

# El desarrollo comunitario: análisis de la ejecución de los proyectos comunitarios financiados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO\*

\*Este artículo es resultado del trabajo de investigación "Propuesta metodológica basada en estándares internacionales, para administrar la ejecución de los proyectos comunales financiados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO". Tesis de maestría no publicada, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), San José, Costa Rica.

Investigadora\*\*

MSc. María José Castillo Carmona

\*\*Investigadora: Castillo, M. Máster en Relaciones Internacionales con énfasis en Negocios Internacionales, y Máster en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Gerente Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico:  
[mcastillo@icap.ac.cr](mailto:mcastillo@icap.ac.cr)

Recibido: 21 de noviembre de 2016  
Aprobado: 12 de diciembre de 2016

## Resumen

El desarrollo comunitario en Costa Rica, cuenta con el apoyo directo de la Dirección Nacional de Desarrollo, DINADECO; la organización de las comunidades en sus Asociaciones de Desarrollo, es el puente para el financiamiento y ejecución de proyectos para el bienestar común. Sin embargo, muchos de los proyectos poseen limitaciones por las diferenciaciones regionales, académicas y profesionales de las personas que ejecutan los proyectos en las comunidades.

## Palabras claves

Desarrollo comunitario, Asociaciones de desarrollo, DINADECO.

## Abstract

The community-based development in Costa Rica counts with the direct support of the National Department of Community Development, DINADECO; the organization of the communities within their Development Associations constitutes the bridge towards project financing and execution for the common welfare. However, many of the projects have limitations because of the regional, academic and professional differences that are found among the persons in charge of the execution of the projects within the communities.

## Key words

Community-based development, Development Associations, DINADECO.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) advierte que "todos los estados tradicionales o recientemente independientes; pueden promover políticas para el rápido progreso social y económico y mejorar así los estándares de vida de sus poblaciones" (ONU, 1945. Conferencia de San Francisco). Ezequiel Ander (1980, p. 49), añade dos conceptos adicionales, equilibrado e integral, señalando que para lograr un desarrollo en esta vía se requiere de tres requisitos básicos:

- a. Desarrollo armónico e indivisible: implica el crecimiento equilibrado de todos los sectores y aspectos de la vida nacional: lo político, lo económico, lo social, lo administrativo, lo cultural, etc, y no el crecimiento de uno en detrimento del otro. Además, implica una justa distribución de los ingresos entre los distintos grupos sociales.
- b. Desarrollo democrático y autopropulsivo: las posibilidades de desarrollo están condicionadas a que el pueblo, el simple ciudadano, esté dispuesto a realizar un esfuerzo efectivo, transformándose según su circunstancia y posibilidades en agente del desarrollo.
- c. Desarrollo humanista y solidario: el fin del desarrollo no debe reducirse a la simple producción per cápita de bienes y servicios, pues esto es sólo instrumental. El destinatario del desarrollo es el hombre, cualquiera que sea su condición, raza, religión, posición política o ideológica.

Sin lugar a dudas, la búsqueda del desarrollo se constituye en la esfera mundial, nacional y local, en un tema primordial dentro de la agenda política, con el Estado como principal promotor de las políticas y programas que orientan el desarrollo. Es tarea del aparato estatal mediante los instrumentos de la política pública, lograr la realización de las aspiraciones de desarrollo, creando las condiciones necesarias para el progreso, el combate a la pobreza, la exclusión, el desempleo y las situaciones adversas que transgreden la dignidad humana.

## 1. Desarrollo Comunitario y la participación ciudadana

Limitando el concepto al ámbito de la comunidad<sup>1</sup>, la ONU (citado por Ander 1980, p. 24), le ha definido como "aquellos procesos en virtud de los cuales los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".

Lo que en palabras sencillas se refiere al trabajo conjunto entre los ciudadanos de una comunidad y las autoridades de gobierno, con el propósito de mejorar las condiciones sociales y económicas a nivel local. Es decir, el término desarrollo comunitario requiere de la complementariedad de esfuerzos entre las comunidades y el gobierno, lo que implica la correspondencia de los objetivos y metas locales con los nacionales, para lo cual es indispensable que la población misma participe con su acción e iniciativa; así como un rol dinámico y comprometido por parte de las instancias gubernamentales en la promoción de los procesos de desarrollo comunitario.

Dentro del universo de actores que intervienen en el proceso de desarrollo comunitario en Costa Rica, dos de ellos son claves para lograr un diagnóstico apropiado, una solución viable y pertinente, y resultados tangibles y efectivos, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO, y las comunidades de base, representadas por las Asociaciones de Desarrollo.

El Reglamento a la Ley 3859, en su artículo 3 establece que para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, DINADECO debe actuar en el ámbito de las propias comunidades a través de las Asociaciones de Desarrollo, constituidas en entidades de interés público y organismos comunitarios de primer grado (artículo 11, capítulo IV, ley 3859). De su interacción y compromiso

<sup>1</sup> El concepto del desarrollo de la comunidad surgió a comienzos de los años 50, como una iniciativa de las Naciones Unidas dirigida a mejorar las condiciones de vida de los países subdesarrollados, que apuntaba la importancia de incluir dentro de las estrategias de desarrollo aquellas que tienen como propósito lograr la integración de las comunidades en el proceso del desarrollo integral del país.

dependerá la forma como se aborden las necesidades y los problemas más apremiantes de una comunidad, y las posibles soluciones para atenderlas oportunamente y con la calidad deseada, teniendo como punto de partida que la base de toda acción estatal es la atención del ciudadano.

