


ENSAYO

ENTRE LA ESTRUCTURA Y LA ACCIÓN: LA CAPACIDAD MOTIVACIONAL PÚBLICA COMO ESLABÓN PERDIDO DEL ESTADO

BETWEEN STRUCTURE AND ACTION: PUBLIC MOTIVATIONAL CAPACITY AS THE MISSING LINK IN THE STATE

 Daniel Rodríguez Tapia ^[1]

Resumen

Los debates sobre desempeño estatal enfrentan una paradoja persistente: organizaciones públicas con recursos, marcos normativos y personal técnico equivalentes producen resultados radicalmente distintos. Este ensayo argumenta que dicha paradoja no puede resolverse con los conceptos disponibles en las tradiciones consolidadas del campo, pues lo que permanece subteorizado es el proceso específico mediante el cual el nivel meso-organizacional activa y sostiene energía colectiva orientada a fines públicos. Frente a ese déficit, el ensayo propone el concepto de Capacidad Motivacional Pública (CMP): la capacidad transformadora de una organización estatal para generar, sostener y orientar la energía motivacional colectiva hacia la creación de valor público. Situada en el nivel meso-organizacional, la CMP se expresa a través de cuatro dimensiones constitutivas —intensidad, dirección, persistencia y alineación— y se produce mediante mecanismos generativos específicos: coherencia corporativa, liderazgo transformador, habilitación y discrecionalidad, y clima para la innovación. Se argumenta que la CMP constituye una propiedad emergente del sistema organizacional, analíticamente separable de sus condiciones de producción y de sus efectos observables, lo que permite formular hipótesis falsables y evitar el riesgo de circularidad conceptual. El ensayo cierra con tres hipótesis de investigación y una agenda de desarrollo progresivo que incluye la construcción de una escala de medición de la CMP y un índice de capacidades organizacionales del sector público que la integre como componente constitutivo.

Palabras clave: Capacidad Estatal; Motivación Pública; Burocracia; Valor Público; Organización Pública

Abstract

Public sector performance debates face a persistent paradox: public organizations endowed with equivalent resources, regulatory frameworks, and technical personnel produce radically different outcomes. This essay argues that the paradox cannot be resolved through the concepts available in the field's established traditions, as what remains undertheorized is the specific process by which the meso-organizational level activates and sustains collective energy oriented toward public ends. To address this gap, the essay proposes the concept of Public Motivational Capacity (PMC): the transformative capacity of a state organization to generate, sustain, and orient collective motivational energy toward the creation of public value. Located at the meso-organizational level, PMC is expressed through four constitutive dimensions —intensity, direction, persistence, and alignment— and is produced through specific generative mechanisms: corporate coherence, transformational leadership, enablement and discretion, and a climate for innovation. The essay argues that PMC constitutes an emergent property of the organizational system, analytically separable from both its generative conditions and its observable effects, which allows for the formulation of falsifiable hypotheses and avoids the risk of conceptual circularity. The essay concludes with three research hypotheses and a progressive development agenda that includes the construction of a PMC measurement scale and a public sector organizational capacity index that integrates PMC as a constitutive component.

Keywords: State Capacity; Public Motivation; Bureaucracy; Public Value; Public Organization

Recibido 29 de abril de 2026 - Aceptado 29 de mayo de 2026

Derechos de autor: © 2026 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).



[1] Investigador Independiente. Correo: daniel.rodriguez@gmail.com

“La CMP no refiere a la suma de las motivaciones individuales de sus integrantes ni a un efecto automático del diseño institucional. Refiere, más bien, a una propiedad emergente del sistema organizacional”.

1. Introducción

Una pregunta recorre de manera persistente los debates sobre desempeño estatal: por qué organizaciones públicas dotadas de recursos similares, marcos normativos equivalentes y personal técnicamente comparable producen, sin embargo, resultados tan distintos. La literatura sobre capacidades estatales ha ofrecido respuestas valiosas a este problema, al identificar las condiciones estructurales e institucionales que habilitan o limitan la acción eficaz del aparato público. Por su parte, los estudios sobre motivación organizacional y motivación por el servicio público han iluminado las disposiciones subjetivas que llevan a los funcionarios a comprometerse con su tarea más allá del cumplimiento formal. No obstante, entre ambas tradiciones persiste un vacío que ninguna ha logrado colmar satisfactoriamente: el de las condiciones específicamente organizacionales que permiten —o impiden— que las disposiciones individuales y los arreglos estructurales se conviertan en acción colectiva sostenida.

Ese vacío no es menor, y tampoco se resuelve con los conceptos disponibles en las tradiciones más consolidadas del campo. La noción de capacidad estatal —desde sus formulaciones

estructurales clásicas hasta las recientes en términos de capacidades dinámicas ([Mazzucato y Kattel, 2020](#); [Spanó et al., 2024](#))— describe con rigor los insumos de la acción pública, pero sin elaborar suficientemente el nivel en que esos atributos se traducen en disposición efectiva a actuar. El neo-institucionalismo organizacional explica por qué las organizaciones adoptan formas homogéneas para ganar legitimidad ([DiMaggio y Powell, 1983, 2023](#); [Christensen y Lægveid, 2020](#)), pero no por qué organizaciones con formas igualmente legítimas exhiben niveles radicalmente distintos de energía colectiva. Los modelos de gestión pública y desempeño capturan la gestión interna como mecanismo de mantenimiento estructural ([O’Toole y Meier, 1999, 2011](#)), pero presuponen sin explicar el sustrato motivacional que hace posible dicho mantenimiento. Los enfoques sobre motivación por el servicio público tratan la motivación como una propiedad del individuo, con escasa atención a los mecanismos organizacionales que la producen, sostienen o erosionan; y la evidencia reciente confirma que la motivación individual actúa de forma disociada respecto de la capacidad estructural de la agencia ([Dimitrijevska-Markoski](#)

[et al., 2024](#)). Lo que queda subteorizado no es el nivel meso en sí —que las tradiciones señaladas abordan desde la legitimidad, la estructura y los recursos—, sino el proceso mediante el cual ese nivel activa y sostiene energía colectiva orientada a fines públicos. La pregunta por cómo la organización transforma sus atributos estructurales y las predisposiciones individuales de sus miembros en capacidad de acción sostenida permanece a nuestro entender, en el conjunto de estas tradiciones, sin respuesta suficiente.

