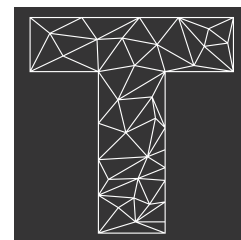


EL COMUNALISMO EN COSTA RICA. ANÁLISIS DEL PERIODO 1967 AL 2020 E IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL



Communalism in Costa Rica. Analysis of the period 1967 to 2020 and important to national development

Revista Trama
Volumen 10, número 2
Julio - Diciembre 2021
Páginas 153-191
ISSN: 1659-343X
<https://revistas.tec.ac.cr/trama>

Rolando Bolaños Garita¹

Fecha de recepción: 6 de detiembre, 2021

Fecha de aprobación: 20 de junio, 2022

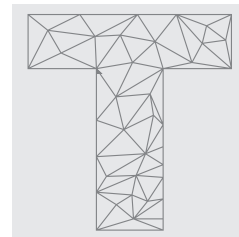
Bolaños, R. (2020). El comunalismo en Costa Rica. Análisis del periodo 1967 al 2020 e importancia en el desarrollo Nacional. *Trama, Revista de ciencias sociales y humanidades*, Volumen 10, (2), Julio-Diciembre, págs. 153-191

DOI: <https://doi.org/10.18845/tramarcsh.v10i2.6307>

¹ Tutor-investigador. Escuela de Ciencias de la Administración. Universidad Estatal a Distancia (UNED). San José, Costa Rica.

Correo electrónico: rbolanos@uned.ac.cr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7864-3458>





RESUMEN

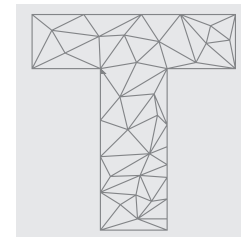
Las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADC), traídas a la luz por medio de la Ley sobre desarrollo de la Comunidad 3859, resultan la expresión básica del esfuerzo autónomo-cantonal para el mejoramiento en la calidad de vida de la persona humana dentro de todo el territorio costarricense y durante el periodo 1967-2020. Así, con base en nuestro trabajo investigativo-docente en la UNED, San José, Costa Rica, llevamos a cabo el proyecto de carácter cualitativo-descriptivo –bajo un enfoque administrativista-gubernativo–, con base en el diseño de la teoría fundamentada y apoyados en técnicas como el análisis documental y la entrevista semiestructurada para abordar analíticamente dichos grupos sociales. A partir de ahí, se logra determinar el carácter reformista que las ADC han jugado dentro de la realidad criolla durante el lapso previamente indicado, y de esta manera perfilarse como piezas indispensables del engranaje construido para el logro del desarrollo socioeconómico en cualquiera de los campos que se requiera (educación, salud, infraestructura, rescate cultural y ambiental, entre otros). Se llama la atención a las autoridades gubernativas nacionales sobre la imperiosidad de fortalecer la labor administrativa de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), enfatizando en las capacidades de su funcionariado para alinear los recursos provenientes de la Hacienda Pública en la implementación de nuevas estrategias económico-empresariales.

Palabras clave: desarrollo comunal, derecho de asociación, dirigencia comunal, desarrollo socioeconómico, promoción humana.

ABSTRACT

The Community Development Associations (ADC), bourned through Community Development Law 3859, are the basic expression of autonomous-cantonal effort to improve the quality of life of human person into all costarrican territory during 1967-2020 period. Thus, based on our research work at UNED, San José, Costa Rica, we carried out the project of a qualitative-descriptive nature –according to an administrative-governmental perspective–, making use of Grounded Theory design and techniques such as documentary analysis and semi-structured interview to analytically approach these social groups. From there, it's possible to determine reformist character that ADCs has play into national reality during 1967-2020 period, and emerge as indispensable pieces to built the socioeconomic development in any field that are required (education, health, infrastructure, cultural and environmental rescue, among others). We make a call to national government authorities to strength administrative work of DINADECO, emphasizing in habilities of its workers to align the resources from Public Treasury in the implementation of new economic-business strategies.

Key words: community delopment, right of association, community leadership, socioeconomic development, human promotion.



I. INTRODUCCIÓN

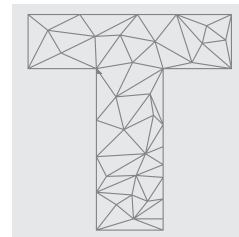
El proyecto investigativo consistió en lograr un abordaje descriptivo-analítico sobre los grupos sociales denominados Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADC), amparadas bajo el alero de la Ley sobre desarrollo de la comunidad 3859 que, a pesar de emitirse en 1967, siguen vigentes y continúan posibilitando un desarrollo nucléico que dimana desde las bases mismas de la sociedad costarricense, extendiéndose por los 84 cantones del país desde 1967 y hasta la realización de la investigación aquí detallada (2020).

De esta manera, se estudia un tema prácticamente inexplorado desde el enfoque administrativista-gubernativo², que resulta ser la esencia del presente aporte y que tiene como propósito ampliar el contexto de la organización comunal criolla, iniciando por considerarla la expresión por excelencia del derecho de asociación de ciudadanos y habitantes, hasta concebirla como agentes dinamizadores de la economía doméstica, siempre y cuando logren una visión más allá de su actividad primaria y su contorno geográfico.

Y es que, las ADC y las Juntas de Educación –para los centros educativos de primaria y secundaria– resultan ser los mayores receptores anuales de recursos por concepto de transferencias provenientes de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, la cual se estructura desde el Ministerio de Hacienda y es finalmente aprobada por la Asamblea Legislativa.