Las Asociaciones de Desarrollo se constituyen en instancias esenciales para promover la participación individual y colectiva de los miembros de una comunidad, haciéndoles partícipes tanto en la toma de decisiones, como en la ejecución de las acciones que se implementen en torno a su propio desarrollo. Tal y como señala Ezequiel Ander, las Asociaciones de Desarrollo, "...constituyen uno de los instrumentos fundamentales del desarrollo comunal, en cuanto que a través de ellas se canaliza la participación de la población. La promoción de estas comisiones permite el logro de otros tres objetivos fundamentales: el fortalecimiento del municipio, el acrecentamiento de la vida cívica, y la canalización de inquietudes de las comunidades de base". (, 1980, p.7)

La participación ciudadana es el resultado entonces, de la relación sociedad civil-Estado, es un derecho de los individuos que les permite exponer y defender sus intereses, a la vez que implica el deber de involucrarse y aunar esfuerzos con el Estado para lograr objetivos comunes.

Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo, J. (2009, p.179), señalan que el concepto de participación ciudadana puede tener diversos significados, pero esencialmente es la participación que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas que les conciernen. A este respecto, Stocker (2005) citado los mismos autores (2009, p.182), mantiene que la participación ciudadana redunde en decisiones más adecuadas, servicios más ajustados a las necesidades y ciudadanos más interesados.

## 2. El financiamiento de DINADECO a los proyectos comunitarios

El valor social que le corresponde crear y mantener a DINADECO, es el de facilitar y promover el movimiento comunal, como medio para lograr el desarrollo local a partir del involucramiento de las comunidades y sus habitantes<sup>2</sup>. Para realizar dicha tarea el Estado le asigna un presupuesto anual correspondiente al dos por ciento del estimado del Impuesto sobre la Renta, recursos que son distribuidos entre las Asociaciones de Desarrollo de la comunidad mediante dos fondos: Fondos por Girar y Fondos de Proyectos.<sup>3</sup>

El Fondo de Proyectos es regulado por el Reglamento al artículo 19 de la ley 3859, y es utilizado para financiar las iniciativas comunales que son aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, previa solicitud de las organizaciones, que a su vez deben cumplir con una serie de requisitos como estar aprobado por la asamblea general de la asociación, realizar la solicitud de fondos mediante acuerdo de la junta directiva, presentar la justificación socioeconómica del proyecto y el plan de inversión de los fondos.

Entre los años 2012, 2013, 2014, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO, distribuyó entre las Asociaciones de Desarrollo un aproximado de ₡326.192.906,00 del Fondo de Proyectos<sup>4</sup>, recursos que fueron destinados al financiamiento de 546 proyectos<sup>5</sup> comunitarios en todas las regiones del país<sup>6</sup>.

2 El artículo 1º de la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad N° 3859 del 7 de abril de 1967, establece que es un órgano del Poder Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica, y creado como un instrumento básico de organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

3 A cada uno de estos fondos le corresponde el cincuenta por ciento de los recursos transferidos a DINADECO.

4 El año 2013 contó con la mayor inversión con un total de ₡4.926.305.752,00, seguido por el año 2014 con ₡4.883.588.654,00, y con ₡4.516.298.500,00 para el 2012.

5 En ese periodo el año 2012 contabiliza la mayor cantidad de proyectos ejecutados con un total de 208, seguido por el año 2013 con 197 y cerrando con 141 para el año 2014.

6 Durante los tres años la región Metropolitana, seguida por la región Occidental, la región Brunca y la región Pacífico Central contaron con la mayor cantidad de proyectos ejecutados, situación que es equivalente en el análisis anual.

de los cuales alrededor del ochenta y tres por ciento fueron proyectos de infraestructura, que consistían en salones comunales, cementerios, obras pluviales, alcantarillado, acueductos y tanques de captación de aguas, el resto de la inversión según la clasificación de la institución, se destinó a proyectos deportivos, de seguridad, educación y salud<sup>7</sup>.

Esta inversión representa un importante aporte que realiza el Estado costarricense para promover la participación ciudadana y el desarrollo de las comunidades, por lo que el análisis sobre la forma como dichos proyectos son ejecutados es esencial para vislumbrar el éxito con el que se logran materializar, bajo la premisa de que no se justifica una inversión pública sin ruta, ni sentido, que no genere resultados, ni impactos significativos en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Al respecto, Ezequiel Ander (1980, p.7) señala que "los proyectos tienen carácter instrumental para el logro de la dinamización de la población, pero no todo o cualquier proyecto es conveniente a ese fin; es necesario que los mismos se encaminen a solucionar problemas concretos que afectan a las comunidades". Los proyectos constituyen un medio necesario para atender los problemas comunitarios, no obstante, para lograr que estos tengan un impacto significativo y que se obtengan bienes y servicios que satisfagan las necesidades de una sociedad, se debe prestar especial atención tanto a la fase de preinversión (su formulación) como de ejecución propia de los proyectos, pues de ello depende que la inversión realizada por el Estado logre tener un impacto de mayor trascendencia en las comunidades.

### 3. La ejecución de los proyectos comunitarios

La ejecución constituye el corazón mismo de los proyectos, pues es la fase en donde, mediante la implementación de actividades específicas, se logra la concreción del proyecto, a través de la combinación de los recursos económicos, humanos y materiales.

<sup>7</sup> Las obras comunales contaron con una inversión total de ₡118.530.382.54, seguido por ₡120.922.889.4 en deportes, ₡617.090.979 en seguridad, ₡101.766.978 en educación y ₡545.067.801 en salud.

Davidson (1999, p. 31) afirma que "en cierto sentido, la implementación está en el corazón mismo de todo proyecto, ya que implica hacer las cosas que hay que hacer -tal como se ha formulado en el plan del proyecto- a fin de producir algo que satisfaga las necesidades de los usuarios."