Frente a ese déficit analítico, el presente ensayo propone el concepto de Capacidad Motivacional Pública (CMP): la capacidad transformadora de una organización estatal para generar, sostener y orientar la energía motivacional colectiva hacia la creación de valor público. La CMP no refiere a la suma de las motivaciones individuales de sus integrantes ni a un efecto automático del diseño institucional. Refiere, más bien, a una propiedad emergente del sistema organizacional: a la aptitud de la burocracia para movilizar, encauzar y adaptar su potencial humano en contextos de complejidad, cambio e incertidumbre. Su aporte no es psicológico sino organizacional: no busca explicar por qué un funcionario está motivado, sino por qué algunas organizaciones producen y sostienen condiciones de motivación colectiva que habilitan su capacidad de actuar, mientras otras las erosionan o inhiben.

Para desarrollar esta propuesta, el ensayo se organiza en tres momentos. En primer lugar, se revisa la literatura sobre capacidades estatales y motivación pública, identificando sus aportes y los límites que justifican la necesidad de un concepto como la CMP. A continuación, se presenta la propuesta conceptual en su definición, nivel de análisis y dimensiones constitutivas y generativas. Finalmente, se discuten las implicancias teóricas, las hipótesis de trabajo que la propuesta habilita y el problema de la separabilidad empírica de la CMP respecto de sus efectos observables.

2. Desarrollo

Capacidad sin activación: el vacío motivacional en el nivel meso-organizacional

El concepto de capacidad estatal ha evolucionado desde enfoques centrados en el poder coercitivo y la burocracia hacia análisis multidimensionales y relacionales que comprenden al Estado como una entidad heterogénea en términos espaciales y de eficacia. En la [tabla 1](#) se sintetizan las principales perspectivas.

Tabla 1. Tradiciones de capacidades estatales

Perspectiva	Idea central de capacidad estatal	Implicancia analítica
Weberiana	La capacidad estatal descansa en el monopolio legítimo de la fuerza y en una burocracia legal-racional, profesional y meritocrática.	Permite pensar al Estado desde su organización interna y su aptitud para ejercer dominación legítima y proveer bienes públicos.
Belicista-extractiva	La capacidad fiscal y coercitiva se desarrolla históricamente como resultado de la guerra y la necesidad de extraer recursos.	Vincula el origen y fortalecimiento del Estado moderno con la extracción de recursos y la consolidación del poder.
Poder infraestructural	La capacidad no se reduce al poder despótico; importa la capacidad del Estado para penetrar la sociedad e implementar decisiones en el territorio.	Distingue entre Estados que mandan formalmente y Estados que efectivamente logran hacer cumplir sus decisiones.
Autonomía estatal	El Estado posee capacidad cuando sus funcionarios pueden formular y perseguir objetivos relativamente autónomos respecto de intereses sociales particulares.	Releva al Estado como actor con intereses y capacidades propios, no solo como reflejo de grupos sociales.
Heterogeneidad territorial	La capacidad estatal no es homogénea en el territorio; existen áreas donde la legalidad estatal opera débilmente.	Cuestiona la imagen del Estado como unidad uniforme y obliga a observar variaciones territoriales de la estatalidad.
Autonomía enraizada	Un Estado eficaz combina coherencia burocrática interna con vínculos densos con actores sociales estratégicos.	Muestra que la capacidad depende tanto de la fortaleza organizacional como de la calidad de las relaciones con la sociedad.

Fuente: elaboración propia.

En primer término, Weber definió al Estado como la organización política que reclama con

éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza, destacando una estructura de autoridad legal-racional organizada burocráticamente (1978). La capacidad estatal depende, en esta concepción, de la profesionalización de los funcionarios, la racionalidad de las normas y la impersonalidad en su aplicación. En una línea complementaria, Tilly (1992) argumentó que las capacidades fiscales y coercitivas emergieron históricamente como subproducto de la guerra y la necesidad de consolidar el poder. Mann (2011, 2015), a su turno, distinguió entre poder despótico —la capacidad de actuar sin negociar con la sociedad— y poder infraestructural —la capacidad de penetrar el territorio e implementar decisiones—, distinción que libera al análisis de reducirlo a mera coerción. Por su parte, Skocpol (2011) subrayó la capacidad del aparato estatal para formular objetivos propios, distanciándose tanto de las lecturas marxistas como pluralistas del Estado como mero reflejo de intereses sociales.

Desarrollos más recientes reconocen que la capacidad estatal no es uniforme ni se agota en dimensiones abstractas. O'Donnell (2015) conceptualizó las «áreas marrones» para dar cuenta de las variaciones territoriales en que el Estado opera débilmente y el poder formal es reemplazado por circuitos privados. Chudnovsky (2015) propone desagregar la capacidad en sus dimensiones extractiva, coercitiva, administrativa e institucional, lo que permite identificar distintos niveles de fortaleza por dimensión. Perspectivas más recientes (Syafaruddin, 2025) desplazan el foco hacia capacidades de recursos humanos, operativas y relacionales, subrayando que la pregunta ya no es si el Estado «tiene capacidad», sino si esa capacidad es suficiente para el problema concreto que debe resolver. Cardinal en esta discusión es el concepto de «autonomía enraizada» de Evans (1995, 2011) y Evans y Rauch (1999): un Estado eficaz combina coherencia burocrática interna con vínculos densos con actores sociales y económicos. Ambas condi-

ciones —estructura interna sólida y redes externas fluidas— se complementan para hacer posible la implementación efectiva.

