los riesgos y las crisis globales son eventos que han acompañado la evolución de la humanidad, pero han experimentado una inusitada aceleración como consecuencia de las propias acciones humanas. De no tomarse medidas adecuadas, estos fenómenos incidirán cada vez más en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, lo que configura un futuro caracterizado por crisis recurrentes (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2024). Estos fenómenos presentan una elevada complejidad e incertidumbre, lo cual dificulta el análisis causal con las herramientas y conocimientos actuales (García, 2021, p. 46). Los efectos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, los conflictos regionales, la crisis del agua, la crisis alimentaria, las crisis económicas de alcance global, la ciberdelincuencia, los ciberataques, la proliferación y el uso de armas de destrucción masiva, etc., son ejemplos de riesgos globales a los que hacen frente las organizaciones públicas con capacidades y herramientas novedosas que les permitan actuar de forma proactiva o, simplemente, mitigar sus efectos (Ramio, 2021b, p. 31). No obstante, los modelos y capacidades institucionales desarrollados en el siglo XX, que han perdurado en las primeras décadas del siglo XXI, resultan insuficientes para enfrentar estos desafíos, dada la magnitud y alcance de sus efectos (OECD, 2019; Beck, 1998, p. 26).

En este contexto, la innovación en el sector público es un concepto clave para enfrentar los crecientes riesgos y crisis globales. Su desarrollo en las organizaciones las dota de capacidades y herramientas para adaptarse y gestionar el cambio en entornos cada vez más dinámicos, diversos y complejos (Ferguson, 2019, p. 354). Las capacidades para innovar resultan esenciales para diseñar políticas y servicios que respondan de manera eficaz y efectiva a las demandas políticas y sociales, especialmente, cuando los gestores públicos, en el marco de una coyuntura crítica, disponen de recursos limitados y operan en contextos que podrían agravarse según la evolución de las propias crisis (Abril et al., 2013, p. 76). El desarrollo de capacidades institucionales para la innovación contribuye a mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, al fortalecer sus habilidades para obtener recursos del entorno, aprovechar sus potencialidades internas y maximizar las externalidades positivas de los cambios del entorno (Clausen et al., 2020, p. 163).

Sin embargo, reconocer el valor de la innovación en el sector público no implica que todas las organizaciones públicas sigan trayectorias organizativas similares orientándose al cambio y cultivando la innovación (Ferguson, 2019, p. 364). Las capacidades para innovar, al igual que las habilidades genéricas para cumplir sus objetivos de acuerdo con sus competencias, pueden variar significativamente entre organizaciones, afectando la calidad de las respuestas a las crisis y demandas del entorno (Clausen et al., 2020, p. 163). Esta heterogeneidad plantea interrogantes sobre las condiciones y medidas necesarias para que la innovación se convierta en un proceso estructural y estratégico en la administración pública. Aunque las experiencias

de las crisis podrían actuar como catalizadores de aprendizaje, en la práctica, estas no siempre logran traducirse en desarrollos estratégicos sostenibles que propicien la integración de la innovación como un componente permanente de la gestión organizacional, más allá de las iniciativas reactivas que se ponen en marcha en las coyunturas críticas (OCDE, 2019).

El estudio y la promoción de las capacidades institucionales para innovar en el sector público tiene que enfrentar los estereotipos y prejuicios que han dominado buena parte de la literatura sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas, vinculando las capacidades de innovación con las empresas privadas en entornos dinámicos y complejos (Ramió, 2021a, p. 27). Por un lado, se ha mantenido la idea de que las organizaciones públicas tienen dificultades para innovar debido a las limitaciones derivadas de sus capacidades técnico-burocráticas, la estabilidad e inercia que caracteriza su funcionamiento, las limitaciones a las que hace frente para la experimentación y la rigidez de los marcos normativos que regulan su funcionamiento (Bermúdez, 2021, p. 206; Sørensen y Torfing, 2015, p. 148). Por otro lado, las organizaciones públicas han sido definidas y percibidas por los ciudadanos como entidades deficientes, lentas en la resolución de los problemas sociales e incapaces de adaptarse a los cambios que se producen en el entorno de forma acelerada (Arenilla Sáez, 2011, p. 32). El desarrollo de la nueva gestión pública fue la respuesta a las limitaciones del sector público tras un importante crecimiento orgánico en los 60 y 70 del siglo XX. De acuerdo con el diagnóstico de este enfoque, las organizaciones públicas tienen dificultades para desarrollar capacidades que les permitan brindar alternativas eficaces y eficientes a las necesidades o problemas que afectan a los ciudadanos en contextos de crisis e incremento de las demandas sociales, siendo el mercado la alternativa que se presenta a estas limitaciones. De esta forma se cuestiona la legitimidad de las organizaciones públicas y, en posiciones más extremas, se consideran entidades obsoletas (Baena, 2008, pp. 1-2).

Las organizaciones públicas pueden impulsar mejoras organizacionales que les permitan desarrollar sus capacidades institucionales para innovar, apoyadas en nuevos modelos de gobernanza que faciliten la construcción de alternativas novedosas. En este sentido, se busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿qué capacidades institucionales específicas desarrollan las organizaciones públicas para innovar?

Para abordar a esta pregunta se analizan experiencias innovadoras implementadas en organizaciones públicas latinoamericanas. Esto supone una oportunidad para aproximarse al estudio empírico de las capacidades institucionales para innovar en la región y ofrecer nuevas perspectivas y evidencias sobre el desarrollo institucional en contextos latinoamericanos.

El concepto de “capacidad institucional” es la base en la construcción del marco teórico de este trabajo. Se trata de un concepto fundamental en la ciencia política y la administración para

el estudio de las organizaciones públicas a partir de una dimensión externa, relacionada con las capacidades para construir modelos de gobernanza y una dimensión interna. Esta última se vincula con las capacidades y recursos técnico-administrativos de las organizaciones para alcanzar sus objetivos.

La posibilidad de responder a la pregunta de investigación tiene especial relevancia teórica y empírica. En primer lugar, la innovación, tema central del artículo, es un catalizador del desarrollo económico y social de la humanidad. No es posible comprender el grado de bienestar y progreso que han alcanzado las sociedades desarrolladas sin comprender la utilidad e impacto de los procesos de innovación (Escapa Castro, 2021, p. 231; OCDE, 2015). En segundo lugar, el desarrollo de capacidades institucionales para la innovación ha sido adoptado como objetivo prioritario por un número creciente de organizaciones públicas y se ha convertido en un importante objeto de estudio (Acevedo y Dassen, 2016; Clausen et al., 2020; Kaur et al., 2022; Nambisan, 2008). En tercer lugar, profundizar en el estudio de la innovación, estableciendo una base teórica que se sustente en el concepto de capacidad institucional, permite desarrollar modelos de toma de decisión rigurosos que propicien el cambio y la adaptación de cualquier organización a los riesgos y crisis globales. En cuarto lugar, si bien la agenda de innovación se ha convertido en un tema relevante en las organizaciones públicas y ha ganado impulso (OECD, 2024, p. 32; Sørensen y Torfing, 2015, p. 146), los estudios que han abordado, sistemáticamente, la innovación pública desde la perspectiva del desarrollo de capacidades requieren nuevas contribuciones que atiendan las singularidades de las propias organizaciones públicas, así como la magnitud y alcance de sus resultados en términos de generación de valor público (Ferguson, 2019, p. 354; OECD, 2017, p. 28).

La innovación en el ámbito público

De forma genérica, la innovación se define como un proceso a través del cual se generan bienes y servicios nuevos o mejorados que se diferencian significativamente de lo existente y que se ponen a disposición de los usuarios potenciales (OECD, 2018, p. 20). La innovación no hace referencia, únicamente, a bienes o servicios completamente nuevos o la adopción de ideas revolucionarias y de carácter disruptivas, sino también a la introducción de mejoras sustantivas que supongan su renovación y ampliación, así como la generación de cambios en las organizaciones y personas (Escapa, 2021, p. 234). Estas mejoras son una novedad, una forma diferenciada de atender los desafíos sociales u organizativos en torno a los cuales se han diseñado las alternativas.

De la literatura de innovación se pueden extraer algunas ideas para desarrollar con mayor

profundidad este concepto. Primero, la innovación es un proceso sistémico. Se generan actividades e interacciones entre los actores participantes e intercambio de aprendizajes. No se trata de un proceso lineal y mucho menos rígido, aunque es posible identificar y establecer etapas o fases secuenciales que ayudan a sistematizar las tareas, facilitan su seguimiento y permiten planificar la utilización de los recursos disponibles (Trott, 2017, pp. 32-33; Strand et al., 2014, p. 5). La realidad social muestra que los procesos de innovación son más fluidos, flexibles, con avances y retrocesos inesperados en su desarrollo. Hay etapas que se solapan entre sí o que pueden suprimirse por logros alcanzados antes de lo previsto; es una dinámica poco previsible de choques, tensiones y construcción creativa.

Segundo, la multidisciplinariedad enriquece los procesos de innovación. Al innovar se abordan realidades sociales en las cuales intervienen múltiples variables e interactúan actores con diferentes intereses y enfoques sobre las realidades sociales, en consecuencia, puede considerarse una responsabilidad compartida (Velasco et al., 2007, p. 13). Gracias a la multidisciplinariedad es posible analizar las realidades sociales con lentes distintos, con enfoques contrapuestos, que, si bien pueden entrar en tensión o conflicto, enriquecen el proceso creativo. Con la multidisciplinariedad es posible huir de posiciones deterministas o lineales, y pueden generarse debates que conectan perspectivas e interpretaciones contrapuestas. Esto hasta lograr metaanálisis o metainterpretaciones compartidas que conducen a la definición de los problemas y la construcción de una o más alternativas.

Tercero, el conocimiento es la base de la innovación. Las organizaciones utilizan cada vez más la información y el conocimiento de los que disponen para desarrollar procesos de innovación. Este conocimiento es nuevo, cuando se genera a través de actividades de investigación. Es un conocimiento acumulado cuando se genera a partir de las experiencias y trayectoria histórica de la organización, o puede ser conocimiento aprendido cuando es el resultado de las interacciones con otras organizaciones del entorno (Ramíó, 2021a, pp. 32-33; Velasco et al., 2007, p. 14). La evidencia empírica muestra que el aprendizaje y las experiencias acumuladas son factores determinantes en el éxito de los procesos de innovación impulsados por las organizaciones (Strand et al., 2014, p. 6).

Cuarto, la implementación es una etapa clave en los procesos de innovación. El concepto de “implementación” supone hacer realidad algo, hacer tangible una idea, una invención o una propuesta y dejar atrás las etapas donde han prevalecido los ejercicios estrictamente mentales, para entrar en una nueva etapa caracterizada por los cambios de perspectiva y comportamiento (Rogers, 1983, p. 174). Un producto o proceso puede considerarse una innovación cuando logra superar, en primer lugar, la etapa de ideación, en la cual el resultado que prevalece suele ser el mero esbozo de la idea tras la aplicación de metodologías abiertas y participativas. En segundo

lugar, es importante superar la etapa de prototipado, en la cual se desarrollan presentaciones o muestras limitadas de la alternativa con el objeto de incorporar ajustes o modificaciones que potencien sus atributos (Eggers y Kumar, 2009, p. 17). Solo es posible hablar de innovación cuando el producto o proceso avanza hacia una etapa de materialización, en la cual se planifica su puesta en marcha y la adopción por parte de los usuarios potenciales (OECD, 2019, p. 3).

