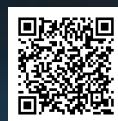


Arleson Eduardo Monte Palma Lopes
(Org.)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL

DESAFIOS E INOVAÇÕES EM PESQUISA



VOL. 2



científica digital



CIENTÍFICA DIGITAL EDITORIAL LTDA

Barueri - São Paulo - Brasil
www.cientificadigital.org - contato@cientificadigital.org

Diagramação e Arte	Edição © 2026 Científica Digital
Diego Santos	Texto © 2026 Os Autores
Diogo Lima	1ª Edição - 2026
Imagens da Capa	Acesso Livre - Open Access
Adobe Stock - 2026	

© COPYRIGHT - TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. A editora detém os direitos autorais sobre a edição e o projeto gráfico, enquanto os autores mantêm os direitos autorais de seus respectivos textos. Esta obra está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, permitindo o download e compartilhamento integral ou parcial, desde que a fonte seja devidamente citada e os créditos atribuídos aos autores. É obrigatório que a obra permaneça em formato de Acesso Livre (Open Access), sem qualquer alteração. A catalogação em plataformas de acesso restrito ou com fins comerciais é estritamente proibida.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A238 Administração pública e gestão social: Desafios e Inovações em Pesquisa: volume 2/ Organização de Arleson Eduardo Monte Palma Lopes - Barueri-SP: Científica Digital, 2026.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui Bibliografia
ISBN 978-65-6155-274-5
DOI 10.37885/978-65-6155-274-5

1. Administração pública. I. Lopes, Arleson Eduardo Monte Palma (Organizador). II. Título.

CDD 351

Elaborado por Janaína Ramos - CRB-8/9166

Índice para catálogo sistemático:

I. Administração pública

E-BOOK

ACESSO LIVRE ON LINE - IMPRESSÃO PROIBIDA

2026

Arleson Eduardo Monte Palma Lopes
(Org.)

Administração Pública e Gestão Social: Desafios e Inovações em Pesquisa

Volume 2

1ª EDIÇÃO



científica digital

2026 - BARUERI - SP

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. André Cutrim Carvalho
Prof. Dr. Antônio Marcos Mota Miranda
Prof^a. Ma. Auristela Correa Castro
Prof. Dr. Carlos Alberto Martins Cordeiro
Prof. Dr. Carlos Alexandre Oelke
Prof^a. Dra. Caroline Nóbrega de Almeida
Prof^a. Dra. Clara Mockdece Neves
Prof^a. Dra. Claudia Maria Rinhel-Silva
Prof^a. Dra. Clecia Simone Gonçalves Rosa Pacheco
Prof. Dr. Cristiano Marins
Prof^a. Dra. Cristina Berger Fadel
Prof. Dr. Daniel Luciano Gevehr
Prof. Dr. Diogo da Silva Cardoso
Prof. Dr. Ernane Rosa Martins
Prof. Dr. Everaldo dos Santos Mendes
Prof. Dr. Fabricio Gomes Gonçalves
Prof^a. Dra. Fernanda Rezende
Prof. Dr. Flávio Aparecido de Almeida
Prof^a. Dra. Francine Náthalie Ferraresi Queluz
Prof^a. Dra. Geuciane Felipe Guerim Fernandes
Prof. Dr. Humberto Costa

Prof. Dr. Joachin Melo Azevedo Neto
Prof. Dr. Jónata Ferreira de Moura
Prof. Dr. José Aderval Aragão
Prof. Me. Julianno Pizzano Ayoub
Prof. Dr. Leonardo Augusto Couto Finelli
Prof. Dr. Luiz Gonzaga Lapa Junior
Prof. Me. Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva
Prof^a. Dra. Maria Cristina Zago
Prof^a. Dra. Maria Otília Zangão
Prof. Dr. Mário Henrique Gomes
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes
Prof. Dr. Nelson J. Almeida
Prof. Dr. Pedro Afonso Cortez
Prof. Dr. Reinaldo Pacheco dos Santos
Prof. Dr. Rogério de Melo Grillo
Prof^a. Dra. Rosenery Pimentel Nascimento
Prof. Dr. Rossano Sartori Dal Molin
Prof. Me. Silvio Almeida Junior
Prof^a. Dra. Thays Zigante Furlan Ribeiro
Prof. Dr. Wescley Viana Evangelista
Prof. Dr. Willian Carboni Viana
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme

Acesse a lista completa dos Membros do Conselho Editorial em www.editoracientifica.com.br/conselho

Parecer e revisão por pares

Os textos que compõem esta obra passaram por avaliação do Conselho Editorial e revisão por pares externos (*Peer Review*), recebendo a devida recomendação para publicação.

Nota: Esta obra é fruto de um processo colaborativo, configurando-se como uma coletânea na qual os direitos autorais permanecem resguardados para os respectivos autores. Alguns capítulos podem ter origem em trabalhos anteriormente apresentados em eventos acadêmicos; no entanto, os autores foram orientados a adotar o devido rigor na prevenção do autoplágio. A responsabilidade pelo conteúdo de cada capítulo, assim como pela originalidade e integridade das informações publicadas, é inteiramente dos respectivos autores e autoras. O conteúdo da obra não reflete, necessariamente, a opinião da editora, dos organizadores ou dos membros do conselho editorial.

APRESENTAÇÃO

Esta obra resulta de um esforço colaborativo que reuniu professores, estudantes e pesquisadores, cujo engajamento qualificou as reflexões desenvolvidas neste espaço formativo. Fruto de iniciativas interinstitucionais de incentivo à pesquisa, o livro congrega especialistas de diversas áreas do conhecimento, vinculados a instituições de educação superior públicas e privadas, no Brasil e no exterior.

O objetivo central é fortalecer a integração entre instituições por meio de redes de pesquisa voltadas à formação continuada de profissionais da educação, promovendo a produção e a ampla disseminação do conhecimento.

Agradecemos aos autores pela dedicação e compromisso na construção desta obra, que se propõe a ser um recurso didático-pedagógico relevante para estudantes, docentes de diferentes níveis de ensino e demais interessados na temática.

Arleson Eduardo Monte Palma Lopes

SUMÁRIO

Capítulo 01

INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS BIBLIOMÉTRICO DE LA GOBERNANZA, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Robert Williams Mendoza Loyaga; Joel Johan Montes Velásquez; Paolo Patric Maldonado Ochoa; Luis Miguel Chacaltana Arcenio

 10.37885/260722473 9

Capítulo 02

GESTIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REVISIÓN BIBLIOMÉTRICA

Pedro Eche Querevalú; Sheyla Magaly Carbajal Pecho; Rolando Florentino Carbajal Mayhua; Mélida Herlinda Pecho Rafael

 10.37885/260722565 42

Capítulo 03

CONTINUIDADE DAS CAPACIDADES ESTATAIS: UM MODELO INTEGRADO DE SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL E CAPITAL DE CONTINUIDADE

Karol Jefessom Alves de Sousa

 10.37885/260822624 63

SOBRE O ORGANIZADOR 87

ÍNDICE REMISSIVO 88

INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS BIBLIOMÉTRICO DE LA GOBERNANZA, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Roberth Williams Mendoza Loyaga

Maestría en Gestión Pública, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

Joel Johan Montes Velásquez

Paolo Patric Maldonado Ochoa

Luis Miguel Chacaltana Arcenio

Maestría en Gestión Pública, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

RESUMEN

La incorporación de la inteligencia artificial (IA) en la administración pública plantea desafíos urgentes de producción científica sobre IA, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas en el sector público que la literatura académica apenas comienza a sistematizar. Este estudio presenta un análisis bibliométrico de la producción científica indexada en Scopus sobre IA, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas en el sector público, con el objetivo de identificar la estructura conceptual, las tendencias temáticas y las brechas de investigación del campo. Mediante el paquete bibliometrix y su interfaz Biblioshiny, se analizó un corpus de 565 documentos publicados entre 2011 y 2025, con una tasa de crecimiento anual del 40.73%. Los resultados evidencian que, si bien “e-government” y “digital transformation” constituyen temas motores consolidados, la dimensión normativa específica —vinculada al marco regulatorio europeo de IA— aparece aún como un tema emergente, y conceptos como “accountability” muestran una presencia comparativamente débil frente a términos de adopción tecnológica. Los hallazgos sugieren la existencia de una posible brecha entre la velocidad de adopción de la IA en el Estado y el desarrollo de mecanismos concretos de rendición de cuentas, con implicancias relevantes para administraciones públicas latinoamericanas como la peruana que, pese a contar ya con un marco normativo específico de inteligencia artificial (Ley N.º 31814 y su reglamento), enfrentan aún desafíos de implementación, supervisión institucional y rendición de cuentas efectiva.

Palabras clave: inteligencia artificial; gobernanza; transparencia; rendición de cuentas; administración pública; análisis bibliométrico.

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

La inteligencia artificial (IA) se ha consolidado como una de las principales tecnologías impulsoras de la transformación digital en las administraciones públicas a nivel mundial. Su implementación en procesos gubernamentales vinculados con la automatización, el análisis de datos, la atención ciudadana, la fiscalización y la toma de decisiones ha permitido mejorar la eficiencia institucional y optimizar la prestación de servicios públicos. En ese contexto, la IA representa una herramienta con potencial para fortalecer la gobernanza pública, promover la transparencia institucional y contribuir a mecanismos más eficientes de rendición de cuentas (Charles *et al.*, 2022).

No obstante, el avance de la inteligencia artificial en el sector público también ha generado diversos desafíos relacionados con la ética digital, la protección de datos, la transparencia algorítmica y la supervisión de las decisiones automatizadas. Diversos estudios sostienen que la incorporación de sistemas inteligentes en las entidades gubernamentales puede generar opacidad en los procesos decisionales, la presencia de sesgos algorítmicos y las limitaciones de los mecanismos de control institucional y participación ciudadana. En consecuencia, el desarrollo de modelos de gobernanza de la IA se ha convertido en un tema prioritario dentro de la administración pública contemporánea (Criado *et al.*, 2025).

La producción científica relacionada con inteligencia artificial y administración pública ha experimentado un crecimiento significativo durante los últimos años. Sin embargo, gran parte de las investigaciones se encuentra dispersa entre enfoques tecnológicos, jurídicos, administrativos y políticos, dificultando una comprensión integral de la evolución del conocimiento científico en torno a la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, persiste una limitada sistematización de la literatura académica que permita identificar tendencias temáticas, enfoques metodológicos y vacíos de investigación en este campo emergente (Madan & Ashok, 2023).

Además, las investigaciones recientes evidencian que, aunque la IA puede contribuir a mejorar la eficiencia gubernamental y la calidad de los servicios

públicos, su implementación requiere marcos regulatorios adecuados, mecanismos de auditoría y políticas de transparencia algorítmica que garanticen un uso ético y responsable de estas tecnologías dentro de las instituciones públicas. En este sentido, resulta necesario comprender cómo ha evolucionado la producción científica internacional sobre inteligencia artificial aplicada a la administración pública y cuáles son las principales líneas de investigación relacionadas con la gobernanza digital y la rendición de cuentas (de Almeida & dos Santos Júnior, 2025).

En América Latina, la adopción de tecnologías basadas en inteligencia artificial en entidades públicas avanza progresivamente como parte de las estrategias de modernización y transformación digital del Estado. Sin embargo, la evidencia científica regional continúa siendo limitada y fragmentada, especialmente en investigaciones centradas en gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, lo que restringe la consolidación de marcos conceptuales y evidencia comparada para orientar el diseño de políticas públicas (Romero & Villarroel, 2024).

En el Perú, las políticas de transformación digital y gobierno digital han impulsado la incorporación progresiva de tecnologías emergentes, incluida la inteligencia artificial, en distintos ámbitos de la gestión pública (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2023). No obstante, el presente estudio no analiza directamente la realidad peruana, sino que desarrolla un análisis bibliométrico de alcance global sobre la producción científica relacionada con la inteligencia artificial en la administración pública. Desde esta perspectiva, los resultados permitirán identificar tendencias, vacíos y oportunidades de investigación que podrán servir como referente para futuras investigaciones y para el fortalecimiento de la gobernanza digital y la formulación de políticas públicas en el contexto peruano.

Contexto internacional

En las últimas décadas, la inteligencia artificial (IA) ha adquirido un papel cada vez más relevante en la administración pública a nivel mundial, impulsando procesos de transformación digital orientados a mejorar la eficiencia gubernamental, optimizar la toma de decisiones y fortalecer la prestación de servicios públicos. Diversos países han implementado sistemas basados en IA para la

automatización de trámites, la detección de fraudes, el análisis predictivo y la gestión de grandes volúmenes de información, convirtiendo a esta tecnología en un elemento estratégico para la innovación del sector público (Wirtz *et al.*, 2020).

Sin embargo, el creciente uso de la IA en las instituciones gubernamentales también ha generado preocupaciones relacionadas con la transparencia de los algoritmos, la protección de datos, la rendición de cuentas y los posibles sesgos en los procesos automatizados de decisión. Como consecuencia, la comunidad científica ha incrementado el estudio de mecanismos de gobernanza que permitan garantizar un uso ético, responsable y confiable de estas tecnologías dentro del sector público (Zuiderwijk *et al.*, 2021). En este contexto, resulta pertinente analizar la evolución de la producción científica internacional para comprender el desarrollo del campo, identificar sus principales tendencias y reconocer los vacíos que orientan la agenda futura de investigación.

Contexto en Perú

En el Perú, la transformación digital del Estado ha impulsado el desarrollo de iniciativas orientadas a fortalecer la innovación tecnológica y la digitalización de los servicios públicos mediante la aprobación de la Política Nacional de Transformación Digital al 2030, la cual establece lineamientos para promover el uso de tecnologías emergentes, fortalecer la confianza digital y mejorar la prestación de servicios públicos (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2023). A este marco de política general se suma la Ley N.º 31814, Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país, y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 115-2025-PCM, que establece principios para un uso ético, seguro, transparente y con supervisión humana de los sistemas de inteligencia artificial.

Estos avances evidencian el creciente interés del Estado peruano por incorporar la inteligencia artificial dentro de sus estrategias de modernización y gobierno digital. Sin embargo, el presente estudio no evalúa la implementación de dichas políticas ni el grado de adopción de la IA en las entidades públicas peruanas. Su propósito es analizar, desde una perspectiva bibliométrica global, la evolución de la producción científica internacional sobre inteligencia artificial en la administración pública. En consecuencia, los resultados constituyen un

marco de referencia que puede aportar evidencia para futuras investigaciones, facilitar el análisis comparado y ofrecer insumos conceptuales útiles para el diseño y fortalecimiento de iniciativas de gobernanza digital en el contexto peruano.

Objetivo de la investigación

El objetivo de la presente investigación es analizar la evolución de la producción científica relacionada con la inteligencia artificial en la administración pública mediante un estudio bibliométrico, identificando las principales tendencias temáticas, la estructura conceptual del campo (palabras clave, mapa temático y red de co-ocurrencia), los documentos de mayor impacto y los países con mayor producción científica en torno a la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, se busca reconocer los vacíos existentes en la literatura académica para contribuir al desarrollo de futuras investigaciones orientadas al fortalecimiento de la transformación digital y la gobernanza pública. El análisis de autores individuales y de redes de colaboración científica queda fuera del alcance del presente estudio y se plantea como línea de investigación futura.

Relevancia de la investigación

La relevancia de este estudio radica en el creciente interés de los gobiernos por incorporar tecnologías de inteligencia artificial para mejorar la eficiencia institucional, optimizar la prestación de servicios públicos y fortalecer los mecanismos de toma de decisiones. Sin embargo, la implementación de estas tecnologías plantea desafíos relacionados con la transparencia algorítmica, la protección de datos, la ética pública y la rendición de cuentas, aspectos que requieren una comprensión integral desde la evidencia científica.

Desde una perspectiva académica, la investigación permitirá sistematizar el conocimiento generado en los últimos años sobre inteligencia artificial aplicada a la administración pública. Desde una perspectiva práctica, los resultados podrán servir como referencia para gestores públicos, responsables de políticas digitales y organismos gubernamentales interesados en diseñar estrategias de adopción tecnológica responsables y sostenibles.

Pertinencia y actualidad de la revisión de literatura

La aplicación de la inteligencia artificial (IA) en la administración pública ha despertado un creciente interés académico debido a su potencial para transformar los procesos gubernamentales, mejorar la eficiencia institucional y generar valor público. La literatura reciente evidencia que la adopción de la IA se encuentra estrechamente vinculada con los procesos de transformación digital del Estado, permitiendo automatizar tareas, optimizar la gestión de información y fortalecer la toma de decisiones basada en datos. Sin embargo, su implementación también plantea desafíos relacionados con la gobernanza tecnológica, la transparencia, la ética y la rendición de cuentas.

Madan y Ashok (2023), mediante una revisión sistemática de literatura, identificaron que la adopción y difusión de la IA en la administración pública depende de factores tecnológicos, organizacionales y ambientales. Los autores señalan que, si bien la IA puede contribuir a la creación de valor público mediante servicios más eficientes y personalizados, también genera tensiones asociadas con la privacidad, la transparencia, los derechos humanos y la equidad en la toma de decisiones automatizadas. Estas tensiones requieren mecanismos adecuados de gobernanza para garantizar una implementación responsable de la tecnología (Madan & Ashok, 2023).

Por su parte, Zuiderwijk, Chen y Salem (2021) sostienen que el uso de la IA en la gobernanza pública representa una oportunidad para mejorar la gestión gubernamental y la prestación de servicios; sin embargo, destacan la necesidad de fortalecer la investigación sobre sus implicancias en la transparencia, la responsabilidad institucional y la confianza ciudadana. Los autores concluyen que aún existen vacíos de conocimiento respecto a los efectos reales de la IA sobre los procesos de gobernanza pública, lo que justifica el desarrollo de nuevos estudios en este ámbito (Zuiderwijk *et al.*, 2021).

Desde la perspectiva de la gobernanza de la inteligencia artificial, investigaciones recientes destacan que el éxito de la transformación digital no depende únicamente de la incorporación de tecnologías avanzadas, sino también de la existencia de marcos regulatorios, políticas institucionales y mecanismos de supervisión que permitan gestionar adecuadamente los riesgos asociados a los sistemas inteligentes. Entre los principales desafíos identificados se encuentran

la transparencia algorítmica, la explicabilidad de las decisiones automatizadas, la protección de datos y la prevención de sesgos que puedan afectar los derechos de los ciudadanos (Coglianese & Lehr, 2019).

Desde la perspectiva de la gobernanza tecnológica, Criado, Sandoval-Almazán y Gil-García (2025) sostienen que la incorporación de inteligencia artificial en las organizaciones públicas exige el desarrollo de marcos institucionales capaces de regular su diseño, implementación y supervisión. Los autores señalan que los principales desafíos se relacionan con la transparencia de los algoritmos, la protección de datos personales, la rendición de cuentas y la gestión de riesgos derivados de decisiones automatizadas. Asimismo, destacan que la gobernanza de la IA debe contemplar mecanismos de control que permitan garantizar la legitimidad y confiabilidad de los sistemas inteligentes utilizados por las entidades públicas (Criado *et al.*, 2025).

Por otro lado, Agbozo y Spassov (2018) demuestran en su investigación que la transición hacia un modelo de gobierno electrónico guiado por datos no constituye una mera reforma cosmética, sino una reingeniería profunda con impactos tangibles en múltiples dimensiones del sector público. En el ámbito macroeconómico, los autores identifican que la explotación inteligente de datos masivos posee el potencial de generar un incremento considerable en la eficiencia operativa de los estados; como muestra de ello, señalan que las administraciones públicas en economías desarrolladas —países europeos— podrían alcanzar ahorros considerables únicamente mediante la optimización de sus procesos internos, sin contabilizar los beneficios adicionales derivados de la reducción de fraudes fiscales o la mejora en la recaudación tributaria (Agbozo & Spassov, 2018).

