



# **Desarrollo Comunal en Costa Rica**

*Una simbiosis entre el Estado  
y la comunidad organizada*

*Por: Gerardo H. Jiménez Zúñiga*

Ninguna parte de esta publicación, incluidas portadas puede ser reproducida, almacenada, o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo de Gerardo Jiménez Zuñiga - DINADECO. Conforme a la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

ISBN: 978-9977-70-014-4



# **Desarrollo Comunal en Costa Rica**

## **Una simbiosis entre el Estado y la comunidad organizada**

*Gerardo H. Jiménez Zúñiga  
Unidad de Información y Comunicación  
Dinadeco*



## **Presentación**

El presente documento es una síntesis de lo que ha representado en nuestro país el trabajo de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) en el cumplimiento de la misión que le encomienda la ley número 3859 del 7 de abril de 1967, y que se describirá conforme se avance en la lectura.

A manera de resumen, se trata de una historia de altibajos, de períodos de experimentación, de crisis y de recuperación, pero sin perder de vista que su razón de ser como Institución se encuentra en las comunidades organizadas en torno a las asociaciones de desarrollo y sus organizaciones de grado superior.

Asu vez, la historia del movimiento comunal costarricense se construye con el testimonio de un acontecer diario de gran dinamismo y se escribe constantemente. Incluso los acontecimientos del pasado no son inamovibles, pues siempre habrá alguien que conozca detalles que no se incluyen en la narración.

La primera parte, que se refiere a los primeros diez años de existencia de la ley 3859, es una transcripción casi textual de una parte del libro publicado en marzo de 1977, por Carlos María Campos Jiménez y José Luis González Ramos: **“Notas y documentos sobre desarrollo comunal en Costa Rica”** cuyo contenido se ha respetado íntegramente y solo se han adaptado los tiempos verbales, pues originalmente está escrito en presente, pero ya se cuentan casi 29 años desde su aparición.

No tengo el honor de conocer al señor Campos Jiménez, pero sí me precio de la amistad del licenciado José Luis González Ramos, con cuya anuencia cuento para esta aventura. Gracias don José Luis.

La segunda parte es una combinación del documento **“Breve reseña histórica del movimiento comunal en Costa Rica”** escrito por Marielos Vargas Vásquez, contenido en el libro **“Ministerio de Gobernación y Policía, 150 años de historia”**. (Imprenta Nacional, 1994; página 310 y siguientes), y el producto de mi experiencia en la Institución a la cual ingresé en enero

de 1979, pero a la que conozco desde que participé, a mediados de la década de los años 70, en los programas de capacitación que impartía en las comunidades, previos a la constitución de una asociación de desarrollo.

Pero no se trata de un trabajo en solitario, pues otros funcionarios con la misma o mayor antigüedad, han encendido algunas luces en los oscuros pasadizos de la memoria. Gracias también a ellos.

A partir de la tercera parte se reseñan acontecimientos más recientes por lo que la memoria está más fresca. Ellos son el producto de los cuestionamientos de los programas de ajuste estructural (PAE 1 - 1985-1986), (PAE 2 – 1987-1991), (PAE 3 – 1991-1994), y que estuvieron a punto de cancelar los servicios institucionales. Estos programas pretendían el reduccionismo económico, la transformación del modelo tradicional de desarrollo, y la reducción del aparato estatal a los servicios más básicos. Para ampliar estos conceptos conviene revisar **“Estado y desarrollo: el caso de Costa Rica”**, escrito por **Fernando Ferraro Castro** (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1998).

Finalmente, se hace referencia a la recuperación institucional después de la crisis de las administraciones Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría, gracias a la importancia que le dio a las actividades de desarrollo comunal el Programa de Gobierno del doctor Abel Pacheco de La Espriella y la inclusión de Dinadeco en los programas del Sector Social: “Plan Vida Nueva” y Plan de Seguridad Integral y Participación Ciudadana”.

Por todo lo anterior, queda claro que este es un documento abierto, con ramificaciones que pueden florecer de acuerdo con cada interés particular, pues aún quedan detalles y cabos sueltos en los que no se abunda.

Es por esa razón, y por la necesidad de que quede constancia de los esfuerzos que se han hecho en materia de desarrollo de la comunidad, que ponemos a su disposición esta reseña histórica.

## **PRIMERA PARTE LOS PRIMEROS AÑOS**

### **Antecedentes del movimiento comunal, la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad y la creación de Dinadeco**

La preocupación por el desarrollo comunal ha pasado por varias etapas, desde la aparición de las primeras juntas progresistas y juntas de salud, alrededor de la década de 1920, pasando por los decenios de 1950 y 1960, pero siempre con la tendencia predominante de impulsar el desarrollo comunal desde los programas de los ministerios y entidades autónomas, con énfasis en la problemática social de las áreas rurales. Así, en unos casos se promovía el desarrollo comunal para efectos de un programa de salud, en otros para los objetivos específicos de un programa de vivienda, alfabetización, colonización de tierras, recreación, etc. Esta etapa se caracterizó por la multiplicidad de programas, pero sin coordinación ni uniformidad de métodos.

En los años treinta del siglo pasado, al igual que casi todo el mundo, el país sufría las consecuencias de una grave crisis económica internacional (la Crisis de 1929) que agudizaba los problemas sociales como carencia de vivienda, desempleo, alto costo de la vida, etc. Fue entonces cuando surgieron organizaciones comunales llamadas “comités de barrio”, que se constituyeron en grupos de presión para que el gobierno les solucionara serios problemas que les afectaban.

Durante los gobiernos de Rafael Ángel Calderón Guardia y Teodoro Picado, (1940-1948), las juntas progresistas continuaron surgiendo por doquier, dedicadas a la formación y capacitación de líderes y a presionar al gobierno para la solución de los problemas vecinales.

En 1955 la existencia de un grupo importante de juntas progresistas llevó a la creación de la Federación Nacional de Juntas Progresistas (FENAJUP), que se dedicó a estudiar la problemática nacional y la forma de afrontar la crisis, lo que aportó fortaleza al movimiento comunal pero, al mismo tiempo, radicalizó sus planteamientos y luchas.

Esta radicalización motivó a las autoridades de gobierno a acudir a los organismos internacionales en busca de asesoría técnica y recursos económicos para implementar un programa nacional de desarrollo de la comunidad tendiente a establecer controles para los movimientos populares y al mismo tiempo, utilizarlo como instrumento para impulsar y legitimar reformas parciales, con miras a estabilizar el sistema económico y social vigente.

Al mismo tiempo, Estados Unidos estaba preocupado porque perdía vigencia política en Latinoamérica, por lo que, a la vez que incrementa la presencia militar y la vigilancia en el continente, implementó un nuevo modelo de desarrollo que otorgaba recursos técnicos y financieros a países latinoamericanos, en el programa conocido como “Alianza para el Progreso”, al amparo de lo que se conoció como “la política del buen vecino”.

A principios del año 1958, el Ministerio de Salubridad solicitó ayuda a las Naciones Unidas para que un técnico dirigiera un curso sobre Desarrollo de la Comunidad. En lugar de eso, se organizó un grupo de trabajo integrado por: Oscar Vargas Méndez y José Luis González Ramos del Ministerio de Salubridad Pública; Francisco Rojas Chacón del Consejo Superior de Defensa Social; Bolívar Cruz Brenes del Ministerio de Educación Pública; Cristóbal Vega Porras del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y Gabriel Ospina Restrepo, antropólogo al servicio de las Naciones Unidas, quien fungió como asesor técnico. Prevalcía un elevado nivel de conciencia y conocimiento sobre el campo del trabajo comunal, e ideas concretas acerca de cómo se podría organizar lo concerniente a este campo. Había egresados del CREFAL (México) y de la Escuela de Trabajo Social, expertos en el campo del cooperativismo, administración y salud. Algunos habían participado en proyectos ejecutados por la UNESCO en Pérez Zeledón, Esparza, Puriscal y San Carlos; otros en el Ministerio de Salubridad en la creación de organizaciones comunales llamadas comités pro-unidad sanitaria y para la promoción de centros de nutrición; otros tenían experiencia en proyectos dirigidos por el Instituto de Ciencias Agrícolas de Turrialba (IICA), o el INVU.

El propósito general del grupo era explorar posibilidades de promover y coordinar programas que permitieran un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y materiales del país, y dentro de este planteamiento se promovió el intercambio de información y experiencias de las distintas agencias interesadas en el tema del Desarrollo de la Comunidad, así como la formulación de recomendaciones generales para un posible mejoramiento y coordinación de los programas existentes.

Las discusiones estaban orientadas en torno a una serie de preguntas organizadas por temas como se describe a continuación:

- ¿Qué principios básicos deberían tomarse en cuenta para el desarrollo de la comunidad?
- ¿Qué criterios debían adoptarse frente a los patrones culturales del grupo social en que se trataba de impulsar el desarrollo de la comunidad?
- ¿Cómo orientar el programa para lograr su integración nacional?
- ¿Cómo lograr la participación consciente de los vecinos en programas de desarrollo de la comunidad?
- ¿Eran aplicables en las áreas urbanas las técnicas aplicadas en la zona rural?
- ¿Cómo lograr una verdadera identificación y efectiva participación del gobierno en la promoción del desarrollo de la comunidad?
- ¿Cuándo se podía decir que había integración en los programas de desarrollo de la comunidad?



¿En qué medida, las obras materiales podían reflejar desarrollo en las comunidades?

¿Los programas de desarrollo económico podían significar desarrollo de la comunidad por sí solos, o debían tomarse en cuenta otros aspectos?

### **Metodología**

¿Se consideraba necesaria e importante la investigación para estructurar programas de desarrollo de la comunidad?

En caso afirmativo, ¿Qué principios debían tomarse en cuenta para realizarla?

¿Cuáles debían ser los objetivos de la investigación para el desarrollo de la comunidad (proyectos, programas, actividades)?

¿Se consideraba necesario estructurar un plan de acción (nacional - por agencia - por aspecto)?

¿Qué factores debían tenerse en cuenta para estructurar el plan de acción?

¿Cuáles serían los principios metodológicos necesarios para la realización del plan?

¿Qué factores debían tenerse en cuenta para estimular cambios económicos, sociales y culturales?

¿En qué medida contribuía la evaluación en el perfeccionamiento de los programas de desarrollo de la comunidad?

¿Que pasos debían seguirse para una evaluación efectiva en los programas de desarrollo de la comunidad?

### **Administración de programas**

¿Cuáles serían los medios apropiados para lograr una administración efectiva en los programas de desarrollo de la comunidad?

¿Cuáles serían las características de una dirección efectiva para programas de desarrollo de la comunidad?

¿Cuáles serían las características de la supervisión en esos programas?

¿Qué adiestramiento básico debía recibir cualquier agente de cambio para el desarrollo de la comunidad?

¿Cómo se debería proporcionar el adiestramiento de los agentes de cambio para el desarrollo de la comunidad?

¿Cómo debía efectuarse la coordinación de programas de desarrollo de la comunidad en los diferentes niveles?

¿En qué forma debería orientarse y utilizarse la administración local (municipal) para programas de desarrollo de la comunidad?

¿Qué se sugería para lograr la participación de los distintos grupos no gubernamentales en programas de desarrollo de la comunidad?

El grupo inició sus sesiones de trabajo el 30 de agosto de 1959 con la

asistencia del presidente de la República, Mario Echandi Jiménez; el ministro de Salubridad, José Manuel Quirce; el ministro de Gobernación, Joaquín Vargas Gené y otros funcionarios del Gobierno de Costa Rica y representantes de organismos internacionales, entre ellos, representantes de: Ministerio de Salubridad Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación, Comisión Sobre Alcoholismo, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Caja Costarricense de Seguro Social, Hospital San Juan de Dios, Ministerio de Agricultura, Escuela de Servicio Social de la Universidad de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica (departamento de cooperativas), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Junta Indigenista, ESAPAC, Juzgado Tutelar de Menores, y Asamblea Legislativa. Además estuvieron representadas entidades internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, CARE, UNESCO y CEPAL.

De las liberaciones y conclusiones sobre los temas de la agenda, surgieron las siguientes recomendaciones:

1. Observar los principios básicos de las Naciones Unidas sobre desarrollo de la comunidad, adaptándolos al medio costarricense.
2. Organizar un sistema de adiestramiento adecuado, en los diferentes niveles, sobre los principios, métodos y técnicas del desarrollo de la comunidad.
3. En el corto plazo, crear un mecanismo central de coordinación con un apropiado sustento legal.
4. Nombrar un comité para promover la realización de las recomendaciones.

El comité quedó integrado por: Bolívar Cruz Brenes, del Ministerio de Educación; Carlos María Campos Jiménez por la Caja Costarricense de Seguro Social; José Luis González Ramos por el Ministerio de Salubridad; Francisco Rojas Chacón por el Consejo Superior de Defensa Social; Rodrigo Ruiz Solórzano por el departamento de Cooperativas del Banco Nacional y Edgar Mata, del Ministerio de Agricultura.

Entre los propósitos de ese comité se señalaba la creación de un mecanismo central de coordinación en el que participaran las distintas instituciones del país que se ocupan del desarrollo de la comunidad, para lo cual se decidió iniciar con un proyecto piloto en algún lugar del país, siendo elegido para ello el cantón de San Carlos.