En síntesis, la literatura sobre capacidades estatales ha avanzado desde explicaciones monocausales hacia análisis de múltiples dimensiones potencialmente desalineadas. Sin embargo, ninguna de estas tradiciones ha elaborado suficientemente el mecanismo mediante el cual, en ese nivel organizacional, los recursos, las normas y las competencias se convierten —o no— en acción colectiva sostenida. La pregunta por cómo la energía de los aparatos públicos se activa, orienta y mantiene en el tiempo permanece, en gran medida, fuera del radar de esta literatura.

Desde la otra orilla, la motivación en el sector público ha sido estudiada principalmente como atributo individual. La motivación intrínseca —vinculada al desafío, la autonomía y el sentido— y la extrínseca —anclada en incentivos, reconocimiento y estabilidad— constituyen la distinción clásica, útil pero no suficiente para comprender el desempeño colectivo de las agencias (Songstad et al., 2012; Lolowang et al., 2019). El modelo Demanda-Recursos Laborales (JD-R) reconoció que las condiciones organizacionales —y no solo las disposiciones individuales— modulan el esfuerzo sostenido (Bakker & Demerouti, 2007, 2013). El aporte seminal de Perry (1996) sobre la Motivación por el Servicio Público (PSM) instaló en la disciplina la idea de que algunos funcionarios se orientan por motivos ligados al interés general, el deber cívico y la justicia social, de manera relativamente independiente de los incentivos materiales disponibles.

La literatura posterior ha enriquecido y complejizado considerablemente el concepto fundacional de Perry. Vandenabeele (2007, 2008) articuló la PSM con la teoría de la autodeterminación, mostrando que la motivación por el servicio público se consolida cuando la organización satisface las necesidades básicas de

autonomía, competencia y vinculación de sus integrantes —esto es, cuando las condiciones organizacionales nutren, en lugar de frustrar, la orientación hacia el servicio. Moynihan y Pandey (2007) identificaron que el exceso de burocracia y una mayor antigüedad en el puesto afectan negativamente la motivación; paradójicamente la relacionaron la autoridad jerárquica y los esfuerzos de reforma con un impacto positivo. Kim et al. (2013) produjeron una revisión y validación transcultural de la escala de PSM, identificando cuatro subdimensiones —atracción por la formulación de políticas, compromiso con el interés público, compasión y sacrificio en servicio— y subrayando que su intensidad varía significativamente según el contexto institucional. Ritz et al. (2016), en una revisión sistemática de dos décadas de investigación en PSM, identificaron que la relación entre motivación individual y desempeño organizacional está fuertemente mediada por condiciones del entorno de trabajo, como el apoyo del supervisor, la claridad de rol y los sistemas de reconocimiento. Bellé (2013) demostró experimentalmente que el contacto directo de los funcionarios con los beneficiarios de su trabajo activa la PSM y mejora el desempeño, lo que refuerza la centralidad de los mecanismos organizacionales en la producción de motivación orientada al valor público. Wright y Pandey (2008, 2011) mostraron, a su turno, que el liderazgo transformacional modera significativamente la relación entre PSM y compromiso organizacional, especialmente en burocracias con mayor formalización. Hvidman y Andersen (2016) aportaron evidencia comparativa de que las prácticas directivas tienen un papel más relevante que las características individuales de los funcionarios en la activación del compromiso y el esfuerzo colectivo.

Estas contribuciones comparten una dirección analítica común: la motivación pública no puede comprenderse cabalmente como atributo puramente individual. Depende, en medida decisiva, de las configuraciones organizacio-

nales que la nutren, la encauzan o la neutralizan. Sin embargo, incluso en estos enfoques más avanzados, la motivación es tratada principalmente como resultado de variables externas a la organización —liderazgo, incentivos, cultura— y no como una propiedad que la propia organización produce y gestiona como capacidad. Eso deja fuera algo importante: la posibilidad de pensar la motivación como atributo del sistema organizacional, no solo de sus individuos ni como efecto puntual de sus directivos. Es precisamente esa posibilidad la que la CMP busca abrir.

Con todo, conviene precisar que el nivel meso-organizacional no está ausente de la teoría disponible. El neo-institucionalismo organizacional lo ha explorado con rigor, demostrando que las organizaciones públicas adoptan formas homogéneas en respuesta a presiones de legitimidad —isomorfismo coercitivo, mimético y normativo— y que el equilibrio entre capacidad de gobernanza y confianza institucional es dinámico y permanentemente negociado (DiMaggio y Powell, 1983, 2023; Christensen y Lægveid, 2020, 2024). Los modelos de gestión pública y desempeño han demostrado empíricamente que la gestión interna importa para los resultados organizacionales, operando como mecanismo de amortiguación frente a perturbaciones del entorno (O'Toole y Meier, 1999, 2011; Rho, 2025). Y la literatura sobre capacidad organizacional ha avanzado en la distinción entre recursos estructurales disponibles y la aptitud para movilizarlos hacia objetivos institucionales (Mazzucato y Kattel, 2020; Spanó et al., 2024). Lo que estas tradiciones no han elaborado suficientemente no es, entonces, el nivel meso en sí, sino el proceso específico mediante el cual ese nivel activa y sostiene energía colectiva orientada a fines públicos. La evidencia reciente ilustra con precisión dónde se ubica esa brecha: en contextos de crisis extrema, la capacidad organizacional estructural y la motivación de servicio público individual actúan de forma disociada, de modo

que la PSM individual no predice de manera consistente la resiliencia colectiva de la agencia ([Dimitrijevska-Markoski et al., 2024](#)). Lo que falta es un constructo que explique cómo la organización transforma sus atributos estructurales y las predisposiciones individuales de sus miembros en capacidad de acción sostenida; que dé cuenta, en suma, no de los recursos disponibles ni de las motivaciones individuales, sino del mecanismo organizacional que los articula. Es precisamente esa posibilidad la que la CMP busca abrir.