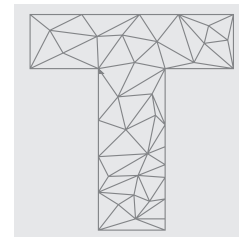
Empero, actualmente, no existen investigaciones que permitan vislumbrar el impacto socioeconómico de las ADC en el desarrollo nacional. La inexistencia de valoraciones claras sobre dicho impacto devela una problemática latente en cuanto a ciertas interrogantes: ¿son efectivamente las ADC un sector económico capaz de coadyuvar en la solvencia de necesidades comunales y de dinamizar el ámbito económico-geográfico en el cual se ubican?, ¿son tales grupos eslabones indispensables en la cadena de gestión socio-gubernativa para concretar el desarrollo nacional según criterios de participación ciudadana?

2. Si bien existe una multiplicidad de obras propiamente referidas a las Asociaciones de Desarrollo Comunal en Costa Rica, pudiendo mencionar las de Campos y González (s/f), González y Hammock (1974), Mora y Campos (1988), Tinoco, Arce y Acevedo (1988), Cayetano (1986, 1989), Mondol (2007), Villalobos (2019) o Rodríguez (2020), las mismas fueron generadas desde disciplinas como la Historia, la Sociología y el Trabajo Social, no abarcando aspectos económicos o presupuestarios que hoy resultan indispensables para comprender más integralmente la misión de tales organizaciones en el desarrollo de su comunidad, apalancadas en los recursos gubernativos que anualmente reciben.



La investigación lograda, según lo indicado en líneas precedentes, resultó novedosa dentro del ámbito investigativo y gubernativo costarricense, a falta de mayores ahondamientos correspondientes a las ADC en términos generales, sea a partir de su carácter como actores sociales³ esenciales para la democracia participativa, así como agentes receptores de recursos desde la Hacienda Pública, cuyo desempeño impacta en las comunidades nacionales mediante la solvencia de necesidades manifiestas (educación, salud, desarrollo agroalimentario, resguardo ambiental, entre otros).

3. Pires (citado en Chanto, López y Villalobos, 2017) los entiende como: (...) las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales) (p.157).



II. MARCO TEÓRICO

Previo a cualquier ahondamiento, es menester señalar la falta de un esquema teórico sólido desde las perspectivas administrativista y gubernativo respecto a los grupos sociales denominados Asociaciones de Desarrollo Comunal, lo que imposibilitó regirse bajo un solo marco interpretativo que permitiera: a) determinar su correcto ajuste a principios de cohesión y funcionamiento ya establecidos para esos grupos, o bien, b) corroborar su desajuste o alejamiento a tales principios.

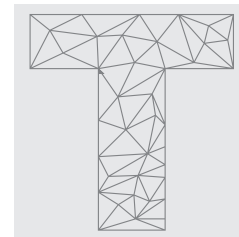
No obstante, y para efectos de la presente investigación, sí despuntan algunos términos que conviene introducirlos antes avanzar con la exposición analítica. En esa línea considérense los siguientes:

- El enfoque administrativista-gubernativo que hemos empleado, toma como base lo acotado por Fayol al enunciar:

El significado por mí atribuido al término administración, y generalmente adoptado, amplía en forma notable el dominio de las ciencias administrativas. Además de los Servicios Públicos, él comprende también a las empresas de cualquier índole, amplitud, forma y objeto. Todas las empresas necesitan previsión, organización, mando, coordinación y control; para funcionar debidamente, todas han de respetar los mismos principios generales. Ya no se trata de varias ciencias administrativas, sino de una sola ciencia que se aplica tanto en los asuntos públicos como en los privados, y ambos elementos principales se encuentran, resumidos, en lo que hoy se denomina doctrina administrativa. (1957, pág.179-180)

Ahora bien, tenemos claridad por nuestra formación y experiencia académico-laboral (Bolaños, 2009), que la realidad político- jurídica que rige a la Administración Pública, difiere diametralmente de la realidad jurídico-lucrativa que rodea a las empresas privadas. La primera se constituye en todo un sistema político-administrativo que ve su razón de ser en las necesidades de la sociedad a la que pertenece y por tanto sus instituciones se modelan a partir del cumplimiento de sus objetivos sociales, sin que sea el lucro o la ganancia la razón primordial. De igual forma el principio de legalidad al que se ve sujeta la primera, no lo notamos en lo más mínimo en la administración privada.

En su defecto, las empresas privadas si bien comparten con la Administración Pública, características como las indicadas por Fayol (previsión, organización, mando, coordinación y control) no están sujetas a cumplir con el principio de legalidad instituido en la Constitución Política y en su defecto éstas pueden hacer todo lo que la ley no les

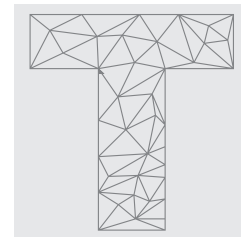


impida. De igual forma, la necesidad para el cumplimiento de objetivos será enfocado al lucro y la ganancia, por lo que su articulación interna será más liviana y sencilla.

De igual manera, sobresalen, por su recurrencia en la presente investigación, los términos:

- Desarrollo comunal o comunalismo: Es la suma de esfuerzos destinados a cumplir un conjunto de objetivos que, generalmente, se identifican con el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, ambientales, políticas, culturales e infraestructurales. No obstante, lo que convierte al desarrollo comunal en algo trascendental es la participación y el compromiso que se asume desde las bases para modificar las actitudes y despertar en las personas el deseo y la capacidad de resolver sus propios problemas, pero sin perder de vista el desarrollo nacional (Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO, 1997)
- Democracia participativa, entendiendo esta como: (...) un modelo de organización política que otorga a los ciudadanos un mayor espacio y capacidad de intervención e influencia en la toma de decisiones de carácter público. Es promovida por el Estado, como sería el caso de las formas de democracia semidirecta; o, desde lo local, por ejemplo, la colaboración de la comunidad en la construcción o arreglo caminos o puentes en el área rural (...) (Wöltke, 2016, pág. 76).

