

Aproximaciones al comunismo costarricense y sus proyectos para el desarrollo socioeconómico

Approach to Costa Rican communalism and to its projects for socio-economic development

Resumen

Introducción

Este estudio aporta, desde una perspectiva administrativista, al conocimiento sobre de uno de los grupos sociales primarios de la realidad nacional, las Asociaciones de Desarrollo Comunal, traídas a la vida como dinamizadoras del desarrollo en los órdenes que más requieran las comunidades (educación, salud, empleo, etc.).

Objetivo

Analizar el espectro de los proyectos gestados por las Asociaciones de Desarrollo Comunal conforme los canales monetarios dispuestos por la normativa y la Hacienda Pública costarricense.

Método

El abordaje metodológico se ubica como fenomenológico-administrativista, aplicándose las técnicas de análisis documental a fuentes primarias y la entrevista estructurada a la Jefa del Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO.

Resultados

El movimiento comunal resulta una fuerza social que emplea recursos provenientes del Presupuesto Nacional de la República, esto con el fin de llevar a cabo propuestas que mitiguen o erradiquen las causas del subdesarrollo desde su base primigenia. Esos recursos dimanar del Impuesto sobre la Renta, siendo esta la herramienta económica principal para lograr los cometidos de cada Asociación de Desarrollo.

Conclusiones

Si bien es palpable el apoyo gubernativo al comunismo al mantener su principal fuente económica dispuesta en la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad 3859, se denota que las propuestas sujetas a ese apoyo no son producto de un análisis más profuso, que sopesen también los posibles impactos socioeconómicos una vez puestas en operación las mismas.

Palabras clave: Desarrollo comunitario, Distribución del ingreso, Régimen jurídico, Tipología, Evaluación de proyectos.

Rolando Bolaños Garita,
rbolanos@uned.ac.cr¹

 <https://orcid.org/0000-0002-7864-3458>

Escuela de Ciencias de la
Administración, Universidad
Estatad a Distancia, Costa Rica¹

Abstract

Introduction

This research adds, from an administrative perspective, to knowledge about one of primary social groups of national reality, Community Development Associations, brought to life as promoters of development in any orders required by the communities (education, health, sources of employment, etc.).

Goal

Analyze spectrum about projects developed by Community Development Associations according to monetary channels provided by regulations and Costa Rican Public Treasury.

Methodology

The methodological approach is located as phenomenological-administrative, applying the techniques of documentary analysis to primary sources and structured interview to the Head of Department of Community Financing at DINADECO.

Results

Communal movement results in a social force that uses resources from public budget to carry out proposals that mitigate or eradicate the underdevelopment causes from its original base. These resources come from the income, being the main economic tools to achieve tasks for every Community Development Association.

Conclusions

Although government support for communalism is palpable by maintaining its main economic source provided in the Community Development Law 3859, it is noted that the proposals subject to this support are not product of a more profuse analysis, also weighing possible socioeconomic impacts once they are put into operation.

Keywords: Community development, Wealth distribution, Legal system, Typological analysis, Project evaluation.

Fecha de recepción:

25 de noviembre del 2020

Fecha de aceptación:

26 de agosto del 2021

Cómo citar:

Bolaños Garita, Rolando. 2022. Aproximaciones al comunismo costarricense y sus proyectos para el desarrollo socioeconómico. Revista *Reflexiones*, 101 (1). DOI 10.15517/rr.v101i1.44797.

Introducción

El 7 de abril de 1967 se promulga la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad 3859, estableciendo un andamiaje jurídico, administrativo y procedimental para los grupos sociales denominados Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADC), las cuales a su vez dan paso a una expresión social más amplia, de cobertura nacional, identificada como *comunalismo*.

Esa disposición jurídica, al igual que normó las relaciones de dichos grupos sociales, dispuso un sostén económico para la concreción de sus acciones en pro del desarrollo autónomo cantonal; así, la versión original de su artículo 19 disponía que:

El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas a otorgar subvenciones, donar bienes, o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país.

Los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta podrán destinar hasta un 2% de la suma a pagar anualmente por tal concepto, como donación a cualesquiera asociaciones de desarrollo creadas con base en la presente ley. El comprobante de pago emitido por la respectiva asociación, será acreditado como abono al impuesto y lo acompañará el interesado con su declaración para disminuir lo que le corresponde en el impuesto a pagar (Asamblea Legislativa 1967).

Luego, se reforma el artículo indicando que un 2% del total del Impuesto sobre la Renta (ISR), recaudado anualmente, se le transferirá a las ADC por parte de las autoridades hacendarias para proyectos comunales de desarrollo, lo que para el periodo 2015-2019 ascendía a un monto aproximado de ₡53.000.000.000.

Tal distribución de recursos ha sido objeto de polémica, ya que desde la perspectiva legal ha sido defendida ante la Sala Constitucional del Poder Judicial para que el Ministerio de Hacienda cumpla con el giro de la totalidad de los recursos que por ley corresponden; empero, ha conllevado, ahora desde la perspectiva presupuestaria, la búsqueda de opciones para reducir el monto anual a transferir por aquel concepto, tal y como lo fue el proyecto de Ley 20.595 (Ley de Eficiencia en la Asignación del Gasto Público). Paralelamente, se han emitido normas (Ley de eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos 9371) para, aparentemente, eficientizar tales recursos provenientes del Presupuesto Nacional, lo que los pone en la mira de instancias como la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y la Tesorería Nacional, no descartando su reducción por razones técnico-hacendarias.

Asimismo, la Contraloría General de la República (CGR) ha emitido tres informes de fiscalización en el periodo 2011-2017, con el objetivo de determinar el verdadero impacto de los recursos girados a las ADC en el desarrollo de Costa Rica. De esta forma, si bien se deja entrever un interés gubernativo por apoyar las acciones de las comunidades en la búsqueda de su propio desarrollo a través de una vía que sí cumple con el precepto de una mejor distribución de la riqueza, igualmente se percibe un afán –justificable o no desde la perspectiva de las posibilidades tributarias del gobierno– por constreñir dicha

vía, lo que conlleva la necesidad de sopesar más minuciosamente esa realidad, a fin de precisar la conveniencia o no de continuar con ese apoyo comunal desde las arcas del Estado.

Resultados

El financiamiento al desarrollo comunal

Según Cayetano (1986), el principal inconveniente para mantener el esquema de financiamiento establecido en la versión original de aquél artículo 19, era la imposibilidad por parte de las organizaciones de algunos barrios urbanos y zonas rurales de acceder a los recursos, dada la dificultad para contactar y convencer a las personas físicas o jurídicas tributantes, y aunque lo lograrán, desconocían los mecanismos para poder canalizar los dineros de dicha fuente tributaria. Esto representaba «una injusta distribución y una carrera de influencias», según Hernández (citado en Cayetano, 1986, 38). Luego, el segundo párrafo de dicho artículo se modificaría para indicar:

El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación (Asamblea Legislativa, 1971).

El Fondo de Garantía allí mencionado servía de fianza para todas aquellas operaciones crediticias que pusieran en práctica las ADC, y aunque fue reglamentado en dos ocasiones, primeramente, por el Decreto Ejecutivo 6193-G de 1976 y luego por el Decreto Ejecutivo 22453-G de 1993, su espíritu fue prácticamente el mismo en cuanto a servir de respaldo de operaciones bancarias. De esta manera, disponía la existencia de dos cuentas principales:

- a) **Fondo por girar:** a través del cual se distribuirían anualmente los recursos a las ADC de forma tal, que a cada Asociación Integral se le asignara el doble que a cada Asociación Específica (ADE).
- b) **Fondo de garantía:** destinado a responder por situaciones de incumplimiento o incobrabilidad. (Ministerio de Gobernación 1993)

Los anteriores decretos establecían una línea crediticia exclusiva para las ADC dentro de cualquier plan de financiación que estableciera el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), así como los mecanismos para resarcir a este y al propio Fondo de Garantía por posibles incumplimientos o incobrables; de igual manera, decretaban el envío de informes al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad

(CNDC) y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, referentes a las operaciones realizadas con aval del Fondo en cuanto a: cantidades solicitadas por las ADC y las verdaderamente aplicadas, su saldo y los intereses generados. La principal diferencia entre el primer y el segundo reglamento era que el último constituía una versión adaptada a las condiciones crediticias requeridas en ese momento por el resto de entidades bancarias estatales, aún y tratándose de organizaciones comunales, que, tal y como cualquier otro sujeto físico o jurídico, ostentan cierto nivel de riesgo por morosidad, lo que impedía relajar los requisitos para el otorgamiento de créditos; asimismo, explicitaba las condiciones de capitalización de las cuentas y cobro por comisiones.