En abril de 1960, el comité informó que:

1. Las actividades realizadas en el proyecto experimental en Aguas Zarcas de San Carlos, después de una serie de visitas, se trató de estimular a los vecinos para llevar a cabo la coordinación de distintos programas,

con la cooperación de la Junta Progresista de Aguas Zarcas y el Comité Cantonal de San Carlos.

2. Las distintas gestiones efectuadas ante las entidades que desarrollaban servicios en la comunidad, buscando una atmósfera propicia para la coordinación de sus servicios y tratando de crear conciencia sobre la necesidad de crear una oficina central de información e intercambio, que podría estar en cualquiera de los organismos interesados.

En una segunda etapa de actividades, se dio inicio a la preparación de lo que se llamó **“Cartapacio para agentes de cambio en la comunidad”** con los siguientes capítulos:

- La tarea comunal es un proceso.
- Planeamiento del trabajo de campo.
- Técnicas de trabajo en la comunidad.

Asimismo, se logró que llegaran al país tres funcionarios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para estudiar la posibilidad de crear un Programa Nacional para el Desarrollo de la Comunidad, por pedido del Gobierno de Costa Rica a las Naciones Unidas, en julio de 1963 y en noviembre de ese mismo año, se promovió una reunión de representantes de todos los organismos nacionales encabezada por el propio presidente de la República, Francisco J. Orlich, quien hizo notar que un programa de desarrollo de la comunidad debería hacerle frente, al menos, a las siguientes necesidades:

1. Creación del ambiente administrativo que permitiera el fortalecimiento del sentido cívico de la población a tal grado que el concepto local de la democracia no sólo fuera en sentido horizontal, con respecto a lo que las comunidades debían exigir al Gobierno, sino en el sentido vertical de reconocimiento de las obligaciones y responsabilidades de los individuos para con sus vecinos, su Gobierno y su Nación.
2. Buscar que los grupos humanos participaran en la identificación de los grandes objetivos nacionales y en el esfuerzo para alcanzarlos.
3. Fomentar los mejores métodos para aprovechar los recursos que representan las grandes riquezas del país:
  - a. La mano de obra mal empleada, subempleada o no aprovechada.
  - b. Las zonas mal explotadas, las no abiertas a la explotación y la posibilidad de descubrir nuevos recursos para la diversificación y el aprovechamiento de ciertas áreas; y

- c. La inventiva, la experiencia, la buena voluntad y el deseo de trabajar, que en su mayor parte no han sido organizados, fomentados o bien encauzados.

Podría decirse incluso, que cualquier programa de desarrollo económico y social que no tomara en cuenta esas necesidades y no buscara formas de hacerles frente, estaría condenado al fracaso, pero al hablar de desarrollo de la comunidad se estaba hablando de cambio de actitudes y se hacía necesario buscar fórmulas que permitieran el máximo progreso.

El programa nacional de desarrollo de la comunidad, debería ser representado por cinco actividades básicas:

- a. Orientación y adiestramiento de dirigentes y participantes.
- b. Investigación y estudio.
- c. Coordinación Interinstitucional.
- d. Descentralización de algunos programas y fortalecimiento del gobierno local.
- e. Organización de la comunidad rural y semi-rural para auspiciar el esfuerzo local en la resolución de problemas.

***Para alcanzar los objetivos propuestos, era necesario seguir los siguientes pasos:***

1. Organización de un engranaje de coordinación, consulta y acción interinstitucional, que representara el deseo del Gobierno y de los organismos autónomos de darle prioridad al desarrollo de la comunidad en el país.
2. Creación de una Oficina Nacional de Desarrollo de la Comunidad, que sería el instrumento ejecutivo del engranaje interinstitucional y que tendría a su cargo la promoción y supervisión de las cinco actividades básicas mencionadas en el objetivo anterior.
3. Contratación del personal necesario para esas funciones ejecutivas, con criterios de calidad y experiencia y no de cantidad. Se consideraba que un pequeño grupo de técnicos sería suficiente para poner en marcha el programa.

En noviembre de 1963 se propuso que la Oficina Nacional iniciara sus labores en dos o tres áreas pequeñas del país, por la vía de la experimentación, básicamente para tomar el pulso nacional en cuanto a aceptación y demanda del programa.

Finalmente, el informe decía que para asegurar el éxito del trabajo, era necesario ubicar el programa dentro del esquema administrativo nacional con una cuidadosa atención, ya fuera dentro de la Oficina de Planificación (OFIPLAN), o como órgano del Ministerio de la Presidencia.

El 12 de febrero de 1964, el presidente de la República convocó a una reunión en la Casa Presidencial en la que participaron: Francisco J. Orlich, presidente de la República; Alfonso Carro Zúñiga, ministro de Trabajo y Bienestar Social; Ismael Antonio Vargas, ministro de Educación Pública; Max Terán Valls, ministro de Salubridad Pública; Francisco Urbina, ministro de Gobernación; Carlos Espinach Escalante, ministro de Transportes; Hernán Garrón Salazar, ministro de Industrias; Lino Vicariolli, director de Agricultura; Jorge Carballo; gerente del Servicio Nacional de Aguas y Alcantarillado; Eduardo Zúñiga, gerente del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; Edgar Jiménez, gerente del Instituto Costarricense de Electricidad; José Manuel Salazar Navarrete, gerente del Instituto de Tierras y Colonias; Fernando Escalante, subgerente de la Caja Costarricense de Seguro Social; Carlos María Campos Jiménez, secretario General de la Caja Costarricense de Seguro Social; José Manuel Guzmán, subgerente del Consejo Nacional de Producción; Carlos Paniagua, director general de Bienestar Social; Oscar Padilla, director interino de la Oficina de Planificación; Juan Pascoe, asesor de Naciones Unidas en Desarrollo de la Comunidad y Armando Arauz Aguilar, director del Programa Nacional de Desarrollo Social y de la Comunidad.

***En su exposición, el presidente Orlich manifestó:***

*“Grandes países requieren grandes metas y parece importante anotar cuál es la gran meta de Costa Rica que, siendo sencilla en su redacción no deja en su fondo de acarrear consigo todas las posibles aspiraciones individuales y colectivas, a la vez que retos y responsabilidades que requieren acción inmediata y decidida”.*

La meta propuesta fue la creación de los medios para que el ciudadano costarricense resolviera integral y sistemáticamente los problemas de su vida y que, a su vez, estuviera en posición de responsabilizarse y contribuyera de manera eficaz al bienestar de los demás y al desarrollo económico, social y cultural del país.

Comparaciones hechas por diferentes organismos internacionales indicaron que servicios como extensión agrícola, salubridad, electrificación, vivienda y educación, habían alcanzado niveles relativamente altos en Costa Rica, pero el Gobierno reconocía que la dotación de servicios no era el camino más adecuado para resolver los grandes problemas del desarrollo nacional, pues ello requería sacrificio, empleo de nuevos recursos o mejor aprovechamiento de los existentes, disposición intercomunal e interregional para cooperar en el ataque a los problemas cotidianos y diferentes actitudes hacia el gobierno y hacia la naturaleza misma de los problemas.

De manera que la segunda parte de la meta nacional solamente podría alcanzarse si se desarrollaba un plan de acción en el que convergieran todos los recursos oficiales, de organismos privados y comunales, en una acción conjunta e integral en todo el país.

Para darle vida a las preocupaciones del Gobierno en este campo, ya para entonces funcionaba la Oficina Nacional de Desarrollo Social y de la Comunidad en el Ministerio de la Presidencia, coordinada por la Oficina de Planificación Nacional.

La Oficina Nacional de Desarrollo Social y de la Comunidad (ODC) debía ponerse al servicio de las demás dependencias del Gobierno Central y los entes autónomos para contribuir a crear la conciencia necesaria para que la comunidad local o regional organizada, ayudara a alcanzar esa parte de la meta nacional representada por la obligación del individuo hacia su nación, con las siguientes funciones:

### **Funciones de la ODC**

1. Formular y ejecutar planes para la coordinación de programas oficiales de servicio a las comunidades y para el aprovechamiento de los recursos existentes, con miras a alcanzar metas locales, regionales y nacionales de desarrollo social que hubieran sido fijadas a través de la labor conjunta de los organismos participantes y de los grupos de población.
2. Diseñar la metodología de trabajo con las comunidades para organizarlas efectivamente alrededor del concepto de auto ayuda y de la cooperación estrecha con los organismos oficiales de servicios y desarrollo.
3. Evaluar el programa de organización comunal para el desarrollo que resultara del diseño antes indicado, y adiestrar líderes locales y trabajadores voluntarios involucrados en programa de acción comunal.
4. Operacionalizar un programa de adiestramiento en técnicas de organización de la comunidad para el desarrollo del personal de campo y de los niveles de supervisión y administración de los organismos participantes.
5. Crear un programa de investigación y evaluación que elaborara y mantuviera actualizado un inventario de recursos y programas, oficiales y privados, relacionados con el desarrollo; proporcionara datos sobre problemas nacionales básicos; investigara situaciones específicas relacionadas con programas locales; proporcionara al programa nacional una evaluación continua de sus esfuerzos, dándole la orientación científica y social necesaria.

La ODC estaría bajo la orientación del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y sería asesorada por un Consejo Técnico Interinstitucional, cuya responsabilidad era proveer y fijar las normas de acción para lograr la coordinación de los recursos interinstitucionales en el ámbito nacional. La Oficina tendría un director nacional que actuaría como ejecutivo del Consejo Técnico Interinstitucional y secretario del Consejo Nacional.

### **El Programa en marcha**

Ya que el esfuerzo nacional propuesto representaba una labor de coordinación, de ayuda mutua y de intercambio de informaciones y recursos, se debían dar los pasos que llevaran al logro de los objetivos en orden lógico. Por ello, para realizar el trabajo se necesitaban consultas y ajustes continuos por parte de los organismos participantes, de lo contrario, se convertirá en un programa más sin los alcances de desarrollo integral que se buscaban. Entonces, era indispensable:

- a. Determinar la participación de los ministerios y los entes autónomos en el programa.
- b. Designar el representante de cada organismo ante el Consejo Técnico Interinstitucional.
- c. Contribuir al funcionamiento del programa con personal, equipos y suministros.
- d. Revisar y aprobar la ley o decreto que diera base jurídica al Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Comunidad.

Se habló de la posibilidad de iniciar la experiencia conjunta en el área de Guanacaste, con base en el plan de desarrollo regional de Nicoya que se estaba preparando en ese tiempo. Se indicó que según las ideas expresadas por el presidente de la República, el Programa Nacional no debería de estar “adscrito” a la Oficina de Planificación, sino ser parte íntegra de los trabajos de dicha dependencia. Finalmente se decidió:

- a. Redactar un proyecto de convenio cooperativo, que sería presentado a las juntas directivas de las instituciones autónomas, para su discusión y posible aprobación.
- b. Autorizar al director designado por la Presidencia, Armando Arauz Aguilar, para comunicarse con los directivos de las instituciones representadas con el fin de nombrar sus representantes ante el Consejo Técnico Interinstitucional.
- c. Comunicar al presidente, las decisiones tomadas al respecto.

En marzo de 1964 se nombraron los delegados interinstitucionales y se realizó la primera sesión del Consejo con la asistencia de: Carlos Paniagua, del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social; René Castro y Enrique Soto Borbón, del Ministerio de Transportes; José Luis González Ramos, del Ministerio de Salubridad Pública; Alberto Gólcher, del Ministerio de Industrias; Carlos Carmona Benavídez, del Ministerio de Gobernación; Álvaro Rojas, del Instituto de Tierras y Colonias; Álvaro Hernández Carvajal, del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; Carlos María Campos Jiménez, de la Caja Costarricense de Seguro Social; Mario Benavides Robles, del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados y José Manuel Guzmán, del Consejo Nacional de Producción.

En las primeras sesiones se discutió y finalmente se aprobó el texto del Convenio Cooperativo Interinstitucional propuesto por el presidente de la República:

“El presente convenio cooperativo tiene por objeto establecer un Programa Nacional de Desarrollo Social y de la Comunidad adscrito a la Oficina de Planificación con el fin de establecer y fijar las metas sociales que el país se propone conseguir a través de su desarrollo económico y social.

El propósito fundamental del programa es crear los medios necesarios o encauzar racionalmente los existentes, para que los costarricenses resuelvan de modo integral y sistemático los problemas de su vida y para que, a través de una participación organizada y consciente, se responsabilicen y contribuyan con los esfuerzos del Estado para lograr el desarrollo económico, social y cultural del país.

Con vista en los antecedentes expuestos en la introducción y de la aceptación plena del propósito fundamental del programa, los cuales se tienen por incorporados al presente convenio, los ministerios e instituciones autónomas se comprometen a organizar e impulsar un programa cooperativo de desarrollo social y de la comunidad, de acuerdo a las siguientes cláusulas:

**PRIMERA:** Para darle expresión práctica a este programa cooperativo, se crea la Oficina Nacional de Desarrollo Social y de la Comunidad, la cual estará al servicio de los ministerios y entes autónomos afiliados al programa y actuará adscrita a la Oficina de Planificación.

**SEGUNDA:** La Oficina dependerá directamente del presidente de la República y estará orientada y supervisada por un Consejo Consultivo. Este Consejo estará integrado por el Ministerio de la Presidencia, por el Director de la Oficina de Planificación y por tres personas más, nombradas por el Presidente, una de las cuales, por lo menos, debe representar, a las instituciones autónomas.