La innovación pública se define como la generación de productos, políticas y servicios novedosos que responden las necesidades y demandas de los ciudadanos, generando valor público y social. Si bien las instituciones pueden estar plenamente involucradas en el proceso de innovación asumiendo distintos papeles, la innovación supone la construcción de modelos de gobernanza que propician la colaboración entre múltiples actores en los procesos decisionales (Bason, 2010; Bommert, 2010; Nambisan, 2008; Strand et al., 2014; Sørensen y Torfing, 2015).

Las políticas y los servicios públicos son espacios excepcionales para la innovación, debido a las oportunidades que brindan para el desarrollo de procesos de cocreación o coproducción. También se debe a la magnitud y el alcance de sus resultados en términos de generación de valor público y social, y el tipo de capacidades técnico-administrativas y políticas que se requieren para su implementación (Montero, 2017, p. 115). En la literatura destacan los estudios que resaltan los efectos positivos de la innovación en el sector público (Meijer y Thaens, 2021, p. 1). Se ha planteado que la innovación favorece la mejora en la eficacia y la eficiencia de las organizaciones, lo que genera un valor sobre su desempeño y la legitimidad de sus acciones (Bason, 2010, p. 68). La innovación pública potencia la capacidad de las organizaciones públicas para abordar y resolver problemas complejos. Además, el desarrollo de políticas y servicios públicos innovadores tiene un efecto derrama que impulsa otros sectores de la economía y de la sociedad en general (OECD, 2015).

Por su parte, Meijer y Thaens (2021) identificaron varios factores como parte del “lado oscuro” de la innovación pública, enfocados en los efectos perversos que pueden surgir. Estos autores identifican como potenciales riesgos la inestabilidad organizacional, que provoca incertidumbre y estrés entre los empleados y ciudadanos, así como la posibilidad de prácticas ilegales y corrupción debido a la relajación de controles en entornos innovadores. La innovación pública también puede derivar en un mal uso de fondos y falta de control democrático, especialmente cuando se promueven soluciones sin el respaldo adecuado de representantes democráticos. Un riesgo político es la modificación de los equilibrios de poder, con un potencial aumento en la concentración de poder en los estamentos tecnocráticos de la administración pública que podría limitar el control ciudadano y político. Meijer y Thaens (2021) consideran que la innovación es necesaria para enfrentar desafíos y problemas complejos, pero es importante abordarla de forma equilibrada, para preservar la legitimidad y el valor

público de sus resultados.

Capacidad institucional e innovación pública

La utilidad del concepto de “capacidad institucional” radica en su enfoque sistémico, que facilita su integración con la noción de “innovación”. Estos constituyen un marco de referencia ideal para abordar, rigurosamente, los componentes específicos de las organizaciones públicas e identificar con precisión las capacidades necesarias para innovar. Para esto, resulta fundamental definir estos componentes e identificar, con apoyo en la literatura, los factores que impulsan o limitan la innovación en cada uno de estos componentes. Así, es posible contar con una base teórica para definir las capacidades específicas que las organizaciones desarrollan para potenciar la innovación.

La capacidad institucional abarca las habilidades y los recursos de los que disponen las organizaciones para atender a los desafíos colectivos y realizar sus funciones o tareas de manera eficaz, eficiente, efectiva y sostenible (Casado Maestre et al., 2018, p. 130; Wang et al., 2017). La capacidad institucional aborda la relación entre el marco estratégico de las organizaciones, donde se establece su misión, objetivos y valores, y las habilidades y los recursos de las que disponen para su desarrollo. Esta definición incluye conceptos que tradicionalmente han orientado y calificado el funcionamiento de las organizaciones públicas como eficacia, efectividad y sostenibilidad. En la práctica, esto supone el establecimiento de valores que pueden cambiar o modificarse en función de los acuerdos sociales y políticos que dan origen a la arquitectura organizativa y los enfoques de gestión que dominen el estudio de la administración. A partir de esta definición, las capacidades institucionales para la innovación se pueden definir como el conjunto de habilidades y recursos de una organización que se optimizan y orientan para crear bienes y servicios innovadores que generen valor público y respondan tanto a los cambios del entorno como a sus propios objetivos.

Para analizar el concepto de “capacidad institucional”, se pueden emplear modelos como el propuesto por Wu et al. (2015), que plantea una combinación de competencias analíticas, operativas y políticas distribuidas en tres niveles: individual, organizacional y sistémico. Esta propuesta multidimensional facilita la identificación de brechas en las capacidades existentes y la optimización de recursos esenciales para mejorar los procesos de toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. En una línea similar, otros autores destacan que la capacidad institucional abarca tanto componentes internos como externos de las organizaciones públicas, en los cuales el entorno, la estructura organizativa y las personas desempeñan funciones clave. Estas dimensiones se desarrollan a través de capacidades administrativas y de gobernanza, esenciales para alcanzar los objetivos organizativos y responder a los desafíos del entorno (González Medina y Navarro, 2022, p. 91; Rosas, 2019, p. 95; Rosas, 2007, p. 128;

Repetto, 2004, p. 16).

Esta doble dimensión es útil porque abarca las multiplicidades de habilidades y recursos que intervienen en los procesos de innovación, desde la identificación de las necesidades hasta su implementación y evaluación. Las capacidades administrativas se refieren, específicamente, a los componentes internos de la organización, al conjunto de habilidades de carácter técnico-burocrático (gestión de recursos, planificación estratégica y cumplimiento normativo, etc.) en las que se apoya la organización para desarrollar su misión y alcanzar los objetivos estratégicos (Huber y MacCarty, 2004, p. 482). Esta dimensión del concepto de “capacidad institucional” está relacionada con la eficacia de la administración en el cumplimiento de sus tareas y el alcance de sus objetivos con base en los arreglos institucionales y recursos de los que dispone (Sikkink, 1993, p. 3).

Del concepto de “capacidad administrativa” se pueden extraer categorías que sirvan de referencia para analizar sistémicamente las capacidades de innovación en las organizaciones públicas. Los recursos humanos y los modelos de organización son dos categorías que han centrado el estudio de la capacidad administrativa (Sikkink, 1993, p. 3). La categoría de los “recursos humanos” abarca aspectos institucionales como las características del personal público, incluyendo su cantidad y nivel de cualificación, así como los procedimientos que rigen el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón, los sistemas de incentivos y desincentivos que estimulan la promoción y el mérito, además, de aspectos personales como la motivación y las competencias para asumir nuevas responsabilidades y cumplir con las tareas asignadas (Rosas, 2007, p. 128). En cuanto a la categoría organizativa, se plantean aspectos como la disponibilidad de recursos financieros, los objetivos de la organización, las características de su estructura y la delegación de responsabilidades, las competencias asignadas, los sistemas de gestión implementados y el tipo de relación predominante con otras organizaciones públicas, ya sea de cooperación o colaboración, el marco normativo y las características particulares de las políticas que se ejecutan, como sus objetivos y metas (Evans, 1996, p. 530; Rosas, 2007, p. 129). De esta forma, el análisis de las capacidades de innovación debe tener en cuenta los facilitadores y las barreras relacionadas con estas categorías.

Por su parte, las capacidades de gobernanza son las habilidades y los recursos de los que disponen las organizaciones para definir y establecer mecanismos relacionales de trabajo con múltiples actores de acuerdo con objetivos compartidos que motivan y facilitan su movilización (Skocpol, 1985, p. 19). Las capacidades de gobernanza se sustentan en el enfoque de gobernanza, donde se considera que las organizaciones públicas no pueden actuar de manera aislada frente a la complejidad de los problemas sociales y, en consecuencia, las alternativas de política son el resultado de procesos innovadores que supongan la interacción

entre las instituciones y la sociedad (Zurbruggen, 2004, p. 5). Mientras que las capacidades administrativas aseguran la operación interna y las capacidades de gobernanza promueven redes de colaboración con actores externos, creando sinergias entre los múltiples actores para una respuesta integral a los desafíos sociales que pueden propiciar iniciativas innovadoras con potencial para transformar la realidad (Wang et al., 2017, p. 1572).

Al analizar el concepto de “capacidad de gobernanza” es posible identificar también categorías vinculadas a la habilidad de las organizaciones públicas para construir redes estratégicas que integren a diversos actores públicos, privados y sociales, así como el establecimiento de mecanismos, tanto formales como informales, que faciliten el funcionamiento de estas redes en torno a objetivos colectivos (Van Den Berg, 1999, p. 252). Este componente de la capacidad institucional abarca aspectos como la influencia del entorno y los cambios sociales en las interacciones de los actores; la participación, que examina quiénes intervienen en los procesos y de qué manera lo hacen; la negociación, la cual depende de la voluntad política de los actores involucrados y de sus estilos para llegar a acuerdos, y la lucha de poder, que analiza el peso relativo de cada actor en el proceso y las estrategias empleadas para modificar esos equilibrios (Alonso, 2007, p. 20; Rosas, 2007, p. 129).

Los componentes de la capacidad institucional aportan una estructura analítica para identificar los factores que promueven la innovación o, por el contrario, las barreras que dificultan su desarrollo. No obstante, la literatura ha estado dominada por estudios empíricos centrados en el sector privado, los cuales han producido una amplia variedad de matrices y cuadros de mando destinados a analizar las capacidades necesarias para la innovación en las empresas (Damanpour, 1996; Kimberly y Evanisko, 1981; Rosner, 1968; Subramanian y Nilakanta, 1996). Con el auge de la nueva gestión pública, se introdujo la idea de que los hallazgos y aprendizajes derivados de estos estudios, así como los manuales, metodologías y herramientas diseñados para promover la innovación en el ámbito privado, podían ser aplicados directamente al sector público. Esta perspectiva buscaba mejorar el desempeño institucional mediante mayores niveles de eficacia, eficiencia y competitividad.

La innovación pública, así como las propias organizaciones públicas, responden a lógicas diferentes de la privada. La innovación privada se desarrolla en el mercado, donde la competencia entre las empresas determina el ciclo de vida y la sobrevivencia de las organizaciones. Allí, la innovación se orienta a la generación de valor económico y el desarrollo de habilidades y recursos que hagan más competitivas a las empresas, frente a sus rivales, se espera desarrollar productos únicos e inimitables o servicios exclusivos que sean rápidamente adoptados o tengan valoraciones positivas de sus potenciales usuarios. En cambio, la innovación pública se orienta a la generación de valor público, a la atención de problemas sociales que se caracterizan por

una alta complejidad, diversidad y dinamismo (Arenilla y García, 2016, p. 5). Estos problemas se han definido históricamente en la literatura como problemas perversos, al estudiar las características de la planificación pública, debido a las dificultades para su definición y abordaje (Rittle y Webber, 1973, p. 160).

