

LOS GOBIERNOS LOCALES DE COSTA RICA, EL COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES DEL DESARROLLO HUMANO



COSTA RICA LOCAL GOVERNMENTS, ORGANIZATIONAL BEHAVIOR AND THE HUMAN DEVELOPMENT CAPACITIES APPROACH

Raudin Esteban Meléndez-Rojas

Universidad de Costa Rica

San José, Costa Rica

raudin.melendez@ucr.ac.cr

Ensayo (pp. 1-20)

Recibido: Jun., 16, 2021 - Revisado: Jun. 26, 2021- Aceptado: Jun., 29, 2021

Publicado: Jun., 30, 2021

Nota del Autor

Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad Católica de Costa Rica). Magíster Scientiae en Administración Pública (Universidad de Costa Rica). Licenciado, Bachiller y Diplomado en Administración Pública (Universidad de Costa Rica). Licenciado en Administración de Empresas con énfasis en Contaduría (Universidad de La Salle, Costa Rica). Contador Público Autorizado. Profesor Asociado de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Profesor de grado y posgrado a nivel nacional e internacional. Auditor Interno en la Municipalidad de Montes de Oca (San José, Costa Rica).

Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5698-0907>

Resumen

En este ensayo se postula que el cambio del comportamiento organizacional en los gobiernos locales costarricenses se considera una variable relevante para mejorar el desempeño institucional, ya que está relacionado con los atributos de flexibilidad y proactividad del talento humano, fundamentales para gestionar a la organización frente al entorno cambiante, con base en ambientes de trabajo caracterizados por la participación y un alto grado de autonomía de los trabajadores, además de los vínculos de cooperación entre los mismos. Dado que las instancias de gobierno municipal no escapan a estos desafíos, en este ensayo se analiza el enfoque de las capacidades como un cuerpo de postulados dinamizador de cambios en el comportamiento organizacional de los gobiernos locales costarricenses, con miras a la generación de respuestas frente a las exigencias del entorno, en el marco del desarrollo humano. El enfoque del trabajo es cualitativo, de diseño documental, con aplicación de la hermenéutica crítica, como método de análisis. Entre las conclusiones del ensayo se destaca que para lograr cambios en el comportamiento organizacional de los gobiernos locales costarricenses, es necesario desarrollar capacidades que permitan a los funcionarios de los mismos internalizar una visión prospectiva compartida, tanto en lo que debe ser la institución y sus fines en el largo plazo, como respecto a la atención de las necesidades de la ciudadanía.

Palabras clave: comportamiento organizacional, desarrollo humano, gobiernos locales, capital social, enfoque de las capacidades.

Abstract

In this essay, it is postulated that the change in organizational behavior in Costa Rican local governments is considered a relevant variable to improve institutional performance, since it is related to the attributes of flexibility and proactivity of human talent, which are essential to manage the organization in the face of the changing environment, based on work environments characterized by the participation and a high degree of autonomy of the workers, in addition to the cooperation links between them. Because the municipal government bodies do not escape these challenges, this essay analyzes the capabilities approach as a body of postulates that stimulates changes in the organizational behavior of Costa Rican local governments, with a view to generating responses to the demands of the environment within the framework of human development. The focus of the work is qualitative with documentary design and the application of critical hermeneutics as a method of analysis. Among the conclusions of the essay, it is highlighted that in order to achieve changes in the organizational behavior of Costa Rican local governments, it is necessary to develop capacities that allow officials to internalize a shared prospective vision, both in what the institution should be in the long term, as in what concerning the attention to the needs of citizens.

Keywords: organizational behavior, human development, local governments, social capital, capabilities approach.

Introducción

Los cambios que en todo orden, político, económico, tecnológico, social, ha traído la globalización desde comienzos de los años ochenta del siglo XX, se reflejan en las transformaciones que

han ocurrido tanto en las empresas, como en otras organizaciones privadas y de forma menos aguda, en las instituciones públicas.

A este respecto, Guerra Sotillo (2004) señala que, sin duda, el esquema organizacional clásico, vigente por mucho tiempo, está siendo

sustituido vertiginosamente por un nuevo modelo con un conjunto de características que enfatizan la relevancia de la dimensión subjetiva y humana, en el cual se impone la necesidad de llevar a las organizaciones a una modalidad flexible que les permita responder rápida y efectivamente a los cambios del entorno.

Indudablemente, la capacidad de la organización para adaptarse a estas nuevas situaciones, descansa en un talento humano capaz de cambiar sus patrones mentales, su forma de trabajar, de relacionarse y de comunicarse, todo lo cual exige el desarrollo de determinadas habilidades, así como un alto grado de motivación y autonomía en el ámbito laboral. Este rol fundamental del recurso humano en la adaptación al cambio permite establecer una vinculación entre la capacidad de responder al entorno y el comportamiento organizacional. En este sentido, señalan Molina-Sabando et al. (2016) que el "logro de un efectivo comportamiento organizacional permitirá que la empresa esté en mejores condiciones de enfrentar los retos y las oportunidades que impone la sociedad actual" (p. 507).

Chiavenato (2011) señala que el comportamiento organizacional "estudia la dinámica de las organizaciones y cómo los grupos e individuos se comportan dentro de ellas" (p. 257). En otra de sus obras, Chiavenato (2009) define el comportamiento organizacional como las conductas de los individuos y grupos en el contexto de la organización y las influencias recíprocas que unos y otros establecen con la misma. El autor identifica tres dimensiones del comportamiento organizacional: sistema organizacional, nivel grupal y nivel individual. En la primera dimensión se incluyen variables como el liderazgo y el conflicto; en el nivel grupal se abarcan consideraciones como

el trabajo en equipo, los grupos informales y el empoderamiento; en el nivel individual se abordan aspectos como la motivación y la satisfacción laboral (p. 11).

Asimismo, Kinicki y Kreitner (2003) señalan que el comportamiento organizacional "es un campo interdisciplinario dedicado al mejoramiento de la comprensión y administración de las personas en el trabajo" (p. 12). Para estos autores, los tres niveles de análisis del comportamiento organizacional son los individuos, los grupos y las organizaciones.

Las organizaciones públicas no son ajenas a la realidad de cambios que caracteriza al entorno actual, ni a la necesidad de ser flexibles para adaptarse a los mismos. En esta orientación, se considera que la flexibilidad favorece el mejoramiento de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos (Bejero Sánchez, 2013, p. 3) y, a su vez, para desarrollar esa cualidad, se plantea la necesidad de generar cambios en el comportamiento organizacional, en aras de crear estructuras permeables, que permitan ofrecer soluciones en conjunto con otros actores (Bejero Sánchez, 2013, p. 2).

Según Molina-Sabando et al. (2016), el comportamiento organizacional dependerá de la forma en que se gestiona el capital humano de la organización, "de cómo están integrados los miembros que la forman, cuál es su identificación con la institución, como se manifiesta su crecimiento personal y profesional, cómo se da la motivación, la creatividad, la productividad" (p. 501). Por tanto, para impulsar cambios del comportamiento organizacional en el sector público, es fundamental tomar en consideración estas variables de la gestión del personal.