**TERCERA:** Son funciones específicas de la Oficina:

- a. Formular, en consulta con la Oficina Nacional de Planificación, un programa nacional de desarrollo social dirigido a conseguir el objetivo principal o fundamental de este convenio a través de la organización de las comunidades del país, ya sea en el ámbito local o regional.
- b. Formular y ejecutar planes para la coordinación de programas específicos de carácter local o regional mediante el aprovechamiento



de los recursos del Gobierno Central, de los entes autónomos y de los grupos privados, todo de acuerdo con los propósitos y deseos de los organismos participantes en el programa y de los grupos de población.

- c. En consulta con los representantes de los organismos afiliados al programa, organizar las comunidades alrededor del concepto de autoayuda y de la cooperación con los organismos oficiales empeñados en programas de desarrollo social.
- d. Operar un programa de adiestramiento de personal de todos los niveles, en la técnica de organización y desarrollo de la comunidad, al servicio de los organismos afiliados a este convenio.
- e. Operar un programa de investigación social y evaluación, con los siguientes propósitos:
  - Elaborar y mantener al día un inventario de los programas sociales en marcha y de los que estén en proceso de planeamiento, por parte de los organismos participantes.
  - Determinar los recursos humanos, económicos y de cualquier otra clase al servicio de cada programa.
  - Proporcionar al Gobierno, entes autónomos y a cualquier otro organismo público o privado, nacional o internacional, información básica sobre esos programas.
  - Evaluar los programas de desarrollo social de la comunidad, que lo soliciten con miras a precisar sus metas y la racionalidad de los medios empleados y para ofrecer, en su caso, orientación técnica adecuada.
  - Realizar investigaciones sobre problemas sociales básicos del país, a fin de determinar su esencia y magnitud, lo mismo que los tipos de acción comunal más adecuados para enfrentarlos.
- f. Asesorar a las entidades afiliadas al programa que lo soliciten acerca de la preparación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo social y de la comunidad.
- g. Realizar cualesquiera otras funciones que le asigne el Consejo Consultivo o el Director de la Oficina de Planificación.

**CUARTA:** La actividad técnica y administrativa de la Oficina estará a cargo de un director que será nombrado por el presidente de la República a propuesta del Consejo Consultivo. El director deberá ser una persona versada en asuntos económicos y sociales y con la adecuada experiencia en el planeamiento y ejecución de programas de desarrollo social y de la comunidad.

**QUINTA:** Para auxiliar a la Oficina en sus tareas habrá un Consejo Técnico Interinstitucional compuesto por representantes de los organismos afiliados al programa. Este Consejo tendrá fundamentalmente la responsabilidad de aconsejar la mejor forma de estructurar el programa y de promover la coordinación de metas y recursos a nivel nacional.

**SEXTA:** La estructuración del programa nacional de desarrollo social y de la comunidad debe formularse dentro de los marcos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social elaborado por la Oficina de Planificación Nacional.

**SÉTIMA:** La ejecución del programa deberá regionalizarse para conjugar adecuadamente los intereses de la comunidad local con los de la comunidad nacional. Y tanto la regionalización como las prioridades en la realización del programa, deben ser aprobados por la Oficina Nacional de Planificación, a propuesta del Consejo Técnico Interinstitucional.

**OCTAVA:** *Los ministerios e instituciones autónomas participantes en el programa se comprometen, para garantizar su realización, a lo siguiente:*

- a. Contribuir a su funcionamiento con personal, equipos, materiales de oficina, transporte, fondos y con cualquier otra clase de ayuda conducente al éxito del programa.
- b. Nombrar un representante de alto nivel técnico y con autoridad suficiente para tomar decisiones importantes, para integrar el Consejo Técnico Interinstitucional.
- c. Proporcionar a la Oficina de Desarrollo Social y de la Comunidad, ya sea directamente o a través del representante en el Consejo Técnico Interinstitucional, la información necesaria para el cumplimiento de sus fines.

**NOVENA:** Los ministros y gerentes de las instituciones autónomas se comprometen a reunirse por lo menos dos veces al año, presididos por el presidente de la República para evaluar y orientar el programa.

**DECIMA:** El presente convenio cooperativo tiene vigencia por dos años a partir del 1 de marzo de 1964, pero podrá ser denunciado unilateralmente por cualquiera de los organismos afiliados y en cualquier momento, siempre que lo comunique a las otras partes contratantes por lo menos con tres meses de anticipación.

**UNDÉCIMA:** A partir del año 1965, la Oficina Nacional de Desarrollo Social y de la Comunidad, debe estar funcionando en el presupuesto de la Presidencia de la República como un capítulo del presupuesto de la Oficina Nacional de Planificación.

**DUODÉCIMA:** A petición expresa suya, el señor presidente de la República firma el presente convenio cooperativo a fin de darle su apoyo irrestricto y comprometer toda la acción del Gobierno en impulsarlo hacia su éxito más completo.

Debido a que el señor Juan Pascoe, hasta entonces representante de Naciones Unidas, tuvo que asumir otras tareas fuera del país, vino en su lugar el señor Robert Dillon, quien se encargó de colaborar con diferentes instituciones, dentro del plan general.

Para efectos del análisis posterior de todo el proceso que se describe, es oportuno transcribir una nota escrita por el Robert Dillon, representante de Naciones Unidas, sobre lo que se estaba haciendo y cómo llevarlo a cabo:

“Para permitir que se verifique felizmente una labor de desarrollo integral de las comunidades rurales, no basta la cooperación de los distintos ministerios interesados y de las distintas entidades al nivel central, al nivel político; el más alto de la junta directiva de la organización de este desarrollo integral, al nivel técnico el más alto de su Consejo Técnico de Coordinación. Se necesita que haya coordinación organizada de los técnicos de las distintas dependencias oficiales al nivel de trabajo. No digo el nivel de las comunidades (nivel correspondiendo a mi juicio a servicios conexos de desarrollo de las comunidades, hechos para servir a todas estas dependencias como intermediario entre ellas y los individuos). Pero a un nivel tal que técnicos de un grado suficiente, yo diría de un grado universitario, puedan periódicamente ir a estas comunidades.

No veo razón alguna para que el Instituto de Tierras y Colonización tenga que constituir centros técnicos propios para dar la “asistencia técnica” indispensable a un desarrollo integral de sus comunidades de recién-asentados. Porque esta asistencia la necesitarán siempre. Y porque las comunidades vecinas necesitan de la misma. La deberían recibir todos los representantes de los distintos ministerios y dependencias estatales, cada uno en su rama. No se concebiría un veterinario para curar la vaca de un recién asentado que no tendría que curar la vaca vecina porque su dueño vive en los lugares desde hace tiempo.

Pero se necesitan grupos técnicos polivalentes. Se debe evitar que cada ministerio y cada entidad del Estado trate de trabajar en ciertas áreas del territorio nacional que escoge, cada uno organizando en sus zonas hasta su propia red de desarrollo de las comunidades rurales. Como si convenía que aquí los rurales produzcan y coman bien, que allí tengan buena salud, que en otros lugares tengan instrucción. ..

En consecuencia creo que debe constituirse a un nivel territorial conveniente, centros coordinadores, agrupando orgánicamente técnicos en todas las ramas indispensables para dar asistencia técnica al desarrollo integral de las comunidades rurales. Técnicos que seguirían cada uno bajo la dependencia de su ministerio o de su entidad con todas sus ramificaciones técnicas. La necesidad de tomar en cuenta el volumen de trabajo posible y las vías de comunicación a todas las comunidades impide ligar por fuerza estos grupos a una autoridad territorial de nivel determinado.

Así se evitaría una competencia innecesaria, entre los ministerios y entidades técnicas del Estado por una parte y por otra parte, dependencias estatales creadas para llevar a cabo una obra específica, que duplican técnicamente muchos de estos ministerios y entidades cuando tienen que llevar a cabo un desarrollo rural que no puede ser sino integral.

Los centros coordinadores serían encargados exclusivamente de dar consejos técnicos, de prestar asistencia técnica, en todas las comunidades rurales de su área de acción, según las necesidades de cada una, cualquiera que sea su grupo étnico, que se trate de comunidades ya establecidas o de comunidades recién asentadas.

No tratarían directamente con los rurales. Esto limitaría demasiado el impacto de especialistas del nivel técnico indispensable, en consecuencia costosos.

Y no se puede esperar que todos estos especialistas sean capaces de amoldarse a todos los medios humanos por los cuales tienen que trabajar. Tratarían con las

organizaciones y los servicios locales creados para el desarrollo de las comunidades rurales.

No serían encargados de planificar o de llevar a cabo este desarrollo, labor que implica actuar según las características propias de cada comunidad. Pero serían el apoyo técnico indispensable a este desarrollo, apoyo sin el cual dicho desarrollo no puede sino quedar primitivo. Serían también en enlace con los distintos ministerios y entidades técnicas del Estado, enlace sin el cual el desarrollo comunal toma por fuerza un país de carácter un poco anárquico.

Sería el último grado donde se encontrarían individualmente representados ministerios y entidades técnicas del Estado. Más abajo, tanto consideraciones presupuestales como la necesidad de integrar muchas acciones técnicas diversas que deben recaer todas sobre cada beneficiario, imponen una organización única de las comunidades con sus servicios conexos”.

En setiembre de 1965, tras una serie de esfuerzos y gestiones, y mediante un decreto ejecutivo, se creó la Oficina para el Desarrollo de las Comunidades Rurales como dependencia de la Presidencia de la República, se nombró a José Luis González Ramos como director, y se le asignaron preliminarmente las siguientes funciones:

- a. Estudio y promoción de la comunidad.
- b. Evaluación, supervisión y asesoría de programas.
- c. Adiestramiento de personal.
- d. Servicios generales.

En 1966 se inició la preparación del Proyecto sobre Desarrollo Integral de la Comunidad y el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad estaría a cargo de dirigir la política nacional en la materia con una base regional, con juntas regionales de desarrollo coordinando las acciones de unidades cantonales, centros de acción distritales y grupos de mejoramiento local en los caseríos.

En el curso de su elaboración, el proyecto sufrió los cambios propios de las circunstancias y los diferentes puntos de vista de los participantes de manera que a finales de 1966 quedó listo el proyecto de ley sobre Desarrollo de la Comunidad que el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa para su estudio y aprobación.

### **Promulgación de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad.**

Al tiempo en que se presentó el proyecto de Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, en el país existía una serie de programas y proyectos relacionados con el desarrollo comunal. En la exposición de motivos elaborada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, se dice que:

*“En esta forma podemos notar actualmente que tanto los organismos del Gobierno Central como las instituciones autónomas, están estableciendo departamentos y*

*oficinas de desarrollo comunal, para promover, a nivel local, el cumplimiento de sus respectivas finalidades. Como por ejemplo podemos citar lo siguiente:*

1. *El Ministerio de Transportes tiene un departamento dedicado a formar comités para que contribuyan a la construcción de caminos, escuelas, centros comunales, etc.*  
*El Ministerio de Salubridad Pública, ha fundado en el país, comités de bienestar comunal, para promover sus programas de salud, en el área rural especialmente.*
2. *El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, tiene en la Dirección General de Bienestar Social un departamento especializado, que se encuentra empeñado en la realización de programas de desarrollo de la comunidad y en la formación de centros comunales, en un proyecto coordinado con UNICEF.*
3. *El Ministerio de Educación Pública, tiene una Oficina de Desarrollo de la Comunidad para promover las relaciones entre la comunidad y la escuela.*
4. *El Ministerio de Agricultura y Ganadería organiza grupos en las comunidades, por medio de su Servicio de Extensión Agrícola: Clubes 4S de jóvenes agricultores y grupos de amas de casa.*
5. *El Instituto de Tierras y Colonización, organiza programas comunales en sus tareas de colonización y reparto de tierras a través del departamento de Bienestar Rural.*
6. *El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, está realizando tareas especialmente en las ciudadelas, en los programas de vivienda rural.*
7. *La Caja Costarricense de Seguro Social, está poniendo en práctica un ambicioso programa de servicios sociales, con base en unidades de prestaciones sociales.*
8. *El Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, tiene su departamento de Educación a la Comunidad, para llevar a cabo un programa de acueductos rurales, con asistencia del Programa Mundial de Alimentos.*
9. *Ha surgido en el país un “**Movimiento Nacional de Juventudes**”, que funciona bajo ciertos postulados del desarrollo comunal y con asesoría internacional, el cual depende de la Presidencia de la República.*
10. *Algunos grupos privados están haciendo pequeños ensayos de organización de la comunidad, en áreas urbanas y rurales.*

Continúa señalando la exposición de motivos que:

*“La falta de metas comunes y la ausencia de la coordinación a nivel comunal*

*está produciendo el agotamiento del liderazgo local, pues se da el caso que en los pequeños pueblos, las mismas personas están a la vez en muchos comités, juntas directivas, ninguna de las cuales pueden atender con eficiencia. Muchas agencias del Estado que trabajan a nivel local, no se conocen entre ellas y jamás coordinan sus esfuerzos. Esto puede ser muy bien, reflejo de la falta de coordinación en el funcionamiento del Estado...*

*La experiencia reciente demuestra que **la Ley de Asociaciones número 218, de 1939, no es adecuada para promover el desarrollo social y económico de las comunidades**, pues fue dictada para otros fines. Por lo tanto, se hace necesario dictar un conjunto de normas nuevas más en concordancia con las preocupaciones modernas, dirigidas a facilitar la organización del pueblo para que participe activamente en la tarea de crear su propio bienestar”.*