La generación de productos y servicios novedosos en el sector público se produce en sistemas gubernamentales imperfectos que pueden ser más lentos en su funcionamiento, están influenciados por los logros o errores acumulados en el tiempo y por las tradiciones y creencias que priman en la organización y en sus miembros como parte de su cultura organizativa (Kaur et al., 2022, p. 18). El papel de la política es clave a la hora de analizar las singularidades de los procesos de innovación en el sector público. Las organizaciones públicas tienen objetivos políticos, no son entidades completamente asépticas y, en consecuencia, los marcos temporales para la consecución de estos objetivos están marcados por los ciclos electorales y el sentido de urgencia de los cargos electos. Por eso, las dinámicas y los esfuerzos de las organizaciones para definir los problemas sociales y construir posibles alternativas tienen un margen limitado para la reflexión y experimentación.

A pesar de las diferencias y singularidades de las organizaciones públicas y privadas, es posible reconocer semejanzas por el mero hecho de ser organizaciones, es decir, sistemas sociales donde se combinan componentes internos y externos, estratégicos y operativos, para asegurar su funcionamiento y el desarrollo de su misión (Allison, 1980). Los trabajos publicados sobre las capacidades para la innovación en el sector privado han sido de ayuda para avanzar en las investigaciones sobre innovación pública en temas como las características de los marcos estratégicos, el tipo de estructura administrativa, los enfoques que determinan la división del trabajo y las relaciones de poder entre las distintas unidades y estamentos de la organización, la cultura organizativa que orienta las conductas de los empleados y las dificultades para trabajar de manera conectada (Sørensen y Torfing, 2015, p. 148).

A continuación, se precisan los aportes de la literatura sobre los principales facilitadores y barreras de la innovación, estableciendo como estructura de análisis las distintas categorías que pueden extraerse de los componentes del concepto de “capacidad institucional” y el estudio de las organizaciones innovadoras (Arundela, et al., 2019; Bason, 2020; Ferguson, 2019, p. 354; Hilderbrand y Grindle, 1997; Repetto, 2004; Rosas, 2007, p. 129; Van Den Berg, 1999, p. 252): marco estratégico, estructura administrativa, procesos internos, recursos tangibles e intangible, cultura organizativa, recursos humanos y redes estratégicas.

Marco estratégico de las organizaciones

El marco estratégico engloba la misión, los objetivos, los valores y la visión de la organización.

Se considera el marco de referencia que guía el funcionamiento de las organizaciones, orienta la definición de sus tareas y determina el trabajo de sus miembros. En entornos complejos, marcados por los riesgos y crisis globales, se espera que los componentes del marco estratégico estén plenamente articulados entre sí, de tal manera que no haya inconsistencias o contradicciones en la definición y el cumplimiento de las tareas en la organización.

El marco estratégico impulsa la innovación cuando su construcción y contenido reflejan un enfoque novedoso y compartido sobre lo público, e incorporan incentivos reales para promoverla. Para lograrlo, las organizaciones públicas desarrollan capacidades que les permiten identificar tanto las oportunidades como las necesidades de innovación, mediante la transmisión de una visión estratégica integral que contemple perspectivas internas y externas, así como enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (Bommert, 2010, p. 28; Quinn, 1985, p. 81).

Hay que tener en cuenta que las organizaciones públicas responden a los enfoques de gestión pública que dominan la orientación estratégica de las instituciones y cada uno cuenta con aproximaciones diferentes a la innovación. El enfoque clásico de naturaleza weberiana dominó buena parte del siglo XX y se ha valorado como un enfoque que limita la innovación, la adaptación y la transformación en las organizaciones del sector público, debido a la preeminencia de modelos organizativos jerarquizados, rígidos y pocos flexibles, y una concepción restringida de la participación de los actores del entorno de la organización en el desarrollo de las políticas y servicios públicos (Sørensen y Torfing, 2015, p. 161).

Cuando las organizaciones públicas institucionalizan el concepto de “innovación” en la definición de su misión, visión y objetivos, esta deja de ser un concepto ajeno a la propia organización y termina permeando en todos sus componentes. De esta forma, las instituciones se orientan al desarrollo de mecanismos de aprendizaje y adaptación a las transformaciones del entorno para dar respuestas novedosas a las demandas de los ciudadanos. Para ello, se requiere de un liderazgo con clara orientación al cambio que emprenda acciones de arriba hacia abajo, a través de las cuales se transmita una visión estratégica donde se reconoce el valor de la innovación y se garantiza la dotación de los recursos para su desarrollo (Koch y Hauknes, 2005, p. 44; Pinchot y Pellman, 1999, p. 105; Quinn, 1985, p. 81).

Estructura administrativa

La estructura administrativa hace referencia al marco que define las relaciones internas de la organización y los procesos decisionales que determinan su funcionamiento entre sus distintos componentes internos. Este concepto incluye la división de las tareas y la definición de mecanismos estables de coordinación dentro de las organizaciones (Waterman et al.,

1980, p. 19). Cuando está alineada con un marco estratégico orientado hacia la innovación, la estructura administrativa puede ser un factor clave para impulsar la innovación (Quinn, 1985, p. 81). Esto ocurre especialmente cuando incorpora mecanismos para monitorear los cambios en el entorno, permitiendo la adaptación a nuevos desafíos. La capacidad para crear estructuras basadas en principios de flexibilidad y apertura, que supere los modelos excesivamente jerarquizados y facilite tanto la gestión del conocimiento como la inteligencia colectiva, fomenta la innovación en las organizaciones (Ferguson, 2019, p. 359; Menzel et al., 2007, p. 737; Ramió, 2021a, p. 36).

La estructura administrativa también se convierte en un importante impulsor de la innovación cuando las organizaciones logran generar capacidades para brindar respuestas estructurales, transversales e interdisciplinarias a las necesidades y desafíos que atienden como parte de su misión (Nambisan, 2008, p. 28), mediante la creación de espacios de trabajo para el pensamiento estratégico, comités, equipos, laboratorios, observatorios o unidades específicas que apoyen los procesos innovación y su implementación (Koch y Hauknes, 2005, p. 39; Miller y Friesen, 1982, p. 5; Ramió, 2021a, p. 34). El trabajo de estas estructuras tiene las siguientes ventajas en las organizaciones públicas: pueden brindar una oportunidad para integrar otros actores públicos, privados y sociales en procesos de deliberación y cocreación de políticas y servicios públicos (Esguevillas, 2013); ayudan a contrarrestar las limitaciones derivadas de la existencia de una estructura administrativa inspirada en el enfoque clásico de la administración; reducen los efectos negativos de las rigideces de la organización; facilitan la adopción de nuevas metodologías para el desarrollo de iniciativas abiertas y colaborativas; promueven el aprendizaje y se convierten en espacios seguros para la experimentación y la toma de riesgos (OECD, 2017, p. 140). En este sentido, cualquier iniciativa de esta naturaleza requiere que las organizaciones públicas la integren en su estructura administrativa e impulse su institucionalización (Alsina et al., 2020, p. 95).

Sin embargo, el diseño y funcionamiento de la estructura administrativa puede responder modelos tradicionales que limitan la colaboración, el trabajo en equipo y la conformación de redes especializadas para el intercambio de conocimientos. En este caso, predomina un enfoque clásico de la administración, basado en el desarrollo de estructuras rígidas, cerradas y altamente jerarquizadas (Bommert, 2010, p. 21). En ese escenario, la estructura administrativa se convierte en una barrera a la innovación.

Procesos internos

Los procesos internos son el conjunto de estándares, protocolos y reglas que guían las acciones rutinarias que se desarrollan en las organizaciones. La existencia de procesos internos formales fortalece las capacidades técnico-burocráticas de las organizaciones para

desarrollar, desde un enfoque weberiano, modelos de trabajo especializados que articulan las tareas y orientan los procesos decisionales con criterios objetivos y no discrecionales. Los procesos internos tienen entre sus fines asegurar la vigencia del principio de legalidad en la Administración, garantizar la igualdad de los ciudadanos ante las instituciones y reducir los riesgos de corrupción. En consecuencia, no son una barrera para la innovación en el ámbito público.

Para establecer una relación negativa entre procesos internos e innovación habría que considerar otros factores, como una orientación hacia la perpetuación del statu quo, la existencia de mecanismos rígidos y estrictos de control interno y el tipo de percepciones que prevalecen entre los miembros de la organización sobre la utilidad y aplicación de los procesos (Eggers y Kumar, 2009, p. 33). La existencia de percepciones negativas, que podrían estar influenciada por los estereotipos que históricamente se han promovido en torno a la administración pública, puede desincentivar e invisibilizar las oportunidades reales para la innovación dentro y fuera de la organización (OECD, 2017, p. 32). En cualquier caso, se espera que la aplicación de los procesos internos adquiera un carácter flexible y adaptativo, frente a modelos que primen la regulación y el control y se conviertan en barreras para la innovación (Harris y Albury, 2009, p. 20).

Recursos tangibles e intangibles

Los denominados recursos tangibles incluyen los recursos presupuestarios, la infraestructura y los recursos logísticos. Se podría afirmar que son barreras importantes para la innovación es la falta de financiación y la imposibilidad de contar con recursos presupuestarios excedentarios para la experimentación en las organizaciones públicas, así como la existencia de procesos presupuestarios fragmentados basados en una visión de corto plazo que requiere arduos procesos de negociación, limita los ejercicios de planificación y el desarrollo de nuevas iniciativas (Strand et al., 2014, p. 15). En consecuencia, la dotación de recursos y la adopción de mecanismos flexibles para facilitar la experimentación son impulsores de la innovación (Acevedo y Dassen, 2016, p. 50). Por otra parte, la existencia de espacios adecuados con dotación de equipos tecnológicos y materiales de trabajo acordes a las tareas se ha considerado en la literatura un factor que potencia la innovación (Nambisan, 2008, p. 16; Menzel et al., 2007, p. 16).

Los recursos intangibles incluyen el conocimiento, la reputación y los factores tecnológicos no visibles. El conocimiento se adquiere mediante los procesos de intercambio de experiencias con otros actores, pero también subyace en la propia organización gracias a la acumulación de aprendizajes derivados de su trayectoria histórica y las capacidades de sus recursos humanos. El concepto de “intraemprendimiento” es clave para comprender el papel de los servidores públicos en la transformación de las organizaciones públicas, mediante el aprovechamiento de

sus experiencias y el conocimiento en el desarrollo de iniciativas innovadoras (Eggers y Kumar, 2009, pp. 34, 43; Pinchot y Pellman, 1999, p. 105). El uso adecuado del conocimiento en las organizaciones, junto a los datos y la información, “ayudan a reducir los costos y riesgos de la experimentación, brindan una mejor imagen de lo que funciona y lo que no, y ayudan tanto a los funcionarios públicos como al público a identificar problemas y generar ideas sobre cómo mejorar las políticas y los servicios” (OECD, 2017). Por otra parte, los recursos tecnológicos, que pueden ser definidos, dependiendo de su naturaleza, como recursos tangibles e intangibles en las organizaciones, son impulsores de mejoras e innovación en el sector pública en función de su mayor disponibilidad, integración y utilización por parte de los miembros de la organización. Sin embargo, pueden ser también una importante barrera cuando no se producen de forma adecuado su integración en las organizaciones (Strand et al., 2014, p. 14; Sørensen y Torfing, 2015, p. 150).