Como lo demuestran Alhosani y Alhashmi (2024), el despliegue de la inteligencia artificial (IA) en las estructuras gubernamentales contemporáneas ha dejado de ser un supuesto teórico para convertirse en un motor verificable de eficiencia y equidad social; la adopción estratégica de tecnologías inteligentes permite a los estados optimizar de manera considerable sus servicios más críticos. Por un lado, la IA dota a la administración pública de una sensibilidad predictiva que humaniza el servicio; un claro ejemplo es su uso para identificar proactivamente a ciudadanos vulnerables antes de aplicar sanciones financieras

automáticas, salvaguardando el bienestar social. No obstante, este panorama transformador exige que las organizaciones públicas modifiquen su cultura interna y mitiguen proactivamente los sesgos y riesgos éticos que amenazan la privacidad y la equidad social (Alhosani & Alhashmi, 2024).

A la evidencia cualitativa reportada por estos autores se suma la evidencia bibliométrica generada en el presente estudio: el análisis de 565 documentos indexados en Scopus entre 2011 y 2025 muestra una tasa de crecimiento anual del 40.73%, lo que sugiere que la producción científica sobre gobernanza, transparencia y rendición de cuentas de la IA en el sector público no solo es creciente, sino que se encuentra en una fase de aceleración reciente concentrada mayoritariamente entre 2023 y 2025. Este hallazgo es consistente con el marco de gobernanza de riesgos propuesto por Wirtz, Weyerer y Sturm (2020), quienes advierten que los denominados “lados oscuros” de la inteligencia artificial — opacidad algorítmica, erosión de la discrecionalidad administrativa legítima y déficits de supervisión— exigen marcos regulatorios que hasta la fecha se han desarrollado con menor celeridad que la propia adopción tecnológica.

Asimismo, el concepto de rendición de cuentas empleado en esta investigación se sustenta en el marco clásico de Bovens (2007), quien la define como la obligación de un actor de explicar y justificar su conducta ante un foro que puede imponer consecuencias, y en su aplicación específica a sistemas algorítmicos desarrollada por Busuioc (2021), quien sostiene que la rendición de cuentas de la IA en el sector público exige mecanismos de trazabilidad y auditoría que los marcos administrativos tradicionales no siempre contemplan. Esta base conceptual permite justificar por qué el presente estudio prioriza, dentro del campo más amplio de la transformación digital del Estado, el subcampo específico de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

INTEGRACIÓN CONCEPTUAL Y CONSTRUCCIÓN DEL ARGUMENTO

La revisión de la literatura evidencia que la inteligencia artificial se ha consolidado como una herramienta estratégica para impulsar la transformación digital de las organizaciones públicas. Sin embargo, los estudios analizados coinciden en que su implementación no debe entenderse únicamente como un proceso

tecnológico, sino como una transformación institucional que involucra cambios en la gestión pública, la toma de decisiones y la relación entre el Estado y la ciudadanía. En este sentido, la adopción de la IA requiere integrar capacidades tecnológicas con mecanismos de gobernanza que permitan garantizar su uso responsable y alineado con los principios democráticos (Criado *et al.*, 2025).

Desde esta perspectiva, Madan y Ashok (2023) sostienen que la adopción de la IA en la administración pública está condicionada por factores organizacionales, tecnológicos y normativos. Esta visión se complementa con el planteamiento de Zuiderwijk *et al.* (2021), quienes destacan que el valor público generado por la inteligencia artificial depende de la capacidad de las instituciones para gestionar adecuadamente sus implicancias éticas, sociales y administrativas. Por lo tanto, la efectividad de la IA no puede evaluarse únicamente por los niveles de eficiencia alcanzados, sino también por su contribución a la transparencia, la confianza ciudadana y la legitimidad institucional (de Almeida & dos Santos Júnior, 2025).

Asimismo, la gobernanza de la inteligencia artificial emerge como un concepto central para comprender los desafíos asociados a la digitalización del sector público. De acuerdo con Criado *et al.* (2025), la gobernanza de la IA implica el desarrollo de marcos regulatorios, mecanismos de supervisión y procesos de coordinación institucional que permitan controlar los riesgos derivados de las decisiones automatizadas. Esta postura coincide con la propuesta de de Almeida y dos Santos Júnior (2025), quienes argumentan que las organizaciones públicas necesitan estructuras de gobernanza capaces de garantizar la responsabilidad institucional y la adecuada gestión de los sistemas inteligentes implementados.

Por otro lado, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen dimensiones fundamentales dentro de la gobernanza de la IA. Romero y Villarroel (2024) señalan que la transparencia algorítmica permite comprender cómo funcionan los sistemas automatizados y bajo qué criterios se producen determinadas decisiones públicas. A su vez, la rendición de cuentas exige que las instituciones públicas asuman responsabilidad sobre los resultados generados por estas tecnologías, incluso cuando intervienen procesos automatizados. En consecuencia, ambos conceptos se encuentran estrechamente vinculados y representan condiciones necesarias para fortalecer la confianza ciudadana en los procesos de transformación digital (Romero & Villarroel, 2024).

En conjunto, los aportes teóricos revisados permiten sostener que la inteligencia artificial, la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas conforman un marco conceptual interdependiente dentro de la administración pública contemporánea. Mientras la IA actúa como motor de innovación y modernización institucional, la gobernanza proporciona los mecanismos de regulación y supervisión necesarios para su implementación. De igual manera, la transparencia y la rendición de cuentas funcionan como principios que legitiman el uso de estas tecnologías y promueven una gestión pública más abierta, responsable y orientada al ciudadano. Bajo esta lógica, resulta pertinente desarrollar un análisis bibliométrico que permita identificar cómo ha evolucionado la producción científica en torno a estas relaciones conceptuales y cuáles son las principales tendencias de investigación que orientan el debate académico actual (Zuiderwijk *et al.*, 2021).

METODOLOGÍA

Tipo de estudio

El presente estudio se desarrolla como un análisis bibliométrico descriptivo de la producción científica indexada en Scopus sobre inteligencia artificial, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. El análisis bibliométrico permite evaluar el nivel de madurez y consolidación de un campo de conocimiento a partir de indicadores cuantitativos de producción, impacto y estructura conceptual (Aria & Cuccurullo, 2017), lo que en este caso se utiliza para identificar patrones y posibles brechas de investigación respecto del uso de IA en el sector público, así como para fundamentar recomendaciones de política pública basadas en evidencia.

Fuentes de información

Se utilizó como fuente única la base de datos Scopus (Elsevier), por ser una de las bases bibliográficas multidisciplinarias con mayor cobertura y rigor de indexación en ciencias sociales, administración pública y ciencias de la computación. La búsqueda se realizó el 6 de julio de 2026.

Procedimiento

Se diseñó la siguiente ecuación de búsqueda en el módulo Advanced Search de Scopus, aplicada sobre título, resumen y palabras clave (TITLE-ABS-KEY):

```
TITLE-ABS-KEY( ("artificial intelligence" OR "machine learning" OR "algorithmic decision*" OR "automated decision*") AND ("public administration" OR "public sector" OR "government agenc*" OR "e-government" OR "digital government" OR "public governance") AND ("governance" OR "transparency" OR "accountability" OR "algorithmic accountability" OR "algorithmic transparency") ) AND PUBYEAR > 2009 AND PUBYEAR < 2026 AND (LIMIT-TO(SUBJAREA,"-SOCI") OR LIMIT-TO(SUBJAREA,"BUSI") OR LIMIT-TO(SUBJAREA,"-DECI") OR LIMIT-TO(SUBJAREA,"COMP")) AND NOT TITLE-ABS-KEY ("health" OR "medical" OR "clinical" OR "patient" OR "healthcare" OR "student" OR "learning outcomes" OR "classroom")
```

Una búsqueda exploratoria inicial, sin restricción por área temática ni exclusión de vocabulario médico o educativo, recuperó documentos hasta el año 2026 y arrojó un corpus de 3852 registros concentrados casi exclusivamente entre 2023 y 2026, cuyos documentos más citados correspondían a aplicaciones de IA en educación y salud, ajenas al objeto de este estudio. Ante esta desviación temática, se refinó la ecuación incorporando el operador TITLE-ABS-KEY, filtros de área temática y exclusión explícita de terminología biomédica y educativa, además de acotar el rango temporal a PUBYEAR > 2009 AND PUBYEAR < 2026 (equivalente al intervalo 2010-2025). Esta búsqueda definitiva produjo un corpus depurado de 565 documentos. El corpus final reporta un timespan de 2011-2025 porque no se recuperaron documentos correspondientes al año 2010 bajo los criterios de la ecuación aplicada, no por una restricción adicional del filtro temporal. En este corpus refinado, los términos "governance" y "transparency" se ubican entre los descriptores de mayor frecuencia absoluta, mientras que "accountability" —pese a no figurar entre los diez términos más frecuentes— aparece de forma central dentro del clúster conceptual de gobernanza identificado en la red de co-ocurrencia (véase sección 4.6), lo que sugiere una mayor pertinencia temática de este segundo corpus respecto de la búsqueda exploratoria inicial.

Los 565 registros se exportaron desde Scopus en formato CSV, incluyendo los campos de información de citación, información bibliográfica, resumen y palabras clave, y referencias citadas. Se incluyeron todos los tipos documentales disponibles en los resultados (artículos, ponencias de conferencia, capítulos de libro, libros, revisiones y editoriales), sin restricción de idioma, y no se aplicó un proceso adicional de identificación manual de duplicados más allá de la deduplicación automática que realiza Scopus al exportar los resultados de una única ecuación de búsqueda. El archivo se importó en el paquete estadístico bibliometrix (versión 5.4.1; Aria & Cuccurullo, 2017) sobre R (versión 4.6.1), a través de su interfaz gráfica Biblioshiny, seleccionando Scopus como base de datos de origen y el formato de nombre de autor "Fullname". No se aplicó un proceso adicional de normalización manual de palabras clave (por ejemplo, unificación de sinónimos o variantes ortográficas) más allá del procesamiento estándar que realiza bibliometrix sobre los campos Keywords Plus y Author's Keywords.

Sobre el corpus importado se generaron los siguientes análisis: (i) panorama general de metadatos (Main Information); (ii) producción científica anual; (iii) palabras más frecuentes (campo "All Keywords", que combina Keywords Plus y palabras clave de autor) y nube de palabras; (iv) temas de tendencia (Trend Topics); (v) mapa temático (Thematic Map) construido a partir de los Keywords Plus mediante análisis de co-palabras (co-word analysis), con los parámetros por defecto de Biblioshiny 5.4.1 (número de palabras = 250; frecuencia mínima de clúster = 5 por cada mil documentos; número de etiquetas por clúster = 3; algoritmo de clustering = Walktrap); (vi) red de co-ocurrencia de palabras clave, construida sobre los 50 términos de mayor frecuencia (Number of Nodes = 50), con normalización de asociación (association), fuerza de repulsión de 0.1, eliminación de nodos aislados y un mínimo de dos aristas por nodo (Minimum Number of Edges = 2), también con los parámetros por defecto del software; (vii) documentos más citados globalmente; y (viii) distribución geográfica por país del autor de correspondencia. En todos los casos se utilizó la configuración por defecto de Biblioshiny 5.4.1 sin ajustes manuales adicionales, de modo que el análisis sea directamente reproducible por terceros que repliquen la misma ecuación de búsqueda e importen el corpus resultante con la misma versión del software. Respecto de la normalización de términos, no se aplicó un tesauro o diccionario de sinónimos adicional al procesamiento estándar de bibliometrix

(que unifica mayúsculas/minúsculas y espacios en los campos Keywords Plus y Author's Keywords); en particular, no se realizó una fusión manual de términos semánticamente equivalentes (por ejemplo, "AI" y "artificial intelligence", o "e-government" y "electronic government" se mantuvieron como entradas separadas), lo que constituye una limitación adicional que se retoma en el apartado 3.5. Se deja constancia, además, de que el mapa temático y la red de co-ocurrencia se basan en la misma fuente de datos (Keywords Plus) pero aplican algoritmos distintos (clustering jerárquico por acoplamiento de palabras versus red de co-ocurrencia directa), por lo que sus resultados son complementarios y no deben interpretarse como una única técnica.

Criterios de calidad

Se aplicaron los siguientes criterios para garantizar la calidad y pertinencia del corpus analizado: (i) restricción temporal a 2010-2025 para capturar la evolución completa del campo desde la consolidación del gobierno electrónico; (ii) delimitación por área temática, excluyendo dominios disciplinares ajenos al objeto de estudio (medicina, educación); (iii) verificación cruzada de que los documentos más citados del corpus final correspondieran efectivamente a la literatura especializada en gobernanza de IA pública (v. gr., Wirtz *et al.*, 2020; Madan & Ashok, 2023), lo que aporta evidencia a favor de la validez de constructo de la búsqueda; y (iv) exportación completa de metadatos (incluyendo referencias citadas), lo que permitió un análisis de mayor profundidad respecto de versiones preliminares de la búsqueda.

Limitaciones

El estudio presenta las siguientes limitaciones metodológicas. Primero, al restringirse a una única base de datos (Scopus), es posible que queden fuera documentos relevantes indexados exclusivamente en otras bases (Web of Science, SciELO), particularmente literatura latinoamericana publicada en revistas regionales no indexadas en Scopus. Segundo, la naturaleza retrospectiva del análisis bibliométrico permite describir patrones de producción y estructura conceptual, pero no establece relaciones causales sobre la efectividad real de los mecanismos de gobernanza identificados en la literatura. Tercero, el corpus incluye tanto artículos de revista (218) como ponencias de conferencia (192) y capítulos de libro (98), lo que introduce heterogeneidad en el nivel de revisión

por pares entre los documentos analizados. Cuarto, la baja tasa de colaboración internacional observada en el corpus (17.17%) podría reflejar tanto un patrón real de investigación predominantemente doméstica como una limitación de los términos de búsqueda utilizados, que privilegiaron el idioma inglés.

RESULTADOS Y EVIDENCIA

Panorama general del corpus

La búsqueda sistemática en la base de datos Scopus, aplicando la cadena de búsqueda refinada con el rango temporal PUBYEAR > 2009 AND PUBYEAR < 2026 (es decir, 2010-2025), arrojó un corpus de 565 documentos distribuidos en 344 fuentes (revistas, libros y actas de conferencia). Es importante distinguir el rango de búsqueda aplicado (2010-2025) del rango efectivamente recuperado: el corpus no contiene documentos publicados en 2010, por lo que el timespan reportado por bibliometrix es 2011-2025. Esta diferencia se debe a la ausencia de publicaciones que cumplieran los criterios de la ecuación de búsqueda en ese año específico, y no a una restricción metodológica adicional. La Tabla 1 resume los principales indicadores descriptivos del corpus.

Tabla 1 - Indicadores descriptivos del corpus bibliométrico.

Indicador	Valor
Periodo de búsqueda aplicado (PUBYEAR)	2010-2025
Periodo con documentos recuperados (timespan)	2011-2025 (sin registros en 2010)
Documentos	565
Fuentes (revistas, libros, actas)	344
Tasa de crecimiento anual	40.73%
Edad promedio del documento	3.19 años
Citas promedio por documento	7.87
Autores	1368
Colaboración internacional	17.17%
Artículos de revista	218
Ponencias de conferencia	192
Capítulos de libro	98
Libros	15
Revisiones (review)	17
Otros (nota, editorial, revisión de conferencia, encuesta breve)	25

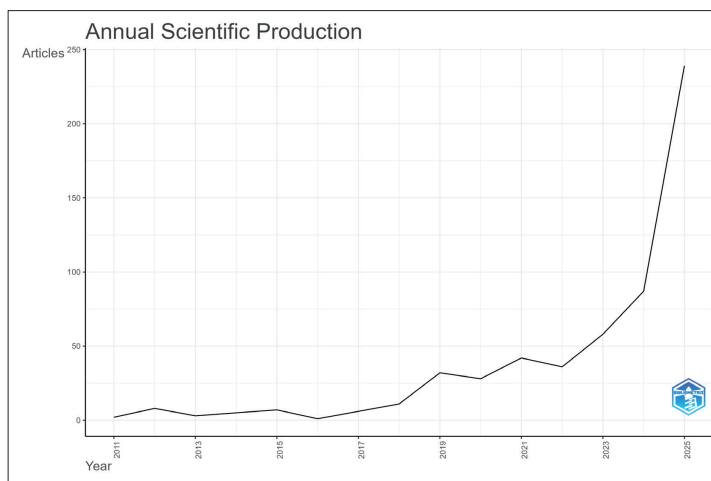
Fuente: elaboración propia a partir del reporte Main Information de bibliometrix/Biblioshiny.

La tasa de crecimiento anual del 40.73% sugiere que el campo de estudio se encuentra en una fase de expansión acelerada, en línea con la literatura que señala a la inteligencia artificial como una de las principales palancas de la transformación digital del Estado (Wirtz *et al.*, 2020). La edad promedio de los documentos (3.19 años) y el promedio de 7.87 citas por documento indican que se trata de un área de investigación joven, aunque con una velocidad de acumulación de citas considerable. El corpus reúne la producción de 1368 autores, de los cuales apenas el 17.17% corresponde a colaboraciones internacionales, lo que sugiere que la investigación sobre gobernanza de IA en el sector público continúa desarrollándose de manera predominantemente doméstica, con escasa articulación entre equipos de distintos países. En cuanto a la composición documental, el 38.6% del corpus corresponde a artículos de revista (218) y el 34.0% a ponencias de conferencia (192), lo que introduce heterogeneidad en el nivel de revisión por pares entre los documentos analizados, aspecto que se retoma como limitación en la sección de Metodología.

Producción científica anual

La evolución temporal de la producción científica (Figura 1) muestra tres fases diferenciadas. Entre 2011 y 2018, la producción se mantuvo marginal (menos de 10 documentos anuales), correspondiente a una etapa incipiente centrada en conceptos generales de gobierno electrónico. Entre 2019 y 2022 se observa un crecimiento moderado (entre 30 y 40 documentos anuales), coincidente con la consolidación de marcos conceptuales sobre IA en el sector público (Wirtz *et al.*, 2020). A partir de 2023 se produce un salto abrupto que alcanza cerca de 240 documentos en 2025, fenómeno que puede atribuirse a la masificación de la inteligencia artificial generativa y al consecuente interés regulatorio y académico por sus implicancias en la gobernanza pública.

Figura 1 - Producción científica anual (2011-2025).

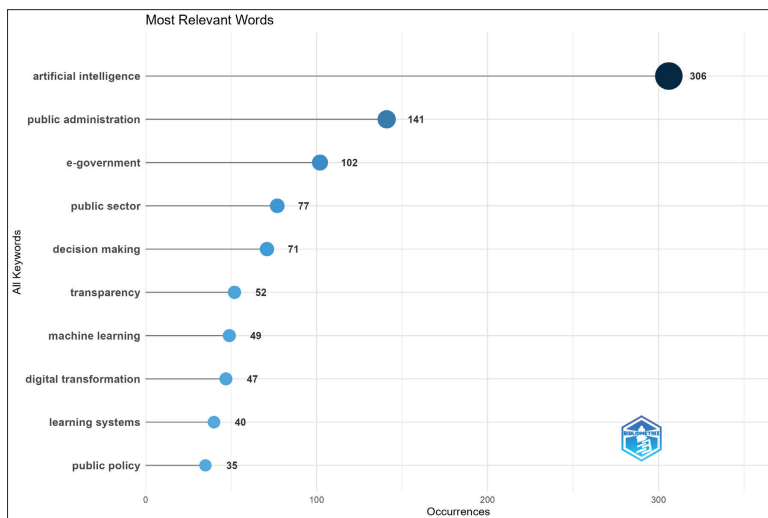


Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

Palabras clave y estructura temática

El análisis de palabras más relevantes (Figura 2) es consistente con la pertinencia temática del corpus respecto al objeto de estudio: "artificial intelligence" (306 ocurrencias), "public administration" (141), "e-government" (102), "public sector" (77), "decision making" (71), "transparency" (52), "machine learning" (49), "digital transformation" (47), "learning systems" (40) y "public policy" (35). Resulta relevante que "transparency" ocupe una posición considerablemente inferior a términos como "public administration" o "e-government", lo que sugiere que la literatura se ha concentrado mayoritariamente en la adopción e implementación de la IA en el sector público, mientras que sus mecanismos específicos de rendición de cuentas y transparencia algorítmica constituyen un subcampo aparentemente aún en desarrollo, lo que podría evidenciar una brecha de investigación que este estudio busca explorar. La nube de palabras (Figura 3) corrobora visualmente este patrón, con "artificial intelligence" y "public administration" como los términos dominantes.