A este respecto, el desarrollo de destrezas del talento humano resulta fundamental, por lo

cual este recurso debe formarse y capacitarse continuamente. Esta formación escapa cada vez más a las modalidades tradicionales para manifestarse en modalidades disruptivas y no tradicionales, apoyadas en la tecnología digital, la cual está creando procesos de aprendizaje innovadores, flexibles, accesibles, en periodos de más corta duración (Torrico, 2020).

Pese a que en la literatura sobre la gestión pública se reconoce la importancia de modificar el comportamiento organizacional para mejorar el desempeño de este sector, resulta evidente que incluso pequeños cambios en este aspecto encaran dificultades, debido a la propia naturaleza de las administraciones públicas, especialmente las latinoamericanas, la cuales tienden a ser poco flexibles, y a menudo caracterizadas por la burocratización de rutinas y procesos que solo se modifican muy lentamente (Bejero Sánchez, 2013, p. 2).

Entre las instancias públicas, quizás podrían ser los gobiernos locales los más proclives a modificar su comportamiento organizacional, por ser entes suficientemente autónomos y descentralizados (Agenda Municipal Latinoamericana, 2011, como se cita en Barreda Guerra, 2014).

A este respecto, tomando en cuenta el ámbito de los gobiernos locales costarricenses, Meléndez-Rojas y Ramírez (2011) corroboraron mediante consultas realizadas a varias organizaciones municipales del país, que ninguna presenta una guía metodológica para la gestión del comportamiento organizacional. Tampoco parecen existir investigaciones donde se hayan diseñado instrumentos metodológicos para la evaluación del mismo, ni aplicado en la práctica algún tipo de instrumento de esta naturaleza.

Por otra parte, es pertinente destacar que en la literatura sobre la gestión pública se

encuentra abundancia de contribuciones sobre aspectos estructurales y procedimentales, distribución física de áreas de trabajo; así como análisis del control interno y valoración de riesgos. Sin embargo, en lo referente al comportamiento organizacional, el volumen de producción es relativamente reducido (Meléndez y Ramírez, 2011, pp. 636-637).

Este panorama pudiera explicarse por las complejidades que conlleva el abordaje del comportamiento organizacional en el ámbito público. Surgen preguntas como qué es la organización, la forma de concebirla, la manera de entender y ejecutar las tareas y actividades, los nexos emocionales entre los compañeros de trabajo, sus relaciones con las figuras de autoridad y nada de esto es fácil de establecer ni medir (Granell, Garaway y Malpica, 1997, p. xxxvii).

Existen, sin embargo, algunos trabajos enfocados en el nivel de gobierno local, que plantean la relación entre el comportamiento organizacional y algunas variables como la gestión administrativa (Espejo Pezzini, 2018) o la gestión del talento humano (Del Pino Enríquez, 2017; Vilaboa Ulloa, 2013). Otras contribuciones giran en torno a algunos elementos asociados al comportamiento organizacional, como la cultura (Abad Farías, 2014; Ramírez, 2004) y el liderazgo (Barreda Guerra, 2014). Estos trabajos, de manera general, reportan la existencia de deficiencias en las aludidas variables, con implicaciones en el desempeño de los gobiernos municipales, que comprometen la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Dentro de estas contribuciones, Vilaboa Ulloa (2013) destaca que los gobiernos locales costarricenses enfrentan el reto de mejorar su gestión para responder a la necesidad de elevar la calidad de vida de la ciudadanía y atender los problemas sociales y económicos. En este sentido,

el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2020 sostiene que: "si bien Costa Rica ha avanzado en mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, el esfuerzo no ha sido suficiente para alcanzar a las regiones y personas en mayor condición de vulnerabilidad" (Universidad de Costa Rica-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020, como se cita en Universidad de Costa Rica, 2020, párr. 6).

Por otra parte, los gobiernos locales enfrentan disminuciones en la recaudación de ingresos que afectarán la ejecución de sus planes. Se requiere, por tanto, adoptar cambios de comportamiento organizacional en los gobiernos locales, con el fin de asumir las nuevas realidades e impulsar estrategias y políticas que permitan superar las distorsiones y carencias aludidas, en plena identificación con la comunidad (Vilboa Ulloa, 2013, p. 58).

Desde esta perspectiva, las organizaciones que componen el régimen municipal costarricense, inmersas en una realidad social y cultural particular, están llamadas a funcionar y operar en un mundo de cambio constante en el ámbito económico, político, social, ambiental y tecnológico. Esta realidad refleja un marco de valores, creencias, ideas, sentimientos y voluntades que la influyen. Estos gobiernos locales están fuertemente condicionados por los elementos predominantes del contexto nacional, así como por aspectos idiosincráticos que constituyen sus rasgos socioculturales propios. De acuerdo con Meléndez Rojas (2007), las organizaciones públicas municipales reciben influencia de varios aspectos de la cultura nacional y, a su vez, cada organización posee un conjunto de componentes comportamentales que están presentes en el quehacer gerencial, técnico y administrativo, los

cuales pueden resultar críticos para su éxito funcional y operativo.

En Costa Rica la gestión cantonal está animada por los principios del enfoque del desarrollo humano, el cual mide el desarrollo con base en el aumento de las capacidades, asociadas a la existencia de libertades que permiten a las personas elegir entre diferentes oportunidades relacionadas con el bienestar (PNUD, 2020, p. 25). Este proceso va unido a una evolución en los valores y normas sociales que influyen en el comportamiento de las personas, lo que se orienta a lograr cambios en el mismo, tanto en forma individual como colectiva.

Es enfoque del desarrollo humano se relaciona con el concepto de capital social, ya que involucra un proceso de empoderamiento que se nutre de los nexos de asociatividad, cooperación y confianza (Barreda Guerra, 2014). Según Putnam (1993), la existencia de fuertes vínculos en cuanto a estas tres formas de relación entre los gobiernos, las organizaciones comunitarias, los ciudadanos y las empresas, constituye un escenario muy ventajoso para el desarrollo local. Por tanto, los esfuerzos por generar cambios en el desempeño institucional y en el comportamiento organizacional de los gobiernos municipales, deben considerar la influencia del capital social (Covarrubias, 2002, pp. 61-63).

A la vista de los aportes que el marco de análisis del desarrollo humano puede ofrecer, con miras a generar cambios en el comportamiento individual y colectivo, se considera que una plataforma teórica basada en dicho enfoque puede resultar apropiada para impulsar cambios en el comportamiento organizacional de las administraciones municipales, de cara a fortalecer el compromiso de estas instancias de gobierno con la calidad de vida y el empoderamiento de las

comunidades. En tal sentido, se sugiere que el enfoque de las capacidades, enmarcado en las teorías del desarrollo humano y promovido, entre otros, por el Premio Nobel de Economía Amartya Sen y la filósofa Martha Nussbaum, puede ser adecuado a tal propósito.

Una concepción simplificada del enfoque de las capacidades lo proporciona Nussbaum (2012), al subrayar que en este enfoque se plantean las interrogantes de qué son realmente capaces de ser y de hacer las personas y cuáles oportunidades tienen verdaderamente a su disposición para ser o hacer lo que puedan o quieran. Este enfoque plantea que entre mayor libertad tenga un individuo o la sociedad para elegir y mayor sea la combinación de opciones con las que cuente para esta elección, sus capacidades serán mayores. Dentro de este marco de análisis es posible sugerir la viabilidad de modificar el comportamiento organizacional de los entes públicos locales, al ampliar las capacidades del personal al servicio de los mismos, desde una perspectiva de largo plazo identificada con las metas del desarrollo humano.