Estos conceptos, en lo consiguiente, no serán considerados bajo una perspectiva predominantemente social, sino, ampliada a lo administrativista, conforme la actuación de un organismo gubernativo (DINADECO) y su impacto en el desarrollo nacional.



III. MARCO METODOLÓGICO

El presente artículo es fruto del proyecto investigativo matriculado ante la Comisión de Investigación y Extensión de la Escuela de Ciencias de la Administración, Universidad Estatal a Distancia en San José, Costa Rica, intitulado Las Asociaciones de Desarrollo Comunal en Costa Rica: análisis de su impacto en el desarrollo socioeconómico del país, P2020-002.

Objetivo

El objetivo general de la investigación se delineó de la siguiente manera: Analizar la importancia y trascendencia que han ostentado las ADC en el entorno socioeconómico nacional conforme las facultades que le otorgó la Ley sobre desarrollo de la comunidad 3859 desde 1967.

El establecimiento de este marcaje permitió la no circunscripción a elementos de naturaleza numérica relativos a los fondos públicos que, si bien funcionan como herramienta sine que non para la materialización del desarrollo y fueron la piedra angular del proyecto, no reflejan por qué el comunalismo, como medio de agrupación humana, permite y propende la búsqueda de soluciones a las necesidades latentes de un determinado entorno geográfico.

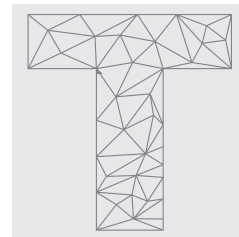
Diseño investigativo

Investigativamente, se aplicó la perspectiva cualitativa-descriptiva, dado que la exploración temática no se concebía cuantitativo-experimental con fundamento en enfoques y herramientas de naturaleza estadística.

Esta carencia más bien permitió aplicar el diseño investigativo de la Teoría Fundamentada, logrando el establecimiento de piezas teorías respecto al desarrollo socioeconómico que no depende exclusivamente de las instancias gubernativas, sino más bien de una base social participativa.

Técnicas empleadas

Se empleó la técnica de análisis documental para todas aquellas fuentes que trataban sobre términos claves como Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO) y desarrollo comunal, por lo que, consiguientemente, se examinaron dichas fuentes a través del análisis de contenido temático, fueran estas físicas o electrónicas, pertenecientes o no a las Bibliotecas de la Universidad Estatal a Distancia, Universidad



de Costa Rica y Universidad Nacional, dada la predisposición de estas a la investigación científica de impacto social y comunal.

Por otro lado, resultó indispensable aplicar la entrevista semi-estructurada a:

- Director Nacional de DINADECO.
- Jefa del Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO.

Una limitación importante en materia de búsqueda y hallazgos documentales radica en el hecho de que, a pesar de que DINADECO ha logrado más de 50 años de existencia, no cuenta con biblioteca o reservorio documental que concentre, al menos parcialmente, los documentos, investigaciones, libros, monografías, material educativo y audiovisual, notas periodísticas u otros, que durante más de cinco décadas se han producido desde o en referencia a la institución y sobre las ADC.

Alcance temporal

El proyecto no se limitó a condiciones geográficas particulares, por cuanto las ADC se encuentran desperdigadas en las siete provincias y los 84 cantones del país, llevando a cabo sus funciones desarrollistas y sin limitaciones en cuanto al tipo de proyectos posibles de ejecutar: económico-productivos, de infraestructura (comunal, deportiva, vial, de salud, etc.), artístico-culturales, ambientales, entre otros.

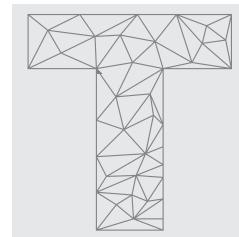
En aspectos de temporalidad, se abarcó desde que fuera promulgada la Ley 3859 en abril de 1967, hasta el año 2019.

Trabajo de campo y análisis de datos

La inmersión en el campo de estudio, así explicitado a la Comisión de Investigación y Extensión de la ECA-UNED para lograr la aprobación de la propuesta, ameritó las etapas siguientes para el periodo comprendido entre los meses de enero a noviembre 2020.

- Formulación y presentación de la propuesta de proyecto de investigación ante la Comisión de Investigación y Extensión.

- Formulación del esquema del proyecto de investigación.



- Búsqueda de fuentes bibliográficas (primarias y secundarias) físicas o electrónicas mediante el muestreo por conveniencia y la utilización de fichas bibliográficas.

- Selección de la información más acorde con el tema y los objetivos establecidos.

- Recopilación de datos escritos y argumentales.

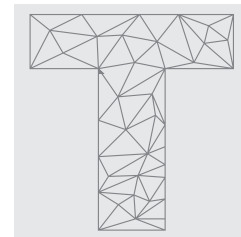
- Análisis de la información bajo en el enfoque cualitativo desde una perspectiva gubernativo-administrativista, principalmente desde la óptica de gestión de proyectos y la Hacienda Pública. No obstante, ese marco analítico fue ampliándose, incorporando premisas políticas, sociales y legales que permitieran contar con una visión más amplia sobre el objeto de investigación (ADC).

- Generación de conclusiones con base en los datos recabados y el análisis llevado a cabo.

- Redacción y presentación del informe de cierre del proyecto ante la Comisión de Investigación y Extensión.