Otra diferencia era que explicitaba la unidad administrativa de DINADECO que fungiría como contraparte del BPDC en aspectos de análisis y control *a priori* de las ADC sujetas de aval (Departamento de Economía Comunitaria), ya que la fiscalización posterior siempre le ha correspondido al Departamento de Auditoría Comunal.

Finalmente, en ese segundo reglamento se condicionaba a que los recursos administrados por el CNDC y que giraría a las ADC, debían dedicarse a «cofinanciar proyectos de infraestructura de carácter empresarial, de capacitación, compra de equipo o la adquisición de bienes inmuebles» (Ministerio de Gobernación 1993), lo que se considera ponía a tono la necesidad de orientar lo girado desde la Hacienda Pública hacia acciones que dinamizaran económicamente las comunidades, pretendiendo que las mismas fueran autosuficientes, y que erradicaran así la dependencia del Estado y sus limitados recursos presupuestarios, mismos que pueden mermar en cualquier momento por razones de coyuntura económica y fiscal.

El Fondo de Garantía perdió vigencia según lo instituido en el artículo 127 inciso e) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), por cuando este derogaba cualquier disposición (norma) que facultaba a las instituciones de la Administración Central a manejar recursos financieros sin que ingresaran a la Caja Única del Estado¹. Ulteriormente, se dio el finiquito del convenio bipartito entre el Ministerio de Gobernación y el BPDC del 6 de febrero de 1990 para la mejor administración del Fondo, obligando al traslado de los recursos aún dispuestos en esa entidad bancaria hacia la Caja Única del Estado, lo que no ocurrió de inmediato, por cuanto antes debió solicitarse la intervención de la Contraloría General de la República (2004) y la Dirección General de Presupuesto Nacional (2005) para lograrlo. Ese traslado de recursos vendría a cumplir el Transitorio I del nuevo Reglamento al artículo 19: engrosar el Fondo de Proyectos, aclarado subsiguientemente.

Tal y como recién se expuso, ya no existían razones jurídicas para continuar con el Fondo de Garantía, por lo que se emitió un nuevo instrumento para regular el artículo 19 de la Ley 3859 y la principal fuente de transferencias presupuestarias a las ADC, naciendo a la luz administrativa el Decreto Ejecutivo 32595-G del 2005, lo cual borró cualquier vestigio de relación con el BPDC, y estableció que la totalidad de recursos por

¹ La Caja Única es un principio constitucional establecido en el artículo 185 de la Constitución Política, reafirmado en el 66 de la LAFRPP y reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo 33950-H de 2007, que dispone que todos los ingresos que reciba el Estado deberán ingresar a un *fondo único* sujeto de administración por la Tesorería Nacional.

transferencias al CNDC se segmentaría en partes iguales en dos mecanismos de distribución:

- **Fondo por girar:** a través del cual se distribuirían anualmente los recursos a las ADC de forma tal, que a cada Asociación Integral se le asignara el doble que a cada Asociación Específica (ADE).
- **Fondo de proyectos:** tendiente a apoyar proyectos empresariales, de infraestructura, capacitación, adquisición de bienes inmuebles y compra de maquinaria y equipo, dando prioridad a los que sean más acordes con las políticas de desarrollo del país (Ministerio de Gobernación 2005).

Desde el 2015 es el propio Ministro de Hacienda quien, al iniciar el proceso anual de formulación presupuestaria, le señala al Ministro de Gobernación el monto por concepto de transferencias que deberá incluir en su propio anteproyecto presupuestario, tal y como se plasmó en sus notas DM-0732-2015, DM-0694-2016, DM-0628-2017, DM-0985-2018 y DM-0060-2019. Previo a ese año, las personas funcionarias de DINADECO igualmente proyectaban la totalidad del ISR que debía ingresar al presupuesto institucional, aún y cuando esas proyecciones no terminaran siendo vinculantes. Más bien, de los datos extraídos queda claro que al igual que se ha dado un alza significativa de los recursos por transferencias desde que inicia el periodo en estudio, paralelamente se ha incrementado la brecha entre los montos estimados y los finalmente aprobados en el Presupuesto de la República.

Lo anterior significa que cada monto no transferido a DINADECO, implícitamente otra obra comunal no podrá materializarse. La disparidad entre lo proyectado, que debería a su vez destinarse al movimiento comunal, y lo efectivamente incluido a nivel presupuestario, se muestra a continuación en la Tabla 1, presentándose a su vez de forma gráfica en la Figura 1 ulterior.

Tabla 1. Recursos solicitados e incluidos para transferencias en el periodo 2006-2020. En millones de colones.

Ejercicio económico	Estimación de recursos	Monto solicitado	Monto aprobado en la Ley de Presupuesto	Monto ejecutado
2006	5.550.000.000,00	5.550.000.000,00	1.260.900.000,00	1.218.617.355,00
2007	6.742.900.000,00	6.742.900.000,00	2.891.108.251,00	2.882.624.211,01
2008	8.184.000.000,00	8.184.000.000,00	5.538.337.000,00	5.504.718.693,14
2009	12.660.000.000,00	12.660.000.000,00	8.793.249.999,50	8.792.194.509,78
2010	15.357.540.000,00	15.357.540.000,00	7.305.605.000,00	7.303.190.018,55
2011	13.613.800.000,00	13.613.800.000,00	6.610.420.000,00	6.532.496.286,96
2012	15.992.860.000,00	15.992.860.000,00	9.032.597.000,00	8.956.665.781,80
2013	17.592.000.000,00	17.592.000.000,00	9.852.600.000,00	9.802.291.208,74
2014	19.969.000.000,00	19.585.700.000,00	9.770.660.000,00	9.587.830.158,47
2015	21.689.400.000,00	21.689.400.000,00	10.656.600.000,00	9.390.641.891,49
2016	23.853.780.000,00	10.096.220.968,75	11.082.800.000,00	11.032.900.370,57
2017	25.443.950.164,88	11.082.800.000,00	11.082.800.000,00	9.912.304.913,30
2018	29.904.260.000,00	13.415.300.000,00	11.415.300.000,00	10.143.414.795,57
2019	34.800.000.000,00	11.415.300.000,00	11.415.300.000,00	9.747.152.167,99
2020	34.939.600.000,00	11.416.000.000,00	10.916.000.000,00	...
Total	286.293.090.164,88	194.393.820.968,75	127.624.277.250,50	110.807.042.362,36

Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento Financiero Contable de DINADECO.