A partir de lo expuesto, el trabajo formula una interrogante focalizada en las contribuciones que puede ofrecer el enfoque de las capacidades, a los efectos de mejorar el desempeño institucional de los entes públicos locales, en respuesta a las demandas del entorno.

Con base en la pregunta propuesta, este ensayo se plantea como objetivo analizar el impacto potencial del enfoque de las capacidades como dinamizador de cambios en el comportamiento organizacional de los gobiernos locales costarricenses, de cara a los desafíos que enfrentan estas instancias de gestión.

El trabajo aspira proponer la novedad de insertar una visión que vincule el desempeño institucional con un comportamiento organizacional más proactivo, flexible e innovador.

Se presume que instrumentalizar el enfoque de las capacidades del desarrollo humano puede ser útil para este logro.

En este orden de ideas, el ensayo se inicia con las características fundamentales del régimen municipal costarricense, especialmente con relación a las condiciones del entorno actual. Seguidamente, se aborda los aspectos más resaltantes del comportamiento organizacional, particularmente en los entes públicos y sus implicaciones para la eficacia en su desempeño institucional. A continuación, se expone el enfoque de las capacidades del desarrollo humano y se analiza cómo éste puede contribuir al cambio del comportamiento organizacional de los entes públicos locales. En la última parte del artículo se ventilan algunas conclusiones y recomendaciones.

Desarrollo

La Características del Régimen Municipal de Costa Rica

Los regímenes municipales de cualquier país del mundo son los encargados de la gestión política y administrativa territorial local. Son administraciones públicas con suficientes funciones autonómicas y descentralizadas, gobernando sobre concentraciones de población que varían desde unos pocos miles de habitantes, hasta millones de ellos en las grandes aglomeraciones urbanas. La gestión municipal se aboca a dar respuesta a problemas y oportunidades que surgen en al menos cinco dimensiones.

La primera dimensión es la provisión de infraestructura y de bienes y servicios públicos; la segunda es la planificación y regulación del ordenamiento territorial municipal. Una tercera dimensión se relaciona con el desarrollo de un clima de negocios y de inversiones que vuelva atractivo sostener e impulsar actividades económicas productivas en el municipio. La cuarta

dimensión consiste en atender necesidades de sus ciudadanos menos favorecidos, los expuestos al riesgo de exclusión social, sea por desigualdad o discriminación de género, condición socioeconómica, etnia o discapacidad. La quinta dimensión se refiere a la gestión del medio ambiente dentro de unos parámetros que garanticen su sostenibilidad (Covarrubias, 2007, p. 283).

Esta diversidad de atribuciones conlleva a que los problemas de gestión municipal se aborden en el presente bajo criterios de análisis multifactoriales, desde distintos ángulos y disciplinas. El abordaje de los problemas debe responder también a una visión lo menos ideologizada posible, que asegure la participación popular, tanto en la formulación de propuestas de acción, como en el planteamiento de soluciones a los problemas del desarrollo local (Freire, 2001, p. xx).

La gestión municipal se refleja en el conjunto de planes y estrategias conducentes a asegurar que el territorio local sea habitable, es decir, que permita una calidad de vida decente y las mismas oportunidades para todos sus pobladores; que sea productivo y competitivo; que se administre de forma idónea y que sea financieramente sustentable. Las condiciones anteriores para garantizar que la gestión municipal sea efectiva requieren de un ambiente fiscal nacional sano en el nivel macro y de un sector financiero sólido, además de la existencia de políticas específicas, enmarcadas dentro de una planificación estratégica local (Freire, 2001, pp. xx-xxi).

La finalidad de la planificación estratégica local es múltiple, pues debe corresponderse, en primer lugar, con un análisis lo más exhaustivo posible de la economía local y de los mercados que

la rodean. En segundo término, debe garantizar la participación de todos los actores sociales: empresarios, trabajadores, funcionarios públicos, grupos comunitarios, universidades, quienes proponen la manera como desean que evolucione el municipio y su ciudad, al igual que la forma como se deben resolver los problemas y dificultades existentes. Como tercer aspecto destaca la necesidad de articular los esfuerzos para la creación de asociaciones activas que asuman el compromiso de implementar los planes y estrategias de desarrollo local (Freire, 2001, p. xxvii).

Desde esta perspectiva, el proceso político descentralizador que se desarrolló en América Latina desde los años setenta y ochenta del siglo XX ha tenido repercusión en el sistema político costarricense, cuyos gobiernos centrales han buscado adaptar el régimen municipal a los cambios en el entorno global y nacional para responder a los desafíos de gobernabilidad local.

Se trata de una estrategia orientada a generar una gobernabilidad local proactiva, mediante el desarrollo de políticas y marcos de trabajo institucionales que refuercen las ventajas existentes en los municipios, por ejemplo, si cuentan con abundancia de recursos naturales o una alta calidad de recursos humanos, al mismo tiempo que confrontan riesgos y amenazas, tales como, los desequilibrios fiscales, los cuales ponen en peligro la sostenibilidad de la inversión pública y los programas sociales. Es un proceso que apunta a crear y desarrollar condiciones de sustentabilidad en cuanto a habitabilidad, competitividad, gobernabilidad y financiabilidad.

De acuerdo a lo anterior, el régimen municipal costarricense ha pasado por diversas reformas que han derivado en gobiernos locales más autónomos, con capacidad para generar

diversas políticas, proyectos y una relación institucional más directa con las comunidades, asociaciones y el propio ciudadano. En 1998 se materializó la reforma del Código Municipal, en la cual se incorporó la figura del alcalde, suplantándose la erosionada imagen del ejecutivo municipal. La reforma estableció un nuevo balance de poder entre estas instancias de representación política, en aras de legitimar política y operativamente las decisiones y acciones municipales (Meléndez-Rojas, 2007).

Las funciones de los entes gubernamentales municipales de Costa Rica se enmarcan dentro de un ordenamiento jurídico creado a propósito para ello. Siguiendo a Navarro et al. (2000), estas funciones pueden agruparse en cinco grandes bloques:

- funciones institucionales: comprenden potestades y acciones sobre recursos hídricos, servicios públicos, obras de infraestructura, desarrollo urbano, fomento productivo, bienestar familiar;
- funciones políticas: fortalecimiento de la democracia;
- funciones fiscales: generación de recursos propios, políticas de transferencia, políticas de crédito;
- funciones administrativas: gestión general, financiera y de compras;
- funciones de participación interinstitucional: con el Gobierno Central, con la comunidad organizada, con el sector privado, con la Asociación de Municipios.