Figura 2 - Palabras clave más relevantes del corpus.



Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

Figura 3 - Nube de palabras del corpus analizado.



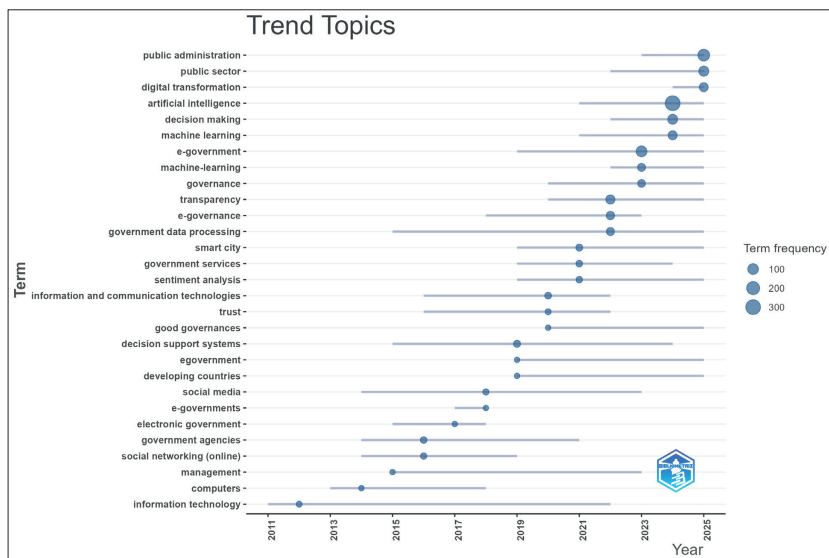
Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

Temas de tendencia (Trend Topics)

El análisis de temas de tendencia (Figura 4) permite reconstruir la evolución cronológica del campo. Entre 2011 y 2017 predominaron términos genéricos vinculados a las tecnologías de la información ("information technology", "computers", "government agencies"). Entre 2017 y 2021 emergieron conceptos propios del gobierno electrónico ("e-governance", "trust", "smart city", "decision support systems"). A partir de 2022, y con mayor intensidad en 2024-2025, se consolidan los términos específicamente vinculados a la gobernanza de la IA: "governance", "transparency", "machine learning", "decision making", "artificial intelligence", "digital transformation", "public sector" y "public administration", estos dos últimos con la mayor frecuencia de término y ubicados en el extremo más reciente de la línea de tiempo. Este patrón evidencia que la preocupación

por la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas de la IA pública constituye el frente de investigación más actual dentro del campo.

Figura 4 - Temas de tendencia (Trend Topics), 2011-2025.



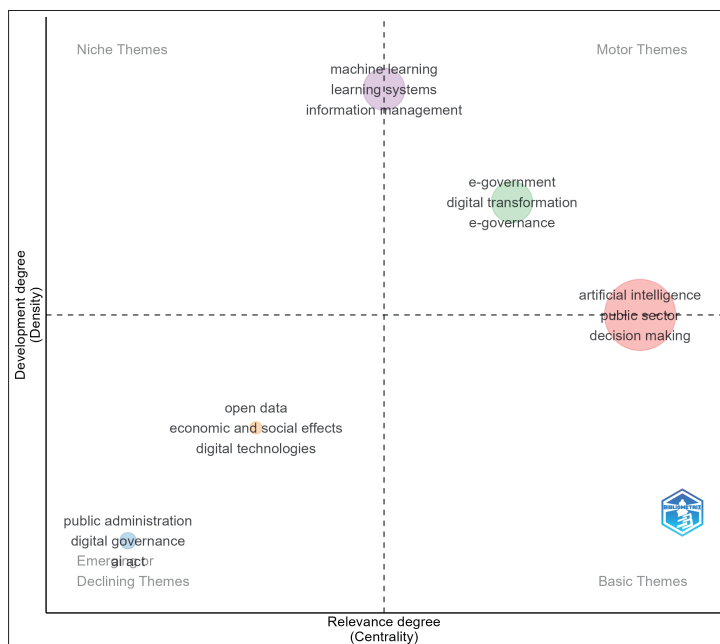
Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

Mapa temático

El mapa temático (Figura 5), que clasifica los temas según su grado de desarrollo (densidad) y relevancia (centralidad), muestra cuatro configuraciones relevantes. En el cuadrante de temas motores se ubican “e-government”, “digital transformation” y “e-governance”, lo que indica que estos constituyen ejes de investigación consolidados y centrales para el campo. En el cuadrante de temas base (alta centralidad, baja densidad) se agrupan “artificial intelligence”, “public sector” y “decision making”, lo que sugiere su rol transversal como conceptos estructurantes pero no exclusivos de un subcampo específico. En el cuadrante de temas nicho aparecen “machine learning”, “learning systems” e “information management”, con alto desarrollo pero baja conexión con el resto de la red. Finalmente, en el cuadrante de temas emergentes o en declive se posicionan “open data”, “economic and social effects” y, de manera más marginal, “public administration”, “digital governance” y “ai act” —esta última referencia a la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea—, lo que sugiere que la dimensión

normativa y regulatoria de la gobernanza de IA constituye, en efecto, un frente emergente dentro de la literatura, aún no consolidado como tema motor pero con creciente presencia dado el crecimiento observado en el análisis de tendencias.

Figura 5 - Mapa temático (Thematic Map).

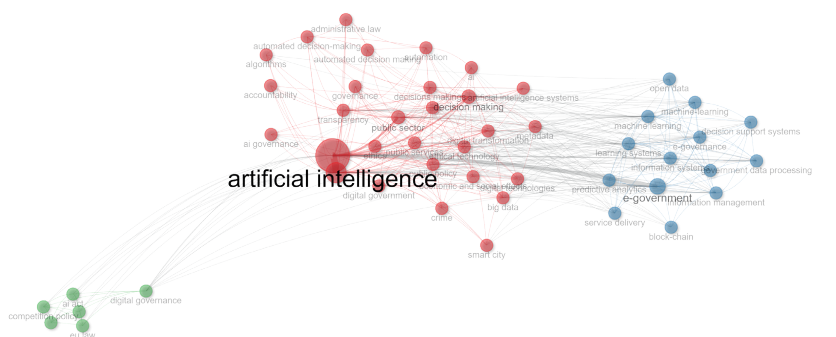


Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

Red de co-ocurrencia de palabras clave

La red de co-ocurrencia (Figura 6) revela tres clústeres claramente diferenciados. Un primer clúster (el de mayor tamaño) articula "artificial intelligence" con "public sector", "governance", "transparency", "accountability", "ethics", "automated decision-making" y "administrative law", configurando el núcleo conceptual de la gobernanza y rendición de cuentas algorítmica. Un segundo clúster agrupa "e-government", "machine learning", "information systems", "open data" y "service delivery", vinculado a la dimensión operativa de la administración digital. Un tercer clúster, más pequeño pero temáticamente denso, conecta "digital governance", "ai act", "eu law" y "competition policy", evidenciando la emergencia de una línea de investigación específicamente centrada en el marco regulatorio europeo de la inteligencia artificial.

Figura 6 - Red de co-ocurrencia de palabras clave.

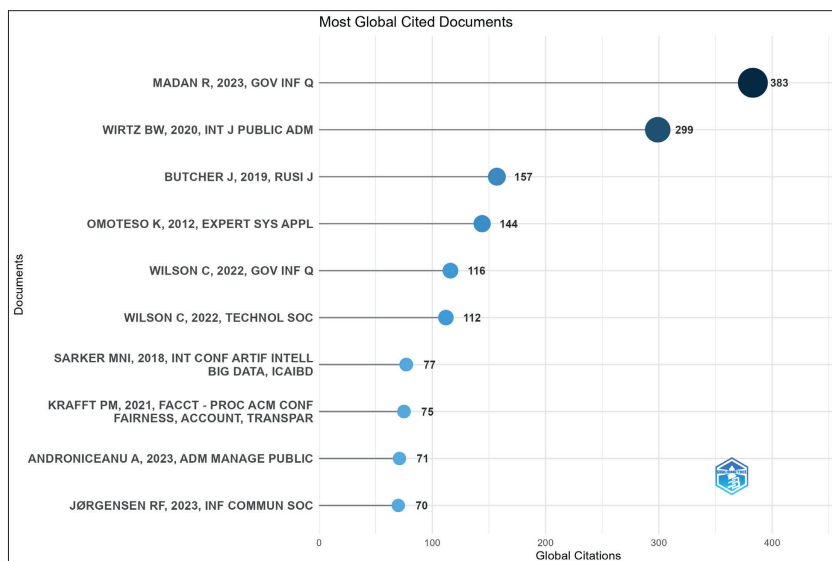


Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

Documentos más citados

Entre los documentos con mayor impacto global del corpus (Figura 7), el de mayor número de citas es Madan y Ashok (2023, 383 citas), seguido por Wirtz *et al.* (2020, 299 citas), cuyo trabajo propone un marco integrado de gobernanza de IA para la administración pública, y por Butcher y Beridze (2019, 157 citas) sobre gobernanza global de la IA. Estos tres documentos constituyen los pilares conceptuales que se retoman en el marco teórico del presente estudio.

Figura 7 - Documentos más citados globalmente.

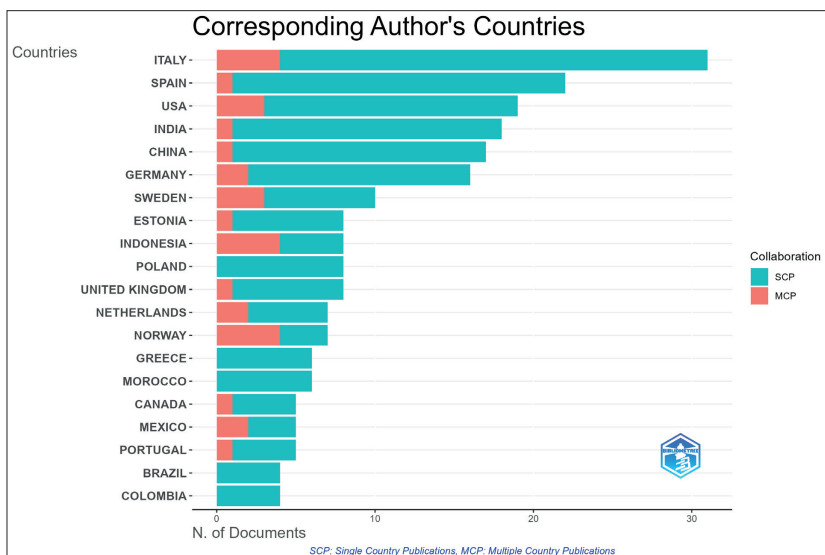


Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

Distribución geográfica de la producción

El análisis por países del autor de correspondencia (Figura 8) muestra un liderazgo europeo, encabezado por Italia (31 documentos), España (22) y, en menor medida, Alemania y Suecia, seguido por Estados Unidos, India y China. Esta concentración en países europeos resulta coherente con la centralidad del bloque temático “ai act/eu law” identificado en la red de co-ocurrencia, lo cual es compatible con la hipótesis de que gran parte de la producción académica sobre gobernanza, transparencia y rendición de cuentas de la IA pública podría estar asociada al impulso regulatorio de la Unión Europea, más que a iniciativas dispersas en otras regiones. Cabe precisar que esta asociación es interpretativa y no puede establecerse una relación causal a partir de los datos bibliométricos disponibles.

Figura 8 - Países del autor de correspondencia.



Fuente: elaboración propia con bibliometrix/Biblioshiny.

DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS DE GOBERNANZA

Esta sección integra dos componentes complementarios. En primer lugar, desarrolla una discusión conceptual y normativa (subsecciones 5.1 a 5.8) que interpreta los resultados bibliométricos presentados en la sección 4 a la luz de la literatura especializada en gobernanza de la inteligencia artificial. Su propósito es identificar las dimensiones sustantivas que la evidencia bibliométrica sugiere como relevantes —privacidad, sesgos, explicabilidad, seguridad, trazabilidad y rendición de cuentas—, sin que ello implique que cada una haya sido objeto de una medición bibliométrica independiente. En las subsecciones que siguen, las referencias a clústeres, frecuencias de términos o mapas temáticos del corpus se emplean como puntos de anclaje ilustrativos para conectar la discusión con la evidencia bibliométrica cuando existe una correspondencia directa entre el término medido y la dimensión discutida; en los demás casos, la dimensión se desarrolla como discusión conceptual fundamentada en la literatura especializada, no como resultado derivado del análisis bibliométrico.

Privacidad y protección de datos personales

La incorporación de sistemas de inteligencia artificial en la administración pública implica el procesamiento de grandes volúmenes de datos de los ciudadanos, lo que exige marcos robustos de protección de datos personales. Wirtz *et al.* (2022) proponen un marco integrador de gobernanza de IA basado en riesgos y directrices, en el cual la protección de datos constituye uno de los pilares centrales junto con la transparencia y la rendición de cuentas. En el corpus analizado, el clúster de co-ocurrencia vinculado a “open data” y “information management” -temas afines aunque no equivalentes a la privacidad propiamente dicha- es compatible con la idea, discutida en la literatura especializada, de que la tensión entre apertura de datos gubernamentales y protección de la privacidad individual constituye una preocupación recurrente.

Sesgos algorítmicos

Los sistemas de IA aplicados a la toma de decisiones públicas —en áreas como asignación de beneficios sociales, priorización de fiscalización o evaluación de riesgo— pueden reproducir o amplificar sesgos presentes en los datos de entrenamiento, afectando desproporcionadamente a determinados grupos de la población. Zalnieriute *et al.* (2019) advierten que la automatización de decisiones gubernamentales puede erosionar garantías del debido proceso si no se establecen controles específicos sobre los sesgos algorítmicos. Bullock (2019) enfatiza que el uso de IA en la administración pública redefine el rol de la discrecionalidad burocrática, trasladando parte de las decisiones que antes dependían del juicio humano hacia sistemas automatizados cuyos criterios pueden no ser explícitos ni auditables. En un estudio experimental con funcionarios públicos neerlandeses, Alon-Barkat y Busuioc (2023) documentan además un fenómeno de “adherencia selectiva”: los burócratas tienden a seguir las recomendaciones algorítmicas de manera más acrítica cuando estas coinciden con estereotipos preexistentes, lo que puede amplificar sesgos discriminatorios ya presentes en el sistema, tal como evidenció el denominado “escándalo de las prestaciones familiares” en los Países Bajos.

Explicabilidad

La capacidad de explicar el funcionamiento de un sistema de IA —por qué produjo una determinada recomendación o decisión— es condición necesaria para que los ciudadanos y los propios funcionarios públicos puedan cuestionar o apelar sus resultados. Coglianese y Lehr (2019) sostienen que la transparencia algorítmica no debe limitarse a la publicación del código fuente, sino que debe traducirse en explicaciones comprensibles para actores no técnicos, un principio especialmente relevante en el contexto de la administración pública, donde las decisiones afectan derechos ciudadanos. El análisis de tendencias del corpus (Figura 4) muestra que “transparency” - concepto próximo, pero no equivalente a la explicabilidad - se consolida como término de alta frecuencia solo a partir de 2022. Este dato, leído junto con la literatura especializada citada, es compatible con la idea de que la exigencia de explicabilidad es una preocupación reciente, aún no resuelta de manera estandarizada en la literatura ni en la práctica institucional. Veale, Van Kleek y Binns (2018) proponen, en este sentido, que el diseño de sistemas algorítmicos de apoyo a decisiones públicas de alto riesgo debe incorporar desde su concepción requisitos explícitos de equidad y rendición de cuentas, y no incorporarlos como una capa posterior al despliegue.

Seguridad

La seguridad de los sistemas de IA en el sector público comprende tanto la robustez técnica frente a fallos o manipulaciones (ciberseguridad) como la seguridad jurídica de que las decisiones automatizadas se ajusten al marco normativo vigente. Van Noordt y Misuraca (2022), en su relevamiento del uso de IA en el sector público europeo, identifican que las brechas de seguridad y la falta de capacidades técnicas institucionales constituyen una de las principales barreras para una adopción responsable de estas tecnologías.

Trazabilidad

La trazabilidad —la posibilidad de reconstruir el proceso mediante el cual un sistema de IA llegó a una decisión determinada— es un requisito transversal para la auditoría y la rendición de cuentas. Busuioc (2021) argumenta que la rendición de cuentas algorítmica exige mecanismos de trazabilidad que

permitan a órganos de control, legisladores y ciudadanos reconstruir la cadena de responsabilidad detrás de una decisión automatizada, distinguiendo entre la responsabilidad del diseñador del sistema, del funcionario que lo implementa y de la institución que lo adopta.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas constituye el eje articulador de esta investigación. Siguiendo el marco conceptual de Bovens (2007), la rendición de cuentas supone la obligación de un actor de explicar y justificar su conducta ante un foro, que puede imponer consecuencias. Trasladado al ámbito de la IA pública, esto implica identificar quién responde cuando un sistema automatizado produce un resultado erróneo o discriminatorio. El clúster de co-ocurrencia identificado en el análisis de red (Figura 6) —que vincula “accountability”, “administrative law”, “governance” y “transparency”— sugiere que la literatura aborda la rendición de cuentas no como un atributo aislado, sino como parte de un ecosistema normativo que incluye el derecho administrativo y los marcos de gobernanza institucional. Kleizen *et al.* (2023) advierten, además, que las medidas éticas declarativas adoptadas por los gobiernos no siempre logran generar confianza ciudadana real, lo que subraya la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas verificables y no meramente formales.

El marco regulatorio de la Unión Europea como referencia emergente

Un hallazgo distintivo del análisis bibliométrico realizado es la aparición de un clúster temático específico vinculado al “AI Act” (Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, Reglamento (UE) 2024/1689), “eu law” y “competition policy” (Figura 6), ubicado además en el cuadrante de temas emergentes del mapa temático (Figura 5). Esta coincidencia con el hecho de que Italia y España encabezan la producción científica por país de correspondencia (Figura 8) constituye una hipótesis interpretativa —no una relación causal demostrada por este diseño bibliométrico— que sugiere que el marco regulatorio europeo podría estar consolidándose como referencia normativa relevante para la literatura académica sobre gobernanza de IA pública. El AI Act entró en vigor el 1 de agosto de 2024 y se aplica de manera progresiva: las prohibiciones de prácticas

de riesgo inaceptable y las obligaciones de alfabetización en IA rigen desde el 2 de febrero de 2025; las reglas de gobernanza y las obligaciones para modelos de IA de propósito general, desde el 2 de agosto de 2025; y el grueso de las obligaciones para sistemas de alto riesgo entrará en vigencia el 2 de agosto de 2026, con un tramo final para sistemas de alto riesgo embebidos en productos regulados hacia el 2 de agosto de 2027. Este carácter progresivo y aún en curso de implementación es relevante para matizar cualquier comparación con otros marcos regulatorios nacionales.

Implicancias para el contexto peruano

El contraste pertinente con el caso peruano no es, entonces, entre un continente con regulación y otro sin ella, sino entre dos marcos normativos en distintas etapas de desarrollo e implementación. El Perú cuenta con la Ley N.º 31814 (2023) y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 115-2025-PCM (2025), que establece una clasificación de riesgo de los sistemas de IA y principios de supervisión humana, transparencia y no discriminación de manera análoga —aunque con menor desarrollo institucional acumulado— al marco europeo. La brecha relevante para la administración pública peruana no radica, por tanto, en la ausencia de norma, sino en los desafíos de implementación efectiva, desarrollo de capacidades institucionales de supervisión, auditoría algorítmica y mecanismos verificables de rendición de cuentas, aspectos en los que la literatura académica nacional aún es incipiente. Esta lectura es consistente con lo señalado por Huancapaza Hilasaca (2025) respecto de la necesidad de sistematizar las aplicaciones de IA ya presentes en el Estado peruano bajo criterios explícitos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, y con la evidencia bibliométrica presentada en la sección 4, que muestra que la producción académica mundial sobre estos mecanismos concretos de gobernanza es todavía un tema emergente incluso en las jurisdicciones con mayor desarrollo regulatorio.