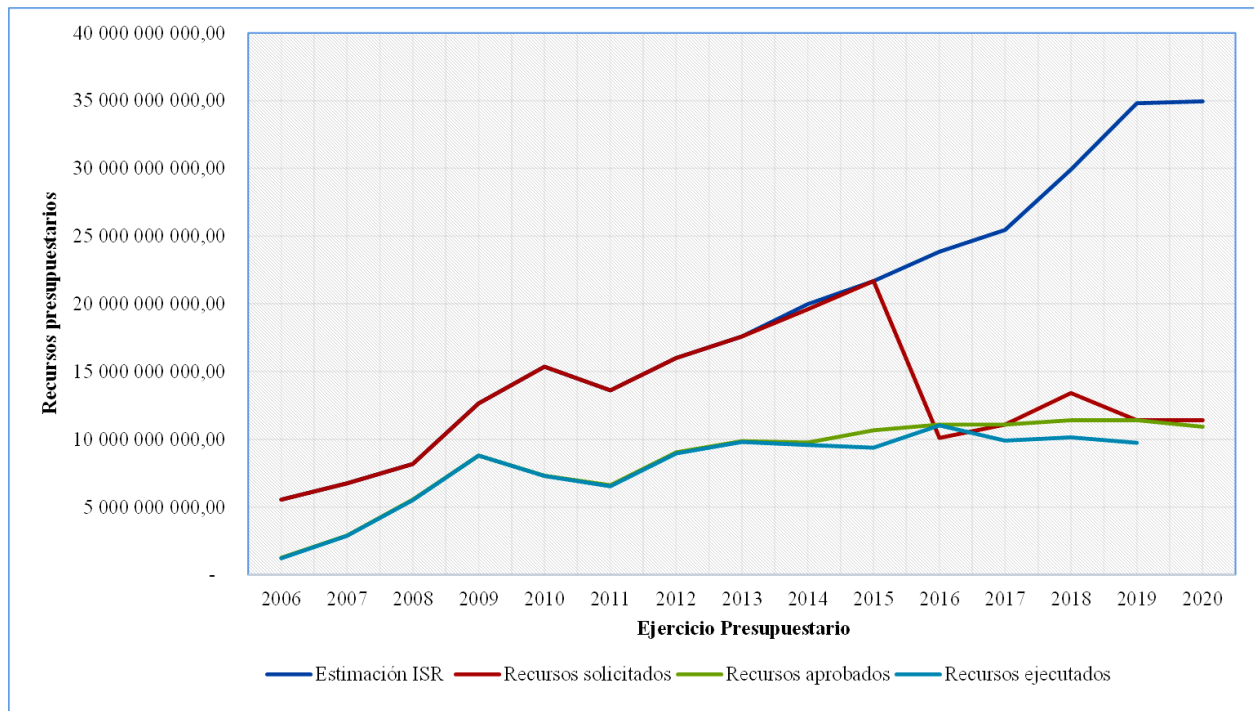


Figura 1. Detalle de transferencias para el periodo 2006-2020

Fuente: elaboración de la persona autora

Dichos datos evidencian el desbalance entre los dineros que –legalmente– corresponden al movimiento comunal con el fin de impulsar sus proyectos desarrollistas, lo efectivamente asignado por el Ministerio de Hacienda y, finalmente, lo ejecutado por DINADECO. Por ejemplo, se tendría que, del total de recursos que correspondían al comunismo en el periodo 2006-2020, no fueron asignados por las autoridades hacendarias alrededor de $\text{¢}158.668.812.914,38$, lo que porcentualmente significa un 55% de ese gran monto faltante que el Gobierno de la República adeuda a las ADC. Aun así, también se percibe un monto subejecutado o no transferido a las ADC por razones no achacables al sistema hacendario, sino más bien a acciones propias del entorno de DINADECO y las ADC; principalmente, incumplimiento de requisitos por parte de las organizaciones para optar por los recursos a los que anualmente tienen derecho.

Al sumar los recursos nos transferidos y los no ejecutados, se obtiene la suma de $\text{¢}175.486.047.802,52$, que bien podría materializar obras comunales que coadyuven a contrarrestar la serie de necesidades tan variadas en las diferentes comunidades del país, sea en materia de caminos vecinales, salones multiuso, centros de comercialización de productos, rescate de áreas verdes y cuencas hidrográficas, centros culturales, por citar solo algunos. Se reitera que, hasta el 2015, DINADECO sí solicitaba la inclusión de la totalidad de los recursos en su presupuesto anual, práctica que cesó cuando el propio Ministerio de Hacienda (2007) impuso la cantidad a distribuir a las ADC, pero sin aclarar bajo qué fórmula o criterio se arribaba a la misma.

A pesar de lo indicado previamente, el movimiento comunal no ha dejado de clamar por la totalidad de los recursos que les corresponde según el artículo 19 de la Ley 3859, tanto así, que se interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional del Poder Judicial, y se dictó que fuera resuelto a través de la Resolución 2003-08470, argumentándose que «la eventual vulneración a los derechos fundamentales de las Asociaciones de Desarrollo Comunal debe valorarse conforme a las funciones que la ley les encomienda y su posible relación con derechos fundamentales de las personas a las cuales van dirigidos en última instancia los recursos que el legislador dispuso a su favor». (Sala Constitucional del Poder Judicial, 2003, Considerando IV)

Ciertamente, no deja de ser controvertida esa posición jurisprudencial, al razonarse que el accionar de las ADC dentro del ámbito del desarrollo socioeconómico nacional está estrechamente ligado «con derechos tales como el medio ambiente, la vivienda, la recreación, el deporte y la salud, entre otros» (Sala Constitucional del Poder Judicial, 2003, Considerando IV), los cuales debían ser financiados por el Estado. Y si bien ese razonamiento es legítimo validando e incluso aumentando el margen de acción del término *desarrollo comunal* y de su marco jurídico, al otorgarle posibilidades de intervención en cualquier campo que propenda el mejoramiento en las condiciones socioambientales de una comunidad, tal juicio es presumible, o sea, que la Sala Constitucional caviló *posibles* derechos de transgresión si no eran girados los recursos en su totalidad. En su defecto, a pesar de existir una sentencia tan contundente a favor del movimiento comunal, la Dirección General de Presupuesto Nacional arguyó que la jurisprudencia constitucional evolucionó con el tiempo, y que la provisión de los recursos hacia el comunalismo estará en todo momento condicionada por los ingresos estatales que así lo permitan (Dirección General de Presupuesto Nacional 2016, Dirección General de Presupuesto Nacional 2017, Dirección General de Presupuesto Nacional 2018).

Otra acción reciente para incrementar las transferencias a las ADC fue la generada en medio de la discusión legislativa del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2020 (Expediente Legislativo 21.568), cuando los diputados Pedro Muñoz y Daniel Ulate incluyeron la Moción de Fondo 55 en la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, dirigida a reorientar €6000 millones del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) hacia DINADECO, la cual terminó por no aprobarse.

Retomando lo concerniente al Fondo de Proyectos, el primer contacto de una ADC con el mismo es entregando su respectiva propuesta en una de las Oficinas Regionales de DINADECO, las cuales, valga acotar, presentan limitaciones en cuanto a espacio, recurso humano y técnico (computadoras), lo que se suma a la nula formación, capacitación o actualización en materia de proyectos de su funcionariado. Y es quizá esta la principal falencia que impacta negativamente en el mejor uso del Fondo, dado que su operatividad no ha sido resultado de propuestas teórico-metodológicas emanadas de, por ejemplo, niveles superiores versados en la materia, o al menos, niveles de línea y demás burócratas profesionales con conocimiento y experiencia al respecto.

Precisamente, en cuanto a ese primer contacto entre las ADC y DINADECO, que se reitera, ocurre al momento de visitar una Oficina Regional, adolece de claras y contundentes capacidades humanas para guiar a las organizaciones a encontrar el camino a su propio progreso. De hecho, Castillo señala que «las labores de coordinación, asesoramiento, capacitación y control se circunscriben a un enfoque más documental y de cumplimiento de trámites durante la fase de preinversión, dejando de lado el abordaje estratégico que se promueve desde la gerencia de proyectos» (2017, 129), reiterando, consiguientemente, en cuanto a esas mismas Oficinas Regionales, que su «asesoría ha consistido en la atención de consultas o dudas, y el monitoreo y control mediante visitas de campo, más no en una preparación de las Asociaciones para atender de manera integral la tarea de constituirse en unidad ejecutora y en la planificación y programación de la ejecución del proyecto» (2017, 129). De dicho escenario puede inferirse lo dificultoso que resulta el que los proyectos comunales logren, desde su etapa germinal, un impacto en el entorno social, tal y como se previó en la norma 3859, en cuanto al potenciamiento del desarrollo local y la solvencia de sus necesidades particulares.