- Redacción de los hallazgos investigativos en formato de artículo científico.

Con base en ese circuito secuencial se obtuvieron resultados de los cuales el presente aporte es uno de ellos.



IV. RESULTADOS

Fundamentos de la libre asociación al movimiento comunal

Según el acervo teórico disponible, el concepto multivariado de comunidad dispone lo siguiente:

En el lenguaje filosófico-político, y político-electoral, y para reforzar los propósitos de la planificación nacional, se emplea el término “comunidad” dentro de una connotación amplia que busca resaltar los lazos que unen a un determinado conglomerado social, los valores que caracterizan a una población o pueblo, las aspiraciones de unidad, cooperación, ayuda mutua que se desean acentuar para el logro de un objetivo (Campos y Smith, 1991, pág. 216).

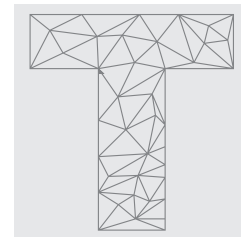
Por el lado de la Constitución Política, que en palabras de Rousseau (1988) resulta nuestro Contrato Social, se instituye y resguarda el derecho de asociación dispuesto en su artículo 25, indicando que:

“Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna” (Asamblea Constituyente, 1949).

Este derecho fue de conocimiento interpretativo por parte de la Sala Constitucional del Poder Judicial al menos en dos ocasiones, por ejemplo, en su Resolución 06499-2002, al declarar inconstitucional la anterior disposición reglamentaria de que para ser miembro de la Junta Directiva de una ADC se requería no haber sido condenado por delito mediante sentencia firme, aclarando que:

En el caso de las entidades que se dedican en Costa Rica al desarrollo de la comunidad, gozarán de los derechos y obligaciones establecidas tanto en la ley sobre el desarrollo de la Comunidad, No. 3859, como su reglamento. Sin embargo, en la norma cuestionada del Reglamento se infringe el principio democrático y las reglas establecidas o las razonablemente necesarias para el ejercicio libre de aquellos derechos y libertades, por lo que se está violando así el derecho de asociación garantizado por el artículo 25 de la Constitución (Sala Constitucional, 2002, IX.-Sobre el derecho de asociación).

De igual manera, ese estrado judicial declaró inconstitucional el requisito de ser costarricense para ser miembro de la Junta Directiva, sentenciando lo siguiente:



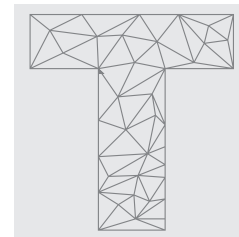
Por una parte, el inciso a del artículo 37 del decreto No. 26935-G exige la nacionalidad costarricense para formar parte de la junta directiva de una asociación de desarrollo de la comunidad. Por otro lado, la Sala ha reconocido claramente que el derecho de asociación no se reduce a solo formar parte de una asociación sino que comprende también “el derecho de participar, dentro de la organización, en la toma de decisiones y específicamente de las relacionadas con la integración de los órganos que la dirigen” (sentencia No. 1695-94 del 8 de abril de 1994). Por consiguiente, al tenor de las sentencias citadas, solo una razón de peso puede justificar tal restricción al derecho de asociarse. Sin embargo, aquí no hay razón alguna (Sala Constitucional, 2005, V.-Sobre el fondo del asunto).

Nótese que ese derecho deja de ser entonces una mera intención político-social pética y, más bien, logra el ejercicio de éste por cualquier persona que reclame el ser parte de una intención asociativa dirigida a transformar la realidad comunal que la circunda, y que para ello necesita del apoyo de sus circunvecinos, para que abonen recursos, iniciativas y esfuerzos físicos.

En esa misma línea, se presenta ahora lo que en materia asociativa prescribe parte del ordenamiento internacional, donde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966) establece, en lo que nos interesa, lo siguiente:

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.



A nivel patrio esa asociatividad la corresponde instrumentarla a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, primeramente, según el artículo 1 de la Ley 3859 que dispone:

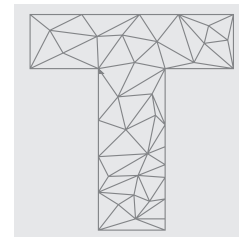
Créase la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, y como instrumento básico de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Asamblea Legislativa, 1967).

El resto del articulado se refiere a los mecanismos para agruparse y ejercer el derecho de asociación, tal y como lo aclaran diáfananamente los artículos 14 y 15 de esa norma:

Artículo 14.- Declárase 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 15.- Las comunidades del país que deseen organizarse para realizar actividades de desarrollo integral o específico en su propio beneficio y en beneficio del país, pueden hacerlo en forma de asociaciones distritales, cantonales, regionales, provinciales o nacionales, las cuales se regirán por las disposiciones de la presente ley (Asamblea Legislativa, 1967).

Pero ese derecho también encuentra límites, tal y cuando se trata de los propios funcionarios institucionales de DINADECO y el cumplimiento al deber de probidad instituido en el artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública 8422, tanto así, que en su momento la Procuraduría de la Ética Pública (2012) recomendó a la Directora Nacional tomar las medidas que estimara pertinentes para asegurar el cumplimiento de ese deber por parte del funcionariado, instándoles a abstenerse de integrar juntas directivas o la fiscalía de asociaciones, uniones, federaciones o la confederación nacional regidas por la Ley 3859, cuando fuesen encargados de tareas relacionadas con la asesoría para con aquellas, el control o la supervisión de su actividad.