En el caso de DINADECO, si bien su trabajo se concreta principalmente a través del financiamiento de proyectos comunitarios que son ejecutados por las Asociaciones de Desarrollo, persisten una serie de dificultades en la etapa de ejecución de los proyectos comunitarios, gran parte de ellas debido a la carencia de lineamientos que orienten y organicen los procesos y procedimientos que se deben de realizar. Aunque hay un trabajo importante que realizan los diversos actores institucionales involucrados en esta etapa, ante la ausencia de un enfoque sistémico, muchas de esas tareas no se articulan unas con otras, y se realizan de manera independiente y separada, sin contemplar la lógica de los subprocesos de la ejecución de proyectos.

La Contraloría General de la República también se ha referido al tema, señalando en dos informes específicos<sup>8</sup>, que existe un débil alcance del control que se lleva a cabo sobre el desarrollo de proyectos, y que las acciones de control que realiza la Dirección para vigilar el uso adecuado de los fondos públicos, no garantiza un empleo eficaz y eficiente de esos fondos, debido a la carencia de mecanismos efectivos para la distribución, ejecución y rendición de cuentas sobre el uso y destino de los fondos girados a las organizaciones comunales.

Ante la coyuntura actual de restricción presupuestaria, en donde las necesidades son múltiples, pero los recursos del Estado son limitados, es imprescindible asegurar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, procurando brindar soluciones efectivas a las necesidades y problemas de diversa índole. Significa entonces que los recursos públicos se deben de invertir en proyectos que generen beneficios reales, sean económicos o sociales para la sociedad, y que

<sup>8</sup> Informe Nro. DFOE-DL-IF-21-2011 sobre la gestión de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), con fecha 30 de setiembre de 2011, y el Informe Nro. DFOE-DL-IF-18-2012 sobre la ejecución de proyectos comunales financiados con recursos transferidos por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, (DINADECO), con fecha 23 de noviembre de 2012.

se debe velar por una adecuada administración de los proyectos financiados, para garantizar que se ejecuten conforme a la planificación establecida, en términos de tiempo, presupuesto y calidad, y de esta manera propiciar que durante su etapa de operación, se ofrezcan los bienes y servicios de manera oportuna, en la cantidad necesaria y con la calidad demandada.

## 4. La coordinación y articulación interna en DINADECO durante la ejecución de los proyectos

El artículo 3 de la Ley 3859, establece que DINADECO tiene dentro de los principios rectores que guían su quehacer, la tarea de

“g) evaluar permanentemente los programas de desarrollo de la comunidad...h) entrenar al personal necesario en los distintos niveles, especialidades y categorías, en uso y manejo de las técnicas de desarrollo de la comunidad; j) asesorar técnicamente en los aspectos de investigación, planeamiento, ejecución, organización y evaluación, a personas y entidades que tengan bajo su responsabilidad programas de desarrollo de la comunidad”.

Estos principios contrastados con el proceso de ejecución de proyectos que actualmente implementa DINADECO, acarrearán una responsabilidad que va más allá de la aprobación y asignación de recursos financieros, como es mantener un sistema de monitoreo, control y evaluación de los proyectos aprobados, brindar asesoramiento permanente a las Asociaciones de Desarrollo que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de proyectos comunitarios, y asegurar la capacitación a nivel interno para la correcta gerencia de los proyectos.

Dentro de su estructura funcional DINADECO cuenta con dos instancias claves para llevar a cabo estas tareas: la Dirección de Financiamiento Comunitario y las Direcciones Regionales, ambas unidades de la Dirección Técnica Operativa.

Por el lado de las Direcciones Regionales, existen un total nueve oficinas que cumplen el rol de desconcentrar los servicios de DINADECO alrededor del país.<sup>9</sup> Entre sus múltiples funciones destacan tres que son vinculantes a la fase de ejecución de los proyectos: operacionalizar programas y proyectos de interés del Gobierno; realizar actividades de capacitación y asesoría a la dirigencia comunal; y brindar monitoreo a la ejecución de proyectos financiados por la institución”. (Ministerio de Gobernación y Policía. Reorganización Institucional Programa Desarrollo de la Comunidad).

En ese sentido, además de tener un rol estratégico en la fase de formulación al orientar a las comunidades en torno a las posibles soluciones para atender las necesidades o problemas que enfrentan y fomentar la formulación y elaboración de los perfiles de proyectos, las Direcciones Regionales también realizan una importante labor en el trabajo de campo con las Asociaciones de Desarrollo, convirtiéndose en los principales interlocutores entre las Asociaciones y DINADECO para coordinar la ejecución y puesta en marcha de los proyectos aprobados, así como controlar y monitorear el avance de los mismos.

No obstante, 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. Significa entonces que a pesar de que es indiscutible la valiosa labor que las Direcciones Regionales realizan a nivel territorial, ante la carencia de un enfoque de ciclo de vida de proyectos, el trabajo de estas instancias se ha concentrado en aspectos básicamente de trámite, además estar orientado tanto a nivel normativo, como funcional y operativo, en la fase de formulación y levemente en la ejecución de los proyectos. Su rol de 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, trabajo que debe realizarse de manera conjunta entre las Direcciones Regionales y la Dirección de Financiamiento Comunitario.

<sup>9</sup> Las Direcciones Regionales son Brunca, Central Occidental, Central Oriental, Chorotega, Heredia, Huetar Atlántica, Huetar Norte, Metropolitana y Pacífico Central.

Con respecto a la Dirección de Financiamiento Comunitario, en la esfera funcional, solamente tiene asignadas responsabilidades en la fase de formulación y en el subproceso de cierre de la fase de ejecución, pero todas estas tareas también están limitadas a un análisis documental y de revisión de requisitos, por lo que es clara la necesidad de que desde esta Dirección se asuma, junto con las Direcciones Regionales un rol más estratégico en el trabajo de campo, específicamente orientado a la asesoría, monitoreo y control de la ejecución de los proyectos, sin dejar de lado desde luego, la importancia de propiciar las condiciones adecuadas para que puedan asumir de manera correcta las nuevas responsabilidades.