Cultura organizativa

La cultura organizativa hace referencia al conjunto de creencias y valores que orientan las conductas de los miembros de la organización en sus relaciones formales e informales. La cultura organizativa influye en la orientación de las tareas y en los resultados de la organización, pues alimenta la identificación de sus miembros con la misión y los objetivos estratégicos, favorece el establecimiento de relaciones de camaradería entre sus miembros y crea diferencias con otras organizaciones a partir de sus valores y conductas. Las organizaciones públicas transmiten valores al entorno social, a través de las políticas y servicios públicos.

Las creencias y los valores de las organizaciones influyen también en etapas decisionales de los procesos de innovación como la identificación y definición de los problemas, la construcción de alternativas y la orientación de los recursos para su implementación. En este sentido, una cultura organizativa abierta, plural y colaborativa es un importante impulsor de la innovación y catalizador de la participación ciudadana (Nambisan, 2008, p. 28; Eggers y Kumar, 2009, p. 124). Pueden sumarse como impulsores de la innovación la preeminencia de conductas entre los miembros de la organización con una clara orientación al cambio, con capacidades de adaptación y disposición a asumir riesgos (Pinchot y Pellman, 1999, p. 105).

Sin embargo, la cultura de aversión al riesgo es una de las barreras que frecuentemente se menciona en la literatura asociada a la cultura organizativa. Si bien se encuentra presente en las organizaciones privadas y sociales, en el caso de las organizaciones públicas se ve potenciada por “la obligación de mantener la continuidad, la necesidad de brindar estándares aceptables en los servicios clave y la rendición de cuentas a los contribuyentes, a través del parlamento y las autoridades locales” (Mulgan y Albury, 2003, p. 33). La aversión al riesgo también se ve multiplicada por el escrutinio cotidiano de los medios de comunicación y los partidos políticos

de oposición, cuya tendencia, más allá de las lógicas derivadas de la experimentación de nuevas fórmulas en las políticas y servicios públicos, será cuestionar las iniciativas fallidas que se hayan promovido desde una entidad pública con el fin de obtener réditos electorales (Bommert, 2010, p. 21).

Recursos humanos

Los recursos humanos son servicios productivos que son ofertados por las personas, a partir de sus habilidades, experiencias y conocimientos para realizar las tareas que son asignadas y tomar decisiones en una organización (Grants, 2005, p. 143). Las personas son el epicentro de los procesos de innovación en las organizaciones, pero hay que tener en cuenta que si bien su liderazgo es clave en la promoción de iniciativas que generen un efecto transformador en las organizaciones desde abajo hacia arriba, se corre el riesgo de que los esfuerzos meramente individuales se diluyan en una organización si esta carece de arreglos institucionales para la promoción de la innovación. Podría darse el caso que en un marco institucional débil las actuaciones individuales se guíen por objetivos personales y no institucionales, por lo que se limitaría sensiblemente el alcance e impacto de cualquier iniciativa innovadora (Kaur et al., 2022, p. 48).

La política institucional dirigida a la gestión de los recursos humanos es un importante impulsor de la innovación cuando incorpora sistema de incentivos y reconocimientos al desempeño de los servidores públicos. Hay una dimensión material donde se establece una relación directa entre salarios o pagos especiales y el desempeño de los empleados, de acuerdo con los objetivos estratégicos de la organización y la existencia de sistemas estables de evaluación, pero también existe una dimensión simbólica que supone el reconocimiento del trabajo y esfuerzo de los miembros de la organización a la hora de introducir productos y servicios nuevos o significativamente mejorados en su funcionamiento (Pinchot y Pellman, 1999, p. 105). La innovación no suele estar institucionalizada en las políticas de gestión de los recursos humanos (Mulgan y Albury, 2003, p. 31). No obstante, el desarrollo de la calidad en las organizaciones públicas, desde los 90 del siglo pasado, ha dejado experiencias y aprendizajes trasladados a la promoción de la innovación, por ejemplo, premios, reconocimiento de buenas prácticas o procesos de certificación de la calidad. En este sentido, el establecimiento de incentivos y recompensas se presenta en la literatura como alternativas eficaces para facilitar los procesos de innovación (Eggers y Kumar, 2009, p. 24).

Otros impulsores de la innovación son las habilidades y la motivación de los servidores públicos para participar y liderar, a partir de una visión colaborativa, procesos de innovación que traigan consigo cambios en sus rutinas y tareas (Nambisan, 2008, p. 29; Pinchot y Pellman, 1999, p. 105). Las habilidades individuales varían considerablemente en función del área específica

en la que se desempeña la organización y del tipo o etapa en la que se encuentra el proceso de innovación; sin embargo, en la literatura se reconoce como impulsores de la innovación las siguientes habilidades (OECD, 2011, pp. 34 y 37): la creatividad, porque facilita el desarrollo de nuevas ideas en entornos complejos; las habilidades de diseño para transformar las ideas en prototipos y productos o servicios acabados que puedan implementarse y ser adoptados por sus potenciales usuarios; las habilidades sociales que favorezcan el establecimiento de conexiones entre múltiples actores, la colaboración, la comunicación y la negociación, y, finalmente, las habilidades técnicas básicas que permitan conocer el área específica de la acción pública, aprender y utilizar las tecnologías.

La motivación es un estado emocional individual relacionado con la personalidad del servidor público e incide en su compromiso con los objetivos y tareas asignadas en la organización. La motivación tiene una base relacional, las personas pueden verse estimuladas e inspiradas por sus compañeros y los equipos de trabajo de los que forme parte (Kaur et al., 2022). De igual forma, pueden sentirse comprometidas cuando participan, desde un principio, en las etapas del proceso de innovación y se convierten en protagonistas del cambio en las organizaciones (Fernández y Rainey, 2006, p. 170).

Redes estratégicas

Las redes estratégicas, que desarrolla el concepto de capacidades de gobernanza, se relacionan con la convocatoria y movilización de actores, e incluyen la posibilidad de establecer alianzas estables que favorezcan la gobernabilidad, el apoyo social y la legitimidad de las decisiones que se adoptan frente a los desafíos sociales (Martínez, 2002, p. 18). La creación de alianzas colaborativas y la movilización de diversos actores públicos, privados y sociales en torno a objetivos colectivos impulsan la innovación mediante redes que favorecen el intercambio de recursos y potencian el proceso innovador en las etapas de identificación de las necesidades de los ciudadanos, la definición del problema y la generación de ideas (Sørensen y Torfing, 2015, pp. 145, 152).

El intercambio de recursos entre los miembros de la red puede incluir aportes económicos, infraestructura o logística, etc. (recursos tangibles), así como conocimientos y aprendizajes (recursos intangibles). En consecuencia, una mayor diversidad de estos actores podría incidir positivamente en la implementación de ideas y, por consiguiente, en la calidad de las innovaciones (Bommert, 2010, p. 16). En este sentido, la literatura muestra el valor de generar capacidades para identificar actores con altas potencialidades en los procesos de innovación (Eggers y Kumar, 2009, p. 63 y 64); facilitar la movilización de estos actores y el intercambio de recursos, y establecer mecanismos o estructuras participativas que generen confianza, favorezcan la distribución del trabajo, la adopción de métodos innovadores, basados en la

cocreación, y la coordinación (Mariñez, 2017, p. 13; Nambisan, 2008, p. 11). No obstante, la mera existencia de las redes no es suficiente: estas tienen que desarrollar dinámicas colaborativas y normas, o reglas de funcionamiento, formales o informales, que estén basadas en principios de confianza, pluralidad, ética y transparencia.

Marco metodológico

Este artículo se desarrolló siguiendo los estándares de la investigación cualitativa, con el propósito de comprender en profundidad el fenómeno objeto de estudio. La estrategia metodológica seleccionada fue el estudio de caso. Se revisaron 20 experiencias de innovación en el sector público en nueve países de América Latina². Estas experiencias fueron documentadas por investigadores del Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública (OIGIP) y corresponden a iniciativas reconocidas en el Premio a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, otorgado anualmente por la Organización de Estados Americanos (OEA). Este criterio permitió validar la relevancia y pertinencia de las experiencias seleccionadas.

El análisis incluyó experiencias implementadas entre 2013 y 2021, considerando tanto las iniciativas vigentes en 2021 como aquellas que, aunque no continuaron en el tiempo, fueron reconocidas como buenas prácticas por su impacto y alcance durante su implementación. En cuanto a su nivel de aplicación, el 50 % de los casos corresponde a administraciones nacionales, el 40 % a administraciones locales y el 10 % a administraciones regionales. Las experiencias analizadas abarcan diferentes tipos de innovación en el sector público: administrativa (nueve casos), transformación institucional (un caso), políticas públicas (ocho casos), servicios (un caso) y social (un caso).

Para la recopilación de información, se emplearon dos técnicas principales. Primero, se realizó un análisis documental de los textos elaborados por los investigadores del OIGIP y la documentación proporcionada por las organizaciones participantes en el Premio de Innovación. Segundo, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad con tres expertos latinoamericanos en modernización e innovación en el sector público, lo que permitió validar los hallazgos del análisis y enriquecer la interpretación de los resultados.

La revisión de los 20 casos se estructuró en torno a siete categorías analíticas, basadas en los componentes del concepto de “capacidad institucional”, descritos en el marco teórico. Estas categorías permitieron explorar sistemáticamente los facilitadores y barreras de la innovación. El marco teórico sobre facilitadores y barreras guio el análisis, centrando la atención en las capacidades institucionales que permitieron a las organizaciones potenciar la innovación o

² Relación de casos publicados <https://www.oas.org/ext/es/democracia/OIGIP>

mitigar los efectos negativos de las barreras. Para ello, se construyó una matriz de análisis, que, en función de la pregunta de investigación, facilitó la identificación de patrones comunes entre los casos estudiados, generando así una base para comprender cómo se desarrollan y consolidan las capacidades institucionales para la innovación en el sector público latinoamericano.

Resultados y discusión

A continuación, se presentan los resultados de los 20 estudios analizados, los cuales examinan las capacidades institucionales para la innovación en el sector público. La discusión se organiza en torno a las categorías identificadas en el marco teórico y se complementa con ejemplos específicos que ilustran capacidades concretas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el valor de estas experiencias no se limita necesariamente a una sola categoría, ya que su alcance es más amplio y pueden servir para ejemplificar los resultados reseñados en múltiples categorías de las abordadas en el análisis. De esta forma, se explora cómo las habilidades, recursos y estructuras organizacionales se alinean para facilitar la innovación, destacando tanto los factores que impulsan como los que dificultan la implementación de iniciativas innovadoras en distintos contextos. Los hallazgos no solo reflejan patrones comunes entre los casos, sino que también ofrecen una perspectiva integral sobre las capacidades necesarias para transformar las instituciones públicas y promover la innovación de manera efectiva.