Por otra parte la Comisión Permanente de Asuntos Sociales considera:

- 1. Que el desarrollo de la comunidad constituye una técnica social, esencialmente democrática y educativa, de organización, integración, coordinación, que en forma planificada promueve en las esferas individual y colectiva, los cambios necesarios para lograr la mejor utilización de las capacidades y cualidades del hombre.*
- 2. Que es un proceso en virtud del cual los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar la situación social, económica y cultural del individuo y de la comunidad y para que éstos se integren a la vida del país y contribuyan plenamente al desarrollo nacional.*
- 3. Que el planeamiento democrático del desarrollo, sólo se puede realizar con la participación activa de la población y la adecuada orientación y dirección del Gobierno Central, y que este proceso exige la conjunción de dos corrientes: una que va desde el pueblo hacia arriba, para darle una real sustentación, y otra que se proyecta desde el Gobierno hacia abajo, para darle racionalidad y coordinación.*
- 4. Que las bases sobre las cuales descansa la existencia de Costa Rica, como un país soberano y democrático, constituidas por el esfuerzo individual, la igualdad social, el respeto a la libertad y a la dignidad de la persona humana, lo mismo que a las instituciones republicanas, pueden debilitarse si no se hacen esfuerzos sistemáticos para que tanto los órganos del poder público como el pueblo, unidos estrechamente, mantengan vivo el sentido de responsabilidad que tienen, de trabajar conjunta y eficazmente para promover el desarrollo integral del país.*
- 5. Que la meta esencial de ese desarrollo, debe ser crear los medios necesarios para que el hombre resuelva de modo integral y sistemático, los problemas de su vida; y que los planes nacionales de desarrollo económico y social solamente puedan tener éxito si todos y cada uno de los habitantes tienen conciencia plena de los mismos y por lo tanto, se encuentran dispuestos a organizarse para luchar por ellos.*

*Que también es indispensable para alcanzar ese objetivo, movilizar la iniciativa privada y la voluntad de la nación, a fin de conseguir, a través de una acción solidaria de bien público, el mejoramiento integral del nivel de vida de los costarricenses en el menor tiempo posible y que mediante las técnicas modernas de organización de la comunidad para el desarrollo económico y social, es posible esa movilización de esfuerzos.*

6. *Que como consecuencia de lo anterior, es preciso que el Estado coordine a todos los niveles, la acción del Gobierno Central, de las instituciones autónomas y de los municipios, lo mismo que la acción de los organismos internacionales, públicos o privados que intervengan en la realización de programas de desarrollo de la comunidad.*
7. *Que la participación consciente y organizada de los ciudadanos en la lucha por su propio bienestar y el de sus semejantes, es la máxima garantía para el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas.*

Finalmente, el 7 de abril de 1967 fue promulgada la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, número 3859, durante la Administración del presidente José Joaquín Trejos Fernández, y su primer reglamento se promulgó el 27 de junio del mismo año, para entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1968.

Conforme a las disposiciones transitorias de la Ley, la Oficina para el Desarrollo de las Comunidades Rurales, se convirtió en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) con los objetivos de:

- a. Promover la creación de oportunidades para el perfeccionamiento integral de la persona humana, descubrir sus capacidades y cualidades y canalizarlas en beneficio de la comunidad y del país.
- b. Establecer el clima propicio para la creación de nuevos valores y la adaptación de nuevos hábitos y actitudes a través de un proceso de perfeccionamiento interno de la población que asegure su participación activa y consciente en las decisiones y acciones para resolver los problemas económicos y sociales que la afectan.
- c. Crear, por medio de un proceso educativo de perfeccionamiento individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva de responsabilidad mutua por el desarrollo nacional en todos los órdenes, por medio del estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales, regionales y nacionales.
- d. Coordinar y orientar los programas públicos y privados para la aplicación de los principios, métodos y técnicas del desarrollo de la comunidad.

- e. Realizar estudios e investigaciones sociales y contribuir a establecer los canales adecuados en ambas direcciones entre las comunidades y los organismos técnicos, administrativos, legislativos y políticos en general.
- f. Planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social.
- g. Evaluar permanentemente los programas de desarrollo de la comunidad, para garantizar su ajuste a los principios y técnicas adoptados por la presente ley y su respectivo reglamento.
- h. Entrenar al personal necesario en los distintos niveles, especialidades y categorías en el uso y manejo de las técnicas de desarrollo de la comunidad.
- i. 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.
- j. Coordinar la asistencia técnica y económica internacional de cualquier clase que se dé al país, para promover el desarrollo comunal.
- k. Inscribir, conforme a esta ley, a las asociaciones y grupos para el desarrollo de la comunidad, ya existentes o que lleguen a establecerse; y
- l. Los demás que determine el reglamento de esta ley.

Entre los aspectos sobresalientes de la Ley 3859 destaca la declaratoria de interés público la constitución y funcionamiento de asociaciones para el desarrollo de las comunidades, como un medio de estimular a las poblaciones a organizarse para luchar, a la par de los organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país (artículo 14).

El Presidente Trejos nombró como primer director de DINADECO al señor Jorge Luis Arce Sáenz, quien anteriormente había ocupado el cargo de gobernador de la provincia de Heredia y quien no tenía experiencia previa en el desarrollo de la comunidad.

Durante sus dos primeros años, Dinadeco contó con aproximadamente cuarenta empleados, de los cuales había unos doce para el trabajo de campo. Solo contaba con dos vehículos y en general sus actividades estaban limitadas por razones de presupuesto.



Uno de los mayores problemas que enfrentó la Institución al principio fue la disponibilidad de personal capacitado que pudiera trabajar en las condiciones que se ofrecían. Había limitaciones en el presupuesto para capacitación y no se veía la necesidad de realizar cursos de metodología. Por su parte, la acción del Consejo Nacional se centraba en asuntos de naturaleza concreta y no elaboró una política nacional de Desarrollo de la Comunidad.

La constitución de asociaciones se convirtió en la forma de justificar la existencia de DINADECO, pues no siempre su organización era el producto de un estudio previo y del proceso de educación necesario. Durante el primer año de funciones se constituyeron 58 asociaciones de desarrollo, siendo la primera en fundarse la de Santa Eulalia de Atenas, el 18 de febrero de 1968.

Con el cambio de Gobierno en 1970 se inició una nueva etapa en la evolución de DINADECO. El presidente José Figueres Ferrer nombró a José Luis González Ramos como director general, quien ya estaba familiarizado con el programa.

Durante el primer semestre de ese año, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) había discutido planes con el Gobierno para otorgar un préstamo para reforzar los programas de extensión agrícola, crédito, educación agrícola, cooperativas, mercadeo y tenencia de la tierra, que se llevaban a cabo para el desarrollo integral de las áreas rurales. Las conversaciones terminaron con la aprobación del Plan Nacional Agropecuario, al cual se le agregó una sección relativa a la organización de la comunidad y desarrollo municipal, lo que permitió que Dinadeco tuviera alcance nacional y entre cuyas justificaciones se argumentó:

*“Este proyecto trata de fortalecer las instituciones locales: las asociaciones de desarrollo de la comunidad y las municipalidades, como una manera de fortalecer la participación local en la toma de decisiones que determinan el ritmo y la calidad del desarrollo rural. Ambas organizaciones jugarán un papel muy importante en la creación, extensión y mantenimiento de la infraestructura local y regional. También sirven para movilizar recursos locales por medio de la creación de impuestos y la creciente contribución de capital, mano de obra y talento. El enlace entre la iniciativa local, la organización y el desarrollo rural, es importante y prometedor.”*

Dentro de las condiciones del préstamo, DINADECO empleó el segundo semestre de 1970 en la preparación del Plan de Desarrollo de la Comunidad 1971-1974, considerando los siguientes cuatro aspectos, derivados de la experiencia en los dos primeros años:

1. No es suficiente legalizar las asociaciones comunales, también se les debe ayudar a lograr sus objetivos, mediante el empleo de métodos y técnicas adecuadas.

2. La gente debe estar conciente del estado de subdesarrollo nacional, a fin de participar en la solución de los problemas.
3. La demanda creciente de las comunidades para que se les ayude en su organización, requiere aumento de personal competente.
4. La centralización de funciones en las oficinas de San José es costosa e ineficaz y no proporciona servicios a aquellos que más lo necesitan. Los objetivos fijados por Dinadeco en el Plan de Desarrollo de la Comunidad 1971-1974, eran:
  1. Mantener contacto con diversas instituciones que laboran en el campo de desarrollo comunal y tratar de unificar criterios, en el sentido de que éste se oriente hacia lograr cambios en las actitudes de dirigentes y de la comunidad para integrar a éstas al desarrollo integral y económico del país.
  2. Incrementar a nivel nacional y local, la difusión de las técnicas de organización de la comunidad y de los objetivos de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad y el Plan Sectorial Agropecuario.
  3. Iniciar un amplio proceso de coordinación de recursos y de esfuerzos comunales, a fin de no diluir esfuerzos, recursos y dirigencia y buscar que las comunidades concreten sus aspiraciones en planes de trabajo unificados y factibles de realización.
  4. Preocupar a las comunidades en el estudio de sus problemas y conocer los procesos necesarios para resolverlos. En este proceso Dinadeco brindará la asesoría necesaria.
  5. Continuar la capacitación a dirigentes e integrantes de grupos locales existentes, a fin de lograr mayor eficiencia, dentro del marco de coordinación de tales grupos en el esfuerzo local planteado.
  6. Iniciar una acción coordinada con grupos locales y con organismos que operen a ese nivel, a fin de establecer programas concretos que eleven el nivel de los habitantes.
  7. Iniciar el proceso tendiente a que los planes de acción municipal se basen en las necesidades y proyectos definidos por las propias comunidades.
  8. Establecer un sistema de entrenamiento de dirigentes comunales, directivos de asociaciones, personal interinstitucional, relacionado con el Plan Agropecuario. Así como a los municipios, a fin de brindar técnicas básicas que les permitan colaborar en el Progreso Nacional de Organización de la Comunidad.

9. Estimular los mecanismos adecuados para que las comunidades obtengan recursos económicos para llevar adelante planes de desarrollo local y complementar la dotación comunitaria local.
10. Promover un intercambio de experiencias entre las comunidades de una zona o región.
11. Despertar en los grupos que se formen, en sus miembros la capacidad de participar activamente en la solución de sus propios problemas.
12. Elevar el nivel de aspiraciones de los grupos y de las poblaciones marginadas, aprovechando la tensión existente entre la situación actual y la deseada. Pero creando un sentido de capacidad para lograr las nuevas aspiraciones, adiestrando a la población para que pueda ser generadora de ese cambio.
13. Lograr que los diversos agentes de cambio y las comunidades se compenentren recíprocamente de sus respectivos objetivos y metas.

Durante este nuevo período, DINADECO reclutó personal de mayor nivel académico e inició un programa de adiestramiento en cooperación con el Centro de Estudios Sociales y de Población (CESPO).

En febrero de 1971 se establecieron doce oficinas regionales, en San José, Heredia, Alajuela, Naranjo, San Carlos, Puntarenas, Cañas, Nicoya, Cartago, Limón, San Isidro de El General y Golfito. Al finalizar 1972, la Institución contaba con 24 oficinas de campo donde laboraban 16 promotores y 10 promotores auxiliares. En la mayor parte de las zonas se contaba con el apoyo de un grupo del Servicio Nacional de Voluntariado y del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos.

Como resultado del nuevo sistema de trabajo y de la motivación que se había dado para el trabajo de campo, muchos funcionarios de DINADECO empezaron a ver el desarrollo de la comunidad como algo más que el puro progreso material. Se planteó entonces la necesidad de mantener fuertes grupos de base comunal que emprendieran acción comunitaria y actuaran como grupos de presión para acortar la distancia entre los centros de poder y decisión y las comunidades.

La meta de largo plazo del programa se planteó como la generación de: *“una sociedad más justa, sin discriminación económica, social, política y cultural, donde cada hombre es un actor, no simplemente un espectador, en su propio destino y representa un factor vital en la transformación de toda la sociedad”*.

Por esta misma razón, se pidió a los promotores que vieran los proyectos no como un fin, sino como un medio hacia el cambio de las actitudes necesarias para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas y hacia la integración de las comunidades en el proceso del desarrollo integral del país.

El logro de estos propósitos y conceptos suponía una tarea no sólo ardua, sino también lenta, ya que para la mayoría de los dirigentes comunales, una comunidad desarrollada era aquella que contaba con buenos caminos, acueducto, centro comunal, electrificación, escuela, etc. En otros términos, la mayoría de los dirigentes comunales no consideraban el desarrollo de la comunidad como un movimiento educativo o político; para ellos los mayores obstáculos para el desarrollo eran la carencia de recursos económicos y la falta de ayuda del Gobierno.

Según el planteamiento de DINADECO en aquellos años:

*“El problema está... en la falta de cooperación y ayuda de la comunidad debido a la falta de educación y conciencia social. Pero los dirigentes comunales tienden a ver la organización como un medio para el desarrollo económico material. Dudamos que esto sea muy efectivo, pero es el resultado de una tradicional concepción del desarrollo de la comunidad a nivel local y la falta de una política bien definida dentro del Gobierno”.*

Durante el año 1971 se trató de poner énfasis en la capacitación de dirigentes comunales a través de cursos cortos, sistema que cambió en 1972, cuando se puso mayor acento en un nuevo programa de educación intensiva para áreas donde se estaban formando asociaciones. A través de ambos sistemas DINADECO buscaba mostrar la relación entre los problemas locales y la realidad nacional del subdesarrollo y subsecuentemente, mostrar la necesidad de la organización para darle poder a la gente.