De no enmarcarse dentro tal supuesto, la libertad de asociación ostenta amplias proporciones, constituyéndose en un derecho inherente, incólume y asimismo dimensionado para con la realidad nacional, de naturaleza multidimensional según apunta Rodríguez al señalar que:

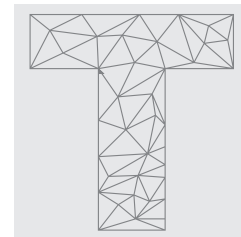
En lo político, lo económico, lo social y lo cultural una sociedad participativa será aquella en que los individuos, las familias, las comunidades de vecinos, de estudiantes, de trabajadores, de empresarios y otras, así como las comunidades consideradas de acuerdo con sus divisiones territoriales (cantonales, provinciales, nacionales) participan directa y libremente en la toma de decisiones que los afecten (1992, pág. 200).

Por ende, las ADC devienen en la expresión materializada de dos conceptos fundamentales para la vida pacífica en sociedad; por un lado, resultan consustanciales de la democracia participativa, entendiendo esta como:

(...) un modelo de organización política que otorga a los ciudadanos un mayor espacio y capacidad de intervención e influencia en la toma de decisiones de carácter público. Es promovida por el Estado, como sería el caso de las formas de democracia semidirecta; o, desde lo local, por ejemplo, la colaboración de la comunidad en la construcción o arreglo caminos o puentes en el área rural (...) (Wöltke, 2016, pág. 76).

Por otro lado, es dable concebirlas como pilar fundamental de la gobernabilidad nacional, al apalancarnos en Urcuyo (2003) quien asevera que “la gobernabilidad debe ser entendida también desde la óptica de la participación de la comunidad en el proceso de autogobierno, y no solo desde el enfoque del consenso ciudadano en torno al pacto fundacional del sistema.” (p.19), al tiempo que concibe la gobernabilidad como “la capacidad de un sistema social para gobernarse democráticamente, enfrentando los retos, las amenazas, y las oportunidades que se le plantean” (pág.19).

El entrelazamiento de ambos conceptos permite ubicarlas dentro de los grupos de presión que Giddens (citado en Vásquez, 2015, pág. 218) denomina reformistas, al ser aquellos que intentan cambiar una situación social de forma progresiva, no violenta o revolucionariamente; abordables analíticamente conforme el planteamiento sociológico de la tradición estructural-funcionalista (Mondol, 2010, pág. 56). Por correlato, nada obsta para que la beligerancia comunal aumente con motivo del incremento en los niveles de descontento ciudadano, mismos que a su



vez son reflejo de la desaprobación hacia una parte o hacia la totalidad del sistema gubernativo vigente, representado en sus instituciones y funcionarios y su aparente incapacidad para erradicar las carencias patentes, descreyendo de su desempeño e incrementándose los índices de desconfianza ciudadana.

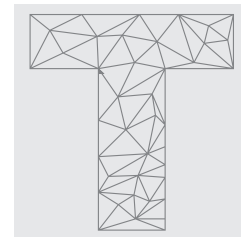
Ahora que, Arias (2016, pág. 10) vislumbra ese incremento producto del declive en tres factores primordiales:

- a) La capacidad para representar los intereses y deseos de la ciudadanía.
- b) La fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los ciudadanos.
- c) El capital social, que define la confianza, las normas y las redes de asociatividad cívica; elementos estos que mejoran la eficiencia de la organización social, promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo.

A pesar de poder considerar que por su naturaleza DINADECO es uno de los mecanismos más preclaros para cristalizar la participación ciudadana en el país por conducto de las ADC, históricamente ese reconocimiento gubernativo no se dio hasta 1980 (Cayetano, 1989, pág. 109), cuando se le incorpora al Plan Integrado de Participación Ciudadana (PIPP), mismo que buscaba cumplir lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1978-1982 y sus enunciados sobre Promoción Humana y Democracia Participativa. Pero, esa no fue la intención primigenia del partido gobernante –Partido Unidad (PU)–, ya que, de las Bases de su Programa de Gobierno 1978-1982, ni DINADECO ni el tema del desarrollo comunal formaron parte de tales enunciados, aunque sí se le incluyó dentro de los ejes: Gobierno Local, Salud, y en el suyo propio: Desarrollo Comunal y Organización popular.

Tal eje proponía iniciar un proceso que permitiera a los sectores populares manifestarse en forma organizada y representativa en procura de su propio bienestar, y constituirse en fuerza de gestión significativa y responsable, capaz de contribuir positivamente al desarrollo armónico de la nación (PU, s/f, pág. 62), por medio de acciones como las siguientes:

- Reorganizando, revisando y fortaleciendo los instrumentos que conduzcan a una organización social y económica en donde el ciudadano pueda intervenir en la vigilancia y solución de los problemas locales (estructuras intermedias).

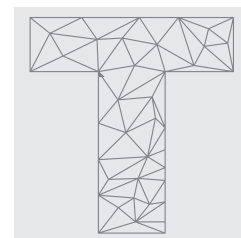


- Coordinando e integrando los servicios del Estado en el propósito común del desarrollo armónico rural mediante la promoción de entidades especializadas e independientes dotadas de capacidad decisoria efectiva.
- Reformando tanto la Ley de Desarrollo de la Comunidad, como el Código Municipal a fin de fortalecer la autonomía de las organizaciones populares a que dichas leyes se refieren.
- Dotando a los gobiernos locales de los recursos institucionales y económicos adecuados para que, con plena independencia de la acción paternalista del Estado, lleven a cabo un programa local y regional de planeamiento, organización y desarrollo.
- Reorientando la administración y el financiamiento de programas y obras comunales tales como los que actualmente propician el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a fin de que queden bajo la responsabilidad de organizaciones representativas populares e independientes del Estado.