El entorno como ventana de oportunidad

La identificación y el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el entorno son un medio para promover la innovación. El análisis de los estudios de caso revela que hay organizaciones públicas que desarrollan capacidades para identificar estas oportunidades, a través de un análisis proactivo de los cambios normativos y de las condiciones específicas que inciden en su funcionamiento. Más de la mitad de las experiencias analizadas resaltan la importancia de contar con habilidades y recursos para adaptar las respuestas institucionales a las particularidades del territorio, ya sea considerando su cultura, necesidades ciudadanas o las demandas regionales. En este sentido, se refuerza la dimensión externa de la capacidad institucional, al valorar la construcción de modelos de gobernanza con marcos normativos que integren nuevos valores, reconozcan derechos o establezcan las bases para políticas y servicios públicos innovadores.

Otra investigación en América Latina, centrada en el aporte de los laboratorios de innovación pública en la región a partir del estudio de casos, reconoce la importancia de contar con marcos normativos favorables que asignen capacidades reales para desarrollar sus funciones y generar

proyectos de innovación (Acevedo y Dassen, 2016, p. 51). Sin embargo, hay que tener en cuenta que la promoción de cambios normativos a gran escala plantea importantes desafíos para las organizaciones públicas, debido a la complejidad inherente de los procesos parlamentarios. Estas dinámicas requieren la construcción de alianzas políticas, la negociación entre diversas fuerzas y la superación de discrepancias partidistas en distintos contextos territoriales, lo que puede ralentizar la implementación de iniciativas.

Dos ejemplos ilustran las capacidades desarrolladas por las organizaciones para potenciar las oportunidades brindadas por los marcos normativos y promover la innovación. En Buenos Aires (Argentina), el Laboratorio de Gobierno creado en 2014 tuvo como antecedente la aprobación del Decreto 156 en 2012, el cual estableció la creación de un portal de datos abiertos y unidades específicas para la modernización administrativa, la innovación y el gobierno abierto (Millán, 2022). Este decreto, que sentó las bases para la implementación del portal de datos abiertos en Buenos Aires, marcó un hito en la modernización administrativa de la ciudad. Fue el punto de partida para la creación de la Dirección General de Innovación y Gobierno Abierto, dentro del Ministerio de Modernización, con objetivo de fomentar la transparencia, la participación ciudadana y la reutilización de datos públicos. A través de esta dirección, se impulsó la apertura de datos y el uso de tecnologías innovadoras para responder a los retos urbanos, como el transporte, la educación y el medioambiente. El Laboratorio de Gobierno permitió desarrollar metodologías ágiles y promover la innovación abierta, no solo al interior del gobierno, sino también en colaboración con la sociedad civil y actores privados. De esta forma, se impulsaron soluciones novedosas que fortalecieron la capacidad institucional y la legitimidad de las políticas públicas de la ciudad.

De manera similar, en República Dominicana, la Ley 340/06, que exigía mayor transparencia en los procesos de compra pública, fue utilizada por la Dirección General de Contrataciones Públicas como una ventana de oportunidad para implementar, en 2014, las “ruedas de negocio del mercado público” (Gómez y Espinoza, 2022). Aprovechando este entorno normativo favorable, la institución diseñó una estrategia que optimizó los procesos de contratación, propició la inclusión de mujeres emprendedoras y fortaleció la colaboración interinstitucional mediante alianzas con universidades, cámaras empresariales y centros de desarrollo. Esta iniciativa generó impactos positivos en términos de equidad y desarrollo económico local.

Estructura administrativa y espacios de innovación

El análisis de los casos resalta la importancia de estructuras administrativas flexibles que incluyan espacios específicos para impulsar la innovación en las organizaciones públicas. Más de la mitad de las experiencias examinadas desarrollan capacidades para adaptar sus estructuras administrativas a los cambios del entorno y crear espacios especializados

como direcciones de innovación, laboratorios de gobierno, unidades de modernización administrativa, centros de innovación y observatorios. Estas instancias se les asigna la misión de implementar procesos y metodologías orientados a mejorar la eficiencia y la capacidad de adaptación de las organizaciones públicas. Koch y Hauknes (2005) subrayan la importancia de este tipo de estructuras para promover la innovación. En América Latina, los laboratorios de innovación, analizados por Alsina et al. (2020, p. 53), muestran el valor de estos espacios como plataformas clave para el desarrollo de metodologías innovadoras aplicadas a las políticas públicas. Estos espacios permiten a las organizaciones probar y ajustar nuevas iniciativas antes de su implementación generalizada, alineándose con la capacidad institucional al fortalecer las capacidades técnico-burocráticas, integrar recursos y habilidades para responder a los desafíos del entorno.

Sin embargo, una barrera recurrente observada en los casos es el impacto negativo de los ciclos electorales, que pueden alterar o interrumpir las iniciativas existentes si no se alcanzan acuerdos políticos y sociales que garanticen la continuidad de estas prácticas. Este desafío subraya la necesidad de generar consensos amplios y establecer mecanismos que protejan las iniciativas innovadoras frente a los cambios en la administración pública.

Un caso ilustrativo de la importancia de contar con capacidades para la adaptación de las estructuras administrativas es la experiencia de la municipalidad de Miraflores (Perú), en 2011, lanzó la iniciativa “Innova Miraflores”, cuyas acciones fueron coordinadas por la Gerencia de Desarrollo Humano de la municipalidad (Laurente, 2022). A través de un enfoque sistemático, la municipalidad generó espacios para la promoción de la innovación e implementó talleres de formación en metodologías como el design thinking, que fortalecieron las habilidades del personal público para identificar y abordar problemas de manera creativa. Mediante actividades participativas como los talleres “Crea, Mejora, Innova”, se promovió la colaboración entre servidores públicos, vecinos y expertos, fomentando la generación de propuestas innovadoras. Estas iniciativas se canalizaron a través de concursos anuales que brindaron mentorías y recursos a los proyectos más prometedores. Este proceso fue apoyado por alianzas estratégicas con actores del sector privado, lo que permitió integrar tecnologías y conocimientos avanzados en la implementación de soluciones. “Innova Miraflores” no solo fortaleció la capacidad institucional para gestionar el cambio, sino que también demostró cómo las estructuras administrativas pueden adaptarse y crear entornos favorables para la innovación, asegurando la sostenibilidad de las iniciativas en el tiempo. Esta iniciativa impactó también en la cultura organizativa y el involucramiento de los servidores públicos en los procesos de innovación.

Los procesos internos como herramienta para la institucionalización

La evidencia sugiere que los procesos internos son esenciales para la institucionalización de la innovación en las organizaciones públicas. En siete de los casos analizados, se observó cómo las organizaciones públicas desarrollaron capacidades para evaluar, ajustar y aprender de sus propios procesos internos, integrando enfoques de innovación en normas, reglamentos, protocolos y estándares organizativos. Para Kaur et al. (2022, p. 62) y Fernández y Rainey (2006, p. 172), la sostenibilidad del cambio se logra incorporando lógicas de innovación en las rutinas organizativas y promoviendo transformaciones progresivas en las conductas de sus miembros.

Los casos analizados resaltan cómo la flexibilidad y la adaptabilidad en los procesos internos pueden evitar que estos se conviertan en barreras para la innovación, como advierten Harris y Albury (2009). El significado y la orientación de los procesos administrativos juegan un papel crucial en el desarrollo de nuevas iniciativas y en la capacidad de las organizaciones para adaptarse al entorno cambiante.

Dos ejemplos específicos ilustran como se integran iniciativas novedosas a reglamentos o procedimientos formales para lograr su institucionalización y escalamiento. En México, a partir de 2012, la administración federal transformó la encuesta de clima y cultura organizacional en una herramienta obligatoria para todas las entidades públicas, abarcando la totalidad de los servidores públicos federales (Su Lay, 2022), lo que representó un avance significativo en la institucionalización de prácticas innovadoras. Este cambio amplió significativamente el alcance de la encuesta, permitiendo obtener datos más representativos y precisos que alinearon las políticas internas con las necesidades reales de los funcionarios. La encuesta se consolidó como una herramienta clave para evaluar y mejorar las condiciones laborales, fortaleciendo la rendición de cuentas y la transparencia al generar información accesible y útil para la toma de decisiones estratégicas. La integración de esta práctica en los procesos internos no solo legitimó su aplicación, sino que también promovió el desarrollo de capacidades esenciales para la innovación.

En 2016, la Gobernación del Valle del Cauca (Colombia) lanzó la iniciativa “Diálogos Vallecaucanos”, con el objetivo de promover la participación ciudadana, la rendición de cuentas y un acercamiento efectivo entre las entidades públicas y las comunidades (Correa, 2022). Esta estrategia se estructuró mediante la incorporación de un procedimiento formal en el sistema integrado de gestión de la Gobernación, acompañado de una resolución administrativa que buscaba garantizar el involucramiento de los servidores públicos en la ejecución y el seguimiento de los compromisos adquiridos en los diálogos con la ciudadanía. Las mesas de diálogo reunieron a representantes de los municipios del departamento para identificar necesidades locales, priorizar problemas y proponer soluciones concretas. Esto permitió

no solo la descentralización de la toma de decisiones, sino también el fortalecimiento de la capacidad institucional para integrar las demandas ciudadanas en los planes y proyectos de desarrollo. El proceso incluyó la capacitación de los servidores públicos en herramientas de mediación y resolución de conflictos, consolidando una estructura más flexible y adaptativa en la Gobernación del Valle del Cauca.

La tecnología como soporte para el cambio

En más de la mitad de los casos analizados el uso de tecnologías y el análisis de datos emergen como capacidades fundamentales para impulsar la innovación en el sector público. Estas capacidades permiten evaluar la utilidad de las tecnologías en función de los objetivos estratégicos y promueven su integración en los procesos de toma de decisiones. La evidencia muestra que la tecnología optimiza recursos, sistematiza grandes volúmenes de datos y facilita decisiones basadas en evidencia, mejorando la eficiencia organizacional. Strand et al. (2014) y Sørensen y Torfing (2015) subrayan el papel de la tecnología en la promoción de procesos creativos y eficaces en las instituciones.

Los casos analizados muestran también cómo las tecnologías han sido utilizadas tanto para mejorar los procesos internos como para fortalecer la interacción entre las organizaciones y los ciudadanos. Esta doble orientación refleja las dimensiones interna y externa de las capacidades institucionales, las tecnologías no solo responden a las necesidades de eficiencia organizacional, sino que también facilitan la vinculación con el entorno, permitiendo mayor adaptabilidad y conexión con las demandas sociales (Tõnurist et al., 2017). Otras investigaciones de experiencias latinoamericanas han mostrado el riesgo de que la innovación pública se reduzca a la incorporación de las tecnologías en las organizaciones y la consecución de mayores niveles de eficiencia interna, destacando el valor de la incorporación de la sociedad civil y la importancia de adoptar una concepción más amplia de la innovación (Echeverry-Mejía, 2024).