Se decía que la gente debe conocer *“la realidad existente del subdesarrollo. Este paso es fundamental a fin de dirigir la participación de la gente en el proceso de desarrollo y como una etapa final en el proceso, llegar al punto donde ellos puedan tomar decisiones políticas a fin de mejorar el tipo de vida de toda la población. La participación popular juega una parte importante en este proceso, particularmente en las áreas de motivación y la toma de decisiones políticas”.*

De 1971 a 1973, DINADECO contó con la ayuda de Acción Internacional Técnica (AITEC), firma que se contrató como parte del préstamo de AID, para desarrollar métodos de operación, investigación, evaluación y adiestramiento. El informe final de consultoría de AITEC señaló, entre otras cosas, que la selección de las comunidades para su atención era un proceso más o menos aleatorio, determinado solo por el orden de procedencia de las solicitudes y que el desempeño de los promotores se reducía a buscar unos vagos objetivos de concientización, de organización o de desarrollo, sin mayor definición sobre las vías concretas para

lograrlo, y por unas pautas para la creación de las asociaciones de desarrollo. Como consecuencia, su trabajo y el de la comunidad se convertía, en gran parte, en la persecución de objetivos formales como el cumplimiento de ciertos requisitos legales.

Diez años después se disponía de un sistema de selección de comunidades para promoción inicial o para mantenimiento, que recogía varios criterios de decisión de manera técnica y, sobre todo, le permitía a DINADECO defenderse de presiones externas, argumentando la conveniencia de guiarse por un proceso eminentemente técnico y planificado. También se logró, con el sistema operacional, liberar a la Institución del gran peso que significaba ir acumulando anualmente grupos cada vez más numerosos de asociaciones constituidas, a las cuales habría que seguir atendiendo de manera indefinida hasta un nivel de automoción que en algunos casos puede tardar años, o no llegar nunca. Los dos mecanismos anteriores, establecimiento de períodos y selección de comunidades, contribuyeron en primera instancia a poner un puente sobre la brecha, que parecía insuperable, entre el volumen excesivo de necesidades y solicitudes de servicio y los limitados recursos de DINADECO.

El capítulo final del informe de AITEC proponía algunas ideas para un segundo Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, sugiriendo una estrategia basada en cinco pilares o elementos del plan, que serían:

### **1. *Proyectos de infraestructura económico-social.***

Esto suponía *“entrar agresivamente a participar en programas y proyectos enfocados a la redistribución de la tierra, creación de empleo, provisión y adecuación de vivienda, desarrollo infraestructural físico básico, etc.”*

Para dicha labor DINADECO necesitaba, entre otras cosas:

- a. Capacitación de su personal en asentamientos campesinos, en micro y pequeña industria, en centros artesanos, en bolsas de empleo, en facilitación de crédito a comunidades en cooperativas (de producción, mercadeo, ahorro, etc.)
- b. Concientizar y educar a los costarricenses.
- c. Establecer una nueva metodología de trabajo que abarcara este nuevo concepto económico-social.
- d. Delimitar claramente los grupos con los cuales se iba a trabajar (clase media o baja, campesinos con tierra o precaristas).

- e. Tener un personal mucho más extenso, que no tuviera que sobre extenderse en su trabajo.
- 2. Especialización de Servicios**
  - 3. Fortalecimiento del aspecto socio-político de las organizaciones de base .**

Los líderes tendrían que ser adiestrados en la formulación de demandas, en la estructura político-administrativa del país, en el proceso democrático, o sea, educación cívica. Los promotores también necesitarían capacitación en este campo.

#### **4. Integración interinstitucional**

#### **5. Impulso a la organización piramidal del movimiento**

Para el logro de los objetivos planteados era indispensable el apoyo de la participación popular organizada que es el objetivo fundamental del movimiento comunal. La importancia de este objetivo debía evaluarse desde el doble punto de vista del papel que le daba la organización piramidal a quienes había que involucrar en el plan para que cumplieran funciones de coordinación o apoyo, y como factor de fundamental importancia en el proceso de creación de conciencia en la base comunal acerca de la necesidad de detectar y definir los componentes estructurales de su situación de desventaja. Por lo tanto, el segundo plan debía hacer énfasis en los organismos de segundo y tercer grado, las uniones cantonales y las organizaciones provinciales y nacionales que pudieran actuar como instrumento de movilización social.

Durante la Administración del presidente Daniel Oduber Quirós (1974-1978) el programa de Gobierno se fundamentó en un modelo de desarrollo que luego se llamó “Estado Empresario”, con el cual se pretendía impulsar el desarrollo nacional a través de la regionalización, lo que permitía descentralizar las funciones del Estado, penetrando en las diferentes comunidades del país.

Así, y con base en las experiencias obtenidas en el primer Plan Nacional de Desarrollo Comunal, Dinadeco promovió la preparación y desarrollo del segundo Plan Nacional, para el período 1975-1980, en el que destacó la participación en el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF – Ley 5662), con las siguientes funciones:

- a. Brindar información sobre los programas de DESAF.
- b. Promover y organizar grupos comunales a fin de que la comunidad organizada pudiera recibir y administrar, de manera eficiente, los bienes y servicios que brindaba el programa.
- c. Capacitar a los dirigentes comunales, para que pudieran cumplir los objetivos y funciones dentro de la organización a la cual pertenecían y pudieran también proyectar su acción a toda la comunidad.

En aquellas comunidades donde ya existían asociaciones de desarrollo y cubrían el área geográfica fijada por el Programa, DINADECO llevaría a cabo actividades educativas dirigidas a fortalecer la organización; poniendo énfasis en los objetivos, contenidos y mecanismos operacionales del Programa de Salud Rural y los que estableciera DESAF.

Las asociaciones podrían asumir la administración del programa, especialmente en lo que correspondía a garantizar instalación del servicio, el establecimiento de comités específicos que cooperaran directamente con los funcionarios del Ministerio de Salud y mediante la financiación parcial de equipo y materiales necesarios para la prestación de los servicios. En este sentido DINADECO asesoraría y orientaría a las asociaciones para que se mostraran totalmente receptivas a incluir el programa dentro de sus actividades básicas.

En las comunidades donde no existiera asociación ni comité, DINADECO seguiría el procedimiento acostumbrado de promoción que implicaba: visitas, reuniones, charlas, lecturas comentadas, seminarios, jornadas de desarrollo comunal, etc., hasta concluir con la etapa legal de constitución de la asociación, a la que se daría una labor continua de asesoría y seguimiento.

## **SEGUNDA PARTE**

### **RUPTURA DEL MODELO DE ESTADO EMPRESARIO Y PATERNALISTA**

#### **Política de promoción humana**

Durante los primeros años de DINADECO, el acento en la política de promoción de asociaciones de desarrollo comunal se dirigió hacia las áreas rurales y por momentos parecía que se estaba tratando de dirigir la política social hacia el desarrollo rural, particularmente con los programas financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, pero hasta el año 1979 no hubo un mecanismo que permitiera la coordinación de actividades concernientes al desarrollo urbano.

En el período de Gobierno del presidente Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) la acción gubernamental pretendía romper el esquema de “Estado paternalista” y el modelo de desarrollo de las anteriores administraciones, poniendo en marcha un programa de promoción humana liderado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, que cambió su nombre, al menos durante esa administración, a Ministerio de Promoción Humana, a cargo de la ministra Marina Volio, agrupando además de las dependencias tradicionales de esa cartera, al Movimiento Nacional de Juventudes, y la Dirección General de Mujer y Familia. Dinadeco también pasó

a formar parte de ese ministerio durante el cuatrienio.

En la Administración Carazo se impulsó el Programa Integrado de Participación Popular (PIPP), así como un programa de salud integrado con pensiones y comedores escolares conocido como SAPECO. De esta forma, el Ministerio de Salud creó diferentes comités de salud con organismos públicos y locales, encargados de atender Centros de Salud y se impulsó la creación de asociaciones cantonales de salud en los que la participación de la dirigencia comunal fue protagónica.

Como parte del programa de Promoción Humana también se comenzó a trazar un Proyecto de Desarrollo Urbano cuya tarea era promover la organización comunitaria para solucionar los principales problemas sociales en once comunidades prioritarias del Área Metropolitana de San José consideradas “marginales”, con la participación de diversas instituciones del país pertenecientes al sector social, al sector financiero y al sector educativo, entre ellas: el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Sistema Bancario Nacional, las universidades públicas y DINADECO.

El Proyecto de Desarrollo Urbano inició sus funciones en enero de 1979, con el apoyo financiero de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, y una contrapartida del Gobierno costarricense.

A DINADECO le correspondía, según su naturaleza, la promoción de asociaciones y la capacitación de la dirigencia comunal en esas poblaciones, con el fin de facilitar la labor de las demás entidades que entrarían a formar parte en cada una de sus especialidades. Además se hizo cargo de realizar los estudios socioeconómicos necesarios en las comunidades meta, para lo que contrató un selecto grupo de jóvenes profesionales en ciencias sociales, capacitados y supervisados por funcionarios experimentados de la Institución.

El convenio de cooperación con la AID se pactó para operar durante tres años con un prórroga de un año más (1979-1982) período durante el cual, la ayuda internacional se reduciría paulatinamente al tiempo que aumentaba la contrapartida del Estado. No obstante, durante ese cuatrienio el país experimentó una de sus peores crisis económicas, provocada básicamente por factores externos entre los que destacaba la llamada “crisis internacional de los energéticos”, aunada a las presiones que ejercían los organismos financieros internacionales por el servicio de la Deuda Externa y otros aspectos de la economía nacional, sin olvidar la influencia ejercida por la crisis política de Nicaragua en el período en que llegaba a su fin la dictadura de la familia Somoza (julio de 1979) y el vecino país intentaba reorganizarse con un nuevo gobierno revolucionario, situación que afectó directamente el acontecer nacional.



En ese estado de cosas, los productos de primera necesidad eran escasos debido al acaparamiento de que eran objeto por parte del comercio, y la inflación llegó a límites alarmantes por causa de los desórdenes cambiarios del momento. En octubre de 1980, el dólar estadounidense que llevaba varios años de estabilidad en 8.60 colones, pasó súbitamente a 14 colones y comenzó una carrera alcista que se detuvo cuando el dólar norteamericano alcanzó la cifra récord de 60 colones por unidad, momento en que las autoridades monetarias intervinieron para forzar un retroceso y fijar el valor de la moneda estadounidense en 20 colones, lo cual resultó totalmente ficticio, pues el mercado negro en ese momento era el que dictaba el diferencial cambiario.

Ante ese panorama, los pobladores de las comunidades meta del Proyecto de Desarrollo Urbano estaban más interesados en sobrevivir que en organizarse, al tiempo que las instituciones participantes no lograban ponerse de acuerdo en la ejecución de un verdadero programa interinstitucional.

En 1982, al asumir el mandato el presidente Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) el Proyecto Integrado de Participación Popular (PIPP) desapareció como política de Gobierno, pero dejó grandes enseñanzas en el principio de participación.

También se reformaron los capítulos I y II del reglamento a la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, referentes a la organización y fines de Dinadeco, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y del director nacional de la Institución.

Dinadeco pasó a ser una dependencia más del Ministerio de Gobernación y Policía y readecuó la estructura administrativa en busca de una mejor asesoría a las comunidades.

En octubre de 1984 se produjo una reforma legislativa importante cuando dirigentes comunales de todo el país marcharon hacia la Asamblea Legislativa para solicitar a los diputados que reformaran el artículo 19 de la Ley 3859, de manera que se aumentara el financiamiento a las organizaciones, pasando del 1,25% del estimado del Impuesto sobre la Renta, a un 2%, con el fin de ser distribuido entre todas las asociaciones de desarrollo de la comunidad.

La reforma fue aprobada, sin embargo, esta situación en la que se legisló a favor del movimiento comunal, no se cumplió en la Administración Monge Álvarez ni en las administraciones siguientes, pues el monto establecido en el artículo 19, nunca ha sido girado en su totalidad.

Con el advenimiento de la Administración del presidente Oscar Arias Sánchez (1986-1990) se pretendió modernizar a Dinadeco poniendo énfasis en la capacitación del personal, y la firma del nuevo convenio para ampliar el Proyecto de Zona Norte, conocido como PL-480, financiado con recursos de la AID.

En este período se inició el proceso para constituir la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, máximo organismo de integración del movimiento comunal.

Asimismo, se continuó con la participación en los proyectos de DESAF y se propició la creación de asociaciones orientadas hacia los programas de vivienda que se desarrollaron durante esa Administración.

## **RUPTURA CON LOS PROGRAMAS DE DESAF**

Hacia la mitad de la Administración del presidente Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), la Dirección de Asignaciones Familiares prescindió de la participación de Dinadeco en sus programas, lo que, a su vez, forzó a la Institución a prescindir de los servicios de casi el 50 por ciento de su personal que era pagado con recursos de DESAF, de manera que las organizaciones se vieron súbitamente desprovistas de funcionarios para su atención, especialmente en las sedes regionales y subregionales.