Actualmente durante la ejecución de los proyectos, no existe ningún tipo de relación entre la Dirección de Financiamiento Comunitario y las Direcciones Regionales, pues el trabajo de los primeros se enfoca básicamente en la etapa de aprobación de los perfiles de proyectos y en la liquidación de los recursos financieros girados a las Asociaciones de Desarrollo, es decir en los procesos de inicio y cierre del proyecto. Mientras que las Direcciones Regionales son los actores claves en la fase de ejecución.

## 5. Las Asociaciones de Desarrollo como entidades a cargo de la ejecución de proyectos comunitarios

Las Asociaciones de Desarrollo formulan y presentan a DINADECO proyectos específicos cuyo objetivo debe ser atender una necesidad de la comunidad y brindar una solución a problemas comunes, o bien, aprovechar una oportunidad para el desarrollo comunal.

Si bien la fase de formulación de proyectos dispone de procesos específicos que orientan las tareas que deben realizar las Asociaciones, en la fase de ejecución, aunque es claro que la tarea más importante recae sobre ellas, que en la práctica se constituyen en las unidades ejecutoras de los proyectos, no existen suficientes lineamientos mediante los cuales se asignen roles y responsabilidades entre los diversos actores que intervienen en el proceso tanto a nivel interno,

como externo, particularmente para proyectos complejos y de elevado presupuesto, como es el caso de los proyectos de infraestructura.

Esta situación, además de la insuficiente capacitación y orientación respecto a la ejecución de proyectos, genera un conjunto de problemas comunes a los que se enfrentan las Asociaciones durante la puesta en marcha de sus proyectos, que van desde la no presupuestación de gastos administrativos durante el inicio del proyecto (traslados, viáticos, papelería y pago de servicios legales), la improvisación de actividades que consumen una parte del presupuesto, atrasos en los plazos de entrega y la calidad de los bienes o servicios entregados.

Estas dificultades son producto también de los vacíos en temas de planificación y programación de la ejecución de los proyectos, que permita definir adecuadamente las actividades precisas que contempla el proyecto desde su inicio hasta su finalización, con su respectivo cronograma y presupuesto; conocer y analizar el entorno bajo el cual se desarrollaría el proyecto, es decir, los actores involucrados y el ambiente (análisis de viabilidad) y establecer la forma como se planificará, organizará, dirigirá y controlará el proyecto (estrategia de dirección).

A nivel interno, las Asociaciones de Desarrollo también enfrentan limitaciones propias que residen en la carencia de miembros con formación profesional, el desconocimiento del tema de gerencia de proyectos, la improvisación y la inequidad en la carga de responsabilidades entre los miembros de la Junta Directiva. Son el compromiso con la comunidad y la colaboración desinteresada entre los miembros de la Junta Directiva, los principales motivadores para llevar adelante los proyectos comunitarios.

## 6. Los subprocesos de la fase de ejecución de proyectos comunitarios

Como se señaló en los párrafos anteriores, si bien DINADECO identifica y establece los procesos a seguir en la fase de formulación, en la etapa de ejecución hay una carencia de lineamientos que orienten y organicen los procesos y procedimientos que se deben de realizar.

Aunque se reconoce el importante trabajo que realizan los diversos actores involucrados en la etapa de ejecución, las tareas se efectúan de manera desarticulada sin la lógica de la secuencia de los subprocesos inmersos en la fase de ejecución, es decir desde su inicio, planificación, ejecución, monitoreo y control y cierre del proyecto. Se podría afirmar incluso, que después de la aprobación y de la transferencia de recursos para su financiamiento, los proyectos pasan directamente a la fase de ejecución sin contar con un Acta de Constitución del Proyecto, sin ningún tipo de planificación, no se documentan las actividades y tareas realizadas en la ejecución, no existe un registro en donde se actualicen periódicamente los resultados del monitoreo realizado, y no existe un acta o documento mediante el cual se formalice el de cierre oficial del proyecto.

Es preciso señalar que muchas de las condiciones existentes, caracterizadas por la inversión de fondos públicos en proyectos disociados de una estrategia nacional para el desarrollo local, que incluso muchas responden más a intereses políticos, resultan en la ejecución de proyectos cuyos resultados son algunas veces desconocidos, o bien, no producen ningún tipo de impacto a nivel comunitario.

La inexistencia de lineamientos para la ejecución de proyectos, mediante los cuales se definan las tareas que se deben de llevar a cabo en cada uno de los subprocesos de inicio, planificación, ejecución, monitoreo y control y cierre, aunado a la escasa orientación y capacitación hacia las Asociaciones de Desarrollo, y las limitadas competencias y capacidades de estas últimas, son los principales determinantes de la forma como se ejecutan los proyectos comunitarios.

#### *a. Subproceso de inicio del proyecto*

El inicio del proyecto se da una vez que se emite el dictamen final de aprobación por parte de la Dirección de Financiamiento Comunitario, y la Asociación de Desarrollo solicita la transferencia de fondos, no media en este procesos ningún una acta formal de constitución del proyecto, mediante la cual se formalice oficialmente su inicio.

#### *b. Subproceso de planificación*

Previo al inicio de cualquier proyecto es necesario establecer su alcance, revisar y refinar los objetivos, y elaborar la hoja de ruta requerida para alcanzar dichos objetivos. Los procesos de planificación, examinan todos los aspectos de alcance, tiempo, costo, calidad, recursos humanos, riesgos, adquisiciones y participación de los interesados en el proyecto.