Un ejemplo destacado es la evolución de la encuesta de clima y cultura organizacional en la administración federal de México. A principios de la década de 2000, esta iniciativa dio un salto cualitativo mediante el diseño e implementación de una herramienta informática que centralizó la recolección y análisis de datos (Su Lay, 2022). La plataforma tecnológica no solo simplificó el procesamiento de los resultados, sino que también generó reportes más detallados y precisos, proporcionando insumos críticos para la mejora organizacional. La digitalización de la encuesta fortaleció la transparencia en el manejo de datos, incrementando la confianza de las instituciones participantes al garantizar la integridad de los resultados y reducir la posibilidad de manipulación.

En 2017, el Gobierno de Uruguay apostó por “por crear un sistema de registro y control

centralizado del presentismo como punto de partida para gestionar el talento humano de los funcionarios de todas las dependencias de la Administración Central” (Castillo, 2022, p. 2). Esta iniciativa se apoyó en una plataforma tecnológica que facilitó la articulación de todas las entidades del Gobierno nacional en torno a una política y objetivos comunes, pero manteniendo las especificidades de cada organización (Castillo, 2022). La implementación de esta herramienta tecnológica permitió consolidar la información en una única base de datos accesible en tiempo real, lo que mejoró significativamente la toma de decisiones estratégicas. El sistema fue diseñado para adaptarse a diferentes plataformas existentes, como registros biométricos, y se benefició de la conectividad de alta velocidad proporcionada por la red de fibra óptica nacional. Este esfuerzo no solo optimizó los recursos económicos y humanos, sino que también fomentó una mayor transparencia y confianza entre las instituciones participantes. Esta iniciativa recibió el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública en la categoría de Innovación en la Gestión del Talento Humano, destacando su capacidad para modernizar y unificar procesos en la administración pública apoyados en el aprovechamiento de las ventajas de las tecnologías.

La cultura organizativa y el cambio cultural

La transformación de la cultura organizativa y la adopción de una mentalidad orientada a la innovación son fundamentales para impulsar el cambio en el sector público. Más de la mitad de los casos analizados muestran que las organizaciones que avanzan en este ámbito desarrollan capacidades clave como la sensibilización de los servidores públicos sobre el valor de la innovación y la aplicación de nuevos enfoques para mejorar el desempeño institucional. Estas capacidades, alineadas con la dimensión interna del marco teórico, generan cambios sostenibles al integrar la innovación en las conductas y rutinas organizativas (Kotter, 2007; Fernández y Rainey, 2006).

Un aspecto destacado en las experiencias analizadas es la creación de redes internas de apoyo que promuevan la innovación en las organizaciones. Estas redes actúan como catalizadores, generando un efecto contagio que motiva a otros miembros a sumarse a las iniciativas de cambio. Se confirma la importancia de construir equipos de trabajo comprometidos con la innovación y fomentar dinámicas positivas entre los miembros de la organización (Kaur et al., 2022, p. 25). Estas acciones no solo incrementan la participación en iniciativas innovadoras, sino que también contribuyen a reducir la aversión al riesgo y la resistencia al cambio, barreras comunes en las culturas organizativas tradicionales (Fernández y Rainey, 2006, p. 170). Los casos también reflejan barreras culturales que limitan la innovación, como la resistencia al cambio, la defensa del statu quo y la aversión al riesgo. Estas barreras suelen estar vinculadas a estereotipos y prejuicios sobre la naturaleza de los problemas sociales que se intentan resolver,

lo que lleva a cuestionar las alternativas innovadoras propuestas.

Las siguientes experiencias ilustran el desarrollo de capacidades relacionadas con la transformación de la cultura organizativa. En Perú, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) lidera la coordinación del Cuerpo de Gerentes Públicos, una iniciativa creada en 2008 como parte del esfuerzo por modernizar la función pública y fortalecer las capacidades de las organizaciones públicas en ese país. Este programa buscó atraer al sector público talento humano altamente cualificado para ocupar puestos de dirección y gerencia en entidades nacionales, regionales y locales. A través de esta estrategia, Servir promovió un enfoque de gestión basado en competencias, resultados y transparencia, contribuyendo a la profesionalización de la función pública y a la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos (Antezana, 2022).

Esta iniciativa enfrentó barreras culturales significativas. En muchas entidades públicas, los empleados resistieron la incorporación de los gerentes públicos debido al temor de perder su estatus frente a un nuevo estilo de gestión orientado al rendimiento. Esta resistencia se amplificó en algunos casos por las diferencias en las condiciones económicas y los incentivos percibidos por los gerentes públicos en comparación con el resto del personal, lo que generó tensiones y un ambiente inicial de hostilidad. A pesar de estas dificultades, las barreras fueron disminuyendo gradualmente a medida que se observaban los beneficios tangibles en la gestión organizativa, como la mejora en los procesos internos, la mayor eficiencia en la toma de decisiones y el cumplimiento más efectivo de los objetivos institucionales. Este cambio progresivo demostró cómo la incorporación de nuevos enfoques de gestión y liderazgo puede transformar la cultura organizativa, siempre que se acompañe de resultados visibles y sostenibles (Antezana, 2022).

El Consejo para la Transparencia de Chile desarrolló, entre 2012 y 2013, un Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI) que marcó un cambio significativo en la manera de abordar la transparencia en las organizaciones públicas. Este índice transformó el enfoque de evaluación, pasando de un modelo centrado en los procesos y la eficacia de las políticas a otro enfocado en los resultados y, especialmente, en el cambio cultural dentro de las instituciones públicas. Se buscaba no solo medir el cumplimiento de las normativas, sino también fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información como principios fundamentales en la gestión pública. La implementación de esta iniciativa presentó desafíos culturales y organizativos.

En el interior del Consejo y del equipo encargado surgieron tensiones relacionadas con la definición de los factores que se medirán, la asignación de ponderaciones, el alcance del índice y la apertura de esta evaluación a la opinión y valoración de actores externos (Peña, 2022).

Este proceso evidenció una resistencia inicial al cambio y una aversión al riesgo, características comunes en culturas organizativas donde la medición trae consigo la posibilidad de cuestionar prácticas establecidas. Sin embargo, la apuesta por un instrumento que proporcionara evidencia sólida y útil para mejorar las políticas públicas resultó ser un catalizador para el cambio cultural en las organizaciones evaluadas. El índice no solo se convirtió en una herramienta técnica para evaluar la transparencia, sino también en un motor para sensibilizar a los servidores públicos sobre la importancia de estos valores en su quehacer diario, promoviendo una transformación cultural que va más allá del cumplimiento normativo.

Las redes de gobernanza como mecanismos de colaboración

Los casos analizados demuestran que la colaboración entre organismos públicos, privados y de la sociedad civil es fundamental para enfrentar desafíos complejos e impulsar la innovación. En dos tercios de las experiencias estudiadas se observa cómo las organizaciones desarrollan capacidades esenciales para establecer y mantener redes de gobernanza. Estas capacidades incluyen la identificación de actores estratégicos, la definición de objetivos compartidos, el intercambio de recursos y la creación de dinámicas colaborativas bajo principios de beneficio mutuo. Eggers y Kumar (2009), Nambisan (2008) y Bommert (2010) destacan el papel clave de las redes estratégicas y la innovación colaborativa en el sector público. Otras investigaciones sobre experiencias latinoamericanas en materia de innovación pública destacan también el valor de la creación de redes de gobernanza, la colaboración entre múltiples actores y el valor de la participación ciudadana (Acevedo y Dassen, 2016, p. 49; Mariñez, 2017; Montero, 2017; Rodríguez, 2018).

El análisis de los casos revela una diversidad de modelos de redes de gobernanza, que varían en complejidad y alcance. Algunas redes están formadas únicamente por entidades públicas que trabajan en conjunto para cumplir sus funciones y competencias. Otras, más complejas, involucran una amplia gama de actores públicos, privados y sociales. La constitución y sostenibilidad de estas redes requiere el desarrollo de capacidades específicas, como el fortalecimiento de la confianza entre los participantes, el reconocimiento colectivo de la relevancia social del problema que se aborda, y una clara alineación de los actores con las soluciones implementadas.

Las siguientes experiencias ejemplifican el desarrollo de capacidades relacionadas con la construcción de redes estratégicas y su impacto en la innovación. La municipalidad de Santiago de Cali (Colombia) implementó en 2016 la iniciativa Construyendo Masculinidades Equitativas y No Violentas, como parte de su estrategia integral para prevenir la violencia de género (Grados y Castro Reyes, 2022). Esta experiencia surgió en el marco de la política pública para las mujeres de la ciudad y diseñó un enfoque de educación popular, orientado a transformar las dinámicas

de género a través de la reflexión y la acción comunitaria. Esta iniciativa articuló esfuerzos con actores clave, como el Observatorio de Salud, el Comité de Convivencia Escolar, el Comité de Universidades y la Mesa Interinstitucional de Violencia Sexual, creando un ecosistema colaborativo que facilitó el intercambio de recursos, conocimientos y prácticas con dinámicas de reflexión compartida sobre las barreras culturales que perpetúan las desigualdades de género, así como el monitoreo conjunto de los indicadores relacionados con la violencia de género. Se promovió un enfoque interdisciplinario y multisectorial que fortaleció las capacidades de la municipalidad para diseñar y ejecutar acciones sostenibles, demostrando cómo las redes de gobernanza pueden ser un mecanismo clave para generar cambios culturales y sociales significativos.

La iniciativa Fab Lab Analco, creada en 2017 en Puebla (México), destaca como otro ejemplo del desarrollo de redes estratégicas para la innovación. Diseñada para promover la adquisición de competencias digitales entre los artesanos del barrio de Analco, esta iniciativa integró un enfoque colaborativo que involucró a múltiples actores. Entre ellos, el Instituto de Diseño e Innovación Tecnológica (IDIT) de la Universidad Iberoamericana de Puebla que lideró las tareas de capacitación en habilidades tecnológicas, empresariales y personales. A su vez, el gobierno del estado de Puebla, a través del Consejo de Ciencias y Tecnología del estado de Puebla (CONCYTEP), financió la sostenibilidad del laboratorio, mientras que el gobierno municipal de Puebla brindó apoyo logístico y facilitó el acceso a recursos financieros (Milán y Camacho, 2022). A través de redes estratégicas de colaboración, el laboratorio logró extender su impacto a largo plazo, empoderando a los artesanos y promoviendo una visión integral que combina creatividad, tecnología y cohesión social.