Discusión

Los hallazgos de este análisis bibliométrico permiten sostener que la gobernanza, transparencia y rendición de cuentas de la inteligencia artificial en la

administración pública constituyen un campo de investigación emergente pero en franca aceleración. La tasa de crecimiento anual del 40.73% observada en el corpus, unida a la explosión de producción registrada entre 2023 y 2025, es consistente con lo señalado por Criado *et al.* (2025) respecto de que la irrupción de la IA generativa ha desplazado el interés académico desde la adopción genérica de tecnologías digitales hacia preguntas específicas sobre control, legitimidad y rendición de cuentas de los sistemas algorítmicos utilizados por el Estado.

Sin embargo, el análisis de palabras clave reveló una asimetría relevante: términos como “public administration” (141 ocurrencias) y “e-government” (102) predominan ampliamente sobre “transparency” (52), y términos como “accountability” no figuran siquiera entre los diez descriptores más frecuentes del corpus. Esta asimetría sugiere que la literatura académica ha priorizado documentar la adopción e implementación de la IA en el sector público por sobre el desarrollo de marcos específicos de rendición de cuentas, lo que es consistente con una posible brecha de investigación, en línea con lo advertido por Busuioc (2021), quien señala que los marcos de accountability tradicionales del derecho administrativo resultan insuficientes frente a la opacidad técnica de los sistemas algorítmicos.

El mapa temático aporta una segunda lectura relevante: mientras “e-government” y “digital transformation” ya se consolidaron como temas motores del campo, la dimensión normativa específica —representada por “digital governance” y “ai act”— aparece todavía en el cuadrante de temas emergentes, de baja densidad relativa. Esto sugiere que la producción académica sobre los mecanismos concretos de gobernanza (marcos regulatorios, supervisión humana, auditoría algorítmica) va con cierto rezago respecto de la producción sobre las aplicaciones técnicas de la IA en sí misma, lo que reproduce a nivel académico una tensión ya documentada en la práctica institucional: la velocidad de adopción tecnológica suele superar la capacidad regulatoria e institucional para gobernarla (Wirtz *et al.*, 2020; van Noordt & Misuraca, 2022).

El tercer hallazgo relevante es la centralidad del bloque temático “ai act / eu law / competition policy” identificado en la red de co-ocurrencia, y su correlato en la distribución geográfica del corpus, liderada por Italia y España. Esto indica que el marco regulatorio de la Unión Europea se está consolidando

como el principal referente normativo de la producción académica mundial sobre gobernanza de IA pública. Esta concentración geográfica plantea una pregunta relevante para contextos como el peruano: ¿en qué medida un marco diseñado para la realidad institucional europea resulta transferible a administraciones públicas latinoamericanas con menor madurez digital y capacidades técnicas más limitadas?

Lecciones transferibles

De los hallazgos anteriores se derivan tres lecciones aplicables al contexto de la gestión pública peruana. Primero, la adopción de IA en el Estado debería acompañarse, desde su diseño, de mecanismos explícitos de rendición de cuentas y no incorporarlos de manera reactiva una vez detectados problemas de opacidad o sesgo, siguiendo el principio de “accountability by design” que se desprende de Wirtz *et al.* (2022). Segundo, si bien el Perú cuenta con un marco normativo específico sobre inteligencia artificial (Ley N.º 31814 y su reglamento), persisten desafíos relacionados con su implementación efectiva, la supervisión institucional y el desarrollo de mecanismos de auditoría y rendición de cuentas. Tercero, la baja colaboración internacional observada en el corpus (17.17%) sugiere que el aprendizaje entre administraciones públicas de distintos países sobre gobernanza de IA sigue siendo limitado, lo que representa una oportunidad desaprovechada de cooperación Sur-Sur o de adaptación de experiencias europeas al contexto latinoamericano.

Limitaciones del estudio

Como se detalló en la Metodología, este estudio se circunscribe a la producción indexada en Scopus, por lo que no captura necesariamente la literatura gris ni la producción académica latinoamericana publicada en revistas regionales no indexadas. Asimismo, el carácter descriptivo del análisis bibliométrico permite identificar patrones y brechas en la producción científica, pero no evalúa directamente la efectividad de los mecanismos de gobernanza implementados en casos reales de administración pública, lo que constituye una limitación inherente a este tipo de diseño metodológico frente a un estudio de caso o una evaluación de intervención directamente aplicados a una entidad pública concreta.

Recomendaciones

Con base en los hallazgos, se recomienda: (i) a nivel académico, orientar futura investigación empírica hacia el desarrollo y validación de mecanismos concretos de rendición de cuentas algorítmica aplicables a administraciones públicas latinoamericanas, dado que este subcampo se identificó como emergente y poco desarrollado en el corpus analizado; (ii) a nivel de política pública, que el Perú evalúe la pertinencia de complementar la Política Nacional de Transformación Digital al 2030 (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2023) con lineamientos específicos de gobernanza de IA que incorporen, como mínimo, principios de transparencia, supervisión humana y trazabilidad, tomando como referencia crítica —no como trasplante acrítico— el marco europeo identificado como predominante en la literatura; y (iii) a nivel institucional, fomentar la documentación y publicación académica de las experiencias de uso de IA ya existentes en entidades públicas peruanas (Huancapaza Hilasaca, 2025), de modo que dicha experiencia práctica alimente el debate académico regional, hoy escasamente representado en el corpus internacional analizado.

Próximos pasos

Como continuación de este trabajo, se sugiere: (i) complementar este análisis bibliométrico con una revisión sistemática de los documentos identificados como pilares conceptuales del campo (Madan & Ashok, 2023; Wirtz *et al.*, 2020; Butcher & Beridze, 2019), profundizando en sus propuestas específicas de marcos de gobernanza; (ii) incorporar en futuros trabajos un análisis de autores influyentes y de redes de colaboración científica, dimensiones que quedaron fuera del alcance del presente estudio; y (iii) desarrollar, en una fase posterior de investigación, un estudio de caso o un diseño de intervención que aplique empíricamente los principios de gobernanza identificados en la literatura a una entidad pública peruana concreta, validando su factibilidad técnica e institucional.

Contribución de autoría (taxonomía CRediT): Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, redacción del borrador original y redacción, revisión y edición: todos los autores contribuyeron por igual. Supervisión: no aplica.

Conflicto de intereses: los autores declaran no tener conflictos de interés.

Financiamiento: este estudio no contó con financiamiento externo.

Disponibilidad de datos y código: el corpus bibliográfico (CSV exportado de Scopus) y los parámetros de análisis en bibliometrix/Biblioshiny están disponibles a solicitud razonada a los autores.

Declaración ética: este estudio no involucró participantes humanos ni datos personales identificables; se basa exclusivamente en metadatos bibliográficos de acceso institucional a Scopus.

REFERENCIAS

AGBOZO, E.; SPASSOV, K. Establishing efficient governance through data-driven e-government. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE*, 11., 2018, [S. l.]. *Proceedings [...]*. p. 662-666, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1145/3209415.3209419>.

ALHOSANI, K.; ALHASHMI, S. M. Opportunities, challenges, and benefits of AI innovation in government services: a review. **Discover Artificial Intelligence**, v. 4, n. 1, p. 18, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1007/s44163-024-00111-w>.

ALON-BARKAT, S.; BUSUIOC, M. Human-AI interactions in public sector decision making: “automation bias” and “selective adherence” to algorithmic advice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 33, n. 1, p. 153-169, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muac007>.

ARIA, M.; CUCCURULLO, C. bibliometrix: an R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, v. 11, n. 4, p. 959-975, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.08.007>.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.

BULLOCK, J. B. Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy. **The American Review of Public Administration**, v. 49, n. 7, p. 751-761, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074019856123>.

BUSUIOC, M. Accountable artificial intelligence: holding algorithms to account. **Public Administration Review**, v. 81, n. 5, p. 825-836, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13293>.

BUTCHER, J.; BERIDZE, I. What is the state of artificial intelligence governance globally? **The RUSI Journal**, v. 164, n. 5-6, p. 88-96, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/03071847.2019.1694260>.

CHARLES, V.; RANA, N. P.; CARTER, L. Artificial intelligence for data-driven decision-making and governance in public affairs. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 4, 101742, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101742>.

COGLIANESE, C.; LEHR, D. Transparency and algorithmic governance. **Administrative Law Review**, v. 71, n. 1, p. 1-56, 2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. **Ley N.º 31814, Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país.** Lima, 2023. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/4565760-31814>. Acesso em: [não informado].

CRIADO, J. I.; SANDOVAL-ALMAZÁN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Artificial intelligence and public administration: understanding actors, governance, and policy from micro, meso, and macro perspectives. **Public Policy and Administration**, v. 40, n. 2, p. 173-184, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1177/09520767241272921>.

DE ALMEIDA, P. G. R.; DOS SANTOS JÚNIOR, C. D. Artificial intelligence governance: understanding how public organizations implement it. **Government Information Quarterly**, v. 42, n. 1, 102003, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.102003>.

HUANCAPAZA HILASACA, J. E. Implementación de inteligencia artificial en el Estado peruano: catálogo analítico de aplicaciones. **Interfases**, n. 22, p. 143-158, 2025. DOI: <https://doi.org/10.26439/interfases2025.n022.8263>.

KLEIZEN, B.; VAN DOOREN, W.; VERHOEST, K.; TAN, E. Do citizens trust trustworthy artificial intelligence? Experimental evidence on the limits of ethical AI measures in government. **Government Information Quarterly**, v. 40, n. 4, 101834, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101834>.

MADAN, R.; ASHOK, M. AI adoption and diffusion in public administration: a systematic literature review and future research agenda. **Government Information Quarterly**, v. 40, n. 1, 101774, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101774>.

PARLAMENTO EUROPEO; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. **Reglamento (UE) 2024/1689, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Reglamento de Inteligencia Artificial).** *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1689, 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?locale=es>. Acesso em: [não informado].

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM). **Política Nacional de Transformación Digital al 2030.** Lima: Gobierno del Perú, 2023.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM). **Decreto Supremo N.º 115-2025-PCM: Reglamento de la Ley N.º 31814.** Lima, 2025. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/7133522-115-2025-pcm>. Acesso em: [não informado].

ROMERO, L. F.; VILLARROEL, I. E. Transparency of artificial intelligence in public administration: a review of international standards. **Brazilian Journal of International Law**, v. 21, n. 1, p. 168-191, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5102/rdiv21i1.9422>.

VAN NOORDT, C.; MISURACA, G. Artificial intelligence for the public sector: landscaping the use of AI in government across the European Union. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 3, 101714, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101714>.

VEALE, M.; VAN KLEEK, M.; BINNS, R. Fairness and accountability design needs for algorithmic support in high-stakes public sector decision-making. *In: CHI CONFERENCE ON HUMAN FACTORS IN COMPUTING SYSTEMS*, 2018. *Proceedings [...]*, p. 1-14, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1145/3173574.3174014>.

WIRTZ, B. W.; WEYERER, J. C.; KEHL, I. Governance of artificial intelligence: a risk and guideline-based integrative framework. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 4, 101685, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101685>.

WIRTZ, B. W.; WEYERER, J. C.; STURM, B. J. The dark sides of artificial intelligence: an integrated AI governance framework for public administration. **International Journal of Public Administration**, v. 43, n. 9, p. 818-829, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1749851>.

ZALNIERIUTE, M.; BENNETT MOSES, L.; WILLIAMS, G. The rule of law and automation of government decision-making. **Modern Law Review**, v. 82, n. 3, p. 425-455, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12412>.

ZUIDERWIJK, A.; CHEN, Y. C.; SALEM, F. Implications of the use of artificial intelligence in public governance: a systematic literature review and a research agenda. **Government Information Quarterly**, v. 38, n. 3, 101577, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>.

GESTIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REVISIÓN BIBLIOMÉTRICA

Pedro Eche Querevalú

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Sheyla Magaly Carbajal Pecho

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Rolando Florentino Carbajal Mayhua

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Mélida Herlinda Pecho Rafael

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

RESUMEN

Objetivo: El estudio analiza la producción científica sobre gestión social y participación ciudadana en la administración pública contemporánea, con énfasis en sus enfoques, tensiones conceptuales y desafíos democráticos. **Métodos:** Se desarrolló una revisión bibliométrica basada en documentos indizados en Scopus, recuperados mediante una sintaxis orientada a relacionar participación ciudadana, gestión pública, políticas públicas, democracia, deliberación, control social y sociedad civil. La búsqueda inicial identificó 295 documentos; tras una depuración temática, el corpus final quedó conformado por 256 documentos, procesados en RStudio mediante Bibliometrix y Biblioshiny. **Resultados:** El análisis evidenció una producción científica comprendida entre 2000 y 2026, distribuida en 187 fuentes, con una tasa de crecimiento anual de 6,78 %, 528 autores y 701 palabras clave de autor. Los términos más relevantes fueron *citizen participation*, *participatory governance*, *democracy*, *public administration* y *public policy*, lo que confirma la centralidad de la participación como eje articulador del campo. **Conclusión:** La literatura revisada muestra que la participación ciudadana no constituye solo un procedimiento consultivo, sino una práctica democrática compleja vinculada con legitimidad institucional, control social, coproducción, gobernanza digital y transformación de la administración pública.

Palabras clave: gestión social; participación ciudadana; administración pública; gobernanza participativa; democracia; políticas públicas; control social.

INTRODUCCIÓN

La administración pública contemporánea enfrenta una tensión persistente entre eficiencia institucional, legitimidad democrática y capacidad de respuesta ante demandas sociales cada vez más complejas. En este escenario, la gestión social y la participación ciudadana han dejado de constituir componentes accesorios de la acción estatal para convertirse en dimensiones sustantivas de la gobernanza pública. Su relevancia radica en que permiten examinar cómo las instituciones incorporan voces ciudadanas, saberes sociales, mecanismos de control social y prácticas deliberativas en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Desde esta perspectiva, la participación no solo expresa una demanda normativa de inclusión, sino también una condición para mejorar la calidad democrática de la administración pública.

La literatura reciente muestra que la participación ciudadana en la administración pública se ubica en el cruce entre teoría democrática, diseño institucional y toma de decisiones colectivas. DACOMBE; WOJCIECHOWSKA (2024) sostienen que el debate actual busca articular los fines administrativos con los fundamentos democráticos de la participación, mientras que KRICK (2022b, 2022a) advierte que las prácticas participativas se desarrollan en una zona de tensión entre conocimiento experto, saber ciudadano y legitimidad democrática. En consecuencia, la participación pública no puede ser entendida únicamente como consulta, sino como un proceso en el que se disputan criterios de representación, experiencia, autoridad epistémica e influencia efectiva sobre las decisiones estatales.

No obstante, el campo presenta ambivalencias relevantes. Algunas investigaciones señalan que los gobiernos locales pueden introducir mecanismos de gobernanza participativa más para fortalecer la gobernabilidad que para profundizar la democracia (KÜBLER *et al.*, 2020). Al mismo tiempo, experiencias recientes de deliberación pública, como cumbres ciudadanas, asambleas climáticas y mini-públicos, evidencian que la participación puede ampliar la voz ciudadana y contribuir a la coproducción de políticas, siempre que existan condiciones de inclusión, transparencia, escala y continuidad institucional (CERVELLINI *et al.*, 2024; PICKERING, 2025). Esta doble condición revela una tensión central: los mecanismos participativos pueden democratizar la gestión

pública, pero también pueden ser instrumentalizados como dispositivos de legitimación procedimental.

En América Latina, estas discusiones adquieren especial relevancia debido a la coexistencia de déficits institucionales, desigualdades sociales y demandas crecientes de rendición de cuentas. La evidencia sobre accountability social en gobiernos locales muestra que las organizaciones de la sociedad civil pueden incidir en la democratización de la gestión territorial (HERNÁNDEZ QUIÑONES; SCHOMMER; CUADROS DE VÍLCHEZ, 2021). Asimismo, los estudios sobre veedurías ciudadanas, transparencia y reformas administrativas destacan que la participación funciona como mecanismo de control democrático, aunque su efectividad depende de capacidades institucionales, acceso a información y reconocimiento formal de la ciudadanía como actor público (CÓRDOVA JAIMES, 2024; RONCANCIO BEDOYA; BRECEDA PÉREZ; KARLO MARTINEZ, 2026).

En este marco, el presente estudio desarrolla una revisión bibliométrica orientada a mapear la producción científica sobre gestión social y participación ciudadana en la administración pública contemporánea. La sintaxis utilizada delimita el corpus a documentos que relacionan gestión social, gestión participativa, participación ciudadana o gobernanza participativa con administración pública, gestión o políticas públicas, incorporando además categorías democráticas como deliberación, control social y sociedad civil. Al excluir términos asociados a redes sociales, marketing, aula, estudiantes, clínica y enfermería, se busca evitar desviaciones temáticas y concentrar el análisis en el núcleo político-administrativo del campo.

El objetivo del estudio es identificar los principales enfoques, tensiones conceptuales y desafíos democráticos presentes en la literatura reciente indexada en Scopus. Para ello, se examinarán patrones de productividad científica, redes de coautoría, coocurrencia de palabras clave, fuentes relevantes y líneas temáticas emergentes. Con ello, la revisión pretende contribuir a una comprensión sistemática de cómo la investigación académica ha conceptualizado la participación ciudadana no solo como procedimiento administrativo, sino como práctica democrática situada, atravesada por disputas de poder, conocimiento, representación e institucionalización.

MÉTODOS

El estudio se desarrolló como una revisión bibliométrica de literatura, orientada a mapear la producción científica sobre gestión social, participación ciudadana y administración pública contemporánea. Esta aproximación permite identificar patrones de productividad, estructuras de colaboración, fuentes relevantes, evolución temática y núcleos conceptuales del campo, combinando análisis de desempeño científico y mapeo de la ciencia, conforme a los lineamientos metodológicos de la bibliometría aplicada a ciencias sociales y gestión pública (ZUPIC; ČATER, 2015; DONTU *et al.*, 2021).

La búsqueda se realizó en Scopus, por su cobertura internacional y utilidad para estudios bibliométricos. La estrategia de recuperación se construyó mediante operadores booleanos aplicados a título, resumen y palabras clave, con el propósito de concentrar el corpus en documentos vinculados simultáneamente con participación, gestión pública y democracia. La sintaxis empleada fue la siguiente:

```
TITLE-ABS-KEY ( ( "social management" OR "participatory management" OR "citizen participation" OR "participatory governance" ) AND ( "public administration" OR "public management" OR "public policy" ) AND ( democracy OR deliberation OR "social control" OR "civil society" ) ) AND NOT TITLE-ABS-KEY ( "social media" OR marketing OR "customer participation" OR classroom OR student* OR clinical OR nursing ) AND ( DOCTYPE ( ar ) OR DOCTYPE ( re ) ).
```

La búsqueda se realizó el 15 de julio de 2026 e inicialmente se identificaron 295 documentos, limitados a artículos científicos y revisiones. Posteriormente, se efectuó una depuración manual de pertinencia temática, excluyendo registros con bajo encaje conceptual respecto del objeto del estudio, en especial aquellos centrados en redes sociales, marketing, participación de clientes, educación de aula, salud clínica, enfermería u otros campos en los que la participación no se vinculaba directamente con administración pública, gestión pública, política pública, democracia, deliberación, control social o sociedad civil. Tras esta depuración, el corpus final quedó conformado por 256 documentos.

El procesamiento se realizó en RStudio, mediante el paquete Bibliometrix y su interfaz gráfica Biblioshiny, herramienta diseñada para análisis bibliométrico

integral y mapeo científico reproducible (ARIA; CUCCURULLO, 2017). El archivo exportado desde Scopus se importó en formato CSV y se convirtió en una matriz bibliográfica mediante funciones compatibles con datos Scopus. Biblioshiny fue utilizado para analizar indicadores descriptivos, productividad anual, autores, afiliaciones, países, fuentes, documentos más citados, palabras clave, redes de coautoría, coocurrencia temática, acoplamiento bibliográfico y mapa temático.