En referencia a los montos que se registran sobre el financiamiento de proyectos, la Tabla 2 que se muestra a continuación detalla las categorías Compra de terreno, Infraestructura comunal, Infraestructura vial, Mobiliario y/o equipo y Socioproductivos, las cuales constituyen los datos segregados por tipología que mantiene el Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO desde el 2009. De tales datos, obsérvese que la menor cantidad de recursos fue para los proyectos socioproductivos, mismos que tienen como fin la generación de actividades económicas por parte de las ADC, coadyuvando a dinamizar la economía doméstica y ampliando las fuentes de trabajo para todas las personas asociadas y de la comunidad.

Tabla 2. Recursos transferidos a las ADC, según el tipo de proyecto periodo 2009-2019. En millones de colones

Tipos de proyecto financiados por DINADECO	Monto total transferido
Compra de terreno	5.305.694.148,16
Infraestructura comunal	21.952.619.953,44
Infraestructura vial	14.993.536.647,86
Mobiliario y equipo	9.409.042.076,23
Socioproductivos	1.093.219.273,02
Total	52.754.112.098,71

Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento de Financiamiento Comunitario.

Por otra parte, se denota la falta de financiamiento a proyectos de índole ambiental, sobre todo en momentos en que variables como la globalización, el calentamiento global y el balance entre el resguardo de ecosistemas y la producción agrícola y ganadera, por citar

solo algunas, resultan de trascendental importancia para la vida humana en todo el planeta, sobre todo, existiendo en la actualidad iniciativas mundiales que a su vez funcionan como alero para el desarrollo de proyectos nacionales como el Protocolo de Kioto²; esto daría paso a la cohesión con otras instancias gubernativas como el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) o el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), fortaleciendo los lazos para el establecimiento y puesta en práctica de una política ambiental con plena participación de las comunidades, o sea, construyendo soluciones de abajo-arriba, y no arriba-abajo, tal y como sugirió McLennan (2009) una vez que analizó la realidad costarricense. Dichos datos también contrastan con los presentados en su momento por Espinoza, Montero y Parra (2013) para el periodo 2007-2011, los cuales arrojaban una cantidad total de 1552 proyectos, según su tipología, tal y como se muestra en la Tabla 3 subsiguiente.

Tabla 3. Recursos aprobados por tipo de proyecto en el periodo 2007-2011. En miles de millones de colones

Tipología	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Infraestructura comunal	646	1.210	1.845	1.159	792	5.652
Infraestructura vial	487	906	1.392	1.232	609	4.626
Deportes y recreación	323	606	1.073	938	496	3.480
Compra y mobiliario y equipo	314	434	942	719	329	2.738
Educación	174	195	681	131	270	1.451
Compra de bienes inmuebles	326	469	158	---	460	1.413
Salud	6	226	391	52	73	748
CEN-CINAI	28	108	153	65	171	525
Seguridad Comunitaria	3	10	154	134	53	354
Infraestructura de servicios públicos	27	29	86	198	---	340
Compra de terreno	---	---	---	333	---	333
Arte y cultura	15	74	78	33	---	200
Industria y comercio	28	6	84	50	7	175
Ornato y ambiente	---	47	---	---	33	80
Compra de vehículo	43	---	10	13	---	66
Turismo	---	---	---	---	43	43
Tecnología	---	11	---	2	30	43
Compra de maquinaria	---	---	---	39	---	39
Aseo y ornato	---	---	5	---	---	5
Total	2.420	4.331	7.052	5.142	3.366	22.311

Fuente: Espinoza, Montero y Parra (2013, 145).

² Para mayor información puede consultarse el siguiente enlace: https://unfccc.int/es/kyoto_protocol

La desagregación anterior reitera que los proyectos dirigidos a cuestiones de rédito económico no son la mayoría, y si bien esto en un principio no resulta cuestionable, ya que las ADC presentan necesidades de diversa índole que deben satisfacer primero, como lo puede ser el mejoramiento en sus rutas de acceso al cantón o localidad, tampoco debe perderse de vista que toda comunidad costarricense tiene la potestad y responsabilidad de identificar y canalizar sus recursos innatos y potenciar su propia riqueza.

Los proyectos productivos

Según lo apuntado en líneas precedentes, dentro del financiamiento a las ADC se cuenta una tipología de esencia socioeconómica, la cual aglutina proyectos que proveen un rédito económico para la misma organización, y que a su vez se redistribuirían en el entorno comunal. A continuación, se rescatan algunas de esas propuestas y sus especificidades.

✓ La Mutual de Desarrollo Comunal.

Esta fue gestada desde la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CNADC), por lo que en 1997 el CNDC aprobó una transferencia de 12 millones de colones, repartidos en partes iguales para cada ADC que servían de fundadoras (DINADECO, 1998). No obstante, dada la inexistencia de registros sobre la gestación, desarrollo y ocaso de la iniciativa a nivel de la propia institución, no es posible agregar mayores detalles sobre el desenvolvimiento de esta.

De esta forma, resultó materialmente imposible acceder a, por ejemplo: las proyecciones financieras que preveían no solo la necesidad de activar un proyecto de esta naturaleza, sino en cuanto a la capacidad instalada para ponerlo en práctica —sobre todo, en lo que a capital humano versado en gestión financiera se refiere—, ni sobre el impacto que tendría a nivel de otras variables como: beneficios financieros para las organizaciones comunales usuarias de los servicios mutuales, apoyo a iniciativas gestadas por las organizaciones usuarias, generación de empleo directo e indirecto a nivel regional o nacional, impacto en el mercado doméstico como sujeto dinamizador de la economía, entre otras.

✓ Compra de mobiliario y equipo para planta procesadora de lácteos.

El proyecto fue promovido por la ADI de Limoncito de Coto Brus y consistía en la compra de mobiliario y equipamiento para la planta procesadora de lácteos, propiedad de la misma organización comunal.

El monto financiado ascendió a ¢62.884.271,00, pero se solicitaron en un primer instante ¢100.303.241,40, al requerirse financiamiento para adquirir desde equipo de cómputo portátil y de escritorio, impresora y muebles como sillas y archivadores, hasta una descremadora, paneles solares y un vehículo tipo pick up. Resulta importante apuntar que en el expediente creado consta la solicitud de documentos como Estados Financieros auditados

y Flujo de Efectivo proyectado, salvo que ninguno de estos fue motivo de un análisis financiero que demostrara la viabilidad del proyecto. Por otro lado, cuando en un momento se responde a la consulta Problema o necesidad comunal a resolver, entre los argumentos plasmados por la organización se indica lo siguiente:

Es tan así que las proyecciones de arranque con elaboración de productos lácteos eran de 600 litros semanales para un total mensual de 2400 litros pensando que en el mes de julio de 2015 se podría estar recibiendo 1000 litros semanales, para un total mensual de 400 litros y en dos semanas de elaboración se superaron las metas y se comenzó a recibir 5000 litros semanales para un total aproximado de 20000 litros mensuales. Al de hoy se cuenta con algunos nichos de mercado para los productos y varios productores a nivel de cantón han entregado los requisitos correspondientes para convertirse en futuros proveedores de materia prima (DFC-DINADECO, 2017a, 58).

De la anterior transcripción se extrae la perspectiva halagüeña que mantenía el grupo comunal respecto a su proyecto, aun y cuando se basaban en varios supuestos para así plantear su solicitud. A propósito de *la Recomendación final* incluida en el documento: DICTAMEN DEL PERFIL DEL PROYECTO (DICT-FC-223-2017) resultó laxa, señalando únicamente que «este Departamento considera que cumplen con los requisitos administrativos de Compra de Mobiliario y Equipo para ser aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, a excepción de las actividades no financiables, en la compra e instalación de paneles solares, queda a su consideración la aprobación y el monto a otorgar» (2017a, 73).

- ✓ Construcción de albergue-estación de trabajo de campo San Luis.