Los principales aspectos que se deben de contemplar durante este subproceso son: el análisis de viabilidad, la planificación y programación física y financiera, la planificación organizativa y estrategia de dirección y la planificación de las contrataciones

El análisis de viabilidad es usualmente un estudio ausente en los proyectos comunitarios, no se analizan los factores del entorno que pueden incidir de manera positiva o negativa la ejecución del proyecto, ni los actores que podrían estar involucrados. El trabajo realizado a lo interno de las organizaciones comunales se enfoca básicamente en reuniones, durante la formulación del proyecto, de la Junta Directiva con la comunidad para exponer el proyecto (Asambleas Generales).

La programación física y financiera se realiza de manera general sin ahondar en detalles importantes para el control y seguimiento, es así que en algunos proyectos es incluso imposible constatar la duración real del proyecto. La programación física debe contemplar claramente las diversas actividades que se realizarán durante la ejecución, sin embargo el nivel de detalle de los proyectos financiados por DINADECO varía considerablemente en cada proyecto según el criterio y capacidad de cada Asociación, algunos detallan de manera muy general las grandes actividades que se contemplan, sin ahondar en actividades específicas, mientras que otros cuentan con estudios técnicos que contienen una amplia descripción de las actividades del proyecto. Es necesario para una adecuada planificación y programación física, contemplar todas las actividades que se realizarán durante el proyecto, la definición de la fecha de inicio y finalización de cada una de ellas y la secuencia con la que serán llevadas a cabo.

Por el lado de la programación financiera del proyecto, si bien todos los proyectos cuentan con un presupuesto establecido, no se contempla como un requerimien-

to la asignación de un presupuesto específico a cada actividad que comprende el proyecto, para controlar si estas, una vez que son llevadas a cabo, consumen efectivamente el presupuesto asignado, y poder controlar la ejecución presupuestaria global del proyecto.

Con respecto a los procesos de planificación organizativa y de estrategia de dirección, si bien es importante reconocer que algunas Asociaciones tienen una buena capacidad de planificación, y realizan una organización interna de roles para ejecutar el proyecto, en la mayoría de los casos no se asignan formalmente responsabilidades específicas a los miembros de la Junta Directiva durante la ejecución del proyecto.

Además, no se establece ningún tipo de estrategia para orientar la dirección de la ejecución del proyecto, que establezca la forma como se autorizarán los trabajos del proyecto, el control de la programación de fechas y el cronograma, comunicaciones, procedimientos, procesos de motivación, y estilos de liderazgo, entre otras.

Otro aspecto relevante dentro de la planificación consiste en la elaboración del plan de contrataciones de bienes y servicios que requerirá el proyecto para ejecutarlo en el tiempo programado, según los requerimientos técnicos establecidos y de acuerdo a los criterios de calidad y eficiencia fijados.

Aunque todos los proyectos comunitarios conllevan uno o varios procesos de contratación de bienes o servicios, en la mayoría de ellos no se planifica previamente y de manera detallada cada una de las contrataciones que se realizarán y el proceso a utilizar para llevarlas a cabo.

Cuatro realidades se deben destacar sobre este aspecto: a) la mayoría de los proyectos de infraestructura se ejecutan mediante un contrato de llave en mano por las facilidades que este conlleva; b) el proceso de contratación se reduce a la recepción de cotizaciones de tres proveedores por cada bien o servicio; c) no existen criterios para la evaluación de las ofertas presentadas y la selección del proveedor(es); d) no existe ningún documento de adjudicación de la contratación, el proceso se limita a la firma de un contrato firmado con la Asociación de Desarrollo.

### *c. Subproceso de ejecución*

Para completar el trabajo definido en el plan de ejecución del proyecto es necesaria la puesta en marcha de todos los procesos. Implica coordinar personas y recursos, gestionar las expectativas de los interesados en el proyecto, e integrar y realizar todas las actividades del proyecto. En el caso de los proyectos comunitarios, ante la ausencia de un plan de ejecución, no se documenta ninguno de los procesos realizados y se desconoce el cumplimiento o no de los objetivos y metas establecidas.

### *d. Procesos de monitoreo y control*

El monitoreo y control del progreso y desempeño del proyecto, tiene por objetivo garantizar el cumplimiento del avance físico, el avance financiero y el control de calidad. La tarea principal de supervisar y monitorear los proyectos recae en las organizaciones comunales, quienes se constituyen en la unidad ejecutora del proyecto, y quienes deben establecer sus propios métodos para administrar el dinero y velar por la correcta ejecución del proyecto.

Si bien DINADECO a través de sus Direcciones Regionales realiza algún tipo de monitoreo durante la ejecución de los proyectos, este se limita a cumplir con una directriz (dos visitas en proyectos de obra comunal y uno en el resto de los proyectos); corroborar el avance del proyecto constructivo, pero sin contar con una línea base (cronograma), y comprobar el cumplimiento de la programación financiera. Queda ausente la verificación de la calidad del proyecto, debido a que difícilmente las Direcciones Regionales tendrán competencia técnica en esta materia.

### *e. Procesos de cierre del proyecto*

El cierre del proyecto se refiere a los procesos realizados para finalizar todas las actividades con las cuales se completa el proyecto. Implica usualmente realizar una revisión tras el cierre del proyecto, que se documenten las lecciones aprendidas, se archiven todos los documentos relevantes del proyecto en el sistema de información, se cierren todas las actividades de adquisición y se asegure la finalización de todos los contratos o acuerdos.

En el caso de los proyectos comunitarios este proceso no se encuentra estandarizado formalmente, y se reduce a la entrega de un informe de cierre para el caso de los proyectos de construcción de obra, y a la entrega del formulario de liquidación del proyecto.