No obstante, no resulta fácil delimitar dentro del entorno político-administrativo la efectividad del régimen municipal costarricense, pues el proceso de descentralización no ha significado necesariamente una panacea para la solución de los acuciantes problemas sociales que enfrenta. Por su parte, el poder central sigue

representando un peso específico de influencia en el desarrollo local que no es desdeñable, por el contrario, es relevante. Por lo demás, las relaciones interinstitucionales de los gobiernos locales con los entes ejecutivos y legislativos centrales, en aras de propiciar políticas autonómicas o conjuntas, no han sido lo suficientemente fluidas como para señalar una alta eficacia en este ámbito. Sobre este tema, Meoño Segura (2001) señala que las municipalidades "han deambulado como una modalidad inoperante de acción gubernativa, pues han sucumbido ante las iniciativas nacionales en cuanto a asumir nuevas funciones y competencias que se asignan a entes nacionales, tanto ministeriales como descentralizados o autónomos" (p. 203).

Con todas sus limitaciones, la reforma del régimen municipal tuvo y sigue teniendo un importante efecto sobre los procesos de planificación en los gobiernos locales, pues la exigencia consignada a los alcaldes de contar con programas de gobierno, ha brindado una serie de criterios básicos para un mejor proceso decisorio en el nivel de desarrollo local.

Los gobiernos locales costarricenses están sometidos a una evaluación permanente que es llevada a cabo por la Contraloría General de la República. La evaluación se realiza con base en un Índice de Gestión Municipal que incluye 14 ámbitos de acción y 61 indicadores distribuidos en cinco ejes: Desarrollo y Gestión Institucional; Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas; Gestión del Desarrollo Ambiental; Gestión de Servicios Económicos; y Gestión de Servicios Sociales. El Índice de Gestión Municipal es una aproximación al grado de efectividad de los planes, políticas y estrategias que implementan los gobiernos locales. En general, hasta 2018, las municipalidades habían mejorado ligeramente en dicho índice. Con base en 100 puntos como medida de máxima efectividad, las municipalidades

pasaron en promedio de 58,97 puntos en 2014 a 65,48 puntos en 2018 (Contraloría General de la República. Costa Rica, 2019, pp. 13-14).

La gestión de los gobiernos locales se ha visto afectada por el difícil escenario fiscal que enfrenta actualmente Costa Rica, agravado por los efectos negativos que ha provocado en la economía y la sociedad costarricense la incidencia de la pandemia de COVID-19 desde comienzos del 2020.

En el país se ha producido un deterioro significativo de las cuentas gubernamentales, el déficit fiscal se ha elevado a 8,3% del PIB y el nivel de endeudamiento alcanza 82,8% sobre el PIB en 2020, mientras se ha incrementado sustancialmente la percepción de riesgo país entre los acreedores de la deuda pública. El decrecimiento de los ingresos reales municipales en 2020 con respecto a 2019, fue de 0,84%, mientras que un 60% de las municipalidades experimentaron una caída de sus ingresos, a la vez que un 65% de éstas no lograron cumplir la proyección de ingresos presupuestados anualmente. En general, en 2021 se estima una disminución de 27,7% en los presupuestos del sector municipal con respecto al 2020 (Contraloría General de la República. Costa Rica, 2021, p. 4).

Este panorama señala que los gobiernos locales costarricenses enfrentarán en el corto y mediano plazo dificultades y limitaciones para la ejecución de planes y proyectos y así mismo encontrarán restricciones para atender las demandas y requerimientos de los ciudadanos. Una salida a este desafío supone, como lo recomienda la Contraloría General de la República, instrumentar al menos tres acciones: mejorar la recaudación de ingresos, hacer un seguimiento y monitoreo estricto de los gastos, anticipar eventuales riesgos presupuestarios en los

gobiernos locales (Contraloría General de la República. Costa Rica, 2021, p. 6).

Es probable que una parte del retraso o incluso la cancelación de planes y proyectos municipales, se produzca por la falta de fondos presupuestarios. Ante estas dificultades, los gobiernos locales confrontan el desafío de trabajar, en medio de las limitaciones, en la tarea de comenzar a establecer las bases para que se produzca un cambio en el comportamiento organizacional que esté en sintonía con una nueva manera de cumplir las funciones e instrumentar las políticas, que sea más efectiva, proactiva e innovadora. El comportamiento organizacional deberá ir ajustándose a una realidad donde la calidad institucional, reflejada tanto en la naturaleza de las políticas, como en las competencias y capacidades de los funcionarios públicos, mejore continuamente.

Con relación a esta afirmación, es necesario ser consciente de que la interpretación del comportamiento organizacional característico de los entes públicos locales costarricenses está sumergida en una matriz de aspectos multifactoriales que requiere de un análisis y una revisión exhaustiva. Estos aspectos no están planteados como objetivos en este ensayo, pero sí se tiene el propósito de sugerir algunas líneas de acción en cuanto a la factibilidad de instrumentar cambios, bajo la premisa de que el proceso de aprendizaje e internalización de una visión más acorde con las nuevas realidades del desarrollo local es no solo deseable sino también necesario. Estos aspectos se discuten en los siguientes puntos de análisis.

El Comportamiento Organizacional desde el Ámbito de los Gobiernos Locales

El análisis del comportamiento organizacional es un asunto complejo en cualquier empresa u organización pública. Lo es porque dicho análisis responde a una serie de factores determinantes que en general no se pueden aislar, hay que estudiarlos en conjunto y con herramientas multidisciplinarias. Asumiendo que se trata de una tarea compleja, una primera aproximación al asunto de interpretar el comportamiento organizacional es inferir que éste depende y lo guía en alguna medida, el tipo de motivaciones que tienen los empleados para realizar sus tareas.

Según la literatura, se da como válido que en las organizaciones del presente si la remuneración salarial tiene un nivel adecuado, genera una motivación extrínseca en el funcionario. Al respecto, Kinicki y Kreitner (2003) señalan que "en cuanto al lado de resultados, la organización proporciona sueldos/bonos, prestaciones, asignaciones interesantes, seguridad en el trabajo, promociones, símbolos de status, reconocimiento y participación en decisiones importantes" (p. 169). Sin embargo, también existe una motivación intrínseca del trabajador para participar y permanecer en la organización, más allá del factor monetario. Esta motivación tiene un peso relativo cada vez mayor en el comportamiento organizacional. El establecimiento de objetivos, metas y el grado de participación en el proceso decisorio generan una percepción positiva en el trabajador, que lo motivan a brindar un mayor esfuerzo en la realización de las tareas (Kinicki y Kreitner, 2003 pp. 182-183).

Las motivaciones intrínsecas están relacionadas con mayores niveles de autonomía para el empleado en el cumplimiento de sus funciones y tareas, una autonomía que le permita

ser mucho más colaborativo con sus compañeros de trabajo, tener una comunicación más fluida con sus jefes o autoridades, ser más participativo y creativo en la formulación de los planes y objetivos de la organización. En la teoría y en la práctica, las motivaciones intrínsecas están redundando en un comportamiento organizacional de más alto nivel de rendimiento y satisfacción laboral por parte de los empleados. Como lo afirma Pink (2010), en la medida que las organizaciones se vuelven más horizontales, tienen una tendencia mayor a necesitar más empleados automotivados y comprometidos con la organización (p. 46).