Finalizaba ese apartado con el derrotero de que:

Mediante los logros anteriores esperamos realizar los principios de: democracia participativa como expresión de un gobierno que procura el desarrollo armónico del país; participación responsable de cada ciudadano como actor de su desarrollo y garante del destino del país; y, bien común como resultado lógico de las medidas y actitudes comprendidas en este renovado proceso de democracia (PU, s/f, pág. 62).

Resulta notorio que, a pesar de que DINADECO finalmente contó con un eje gubernativo propio, ciertamente se le incluyó en una intención estatal que siempre estuvo fuera del documento programático original, aún y cuando el tema del desarrollo comunitario resulta consustancial para la democracia participativa por medio de la participación ciudadana. Esa inclusión a medio camino podía augurar que no se cumpliría con la totalidad de acciones dispuestas en los ejes en los que sí fue tomado en cuenta desde el inicio, y menos aún con aquellas que ahora debía cumplir por recargo (Cayetano, 1989, pág.111).



En contraposición, a pesar haber sido dejada de lado en los planes trazados por aquellos que anhelaban y ejercieron en aquel instante el Poder Ejecutivo, lo rescatable es que para DINADECO se inaugura la designación como institución insignia de un tema tan importante para la vida democrática de cualquier nación, refiriéndonos nuevamente a la participación ciudadana. Esto, al ser la única dependencia que logra permear hasta la capa más elemental de la sociedad costarricense, sin que medien distinciones territoriales como distrito, cantón o provincia, y con la sola intención de concretar el agrupamiento o asociación vecinal.

Esta vía participativa tomó entonces más ímpetu, al poder contrastar el número de organizaciones gestadas desde la década de 1980 hasta 2019, tal y como se evidencia en las Tablas 1 y 2, así como en el gráfico y la figura ulteriores.

Tabla 1. Distribución de organizaciones comunales por provincia a 1982.

Provincia	ADI *	ADE **	Uniones Cantonales	Federaciones	Totales
San José	203	44	4	---	251
Alajuela	248	14	10	---	272
Cartago	99	18	2	---	119
Heredia	58	8	2	---	68
Puntarenas	117	11	3	---	131
Guanacaste	135	---	7	1	143
Limón	58	15	2	---	75
Totales	918	110	30		1059

* Asociaciones de Desarrollo Integral

** Asociaciones de Desarrollo Específico

Fuente: Cayetano (1989).

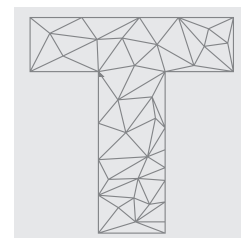


Tabla 2. Distribución de organizaciones comunales por Dirección Regional a 2020.

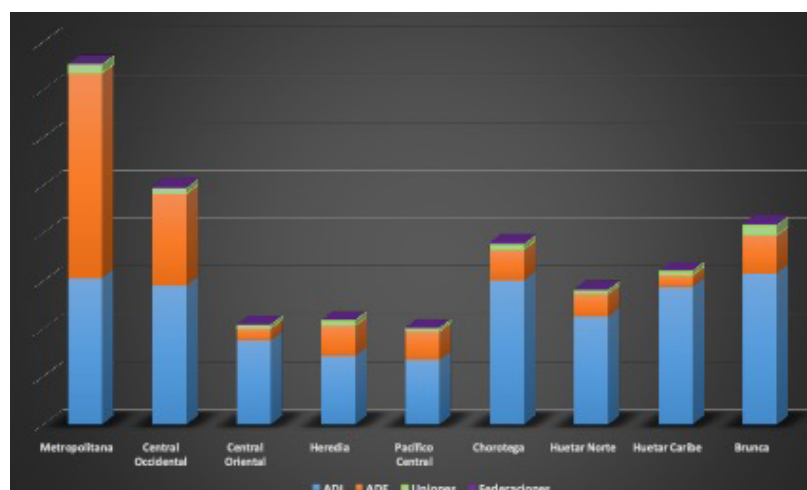
Provincia	ADI *	ADE **	Uniones Cantonales	Federaciones	Totales
Metropolitana	306	429	18	2	755
Central Occidental	290	193	11	4	498
Central Oriental	176	25	8	1	210
Heredia	143	64	11	1	219
Pacífico Central	135	60	6	2	203
Chorotega	301	65	11	4	381
Huetar Norte	226	48	7	2	283
Huetar Caribe	288	24	9	1	322
Brunca	317	79	21	3	420
Totales	2182	987	102	20	3291

* Asociaciones de Desarrollo Integral

** Asociaciones de Desarrollo Específico

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Dirección Técnica Operativa de DINADECO, 2020.

Gráfico 1. Distribución de Asociación de Desarrollo Comunal por su tipo en cada Dirección Regional al 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Dirección Técnica Operativa de DINADECO, 2020.

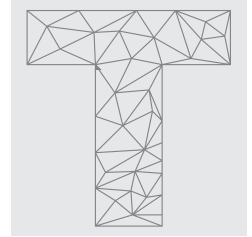
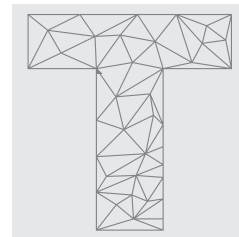


Figura 1. Distribución del territorio nacional por Direcciones Regionales en DINADECO



Fuente: Contraloría General de la República (2017).