Finalmente, el reporte siguió criterios de transparencia propios de revisiones sistemáticas y bibliométricas, especialmente en la explicitación de la fuente de datos, sintaxis, criterios de inclusión/exclusión y flujo de depuración documental, en coherencia con recomendaciones recientes sobre trazabilidad y reproducibilidad en revisiones de literatura (MORAL-MUÑOZ *et al.*, 2020; PAGE *et al.*, 2021).

La Figura 1 resume los indicadores generales del corpus bibliométrico analizado en RStudio-Biblioshiny. El estudio comprende el periodo 2000–2026 e incluye 256 documentos publicados en 187 fuentes, con una tasa de crecimiento anual de 6,78 %. La producción reúne 528 autores, de los cuales 101 participaron en documentos de autoría individual, mientras que el promedio de coautores por documento fue de 2,16. La coautoría internacional alcanzó 10,55 %, lo que evidencia una colaboración transnacional aún limitada. Asimismo, se identificaron 701 palabras clave de autor y 17 962 referencias, con una edad promedio documental de 8,82 años y 22,45 citas promedio por documento.

Figura 1 - Resumen del corpus sujeto a análisis bibliométrico.



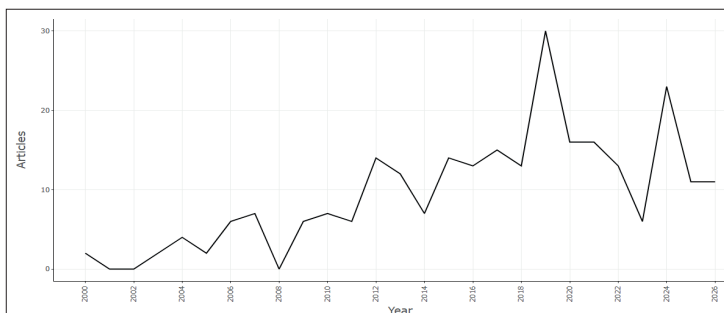
RESULTADOS

Los resultados se organizaron por métricas de producción general, revistas, autores y redes de palabras clave.

Producción científica y resumen de campos clave

La Figura 2 evidencia la evolución anual de la producción científica del corpus entre 2000 y 2026. Durante los primeros años se observa una producción reducida e irregular, con incrementos graduales a partir de 2009. Desde 2012, el campo muestra mayor consolidación, con niveles más estables de publicación y un crecimiento visible en la segunda mitad de la década. El punto más alto se registra en 2019, con aproximadamente 30 artículos, seguido de una disminución parcial entre 2020 y 2023. No obstante, en 2024 se aprecia un nuevo repunte, lo que sugiere la vigencia del debate sobre participación ciudadana, gobernanza democrática y administración pública contemporánea.

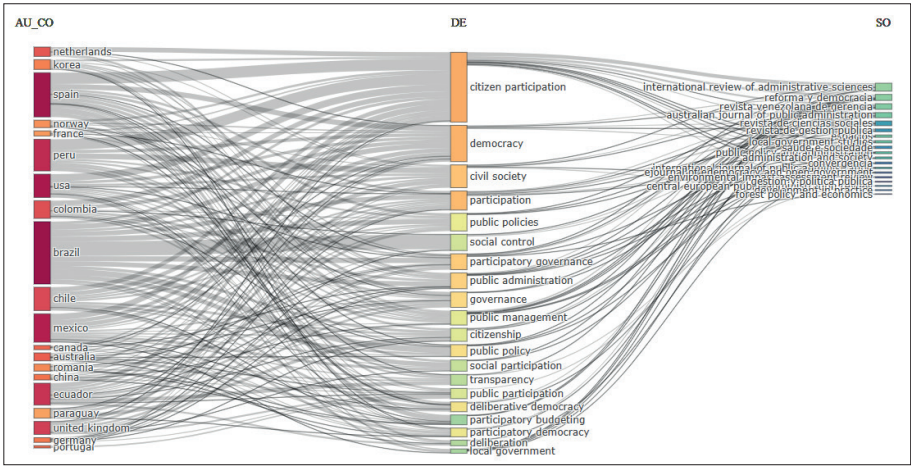
Figura 2 - Producción científica anual sobre gestión social y participación ciudadana.



Fuente: El autor mediante Rstudio, paquete Biblioshiny.

La Figura 3 muestra la articulación entre países de afiliación, palabras clave de autor y revistas científicas. Se observa una concentración relevante de producción en Brasil, España, Perú, EEUU, Colombia, Chile y México, lo que evidencia un fuerte componente iberoamericano en el campo. Las palabras clave más conectadas son citizen participation, democracy, civil society, participation, public policies, social control y participatory governance, confirmando la coherencia temática del corpus con el estudio. Asimismo, las conexiones hacia fuentes como International Review of Administrative Sciences, Reforma y Democracia y Revista Venezolana de Gerencia sugieren que el debate se sitúa principalmente en revistas de administración pública, gobernanza y ciencias sociales.

Figura 3 - Three-Field Plot entre países, palabras clave de autor y fuentes.



Fuente: El autor mediante Rstudio, paquete Biblioshiny.

Revistas, autores, filiaciones

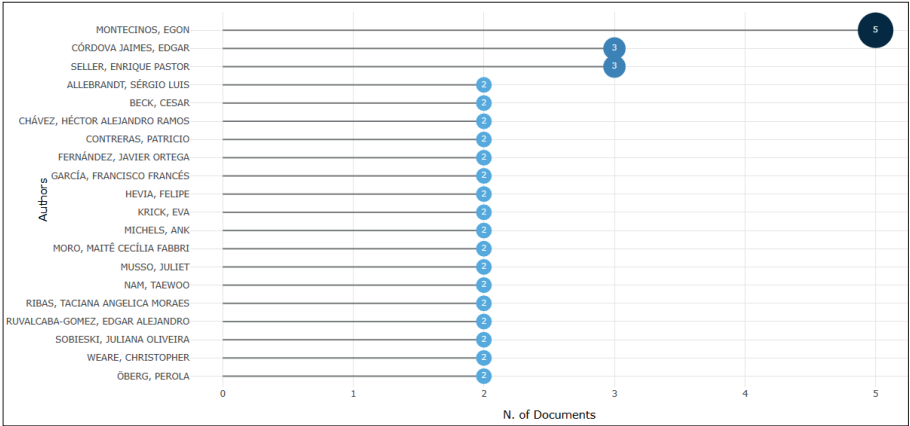
Según se presenta en la tabla 1, las fuentes principales del corpus se concentran en revistas de Reino Unido y Venezuela, combinan revistas Q1 con revistas iberoamericanas de menor cuartil o trayectoria regional. Esto refuerza la doble orientación del campo: una línea internacional consolidada en administración pública comparada y una línea iberoamericana relevante en gestión pública, democracia y relaciones Estado-sociedad.

Tabla 1 - Principales revistas.

Revista	Artículos	País según SJR/Scopus	Cuartil Scopus/SJR	Publisher
International Review of Administrative Sciences	11	Reino Unido	Q1	SAGE
Reforma y Democracia	7	Venezuela	Q4	Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo
Revista Venezolana de Gerencia	7	Venezuela	Q4	Universidad del Zulia
Australian Journal of Public Administration	6	Reino Unido	Q1	Wiley-Blackwell Publishing Ltd
Espacios	4	Venezuela	Q3 (hasta 2019)	Actualmente discontinuado
Local Government Studies	4	Reino Unido	Q1	Routledge
Public Policy and Administration	4	Reino Unido	Q1	SAGE

La Figura 4 muestra los autores con mayor número de documentos dentro del corpus analizado. Se observa que Egon Montecinos lidera la producción científica con 5 documentos, lo que lo posiciona como el autor más recurrente en el campo estudiado. Le siguen Edgar Córdova Jaimes y Enrique Pastor Seller, ambos con 3 documentos. El resto de los autores presenta una producción de 2 documentos, lo que evidencia una distribución relativamente dispersa y sin alta concentración autorial. Este patrón sugiere que la investigación sobre gestión social, participación ciudadana y administración pública contemporánea se configura como un campo plural, con aportes provenientes de múltiples investigadores y tradiciones académicas.

Figura 4 - Autores más productivos del corpus bibliométrico.



Fuente: El autor mediante Rstudio, paquete Biblioshiny.

La Figura 5 presenta las instituciones con mayor producción científica dentro del corpus bibliométrico. La Universidad Nacional de Tumbes lidera con 7 artículos, seguida por la Universidad Nacional de Asunción y la University of Southern California, ambas con 6 documentos. Luego se ubican la Universidad de Alicante y la Universidad Técnica Particular de Loja, con 5 artículos cada una. También destacan Arizona State University, Universidad Nacional del Altiplano Puno y University of Zurich, con 4 documentos. En conjunto, los resultados evidencian una presencia relevante de universidades latinoamericanas, especialmente de Perú, Paraguay y Ecuador, junto con instituciones estadounidenses y europeas.

Figura 5 - Afiliaciones institucionales más productivas.



Fuente: El autor mediante Rstudio, paquete Biblioshiny.

Documentos y palabras clave

La tabla 2 permite identificar los trabajos seminales y de mayor impacto dentro del corpus sobre gestión social, participación ciudadana y administración pública. En conjunto, estos documentos muestran que el campo se estructura alrededor de seis aportes principales: deliberación democrática, participación directa, coproducción, gobierno abierto, gobernanza participativa y construcción institucional de la ciudadanía.

El artículo más influyente es el de GOODIN; DRYZEK (2006) con 745 citas y una citación normalizada de 5,41. Su aporte central consiste en vincular los mini-públicos deliberativos con su posible incidencia macro-política, es decir, cómo espacios ciudadanos reducidos pueden alimentar debates, decisiones o reformas democráticas más amplias. Este trabajo resulta clave porque desplaza la participación desde una escala meramente consultiva hacia una discusión sobre su capacidad real de influir en el sistema político.

Tabla 2 - Documentos más citados del corpus.

Autor, Año	DOI	Total Citations	Normalized TC
GOODIN RE, 2006, POLIT SOC	10.1177/0032329206288152	745	5.41
ROBERTS N, 2004, AM REV PUBLIC ADM	10.1177/0275074004269288	571	3.55
MUSSO J, 2000, POLIT COMMUN	10.1080/105846000198486	239	1.99
PESTOFF V, 2009, ANN PUBLIC COOP ECON	10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x	205	4.27
CHU Z, 2022, ENVIRON IMPACT ASSESS REV	10.1016/j.eiar.2022.106782	185	7.73

Autor, Año	DOI	Total Citations	Normalized TC
LEE-GEILLER S, 2019, GOV INF Q	10.1016/j.giq.2019.01.003	163	6.75
BURGESS MM, 2014, PUBLIC UNDERST SCI	10.1177/0963662512472160	126	4.72
BRAUN K, 2010, PUBLIC UNDERST SCI	10.1177/0963662509347814	124	3.77
BRANDSEN T, 2017, INT REV ADM SCI	10.1177/0020852315592467	116	5.24
HENDRIKS CM, 2019, POLIT STUD	10.1177/0032321718791370	104	4.31
WIRTZ BW, 2019, INT REV ADM SCI	10.1177/0020852317719996	102	4.23
RYAN B, 2012, AUST J PUBLIC ADM	10.1111/j.1467-8500.2012.00780.x	100	5.60

En segundo lugar, ROBERTS (2004) con 571 citas, constituye una referencia fundamental para comprender la participación ciudadana directa en la administración pública. Su contribución consiste en sistematizar formas, desafíos y consecuencias de la participación directa, destacando la necesidad de redefinir los roles de funcionarios públicos y ciudadanos. Este enfoque es especialmente relevante para el estudio porque conecta participación, deliberación pública y transformación de la función administrativa.

Un tercer aporte proviene de MUSSO; WEARE; HALE (2000), con 239 citas, quienes introducen una tensión decisiva entre el uso de tecnologías web para una “buena gestión” y su uso para una “buena democracia”. Su análisis de sitios web municipales muestra que las tecnologías digitales pueden fortalecer la eficiencia administrativa, pero no necesariamente generan participación democrática sustantiva si no incorporan canales reales de comunicación, información y deliberación ciudadana.

La línea de coproducción y servicios públicos aparece representada por PESTOFF (2009) y RYAN (2012). Pestoff contribuye al debate sobre participación y coproducción en servicios sociales, proponiendo una lectura más democrática de la provisión pública. Ryan, por su parte, plantea la coproducción no solo como una opción administrativa, sino como una posible obligación política derivada de la expansión de la participación ciudadana en la gestión pública contemporánea.

Otra línea relevante se relaciona con la gobernanza digital y el gobierno abierto. LEE-GEILLER; LEE (2019) proponen un modelo conceptual para evaluar cómo los sitios gubernamentales pueden fortalecer la e-gobernanza democrática, mientras que WIRTZ; WEYERER; RÖSCH (2019) analizan empíricamente las expectativas ciudadanas frente a los datos gubernamentales abiertos. Ambos

trabajos muestran que la digitalización pública solo adquiere valor democrático cuando incrementa transparencia, participación, rendición de cuentas y capacidad de uso ciudadano.

Finalmente, los trabajos de BURGESS (2014), BRAUN; SCHULTZ (2010), BRANDSEN; TROMMEL; VERSCHUERE (2017) y (HENDRIKS; LEES-MARSHMENT (2019) amplían el campo hacia la gobernanza participativa, la sociedad civil y la interacción entre élites y ciudadanía. Burgess destaca el tránsito desde el modelo tecnocrático de “confíen en nosotros” hacia formas deliberativas de gobernanza; Braun y Schultz problematizan cómo se “construye” al público en arreglos participativos; Brandsen *et al.* abordan la relación entre Estado y reconstrucción de la sociedad civil; y Hendriks y Lees-Marshment revelan la importancia de las interacciones informales entre líderes políticos y ciudadanos.

Entonces, los documentos más citados muestran que la participación ciudadana no se reduce a un mecanismo procedimental. La literatura de mayor impacto la aborda como una práctica compleja que articula deliberación, coproducción, tecnologías públicas, control democrático, sociedad civil y rediseño institucional de la administración pública.

La Figura 6 presenta la nube de palabras clave normalizadas del corpus bibliométrico, elaborada después del proceso de depuración y agrupación terminológica. El predominio de citizen participation confirma que la participación ciudadana constituye el eje conceptual central del campo analizado. Asimismo, la presencia destacada de participatory governance, democracy, public administration y public policy evidencia que la literatura articula la participación con debates sobre gobernanza democrática, gestión pública y formulación de políticas. En menor escala, términos como civil society, local government, social control y deliberative democracy permiten reconocer líneas complementarias vinculadas con control ciudadano, sociedad civil y prácticas deliberativas en la administración pública contemporánea.

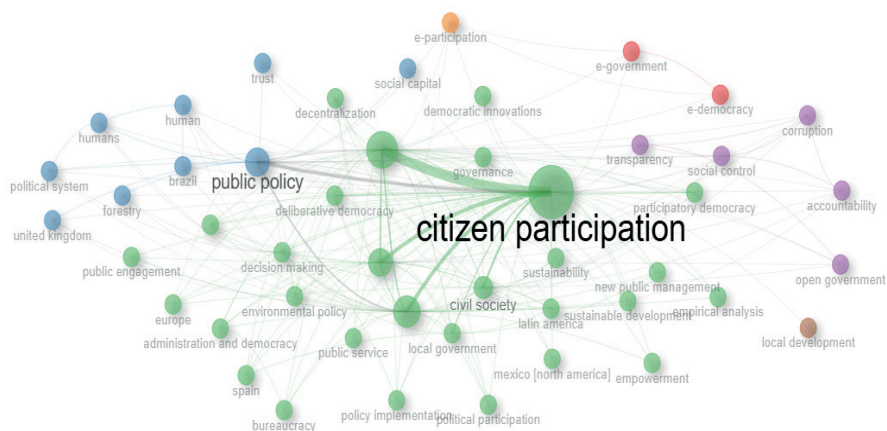
Figura 6 - Nube de palabras clave normalizadas del corpus bibliométrico.



Fuente: El autor mediante Rstudio, paquete Biblioshiny.

La Figura 7 presenta la red de coocurrencia de palabras clave, en la cual citizen participation aparece como el nodo central y de mayor tamaño, confirmando su papel articulador dentro del corpus. Este concepto se vincula estrechamente con public policy, civil society, local government, governance, participatory democracy, social control y public service, lo que evidencia que la literatura analiza la participación ciudadana desde enfoques institucionales, democráticos y de gestión pública. Asimismo, se identifican subnúcleos asociados con e-government, e-democracy, transparency, accountability y open government, que reflejan la expansión del debate hacia la gobernanza digital. En conjunto, la red muestra un campo interdisciplinario orientado a comprender la participación como mecanismo de legitimidad, control democrático y transformación de la administración pública contemporánea.

Figura 7 - Red de coocurrencia de palabras clave del corpus bibliométrico.



Fuente: El autor mediante Rstudio, paquete Biblioshiny.

DISCUSIÓN

El corpus final permitió concentrar el análisis en trabajos vinculados directamente con administración pública, gestión pública, política pública, democracia, deliberación, control social y sociedad civil. El crecimiento anual de 6,78 %, junto con una producción distribuida en 187 fuentes y una edad promedio documental de 8,82 años, sugiere un campo relativamente consolidado, pero aún en proceso de especialización. Este comportamiento coincide parcialmente con lo reportado por MILOSAVLJEVIĆ; SPASENIĆ; KRIVOKAPIĆ (2023), quienes, al revisar bibliométricamente la literatura sobre presupuesto participativo, observaron que las innovaciones democráticas participativas se han desplazado progresivamente desde la ciencia política hacia campos como economía, gestión, derecho, planificación urbana, ambiente y tecnología. En el presente estudio, esa transversalidad también aparece, aunque con una diferencia relevante: la categoría dominante no es una innovación específica como el presupuesto participativo, sino el concepto más amplio de citizen participation, articulado con public policy, democracy, participatory governance y public administration.

La centralidad de citizen participation en la nube y en la red de coocurrencia confirma que la literatura analizada no entiende la participación ciudadana como un tema periférico, sino como un eje articulador de la administración pública

democrática. El documento muestra que este nodo se vincula estrechamente con public policy, civil society, local government, governance, participatory democracy, social control y public service, lo que evidencia una comprensión institucional y democrática del fenómeno. Este resultado dialoga con WIDIANINGSIH (2023), quien encontró que la gobernanza inclusiva se estructura alrededor de principios como participación, poder, accesibilidad, accountability, empoderamiento, colaboración, capacidad y toma de decisiones. Por tanto, el aporte del presente estudio consiste en mostrar que la participación ciudadana funciona como una categoría puente entre gestión pública, democratización institucional y gobernanza inclusiva.

No obstante, los resultados también permiten cuestionar una lectura excesivamente normativa de la participación. Se evidencian tensiones entre inclusión formal e influencia efectiva. Esta tensión coincide con YOUNG (2023), quien sostiene que la participación ciudadana importa, pero la discrecionalidad burocrática puede ser más decisiva para explicar cómo se procesan los insumos ciudadanos dentro de la administración pública. En consecuencia, la participación no debe evaluarse solo por la existencia de mecanismos, sino por su capacidad para alterar decisiones, rutinas burocráticas y relaciones de poder entre ciudadanía y Estado.

Los hallazgos también se relacionan con estudios recientes sobre el papel de los servidores públicos en los procesos participativos. WITTELS (2023) demuestra que los burócratas son agentes centrales en la gobernanza participativa y que su involucramiento con los aportes ciudadanos puede aumentar mediante intervenciones motivacionales, aunque el compromiso inicial tiende a ser bajo. De modo complementario, HOFSTRA; EDELENBOS (2026) sostienen que la responsividad de los funcionarios frente a los productos de la participación depende especialmente de condiciones personales y organizacionales. Estos estudios refuerzan una interpretación clave de los resultados: la participación ciudadana no se agota en el diseño del mecanismo participativo, sino que depende de cómo la administración procesa, traduce y responde a las demandas ciudadanas.