Los entes gubernamentales locales parecen ser adecuados para ensayar esquemas que modifiquen el comportamiento organizacional, debido que se constituyen en el espacio más propicio para acercar el poder al ciudadano individual, así como a grupos de ciudadanos y a comunidades (Meoño, 2001, p.204). Tal cambio redundaría en una oferta de planes y políticas públicas basadas en una mayor creatividad, en una participación más genuina, porque partiría de empleados públicos a los que se les incentiva a materializar su motivación intrínseca en el trabajo. Desde este razonamiento se infiere que pequeños cambios en el comportamiento organizacional podrían obrar grandes avances en una institución gubernamental local, generando un proceso de círculo virtuoso hacia la mejora del desempeño institucional.

El cambio del comportamiento organizacional en un ente público local pasa por mejorar la calidad técnica y las habilidades profesionales de los funcionarios, tanto de los que tienen funciones de responsabilidad de diseño y elaboración de las políticas y estrategias, como de los encargados de llevarlas a la práctica. Pero, como ya se señaló, el cambio enfrenta la dificultad de que su materialización depende de una complejidad de factores determinantes que están

inmersos tanto en el contexto organizacional interno, como en el entorno externo.

Una prueba de ello es que iniciando los años noventa del siglo XX, se volvió moda mejorar el desempeño de los gobiernos locales asumiéndolos como equiparables al desempeño de una empresa privada, bajo parámetros similares a como se toman decisiones y se llevan a cabo acciones en éstas. Se instauró una visión de que una alcaldía puede ser vista como una empresa que debe hacer un balance de costos, beneficios y rendimientos tal cual como lo hacen las firmas privadas. Se sugería que las metas y resultados de un gobierno local podían evaluarse con indicadores de rendimiento parecidos a los que aplica el sector privado (Osborne y Gaebler, 1994).

Esta "reinención del gobierno", como se le denominó en su momento a esta propuesta de transformación institucional del sector público, la cual supone imbuir del espíritu empresarial a las decisiones y acciones gubernamentales, fue puesta en práctica en algunos gobiernos locales norteamericanos con relativo éxito, sirviendo de modelo a otras instancias institucionales. Los principios que guían esta propuesta son coherentes, pero la misma falla en reconocer la importancia de las condiciones del entorno político, económico y social, especialmente las presiones establecidas en función de esperar determinados resultados de la acción del gobierno y su influencia concomitante.

En los gobiernos locales de América Latina en general, y de Costa Rica en particular, las condiciones del entorno político incitan a que estos entes tengan una autonomía en la mayoría de los casos bastante controlada por decisiones del Gobierno Central, impidiendo que se puedan desarrollar con un perfil propio, con características corporativas *sui generis*. En definitiva, están al

margen de desarrollarse institucionalmente con un comportamiento organizacional distintivo. Al respecto, como lo resalta Scartascini (2017), ninguna ley, regulación o modelo de transformación de la administración pública latinoamericana tiene mucho sentido en un contexto donde la mayoría de los actores políticos tienen incentivos muy fuertes para ignorar los cambios.

Otra limitación para llevar adelante este tipo de reinención de los gobiernos locales se sustenta en que el grado de profesionalización, la calidad de los recursos humanos en funciones administrativas y operativas suele ser relativamente baja, toda vez que la remuneración de estos trabajadores generalmente es inferior a lo que ganan sus pares en el sector privado e incluso en otras instancias del sector público.

Reforzando lo anterior, en relación con los gobiernos locales de Costa Rica, Meléndez-Rojas (2007) señala que solo en casos excepcionales estos gobiernos han podido ofrecer buenas remuneraciones a sus funcionarios, lo cual hace que la falta de incentivos en cuanto a una remuneración atractiva para profesionales bien capacitados y con experiencia, aleje la posibilidad de incorporar este tipo de personal a los cuadros del sector público.

Por otra parte, como lo señala Palacios Echeverría (1996), en la década de los noventa los esfuerzos por formar y capacitar a los funcionarios públicos municipales costarricenses fueron escasos e irregulares. Estas iniciativas se centraron básicamente en propuestas cortoplacistas y poco articuladas, obviando que se requiere de una institucionalización de la carrera funcionaria municipal, a través de la formación a nivel universitario, el mejoramiento de los niveles salariales y la restauración de la motivación y el

prestigio profesional en el cumplimiento de las labores propias de dicha carrera (p. 47).

Según un informe de la Contraloría General de la República sobre el talento humano municipal costarricense, a la fecha del referido documento, existía un rezago importante en los temas relativos a la gestión del recurso humano y el desarrollo de las estructuras organizacionales relacionadas con dicha gestión. De acuerdo al mencionado informe, una situación que contribuye a explicar la existencia de tales debilidades es que el esfuerzo de incluir políticas y lineamientos para el fortalecimiento del talento humano en los planes de mediano y largo plazo, "no siempre se traslada a los programas de gobierno que presentan los alcaldes" (Contraloría General de la República. Costa Rica, 2009, p. 10-11).

A criterio de Vilaboa Ulloa (2013), uno de los pilares del fortalecimiento de las instancias municipales costarricenses, como administradoras de los derechos de las comunidades, es la profesionalización de los funcionarios de las administraciones locales (p. 57). Por tanto, las carencias en materia de desarrollo del talento humano, pueden convertirse en un serio obstáculo para consolidar un comportamiento organizacional de los gobiernos locales que facilite la interacción con los ciudadanos y la coordinación interinstitucional, lo que comporta el riesgo de que las políticas aplicadas no alcancen los resultados esperados o se implementen de una manera tan ineficiente, que signifiquen grandes pérdidas de recursos.

Como lo señala Stein (2017), la asimetría en las capacidades y profesionalismo de los actores públicos participantes en un determinado proyecto coordinado, puede significar duplicación o mala asignación de las funciones y tareas. Esto ocurre así porque la coordinación de políticas lleva tiempo y esfuerzo, y la falta de incentivos para coordinar

eficientemente se potencia más cuando los funcionarios públicos están más motivados por acumular poder o mantener cotos para el ejercicio del mismo, que por promover el tipo de comportamiento organizacional que permita implementar políticas públicas bien coordinadas.

En este sentido, Scartascini (2017) sostiene que la capacidad gubernamental significa en parte tener políticas de largo plazo que vayan más allá de las próximas elecciones y del próximo cambio de administración. Y son las propias capacidades de los funcionarios de la administración pública, extensivo a los funcionarios de los entes locales, las que en definitiva determinan la calidad y alcance de las políticas diseñadas e implementadas. De allí que dotar al funcionariado público de nuevas capacidades puede resultar clave para su contribución en la implementación de una visión de largo plazo que quede internalizada dentro del comportamiento organizacional.

Dado que los gobiernos locales no son ajenos a la transformación digital que impulsa la economía y la sociedad digital, las políticas y actividades que brindan apoyo a esta tendencia, como es el caso de la educación orientada a adquirir capacidades digitales, forman parte de las estrategias conducentes a tener funcionarios preparados para responder efectivamente a esta transformación, la que a su vez implica un cambio en el comportamiento organizacional.