Conforme al expediente del proyecto (DFC-DINADECO, 2017b), la obra financiada con un valor de ¢146.340.777,95 consistía en un edificio de dos plantas con un total de 410,19 m², disponiéndose en la primera planta la recepción, comedor, cocina, alacena, batería de baños, bodega, dormitorios y pasillos; la segunda planta era similar, pero se agregaba ahora una lavandería y terraza. El objetivo de la obra era solventar la carencia de un inmueble en el cual se pudieran realizar diversas actividades como: recreación por medio de senderos y miradores, programas de investigación biológica y cultural, programas de educación con énfasis en medio ambiente y producción agropecuaria; pretendiendo en lo futuro ampliar la infraestructura y cubrir requerimientos especiales, por ejemplo, hospedajes para personal de docencia y coordinación de los programas que los visitan, aulas y espacios de laboratorio.

El ingreso reportado del inmueble para el 2019 fue de ¢7.050.000,00, dado su uso por alrededor de 120 personas, concretando actividades como convivios comunales, talleres de capacitación de primeros auxilios y reuniones de organizaciones no gubernamentales norteamericanas. Por otro lado, les fueron solicitados documentos que reflejaran la posición

contable de la asociación en un momento determinado, pero sin mayores valoraciones ni aplicación de indicadores de ningún tipo.

- ✓ Compra de un autobús para brindar servicio de transporte de turismo y especiales.

Tanto la esencia como la valoración de esta solicitud de financiamiento (¢130.000.000,00) generada por la ADI de San Juan de Barbacoas de Puriscal presenta diferencias para con las anteriores. Por ejemplo, en este caso se trataba de una actividad ya en funcionamiento y regulada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) a través del Consejo de Transporte Público (CTP), teniendo asignada esa ADC la ruta 148-A, pero hasta ese momento se contaba sólo con dos unidades (DFC-DINADECO, 2017c).

Más aún, la sujeción de la comunidad hacia esa actividad es alta, al conectar dos puntos del cantón de Puriscal, desde San Juan de Barbacoas hasta el centro de dicho cantón. Y aunque el proyecto fue inicialmente planteado como *Compra de un autobús para brindar servicio de transporte de turismo y especiales*, no se ubicaron argumentos sobre cómo se llevaría a cabo esta otra actividad alterna, ni su impacto social o financiero, aún y cuando, en esencia, sí ostenta un importante valor social, al tratarse de las personas que dependen de la existencia del servicio para acceder a puntos geográficos de su interés, y desplazarse hacia sus trabajos, centros médicos, de estudio, puntos comerciales (supermercados, farmacias, librerías), entre otros.

Otra característica que distingue este proyecto de los anteriores radica en su análisis, por cuanto en un momento se indicó que:

Analizando el flujo proyectado de ingresos y gastos, se observa cómo el proyecto del nuevo autobús, genera una rentabilidad positiva, desde el primer mes de operaciones. El análisis de la Tasa interna de retorno (TIR) nos dice que la tasa de descuento de los flujos del proyecto es muy superior a la tasa de mercado. Con una TIR de 41.58%, en comparación a una tasa de mercado, por inversión de recursos, de un 12%, se tiene un VAN mayor a cero, es decir, el valor actual de los flujos que producirá el proyecto son superiores realizando la inversión en la compra del autobús. (DFC-DINADECO, 2017c, 97)

Así, se enuncia una supuesta valoración por medio de razones financieras, aunque no se incluyen muestras sobre la aplicación de las fórmulas utilizadas para demostrar dicha panorámica (resultados). Por lo que, si bien en este caso sí fueron, aparentemente, de provecho los estados financieros de la organización, no figuran mayores muestras de su funcionalidad.

- ✓ Adquisición de un tractor nuevo para el tajo.

La ADI de Aguas Zarcas de San Carlos —acreditada ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) como pequeña empresa—, ya ostenta como actividad

económica la extracción y comercialización de material de cantera (piedra, arena), que resulta indispensable para labores constructivas, de ahí que se solicitaba apoyo —sin contraprestación— para adquirir un vehículo tractor y realizar la extracción de 7500 m³ de material en un área de 10 hectáreas concesionadas, con el objetivo de evitar la carga financiera que supone el alquiler de dicha maquinaria (DFC-DINADECO, 2017d).

El perfil del anteproyecto muestra un interés genuino de la organización para con su área de influencia, señalando varias iniciativas en las que ha colaborado para el desarrollo autóctono, tales como las siguientes:

- ✓ Proyectos de infraestructura vial: construcción de puente de comunica Maxi Palí con la Plaza de deportes, limpieza, construcción de aceras, encunetado y alcantarillado, instalación de postes de electricidad y rondas de áreas comunes, todas estas concretadas en las rutas centrales y aledañas de Aguas Zarcas; construcción de aceras y mejoramiento de puntos de acceso a personas con discapacidad en el área cercada a la Iglesia Católica.
- ✓ Actividades de interés social, deportiva y cultural: administración del cementerio, contribución al logro del Festival de las Artes Estudiantil, facilitación del salón multiuso y mantenimiento de la plaza de deportes.

Llegados a este punto, podría inferirse que los recursos logrados con la compra del vehículo tractor (por un costo de ₡131.712.000,00) serían vertidos en el desarrollo de la localidad, tal y habían sido invertidos todos los anteriores. De igual manera, se utilizaron —aparentemente— los indicadores producto de las razones (financieras) aplicadas a los estados financieros de la ADI, pero sin muestras de cómo fueron aplicadas las fórmulas respectivas. De especial interés resultan las Observaciones incluidas en el documento: DICTAMEN DEL PERFIL DEL PROYECTO (DICT-FC-115-2017) que indica al final:

Considerando un flujo proyectado de ingresos y gastos a 5 años, y asumiendo que habrá un aumento, tanto en costos como en ingresos, de 10% anual, se observa cómo el proyecto de compra de nuevo tractor de oruga, genera una rentabilidad positiva, desde el primer año de operaciones. El análisis de la Tasa interna de retorno (TIR) nos dice que la tasa de descuento de los flujos del proyecto es muy superior a la tasa de mercado. Con una TIR de 16%, en comparación a una tasa de mercado, por inversión de recursos, de un 12%, se tiene un VAN positivo a partir del 5 año, es decir, es el tiempo que tomaría recuperar la inversión, si se estuviera financiando con recursos reembolsables (DINADECO-DICT-FC, 2017d, 185).

Al menos dos aspectos deben extraerse de la transcripción de arriba; uno de ellos es la conjetura en la que se incurre cuando se asume que habrá aumentos en los ingresos, argumento que debió ser motivo de cuestionamiento y mayor análisis por parte del Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO, al tratarse de recursos sin contraprestación que provienen de la Hacienda Pública, sujetos al escrutinio público y la

rendición de cuentas. El otro detalle observable es que, en esta ocasión no solo se brindan valoraciones técnico-financieras que permiten colegir un verdadero uso de los estados financieros de la organización para determinar la viabilidad del proyecto, sino que también se brindan ciertas aclaraciones sobre su significado. Por el contrario, se obvió en el expediente analizado, la demostración de que fueron ciertamente aplicadas las fórmulas para arribar a ese escenario de inversión, persistiendo entonces la duda sobre la metodología aplicada y los propios resultados obtenidos.

- ✓ Compra de excavadora de orugas.

Este proyecto, gestado por la ADI Asentamiento campesino El Indio de Guápiles, guarda similitud con el presentado anteriormente, ya que pretendía la compra de una excavadora hidráulica de orugas y así operar con mayor margen de ganancia la concesión que mantienen en el Río Chirripó para extracción de materiales tales como arena, piedra bola, lastre, etc., (DFC-DINADECO, 2018). Tal concesión, ha enfocado las ventas en las diferentes empresas productoras de piña y banano de la zona, dado que estas brindaban mantenimiento a sus caminos internos, al igual que reciben solicitudes de aquellos mismos materiales por parte de las Municipalidades de Pococí y Sarapiquí.

Los objetivos específicos del proyecto —previendo que sería de beneficio directo a 546 personas afiliadas a la ADI e indirecto para 130.000 habitantes del cantón de Pococí— se enlistaron de la siguiente manera:

- ✓ Generar mayor ingreso económico para sostenibilidad de los tajos, reduciendo el alto costo operativo por la extracción y cargas.
- ✓ Reutilizar de sus ingresos generados para el mantenimiento de la excavadora de oruga.
- ✓ Hacer uso del 30% de su utilidad para el desarrollo de proyectos comunitarios, tanto sociales como culturales y de infraestructura.
- ✓ Utilizar la excavadora de orugas en caso de emergencias para canalizaciones de pasos de alcantarillas, según sea necesario (DFC-DINADECO, 2018).