La Capacidad Motivacional Pública: definición, nivel de análisis y alcance conceptual

La Capacidad Motivacional Pública puede entenderse como la capacidad transformadora de una organización estatal para generar, sostener y orientar la energía motivacional colectiva hacia la creación de valor público. No se trata, por tanto, de una mera voluntad aislada ni de una sumatoria de predisposiciones individuales, sino de una capacidad específicamente organizacional que permite a la burocracia movilizar, encauzar y adaptar sus recursos humanos frente a contextos de complejidad, cambio e incertidumbre.

La unidad de análisis ya no es el individuo considerado aisladamente, sino la organización pública como entidad colectiva. La CMP no reside primariamente en las personas —aunque por cierto se expresa a través de ellas—, sino en la arquitectura social de la agencia: en la configuración de sus sistemas de incentivos, en su diseño institucional, en sus reglas de interacción, en sus trayectorias de carrera, en sus formas de reconocimiento, en sus estilos de conducción y en sus repertorios culturales. Estos elementos operan como un pegamento social que hace posible que los grupos trasciendan intereses individuales inmediatos y orienten su acción hacia una misión compartida. La pregunta relevante deja de ser única-

mente por qué un funcionario está motivado, para pasar a ser cómo una organización produce, sostiene o erosiona las condiciones de motivación colectiva que habilitan su capacidad de actuar.

Uno de los aportes más relevantes del concepto radica en su localización analítica. La CMP se sitúa en el nivel meso u organizacional de la capacidad estatal: entre el plano individual —conocimientos, habilidades y disposiciones de las personas— y el plano sistémico —marcos regulatorios, relaciones interorganizacionales, condiciones del entorno institucional—. Esto permite evitar dos reduccionismos frecuentes en la literatura. Por un lado, impide reducir la explicación del desempeño a atributos exclusivamente individuales, como si bastara con contar con buenos profesionales o funcionarios vocacionalmente comprometidos. Por otro, también evita una lectura puramente estructural, como si la existencia de recursos, normas o procedimientos asegurara por sí sola la eficacia del aparato público. La CMP nombra, precisamente, esa capacidad específicamente organizacional que permite activar las competencias individuales y alinearlas con las condiciones sistémicas en que opera el Estado.

Conviene, en este punto, distinguir la CMP de otros conceptos con los que podría confundirse. En primer lugar, no equivale a la Motivación por el Servicio Público (PSM). Mientras esta última refiere a una predisposición psicológica del individuo a responder a motivos fundados en el interés general ([Perry, 1996](#)), la CMP remite a una configuración organizacional que puede activar, sostener, canalizar o incluso neutralizar esas predisposiciones. La PSM ayuda a explicar por qué ciertos funcionarios llegan al Estado con vocación pública; la CMP busca comprender por qué algunas organizaciones logran convertir esa vocación en acción colectiva sostenida, mientras otras la desgastan o inhiben.

En segundo lugar, la CMP no se confunde con la capacidad administrativa en sentido general, medida a partir de recursos técnicos, fiscales o procedimentales. La CMP apunta a otro problema: el de la energía organizacional que permite que esos instrumentos sean efectivamente utilizados con dirección, coherencia y persistencia. En tercer lugar, la CMP no es lo mismo que clima organizacional, que remite al agregado de percepciones subjetivas sobre el ambiente de trabajo ([Berberoglu, 2018](#)). Una organización puede exhibir un clima relativamente positivo y, aun así, carecer de la capacidad para sostener acción colectiva frente a tareas complejas. Algo semejante ocurre con la cultura organizacional, que refiere al sistema de normas, creencias y significados compartidos que orientan el comportamiento ([Zacharias et al., 2021](#)): la CMP no describe ese sustrato simbólico, sino que pone el acento en su uso dinámico para sostener el esfuerzo colectivo en el tiempo.

Cabe destacar, además, que la CMP tiene una naturaleza dinámica, relacional y situacional. Es dinámica porque no consiste en una dotación fija, sino en una aptitud que puede fortalecerse, debilitarse o bloquearse según las configuraciones organizacionales. Es relacional porque no reside en una dimensión aislada del sistema, sino en la interacción entre estructuras, reglas, liderazgos, culturas y vínculos internos. Es situacional porque su expresión depende de los problemas públicos concretos que enfrenta la organización y del entorno en que debe actuar. Y es, sobre todo, transformadora: su foco no está puesto en la mera posesión de insumos, sino en la habilidad de la burocracia para movilizarlos con dirección, adaptarlos frente a la complejidad y convertirlos en respuestas efectivas orientadas al valor público.

Dimensiones constitutivas y mecanismos generativos de la CMP

Una vez delimitado conceptualmente el alcance de la CMP, resulta pertinente avanzar hacia cómo se expresa y cómo se produce esta capacidad al interior de las organizaciones estatales. Es dable distinguir entre sus dimensiones constitutivas —propiedades a través de las cuales la CMP se manifiesta empíricamente— y los mecanismos generativos que permiten su activación, reproducción o fortalecimiento.