No obstante, en el marco de la política social de ese gobierno, Dinadeco se vinculó con el sector trabajo y seguridad social, dando prioridad a algunas regiones según su necesidad, entre ellas, las regiones declaradas como emergencia nacional: Puntarenas y Limón. Asimismo, se propuso una serie de cambios, tanto políticos como programáticos, en procura de un ajuste en el quehacer político, social, cultural y educativo, a fin de contribuir con el Estado en el tratamiento y solución de la problemática comunal. Para tal efecto, se modificó la metodología de trabajo para atender a las comunidades y se adecuó la estructura de la institución, que enfocó sus esfuerzos en seis objetivos que la entonces directora nacional de Dinadeco, María Esther López denominó: los “**cinco pilares del desarrollo**”.

### **Primer pilar: autodiagnósticos comunales**

La idea de los autodiagnósticos comunales se fundamentó en el principio de la participación activa de los propios ciudadanos en el planteamiento de sus necesidades y la localización de los recursos para ejecución de las obras comunales tendientes al desarrollo, pero involucrando los sectores Gobierno dedicados a salud, educación, seguridad ciudadana y cultura, entre otros.

Con este “pilar” se esperaba que los habitantes de las comunidades se convirtieran en sujetos conscientes de su propio desarrollo, involucrando no solo a la dirigencia de las asociaciones de desarrollo, sino también a líderes de otras organizaciones.

Después de realizados los diagnósticos comunales, se pasaría a una siguiente etapa conocida como foro cantonal, donde la dirigencia comunal se preparó para celebrar un Congreso Nacional del Movimiento Comunal en abril de 1992, en coincidencia

con la celebración del vigésimo quinto aniversario de la promulgación de la Ley No. 3859, año en que también se constituyó la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.

Debe anotarse que en la administración subsiguiente, al mando del presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) se puso en marcha un programa llamado “Triángulo de Solidaridad” a cargo de la vicepresidenta Astrid Fischel, cuya mecánica era similar. Más adelante se hará mención a esa iniciativa.

## **Segundo pilar: proyectos socio-productivos**

El desarrollo de este segundo pilar pretendía apoyar las iniciativas de producción existentes en las comunidades para impulsar la economía local mediante proyectos socio-productivos, particularmente aquellos que fueran producto del análisis de las necesidades y posibilidades reales de las comunidades, cuyo fin fuera la búsqueda de la autonomía financiera y la generación de empleo comunal. Se esperaba que las organizaciones comunales se involucraran en estas iniciativas con el fin de que los recursos generados fueran reinvertidos en el mejoramiento de la misma comunidad para no depender totalmente del aporte estatal.

Esta idea tuvo sustento en una serie de iniciativas exitosas que ya habían puesto en marcha varias asociaciones de desarrollo y que estaban rindiendo frutos al resolver necesidades inmediatas y generar puestos de trabajo, entre las que destacaron:

- Servicio de autobuses para transporte remunerado de personas en Carrillos de Poás, Nicoya y Puriscal.
- Servicio de cabotaje a cargo de la Asociación de Desarrollo de Paquera.
- Producción de dulce en un trapiche comunal en Monterromo de Hojancha.
- Servicios funerarios en Grecia y Atenas.
- Cultivo de moras, fruticultura, floricultura y plantas medicinales, en varias organizaciones de la región Brunca, Paquera y Grecia.
- Cultivo de mini-vegetales en Cipreses de Oreamuno.
- Proyectos turísticos y recreativos (polideportivo) en las regiones Norte y Occidental.
- Fábricas de muebles, y de productos de concreto.
- Minería de carbonato de calcio, caolín y piedras semi-preciosas en San Carlos, Cartago, San Mateo, y otros lugares.

- Explotación racional de huevos de tortuga en Ostional de Santa Cruz de Guanacaste.
- Producción de derivados lácteos en la parte alta de Cartago y San Carlos.
- Comercio de abarrotos e insumos agrícolas en Cartago y Puriscal.
- Incursión en la industria de cemento en Abangares de Guanacaste.

### **Tercer pilar: formación de promotores voluntarios**

Como ya se anotó, la ruptura del nexo con la Dirección de Asignaciones Familiares y de los programas que estaban a cargo de Dinadeco, provocó la reducción del 50% del personal de la Institución. Ante ese panorama, y con la premisa de concretar la autonomía del movimiento comunal, las autoridades de Dinadeco recurrieron a la idea de que los dirigentes comunales que habían recibido asesoría durante varios años se podrían convertir en agentes multiplicadores, brindando asesoría básica para gestar procesos de promoción y organización, convirtiendo al promotor institucional en un orientador técnico en el ámbito regional.

El resultado del proyecto fue la capacitación y acreditación de 500 promotores voluntarios en todo el país y aunque el esfuerzo se perdió en los siguientes períodos de gobierno, la idea se mantiene latente entre algunos dirigentes que recibieron capacitación.

### **Cuarto pilar: educación comunal a niños y adolescentes**

La necesidad de fomentar el liderazgo comunal y el interés por el bienestar comunal desde tempranas edades dio origen a este pilar, el cual encontró sustento en el “Proyecto de Desarrollo Comunitario Escolar” (PRODECOES), emprendido por un funcionario de Dinadeco como proyecto de graduación en la licenciatura de Administración Educativa y que en el período siguiente llegaría a ocupar el cargo de director de la Institución, el señor Pedro Gamboa.

Para llevar a cabo este proyecto, la Institución coordinó esfuerzos con el Ministerio de Educación Pública a fin de desarrollar un módulo informativo dirigido a los docentes y estudiantes de cuarto, quinto y sexto grados de la educación primaria, con la pretensión de que los participantes llevaran a cabo proyectos dentro del ámbito escolar. Para ello se eligieron los cantones de: Naranjo, San Ramón, Pérez Zeledón y León Cortés. Posteriormente el proyecto fue extendido a nivel nacional y al final de ese período se contaba con cien asociaciones infantiles de desarrollo comunal. En la actualidad, solo en el cantón de Pérez Zeledón subsisten esas organizaciones, las que anualmente se reúnen con el propósito de intercambiar experiencias.

### **Quinto pilar: comunicación alternativa**

La importancia de los procesos de información y comunicación en la integración del movimiento comunal dio origen a este quinto pilar, que fue presentado a la Institución por la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, y dirigido a cien dirigentes comunales de todo el país, con el objetivo de capacitarlos en la utilización de diferentes mecanismos de comunicación de producción doméstica.

La capacitación incluyó talleres de elaboración de boletines, periódicos murales, programas de radio donde este medio fuera accesible, y reproducción artesanal de documentos (mimeógrafos manuales), con el propósito de enseñar a las organizaciones comunales acerca de formas alternativas para dar a conocer su labor y desarrollar mecanismos de comunicación entre ellas, facilitando así la transferencia de experiencias sobre procesos y proyectos. Algunos de los participantes en esos talleres hoy se desempeñan como corresponsales de los principales medios nacionales y regionales de comunicación colectiva.

## **TERCERA PARTE TIEMPOS DE CAMBIO CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DEL ESTADO**

Toda organización humana atraviesa períodos críticos y de replanteamiento de ideales. Así, el tamaño y la función de la Administración Pública empezaron a ser seriamente cuestionados a partir de 1985 con el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE 1). En los períodos de gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) y José María Figueres Olsen (1994-1998) los programas de ajuste estructural y los intentos de reforma del Estado alcanzaron el grado máximo de discusión, al punto de que ambos líderes políticos suscribieron el llamado Acuerdo Nacional Figueres-Calderón que apoyaba, entre otras cosas, la reducción del aparato burocrático.

Dinadeco y el movimiento comunal no escaparon a esa crisis pues se comenzó a hablar de un agotamiento del modelo comunalista y, por ende, se cuestionó también, tanto la necesidad como la capacidad institucional para responder a las necesidades vitales de las organizaciones.

Asimismo, en el intento por destacar la autonomía de las organizaciones se cuestionó la importancia de la institución en su papel facilitador y fiscalizador, calificándola de intervencionista en diferentes ámbitos.

Tres proyectos de ley en la corriente legislativa pretendían derogar o reformar la ley 3859 y cerrar DINADECO o bien, fusionar la Institución con otras entidades, con el pretexto de darle mayor autodeterminación a las organizaciones; pero paradójicamente, la derogatoria de la ley también implicaba despojar a las

organizaciones del marco jurídico que les ha dado sustento y las ha hecho exitosas.

Un proyecto de ley para crear el Fondo para el Desarrollo Comunal (FODECOM), en apariencia saludable, pretendía cerrar una entidad históricamente ligada a los procesos de desarrollo regional y nacional, introduciendo una serie de disposiciones que afectaban la autonomía misma del movimiento comunal, limitando la posibilidad de las organizaciones de recibir donaciones, subvenciones y otras transferencias del Estado; disponiendo de los recursos que por ley corresponden a las organizaciones, para financiar dicho fondo.

Adicionalmente, los servicios de capacitación y asesoría técnica deberían ser contratados por las organizaciones a entes privados; los asuntos legales se trasladarían a los juzgados, lo que no garantizaba la agilidad en el servicio; el registro de las asociaciones se trasladaría al Registro Nacional, lo que implicaba costos por honorarios profesionales así como retrasos en las gestiones; entre otras desventajas.

En relación con el recurso humano, en enero de 1995 ya Dinadeco había visto reducida su planilla a 207 plazas, pero debido al pánico generalizado por el cierre inminente y a un programa de movilidad laboral voluntaria que promovió el entonces Ministerio de Transformación del Estado, para el 30 de junio de ese mismo año el personal se había reducido a 152 plazas y continuaba disminuyendo hasta que, a principios de 1998 la institución sólo contaba con 78 plazas distribuidas en todo el país, lo que afectaba seriamente los servicios a las organizaciones comunales.

Finalmente, la pretendida derogatoria de la ley 3859 y el consecuente cierre de Dinadeco no llegaron a discutirse en el Plenario Legislativo, sin embargo, la sobrevivencia institucional fue condicionada a un proceso de reorganización que se justificaba en los siguientes aspectos:

## **1. Problemas institucionales**

Consultas realizadas en distintos foros y actividades de evaluación así como a las organizaciones comunales, permitieron identificar algunos problemas de carácter estructural.

Ciertamente, Dinadeco había crecido en forma desordenada y su estructura organizacional no había respondido a verdaderos procesos de planificación sino a disposiciones administrativas en cada período de gobierno, o derivadas de las diferentes necesidades según el signo político del gobierno de turno, pese a la existencia de una clara definición de funciones establecida en la ley 3859. En esa medida, la institución se desviaba eventualmente de su rumbo y parte de la estructura orgánica no coincidía con las demandas del movimiento comunal.

A lo anterior se sumaba el poco avance en la automatización de los procesos debido a la escasez de presupuesto y el recargo de recurso humano en determinadas

unidades centrales y regionales, sin posibilidades de redistribución, según las normas establecidas por la Dirección General de Servicio Civil.

## 2. Disposiciones sobre reorganización

### 2.1. Política global de transformación del Estado

La administración del presidente José María Figueres Olsen (1994-1998) se planteó, como reto principal, *“la promoción de un Estado estratégico, ágil, moderno y concertador”* en la búsqueda de *“la máxima eficiencia y participación de los órganos comunales y sociales”* basada en *“un balance dinámico entre tres variables:*

- *costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien,*
- *calidad con que se produce el bien o servicio público, y*
- *cobertura con que llega a la población”.*

Bajo estos conceptos se pretendía promover la más amplia participación de la comunidad en la dirección, gestión, y control de los programas de la Administración Pública, impulsando un proceso de desconcentración del poder central y fortaleciendo la democratización del poder local, mediante una *“profunda transformación y redistribución de competencias y recursos entre el Gobierno Central, los gobiernos locales y las comunidades de base”*, apelando a la responsabilidad y la consecuente y necesaria rendición de cuentas.

En apariencia, la propuesta era coherente, lo paradójico era la pretensión subyacente de dismantelar la institución encargada de velar porque las organizaciones funcionen adecuadamente.

### 2.2. Acuerdo Nacional Figueres-Calderón

El 12 de junio de 1995, el entonces presidente José María Figueres Olsen y el expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier firmaron un acuerdo nacional según el cual, el Gobierno y el principal partido de oposición se comprometían con la modernización y racionalización del Estado costarricense para hacerlo más estratégico, dinámico y eficiente.

Entre las acciones del acuerdo estaba la decisión de efectuar una *“profunda transformación”* en Dinadeco, proceso que tuvo su corolario en la promulgación de un nuevo reglamento a la ley 3859, el 20 de abril de 1998. Entonces se estimó que el movimiento comunal costarricense había alcanzado tal grado de madurez que ya no era necesaria la presencia de una institución como la que había existido hasta entonces y se especuló que con una institución sumamente reducida en todas sus líneas sería suficiente para atender las necesidades de las organizaciones comunales.

La movilidad laboral voluntaria, promovida por el antiguo Ministerio de Transformación del Estado, provocó la renuncia de muchos funcionarios estimulados por la ruptura del tope para el pago del auxilio de cesantía, esto significaba que el cálculo establecido en la legislación laboral para la indemnización, correspondiente al salario de los últimos ocho años de trabajo, se rompió, y en su lugar, a los funcionarios que voluntariamente abandonaran la Institución se les indemnizaba por todos los años laborados con un “premio” adicional de tres salarios.

También se estimuló la llamada movilidad horizontal que provocó el traslado de funcionarios a otros ministerios. Como consecuencia, en febrero de 1996 Dinadeco vio reducido su personal a un total de 78 plazas, cuyos ocupantes estaban dedicados casi por entero a defender la supervivencia de la Institución, apoyados por la dirigencia de las organizaciones de grado superior, especialmente la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo.