En esa misma dirección, ISLAM *et al.* (2023) advierten que la participación puede modificar las características del trabajo público y afectar de manera

diferenciada la satisfacción de los servidores, según sean participantes activos o simples observadores de los procesos participativos. Este hallazgo permite matizar la lectura positiva del campo: la incorporación de ciudadanía a la gestión pública puede fortalecer legitimidad y aprendizaje institucional, pero también generar cargas administrativas, tensiones profesionales y resistencia burocrática si no existen capacidades, incentivos y reglas claras. Esta discusión resulta coherente con la dispersión autoral e institucional observada en el corpus, que sugiere un campo plural, pero todavía carente de una agenda acumulativa suficientemente integrada.

La dimensión política de la participación también aparece como una tensión fundamental. WINSVOLD; VABO (2024) muestran que los arreglos de gobernanza participativa pueden contribuir al liderazgo político, pero su efecto depende del diseño institucional y de su relación con la democracia representativa. Este argumento dialoga con el Three-Field Plot del estudio, en el que los países iberoamericanos aparecen conectados con términos como *democracy*, *civil society*, *social control* y *participatory governance*, lo que revela una preocupación regional por articular gestión pública y legitimidad democrática. La participación, por tanto, no debe interpretarse como sustituto de la representación, sino como un mecanismo complementario cuya efectividad depende de su acoplamiento con instituciones políticas, liderazgos públicos y capacidades administrativas.

Otro resultado relevante es la presencia de subnúcleos asociados con *e-government*, *e-democracy*, *transparency*, *accountability* y *open government*. Esta línea confirma la expansión del debate hacia la gobernanza digital. Sin embargo, la literatura reciente advierte que la digitalización no garantiza por sí misma inclusión democrática. SADAT (2025) encontró que la innovación digital y la calidad de los servicios de gobierno electrónico pueden favorecer la participación pública en decisiones políticas, pero solo cuando se articulan con alfabetización digital, infraestructura adecuada y apertura institucional. En términos similares, WANG; ZHANG (2024) evidencian que los marcos informativos influyen en la disposición ciudadana a participar en la coproducción de servicios públicos, lo que subraya la importancia de la forma en que la administración comunica, convoca y estructura la participación.

Finalmente, la discusión sobre justicia epistémica permite profundizar los desafíos democráticos del campo. LEVIN (2023) advierte que la externalización de procesos participativos a consultores puede presentarse como innovación e inclusión, pero también preservar o profundizar injusticias epistémicas, especialmente en grupos vulnerables. Este planteamiento es especialmente pertinente para interpretar la presencia de términos como *civil society*, *social control* y *local government* en el corpus: la participación ciudadana no solo implica abrir canales, sino garantizar que los saberes sociales sean reconocidos como insumos legítimos de decisión pública. En consecuencia, el estudio confirma que la gestión social y la participación ciudadana constituyen un campo decisivo para repensar la administración pública contemporánea, pero también evidencia que sus principales desafíos no son únicamente técnicos, sino democráticos: influencia real, responsividad estatal, inclusión sustantiva, control social, justicia epistémica y capacidad institucional para transformar la voz ciudadana en acción pública.

A partir de estos hallazgos, la agenda futura de investigación debería avanzar desde la descripción bibliométrica del campo hacia estudios empíricos que evalúen la efectividad real de los mecanismos participativos en la toma de decisiones públicas. Resulta necesario comparar experiencias entre países, niveles de gobierno y contextos institucionales, especialmente considerando el peso iberoamericano identificado en el corpus y la presencia de Brasil, España, Perú, Colombia, Chile y México como espacios relevantes de producción académica. Asimismo, futuras investigaciones deberían examinar con mayor profundidad cómo la participación ciudadana incide en la calidad de las políticas públicas, la rendición de cuentas, el control social y la legitimidad institucional, evitando reducirla a procedimientos consultivos o dispositivos simbólicos de validación. También se requiere estudiar los efectos de la gobernanza digital, el gobierno abierto, la transparencia y la e-democracia sobre la inclusión efectiva de actores sociales, dado que estos subnúcleos aparecen asociados a la red de coocurrencia del corpus. Finalmente, resulta prioritario incorporar enfoques sobre justicia epistémica, desigualdades territoriales y capacidades administrativas, con el fin de determinar bajo qué condiciones la participación logra transformar la voz ciudadana en decisiones públicas vinculantes, sostenibles y democráticamente legítimas.

CONCLUSIÓN

El estudio evidencia que la gestión social y la participación ciudadana constituyen un campo de investigación en expansión dentro de la administración pública contemporánea. El análisis bibliométrico permitió identificar un corpus científicamente consistente, articulado principalmente en torno a citizen participation, participatory governance, democracy, public administration y public policy, lo que confirma la centralidad de la participación como eje de legitimidad, control democrático y transformación institucional. Los resultados muestran, además, una producción plural, con presencia relevante de autores, revistas e instituciones iberoamericanas, aunque con niveles todavía limitados de colaboración internacional. En términos conceptuales, la literatura más influyente revela que la participación ciudadana no debe entenderse solo como procedimiento consultivo, sino como una práctica democrática compleja, atravesada por tensiones entre inclusión, deliberación, coproducción, responsividad estatal, justicia epistémica y capacidad administrativa. En consecuencia, el estudio aporta una visión sistemática del campo y plantea la necesidad de futuras investigaciones que profundicen en la efectividad real de los mecanismos participativos y en su capacidad para transformar la toma de decisiones públicas.

REFERENCIAS

- ARIA, M.; CUCCURULLO, C. bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, v. 11, n. 4, p. 959-975, nov. 2017. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1751157717300500>.
- BRANDSEN, T.; TROMMEL, W.; VERSCHUERE, B. The state and the reconstruction of civil society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 83, n. 4, p. 676-693, 4 dez. 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852315592467>.
- BRAUN, K.; SCHULTZ, S. "... a certain amount of engineering involved": Constructing the public in participatory governance arrangements. **Public Understanding of Science**, v. 19, n. 4, p. 403-419, 9 jul. 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0963662509347814>.
- BURGESS, M. M. From 'trust us' to participatory governance: Deliberative publics and science policy. **Public Understanding of Science**, v. 23, n. 1, p. 48-52, 16 jan. 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0963662512472160>.

CERVELLINI, S. *et al.* Citizens' assemblies in Brazil: an analysis of the role of mini-publics on building democratic participatory climate public policies. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 37, n. 3, p. 739-753, 2 jul. 2024. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13511610.2024.2369907>.

CÓRDOVA JAIMES, E. Participación ciudadana y el orden político resultante de las reformas administrativas y constitucionales. **Novum Jus**, v. 18, n. 2, p. 63-98, 1 set. 2024. Disponível em: <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/5248>.

DACOMBE, R.; WOJCIECHOWSKA, M. Social Choice and Citizen Participation: Bringing Democratic Theory to Public Administration. **Political Studies Review**, v. 22, n. 4, p. 722-739, 6 nov. 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14789299231203657>.

DONTHU, N. *et al.* How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines. **Journal of Business Research**, v. 133, p. 285-296, set. 2021. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0148296321003155>.

GOODIN, R. E.; DRYZEK, J. S. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. **Politics & Society**, v. 34, n. 2, p. 219-244, 1 jun. 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329206288152>.

HENDRIKS, C. M.; LEES-MARSHMENT, J. Political leaders and public engagement: the hidden world of informal elite-citizen interaction. **Political Studies**, v. 67, n. 3, p. 597-617, 14 ago. 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032321718791370>.

HERNÁNDEZ QUIÑONES, A.; SCHOMMER, P. C.; CUADROS DE VÍLCHEZ, D. Incidence of social accountability in local governance: the case of the Network for Fair, Democratic and Sustainable Cities and Territories in Latin America. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 32, n. 3, p. 650-662, 1 jun. 2021. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifer/S095787652100471X/type/journal_article.

HOFSTRA, R.; EDELENBOS, J. What to do with the outputs from public participation? Conceptualising and explaining responsiveness of civil servants. **Local Government Studies**, v. 52, n. 2, p. 223-251, 2026.

ISLAM, K. M. *et al.* Does citizen participation make public servants more satisfied with their jobs? It depends on whether they are spectators or participants. **Public Administration and Development**, v. 43, n. 5, p. 381-392, 2023.

KRICK, E. Citizen experts in participatory governance: democratic and epistemic assets of service user involvement, local knowledge and citizen science. **Current Sociology**, v. 70, n. 7, p. 994-1012, 30 nov. 2022a. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00113921211059225>.

KRICK, E. Participatory governance practices at the democracy-knowledge-nexus. **Minerva**, v. 60, n. 4, p. 467-487, 7 dez. 2022b. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/s11024-022-09470-z>.

KÜBLER, D. *et al.* Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance. **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 3, p. 409-426, 22 set. 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852318801508>.

LEE-GEILLER, S.; LEE, T. (DAVID). Using government websites to enhance democratic E-governance: a conceptual model for evaluation. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 208-225, abr. 2019. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0740624X18302752>.

LEVIN, L. Contracting out public participation: observations on epistemic justice. **Public Administration Review**, v. 83, n. 1, p. 92-102, 2023.

MILOSAVLJEVIĆ, M.; SPASENIĆ, Ž.; KRIVOKAPIĆ, J. Bibliometric review of participatory budgeting: current status and future research agenda. **International Journal of Financial Studies**, v. 11, n. 3, p. 104, 2023.

MORAL-MUÑOZ, J. A. *et al.* Software tools for conducting bibliometric analysis in science: an up-to-date review. **El Profesional de la Información**, v. 29, n. 1, e290103, 19 jan. 2020. Disponível em: <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/epi.2020.ene.03>.

MUSSO, J.; WEARE, C.; HALE, M. Designing web technologies for local governance reform: good management or good democracy? **Political Communication**, v. 17, n. 1, p. 1-19, jan. 2000. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/105846000198486>.

PAGE, M. J. *et al.* The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **BMJ**, v. 372, p. n71, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bmj.com/lookup/doi/10.1136/bmj.n71>.

PESTOFF, V. Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 80, n. 2, p. 197-224, 18 jun. 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>.

PICKERING, H. The Melbourne 2050 Summit: a scalable model for deliberative governance and lessons learned. **Australian Journal of Public Administration**, 13 nov. 2025. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8500.70032>.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **The American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, 1 dez. 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074004269288>.

RONCANCIO BEDOYA, A. F.; BRECEDA PÉREZ, J. A.; KARLO MARTINEZ, J. La eficacia de las veedurías ciudadanas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 24, n. 45, e5849, 8 abr. 2026. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/5849>.

RYAN, B. Co-production: option or obligation? **Australian Journal of Public Administration**, v. 71, n. 3, p. 314-324, 29 set. 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8500.2012.00780.x>.

SADAT, A. S. A. Digital governance and civic inclusion to enhance public participation in political decision-making processes. **Frontiers in Political Science**, v. 7, p. 1671373, 2025.

WANG, Y.; ZHANG, J. Promoting citizens' willingness to participate in coproduction in public service through information frames. **Public Administration**, v. 102, n. 2, p. 479-499, 2024.

WIDIANINGSIH, I. A bibliometric review of inclusive governance concept. **Cogent Social Sciences**, v. 9, n. 1, p. 2168839, 2023.

WINSVOLD, M.; VABO, S. I. How well do participatory governance arrangements serve political leadership? **Governance**, v. 37, n. 4, p. 1061-1079, 2024.

WIRTZ, B. W.; WEYERER, J. C.; RÖSCH, M. Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 3, p. 566-586, 6 set. 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852317719996>.

WITTELS, A. S. Participatory governance and responsiveness: do motivational interventions increase engagement with citizen input? **Political Research Quarterly**, v. 76, n. 2, 2023.

YOUNG, M. M. Citizen participation matters. Bureaucratic discretion matters more. **Public Administration**, v. 101, n. 3, p. 747-771, 2023.

ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric methods in management and organization. **Organizational Research Methods**, v. 18, n. 3, p. 429-472, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1094428114562629>.

CONTINUIDADE DAS CAPACIDADES ESTATAIS: UM MODELO INTEGRADO DE SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL E CAPITAL DE CONTINUIDADE

Karol Jefessom Alves de Sousa

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

RESUMO

A literatura sobre capacidades estatais avançou significativamente na explicação dos fatores que condicionam o desempenho das organizações públicas, mas permanece limitada quanto à compreensão dos mecanismos que asseguram a continuidade dessas capacidades ao longo do tempo. Este capítulo propõe um modelo analítico integrado para explicar como burocracias públicas preservam, renovam e transmitem capacidades estatais diante de sucessivas mudanças políticas, administrativas e geracionais. A reflexão possui natureza teórico-analítica e articula contribuições da literatura sobre capacidades estatais, institucionalismo histórico, aprendizagem organizacional, capacidades dinâmicas e governança pública. O argumento central sustenta que a continuidade das capacidades estatais resulta da interação entre dois construtos complementares: a sustentabilidade institucional, compreendida como capacidade dinâmica de renovação organizacional, e o Capital de Continuidade, entendido como o patrimônio institucional responsável pela preservação, transmissão e reconfiguração da inteligência organizacional. Como principal contribuição, o capítulo desenvolve um modelo integrado que distingue analiticamente patrimônio institucional e capacidade adaptativa, identifica diferentes configurações organizacionais de continuidade e propõe uma agenda de pesquisa voltada à investigação empírica da dimensão temporal da capacidade estatal. Ao incorporar explicitamente o tempo como categoria analítica, a proposta amplia o debate contemporâneo sobre Administração Pública e oferece um novo referencial para compreender a sustentabilidade das capacidades estatais.

Palavras-chave: capacidade estatal; capital de continuidade; sustentabilidade; aprendizagem; governança.

INTRODUÇÃO

A literatura sobre capacidades estatais (*state capacity*) consolidou-se como um dos principais campos analíticos da Administração Pública e da Ciência Política ao demonstrar que o desempenho governamental depende menos da autoridade formal do Estado do que da existência de burocracias capazes de formular, coordenar e implementar políticas públicas de maneira consistente. Dos estudos clássicos sobre autonomia inserida e desenvolvimentismo estatal (Evans, 1995) às formulações sobre construção estatal em contextos de fragilidade (Fukuyama, 2004), passando pela recuperação do Estado como objeto analítico central (Skocpol, 1985), consolidou-se uma compreensão segundo a qual a efetividade estatal resulta da interação entre qualidade burocrática, coordenação institucional, aprendizagem organizacional e produção deliberada de valor público (Mazzucato; Kattel, 2020; Moore, 1995).

Esse deslocamento, de uma leitura jurídico-formal do Estado para uma leitura organizacional e processual, representou uma das inflexões mais produtivas da Administração Pública contemporânea. Deixou, contudo, uma questão insuficientemente desenvolvida: como capacidades produzidas em determinado momento histórico permanecem disponíveis para os momentos seguintes.

Essa questão aparece de maneira distinta nas principais tradições que sustentam o debate. Evans (1995) e Fukuyama (2004) descrevem burocracias capazes em termos de autonomia, coesão e capacidade de atuação. Moore (1995) e Mazzucato e Kattel (2020) deslocam a análise para a produção deliberada de valor público e para a orientação por missões. Peters (2018) e Kettl (2021) ampliam esse vocabulário ao incorporar coordenação interorganizacional e governança. Em conjunto, essas contribuições explicam diferentes dimensões da capacidade estatal, mas oferecem menos elementos para compreender como competências e inteligência organizacional sobrevivem à substituição das pessoas, das coalizões políticas e das prioridades governamentais que participaram de sua produção.

O institucionalismo histórico acrescenta a essa discussão uma dimensão temporal indispensável. March e Olsen (1989) demonstraram que instituições possuem temporalidade própria e que regras e rotinas sedimentadas condicionam decisões futuras independentemente das preferências momentâneas de seus

ocupantes. Pierson (2004) especificou mecanismos de persistência associados aos retornos crescentes, enquanto Mahoney e Thelen (2010) mostraram que a mudança institucional frequentemente ocorre por deslocamento gradual, conversão e sobreposição. Essas contribuições explicam de forma persuasiva a persistência e a transformação de arranjos institucionais, mas não especificam o mecanismo organizacional pelo qual conhecimento operacional, relacional e interpretativo atravessa a substituição dos indivíduos que o produziram. *Path dependence* explica a persistência de trajetórias institucionais, mas não constitui, por si só, uma teoria da transmissão intergeracional de competências.

A literatura sobre aprendizagem organizacional aborda outra dimensão do problema. Argyris e Schön (1978), March (1991), Nonaka e Takeuchi (1995) e Weick (1995) demonstraram como organizações transformam experiência em conhecimento compartilhado, seja pela revisão das premissas de ação, pela gestão entre exploração e exploração, pela conversão entre conhecimento tácito e explícito ou pela construção retrospectiva de sentido. Essas abordagens explicam como a aprendizagem é produzida e incorporada às organizações, mas deixam menos desenvolvido o problema de sua continuidade quando os agentes que aprenderam deixam a organização. A literatura sobre esquecimento organizacional intencional começa a explorar essa fronteira (Kluge, 2023), ainda com concentração nos níveis individual e de equipe e menor articulação com a sucessão geracional em burocracias.

A teoria das capacidades dinâmicas (*dynamic capabilities*), de Teece, Pisano e Shuen (1997) e Teece (2007), oferece uma perspectiva complementar ao deslocar o foco da posse estática de recursos para a capacidade de integrar, construir e reconfigurar competências diante de ambientes turbulentos. A aplicação dessa abordagem ao setor público ganhou maior sistematização na década de 2020 (Kattel, 2022), enquanto trabalhos recentes apontam a necessidade de aprofundar sua dimensão temporal e intergeracional (Miller; Ghaffarzadegan, 2025). A abordagem explica, portanto, como organizações reconfiguram suas competências diante da mudança, mas oferece menos elementos para compreender como uma burocracia preserva e transmite inteligência institucional durante sucessivas mudanças de governo.

É na convergência dessas lacunas que se situa a proposta deste capítulo. Em trabalho anterior, a sustentabilidade institucional foi reconceitualizada não como atributo normativo de estabilidade, mas como capacidade dinâmica estatal, associada à retenção de capital burocrático, à aprendizagem organizacional e à reconfiguração administrativa adaptativa em contextos de instabilidade política recorrente (Sousa, 2026a).

Essa formulação respondeu à pergunta sobre como organizações públicas preservam sua capacidade adaptativa diante de transições político-administrativas. Permaneceu, contudo, outra questão: o que exatamente é preservado quando se fala em continuidade das capacidades estatais?

Para responder a essa questão, foi proposto o conceito de Capital de Continuidade (*Continuity Capital*), entendido como o patrimônio institucional acumulado pelas capacidades organizacionais de preservar, transmitir, reconfigurar e mobilizar inteligência institucional entre gerações administrativas. Esse patrimônio pode produzir efeitos disfuncionais quando mecanismos de transmissão perpetuam rigidezes e rotinas obsoletas em lugar de conhecimentos que permanecem úteis (Sousa, 2026b).

Os dois construtos respondem, portanto, a perguntas distintas e complementares. A sustentabilidade institucional diz respeito à capacidade de operar sobre o patrimônio acumulado; o Capital de Continuidade diz respeito ao patrimônio sobre o qual essa capacidade opera. A contribuição deste capítulo consiste em estabelecer teoricamente a relação entre esses dois elementos e especificar o mecanismo pelo qual sua interação pode produzir continuidade virtuosa ou reprodução de padrões institucionais obsoletos.

A partir dessa relação, o capítulo desenvolve um modelo integrado da continuidade das capacidades estatais. O modelo articula experiências institucionais, aprendizagem organizacional, acumulação de patrimônio institucional e renovação seletiva de competências, distinguindo estoque, capacidade, mecanismo e resultado. Argumenta-se que a continuidade não decorre simplesmente da estabilidade das estruturas ou da permanência das pessoas, mas da capacidade organizacional de preservar aquilo que permanece relevante, renovar aquilo que precisa ser transformado e interromper a transmissão daquilo que perdeu sua utilidade (Sousa, 2026c).

Em vez de propor uma nova tipologia de capacidades estatais, o capítulo busca especificar o mecanismo organizacional que permite sua continuidade ao longo do tempo. Trata-se da terceira etapa de uma agenda de pesquisa sobre a temporalidade das capacidades estatais, posteriormente sistematizada na Teoria do Estado Ágil (Sousa, 2026c).