Desde esta perspectiva, una primera dimensión constitutiva es la intensidad, entendida como la magnitud del esfuerzo que la organización, en tanto colectivo, logra imprimir a sus tareas ([Robbins & Judge, 2013](#)). No se trata de cuánto trabaja cada funcionario por separado, sino del vigor con que la agencia activa y sostiene niveles relevantes de energía frente a sus objetivos. La segunda dimensión es la dirección, que refiere al grado en que esa energía se orienta efectivamente hacia el valor público y los fines organizacionales, en lugar de desviarse hacia intereses particulares, inercias rutinarias o ritualismos burocráticos ([Virgiawan et al., 2021](#)). La tercera es la persistencia, que remite a la durabilidad del esfuerzo en el tiempo: el sector público exige constancia institucional, capacidad de resistir ciclos políticos y aptitud para sostener orientaciones de mediano y largo plazo aun en presencia de crisis o cambios de autoridad ([Tummers & Bekkers, 2014](#)). Por último, la alineación refiere al grado de sincronía entre los motivos de quienes integran la organización y las metas que esta debe perseguir ([Evans & Rauch, 1999](#)). La CMP no supone solo energía; supone energía coordinada, durable y dirigida. La [tabla 2](#) sistematiza estas dimensiones.

Tabla 2. Dimensiones constitutivas de la CMP

Dimensión	Definición	Indicadores empíricos
Intensidad	Magnitud del esfuerzo que la organización logra movilizar colectivamente para cumplir sus tareas.	Encuestas de compromiso y energía; indicadores de cumplimiento de metas bajo restricciones; participación en iniciativas institucionales.
Dirección	Grado en que ese esfuerzo se orienta hacia el valor público y los fines institucionales, en lugar de desviarse hacia intereses particulares o ritualismos.	Coherencia entre planes y actividades; entrevistas sobre comprensión de la misión; análisis de decisiones prioritarias.
Persistencia	Capacidad de sostener el esfuerzo y la orientación institucional en el tiempo, incluso frente a cambios de autoridad, crisis o ciclos políticos.	Seguimiento longitudinal de metas; análisis de continuidad de programas; comparación entre compromisos y avances en distintos períodos.
Alineación	Grado de sincronía entre las motivaciones de las personas, sus trayectorias profesionales y las metas institucionales.	Encuestas de propósito y motivación; análisis de coherencia entre perfiles y objetivos; evaluación de sistemas de reconocimiento.

Fuente: elaboración propia.

Estas dimensiones no surgen espontáneamente. La CMP se produce a través de mecanismos generativos específicos. El primero es la coherencia corporativa, de carácter estructural, que descansa en arreglos como el reclutamiento meritocrático, las trayectorias profesionales previsible y las reglas estables de incorporación y desarrollo (Evans y Rauch, 1999). Cuando estos elementos están presentes, la organización tiende a generar espíritu de cuerpo, internalización de normas comunes y un ethos compartido. El segundo mecanismo es el liderazgo transformador: el liderazgo no opera solo como jefatura formal, sino como mediación capaz de articular sentido, elevar el compromiso y vincular la tarea cotidiana con propósitos de mayor alcance (Donkor, 2021; Virgiawan et al., 2021). El tercer mecanismo es la habilitación y discrecionalidad: cuando los funcionarios disponen de márgenes razonables de autonomía técnica y perciben utilidad

real en lo que hacen, aumenta su disposición a implementar políticas complejas y sostener un esfuerzo creativo frente a contextos adversos (Tummers y Bekkers, 2014; Brodtkin, 2011). Finalmente, el clima para la innovación —que incluye seguridad psicológica, tolerancia al error y reconocimiento de nuevas ideas— permite que la energía colectiva no se limite a reproducir rutinas, sino que pueda orientarse a la adaptación y mejora (Aarons et al., 2011). La tabla 3 sintetiza estos mecanismos.

Cabe precisar, sin embargo, por qué la CMP constituye una capacidad y no una mera configuración de mecanismos. Una configuración es aditiva: su valor equivale a la suma de sus componentes. Una capacidad, en cambio, es una propiedad emergente del sistema organizacional que resulta de la interacción de sus condiciones generativas, no de su simple agregación. Los mecanismos descritos producen la CMP, pero no son la CMP: del mismo modo en que el reclutamiento meritocrático es condición de la capacidad estatal weberiana sin ser esa capacidad, la coherencia corporativa o el liderazgo transformador son condiciones sin ser, por sí solos, energía colectiva sostenida. En concordancia con la lógica de las capacidades dinámicas (Teece et al., 1997; Mazzucato y Kattel, 2020), la CMP es la aptitud integradora que emerge de sus mecanismos, atribuible a la organización como unidad y empíricamente separable de sus condiciones de producción.

Tabla 3. Mecanismos generativos de la CMP

Mecanismo	Definición	Forma de verificación
Coherencia corporativa	Arreglos de reclutamiento meritocrático, trayectorias previsible y reglas estables que generan espíritu de cuerpo e identidad institucional.	Revisión de concursos y criterios de selección; análisis de rotación; encuestas de pertenencia institucional.
Liderazgo transformador	Capacidad de jefaturas para articular sentido, elevar el compromiso y conectar la tarea cotidiana con propósitos públicos más amplios.	Encuestas de percepción sobre liderazgo; evaluación 360°; análisis de comunicaciones internas.

Habilitación y discrecionalidad	Autonomía técnica y márgenes razonables de decisión que permiten adaptar soluciones y percibir utilidad real del propio trabajo.	Encuestas de autonomía; entrevistas sobre obstáculos de implementación; análisis de márgenes de delegación.
Clima para la innovación	Condiciones de seguridad psicológica, apertura al aprendizaje y reconocimiento de nuevas ideas que orientan la energía hacia la mejora y transformación.	Encuestas de seguridad psicológica; registro de iniciativas y pilotos; revisión de mecanismos de reconocimiento.

Fuente: elaboración propia.