Tal y como se indica en los proyectos financiados y presentados en párrafos precedentes, se denota la inclusión de los estados financieros de la asociación, y desde ya, puede asumirse que esos datos se dedicarían al análisis de un proyecto del ahora analizado —por un monto finalmente autorizado de $\text{¢}125.864.200,00$ —, considerando la proyección de ingresos por ventas de materiales indispensables para la construcción, incorporada en el respectivo expediente. En su defecto, el DICTAMEN DEL PROYECTO (DICT-FC-111-2018) no hace mención alguna sobre la utilización de tales datos para determinar así la conveniencia e impacto del proyecto y, consiguientemente, contar con un mayor margen de seguridad sobre el buen uso que tendrían los recursos públicos invertidos.

Aún y cuando hasta aquí se han presentado detalles que demuestran el financiamiento de proyectos comunales mediante recursos que emanan desde la Hacienda Pública, actualmente no se dispone de una metodología analítica³, si no puntual, al menos que reconociera las particularidades de un proyecto comunal, que por su naturaleza tiene un impacto socioeconómico distinto al que pudieran aquilatar otras metodologías. En esa sintonía, la institución no ha considerado atemperar el esquema dispuesto por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Promoción Social (ILPES) (2009), apéndice de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), mediante su Guía para la presentación de proyectos (2009) que, aún y dada la esencia y orientación en torno a la planificación del desarrollo de ese instituto, dicho instrumento debe traducirse antes a las posibilidades de comprensión y aplicación por los funcionarios de DINADECO y de la dirigencia comunal, ya que esta última quedaría sometida a su cumplimiento, y en la generalidad, presenta bajos niveles de escolaridad.

Tampoco se aplican otros esquemas valorativos como el instaurado bajo el alero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, dado su rango de cobertura para la región americana, su apoyo a iniciativas de apoyo social y el consiguiente análisis que deben hacer de las mismas –a las que por cierto denominan *proyectos de desarrollo*, dado su consiguiente impacto en las condiciones socioeconómicas–, bien podrían tratar de acoplarse a la realidad de lo analizado en DINADECO, al menos en cuanto a las siguientes características:

- ✓ Diversidad de interesados: los proyectos incluyen las personas o empresas (stakeholders) que tienen distintas necesidades, expectativas, demandas, niveles de influencia e interés en el proyecto y requieren una estrecha comunicación y negociación para lograr acuerdos en los ámbitos económicos, políticos, sociales, ambientales, de género, etcétera.
- ✓ Sostenibilidad: los proyectos de desarrollo buscan un impacto a largo plazo, ya que la mayoría de ellos se enfoca en los cambios socioeconómicos o ambientales que no siempre muestran resultados inmediatos al finalizar y que suelen tomar más tiempo en materializarse. Por este motivo, surge la necesidad de monitorear esos cambios después del cierre del proyecto.
- ✓ Retorno social: los proyectos de desarrollo son comúnmente llevados a cabo a partir de las necesidades de la(s) comunidad(es) beneficiaria(s) y surgen de una estrategia de desarrollo económico y social del país. Se enfocan en mejorar las condiciones de vida, el medioambiente, y en obtener un retorno social, aspecto que no está necesariamente presente en la evaluación de los proyectos privados o corporativos (BID, 2015).

³ Solo se dispone de un cuerpo de requisitos a cumplir por parte de las ADC, y que fuera publicado en el Alcance Digital 65 del Diario Oficial La Gaceta 81 del 28 de abril del 2016.

Cabe referirse también a la propuesta proyectiva de Pichardo (1997), basada en el campo de la planificación y programación social, considerando elementos teórico-metodológicos identificados con la realidad nacional, como la planificación regional o las etapas inherentes a derroteros con impacto nacional como: diagnóstico (situacional), formulación, ejecución, evaluación y ajuste, reconociendo además que esta secuencialidad se desprende del ligamen Plan-Programa-Proyecto, donde el primero corresponde al Plan Nacional de Desarrollo⁴, formulado desde las esferas gubernativas superiores. En su defecto, ésta tampoco es conocida por el funcionariado de la Dirección Nacional aquí referida.

Conforme lo anterior, la ausencia de un esquema metodológico que valore de mejor forma los proyectos comunales financiados a través de DINADECO, riñe con lo prescrito en el artículo 9 inciso g) del Reglamento a la Ley 3859, que establece dentro de los deberes de quien ejerza la Dirección Nacional, entre otros: «Presentar al Consejo Nacional las solicitudes de financiamiento de proyectos comunales y **estudios de factibilidad** para su aprobación, así como las recomendaciones técnicas para el buen uso y administración de los fondos, públicos y (o) privados, nacionales y (o) extranjeros, disponibles para el financiamiento de proyectos comunales de las asociaciones de desarrollo y de los organismos de grado superior». (Ministerio de Gobernación, 1998)

Finalmente, la Contraloría General de la República (CGR), según sus responsabilidades constitucionales para con el uso de los dineros públicos, identificó las siguientes falencias sobre la gestión desarrollada por DINADECO, las cuales son observables en las Tablas 4, 5 y 6 ubicadas a continuación, demostrando que entre 2011 y 2017 el ente contralor no solo ha dado seguimiento al tema de distribución de recursos públicos mediante los proyectos comunales, sino que detecta la persistencia de yerros a lo interno, atentándose así con la continuidad de ese apoyo estatal, lo que tendría un efecto negativo en la vida comunal del país.

⁴ Este se concibe como la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública, y para mayor claridad, tómesese en cuenta la siguiente acepción:

Marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, que define las acciones estratégico/funcionales que delinean el funcionamiento de todo el Sistema de Administración Pública para promover el desarrollo integral del país, por ejemplo, por medio de la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos, estrategias y metas derivadas de la capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, y que han sido fijadas a nivel nacional/global, regional o sectorial (Bolaños 2019, 11).

Tabla 4. Falencias detectadas por la CGR en materia de gestión de proyectos según Informe Nro. DFOE-DL-IF-21-2011

- ✓ No se cuenta con indicadores de gestión para verificar el correcto uso de los fondos públicos y cuantificar el valor agregado al desarrollo socioeconómico del país, respecto de la ejecución de los recursos y con ello, garantizar una mejor calidad de vida a la población.
- ✓ Distribución desigual entre Fondos e inequidad en la distribución entre las regiones que comprende DINADECO.
- ✓ Escasas las propuestas de tipo empresarial o productivo, de capacitación o compra de maquinaria y equipo, presentadas para la aprobación respectiva del Consejo Nacional.
- ✓ Falta de criterios para la aprobación de iniciativas comunales, entre los que pueden citarse: determinación clara y mensurable de personas beneficiadas con la puesta en operación del proyecto, o incluso, la relación entre éste y los objetivos nacionales de desarrollo.
- ✓ Ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, referenciado en el Plan Nacional de Desarrollo, como criterio ineludible para la asignación de recursos hacia actividades que potencien el desarrollo local.
- ✓ Simple verificación de la documentación presentada para acceder al Fondo de proyectos, sin un análisis del contenido de los estudios técnicos, presupuestos del proyecto o avalúos, cuando corresponde. Además, en lo que respecta a los proyectos empresariales o productivos, se omite la presentación del respectivo estudio de factibilidad.
- ✓ Una considerable cantidad de recursos provenientes del Fondo por girar se emplea en actividades que no tienen una relación directa con actividades y proyectos que fomenten el desarrollo socioeconómico de las comunidades.

Fuente: información extraída de CGR (2011).