El liderazgo como impulsor de la innovación

Los estudios de caso analizados demuestran que, en más de la mitad de las experiencias, el liderazgo desempeña un papel crucial en la dirección y motivación de transformaciones que impactan tanto la estructura de la administración pública como su cultura organizativa. Los líderes en el sector público crean condiciones propicias para el desarrollo de iniciativas innovadoras al desafiar el statu quo y fomentar proyectos disruptivos que generan valor público. Esto puede lograrse mediante la persuasión y motivación de los miembros de la organización o a través del uso estratégico de su autoridad (Acevedo y Dassen, 2016, p. 17). Las observaciones de los casos respaldan las afirmaciones de Fernández y Rainey (2006, p. 169), quienes enfatizan que el liderazgo es esencial para impulsar cambios sostenibles en las organizaciones públicas. En esta línea, una investigación sobre innovación en la gestión local a lo largo de 30 años resalta el valor del liderazgo técnico en la implementación de iniciativas innovadoras, al tiempo que se reconoce el papel del liderazgo político en el impulso de estrategias de modernización que

favorecen la innovación en las experiencias estudiadas (Grandinetti, 2018).

La evidencia destaca la importancia de desarrollar capacidades de liderazgo orientadas a cuatro aspectos fundamentales. Primero, construir una visión inspiradora y motivadora, compartida por todos los miembros de la organización, que alinee esfuerzos y genere compromiso colectivo. Segundo, promover la escucha activa y el aprendizaje organizativo, facilitando un entendimiento profundo de los problemas y desafíos que enfrenta la institución, como sugieren Denhardt y Denhardt (1999, p. 19). Tercero, comunicar un sentido de urgencia que impulse la acción y refuerce la necesidad de generar alternativas innovadoras que aporten valor público y social. Cuarto, definir líneas estratégicas claras que orienten los recursos disponibles hacia la consecución de los objetivos establecidos.

Uno de los casos más destacados que ejemplifican el papel del liderazgo en la innovación institucional es la estrategia de desconcentración ejecutada por el Gobierno de Ecuador entre 2007 y 2014. Este proceso respondió a la necesidad de superar la fragmentación institucional del Estado, que contaba con 119 categorías de instituciones y estructuras difíciles de coordinar, y de mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en todo el territorio. El liderazgo del presidente fue determinante para impulsar esta transformación, al encomendar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) el diseño y ejecución de una estrategia integral basada en tres ejes principales: la reorganización y racionalización de la estructura institucional, el diseño de nuevos modelos de gestión y la distribución del Ejecutivo en el territorio a través de mecanismos de desconcentración (Rosero, 2022, p. 18). El proceso incluyó la creación de una matriz de diferenciación funcional para redefinir roles, funciones y responsabilidades de las instituciones públicas, así como la agrupación de estas en sectores de coordinación estratégica. Esta experiencia no solo transformó la estructura administrativa del Estado ecuatoriano, sino que también evidenció cómo el liderazgo político puede ser un motor esencial para superar resistencias al cambio, articular múltiples actores y garantizar la sostenibilidad de reformas de gran alcance.

Limitaciones de la investigación

El proceso de investigación, iniciado con la elaboración de los estudios de caso por parte de la red de investigadores del Observatorio Interamericano de Innovación y Gobernanza, enfrentó diversas limitaciones vinculadas a las características de las investigaciones cualitativas, los desafíos asociados con la recopilación de información para la construcción de los casos y las particularidades de las organizaciones públicas.

En primer lugar, las investigaciones cualitativas presentan limitaciones en cuanto a la extrapolación de sus hallazgos, dado que suelen basarse en muestras específicas y no

necesariamente representativas. En el caso de esta investigación, se han analizado 20 casos de la región latinoamericana, los cuales ofrecen información valiosa y clave para comprender y avanzar en el estudio de las capacidades de innovación en las organizaciones públicas. Sin embargo, para obtener una visión más amplia y representativa de la realidad de América Latina, resulta imprescindible llevar a cabo investigaciones adicionales que amplíen el alcance geográfico y contextual, incorporando una mayor diversidad de casos y experiencias.

Una segunda limitación identificada fue la dificultad que enfrentaron los investigadores para acceder a datos y obtener información sobre los resultados o análisis de impacto de los casos estudiados. Esta situación pone de manifiesto las debilidades estructurales de las organizaciones públicas en la implementación de sistemas efectivos de seguimiento y evaluación. La ausencia de estos mecanismos no solo limita la capacidad para medir el impacto real de las iniciativas de innovación, sino que también dificulta la generación de aprendizajes institucionales que podrían fortalecer futuros procesos innovadores. Este hallazgo resalta la necesidad urgente de consolidar prácticas de evaluación sistemática en el sector público para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad de sus acciones.

En tercer lugar, los cambios políticos y organizacionales representaron un desafío significativo para la continuidad de algunas de las experiencias analizadas, lo que limita la posibilidad de evaluar plenamente la sostenibilidad de las iniciativas de innovación en el tiempo. No obstante, estas dinámicas ofrecen aprendizajes valiosos, destacando la relevancia del liderazgo estratégico y del compromiso político como factores determinantes para garantizar la estabilidad y proyección de los procesos innovadores. Estas realidades subrayan la necesidad de desarrollar mecanismos institucionales más resilientes que permitan mitigar el impacto de la inestabilidad política y organizacional en el avance y consolidación de la innovación.

Conclusiones

El estudio ha corroborado la relevancia de la innovación en el sector público. El análisis de las 20 experiencias permite afirmar que las organizaciones públicas pueden orientarse al diseño y planificación de políticas y servicios públicos novedosos que respondan a las crecientes demandas ciudadanas. No obstante, la promoción e institucionalización de la innovación requiere el desarrollo de capacidades institucionales específicas.

Se ha demostrado que el concepto de “capacidad institucional”, que ha sido utilizado en las últimas décadas para analizar las habilidades y recursos de los que disponen las organizaciones públicas en el cumplimiento de sus funciones, es un referente conceptual determinante

en el estudio de las capacidades para innovar. Como se ha reiterado en el artículo, este concepto facilita la identificación de categorías de análisis rigurosas y contrastables, permite la sistematización ordenada de la información y conecta los nuevos hallazgos con las teorías y estudios previos sobre la administración pública. Además, enriquece el cuerpo teórico existente en disciplinas como la ciencia política y de la administración. Sin embargo, se requieren más investigaciones empíricas que aporten datos sobre las diversas realidades del sector público en la región latinoamericana.

El análisis cualitativo de los estudios de caso ha mostrado que las organizaciones públicas pueden desarrollar capacidades institucionales para innovar. Además, ha arrojado una serie de capacidades específicas que favorecen la innovación que se relacionan directamente con los componentes del concepto de capacidad institucional. De estas capacidades, se destacan tres, debido al número de experiencias en las que se observaron y su impacto en la organización.

Primero, los casos mostraron el valor de las capacidades para establecer redes estratégicas y lazos de colaboración entre actores públicos, privados y sociales. El “Cuerpo de Gerentes Públicos” en Perú, el “FabLab” en México y el “Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” en Argentina son experiencias que destacan cómo la colaboración interinstitucional permite acceder a recursos, conocimiento y apoyo ciudadano, lo cual impulsa la innovación en la Administración pública. Segundo, los casos también mostraron la relevancia de las capacidades para impulsar cambios en la cultura organizativa que propicien la innovación y experimentación en las organizaciones. La “Encuesta de Clima y Cultura Organizacional” en México, el “Índice de Transparencia” en Chile y el “Programa Jóvenes Profesionales” en Argentina son ejemplo de cómo el cambio organizacional y la transformación cultural ayudan a construir una mentalidad de innovación en la administración pública. Tercero, a través del estudio se corroboró que el desarrollo de capacidades para aprovechar las ventajas de las tecnologías y el análisis de datos ha sido otro hallazgo del trabajo, se ha corroborado que este tipo de capacidades les permiten a las organizaciones públicas implementar soluciones basadas en evidencia, optimizar recursos y aumentar la eficiencia. Los casos del “Observatorio de Género” en Colombia y la “Encuesta de clima y cultura organizacional” en México son un ejemplo de este hallazgo.

Otro resultado relevante de este estudio son las capacidades relacionadas con el liderazgo, una categoría que inicialmente no se incluyó en la matriz de análisis, pero que se observó de manera transversal en el funcionamiento de la organización. Su importancia radica en la construcción de una visión estratégica que moviliza a los miembros de las organizaciones y facilita la transmisión de valores. Sin embargo, el efecto positivo del liderazgo se ve limitado por la rotación de personal y los cambios políticos, lo que amenaza la continuidad de las iniciativas

de innovación pública cuando estas no están adecuadamente institucionalizadas.

Este trabajo allana el camino a futuras investigaciones sobre las capacidades institucionales para innovar. Es fundamental ampliar la base de estudios de caso para abordar sistemática y rigurosamente la innovación pública en contextos de riesgos y crisis globales. De esta forma, se reducen las limitaciones que suelen asociarse a las investigaciones cualitativas en cuanto a representación. Los efectos del liderazgo en la innovación pública constituyen una nueva línea de trabajo que emerge a partir de los hallazgos de esta investigación. Una valiosa línea de investigación es la realización de estudios empíricos que demuestren el impacto del liderazgo en el desarrollo y sostenibilidad de la innovación, así como estudios que analicen los atributos de los líderes para fomentar la innovación en las organizaciones públicas.

Referencias

- Abril Abaldín, A., Deza Pulido, M., García Manjón, J. V., Gutierrez Díaz, M., Rodríguez Escobar, J. A., y Rodríguez Arana, J. (2013). *Introducción a la innovación en la administración pública*. Netbiblo.
- Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión, la contribución de los laboratorios de innovación pública* (N.º IDB-TN-1101). Banco Interamericano de Desarrollo de América Latina.
- Allison, G. (1980). *La gestión pública y la privada ¿Son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?* Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros.
- Alsina, V., Gomez, V., y Noveck, B. (2020). *Laboratorios de innovación pública en América Latina*. Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación de Paraguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Laboratorio de Gobernanza de la Universidad de Nueva York.
- Antezana Corrieri, M. (2022). El Cuerpo de Gerentes Públicos: un esfuerzo para la modernización y la competitividad del sector público en el Perú. (EC: N.º 8). Publicaciones del OIGIP.
- Arenilla Sáez, M. (2011). Marco teórico actual de la Administración pública. En M. Arenilla Sáez (Ed.), *Crisis y reforma de la Administración Pública* (pp. 1-137). Netbiblo.
- Arenilla, M., y García, R. (2016). *Innovación social. La integración social en la administración pública*. (Segunda ed.). Publicaciones INAP.
- Arundela, A., Bloch, C., y Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector. Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, (48), 789-798.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (Septiembre de 2024). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024. El pacto para el futuro*.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>
- Baena, M. (2008). La reforma neogerencial: de la nueva gerencia pública a la administración pública postmoderna. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la*

Administración Pública. Buenos Aires, CLAD.

Banco Mundial. (2009, 13 de marzo). *La crisis repercute cada vez más en los países en desarrollo*.

<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/03/13/crisis-takes-a-mounting-toll-on-developing-countries>

Banco Mundial. (2010, 21 de enero). *Análisis actualizado del Banco Mundial: Crisis, finanzas y crecimiento*.