Las necesidades de promoción, capacitación, asesoría y asistencia técnica, así como una serie de funciones que por imperativo de la ley 3859 debe seguir cumpliendo el Estado en beneficio del desarrollo de las comunidades del país, debieron ser atendidas por una institución severamente minimizada, con la consecuente desatención, mala calidad y lentitud en los servicios.

Durante el cuatrienio 1998-2002, Dinadeco no experimentó ningún progreso en relación con su servicio hacia las organizaciones comunales. Por el contrario, diferentes hechos evidenciaron un grave distanciamiento entre la Administración y la dirigencia comunal, por ejemplo, las directrices que anularon las actividades de capacitación y asistencia a las organizaciones comunales, debido a un alto grado de desconfianza en la labor de los equipos técnicos regionales.

Tampoco se aprovechó la gran oportunidad de trabajo que representaba el programa de la Primera Vicepresidencia de la República denominado “Triángulo de Solidaridad”, y la brecha con la organización comunal se profundizó al dejar de distribuirse gran cantidad de los recursos del 2% del Impuesto Sobre la Renta, que pertenecen a las organizaciones comunales según el artículo 19 de la ley 3859. Por su parte, la dirigencia comunal aceptó pasivamente estas directrices.

## **EL REENCUENTRO**

Al iniciar la administración del presidente Abel Pacheco de La Espriella (2002-2006), Dinadeco se encontraba con una planilla compuesta por solamente 50 funcionarios propios y 29 en calidad de préstamo, distribuidos en todo el país, pero se vislumbró una nueva oportunidad para el desarrollo y crecimiento de las organizaciones comunales, situación que favoreció el reencuentro de la dirigencia con la Institución, la renovación de los antiguos nexos y la recuperación de la confianza perdida. Ello generó, casi de inmediato, un acercamiento masivo en busca de apoyo técnico, capacitación y financiamiento para proyectos comunales.



El renacimiento experimentado necesitaba atención, particularmente porque la Institución fue rescatada en el Plan de Gobierno del doctor Abel Pacheco, con la responsabilidad de conducir una serie de tareas sociales pendientes, en un trabajo articulado con las otras instituciones del sector social, pues se propone lograr el bienestar de los costarricenses mediante el concepto de *seguridad integral del ser humano* apoyado en cuatro ejes en los que Dinadeco debería desempeñar un papel fundamental, gracias a su liderazgo y capacidad de convocatoria entre las organizaciones comunales:

### **1. Creación de oportunidades de desarrollo para personas en desventaja social**

*“Todos los costarricenses tenemos derecho a lograr un nivel de vida digna, lo que compromete nuestro mayor esfuerzo para incorporar a aquellos grupos que han sido excluidos de las oportunidades. Para enfrentar esta situación se emprenderá un **programa de combate a la pobreza**, donde el Estado y sus instituciones junto con los sectores de la sociedad civil, sean capaces de abatir la pobreza y evitar la violación de derechos humanos elementales”.*

### **2. Creación y desarrollo de capacidades humanas**

*“Fortalecimiento y desarrollo constante de las aptitudes de las personas, como fin y medio para lograr metas más elevadas de progreso social y económico. Con ello se busca desarrollar las potencialidades de las personas en beneficio propio y de la sociedad, poniendo énfasis en aquellos programas que redunden en el mejoramiento de las capacidades de las personas, mediante programas de calidad en educación, salud y deportes, cultura y juventud y desarrollo científico y tecnológico”.*

### **3. Crecimiento económico que genere oportunidades productivas y empleo**

*“Crecimiento con equidad social, mediante un modelo que privilegie la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado, empleos bien remunerados y que reduzcan la brecha socioeconómica rural y urbana”.*

### **4. Seguridad ciudadana y democracia participativa y funcional**

*“Se promoverá un Estado moderno que garantice la seguridad ciudadana, una justicia pronta y cumplida para todos, una democracia con instituciones eficaces y con una amplia participación popular. Para ello se estimulará la desconcentración y la descentralización de las entidades públicas, la participación en los distintos programas gubernamentales, particularmente aquellos relacionados con los sectores sociales más pobres”.*

### **Un Estado moderno al servicio de los ciudadanos**

La sociedad tiene la percepción generalizada de que la democracia y sus instituciones no responden a las necesidades de la mayoría y que quienes las administran, no los representan ni comparten sus mismos intereses.

Por otra parte, la **Reforma del Estado**, para algunos sinónimo de reducción de su tamaño y privatización de los servicios, puede ser considerada también como una

fórmula simplista y superada. Ahora lo importante es que el Estado sea eficaz y eficiente, y que favorezca el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes.

El programa de Gobierno del doctor Pacheco de La Espriella señala la urgente necesidad de que la Administración Pública experimente una transformación para convertirse en un factor esencial de servicio al ciudadano, de actuación transparente y con el compromiso de rendición de cuentas. Debe, asimismo, garantizar la democracia participativa, la seguridad ciudadana, una justicia pronta y cumplida para todos, e instituciones eficaces. Para ello, debe realizar una desconcentración y descentralización de las entidades públicas y lograr la participación en los distintos programas gubernamentales, particularmente en aquellos relacionados con los sectores sociales más pobres. En esta labor, Dinadeco también tiene una gran responsabilidad al promover la participación popular como elemento esencial de una democracia participativa y funcional.

### **Autodiagnóstico institucional**

Con el inicio de la nueva Administración (2002-2006), los funcionarios de Dinadeco también experimentaron un renovado entusiasmo gracias a los nuevos planteamientos, y se dieron a la tarea de revisar lo actuado y replantear el funcionamiento institucional.

En una serie de talleres de trabajo y a la luz de lo establecido en la ley 3859 Sobre Desarrollo de la Comunidad, pero de cara a la realidad social del país, funcionarios de nivel técnico, encargados de diferentes procesos, se dieron a la tarea de realizar un autodiagnóstico organizacional, cuyos resultados muestran la necesidad de replantear seriamente el accionar de la Institución, retomando los mandatos de la ley que le da origen, pero respondiendo a las necesidades actuales de la sociedad.

En octubre de 2002 finalizó la primera etapa del proceso de autodiagnóstico con un documento que revelaba las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas institucionales y tanto la misión como la visión institucionales se pusieron de manifiesto.

### **Misión institucional**

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad es la institución facilitadora de procesos de promoción, organización y fortalecimiento del movimiento comunal, que consolida la participación activa y consciente de los habitantes en el desarrollo integral y sostenible de las comunidades.

### **Visión institucional**

Una institución prestigiosa, competente, con recurso humano suficiente

y calificado, que lidera procesos de organización, capacitación y fortalecimiento del movimiento comunal, en beneficio del desarrollo social, cultural, ambiental, económico y político del país.

Ambas, misión y visión, encuentran su fundamento en el artículo 3 de la Ley 3859, el cual establece los principios y objetivos de Dinadeco:

- a) *Promover la creación de oportunidades para el perfeccionamiento integral de la persona humana, descubrir sus capacidades y cualidades y canalizarlas en beneficio de la comunidad y del país.*
- b) *Establecer el clima propicio para la creación de nuevos valores y la adaptación de nuevos hábitos y actitudes, a través de un proceso de perfeccionamiento interno de la población que asegure su participación activa y consciente en las decisiones y acciones para resolver los problemas económicos y sociales que la afectan.*
- c) *Crear, por medio de un proceso educativo de perfeccionamiento individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva de responsabilidad mutua por el desarrollo nacional en todos los órdenes, por medio del estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales, regionales y nacionales.*
- d) *Coordinar y orientar los programas públicos y privados para la aplicación de los principios, métodos y técnicas del desarrollo de la comunidad.*
- e) *Realizar estudios e investigaciones sociales y contribuir a establecer los canales adecuados en ambas direcciones entre las comunidades y los organismos técnicos, administrativos, legislativos y políticos en general.*
- f) *Planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social.*
- g) *Evaluar permanentemente los programas de desarrollo de la comunidad, para garantizar su ajuste a los principios y técnicas adoptados por la presente ley y su respectivo reglamento.*
- h) *Entrenar al personal necesario en los distintos niveles, especialidades y categorías, en el uso y manejo de las técnicas de desarrollo de la comunidad;*
- i) *Asesorar técnicamente en los aspectos de investigación, planeamiento, ejecución, organización y evaluación, a personas y entidades que tengan programas de desarrollo de la comunidad bajo su responsabilidad.*
- j) *Coordinar la asistencia técnica y económica internacional de*

*cualquier ciase que se dé al país, para promover el desarrollo comunal.*

*k) Inscribir, conforme a esta ley, a las asociaciones y grupos para el desarrollo de la comunidad, ya existentes o que lleguen a establecerse.*

A raíz de lo anterior, surge la necesidad apremiante de establecer cambios fundamentales en el funcionamiento institucional, pues para implementar y desarrollar el trabajo de acuerdo con sus áreas prioritarias de acción, se hace necesario modificar la estructura organizacional en procura de una mayor eficiencia y eficacia en los servicios, pero de acuerdo con la cantidad de funcionarios disponibles.

## **Cierre del Triángulo de Solidaridad**

Líneas atrás se mencionó el “Triángulo de Solidaridad” un programa desarrollado en el cuatrienio 1998-2002, liderado la vicepresidenta de la República Astrid Fischel, mediante el cual el Estado se comprometía con el desarrollo de una política social integral, articulada, participativa y congruente con las necesidades locales, para superar los tradicionales enfoques paternalistas y de corto plazo, incorporando todos los sectores de la sociedad con el objetivo de descentralizar la toma de decisiones en los procesos de identificación, formulación, ejecución y control de los proyectos que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables de las comunidades, para encontrar soluciones conjuntas a los problemas; y se denominó “triángulo” porque involucraba tres actores fundamentales:

**Las comunidades**, representadas por personas, organizaciones y empresas privadas, así como todo grupo comunal que pretendiera el desarrollo local. Las comisiones de desarrollo y las fiscalías ciudadanas, como representantes comunales, participaban en la determinación de las prioridades locales, a través de la elaboración de un plan distrital de desarrollo.

**Las municipalidades**, en su papel de gobiernos locales, debían ser fortalecidas en su misión de facilitar y articular el desarrollo local, promoviendo la participación de todos los actores y apoyando con sus propios recursos materiales y humanos el desarrollo local.

**Las instituciones del gobierno**, encargadas de facilitar los procesos para promover y brindar apoyo a las instancias cantonales y distritales, para asegurar la respuesta oportuna del Estado, mediante soluciones adecuadas a las demandas locales, así como con el aporte de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para la implementación de los proyectos.

De aquella estrategia vale la pena destacar los siguientes objetivos:

*Impulsar un cambio cultural hacia esquemas más responsables y participativos, facilitándole a la sociedad civil, a las municipalidades y al sector público, la concertación y articulación de esfuerzos en beneficio de sus comunidades.*

- *Facilitar la formulación de planes integrales de desarrollo en el ámbito distrital o comunal, mediante un proceso democrático de diálogo entre la sociedad civil, las municipalidades y la Administración Pública, como medio constante para mejorar la calidad de vida de toda la población.*
- *Motivar la creatividad y el sentimiento de solidaridad nacional, con el fin de que en forma integral y participativa todas las personas se constituyan en gestoras de su propio desarrollo.*
- *Aumentar la transparencia en la función pública.*

En resumen, comprendía la promoción de la participación en cada distrito o comunidad, desde la toma de conciencia de sus derechos hasta la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos y acciones de manera concertada, coordinada, complementaria y solidaria de las organizaciones, gobiernos locales e instituciones públicas en varias fases:

- **Selección del distrito o la unidad base**, con énfasis en las zonas que tradicionalmente han mostrado los índices de desarrollo más bajos.
- **Acuerdo municipal**, para iniciar la ejecución de la estrategia en el cantón respectivo.
- **Mapeo social**, para identificar las organizaciones comunales e instituciones públicas y privadas que funcionaban en el distrito, así como datos sobre indicadores en áreas como: salud, educación, infraestructura social e ingresos.
- **Promoción y convocatoria**. Se invitaba a participar a los representantes de organizaciones civiles y religiosas, líderes comunales, mujeres, jóvenes, empresas y vecinos en general, a través de los medios más adecuados en cada localidad. También se invitaba por escrito a los niños en las escuelas para que lo hicieran saber en sus hogares.
- **Asamblea de vecinos**. Máxima representación del distrito donde participaban representantes del concejo municipal, ciudadanos, organizaciones civiles e instituciones públicas. La misión principal de la asamblea era realizar el plan de desarrollo distrital, priorizar las necesidades, plantear las soluciones y constituirse en el enlace comunal para la ejecución de los proyectos aprobados en el marco del Triángulo de Solidaridad.

- **Taller de planificación estratégica**, para conocer la realidad local y construir el plan de desarrollo distrital.
- **Mesa de negociación**. Máxima instancia de negociación en el ámbito local, integrada por representantes con poder de decisión de la comunidad, del concejo municipal y de las instituciones del estado, para analizar la viabilidad de los planes distritales, tomar acuerdos sobre los proyectos priorizados, establecer el aporte de cada una de las partes y definir plazos.
- **Cartas de compromiso**. Concreción de un documento formal que contenía los compromisos de los actores para hacer posible la ejecución de los proyectos. La firma de las cartas de compromiso se llevaba a cabo en un acto público donde participaba el presidente y la primera vicepresidenta de la República, ministros de estado, presidentes de instituciones autónomas, gerentes de empresas privadas, instituciones de enseñanza superior, concejo municipal, comisiones de desarrollo distrital, fiscalías ciudadanas, y el pueblo en general.