## 7. Retos de la ejecución de proyectos comunitario desde una prospectiva estratégica

Desde la prospectiva estratégica no existen estadísticas sobre el futuro, por lo que usualmente sólo se cuenta con el juicio personal y el de otras personas para realizar apuestas sobre el porvenir. Sin embargo, las organizaciones inmersas en una dinámica de cambio constante necesitan realizar el esfuerzo de anticiparse a esos cambios, para innovar y mantenerse vigentes dentro de la escala de elecciones de los clientes o usuarios.

Godet (2007, p. 11) distingue dos fases para identificar escenarios y definir estrategias de cara al futuro, sea desde el ámbito personal u organizacional. Por un lado se requiere de una exploración que permita identificar los retos de futuro, y por el otro de una fase normativa que busque la definición de las opciones estratégicas posibles y deseables para que, frente a esas apuestas, pueda mantener el rumbo. La fase de exploración requiere de la construcción social, con la participación del mayor número de personas, que permita la reflexión colectiva sobre las apuestas y retos del futuro. Por el contrario, la fase normativa, por razones de confidencialidad es reducida a un número limitado de personas que se encargan de la elección de las opciones estratégicas. No requiere de un método específico, pero es claro que las decisiones deben de ser tomadas después de la concertación y el consenso que se logre entre los dirigentes.

A la vez que se exploran los retos y se definen las opciones estratégicas, es necesario prepararse para la acción, es decir, prepararse para los cambios esperados (preactividad) y provocar esos cambios deseados (proactividad). En este proceso, en palabras de Godet (2007, p. 13), se deben de distinguir cuatro cuestiones fundamentales: ¿Qué puede ocurrir?, ¿Qué puedo hacer?, ¿Qué voy a hacer?, y ¿Cómo lo voy a hacer? Plantea también que como respuesta a tales cuestiones las organizaciones pueden tomar cuatro comportamientos distintos: ser un actor pasivo que acepta y sufre el cambio, convertirse en un actor reactivo que atiende emergencias para subsistir "apaga fuegos", el actor cuidadoso y prevenido (preactivo) que se prepara para los cambios que son previsibles, y el actor activo que trata de provocar los cambios que él desea (proactivo).

Estas ideas en contraste con la realidad de DINADECO, plantean la necesidad de realizar un análisis prospectivo de la institución. Si bien el análisis prospectivo (fase de exploración) se deriva de la participación del mayor número de personas que conocen ampliamente la organización, se tratará de realizar una aproximación desde la experiencia personal, con base en los resultados obtenidos a partir del diagnóstico realizado en la institución.

El análisis estará referido a una única dimensión, pero de vital importancia dentro de la esfera de los asuntos estratégicos que se atienden, como es la ejecución de los proyectos comunitarios, que capitalizan una buena parte de los recursos institucionales y se constituyen en un medio fundamental para el desarrollo de las comunidades, si son adecuadamente formulados y ejecutados.

Con base en la realidad expuesta en los párrafos anteriores con respecto a la ejecución de los proyectos comunales financiados por DINADECO, en la Tablas 1 y 2 se resumen cuatro escenarios distintos. Cada uno de ellos representa uno de los cuatro comportamientos propuestos por Godet: actor pasivo, reactivo, preactivo y proactivo.

**Tabla 1. Escenarios: La ejecución de proyectos comunales financiados por DINADECO**

Variables	Escenarios			
	Mantenimiento de la situación actual	Refoque parcial de procesos internos en DINADECO	Reforma paulatina y estratégica	Transformación estructural y propulsión del cambio
No se realizan acciones orientadas a transformar la situación actual de la ejecución de proyectos comunitarios	x			
Intervenciones en el corto plazo: procedimientos internos asociados a la ejecución de proyectos		x	x	x
Intervenciones de corto y mediano plazo a nivel estratégico			x	x
Intervenciones corto y mediano permanentes con las organizaciones comunales				x
Procesos de sensibilización de actores				x

Fuente: Castillo, M.J. (2015)

**Tabla 2. Descripción de escenarios posibles para la ejecución de proyectos comunitarios**

MODIFICACIONES LEVES	<p>Escenario 1 Mantenimiento de la situación actual</p> <p>No se realiza ningún tipo de acción orientada a transformar la situación actual de la gerencia de proyectos comunitarios.</p>	<p>Escenario 2 Refoque parcial de procesos internos en DINADECO</p> <p>Se implementan acciones en el corto plazo, destinadas a modificar algunos procedimientos administrativos asociados a la gerencia de proyectos</p>
TRANSFORMACIONES SIGNIFICATIVAS	<p>Escenario 3 Reforma paulatina y estratégica</p> <p>Se implementan acciones en el corto plazo, destinadas a modificar los procedimientos asociados a cada subproceso de la ejecución de proyectos (inicio, planificación, ejecución, control y monitoreo y cierre) y se llevan a cabo intervenciones de mediano plazo en el nivel estratégico, en dos vías: fortalecimiento de las áreas técnicas vinculadas a la ejecución de proyectos, definición de lineamientos y procedimientos aplicables a la fase de ejecución de proyectos, y mejora de la articulación entre actores.</p>	<p>Escenario 4 Transformación estructural y propulsión del cambio</p> <p>Se implementan acciones en el corto y mediano plazo a lo interno de la institución: establecimiento de procedimientos para cada subproceso de la ejecución de proyectos, fortalecimiento de las áreas técnicas vinculadas a la ejecución de proyectos, y articulación entre actores.</p> <p>Se desarrolla un trabajo permanente con las organizaciones comunales, destinado a buscar su especialización.</p> <p>Implementación de procesos de sensibilización dirigidos a los colaboradores(as) de DINADECO y a los(as) miembros de las Asociaciones de Desarrollo.</p>

Fuente: Castillo, M.J. (2015)

Los cuatro escenarios propuestos han sido organizados en dos grupos, el de modificaciones leves que agrupa a los escenarios 1 y 2, y el de transformaciones profundas que incluye a los escenarios 3 y 4.