A DIMENSÃO TEMPORAL DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Estabelecida a lacuna, cabe precisá-la: por que as capacidades estatais permanecem insuficientemente explicadas em sua dimensão temporal e o que a literatura mais recente já começou a fazer a respeito. Revisões recentes sobre a origem da capacidade estatal confirmam a persistência do viés sincrônico e propõem endogeneizar o próprio processo de formação da capacidade, tratando-o não como dado fixo herdado de condições macro-históricas, mas como resultado cumulativo de escolhas e investimentos organizacionais sucessivos (Suryanarayan, 2024).

Essa reorientação aproxima-se do problema aqui formulado, mas permanece concentrada na formação da capacidade. Ela explica como determinados Estados acumulam capacidade ao longo do tempo, mas não especifica suficientemente o que permite a uma organização já capaz preservar competências e conhecimentos diante de mudanças sucessivas de liderança, coalizão e prioridade política.

Um segundo diagnóstico aponta na mesma direção. Moynihan (2025) argumenta que a capacidade administrativa de implementação é sistematicamente subinvestida porque tende a ser tratada como infraestrutura já disponível, e não como recurso que exige manutenção deliberada. O problema se agrava quando posições estratégicas são submetidas à politização, substituindo a preservação técnica por sinais de ruptura com gestões anteriores.

Esse diagnóstico introduz uma distinção importante. A capacidade estatal pode se deteriorar sem que ocorra uma ruptura institucional claramente identificável. A perda pode ocorrer de forma gradual, pela interrupção de processos de aprendizagem, pela saída de pessoas que concentram conhecimentos críticos ou pela ausência de mecanismos destinados a preservar e atualizar competências. O problema temporal da capacidade estatal envolve, portanto, não apenas

sua formação e seu desempenho presente, mas também sua depreciação, transmissão e renovação.

Essa questão torna necessário distinguir estabilidade institucional de continuidade das capacidades estatais. Organizações podem manter estruturas administrativas formalmente estáveis por décadas e, ainda assim, experimentar erosão progressiva de competências estratégicas. Fragmentação da memória institucional, interrupção da aprendizagem e incapacidade de atualizar conhecimentos podem produzir uma estabilidade apenas aparente. O proceduralismo sem renovação descrito por Moynihan (2025) ilustra esse problema.

O movimento inverso também é possível. Organizações submetidas a reorganizações frequentes podem preservar capacidade estatal quando conseguem institucionalizar experiências, transmitir conhecimentos e sustentar processos de aprendizagem coletiva. A continuidade das capacidades, nesse sentido, não depende necessariamente da permanência das estruturas, mas da capacidade de transformar mudança em aprendizagem acumulativa, evitando que cada transição produza perda líquida de inteligência institucional.

A dimensão temporal das capacidades estatais envolve, assim, uma questão mais específica do que a simples persistência institucional: como uma organização preserva aquilo que aprendeu sem transformar a preservação em obstáculo à mudança? Essa questão exige distinguir o patrimônio institucional acumulado pela organização dos mecanismos que permitem selecioná-lo, renová-lo e mobilizá-lo. É essa relação que orienta a construção do modelo integrado desenvolvido na Seção 5.

SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL COMO CAPACIDADE DINÂMICA

A sustentabilidade institucional tem ganhado relevância nos estudos sobre Administração Pública, governança e desenvolvimento organizacional à medida que cresce a preocupação com a capacidade das instituições públicas de atuar em ambientes marcados por complexidade e transformação contínua. O conceito, contudo, permanece teoricamente heterogêneo. Em diferentes tradições, sustentabilidade institucional é associada à estabilidade administrativa, à continuidade de políticas públicas ou à conformidade com estruturas normativas

capazes de assegurar previsibilidade. Essas abordagens ajudam a delimitar o problema da permanência institucional, mas explicam menos os mecanismos pelos quais organizações preservam sua capacidade de ação enquanto enfrentam mudanças sucessivas.

Essa limitação decorre, em parte, de uma concepção de sustentabilidade orientada pelo resultado. Nessa perspectiva, uma instituição é considerada sustentável quando mantém estruturas, programas ou padrões de funcionamento ao longo do tempo. O problema é que permanência e capacidade não são necessariamente equivalentes. Uma organização pode conservar suas estruturas e, ainda assim, perder competências, fragmentar conhecimentos e reduzir sua capacidade de responder a novos desafios. A sustentabilidade institucional pode, portanto, ser compreendida não como simples permanência, mas como capacidade de preservar aquilo que sustenta a ação institucional enquanto adapta aquilo que precisa ser transformado.

Duas abordagens contemporâneas ajudam a deslocar essa discussão. A literatura sobre resiliência organizacional enfatiza a capacidade de absorver choques, responder a crises e recuperar o funcionamento após eventos disruptivos (Boin; van Eeten, 2013). Revisões recentes ampliam essa perspectiva ao destacar formas antecipatórias de preparação e reconfiguração de recursos diante de ambientes incertos (Abdillah *et al.*, 2025). A governança adaptativa, por sua vez, enfatiza aprendizagem e coordenação entre atores em contextos de incerteza (Folke *et al.*, 2005). Ambas contribuem para superar uma visão puramente estática das instituições, mas permanecem associadas, em maior ou menor grau, à resposta a mudanças identificáveis.

A teoria das capacidades dinâmicas oferece uma aproximação mais direta. Teece, Pisano e Shuen (1997) e Teece (2007) deslocaram o foco da posse de recursos para a capacidade de integrar, construir e reconfigurar competências diante de ambientes em transformação. A contribuição central dessa abordagem está em tratar a adaptação como capacidade organizacional, e não apenas como reação a eventos externos. Sua aplicação ao setor público, entretanto, exige uma transposição crítica: enquanto organizações privadas orientam a reconfiguração de competências para a obtenção de vantagem competitiva,

organizações públicas precisam preservar capacidade de ação, coerência institucional e responsividade às demandas coletivas.

A partir dessa transposição, a sustentabilidade institucional pode ser compreendida como uma capacidade dinâmica das organizações públicas, especialmente relevante em contextos de instabilidade política e administrativa (Sousa, 2026a). Nessa perspectiva, ela corresponde à capacidade de preservar, reinterpretar, renovar e mobilizar conhecimentos, competências, rotinas e mecanismos de coordenação necessários à manutenção da capacidade estatal. Sustentabilidade não significa resistir à mudança. Significa incorporar mudanças aos processos organizacionais sem comprometer a coerência estratégica e a finalidade pública da organização.

Essa definição permite distingui-la de conceitos próximos. Estabilidade administrativa diz respeito à permanência de estruturas e padrões formais de funcionamento, mas não garante a preservação das competências que sustentam a ação estatal. Resiliência organizacional, mesmo em formulações antecipatórias, concentra-se principalmente na capacidade de responder a perturbações e recuperar ou reorganizar padrões de funcionamento (Abdillah *et al.*, 2025). A sustentabilidade institucional possui escopo temporal mais amplo: envolve aprendizagem, adaptação e renovação contínuas, inclusive em períodos nos quais não há uma crise identificável.

A distinção torna-se particularmente relevante em Estados sujeitos a alternâncias governamentais, rotatividade de dirigentes, restrições fiscais e reformas administrativas recorrentes. Nesses contextos, a continuidade das capacidades estatais depende menos da preservação formal das estruturas do que da capacidade de atravessar sucessivos ciclos políticos sem perder competências e conhecimentos acumulados. Recrutamento, desenvolvimento profissional, sucessão, gestão do conhecimento e formação continuada passam, nessa perspectiva, a integrar a infraestrutura que sustenta essa capacidade de continuidade.

A sustentabilidade institucional, contudo, não resolve sozinha o problema formulado neste capítulo. Defini-la como capacidade dinâmica explica como uma organização pode preservar e renovar suas competências, mas ainda deixa em aberto o que exatamente é preservado e transmitido ao longo do

tempo. A distinção entre a capacidade de operar sobre o patrimônio institucional e o próprio patrimônio acumulado torna-se, portanto, necessária para compreender a continuidade das capacidades estatais. Essa segunda dimensão é desenvolvida na seção seguinte por meio do conceito de Capital de Continuidade.

CAPITAL DE CONTINUIDADE E A TRANSMISSÃO DA INTELIGÊNCIA INSTITUCIONAL

Se a sustentabilidade institucional explica como organizações públicas preservam sua capacidade adaptativa, permanece uma questão complementar: o que é preservado ao longo desse processo? A literatura sobre capacidades estatais reconhece a importância de burocracias profissionalizadas e de mecanismos de coordenação (Evans, 1995; Fukuyama, 2004; Peters, 2018), mas oferece menos elementos para explicar como conhecimentos organizacionais e competências coletivas permanecem disponíveis ao longo do tempo. Esses elementos aparecem frequentemente associados à cultura organizacional, à profissionalização burocrática ou à gestão do conhecimento, sem um conceito específico capaz de explicar sua acumulação e transmissão entre gerações administrativas.

Três tradições aproximam-se desse problema. A primeira é a da memória organizacional. Walsh e Ungson (1991) demonstraram que organizações desenvolvem sistemas de retenção capazes de armazenar experiências e orientar decisões futuras, distribuídos entre indivíduos, cultura, estruturas e arquivos. Essa abordagem é fundamental para compreender como experiências permanecem disponíveis, mas explica menos como esse conteúdo é reinterpretado, atualizado e recolocado em circulação quando os agentes que o produziram deixam a organização.

A segunda tradição corresponde ao capital intelectual e à gestão do conhecimento. Nonaka e Takeuchi (1995) descreveram a conversão entre conhecimento tácito e explícito como processo de criação organizacional, enquanto Stewart (1998) e Edvinsson e Malone (1997) trataram o capital intelectual como ativo estratégico, organizado em dimensões humana, estrutural e relacional. Essas contribuições deslocaram a atenção para ativos intangíveis, mas foram formuladas predominantemente para contextos organizacionais privados. Seu

foco não corresponde integralmente ao problema das burocracias públicas, nas quais a questão central não é a apropriação de valor de mercado, mas a preservação da capacidade de produzir valor público ao longo de sucessivos ciclos governamentais (Moore, 1995).

A terceira tradição é a retenção do conhecimento. DeLong (2004) chamou atenção para os riscos associados à perda de especialistas e à descontinuidade de equipes. Estudos mais recentes avançaram na operacionalização desse problema. Em uma secretaria de saúde pública, por exemplo, Arimany-Serrat, Antentas-Peraile e Tarrats-Pons (2024) identificaram diferentes concentrações geracionais de conhecimento crítico e propuseram instrumentos para orientar sua transferência antes da saída de servidores. O estudo evidencia que conhecimentos relevantes não se distribuem uniformemente entre gerações e que sua perda pode ocorrer de forma gradual, acompanhando a saída sucessiva de profissionais que concentram competências específicas.

Essas três tradições explicam dimensões importantes do problema, mas não o esgotam. A memória organizacional explica a retenção de experiências; a gestão do conhecimento concentra-se na criação e no compartilhamento; e a retenção do conhecimento oferece instrumentos para identificar riscos de perda. Permanece, contudo, uma questão central: como o conhecimento retido se transforma em patrimônio institucional capaz de sustentar e renovar a capacidade estatal? Mais ainda, como distinguir a transmissão que fortalece a organização daquela que apenas reproduz práticas que perderam sua utilidade?

É nesse espaço que se insere o conceito de Capital de Continuidade, definido como o patrimônio institucional produzido pelas capacidades organizacionais de preservar, transmitir, reconfigurar e mobilizar inteligência institucional entre gerações de organizações públicas (Sousa, 2026b). O conceito desloca a continuidade da simples conservação da memória para a capacidade de transformar experiências em patrimônio institucional disponível para novos ciclos de ação. Esse patrimônio não se limita a documentos, manuais ou procedimentos formalizados. Inclui interpretações compartilhadas, repertórios cognitivos, competências desenvolvidas pela experiência e mecanismos cotidianos de decisão e coordenação. A inteligência institucional, nessa perspectiva, constitui

propriedade coletiva construída historicamente, e não simples soma dos conhecimentos individuais presentes em determinado momento.

Essa formulação introduz uma diferença importante em relação à memória organizacional. Preservar não significa conservar indiscriminadamente. O patrimônio institucional adquire valor quando permite recuperar experiências, reinterpretá-las e selecionar aquilo que permanece relevante para novos contextos. A continuidade, portanto, é seletiva: depende tanto da capacidade de conservar quanto da capacidade de interromper a transmissão de práticas que perderam sua utilidade. Estudos sobre esquecimento organizacional intencional reforçam essa perspectiva ao demonstrar que desaprender rotinas obsoletas constitui processo ativo e cognitivamente custoso, e não simples ausência de memória (Kluge, 2023).

A comparação com os conceitos mobilizados pela literatura torna essa distinção mais evidente. O Quadro 1 mostra que memória organizacional, resiliência e capacidades dinâmicas explicam dimensões relevantes da permanência e da adaptação organizacional, mas partem de objetos e temporalidades distintos. A sustentabilidade institucional desloca o foco para a capacidade de operar continuamente sobre o patrimônio institucional, enquanto o Capital de Continuidade concentra-se nesse patrimônio como estoque acumulado, passível de preservação, transmissão e reconfiguração entre gerações administrativas.

Quadro 1 - Comparação conceitual entre continuidade, memória e adaptação organizacional.

Conceito	Definição	Objeto	Unidade analítica	Temporalidade	Contribuição / limite
Sustentabilidade institucional	Capacidade dinâmica de preservar, renovar e mobilizar competências organizacionais	Capacidade de operar sobre o patrimônio institucional acumulado	Capacidade organizacional	Presente, em exercício contínuo	Explica como a organização se adapta sem perder coerência estratégica; não define, isoladamente, qual patrimônio deve ser preservado

Conceito	Definição	Objeto	Unidade analítica	Temporalidade	Contribuição / limite
Capital de Continuidade	Patrimônio institucional acumulado pela preservação, transmissão e reconfiguração da inteligência organizacional	Estoque de inteligência institucional	Patrimônio institucional acumulado	Passado acumulado, disponível no presente	Explica o que é preservado e transmitido entre gerações, inclusive sua dimensão disfuncional no Capital de Continuidade Negativo
Resiliência organizacional	Capacidade de absorver choques, responder a perturbações e recuperar ou reorganizar o funcionamento	Resposta a eventos disruptivos	Evento ou choque	Reativa ou antecipatória, diante de estímulo identificável	Explica a resposta e a recuperação diante de crises; não explica a continuidade em condições ordinárias
Memória organizacional	Sistema distribuído de retenção e recuperação de experiências organizacionais	Registro e recuperação de informação	Repositório distribuído entre indivíduos, cultura, estruturas e arquivos	Passado armazenado	Explica o que permanece retido; não explica suficientemente como o conteúdo é filtrado, atualizado e recolocado em circulação
Capacidades dinâmicas	Capacidade de integrar, construir e reconfigurar competências diante de mudanças ambientais	Reconfiguração de competências organizacionais	Organização	Presente, diante de ambientes em transformação	Explica a adaptação e a reconfiguração; não foi formulada para explicar a transmissão intergeracional de competências

Fonte: Elaboração própria, com base na revisão de literatura das Seções 3 e 4.

O caráter seletivo da continuidade também permite identificar uma possibilidade disfuncional do processo de transmissão. A infraestrutura que preserva conhecimento relevante pode reproduzir, com igual eficiência, rotinas obsoletas, rigidezes e padrões de decisão inadequados. Sistemas de codificação, comunidades de prática e mecanismos de mentoria transmitem aquilo que a organização selecionou para preservar, mas não possuem, por si mesmos, capacidade suficiente para determinar se esse patrimônio continua adequado.

Quando essa capacidade de seleção e reconfiguração é insuficiente, a continuidade pode produzir efeitos contrários à adaptação. É essa condição que o conceito de Capital de Continuidade Negativo procura nomear: não a

ausência de patrimônio institucional, mas a transmissão eficiente de práticas cuja utilidade se esgotou (Sousa, 2026b). O conceito impede que a continuidade seja tratada como valor absoluto. Quanto mais eficiente for a infraestrutura de transmissão, maior pode ser o risco de reprodução da obsolescência quando faltam mecanismos de renovação.

O Capital de Continuidade distingue-se, assim, do capital intelectual também por sua dimensão temporal. Enquanto o capital intelectual descreve ativos intangíveis existentes em determinado contexto organizacional, o Capital de Continuidade concentra-se na capacidade de preservar, filtrar, atualizar e transmitir esses ativos entre diferentes gerações de servidores e dirigentes. Seu objeto não é apenas o conhecimento disponível, mas o patrimônio institucional que permanece mobilizável através do tempo. Essa característica aproxima o conceito do institucionalismo histórico, na medida em que conhecimentos, práticas e mecanismos de coordenação acumulados condicionam possibilidades futuras de ação, embora possam também restringi-las quando sua transmissão não é acompanhada de renovação (Pierson, 2004; Mahoney; Thelen, 2010).

Na Administração Pública, essa distinção possui implicações diretas. A continuidade das capacidades estatais depende menos da permanência de indivíduos em posições estratégicas do que da capacidade das organizações de transformar conhecimentos produzidos por sucessivas gerações em patrimônio institucional compartilhado. Quando experiências permanecem concentradas em indivíduos ou lideranças circunstanciais, sua substituição pode produzir perdas de capacidade. Quando são incorporadas a rotinas, redes de aprendizagem e mecanismos institucionais sujeitos à revisão, tornam-se patrimônio disponível para novos ciclos de ação.

O Capital de Continuidade permite, portanto, identificar o patrimônio sobre o qual a sustentabilidade institucional precisa operar. A sustentabilidade institucional corresponde à capacidade de selecionar, renovar e mobilizar esse patrimônio; o Capital de Continuidade corresponde ao patrimônio acumulado que torna essa ação possível. A distinção entre esses dois planos estabelece a base conceitual para o modelo integrado desenvolvido na seção seguinte.

UM MODELO INTEGRADO DA CONTINUIDADE DAS CAPACIDADES ESTATAIS

As seções anteriores identificaram uma lacuna específica na literatura: embora diferentes abordagens expliquem a formação, a persistência ou a adaptação das capacidades estatais, elas não especificam, de forma integrada, como o patrimônio institucional acumulado por uma organização é preservado, renovado e mobilizado ao longo de sucessivos ciclos políticos e geracionais. A proposta deste capítulo parte dessa lacuna para estabelecer uma distinção central entre estoque institucional e capacidade organizacional de operar sobre esse estoque.

O Capital de Continuidade corresponde ao estoque de patrimônio institucional acumulado pela organização. Nele se depositam conhecimentos, competências, práticas, relações, rotinas e mecanismos de transmissão produzidos ao longo de experiências administrativas sucessivas (Sousa, 2026b). A sustentabilidade institucional, por sua vez, corresponde à capacidade de operar seletivamente sobre esse patrimônio, decidindo o que deve ser preservado, atualizado, reconfigurado ou abandonado diante de novas condições (Sousa, 2026a). A distinção é fundamental porque o patrimônio acumulado não determina, por si só, a forma como será utilizado. Pode sustentar adaptação, mas também reproduzir práticas que perderam sua utilidade.

O cruzamento entre os dois construtos produz quatro condições organizacionais. A continuidade virtuosa combina níveis elevados de Capital de Continuidade e de sustentabilidade institucional. A organização dispõe de patrimônio acumulado e consegue preservá-lo, atualizá-lo e abandonar práticas que perderam sua capacidade de responder aos problemas públicos.