## Las lecciones del Triángulo

En síntesis, el Triángulo de Solidaridad fue concebido como una estrategia para promover una cultura participativa a través de la cual las comunidades, los gobiernos locales y las instituciones de gobierno se integraran solidariamente, con el fin de fomentar la participación ciudadana, la descentralización y el combate integral de la pobreza.

Sin embargo, la filosofía esbozada para el desarrollo de esta estrategia ha sido el fundamento para la acción del movimiento comunal costarricense, agrupado en torno a más de 2.700 asociaciones de desarrollo (organismos de base) constituidas a octubre de 2005, así como sus organizaciones de grado superior (uniones cantonales y zonales; federaciones provinciales y regionales) que encuentran sustento jurídico en una ley que data de 1967, cuyos principios ya se han expuesto anteriormente, por lo que dicha estrategia no aportaba nada nuevo al panorama social del país, además de que no se emitió una normativa jurídica apropiada.

Cuando se decía que el Triángulo de Solidaridad acercaba las instituciones a la gente, facilitaba el conocimiento del entorno y la realidad de cada comunidad y el de las instituciones del gobierno, evidenciando el potencial y las capacidades de la comunidad, sin proponérselo, se hacía referencia a una materia en que las asociaciones de desarrollo tienen una experiencia de larga data en el aporte de soluciones locales a los problemas locales, pese a la limitación de recursos.

De manera que, al ponerse en marcha el Triángulo de Solidaridad se omitió o se ignoró la experiencia de Dinadeco, así como la de las organizaciones comunales que agrupan diversos sectores señalados en las diferentes etapas, tales como salud,

educación, género, juventud, deporte y recreación, etc.

Adicionalmente, la dirigencia comunal está acostumbrada a acciones expeditas, a movilizarse entre las instituciones en busca de los recursos para solucionar sus problemas y esa es una práctica que siempre les ha dado buenos resultados, mientras que el proceso del Triángulo de Solidaridad vino a plantear procesos complicados, engorrosos y burocráticos que, pese a crear inmensas expectativas, no logró cumplir con todos los compromisos que adquirió.

Otra de las lecciones del Triángulo es que, pese a su interés manifiesto de no convertirse en una institución, ni en una política ni en un programa, acabó siendo todo eso.

Cuando asumió su cargo el presidente Abel Pacheco De La Espriella, su programa de gobierno se convirtió en la base para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2002–2006. En el mismo se destaca la intención de recuperar a Dinadeco así como el protagonismo del movimiento comunal costarricense, para confiarles –a la Institución y al movimiento- la responsabilidad de fomentar la participación ciudadana en diferentes iniciativas de Gobierno, particularmente en el plan que la Administración denominó “Vida Nueva”, para la superación de la pobreza y mejoramiento de las capacidades humanas, con la intención de mejorar los índices de desarrollo social, con énfasis en las zonas fronterizas y costeras, que es donde se concentran los mayores índices de pobreza, según se postulaba ya en el Triángulo de Solidaridad.

El presidente Pacheco resolvió cancelar el Triángulo de Solidaridad y encargarle a Dinadeco las responsabilidades que dicho programa había adquirido y, antes de finalizar el primer año de su mandato, dio a conocer los dos programas fundamentales de la política social del Gobierno: el plan “Vida Nueva”, reseñado líneas atrás y el programa de “Seguridad Integral y Participación Ciudadana”, enfocados, sin mayores novedades adicionales, a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad costarricense. En ambos, tanto Dinadeco como el movimiento comunal desempeñan un papel protagónico, al constituirse en la plataforma de lanzamiento para los programas de las instituciones del sector social.

La diferencia sustancial con el Triángulo de Solidaridad es que, mediante acciones consensuadas, las diferentes instituciones que participan están dispuestas a articular sus esfuerzos para alcanzar una meta común. No se trata de invertir más recursos o desviarlos de su trayectoria original, sino de invertirlos de manera inteligente en coordinación con las demás instituciones y según las necesidades mostradas por las organizaciones de la sociedad civil.

Al cerrar el Triángulo de Solidaridad, también se le encomendó a Dinadeco la tarea de revisar los compromisos que quedaron pendientes con el fin de darles seguimiento y atender la problemática comunal a través de las asociaciones de desarrollo y organizaciones de grado superior.

En esa línea, una de las actividades de que requería atención urgente era la

distribución de recursos a las organizaciones comunales, de manera que a finales del año 2002 se entregaron todos los recursos acumulados de la gestión anterior, correspondientes al 2% del Impuesto Sobre la Renta, así como 350 millones de colones para financiar 119 proyectos comunales en todo el país.

El año 2003 comenzó con una institución renovada, en una coyuntura generada por el autodiagnóstico que redefinió la misión y la visión institucionales, nuevas expectativas de servicio a la comunidad, y una mayor participación en los programas del Sector Social del Gobierno. Para el ejercicio presupuestario de ese año, la Asamblea Legislativa aprobó un presupuesto de 2.400 millones de colones que se destinarían al financiamiento de proyectos, situación que resultó completamente novedosa en la historia del accionar institucional, pues nunca antes se había contado con un recurso semejante y por lo cual se logró autorización para nombrar 33 nuevos funcionarios.

Junto con la ayuda económica para proyectos comunales, también fue necesario desarrollar una metodología de trabajo que consistió en la elaboración de un manual que se adaptaba y mejoraba constantemente con cada nueva experiencia y cuyas prioridades fueron definidas por las propias organizaciones de acuerdo con sus necesidades, pero con el requisito de que contaran con el conocimiento previo y la aprobación de la asamblea general de afiliados, máxima autoridad de las organizaciones. Esta circunstancia generó una intensa actividad de las organizaciones comunales, lo que condujo al logro de inversiones conjuntas según la siguiente clasificación:



<b>Proyectos sujetos de inversión</b>	<b>Monto en colones</b>
<i>Construcción, remodelación, reparación, ampliaciones y equipamiento de salones comunales, CEN-CINAI, y otras obras de infraestructura comunal.</i>	1.066.510.625,35
<i>Construcción, remodelación y conclusión de canchas de fútbol, gimnasios, canchas multiuso. Compra de terrenos para usos deportivos.</i>	501.818.419,50
<i>Construcción, remodelación, o equipo para aulas, comedores escolares. Compra de terrenos para fines educativos.</i>	233.718.800,35
<i>Compra de terreno para EBAIS. Construcción, remodelación o conclusión de EBAIS.</i>	71.040.075,00
<i>Construcción o ampliación de acueductos, alcantarillados, tanques de captación. Instalación de hidrómetros. Compra de terreno con fines hidrográficos.</i>	131.580.220,20
<i>Mejoras a caminos, construcción de carreteras, puentes peatonales y bulevares.</i>	310.120.615,00
<i>Productivos (generadores de recursos y mano de obra comunal)</i>	40.370.912,00
<i>Construcción o mejoras a puestos de seguridad.</i>	11.540.000,50
<i>Electrificación rural.</i>	33.300.332,10
<b>TOTAL INVERTIDO</b>	<b>2.400.000.000,00</b>

Igualmente, se financiaron proyectos en los mismos rubros por la suma de 155.935.715,00 colones con recursos procedentes de otras fuentes de financiamiento.

## **Capacitación**

Junto con la ayuda para la solución de necesidades, Dinadeco redobló esfuerzos en materia de capacitación a la dirigencia comunal en aspectos fundamentales como contabilidad, administración, legislación, planificación, organización y control interno; así como en los temas novedosos de formulación de proyectos y constitución de comités tutelares de niñez y adolescencia, teniendo siempre claro el concepto de participación ciudadana como instrumento efectivo para fortalecer la democracia y la gobernabilidad e impulsar el desarrollo sostenible, armónico y pacífico.

Para apoyar estos esfuerzos, se revisaron y reeditaron los manuales de capacitación y se creó el sitio web ([www.dinadeco.go.cr](http://www.dinadeco.go.cr)) en el cual se ha colocado información

útil y variada al servicio de la comunidad nacional e internacional.

Por su parte, el Área Legal y de Registro se dio a la tarea de producir una versión de la ley 3859 comentada y concordada con la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, así como de la Procuraduría y la Contraloría General de la República, para ponerla al servicio del movimiento comunal como un instrumento jurídico de apoyo a su cotidiana labor.

Asimismo, se revisó y adecuó el reglamento a la Ley 3859 para ponerlo a tono con la nueva legislación emitida en relación con la administración de presupuestos públicos, la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito, la Ley de Control Interno y las disposiciones de la Contraloría General de la República con respecto a la transferencia de recursos a entidades privadas (asociaciones de desarrollo).

Al finalizar el año 2005, casi tres mil dirigentes comunales han sido capacitados en materia de formulación de proyectos y casi siete mil en los demás temas, para un total cercano a los diez mil dirigentes que han recibido algún tipo de formación por parte de Dinadeco.

### **Comités tutelares de niñez y adolescencia**

Uno de los logros más destacados de Dinadeco durante la presente administración, es la integración de comités tutelares de los derechos de los niños y los adolescentes, adscritos a las asociaciones de desarrollo de la comunidad, con el fin de coordinar acciones y actuar como órganos de vigilancia o fiscalización del respeto de los derechos de las personas menores de edad, de acuerdo con el mandato establecido en los artículos 181 y 182 del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley número 7739.

Gracias al acuerdo de cooperación entre Dinadeco, la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Embajada de Canadá, más de 600 personas participan en más de 200 comités tutelares constituidos en todo el país. Asimismo, se ha brindado capacitación a más de mil dirigentes comunales; 500 asociaciones han recibido formación en materia de derechos y los funcionarios de campo de Dinadeco se desempeñan como agentes multiplicadores del proceso.

Este esfuerzo ha permitido que el movimiento comunal costarricense tome conciencia sobre su papel como parte del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, sensibilizándose y capacitándose en esta materia, creando comunidades alertas, vigilantes y comprometidas en la búsqueda de soluciones.

Durante el año 2004, se consolidó el acercamiento de la Institución a las comunidades y la paulatina recuperación de la confianza de la dirigencia comunal hacia la Institución, lo que devolvió a Dinadeco el protagonismo que había tenido años atrás, de tal manera que, tanto la prensa como otros sectores ajenos al movimiento comunal, abandonaron la idea de que la Institución había sido cerrada durante la

administración tras anterior.

## **Conclusión**

La historia de Dinadeco es muestra de que, conjuntamente con las organizaciones comunales, la Institución ha venido avanzando y perfeccionándose a través de una serie de períodos críticos y revisiones periódicas. También es muestra de que el país ha ido cambiando en muchos aspectos y que es necesario tener en cuenta esos cambios para el diseño de los nuevos planes y para orientarse mejor en cuanto al papel y ubicación institucional dentro del contexto de la Administración Pública y de los planes de desarrollo.

De esta manera, Dinadeco continúa siendo el motor del desarrollo en las comunidades de nuestro país, propiciando la participación ciudadana en beneficio de una auténtica democracia y de los valores más sagrados de cooperación y solidaridad.

San José, Costa Rica, Octubre de 2005

## Directores Nacionales DINADECO

<b><i>Período</i></b>	<b><i>Nombre</i></b>
1967 – 1970	Jorge Luis Arce Sáenz
1970 – 1975	José Luis González Ramos
1975 – 1978	Mireya Guevara Fallas
1978 – 1979	Guillermo Rojas Ugalde
1979 – 1982	Oscar Mario Rodríguez Jiménez
1982 – 1983	Mario Espinoza Sánchez
1983 – 1986	Carlos Roverssi Rojas
	Julián Solano Bentes
1986 – 1990	Federico Tinoco Carmona
1990 - 1991	Jeremías Vargas Chavarría
1991 – 1994	María Esther López Villiers
1994 – 1997	Pedro Gamboa Barrantes
1997 – 1998	Sergio Garro Reyes
1998 – 2002	Lilliana Fallas Valverde
2002 – 2006	Anabelle Lang Ortiz

## Bibliografía

Campos Jiménez, Carlos María y José Luis González Ramos. NOTAS Y DOCUMENTOS SOBRE DESARROLLO COMUNAL EN COSTA RICA. Dinadeco, San José, Costa Rica, 1970.

Ferraro Castro, Fernando. ESTADO Y DESARROLLO: EL CASO DE COSTA RICA. Asamblea Legislativa de la república de Costa Rica, 1998.

Ministerio de Gobernación y Policía. 150 AÑOS DE HISTORIA. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1994.

Mora Agüero, Jorge Cayetano. LAS JUNTAS PROGRESISTAS: ORGANIZACIÓN COMUNAL AUTÓNOMA COSTARRICENSE – 1921 – 1980. Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, DINADECO, 1964-1987. Instituto Costarricense de Estudios Sociales, Heredia, Costa Rica, 1992.

Mora Agüero, Jorge Cayetano. LA ORGANIZACIÓN COMUNAL Y DINADECO, 1964-1987. Instituto Costarricense de Estudios Sociales, Heredia, Costa Rica, 1989.

Pacheco de La Espriella, Abel. PROGRAMA DE GOBIERNO 2002-2006. San José, Costa Rica.