*a. Escenario 1: Mantenimiento de la situación actual*

Este escenario no contempla la implementación de ningún tipo de acción orientada a transformar la situación actual de la gerencia de proyectos comunitarios, que se caracteriza por:

- Ausencia de lineamientos para la ejecución de proyectos.
- Desarticulación de acciones y funciones a nivel institucional.
- Escasa orientación y capacitación dirigida a las Asociaciones de Desarrollo en temas propios de la gerencia de proyectos.
- Deficiente sistema de monitoreo y control de la ejecución de los proyectos comunitarios.

Este escenario sería motivado en gran parte por las limitaciones institucionales en términos de recursos humanos, técnicos y financieros. Además, se suma una presión política importante por mantener el estado actual de la institución, siendo más flexible para influir en la forma como se aprueban y ejecutan los proyectos presentados por las organizaciones comunales, y favorecer a uno u otro grupo o región, en función de los intereses políticos.

*b. Escenario 2: Retoque parcial de procesos internos en DINADECO*

Ante una realidad de evidentes debilidades institucionales, se toma la decisión de intervenir parcialmente algunos de los procesos más importantes que están vinculados con la ejecución de los proyectos comunitario, pero sin realizar un abordaje integral de la problemática desde el enfoque del ciclo de vida de los proyectos.

Se implementan acciones en el corto plazo, destinadas a modificar algunos procedimientos administrativos asociados a la gerencia de proyectos, tales como:

- Establecimiento de lineamientos o normativa específica para llevar a cabo los procesos de contratación de bienes y servicios en el marco de los proyectos comunitarios (invitación a proveedores, recepción y evaluación de ofertas y adjudicación del contrato).
- Definición parcial del sistema de monitoreo y control que utilizará DINADECO para dar seguimiento a la ejecución de los proyectos en términos de cumplimiento de cronogramas y presupuesto.

*c. Escenario 3: Reforma paulatina y estratégica*

Desde un enfoque estratégico e integral de la problemática que afronta la institución en cuanto a la ejecución de los proyectos que financia, además de las acciones señaladas en el escenario dos, se definen todos los procedimientos asociados a cada subproceso de la ejecución de proyectos (inicio, planificación, ejecución, control y monitoreo y cierre), y se llevan a cabo intervenciones de mediano plazo en el nivel estratégico, en dos vías:

- Fortalecimiento de las áreas técnicas vinculadas a la ejecución de proyectos: implica la redefinición de funciones de las Direcciones Regionales y la Dirección de Financiamiento Comunitario, con la consecuente asignación de recursos humanos (especialistas en tareas técnicas: ingenieros, arquitectos y topógrafos), técnicos (automatización de procedimientos y sistemas informáticos para registrar y dar seguimiento a los proyectos) y financieros (financiamiento de visitas de campos, entre otras tareas fuera de la oficina), para poder hacer frente a dichas tareas.

Conllevará además la implementación de procesos de capacitación dirigidos a los colaboradores(as) de DINADECO que estén vinculados con la gerencia de proyectos en sus diversas etapas. El propósito es buscar su especialización y el desarrollo de competencias para lograr una adecuada gerencia de proyectos de desarrollo.

- Definición de lineamientos y procedimientos para la ejecución de proyectos, y establecimiento de niveles de articulación entre actores. Es clave implementar desde el enfoque de ciclo de vida de los proyectos, procedimientos específicos que sean aplicables a cada uno de los subprocesos de la ejecución del proyecto. La fase de ejecución debe ser contemplada como una etapa vital en la que se debe de planificar, organizar, dirigir y controlar paso a paso el proyecto, a fin de obtener el bien o servicio de la forma como se ha planeado. Si no hay rumbo, ni meta, cualquier resultado será bueno, aunque haya sido un simple desperdicio de recursos públicos.

La comunicación y coordinación entre los actores que intervienen en cada etapa y proceso, es indispensable para la buena marcha del proyecto. El flujo de información y el trabajo en equipo es uno de los pilares más importantes que determinan el éxito de las estrategias en la que se enrumbe cualquier organización. El objetivo es aprovechar capacidades y competencias individuales, atender integralmente el servicio que requieren las organizaciones comunales, así como evitar desperdicios y duplicidad de funciones.

#### *c. Escenario 4: Transformación estructural y propulsión del cambio*

El último escenario y de mayor complejidad conlleva el análisis sistémico de la realidad institucional con respecto a la ejecución de los proyectos que financia y se ejecutan a través de las Asociaciones de Desarrollo. Requiere de un trabajo a nivel interno y hacia fuera de la institución, a la vez que conlleva acciones dirigidas a promover el cambio deseado en términos de eficiencia y efectividad en el ámbito institucional y de las organizaciones comunales.

Reúne acciones de corto y mediano que se expusieron en el escenario 3, además de incluir acciones de largo plazo, destinadas a hacer ajustes estructurales.

Comprende un trabajo permanente con las organizaciones comunales, dispuesto a buscar su especialización en temas propios de su funcionamiento y en gerencia de proyectos, con el propósito de lograr un cambio estructural en su accionar: mayor apropiamiento, más capacidades de gestión y mejor desempeño como propulsores reales de desarrollo comunal.

Conlleva también la implementación de procesos de sensibilización dirigidos a los colaboradores(as) de DINADECO y a los(as) miembros de las Asociaciones de Desarrollo, con el objetivo de promover un cambio a nivel personal e institucional y generar:

- Mayor motivación interna.
- Compromiso institucional.
- Comprensión de los beneficios futuros derivados de los cambios propuestos.
- Apropiamiento de las organizaciones comunales.
- Reducción de los niveles de influencia política

Cada uno de los escenarios expuestos no pretenden ser exhaustivos, y son sólo una aproximación a los posibles rumbos que puede tomar DINADECO en una parte de su accionar, como lo es la ejecución de proyectos. En palabras de Ogilvy, J & Schwartz, P, estos no son predicciones, ni estrategias, son sólo hipótesis de futuros posibles, especialmente para encender las alertas antes los riesgos y oportunidades derivados de cada uno de ellos. (1998, p. 1).