<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2010/01/21/updated-world-bank-analysis-crisis-finance-and-growth>

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation. Co-creating for better society*. Policy Press at the University of Bristol.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós Ibérica.

Bermúdez, A. P. (2021). Innovando con servicios digitales en la Administración pública. En C. Ramíó (Ed.), *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11(1), 15-32. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/73/73>

Capoccia, G., y Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World politics*, 59(3), 341-369.

Casado Maestre, V., Huete García, M. Á., Merinero Rodríguez, R., y González Medina, M. (2018). La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 124-142.

<https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10487>

Castillo, J. (2022). El ausentismo, el "talón de Aquiles" de la Administración Pública de Uruguay (EC. N.º 7). Publicaciones del OIGIP.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.

Clausen, T., Demircioglu, M., y Alsos, G. (2020). Intensity of innovation in public sector organizations. The role of push and pull factors. *Public Administration*, 98(1), 159-176.

<https://doi.org/10.1111/padm.12617>

Correa Zúñiga, A. (2022). *Diálogos Vallecaucanos - Conversatorios Ciudadanos el Valle está en vos: estrategia de generación de confianza y sentido de pertenencia a través de la comunicación permanente, la rendición de cuentas y el impacto social*. Publicaciones del OIGP.

Damanpour, F. (1996). Organizational Complexity and Innovation. Developing and Testing Multiple Contingency. *Management Science*, 42(5), 693-716.

Denhardt, R., y Denhardt, J. (1999). *Leadership for Change. Case Studies in American*. IBM Center for the Business of Government.

Echeverry-Mejía, M. P.-A. (2024). Modernización e innovación. ¿De qué hablan las administraciones públicas? Explorando las burocracias y funcionarios en la ciudad de Córdoba, Argentina (2015-2023). *Dixit*, 38, e4073. <https://doi.org/10.22235/d.v38.4073>

Capacidades institucionales para la innovación. Revisión de experiencias latinoamericanas

- Eggers, W., y Kumar, S. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. Deloitte Research; Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Winnipeg. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-public-innovators-playbook-08082013.pdf>
- Escapa Castro, L. (2021). Innovar es resolver problemas. En C. Ramió (Ed.), *Administración digital e innovación pública* (pp. 231-254). Publicaciones del Instituto de Administración Pública.
- Esguevillas, J. (2013). *Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina*. Diputación de Barcelona. <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/innovacion-politicas-publicas-locales-y-cohesion-social-en-america-latina.pdf>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Ferguson, B. (2019). *Competing for Influence. The Role of the Public Service in Better Government in Australia*. ANU Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvp2n3pr>
- Fernández, S., y Rainey, H. (2006). Managing Successful Organizational. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Fondo Monetario Internacional. (2021). *Perspectivas de la economía Mundial: manejar recuperaciones divergentes*. FMI publicaciones.
- García Vegas, R. (2021). Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la agenda 2030. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (79), 39-76.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gómez, Ó., y Espinoza, J. (2022). *Hacia la transparencia e inclusión en las compras públicas: el caso de República Dominicana*. Publicaciones del OIGIP.
- González Medina, M., y Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 88-102.
- González, G., Hirts, M., Luján, C., Romero, C., y Toklatian, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *NUSO*. <https://nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/>
- Grados, I., y Castro Reyes, I. (2022). Construyendo Masculinidades Equitativas y no Violentas. Una estrategia para prevenir las violencias basadas en género. (EC. N.º 12). Publicación del OIGIP.
- Grandinetti, R. (2018). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. *GIGAPP Estudios Working Papers*(104), 506-525. Obtenido de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/121/142>
- Grants, R. (2005). *Contemporary strategy analysis*. Blackwell Publishing.
- Harris, M., y Albury, D. (2009). *Why radical innovation is needed for the recession and beyond. The Innovation Imperative*. https://media.nesta.org.uk/documents/the_innovation_imperative.pdf
- Hilderbrand, M., y Grindle, M. (1997). Building sustainable capacity in the public sector, what can be done? En M. Grindle, *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.

- Huber, J., y MacCarty, N. (2004). Bureaucratic capacity, delegation, and political reform. *American Political Science Review*, 98(3), 481-494.
- Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A., y McCulloch, C. (2022). *Innovative capacity of governments. A systemic framework*. OECD Working Papers on Public Governance (n.º 51).
- Kimberly, J. R., y Evanisko, M. J. (1981). Organizational Innovation. The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations. *The Academy of Management Journal*, 24(4), 689-713.
- Koch, P., y Hauknes, J. (2005). *On Innovation in the Public Sector*. Publin Report D20 NIFU STEP.
- Kotter, J. (2007). Liderar el cambio: por qué fracasan los intentos de transformación. *Harvard Business Review*, 83-90.
- Laurente, I. (2022). Gestión del talento humano y la innovación municipal. El caso de innova Miraflores (EC N.º 3). Publicaciones del OIGIP.
- Mariñez, F. (2017). Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, VI(1), 5-18.
<https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2212>
- Martínez, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales. *Reforma y Democracia*, (24).
- Meijer, A., y Thaens, M. (2021). The dark side of public innovation. *Public Performance & Management Review*, 44(1), 136-154. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1782954>
- Menzel, H., Aaltio, I., y Ulijn, J. (2007). On the way to creativity. Engineers as intrapreneurs in organizations. *ECIS working paper series (Vol. 200606)*.
<https://pure.tue.nl/ws/files/2904855/612844.pdf>
- Milán, A., y Camacho, I. (2022). Artesanía 4.0. El caso de Fab Lab Analco. (EC, N.º 11). OIGIP.
- Millán Vargas, A. (2022). *Cerrando brechas. El caso del Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. Publicaciones del OIGIP.
- Miller, D., y Friesen, P. (1982). Innovation in conservative and entrepreneurial firms. Two models of strategic momentum. *Strategic Management Journal*, 3(1), 1-25.
- Montero, J. (2017). Innovación pública para la seguridad, el caso Nuevo León, México. *Revista de Gestión Pública*, VI(1), 111-144. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8431825>
- Mulgan, G., y Albury, D. (octubre de 2003). *Innovation en the public sector*. http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf
- Nambisan, S. (2008). *Transforming Government Through Collaborative Innovation*. IBM Center for the Business of Government. <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/NambisanReport.pdf>
- Ocampo, J. A. (2009). Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. *Revista CEPAL*, (97), 9-32.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2011). *Skills for Innovation and Research*. OECD Publishing. <https://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/10/Skills-for-Innovation-and-Research.pdf>

Capacidades institucionales para la innovación. Revisión de experiencias latinoamericanas

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2015). *The innovation imperative. Contributing to productivity, growth and wellbeing*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2018). *Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2019). *Declaración sobre innovación en el sector público*. OECD/LEGAL/0450.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions - 2024 Results. Building Trust in a Complex Policy*. OECD Publishing.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2009). *Memoria del director. Enfrentando la crisis mundial del empleo, la recuperación mediante políticas de trabajo decente*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Peña, V. (2022). *Medir la transparencia. O cómo la calidad de la gestión y el compromiso a favor de las personas provocó innovación pública*. Publicaciones del OIGP.
- Pinchot, G., y Pellman, R. (1999). *Intrapreneuring in action. A handbook for business innovation*. Berrett-Koehler.
- Quinn, J. (1985). Managing innovation. Controlled chaos. *Harvard Business Review*, 63(3), 73-84.
- Ramió, C. (2021a). *Innovación pública en Iberoamérica. Presente y tendencias de futuro*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/11/Innovacion-publica-en-Iberoamerica-Carles-Ramio.pdf>
- Ramio, C. (2021b). Introducción. En C. Ramio (Ed.), *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*.
- Rittle, H., y Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Rodríguez, E. (2018). Laboratorios de innovación pública. Apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/72/74>
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovation*. Free press, Collier MacMillan.
- Rosas, A. (2007). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- Rosas, A. (2019). Capacidad Institucional. Revisión del concepto y ejes de Análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, 19(32), 81-107.
- Rosero Chávez, C. (2022). Desconcentración del Ejecutivo en el territorio. (*EC*, N.º 9). Publicaciones del OIGIP.
- Rosner, M. M. (1968). Economic Determinants of Organizational Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 12(4), 614-625.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 543-574.

- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemeyer, y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2015). Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance. En A. Nicholls, y J. Simon (Ed.), *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 145-169). Palgrave Macmillan.
- Strand, Ø., Alnes, R., Schaathun, H., y Berg, H. (2014). *Drivers and Barriers in Public Sector Innovations, Regional Perspectives and Lessons Learned from the ALV Project*.
- Su Lay, C. (2022). Mejorar el clima laboral para fortalecer la vocación de servicio de los servidores públicos. La Encuesta de Clima y Cultura Organizacional de la Administración Pública Federal (ECCO) de México. (EC: N.º 6). Publicaciones del OIGIP.
- Subramanian, A., y Nilakanta, S. (1996). Organizational Innovativeness. Exploring the Relationship Between Organizational Determinants of Innovation, Types of Innovations, and Measures of Organizational Performance. *Omega*, 24(6), 631-647.
- Tõnurist, P, Kattel R. and Veiko Lember (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2017.1287939>
- Trott, P. (2017). *Innovation Management and New Product Development, 6th edition*. Pearson Education.
[https://ftp.idu.ac.id/wp-content/uploads/ebook/ip/BUKU%20MANAJEMEN%20INOVASI/Innovation%20Management%20and%20New%20Product%20Development%20\(%20PDFDrive%20\).pdf](https://ftp.idu.ac.id/wp-content/uploads/ebook/ip/BUKU%20MANAJEMEN%20INOVASI/Innovation%20Management%20and%20New%20Product%20Development%20(%20PDFDrive%20).pdf)
- Van der Meer, J., Braun, E., & Van den Berg, L. M. (1999). Competitividad y cohesión metropolitanas: La exigencia de capacidad de organización y redes estratégicas. *Papeles de Economía Española*, (80), 248-265.
- Velasco, E., Zamanillo, I., y Intxaurburu, M. G. (2007). Evolución de los modelos sobre el proceso de innovación desde el modelo lineal hasta los sistemas de innovación. *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa: XX Congreso anual de AEDEM, Vol. 2*. Palma de Mallorca.
- Wang, Q., Deutz, P., & Chen, Y. (2017). Building institutional capacity for industrial symbiosis development: A case study of an industrial symbiosis coordination network in China. *Journal of Cleaner Production*, 142, 1571-1582. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.11.146>
- Waterman, R., Peters, T., y Phillips, J. (1980). Structure is not organization. *Business Horizons*, 23(3), 14-26.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and society*, 34(3-4), 165-171.
- Zurbriggen. (2004). Redes actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 30, 167-188.

Acerca del autor

Ricardo García-Vegas

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España). Gestor de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo sostenible por la UCM. Especialista en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Es profesor del área de ciencia política y de la administración en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: ricardo.garcia.vegas@urjc.es

Cómo citar este artículo:

García-Vegas, R. (2024). 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>