3. Discusión

Si aceptamos la CMP como dimensión constitutiva de la capacidad estatal, lo primero que cambia es la propia manera de entender qué significa que un Estado «tenga capacidad». Hasta ahora, buena parte de la literatura ha tendido a tratarla como un inventario más o menos estable de recursos: fiscales, técnicos, administrativos, coercitivos o legales ([Chudnovsky, 2015](#); [Mann, 2011](#)). La CMP obliga a desplazar esa mirada hacia una comprensión más dinámica. La capacidad deja de ser vista únicamente como stock y pasa a entenderse también como aptitud de transformación: como la habilidad de una burocracia para movilizar, sostener y orientar el esfuerzo colectivo frente a problemas complejos, contextos cambiantes y restricciones múltiples ([Syafaruddin, 2025](#); [Andrews et al., 2017](#)). La calidad burocrática ya no puede inferirse solo desde el diseño legal-formal o la existencia de procedimientos; importa, además, el modo en que esos arreglos producen coherencia corporativa, sentido compartido y disposición efectiva a actuar ([Evans & Rauch, 1999](#); [Olsen, 2005](#)).

Un segundo desplazamiento relevante se produce en el campo de la motivación pública. La CMP permite superar, al menos parcialmente, el atomismo que ha dominado buena parte de esa literatura, al desplazar el foco desde el individuo hacia la arquitectura social de la organización. No se trata de negar la impor-

tancia de la PSM o de la motivación individual, sino de situarlas en un marco analítico más amplio. Una organización pública puede recibir personas con alta vocación y, sin embargo, erosionar rápidamente esa disposición si opera sobre bases clientelares, bloquea la autonomía técnica, castiga la iniciativa o carece de mecanismos de coordinación y reconocimiento ([Geddes, 2015](#); [Tummers & Bekkers, 2014](#)). La motivación deja de ser comprendida únicamente como predisposición psicológica y pasa a ser tratada como una propiedad emergente del sistema organizacional, susceptible de ser deliberadamente fortalecida o debilitada por las decisiones de quienes conducen las agencias públicas.

Esta reorientación conceptual habilita, además, hipótesis de investigación que las literaturas sobre capacidades estatales y motivación pública, tomadas por separado, no siempre alcanzan a plantear con claridad. Una primera puede denominarse hipótesis de integración vertical: a mayor acoplamiento entre el nivel de diseño de una política pública y el nivel de implementación operativa, mayor será la CMP de la organización encargada de ejecutarla, en la medida en que sus equipos perciben las metas como más claras, realistas y alcanzables. Cuando las políticas se diseñan sin suficiente diálogo con quienes deben implementarlas, se producen metas difíciles de cumplir y desgaste institucional que erosionan progresivamente la energía colectiva. Una segunda hipótesis puede llamarse relacional o coordinativa: la CMP se fortalece cuando la organización cuenta con vínculos internos y externos más densos, fluidos y colaborativos. Si cada unidad trabaja encerrada en su propia lógica sin información ni objetivos compartidos, la motivación colectiva se debilita aunque existan personas individualmente comprometidas. La capacidad relacional-coordinativa opera así como multiplicador de la CMP. Una tercera hipótesis vincula discrecionalidad y valor público: la autonomía técnica regulada fortalece la CMP

cuando los funcionarios perciben que sus decisiones producen efectos reales y positivos en la ciudadanía. La discrecionalidad entendida no como arbitrariedad sino como margen razonado de decisión respaldado institucionalmente activa la conexión entre el esfuerzo individual y el valor público producido. Estas tres hipótesis son de alcance general y aplicables a distintos tipos de agencias y contextos institucionales.

Un punto metodológico que la propuesta de la CMP debe abordar explícitamente es el riesgo de circularidad conceptual: el peligro de definir la capacidad por lo que produce —el buen desempeño organizacional— e inferir su presencia a partir de ese mismo desempeño. Para evitar este riesgo, es necesario separar analíticamente la CMP de sus efectos observables. La CMP no se define por los resultados que genera, sino por la configuración de sus mecanismos generativos: la coherencia corporativa, el liderazgo transformador, la habilitación técnica y el clima para la innovación. Estos mecanismos son susceptibles de ser operacionalizados y medidos de forma independiente al desempeño organizacional, a través de encuestas, análisis documental, observación directa y entrevistas a actores clave. El desempeño —entendido como producción efectiva de bienes, servicios y respuestas públicamente valiosas— es, en este esquema, una consecuencia esperada de una CMP robusta, no su constituyente definitorio. La distinción permite formular hipótesis falsables: una organización puede exhibir CMP alta y, sin embargo, obtener resultados pobres si enfrenta restricciones externas severas; inversamente, puede producir resultados razonables a pesar de una CMP débil si opera en entornos particularmente favorables. La claridad conceptual sobre esta separación es condición de posibilidad para que la CMP contribuya efectivamente al campo empírico.

El estudio de la CMP exigiría estrategias metodológicas capaces de captar su carácter multinivel y relacional (Nilsen, 2015). Resultaría

especialmente útil combinar modelos de ecuaciones estructurales (SEM) para examinar el rol mediador de la motivación entre liderazgo, cultura y desempeño (Virgiawan et al., 2021; Zacharias et al., 2021) con etnografías del trabajo cotidiano de las agencias, que permitan observar cómo se produce la discrecionalidad rutinaria y cómo se erosionan o fortalecen las energías organizacionales (Brodkin, 2011). A ello debieran sumarse diseños multinivel que recojan información en los planos individual, organizacional y sistémico, para identificar en cuál de ellos se originan las brechas que neutralizan —o potencian— la capacidad efectiva del Estado (Syafaruddin, 2025; Wu et al., 2018).