El incremento numérico de ADC que se registra en el 2020, puede catalogarse como voto de confianza de parte del conglomerado social del país hacia ese modelo participativo y desarrollista denominado movimiento comunal, al considerarlo como un mecanismo resolutor de sus necesidades y regenerador de su realidad circundante. De ahí la necesidad de resaltar un factor sobre la participación ciudadana en torno a las ADC que, si bien se dispara a partir de la creación de DINADECO, radica ya no en el empuje que realizó dicha dependencia burocrática, sino más bien en la concientización del individuo como ser que forma parte importante y determinante de algo mayor; un homo communium que ostenta deberes, derechos y garantías individuales, sociales y políticas; y que entre ese conjunto de preceptos establecidos en la Constitución Política se ubica la libertad de asociación, enfocada hacia la búsqueda de consensos para la resolución de problemas y el aprovechamiento de oportunidades para mejorar la vida en sociedad.

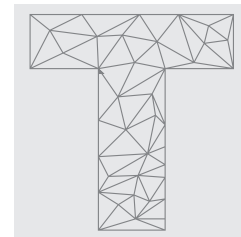


Ese descubrimiento de todo individuo sobre su valía dentro de un esquema colectivo, debería iniciar en las etapas educativas más tempranas y germinales, tal y como la etapa de educación primaria, con miras a contar con personas claras de su contexto comunal y nacional, así como el aporte que puede brindar a ese tejido social. Esto se arguye en parte por Gamboa (1997) cuando plantea la propuesta de un Subsistema de Educación Comunitaria, el cual fuera consustancial del Sistema General de Educación, mismo que tendría como objetivo “Brindar una instrumentación científica y humanizadora de los sujetos; esto para que desarrollen su conciencia como sujetos libres y así integren y participen en el proceso de desarrollo de la comunidad como actores del mismo” (pág. 4), debiendo a su vez comprenderse como ese

(...) proceso mediante el cual el sujeto comunitario se apropia de los distintos instrumentos de interpretación de la realidad comunitaria, se descubre a sí mismo como parte de su comunidad, y a la comunidad como protagonista de su propio desarrollo y transformación, lo que sólo se puede lograr por medio de la activa, libre, democrática y pluralista participación organizada (pág.12).

Según el autor (pág. 7), la creación de ese subsistema tendría un papel de movilización, organización y transformación social en las comunidades, al menos en las siguientes funciones básicas:

- Académica: relativa al acrecentamiento de habilidades intelectuales de los miembros y líderes comunales, a fin de lograr coherencia entre el hecho cognoscitivo, el psicomotor, el afectivo y de la realidad contextual.*
- Social: que se refiere a la incidencia de este proceso educativo en cuanto a la conformación de valores sociales en los educandos, de su compromiso de movilizar a la comunidad en que reside, organizarla y establecer lazos de solidaridad con los sectores más necesitados.*



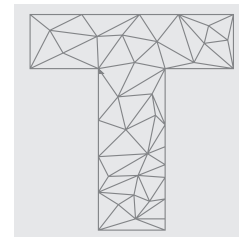
- *Económica: por cuanto la educación comunitaria es una vía para que los sectores menos favorecidos tengan acceso a la satisfacción de necesidades vitales para la plena realización de los individuos, las familias, las organizaciones y la sociedad civil⁴.*

La idea primigenia de la educación comunitaria data, nuevamente según Gamboa (1997), de su propia experiencia en 1986 en la comunidad de Rivas de Pérez Zeledón, hasta el punto de que en 1991 DINADECO instituye en su planificación institucional un programa de desarrollo comunitario escolar, al considerarlo vital para el fortalecimiento del movimiento comunal costarricense. Sería ulteriormente –periodo gubernativo 1994-1998– que se concibe la idea más ambiciosa de establecer el Subsistema de educación comunitaria, enfocándose en objetivos como:

1. Educar a los niños escolares sobre sus derechos y responsabilidades como ciudadanos.
2. Motivar a los niños escolares para que participen democráticamente en los procesos de desarrollo de la comunidad.
3. Formar redes de experiencias comunitarias.

4. Esto queda demostrado en la obra compilatoria Educación, pobreza y desigualdad en Costa Rica, en el aporte de Arias, Sánchez y Giménez (2016, pág. 3-62), quienes evidencian la correlación entre niveles educativos satisfechos y niveles de pobreza –mediante el método necesidades básicas insatisfechas (NBI) de: albergue digno, vida saludable, conocimiento y capacidad de consumo– en las regiones de planificación nacional, arribando, entre otras cosas a que la concluir de la primaria tiene impactos importantes sobre la pobreza en comparación con quienes ostentan niveles inferiores.

Así, la investigación arroja datos como la disminución en zonas urbanas de alrededor del 30% en cuanto a necesidades de albergue, un 17% en cuanto a necesidades a la educación y 30% en la capacidad de consumo. Y el efecto en zonas rurales muestra una disminución del 17% en las necesidades de albergue y capacidad de consumo, y del 11% en necesidades ligadas a la educación y la salud.



Lastimosamente, todo lo anterior no solo no llegó a concretarse, ya que nunca se instituyó el Subsistema, sino que tampoco ha logrado convertirse en un tema de amplio resalte dentro del Sistema General de Educación, lo cual es palpable a través de los materiales escolares generados o autorizados por el Ministerio de Educación Pública, en los cuales el tema del comunalismo es, en el mejor de los casos referencial, no socio-formativo.

De igual manera, la educación comunitaria como eje programático desapareció de DINADECO, y salvo la obra del autor supra transcrito, no quedan rastros institucionales al respecto, desechándose un espacio óptimo e indispensable para formar ciudadanos con mayor conciencia cívica, más conscientes de su realidad comunal y las vías para abonar a su mejoramiento.