Tabla 5. Falencias detectadas por la CGR en materia de gestión de proyectos según Informe Nro. DFOE-DL-IF-18-2012

- ✓ Faltan acciones de control que garanticen de manera razonable el uso eficaz de los recursos transferidos a las ADC, en procura del desarrollo socioeconómico de las comunidades.
- ✓ Se han financiado obras inconclusas, abandonadas o ejecutadas parcialmente, terrenos, proyectos fallidos de índole productiva y de infraestructura.
- ✓ Igualmente, se han financiado edificaciones comunales, juegos infantiles (play ground), redondeles, compra de mobiliario y equipo diverso e iniciativas productivas financiadas que, más bien, plantean dudas acerca de su contribución efectiva y sostenida al desarrollo socioeconómico de las comunidades.
- ✓ Propiedades adquiridas con un costo más de ₡1000 millones que no se han utilizado para los fines propuestos.
- ✓ Ausencia de asistencia técnica a las ADC, la cual se definió en ese mismo informe como: «Un proceso coordinado que busca la implementación de técnicas administrativas y de gestión, por medio de la transferencia o adaptación de ideas, conocimientos, prácticas, tecnologías o aptitudes; que permitan el desarrollo de las organizaciones y la mayor participación de la comunidad para generar un producto o resultado final. Este proceso debe ser de ayuda para que las organizaciones se desarrollen por sí mismas y debe ir acompañado de un seguimiento y evaluación, los cuales se documentarán para garantizar la futura réplica de buenas prácticas» (2012, 22).
- ✓ Falta de efectividad de las actividades de planificación, control y evaluación que le corresponde desarrollar al Consejo Nacional -órgano concedente de los recursos- y en segundo lugar a DINADECO -ente rector- del movimiento comunal costarricense.

Fuente: información extraída de CGR (2012).

Tabla 6. Falencias detectadas por la CGR en materia de gestión de proyectos según Informe Nro. DFOE-DL-IF-00006-2017

- ✓ Atrasos en la asignación al personal responsable de verificar perfiles de proyectos que suman un aproximado de ¢13.530 millones de colones.
- ✓ Sistemas de información inefectivos para apoyar el análisis oportuno de los proyectos presentados.
- ✓ Financiamiento de proyectos con años de atraso, en detrimento de nuevas propuestas recibidas.
- ✓ Proyectos financiados aún pendientes de liquidar con base en el plazo previsto en la normativa actual.
- ✓ Débil coordinación interdepartamental para liquidar oportunamente los recursos transferidos a las ADC.
- ✓ Incumplimiento de disposiciones, instructivos y Manuales de procedimientos internos por parte de las mismas dependencias de la institución.

Fuente: información extraída de CGR (2017).

Nótese, entonces, que a pesar de que los proyectos que se han gestado a lo largo de la historia de la Ley 3859 impactan directa y positivamente en la capacidad de autogestión de las comunidades nacionales, proveyéndoles de recursos para poner en práctica actividades de emprendedurismo que a su vez tengan un efecto derrame en la comunidad, la carencia de metodologías de análisis para este tipo de iniciativas presentan un sesgo por su falta de criterios de selección técnico-científico y su consiguiente financiamiento a través de fondos públicos, aunado a debilidades propias de la gestión administrativista de la Dirección Técnica Operativa y demás dependencias de DINADECO. Carencias todas ellas señaladas por la Contraloría General, según las tres Tablas anteriores y que urgen solventar, ya que ponen en entredicho la institucionalidad de la propia DINADECO como ente propulsor y fiscalizador de las ADC, la existencia del movimiento comunal costarricense en sí y, por supuesto, el uso que se le brinda a los recursos públicos en tiempos de contingencia fiscal decretada por el Gobierno de la República.

La imposible ociosidad de los recursos girados a las ADC

Abonando al mejor uso de los recursos transferidos a las ADC para el apoyo del comunalismo, se tiene que mediante el Decreto Legislativo 9371 se promulgó la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, prescribiendo que los recursos que se encuentran sujetos al principio constitucional de Caja Única del Estado, sobre los que no se demuestre el cumplimiento de los objetivos y las metas en tiempo y forma, constituirán superávit libre al cierre de cada ejercicio económico, debiendo ser ejecutados por la entidad correspondiente —entiéndase las ADC— en un período máximo de dos años, a partir del dictamen declarativo del superávit libre emitido por la Autoridad Presupuestaria del

Ministerio de Hacienda. En caso de que no se ejecuten en ese plazo, deberán ser devueltos al presupuesto de la República para destinarse a la amortización de la deuda interna y externa de la Administración Central.

Consecuentemente, la operacionalización de aquellas disposiciones significó un extenso periplo entre DINADECO, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y la Tesorería Nacional (TN), por cuanto estas últimas afirmaban que todo recurso transferido hacia las ADC y no ejecutado al 31 de diciembre de cada año, automáticamente se convertía en un superávit libre, conforme la terminología incrustada en aquella ley, y, por defecto, debía ser ejecutado en el lapso perentorio ahí dispuesto, o bien, devolverse a la Caja Única administrada por la Tesorería Nacional. Por su parte, DINADECO aseguraba que el periodo anual comprendido entre la transferencia de los recursos a las organizaciones comunales y la liquidación total de esos recursos no es coincidente con el periodo anual del Presupuesto Nacional, o sea, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Todo lo anterior motivó un entrecruzamiento de criterios entre las instancias antes mencionadas durante el periodo 2016-2018, así como la solicitud de intermediación de la Dirección General de Presupuesto Nacional (Oficio DGPN-0591-2017) y de la Procuraduría General de la República (Dictámenes C-167-2017 y C-246-2017) para dilucidar el tema, agotándose la polémica por conducto de la Comisión de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público y su criterio DGPN-CCPSP-001-2018. Esto hizo que se declarara únicamente los recursos del Fondo por Girar como superávit libre y, a su vez, se instruyó a DINADECO a conminar a las ADC para que en lo consiguiente ejecuten en un plazo máximo de dos años cualquier monto aún visible al 31 de diciembre en la Caja Única del Estado.

Conclusiones

Según lo previamente indicado, el comunismo resulta de una combinación de elementos sociales y económicos que logran traducir las necesidades comunales latentes en realidades que potencian el mejoramiento en la calidad de vida de la ciudadanía en todo el territorio nacional. Su principal vía de financiamiento desde el Presupuesto de la República ha sido el Impuesto sobre la Renta, mediante el cual se establecieron tanto mecanismos distributivos denominados Fondos, hasta convenios bancarios que propulsaran también las iniciativas de las ADC, esquematizadas como proyectos de mayor o menor envergadura.

No obstante, los recursos que por concepto de Impuesto sobre la Renta le corresponderían anualmente al movimiento comunal se encuentran lejos de alcanzar las proyecciones realizadas por el personal de DINADECO, tanto así, que a la fecha sólo alcanza la tercera parte de lo que realmente le pertenece según la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad 3859. Y si bien la Sala Constitucional del Poder Judicial falló positivamente sobre esta tesis (girarles la totalidad de lo que efectivamente les corresponde), los argumentos técnicos o políticos a favor y en contra persisten. En su defecto, aumenta la brecha entre los

recursos (aún) pendientes de otorgárseles a las comunidades por conducto de las ADC para materializar *su* desarrollo y, lo efectivamente transferido.

Valga rescatar la variedad de proyectos de beneficio comunal que sí han logrado ser financiados, aunque no siempre han coincidido los números generados por la instancia respectiva y los identificados por personal de investigación e instancias fiscalizadoras, abriéndose entonces la discusión sobre qué nivel desarrollo se logra puntualmente en las comunidades a través de la Hacienda Pública. Discusión que, como pudo detallarse, abarca los denominados proyectos socioproductivos, mismos que no son realmente sujetos de un análisis previo que arroje claridad sobre su impacto económico-social y su aprovechamiento sobre los limitados recursos públicos; incluso la Contraloría General de la República en un periodo seis años generó tres grandes fiscalizaciones sobre dicho uso, apuntando falencias que aún hoy siguen tratando de solventarse por aquella institución pública. Falencias que en gran parte son el resultado de una ausencia de metodologías –con carácter técnico-científico– claras y concisas, que examinen las iniciativas desde un enfoque verdaderamente comunal, no solo economicista o de mera contraprestación de lo girado.