En este marco, la agenda de investigación que la CMP habilita reconoce al menos tres líneas de desarrollo progresivo. La primera y más inmediata es la construcción de una escala de medición de la CMP aplicable a organizaciones públicas concretas. Dicha escala debería operacionalizar de manera independiente cada uno de los cuatro mecanismos generativos —coherencia corporativa, liderazgo transformador, habilitación y discrecionalidad, y clima para la innovación—, de modo que su medición no dependa del desempeño organizacional observado y permita formular hipótesis falsables sobre la relación entre CMP y resultados institucionales en distintos tipos de agencias y contextos. El desarrollo de esta escala implicaría un proceso iterativo de validación de contenido, análisis factorial y prueba de consistencia interna en muestras de organizaciones con distintos niveles de complejidad técnica, formalización y exposición política, condiciones que la literatura comparada sugiere como moderadoras relevantes de la relación entre motivación organizacional y desempeño (Ritz et al., 2016; Hvidman y Andersen, 2016).

La segunda línea de desarrollo, de mayor alcance, es la construcción de un Índice de Capacidades Organizacionales del Sector Público que integre la escala de CMP como uno

de sus componentes constitutivos. En concordancia con los marcos de capacidades dinámicas desarrollados por Kattel, Mazzucato y sus colaboradores (2020; Spanó et al., 2024), dicho índice debería articular al menos tres dimensiones: las capacidades estructurales — recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles—, las capacidades relacionales — densidad y calidad de los vínculos internos y externos de la organización— y la CMP como dimensión motivacional que determina la aptitud de la organización para transformar las dos anteriores en acción sostenida. Un índice de esta naturaleza permitiría superar las limitaciones de los instrumentos actuales de medición de capacidad organizacional, que tienden a capturar insumos sin dar cuenta del proceso de activación que los convierte en resultados, y ofrecería a los decisores públicos información accionable sobre qué dimensión de la capacidad requiere intervención prioritaria en cada organización.

La tercera línea es la validación comparada de las tres hipótesis formuladas —integración vertical, coordinación relacional y discrecionalidad-valor público— mediante estudios de caso en agencias con distintos perfiles de CMP, utilizando como unidad de análisis el nivel organizacional antes que el individual. Esta validación permitiría evaluar el rendimiento analítico del constructo frente a situaciones concretas y contribuir a su refinamiento progresivo.

La CMP no solo busca ofrecer un nuevo concepto. Busca también reordenar preguntas, abrir hipótesis y habilitar un programa de investigación más fino sobre la relación entre burocracia, motivación y valor público: uno que esté a la altura de la complejidad de los fenómenos que pretende explicar. En definitiva, comprender por qué algunos aparatos estatales logran actuar con eficacia exige prestar atención a una dimensión que ha estado demasiado tiempo en el margen de la discusión: la capacidad de las organizaciones para sos-

tener, orientar y renovar el compromiso colectivo de quienes las integran.

Contribuciones de los autores: Conceptualización, metodología, curación de datos y análisis formal, investigación, redacción y preparación del borrador original, redacción, revisión y edición: D.R.T. El autor ha leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

Financiación: Esta investigación no recibió financiación externa.

Declaración de disponibilidad de datos: Por motivos de protección de datos, no se publicarán más datos de la investigación que los extractos presentados en este artículo.

Declaración sobre uso de inteligencia artificial: El autor declara haber utilizado herramientas de inteligencia artificial generativa como apoyo en la redacción y revisión de este manuscrito, de conformidad con la política editorial de la Revista Gobierno y Administración Pública (GYAP). La responsabilidad intelectual del contenido es exclusivamente del autor.

Conflictos de intereses: El autor declara no tener ningún conflicto de intereses.

Descargo de responsabilidad/Nota del editor:
Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

5.- Referencias.

- Aarons, G. A., Hurlburt, M., & Horwitz, S. M. (2011). Advancing a conceptual model of evidence-based practice implementation in public service sectors. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 38, 4–23. <https://doi.org/10.1007/s10488-010-0327-7>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Deusto.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2016). Shifting power relations in sustainability transitions: A multi-actor perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 628–649. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1112259>
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2007). The job demands-resources model: State of the art. *Journal of Managerial Psychology*, 22(3), 309–328. <https://doi.org/10.1108/02683940710733115>
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2013). La teoría de las demandas y los recursos laborales. *Journal of Work and Organizational Psychology*, 29(3), 107–115. <https://doi.org/10.5093/tr2013a16>
- Bellé, N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143–153. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02621.x>
- Berberoglu, A. (2018). Impact of organizational climate on organizational commitment and perceived organizational performance: Empirical evidence from public hospitals. *BMC Health Services Research*, 18, Article 399. <https://doi.org/10.1186/s12913-018-3149-z>
- Brodin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Suppl. 2), i253–i277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Cárdenas, M. (2015). Capacidad estatal en América Latina. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 59–106). CAF.
- Christensen, R. K., y Gazley, B. (2008). Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, 28(4), 265–279. <https://doi.org/10.1002/pad.500>
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: How the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774–779. <https://doi.org/10.1111/puar.13241>
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2024). Administrative capacity and executive governance: A review and future research agenda. *Public Administration Review*. Publicación anticipada en línea. <https://doi.org/10.1111/puar.13702>
- Christensen, T., Lægreid, P., y Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth* (2ª ed.). Routledge.
- Chudnovsky, M. (Comp.). (2015). *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. CAF.
- Demerouti, E., Bakker, A. B., Nachreiner, F., & Schaufeli, W. B. (2001). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 499–512. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.86.3.499>
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dimitrijevska-Markoski, T., Nukpezah, J. A., y Azhar, A. (2024). Service delivery during crises: The effects of organizational capacity, collaboration, and public service motivation on organizational resilience. *American Review of Public Administration*. <https://doi.org/10.1177/07349149241262596>
- Donkor, F. (2021). Linking leadership styles to employee performance in the public sector organizations in Ghana: The role of organizational commitment. *International Journal of Business and Management*, 16(5), 43–54. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v16n5p43>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