## 8. Conclusión final

Quando se trata de inversión pública, se pone de relieve la principal problemática que enfrentan los países en desarrollo: necesidades infinitas con recursos limitados. De ahí que en condiciones de restricción presupuestaria, corresponde a la institucionalidad nacional velar por la eficiencia y eficacia de sus inversiones.

En situaciones de escasez la meta debe ser lograr el máximo provecho de las inversiones realizadas, no se trata de gastar por gastar sin una perspectiva clara de

los objetivos y metas que se desean alcanzar, que deben de estar articulados con las prioridades nacionales y locales. Se trata de invertir los recursos en proyectos que generen un valor público en la sociedad, y que deriven en mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la población en su conjunto.

La búsqueda de esa eficiencia y eficacia depende en gran medida de la adecuada gestión de las inversiones realizadas, y una apropiada gerencia de la ejecución de proyectos implica enfatizar en las tareas de planificación, dirección, organización y control.

Si bien corresponde a las organizaciones comunales la responsabilidad de ejecutar los recursos destinados al financiamiento de proyectos comunitarios, es claramente visible que enfrentan una serie de limitaciones propias de su condición:

- Muchos de los miembros de la Junta Directiva no poseen conocimiento en el tema de gerencia de proyectos, lo que limita su capacidad de actuación y genera una dependencia de personal externo para realizar las tareas de supervisión y dirección, además de haber un recargo de funciones sobre algunos miembros de la Junta Directiva.
- El desempeño de las organizaciones comunales varía según su localización, experiencia, capacidad técnica y el perfil profesional de los miembros que conforman la Junta Directiva.
- Existe un vacío de lineamientos en donde se defina el rol que tendrán los diversos actores que intervienen en el proceso, tanto a nivel interno como externo, particularmente para proyectos complejos y de elevado presupuesto.
- Reciben poca asesoría y acompañamiento por parte de DINADECO durante la ejecución de los proyectos. Además la asesoría recibida se enfoca más en la orientación documental y de tramitología, que en los aspectos sustantivos de la gerencia de la ejecución de proyectos.

Por otra parte, corresponde a DINADECO procurar que los recursos se inviertan en proyectos estratégicos para el desarrollo de la comunidad. A la vez debe asegurar que las Asociaciones ejecuten los recursos públicos en un marco de transparencia, que sean utili-

zados para los fines que fueron aprobados, y que su uso genere los bienes y servicios con la oportunidad, cantidad y calidad deseada.

No obstante, estos tres pilares básicos dependen de la capacidad y competencia institucional para gerenciar los proyectos, misma que se ve inmersa en una serie de dificultades, tales como:

- Vacío de lineamientos o directrices institucionales que ordenen y formalicen la fase de ejecución de proyectos, por lo que no hay procedimientos para cada uno de los subprocesos, ni roles claramente asignados para cada instancia que participa en dichos subprocesos.
- Divorcio entre las funciones de la Dirección de Financiamiento Comunitario y las Direcciones Regionales. Cada uno de ellos realiza de manera independiente la parte del proceso que le corresponde. Dichas condiciones son resultado, en gran medida, de la ausencia de un enfoque de gerencia de proyectos, ya que se advierten a nivel institucional sólo tres procesos, algunas veces vistos meramente como trámites administrativos separados: elaboración de perfiles de proyectos, revisión, aprobación y asignación de presupuesto para la ejecución de los proyectos y liquidación de los fondos entregados.
- Ausencia de lineamientos e instrumentos que faciliten las tareas de monitoreo y control; limitados recursos humanos para atender de manera adecuada la totalidad de los proyectos; no se cuenta con profesionales técnicos en las áreas de ingeniería y arquitectura; no poseen recursos tecnológicos como sistemas informáticos que integren la información de los proyectos y faciliten el control.
- Las funciones de control que realiza DINADECO consisten en visitas de campo en las que difícilmente se pueden controlar los aspectos más técnicos referidos a temas especializados de topografía, ingeniería y arquitectura, ya que ningún funcionario(a) de las nueve regionales existentes posee este tipo de formación.

En términos generales, el artículo busca llamar la atención con respecto a la necesidad de ordenar la inversión realizada por DINADECO a través de su Fondo de Proyectos, mediante el cual se otorgan miles de millones de colones a las organizaciones comunales,

con el objetivo de promover el desarrollo de las comunidades. No se trata sólo de trasladar recursos a las Asociaciones de Desarrollo, sin enfatizar en la eficiencia y efectividad con que se utilizan dichos recursos.

## 9. Bibliografía

- Ander, E. (1980). *Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad* (9ª ed). Buenos Aires, Argentina: HV-MANITAS.
- Castillo, M.J. (2015). Propuesta metodológica basada en estándares internacionales, para administrar la ejecución de los proyectos comunales financiados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINA-DECO. Tesis de maestría no publicada, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), San José, Costa Rica.
- Godet, M. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. Cuaderno nº 20 (2da ed.) PROSPEKTIKER. Paris, Francia.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. & Castillo, J. (2009). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193.
- Ministerio de Gobernación y Policía (2010). Reorganización Institucional Programa Desarrollo de la Comunidad.
- Ogilvy, J & Schwartz, P, (1998). Plotting Your Scenarios. Learning from the Future. GBN Global Business Network, California USA.
- Project Management Institute, PMI. (2013). *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos* (5ta ed.). Pensilvania, Estados Unidos.