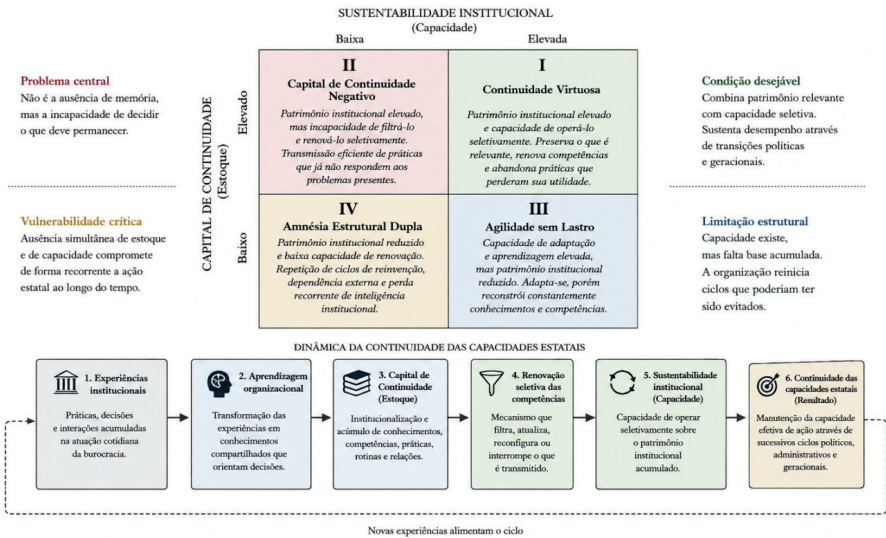
A segunda condição é o Capital de Continuidade Negativo, caracterizado por elevado Capital de Continuidade e baixa sustentabilidade institucional. A organização possui patrimônio expressivo, mas capacidade limitada de filtrá-lo. Rotinas, procedimentos e conhecimentos podem ser transmitidos com eficiência mesmo quando já não respondem adequadamente às condições presentes. O problema não é a ausência de memória, mas a incapacidade de decidir o que merece permanecer.

A terceira condição combina baixo Capital de Continuidade e elevada sustentabilidade institucional. A organização apresenta capacidade de adaptação

e renovação, mas dispõe de patrimônio reduzido sobre o qual exercer essas capacidades. Consegue responder a novos desafios, porém incorre no custo recorrente de reconstruir conhecimentos e competências que poderiam ter sido acumulados em ciclos anteriores.

A quarta condição reúne baixos níveis de Capital de Continuidade e de sustentabilidade institucional e pode ser denominada amnésia estrutural dupla. Nela, a organização dispõe de pouco patrimônio acumulado e de capacidade limitada para renová-lo ou mobilizá-lo. A consequência tende a ser a repetição de ciclos de reinvenção, a dependência de conhecimentos externos e a perda recorrente de inteligência institucional durante transições políticas e geracionais.

Figura 1 - Modelo integrado da continuidade das capacidades estatais.



Fonte: Elaboração própria, com base no modelo analítico proposto neste capítulo.

A tipologia permite formular a proposição central do modelo: organizações com níveis semelhantes de Capital de Continuidade podem apresentar graus distintos de sustentabilidade institucional, e essa diferença pode contribuir para explicar sua capacidade de manter desempenho institucional durante transições políticas e geracionais. A proposição poderá ser submetida a teste empírico mediante a comparação de organizações com patrimônio institucional

semelhante e trajetórias distintas de preservação, renovação e mobilização desse patrimônio.

A dinâmica que produz essas diferenças começa nas experiências institucionais, constituídas pelas práticas, decisões e interações acumuladas na atuação cotidiana das burocracias. Essas experiências podem gerar aprendizagem organizacional quando são transformadas em conhecimentos compartilhados capazes de orientar decisões posteriores (Argyris; Schön, 1978; March, 1991; Nonaka; Takeuchi, 1995; Weick, 1995). Quando preservada e transmitida, essa aprendizagem contribui para a formação do Capital de Continuidade.

O patrimônio acumulado, entretanto, não constitui o resultado final do processo. Ele precisa ser submetido à renovação seletiva das competências, mecanismo pelo qual a organização interpreta o que acumulou, atualiza aquilo que permanece relevante e interrompe a transmissão do que perdeu sua utilidade. É nesse ponto que a sustentabilidade institucional se manifesta como capacidade de operar sobre o Capital de Continuidade. A qualidade dessa operação condiciona a trajetória da organização entre as quatro condições identificadas.

O resultado observável é a continuidade das capacidades estatais, entendida como a manutenção da capacidade efetiva de ação através de sucessivos ciclos políticos, administrativos e geracionais. A continuidade não significa conservar estruturas, pessoas ou procedimentos de maneira indiscriminada. Significa preservar aquilo que sustenta a capacidade pública e renovar aquilo que deixou de fazê-lo.

O modelo possui, portanto, dinâmica circular. Experiências produzem aprendizagem; a aprendizagem, quando institucionalizada, amplia o patrimônio disponível; esse patrimônio é submetido à renovação seletiva; e da interação entre estoque e capacidade resulta maior ou menor capacidade de ação intertemporal. Os resultados retornam posteriormente à organização como novas experiências, reiniciando o processo. A trajetória pode ser virtuosa ou disfuncional, dependendo da capacidade de seleção e renovação exercida sobre o patrimônio acumulado.

Essa dinâmica permite afastar uma concepção de estabilidade institucional como objetivo autônomo. A estabilidade passa a ser compreendida como resultado possível de uma relação equilibrada entre patrimônio acumulado e

capacidade de renová-lo seletivamente. O problema analítico deixa de ser quanto de continuidade uma organização possui e passa a ser o que ela consegue preservar, transformar e abandonar quando o contexto em que atua se modifica.

A contribuição do modelo está, assim, na articulação entre patrimônio acumulado, capacidade seletiva e renovação das competências. A continuidade das capacidades estatais não decorre da existência de memória institucional nem da capacidade de adaptação isoladamente considerada. Depende da relação entre aquilo que a organização acumulou e sua capacidade de decidir o que deve continuar fazendo parte de seu repertório institucional.

A questão empírica decorrente dessa formulação é direta: diante de organizações com patrimônio institucional comparável, aquelas que apresentam maior capacidade de seleção e renovação conseguem sustentar suas capacidades estatais por mais tempo e com menor perda durante transições políticas e geracionais? É essa relação entre estoque, capacidade, mecanismo e resultado que o modelo propõe tornar investigável.

IMPLICAÇÕES ANALÍTICAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modelo amplia a compreensão da capacidade estatal ao incorporar sua dimensão temporal. Sua primeira implicação diz respeito à própria definição de capacidade: não basta dispor de recursos institucionais e competências burocráticas para formular e implementar políticas públicas; é necessário também preservar seletivamente esses recursos, renová-los quando necessário e mobilizá-los diante de novos desafios (Evans, 1995; Fukuyama, 2004; Kattel; Mazzucato, 2020; Mastrorocco; Teso, 2026). A continuidade passa, assim, a ser compreendida como uma dimensão temporal da capacidade estatal, associada à possibilidade de manter capacidade de ação sem transformar preservação em imobilidade.

Essa reformulação também qualifica a análise da mudança institucional. Reformas administrativas não podem ser avaliadas apenas pela capacidade de alterar estruturas ou introduzir novos instrumentos de gestão (Bouckaert; Pollitt, 2017). Reformas que eliminam indiscriminadamente patrimônio institucional acumulado podem fragmentar memória e elevar custos de adaptação. No sentido

oposto, a preservação sem renovação pode perpetuar rotinas que perderam sua utilidade. O modelo oferece, portanto, um critério adicional para analisar reformas: sua capacidade de combinar preservação seletiva e renovação institucional.

As implicações alcançam também a governança pública. Coordenação, participação, transparência e responsabilização permanecem dimensões fundamentais da governança (Kettl, 2021; Peters, 2018), mas o modelo acrescenta a necessidade de governar a própria continuidade das capacidades organizacionais. Isso envolve criar condições para que conhecimentos críticos sejam institucionalizados, competências sejam transmitidas e mecanismos de aprendizagem sobrevivam às mudanças na composição das equipes e nas prioridades governamentais. A proposta converge, nesse aspecto, com estudos recentes que incorporam aprendizagem institucional à análise da capacidade de implementação (Hussain; Khan, 2024).

Na gestão estratégica de pessoas, essa perspectiva desloca o papel de práticas como recrutamento, sucessão, desenvolvimento profissional e gestão do conhecimento. Essas funções deixam de ser compreendidas apenas como instrumentos de administração de pessoal e passam a integrar os mecanismos pelos quais a organização preserva e renova sua capacidade institucional. O objetivo não é impedir a substituição de pessoas, mas reduzir a dependência de conhecimentos concentrados em indivíduos e criar condições para sua transmissão, atualização e eventual substituição.

Do ponto de vista metodológico, o modelo abre pelo menos cinco possibilidades de investigação. Estudos comparativos podem testar a proposição central mediante a comparação de organizações com níveis semelhantes de Capital de Continuidade e diferentes graus de sustentabilidade institucional. Pesquisas longitudinais podem acompanhar organizações durante transições político-administrativas e observar mudanças entre os quatro quadrantes do modelo. Estudos de caso podem investigar como conhecimentos críticos são identificados, transmitidos e renovados entre gerações de servidores. Modelagens quantitativas multinível podem examinar relações entre mecanismos de renovação no nível individual e padrões de Capital de Continuidade no nível organizacional. Estudos comparativos internacionais podem, por fim, avaliar se

as quatro condições propostas se reproduzem em diferentes tradições administrativas e contextos institucionais.

A principal implicação gerencial do modelo é que a continuidade das capacidades estatais não deve ser tratada como consequência automática da estabilidade organizacional. Ela requer mecanismos deliberados de preservação seletiva e renovação. Isso amplia a responsabilidade dos dirigentes públicos: além de responder aos problemas presentes, precisam decidir quais conhecimentos, competências e práticas devem permanecer disponíveis para o futuro e quais já não deveriam ser transmitidos. A gestão da continuidade torna-se, assim, parte da própria governança institucional, orientada não pelo acúmulo indiscriminado de patrimônio, mas pela capacidade de preservá-lo, renová-lo e abandoná-lo quando necessário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo partiu de uma lacuna dupla: a dificuldade de explicar como as capacidades estatais permanecem ao longo do tempo e a ausência de um critério capaz de distinguir permanência útil de permanência disfuncional.

A resposta proposta foi construída a partir da distinção entre estoque institucional e capacidade organizacional. O Capital de Continuidade corresponde ao patrimônio acumulado pela organização, enquanto a sustentabilidade institucional corresponde à capacidade de operar seletivamente sobre esse patrimônio. A continuidade das capacidades estatais resulta, nessa perspectiva, da interação entre esses dois elementos.

Essa formulação permite propor que organizações com níveis semelhantes de Capital de Continuidade podem apresentar diferentes graus de sustentabilidade institucional e, conseqüentemente, diferentes condições para sustentar sua capacidade de ação durante transições políticas e geracionais. O modelo identifica quatro configurações possíveis, entre as quais se encontra o Capital de Continuidade Negativo. A continuidade, portanto, não é tratada como resultado necessariamente desejável, mas como processo cujo efeito depende da capacidade de selecionar, renovar e abandonar.

A contribuição do capítulo está, assim, menos na formulação isolada de novos conceitos do que na especificação da relação entre eles. A sustentabilidade

institucional deixa de ser compreendida apenas como capacidade adaptativa, enquanto o Capital de Continuidade deixa de ser tratado apenas como patrimônio acumulado. Sua articulação permite compreender a continuidade como fenômeno temporal no qual preservar e transformar constituem operações inseparáveis.

O modelo também apresenta limitações. A primeira é epistemológica: a distinção entre estoque e capacidade foi estabelecida analiticamente, sem demonstração empírica prévia de sua independência. Isso exige cautela na construção de indicadores e na escolha das fontes de dados, especialmente para evitar circularidade entre os dois eixos.

A segunda limitação é de mensuração. Permanecem em aberto questões relativas à forma de medir separadamente o Capital de Continuidade e a sustentabilidade institucional, à unidade de análise mais adequada quando o patrimônio institucional se distribui entre pessoas, rotinas e arquivos e à distinção empírica entre renovação de competências e simples rotatividade de pessoal.

A terceira refere-se à validade externa. O modelo foi desenvolvido a partir de problemas observados em contextos de instabilidade política e administrativa. Sua aplicação a organizações submetidas a diferentes regimes de rotatividade, mandatos temporários ou elevada estabilidade institucional exige investigação comparativa.

Há, ainda, uma limitação relacionada à origem contextual do referencial. Desenvolvido em diálogo com um único contexto nacional, o modelo pode não contemplar integralmente mecanismos de continuidade próprios de burocracias parlamentaristas, supranacionais ou submetidas a outras formas de organização administrativa. A comparação entre diferentes tradições institucionais constitui, portanto, uma etapa necessária de sua agenda de pesquisa.

Essas limitações não encerram o argumento, mas delimitam seu alcance. O modelo deve ser compreendido como uma proposta teórica aberta à operacionalização, ao teste empírico e à revisão diante de diferentes contextos organizacionais. Sua contribuição dependerá, em última instância, da capacidade de pesquisas futuras de medir separadamente estoque e capacidade e verificar se sua interação explica diferenças observáveis na continuidade das capacidades estatais.

Para a Administração Pública, a principal implicação é que preservar capacidade estatal não significa conservar indiscriminadamente estruturas, rotinas ou conhecimentos. Significa criar condições para que a inteligência institucional seja transmitida, reinterpretada e renovada ao longo do tempo. Isso exige que as organizações públicas sejam capazes não apenas de reconhecer o que precisa permanecer, mas também de identificar o que já não deve ser transmitido.

Algumas das capacidades mais estratégicas do Estado podem não ser aquelas que produzem resultados imediatos nem aquelas que simplesmente sobrevivem por mais tempo. Podem ser aquelas que permanecem porque continuam a merecer sobreviver.

Compreender a continuidade das capacidades estatais significa, portanto, reconhecer simultaneamente sua possibilidade e seu risco. A mesma infraestrutura que preserva a inteligência institucional pode reproduzir conhecimentos, rotinas e práticas que perderam sua utilidade. A sustentabilidade das organizações públicas depende, por isso, não apenas da capacidade de conservar, mas da capacidade de escolher o que merece permanecer.

REFERÊNCIAS

ABDILLAH, Abdillah; WIDIANINGSIH, Ida; BUCHARI, Rd Ahmad; NURASA, Heru. Resilience-based governance: a public administration perspective and resilience agenda. **Public Organization Review**, v. 25, n. 2, p. 695-715, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-025-00834-z>.

ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald. **Organizational learning: a theory of action perspective**. Reading: Addison-Wesley, 1978.

ARIMANY-SERRAT, Núria; ANTENTAS-PERAILE, Maria; TARRATS-PONS, Elisenda. Protocol for identifying and retaining critical knowledge in a public health administration. **Systems**, v. 12, n. 11, artigo 505, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3390/systems12110505>.

BOIN, Arjen; VAN EETEN, Michel J. G. The resilient organization. **Public Management Review**, v. 15, n. 3, p. 429-445, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.769856>.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. //: RICHARDSON, John G. (ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. New York: Greenwood, 1986. p. 241-258.

DELONG, David W. **Lost knowledge: confronting the threat of an aging workforce**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

EDVINSSON, Leif; MALONE, Michael S. **Intellectual capital**: realizing your company's true value by finding its hidden brainpower. New York: Harper Business, 1997.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FOLKE, Carl; HAHN, Thomas; OLSSON, Per; NORBERG, Jon. Adaptive governance of social-ecological systems. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 30, p. 441-473, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>.

FUKUYAMA, Francis. **State-building**: governance and world order in the 21st century. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

KATTEL, Rainer. **Dynamic capabilities of the public sector**: towards a new synthesis. London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2022. (Working Paper Series, IIPP WP 2022/07).

KETTL, Donald F. **The transformation of governance**: public administration for twenty-first century America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2021.

KHAN, R.; HUSSAIN, Fiaz. Assessing policy capacity and policy effectiveness: a comparative study using sustainable governance indicators. **European Policy Analysis**, v. 10, n. 4, p. 575-603, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1002/epa2.1217>.

KLUGE, Annette. Recent findings on organizational *unlearning* and intentional forgetting research (2019–2022). **Frontiers in Psychology**, v. 14, artigo 1160173, 2023. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1160173>.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G. Exploration and exploitation in organizational learning. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 71-87, 1991. DOI: <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.71>.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MASTROROCCO, Nicola; TESO, Edoardo. State capacity as an organizational problem. **The Review of Economic Studies**, 2026. DOI: <https://doi.org/10.1093/restud/rdag061>.

MAZZUCATO, Mariana; KATTEL, Rainer. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, v. 29, n. 1, p. 1-19, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtz054>.

MILLER, Marcus; GHAFARZADEGAN, Navid. Dynamic capabilities in the public sector: a systematic literature review. **International Journal of Public Sector Management**, v. 38, n. 6, p. 717-734, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1108/ijpsm-05-2024-0154>.

MOORE, Mark H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MOYNIHAN, Donald. Rescuing state capacity: proceduralism, the new politicization, and public policy. **Journal of Policy Analysis and Management**, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1002/pam.22673>.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **The knowledge-creating company**: how Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press, 1995.

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**: an introduction to comparative public administration. 7. ed. New York: Routledge, 2018.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform**: a comparative analysis — into the age of austerity. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. // EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOUSA, Karol Jefessom Alves de. Sustentabilidade institucional como capacidade dinâmica no Estado periférico. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro (Remunom)**, v. 13, n. 1, p. 1-27, 2026a. DOI: <https://doi.org/10.66104/mwnr9752>.

SOUSA, Karol Jefessom Alves de. Capital de Continuidade: um framework teórico para a transmissão intergeracional de inteligência institucional em organizações públicas. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro (Remunom)**, v. 13, n. 12, p. 1-45, 2026b. DOI: <https://doi.org/10.66104/sq9pa258>.

SOUSA, Karol Jefessom Alves de. *O Estado ágil: memória institucional, continuidade estatal e capacidade pública*. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2026c. ISBN 978-65-258-4208-0. DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.080262306>.

STEWART, Thomas A. **Intellectual capital**: the new wealth of organizations. New York: Doubleday, 1998.

SURYANARAYAN, Pavithra. Endogenous state capacity. **Annual Review of Political Science**, v. 27, p. 223-243, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-061621-084709>.

TEECE, David J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, v. 28, n. 13, p. 1319-1350, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1002/smj.640>.

TEECE, David J.; PISANO, Gary; SHUEN, Amy. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1002/smj.4250180709>.

WALSH, James P.; UNGSON, Gerardo R. Organizational memory. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 57-91, 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/258607>.

WEICK, Karl E. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

SOBRE O ORGANIZADOR

Arleson Eduardo Monte Palma Lopes

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido - UFPA. Mestre em Economia Aplicada - UFPA, MBA em Gestão de Projetos e MBA em Gestão Pública pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci - UNIASSELVI (2020), Especialização em Docência do Ensino Superior pela Faculdade da Região Serrana - Farese (2020), Especialização em Gestão da Tecnologia da Informação - UFPA (2018), Bacharelado em Administração - UFPA (2016). Foi Tutor Presencial no Curso de Bacharelado em Administração Pública Modalidade a Distancia no município de Salinópolis-PA ofertado pela UFPA em parceria com a Universidade Aberta do Brasil. Foi Professor-Tutor a distancia no Curso de Bacharelado em Administração Pública Modalidade a Distancia - UFPA/ bolsa CAPES. Foi Tutor Externo no Centro Universitário Leonardo Da Vinci - Uniasselvi - Polo Salinópolis.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9050632281453817>

ÍNDICE REMISSIVO

A

Administración Pública: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59

Aprendizagem: 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 76, 79, 81

C

Capacidade Estatal: 64, 65, 68, 69, 71, 73, 80, 84

Capital de Continuidade: 63, 64, 67, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 86

G

Gestión Social: 42, 43, 44, 45, 46, 48, 50, 51, 58, 59

Gobernanza: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 48, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58

I

Inteligencia Artificial: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 27, 28, 31, 32, 34, 35, 37, 40

P

Participación Ciudadana: 11, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60

Políticas Públicas: 12, 43, 44, 45, 58, 65, 69, 80

R

Rendición de Cuentas: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 45, 53, 58, 61

S

Sustentabilidade: 63, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 86

T

Transparencia: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 25, 27, 30, 32, 33, 35, 38, 44, 45, 47, 53, 58, 61



científica digital



VENDA PROIBIDA - ACESSO LIVRE - OPEN ACCESS