En torno a lo señalado, Roseth, Reyes y Amézaga (2021), con base en una investigación sobre la forma como los funcionarios públicos de América Latina, en el contexto del gobierno abierto y digital, han respondido durante la pandemia de COVID-19 a las necesidades y demandas de servicios públicos de los ciudadanos, destacan que la experiencia ha sido heterogénea. En el caso de Costa Rica, cuyo gobierno es uno de los que ha avanzado más en la transformación digital, sus

funcionarios han respondido relativamente bien al reto de trabajar en medio de las condiciones impuestas por la pandemia. Han tenido una mejor adaptación al teletrabajo, comparativamente con los funcionarios de otros países latinoamericanos, a la vez que manifiestan tener menos dificultades en el acceso a recursos para el trabajo digital, como, por ejemplo, una computadora portátil provista por la organización o la conexión a internet (pp. 35-41).

Los procesos de gobierno abierto y de gobierno digital en América Latina, en especial los instrumentados por los gobiernos locales, han hecho explícito que las acciones públicas de este tipo fomentadoras del capital social, por ejemplo, las que logran generar confianza entre el gobierno local y los ciudadanos, son proclives a mejorar, a su vez, el comportamiento organizacional.

En efecto, como lo señalan Keefer, Perilla y Vlaicu (2021), con base en los resultados de una encuesta realizada durante la primera oleada de COVID-19 en 18 países latinoamericanos, se corrobora que el vínculo de la confianza entre compañeros de trabajo, así como entre los empleados públicos de varias instancias gubernamentales y los ciudadanos, está positivamente relacionado con los comportamientos organizacionales que mejoran el desempeño institucional. Esto ocurre así sobre todo en los entes de gobierno donde la confianza está más estrechamente relacionada con actitudes y comportamientos organizacionales que con la meritocracia.

Este tema no se agota ni mucho menos en las líneas expuestas, pero queda clara la necesidad de propiciar una constante capacitación del personal de los gobiernos locales costarricenses. Dado que una aspiración válida es que dicha capacitación genere cambios en el

comportamiento organizacional, las nuevas capacidades deben propender no solo a incrementar las habilidades técnicas de los funcionarios, sino también a hacerlos internalizar una visión de largo plazo para el desempeño de sus funciones.

El personal debe entender que sus nuevas capacidades serán requeridas para el alcance de políticas públicas locales más efectivas y sostenibles, en un contexto de una mayor participación y cooperación con las comunidades y los ciudadanos. En este sentido, Vilaboa Ulloa (2013) señala que la municipalidad debe, considerar, primero, "si efectivamente cuenta con el recurso humano necesario para cumplir los objetivos estratégicos y segundo si los mecanismos organizacionales son los adecuados en tanto son congruentes con las habilidades, conocimientos y actitudes del personal municipal" (p. 70).

La viabilidad de los cambios en el comportamiento organizacional y el desempeño institucional de los gobiernos locales confronta el reto de promover un aprendizaje continuo y una mayor participación del empleado público, fomentando más relaciones y una mayor comunicación con otros entes públicos y organizaciones de la sociedad civil, basadas en la confianza y la cooperación.

Por todo ello, se aborda a continuación lo que en esta materia puede aportar el enfoque de las capacidades del desarrollo humano.

El Enfoque de las Capacidades del Desarrollo Humano y el Comportamiento Organizacional en los Gobiernos Locales

La concepción actual del desarrollo local se concentra en restablecer la importancia de los recursos localizados dentro del territorio o ámbito geográfico, delimitando lo local como la fuente de

recursos que, traducidos en capacidades y oportunidades, permiten obtener ventajas productivas y competitivas, por una parte, a la vez de generar los procesos orientados a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población. Esta concepción, además, asume que se trata de una retroalimentación entre las fuerzas del desarrollo desde una dimensión "endógena", lo cual implica que sea relevante en dicho proceso la influencia de la historia local, la cultura, las instituciones. Todo ello emerge para materializarse en un continuo de posibilidades y alternativas para el desarrollo local (Covarrubias, 2007, p. 284).

En este contexto, las capacidades que puedan reflejar los recursos humanos volcados al desarrollo local son fundamentales. Ya sea que se trate de los recursos humanos del sector privado o del sector público, son estas capacidades las que ponen en movimiento una concepción del desarrollo local; una visión de las oportunidades, amenazas, debilidades y fortalezas del territorio; una consideración normativa de las acciones, políticas y estrategias que deberán implementarse; una percepción del papel del gobierno local y cómo este puede facilitar los canales de información, comunicación y participación entre las instituciones públicas, privadas, las asociaciones comunitarias y el ciudadano. Todo lo señalado perfila una gobernabilidad que se debe basar en la asociatividad, la cooperación y la confianza (Covarrubias, 2007, p. 286).

Desde esta perspectiva, surge una concepción de la necesidad de dotar a los actores sociales involucrados en el desarrollo local de capacidades, pero no bajo la concepción tradicional de limitar estas capacidades a la idea de que las personas obtengan una serie de habilidades, lo cual es importante pero insuficiente. Se trata más bien de impulsar un enfoque mucho más amplio en su alcance. Discutir esta alternativa exige un intento de describir a grandes rasgos el enfoque de las

capacidades, a los efectos de lo cual este ensayo se centra en los planteamientos de Sen (1998; 2000) y de Nussbaum (2012).

Para describir el enfoque de las capacidades es relevante referirse a las personas como movidas por diferentes "funcionamientos", lo cuales representan partes del estado de una persona, en particular; las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de un individuo refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que puede elegir para vivir. Tanto elegir los que considera valiosos, así como priorizarlos y jerarquizarlos, debería corresponderse con una total autonomía de la persona para hacerlo. En estos términos, la calidad de vida debe evaluarse en cuanto a la capacidad individual de lograr funcionamientos valiosos (Sen 1998, p. 56).

Las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual, es decir, la libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en las capacidades que tenga u obtenga una persona. Las mismas dependen de un conjunto de factores que incluyen las características personales y los arreglos sociales. Esto no está reñido con la idea de que la persona considere involucrarse en metas sociales o propósitos trascendentes, es decir, objetivos sociales que van más allá de los objetivos individuales que se plantee para su propia vida (Sen, 1998, p. 58).

En general, las capacidades están relacionadas con la libertad de elegir entre alternativas, en presencia de derechos políticos, económicos, de información y comunicación, de asociación, relacionados con las oportunidades de las personas para obtener resultados valiosos y acceso a bienes y servicios altamente valorados, como los alimentos, la educación o la salud; así como cierto grado de seguridad frente a la incertidumbre. En este sentido, se entienden los esfuerzos de las sociedades y sus gobiernos por

generar las políticas públicas que doten de capacidades a la gente, para ampliar su espectro de posibilidades y oportunidades sociales (Meléndez-Rojas, 2019, p. 25).

En este contexto, la calidad de vida de la que disfruta una persona responde no solo a la cuestión de lo que ésta logra, sino también a cuáles fueron las opciones o alternativas que tuvo la oportunidad de elegir. La evaluación y valoración de unas determinadas opciones están estrechamente relacionadas con la presencia o ausencia de libertad para valorar y elegir esas opciones (Sen, 1998, pp. 59-60).

El desarrollo puede concebirse como una expansión de las libertades reales de las que disfruta un individuo o la sociedad como un todo. La libertad es tanto un medio como un fin para el desarrollo, es instrumental. Entre las libertades instrumentales más relevantes se cuentan: las de carácter político (constituidas por la libertad de expresión y las elecciones libres); los servicios económicos (representados en oportunidades de participar en el comercio y la producción); las oportunidades sociales (bajo la forma de servicios educativos y sanitarios); las garantías de transparencia y la seguridad protectora. Estas libertades están necesariamente vinculadas a través de interrelaciones, que deben ser consideradas en las políticas de desarrollo de los poderes públicos, en aras de fomentar efectivamente las libertades, lo cual significa al mismo tiempo impulsar las capacidades (Sen, 2000, pp. 27-28).