- Evans, P. (2011). El Estado como problema y como solución. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 17–54). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Evans, P., & Rauch, J. E. (2015). Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado «weberiano» en el crecimiento económico. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 241–276). CAF.
- Geddes, B. (2015). La reforma como un bien colectivo. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 217–240). CAF.
- Hasanah, U., & Mujannah, S. (2020). The effect of servant leadership, self-awareness, and competence on organizational commitment and performance of employees of public works in Bangkalan District. *Ekspektra: Jurnal Bisnis dan Manajemen*, 4(2), 136–146. <https://doi.org/10.25139/ekt.v4i2.3136>
- Hendrix, C. S. (2015). Midiendo la capacidad del Estado: Las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 277–312). CAF.
- Hvidman, U., & Andersen, S. C. (2016). Perceptions of public and private performance: Evidence from a survey experiment. *Public Administration Review*, 76(1), 111–120. <https://doi.org/10.1111/puar.12441>
- Kattel, R., y Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kattel, R., Puttick, R., Mazzucato, M., Collington, R., Fernandez-Monge, F., y Gronchi, I. (2024). Developing the public sector capabilities index: Phase I synthesis report (IIPP Policy Report 2024/08). UCL Institute for Innovation and Public Purpose. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10196035/>
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., Desmarais, C., Koumenta, M., Leisink, P., Liu, B., Palidauskaite, J., Pedersen, L. H., Perry, J. L., Ritz, A., Taylor, J., & De Vivo, P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79–102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus027>
- Lolowang, N. L., Troena, E. A., Djazuli, A., & Aisjah, S. (2019). The effect of leadership and organizational culture on employee performance that is educated by motivation: Study on the implementation empowerment programs in Jayapura city. *Problems and Perspectives in Management*, 17(1), 268–277. [https://doi.org/10.21511/ppm.17\(1\).2019.23](https://doi.org/10.21511/ppm.17(1).2019.23)
- Mann, M. (2011). El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55–78). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisitado. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 107–126). CAF.
- Mazzucato, M. (2021). *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Taurus.
- Mazzucato, M. (2022). *El Estado emprendedor: La oposición público vs. privado y sus mitos*. Taurus.
- Mazzucato, M., y Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(S1), S256–S269. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40–53. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00695.x>

- Moynihan, D. (2025). Rescuing state capacity: Proceduralism, the new politicization, and public policy. *Journal of Policy Analysis and Management*. <https://doi.org/10.1002/pam.22673>
- Nilsen, P. (2015). Making sense of implementation theories, models and frameworks. *Implementation Science*, 10, Article 53. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0242-0>
- O'Donnell, G. (2015). Estado, democratización y ciudadanía. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 25–58). CAF.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>
- O'Toole, L. J., y Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505–526. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024421>
- O'Toole, L. J., y Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance, and performance*. Cambridge University Press.
- Oszlak, O. (2011). Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 115–142). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555–584). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5–22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>
- Powell, W. W., y DiMaggio, P. J. (2023). The iron cage redux: Looking back and forward. *Organization Theory*, 4(4). <https://doi.org/10.1177/26317877231221550>
- Przeworski, A. (2011). Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 143–168). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rainey, H. G., Fernandez, S., y Malatesta, D. (2022). *Understanding and managing public organizations* (6ª ed.). Jossey-Bass/Wiley.
- Rho, E. (2025). Exploring the dynamics of the O'Toole-Meier model of performance: A systematic literature review. *International Review of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/12294659.2025.2575526>
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414–426. <https://doi.org/10.1111/puar.12505>
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2013). *Organizational behavior* (15th ed.). Pearson.
- Skocpol, T. (2011). El Estado regresa al primer plano. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169–202). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Songstad, N. G., Lindkvist, I., Moland, K. M., Chimhutu, V., & Blystad, A. (2012). Assessing performance enhancing tools: Experiences with the open performance review and appraisal system (OPRAS) and expectations towards payment for performance (P4P) in the public health sector in Tanzania. *Globalization and Health*, 8, Article 33. <https://doi.org/10.1186/1744-8603-8-33>

- Spanó, E., Monnerat, R., Pacheco, C. A., y Bonacelli, M. B. M. (2024). Legal–institutional design and dynamic capabilities for mission-oriented innovation agencies: A new framework. *Science and Public Policy*, 51(2), 192–206. <https://doi.org/10.1093/scipol/scad060>
- Syafaruddin. (2025). An assessment of regional bureaucratic capacity in implementing inclusive economic development policies. *International Journal of Economics and Management Research*, 4(3), 100–113. <https://doi.org/10.55606/ijemr.v4i3.505>
- Teece, D. J., Pisano, G., y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)
- Tilly, C. (1992). Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990. Alianza Editorial.
- Tummers, L. G., & Bekkers, V. J. J. M. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, 9(4), 545–556. <https://doi.org/10.1080/14719030701726697>
- Vandenabeele, W. (2008). Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice. *Public Administration*, 86(4), 1089–1105. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00712.x>
- Virgiawan, A. R., Riyanto, S., & Endri, E. (2021). Organizational culture as a mediator motivation and transformational leadership on employee performance. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 10(3), 67–79. <https://doi.org/10.36941/ajis-2021-0065>
- Weaver, R. K., & Rockman, B. A. (2015). Examinando los efectos de las instituciones. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 357–412). CAF.
- Weber, M. (1978). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2008). Public service motivation and the assumption of person-organization fit: Testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, 40(5), 502–521. <https://doi.org/10.1177/0095399708320187>
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2011). Public organizations and mission valence: When does mission matter? *Administration & Society*, 43(1), 22–44. <https://doi.org/10.1177/0095399710386303>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2018). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Zacharias, T., Rahawarin, M. A., & Yusriadi, Y. (2021). Cultural reconstruction and organization environment for employee performance. *Journal of Ethnic and Cultural Studies*, 8(2), 296–315. <https://doi.org/10.29333/ejecs/801>