Además, se aclaró que la normativa hacendaria actual brinda un mayor espacio de tiempo para concretar los proyectos comunales financiados por medio del Fondo de Proyectos, cerrando aún más la posibilidad de malograr estos por una posible e incorrecta previsión temporal, la cual, más bien, debería detectarse, se reitera, si se contara con una metodología para la valoración de proyectos ajustado a la realidad comunal.

Finalmente, resulta imprescindible apuntar que la investigación llevada a cabo permitió conocer un tipo de desarrollo nacional que pasa generalmente desapercibido por instancias gubernativas, universitarias, investigativas, periodísticas y por la opinión pública en general. Esto es a todas luces una contradicción en el esquema social del estado costarricense, aparentemente destinado y construido para lograr una mejor distribución de la riqueza, siendo entonces imprescindible la pregunta: ¿qué mejor forma de distribuir la riqueza nacional captada por vía de impuestos, que su consiguiente distribución entre las comunidades a fin de solventar sus necesidades según criterios de urgencia y equidad?

Si la respuesta a dicha pregunta, que no es otra que el comunalismo costarricense y la labor de DINADECO como su instancia propulsora, ya hubiese sido interiorizada por las autoridades presidenciales y legislativas, se lograría una mejor canalización de los recursos hacendarios e interinstitucionales para apoyar ese desarrollo autóctono. Porque el desarrollo de cada nación nace, crece y se fortalece desde sus comunidades; y para el caso de Costa Rica, no es un desarrollo espontáneo que viene desde fuera, sino que se concibe y plasma por la laboriosidad de sus comunidades, que, agrupadas en ADC, no espera a que un gobierno (magnánimo, clientelista o verdaderamente democrático y transparente, nacional o municipal, y en ocasiones impedido por razones presupuestarias), solucione todas sus carencias sobre vivienda, recreación, deporte, salud, medio ambiente, generación de empleo, vías de acceso, etc.

Por correlato, se enfatiza que, si la respuesta a aquella pregunta ya cuenta con una respuesta desde el marco de la legalidad y la institucionalidad pública, solo resta que las diferentes autoridades reflexionen sobre el apoyo que se le debe a este tipo desarrollo, que, es por el cual existe el estado costarricense y su conglomerado de instituciones ministeriales, descentralizadas, universitarias y municipales.

Apoyo financiero: Comisión de Investigación y Extensión de la Escuela de Ciencias de la Administración, UNED, Costa Rica.

Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1967. *Expediente Legislativo 2609-Proyecto de Ley sobre desarrollo integral de la comunidad*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1971. «Reforma a Ley sobre desarrollo integral de la comunidad N° 4890». http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para_m1=NRM&nValor1=1&nValor2=5649&nValor3=5991&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2016. «Ley de eficiencia en la administración de los recursos públicos N° 9371». http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaLeyes.aspx
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2017. «Expediente Legislativo 21.595-Proyecto de Ley de eficiencia en la asignación del gasto público». http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2019. «Expediente Legislativo 21.568-Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020». http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. *Material del curso: Gestión de Proyectos de Desarrollo. Capítulo I. Introducción a la gestión de proyectos e inicio del proyecto*. Estados Unidos de América, Washington DC: BID.
- Bolaños, Rolando. 2019. *Planificación presupuestaria en Costa Rica. Observaciones de avance*. Alemania: Editorial Académica Española.
- Cayetano, Jorge. 1986. «Algunos antecedentes y fuentes para el estudio del desarrollo comunal». *Revista ABRA*, 4 (3-4): 97-113. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4712>
- Castillo, María José. 2017. «El desarrollo comunitario: análisis de la ejecución de los proyectos comunitarios financiados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO». *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 72: 125-139. <http://ojs.icap.ac.cr:8012/ojs/index.php/RCAP/article/view/120>
- Contraloría General de la República. 2004. *Criterio sobre las justificaciones contenidas en el oficio N° AJ-019-04 DGPN en relación con las transferencias realizadas al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad en el año 2003 con prescindencia*

- de requisitos establecidos en las correspondientes leyes de presupuesto. FOE-GU-152-2004 (4438). San José, Costa Rica. Mimeografiado.*
- Contraloría General de la República. 2011. *Informe sobre la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad Nro. DFOE-DL-IF-21-2011*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Contraloría General de la República. 2012. *Informe sobre la ejecución de proyectos comunales financiados con recursos transferidos por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad Nro. DFOE-DL-IF-18-2012*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Contraloría General de la República. 2017. *Informe de carácter especial acerca de la gestión realizada por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad respecto del control de la ejecución de los proyectos comunales financiados con recursos del presupuesto de la República Nro. DFOE-DL-IF-00006-2017*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Despacho del Ministro de Hacienda. 2015. *Oficio DM-0732-2015*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Despacho del Ministro de Hacienda. 2016. *Oficio DM-0694-2016*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Despacho del Ministro de Hacienda. 2017. *Oficio DM-0628-2017*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Despacho del Ministro de Hacienda. 2018. *Oficio DM-0985-2018*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Despacho del Ministro de Hacienda. 2019. *Oficio DM-0060-2019*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- DINADECO (Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). 1998. *Memoria Movimiento Comunal 1994-1998*. San José, Costa Rica: DINADECO
- DFC-DINADECO (Departamento de Financiamiento Comunitario- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). 2017a. *Expediente 65-BRU-SP-17*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- DFC-DINADECO (Departamento de Financiamiento Comunitario- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). 2017b. *Expediente 62-BRU-SP-17. Tomo I*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- DFC-DINADECO (Departamento de Financiamiento Comunitario- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). 2017c. *Expediente 64-MET-SP-17*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- DFC-DINADECO (Departamento de Financiamiento Comunitario- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). 2017d. *Expediente 60-NOR-SP-17*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- DFC-DINADECO (Departamento de Financiamiento Comunitario- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). 2018e. *Expediente 63-CAR-SP-18*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Dirección General de Presupuesto Nacional. 2005. *Oficio DGPN-AJ-137-2005*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Dirección General de Presupuesto Nacional. 2016. *Oficio DGPN-0422-2016*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

- Dirección General de Presupuesto Nacional. 2017. *Oficio DGPN-0337-2017*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Dirección General de Presupuesto Nacional. 2018. *Oficio DGPN-0019-2018*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Espinoza, Katherine, Viviana Montero, y Kimberly Parra. 2013. «Gestión financiera de los recursos asignados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad». Memoria de Seminario de Graduación, Universidad Nacional, Costa Rica.
- ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social). 2009. *Guía para la presentación de proyectos*. México: Siglo XXI.
- McLennan, Blythe. 2009. «Opportunities and challenges for the pursuit of sustainability under globalization: A study from Costa Rica». Tesis Doctor of Philosophy, Department of Earth and Atmospheric Sciences, University of Alberta. <https://doi.org/10.7939/R3N94C>
- Ministerio de Gobernación. 1976. «Reglamento al artículo 19 de la Ley sobre desarrollo de la comunidad, Decreto Ejecutivo 6193-G». http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=20218&nValor3=89647&strTipM=TC
- Ministerio de Gobernación. 1993. «Reglamento al artículo 19 de la Ley sobre desarrollo de la comunidad, Decreto Ejecutivo 22453-G». Ministerio de Gobernación. 1976. Reglamento al artículo 19 de la Ley sobre desarrollo de la comunidad. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=20218&nValor3=89647&strTipM=TC
- Ministerio de Gobernación. 2005. «Reglamento al artículo 19 de la Ley sobre desarrollo de la comunidad, Decreto Ejecutivo 32959-G». http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=55449&nValor3=60759&strTipM=FN
- Ministerio de Hacienda. 2007. «Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado, Decreto Ejecutivo 33950-H». http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=60962&nValor3=68938&strTipM=FN
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 1997. «Protocolo de Kioto». https://unfccc.int/es/kyoto_protocol
- Pichardo, Arlette. 1997. *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales*. Buenos Aires, Argentina: LUMEN/HYMANITAS.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. 2003. *Resolución 2003-08470*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.