En este sentido, la evaluación de los requisitos para el desarrollo pasa por reconocer que en gran parte éste es el resultado de promover las libertades o de eliminar los obstáculos que causan la falta de libertades que sufren los miembros de una sociedad (Sen, 2000, p. 52). De

manera que la labor detrás de una política pública que hace explícita el enfoque de las capacidades, es la de favorecer una visión institucional de los entes públicos y, especialmente, de los gobiernos locales, en la cual se reconozca el carácter multidimensional y multifactorial del comportamiento organizacional.

Un ejemplo descriptivo que, más allá de las definiciones, puede ayudar a esclarecer el papel del enfoque de las capacidades en la comprensión del desarrollo y en el tipo de acción de política pública que fomenta, lo proporciona Nussbaum (2012, p. 172). Esta autora señala que las metodologías tradicionales para medir la pobreza con base en el nivel de ingreso, pasan por alto los factores multidimensionales detrás de la pobreza. Desde el enfoque de las capacidades, al análisis de la pobreza, además del nivel de ingreso, se incorpora la falta de libertades y oportunidades que tienen los individuos y sus familias para tener acceso a un ingreso, sea por la falta de oportunidades laborales, sea porque no existen libertades económicas para la contratación laboral. Si existe algún tipo de ingreso pero es relativamente bajo, el enfoque de las capacidades pone el acento en la forma como se redistribuye, con el fin de hacer notar la desigualdad de oportunidades entre los miembros de una familia en el acceso a bienes y servicios, como producto de dicho ingreso.

Queda claro que el tipo de política pública a instrumentar para combatir la pobreza o cualquier otro mal social, siguiendo el enfoque de las capacidades, debe concentrarse en brindar el tipo de instrumentos de política o de acciones que eliminan la falta de libertades y oportunidades que anulan y entorpecen la posibilidad de los individuos y de la sociedad de elegir desde un conjunto más amplio de opciones y alternativas, para mejorar su calidad de vida.

En este orden de ideas, se manifiesta la firme creencia de que los gobiernos locales costarricenses pueden influenciar cambios en su comportamiento organizacional, que impacten en su desempeño institucional, adaptando e instrumentando algunas de las pautas que provee el enfoque de las capacidades. Se podría lograr que los funcionarios públicos internalicen una visión amplia alrededor del diseño, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo local que, por una parte, suponga establecer aspiraciones inmediatas del éxito de las políticas, pero también de su prospectiva en el largo plazo. Por otra parte, sería deseable que los funcionarios se capaciten en asumir con criterios amplios de participación, cooperación y confianza, sus labores, tanto a lo interno, como a lo externo de la organización.

En términos del desarrollo local, el enfoque de las capacidades tiene la ventaja de que permite viabilidad política al interpretarlo y ponerlo en práctica desde una dimensión que rompe con el esquema vertical y rígido, para apoyarse en un esquema horizontal y flexible. Es esto lo que garantiza que sea lo más participativo posible, basándose en una concepción que fomente y propicie las libertades y las oportunidades de elección de los ciudadanos, asociaciones, empresarios y de la sociedad en general.

Es pertinente destacar que la educación juega un papel fundamental en el desarrollo de las capacidades humanas (Alarcón García y Guirao Mirón, 2013, Díaz Torres, 2016), que permiten al individuo alcanzar el tipo de vida que considera valioso (Urquijo Angarita, 2014, p. 73). Este rol de la educación respecto al fortalecimiento de las capacidades concuerda con la filosofía de la formación continua, que a su vez, se considera esencial para impulsar los cambios deseados en el comportamiento organizacional. En tal sentido, el enfoque de las capacidades ofrece un marco favorable al crecimiento profesional y social de los

individuos y grupos, apoyando los procesos de modificación de comportamientos requeridos para alcanzar objetivos de desarrollo local.

El enfoque de las capacidades es relevante porque no solo abarca dotar a los empleados públicos de nuevas habilidades, sino que se corresponde con una dimensión mucho más amplia, identificada con impregnarlos de una visión de largo plazo en sus funciones, en concordancia con las metas del desarrollo humano.

Conclusiones y Recomendaciones

La posibilidad de provocar cambios en el comportamiento organizacional de los gobiernos locales de Costa Rica pasa por reconocer que éste responde a un complejo de factores políticos, económicos, culturales, sociales, institucionales, que no son fáciles de medir ni de cuantificar. No obstante, dichos cambios pueden partir de la simple necesidad de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas que sean más asertivas y eficaces frente a las demandas que hace la comunidad y el ciudadano.

El empoderamiento de los funcionarios públicos con determinadas habilidades y competencias técnicas y profesionales, aunque es necesario, no es suficiente para incorporar cambios relevantes en el comportamiento organizacional. Para provocarlo en la dirección de generar políticas públicas más asertivas y eficaces, se requiere de unos tipos de capacidades que permitan a los funcionarios internalizar una visión prospectiva compartida, tanto en lo que debe ser la institución y sus fines a largo plazo, como respecto a la atención de las necesidades de la ciudadanía.

Para lograr una visión prospectiva y compartida, transformadora del comportamiento organizacional en los gobiernos locales costarricenses, se debe partir de una evaluación exhaustiva de las condiciones, relaciones y

motivaciones que impactan, tanto positiva como negativamente, en el quehacer laboral del funcionariado público. En cuanto a las relaciones, se deben considerar las condiciones del entorno político, económico, cultural, social donde se propician los cambios, pues éstas tienen una influencia importante. Con relación a las motivaciones, es fundamental distinguir cuáles responden a factores extrínsecos, relacionados con la remuneración o paquete salarial y cuáles son motivaciones intrínsecas, asociadas al grado de compromiso y satisfacción con el trabajo. También sería importante medir el grado de capital social existente en estas instituciones.

Por lo demás, se requiere que desde los centros de poder ejecutivo y legislativo de los gobiernos locales se instruyan sistemas organizativos y administrativos que fomenten nuevas relaciones laborales, nuevos procedimientos, nuevos esquemas participativos y colaborativos que otorguen un grado razonable de autonomía y participación al funcionariado público responsable de desarrollar las tareas y actividades propias del quehacer gubernamental municipal.

Es deseable que el sistema de remuneración salarial de los empleados públicos de los gobiernos locales se revise. Actualmente las restricciones fiscales por las que atraviesa el sector público costarricense impiden hacer grandes avances en materia de remuneraciones, pero las administraciones municipales deberían hacer, al menos, el esfuerzo de nivelarlas con las existentes en otras instancias gubernamentales para cargos y puestos de trabajo similares.

Desde este ensayo se ha postulado que el desempeño institucional, el comportamiento organizacional y las políticas públicas que se elaboran para el desarrollo local pueden abordarse implementando herramientas como las que aporta

el enfoque de las capacidades del desarrollo humano. Hay toda una dimensión explicativa de teoría y praxis, detrás de este enfoque, cuya pertinencia valdría la pena explorar para mejorar el comportamiento organizacional y, por tanto, el desempeño institucional de los gobiernos locales costarricenses.

Referencias

- Abad Farías, J. M. (2014). *La cultura organizacional en la comunidad distrital de Víctor Larco Herrera, Provincia de Trujillo, en el año 2014* (Tesis de Pregrado, Universidad Nacional de Trujillo).
- Alarcón García, G. y Guirao Mirón, C. (2013). El enfoque de las capacidades y las competencias transversales en el EEES. *Historia y Comunicación Social*, (18), 145-157.
<https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/44318/41876>
- Barreda Guerra, J. M. (2014). Ausencia de liderazgo motivacional hacia la comuna en los gobiernos locales emergentes para la construcción de una visión de desarrollo local y humano compartida de carácter sinérgico e inclusivo. *Gestión en el Tercer Milenio*, 17-I (33), 7-20.
- Bejero Sánchez, A. (2013). Comportamiento organizacional en el gobierno. El caso de las empresas públicas. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (14), 1-12.
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NMCbdnMhp_4J:www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/articulo/download/58401/51655+&cd=12&hl=es-419&ct=clnk&gl=ve

- Chiavenato, I. (2009). *Comportamiento organizacional. La dinámica del éxito en las organizaciones*. Editorial McGraw-Hill.
- Chiavenato, I. (2011). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Editorial McGraw-Hill.
- Contraloría General de la República. Costa Rica (2009). *Informe sobre las estructuras organizativas y la gestión del recurso humano de los gobiernos locales. Informe N°DFOE-SM-IF-62-2009. 30 de noviembre, 2009*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Municipales.
- Contraloría General de la República. Costa Rica (2019). *Índice de gestión municipal*. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>
- Contraloría General de la República. Costa Rica (2021). *Informe de seguimiento de la gestión pública sobre la implementación de la Ley N° 9848*. Informe N° DFOE-DL-SGP-00002-2021.
- Covarrubias, I. (2002). Bernardo Kliksberg, el capital social. *Revista Científica Compendium*, 4(8), 61-63.
- Covarrubias, I. (2007). Competitividad y gestión local en PYMES de base tecnológica en dos ciudades venezolanas. *Revista Oidles, Observatorio Iberoamericano de Desarrollo Local y Economía Social*, 1(1), 280-307.
- Del Pino Enríquez, R. (2017). *Gestión del talento humano en el comportamiento organizacional de los trabajadores de la municipalidad distrital de Comas, período 2017* (Tesis de Maestría, Universidad César Vallejo). <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2093826>
- Díaz Torres, J. M. (2016). Filosofía y educación en el enfoque de las capacidades. Fundamentos, posibilidades y limitaciones. *Edetania*, (51), 97-109.
- Espejo Pezzini, Y. A. (2018). *La gestión administrativa y el comportamiento organizacional de los colaboradores de la municipalidad provincial de Huaura, 2016* (Tesis de Maestría, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión). <http://repositorio.unjfsc.edu.pe/handle/UJFSC/2153>
- Freire, M. (2001). Introducción. En: M. Freire y R. Strem (Eds.), *Los retos del gobierno urbano* (pp. xix-xlii). Banco Mundial, Alfaomega.
- Granell, E., Garaway, D. y Malpica, C. (1997). *Éxito gerencial y cultura*. Ediciones IESA.
- Guerra Sotillo, A. (2004). *Cambio, organización y entorno. Apuntes para su estudio*. Ediciones de la Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado".
- Keefer, P., Perilla, S. y Vlaicu, R. (2021). *Trust, collaboration, and policy attitudes in the public sector*. IDB Working Papers Series.
- Kinicki, A. y Kreitner, R. (2003). *Comportamiento organizacional. Conceptos, problemas y prácticas*. McGraw-Hill.
- Meléndez-Rojas, R. (2007). *Propuesta de un método de auditoría administrativa para ser aplicado en las organizaciones del régimen municipal costarricense* (Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica).
- Meléndez-Rojas, R. (2019). El pensamiento educativo de Rabindranath Tagore y su vinculación con el desarrollo humano. *Dissertare. Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 4(1), 16-27.

- Meléndez-Rojas, R. y Ramírez, R. (2011). Propuesta de un método de análisis de la cultura organizacional en las organizaciones del sector público costarricense. En: M. V. Flores Ortiz, A. Vega López y E. A. Chávez Moreno (Eds.), *Memorias del I Congreso de Productividad, Competitividad y Capital Humano en las Organizaciones y II Coloquio de Competitividad y Capital Humano: "como generadores de riqueza"* (pp. 635-661). Ediciones ILCSA. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr:8080/handle/10669/75166>
- Meoño Segura, J. (2001). *Crisis nacional, estado y burocracia ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?* Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Molina-Sabando, L., Briones-Véliz, I. B., Arteaga-Coello, H. S. (2016). El comportamiento organizacional y su importancia para la administración de empresas. *Dominio de las Ciencias*, 2(4), 498-510. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5802885>
- Navarro, F., Jaenz, L., Rodríguez, S. y Araya, Y. (2000). *Diagnóstico preliminar del régimen municipal costarricense*. Trabajo comunal universitario. Universidad de Costa Rica.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós.
- Palacios Echeverría, A. (1996). *El pueblo por el pueblo*. Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa.
- Pink, D. H. (2010). *La sorprendente verdad sobre qué nos motiva*. Gestión 2000.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). *Informe sobre desarrollo humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf
- Putnam, R. (1993). *Para hacer que una democracia funcione*. Editorial Galac.
- Ramírez, N. (9-10 de septiembre de 2004). *Cultura organizacional: una mirada desde la gestión de reformas en los municipios*. VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ramirez.pdf>
- Roseth, B., Reyes, A. y Amézaga, K. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia*. Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C. (2 de mayo de 2017). *Cuando la capacidad gubernamental crea opciones económicas*. Ideas que cuentan. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/cuando-la-capacidad-gubernamental-crea-opciones-economicas/>
- Sen, A. (1998). Capacidad y bienestar. En: M. C. Nussbaum y A. Sen (Eds.), *La calidad de vida* (pp. 54-83). Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Stein, E. (15 de marzo de 2017). *La coordinación, clave para el éxito de las políticas públicas*. Ideas que cuentan.

- <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/3672/>
- Torrico, B. (28 de septiembre de 2020). *Costa Rica aprende a programar ¿Cómo pueden los gobiernos acelerar la creación de talento digital?* Puntos sobre la i. <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/costa-rica-bootcamps-acelerar-la-creacion-de-talento-digital/>
- Universidad de Costa Rica. *Atlas de desarrollo humano cantonal 2020 constata rezago y desigualdades*. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/11/05/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal-2020-constata-rezago-y-desigualdades.html>
- Urquijo Angarita, M. (2014). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Edetania*, (46), 63-80. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5010857>
- Vilaboa Ulloa, R. (2013). La capacitación municipal: propuesta de gestión de la educación no formal para la elaboración de un plan para el fortalecimiento del talento humano en la Municipalidad de Aserrí. *Revista Gestión de la Educación*, 3(1), 55-71. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/gestedu/article/view/10632/10029>