El perfil tradicional del dirigente comunal

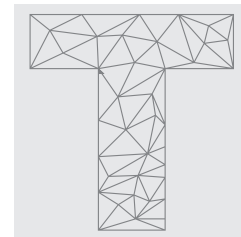
En la investigación de Mondol (2007, pág.115) se presenta un arquetipo sobre el tejido humano que conformaría las ADC, puntualmente:

a) Que los directivos fuesen electos lo más democráticamente posible, o sea, en asambleas comunales con mayor participación posible de los afiliados; buscando con ello una legitimidad democrática no solo para aquellos, sino también para los proyectos que se emprendía.

b) Que representaran los intereses de la mayoría de los vecinos de la respectiva comunidad, y en esa medida, que sus características no difieran sustancialmente de quienes los afiliados que los elegían, y que a su vez eran sus vecinos.

c) Que no formaran parte, simultáneamente, los miembros de la junta directiva en la estructura municipal o religiosa de su respectivo cantón. Tales participaciones podían generar un sesgo político-electoral o religioso a los dirigentes, y así limitar o dividir la participación de los vecinos y afiliados.

d) Que fuesen personas honestas, de buena reputación. Que, en todo caso, este ha sido siempre un presupuesto inherente de quien funja como directivo comunal, al revestirle de legitimidad social para tomar decisiones y administrar recursos muebles, inmuebles y monetarios en nombre de la colectividad.



e) Que hubiese renovación constante de los cuadros directivos de la organización, a fin de evitar el caciquismo, que el autor define como una sola persona con capacidad y poder producía todas las decisiones importantes a nivel comunal.

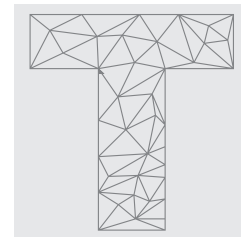
Esa investigación también arrojó luz sobre el tipo de dirigente comunal en la década de 1970, señalando que:

Marcando una significativa diferencia con la base de las organizaciones, dos terceras partes de los dirigentes se ubicaban en el nivel intermedio y superior de las ocupaciones. Sorprende la cifra de casi un tercio de ellos con ocupaciones de gran finquero, profesional y empresario.

Las diferencias en nivel de escolaridad de ingreso, (...) también fueron muy notorias: los dirigentes tenían mucho más escolaridad y mucho mejor ingreso promedio que los afiliados a la asociación (pág. 119).

La falta de actualizaciones producto de investigaciones científicas de campo por parte de la propia DINADECO sobre cómo se constituye actualmente la dirigencia comunal, impide contar con un perfil que canalice de mejor manera la toma de decisiones en cuanto a qué tipo de desarrollo cantonal se requiere, según las particularidades que ostenta cada región del país y quienes pueden lograrlo según su perfil sociodemográfico. Esta inferencia toma mayor sostén al estar frente a un desarrollo nacional heterogéneo, ya que este depende de condiciones como geografía (zona portuaria, de meseta o montañosa, rural o urbana), nivel de ingresos (alto-alto, medio-alto, medio-bajo, bajo o pobreza extrema), acceso a fuentes de empleo y actividad productiva (gobierno, comercio y servicios, agricultura, ganadería, acuicultura, silvicultura o pesca), educación (pública y privada), rutas de acceso (carretera en buen, regular o mal estado, acceso por lanchan o helipuertos), medios de transporte (autobús, tren o vehículo propio), por citar solo algunas.

Perfil que debe actualizarse recurrentemente para, asimismo, conocer la opinión que los integrantes de tales grupos sociales mantienen sobre aspectos como: su comunidad y sus problemas, su relación con otros grupos (comités de deportes, instancias religiosas, grupos ambientalistas, partidos políticos) e instituciones públicas (Municipalidades, Ministerios, Autónomas) y privadas. Debe tratar de mapearse ese sentir comunal hacia diferentes elementos determinantes de su realidad, tal y como lo reflejaba Opazo (1987) cuando presentó sus resultados investigativos a partir de su trabajo con las comunidades



puntarenenses, en Costa Rica, de Chacarita y Fray Casiano, las cuales reflejaron opiniones como la siguiente:

Las Asociaciones de Desarrollo son programadas del gobierno, no sirven para nada. Luchan para ayudar al gobierno. Las Asociaciones pavimentan las calles por donde pasan los ricos. Luchan para apoyar un núcleo de Liberación. ¿Vale la pena estar allí? Siempre que se haga allí un trabajo liberador. El pueblo tiene que utilizarlas para un trabajo político. Yo he sido liberacionista pero ahora sé que es un puro engaño; vienen cuando necesitan la firma (pág.140).

Se deja entrever ahí un sentir popular negativo hacia las ADC, considerándolas aparatos sociales más que propensos a la interferencia y la manipulación politiquera, y no como piezas de un engranaje social que dinamiza el desarrollo nacional por medio del trabajo ad honorem de sus miembros. Por supuesto que el concebirlas de esta manera resta credibilidad a su verdadera esencia, y obliga a un trabajo más arduo para ahora no solo cumplir los objetivos por las cuales nacieron y siguen con vida, sino también para demostrar que su funcionamiento es genuinamente apolítico, enfocado exclusivamente al bien comunal colectivo, sin distingos partidarios.

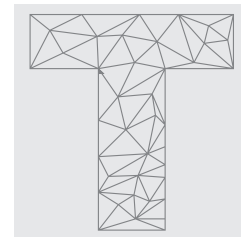
El panorama que enfrentan las ADC

Según Kliksberg:

América Latina es la región con las más amplias brechas de desigualdad del orbe. Las cifras de distribución fueron siempre regresivas en la región, pero la situación empeoró más en los '80 y '90 bajo el impacto de las políticas neoliberales (2014, pág. 24).

Dicha transcripción ejemplifica el entorno que ha atravesado Costa Rica como parte de la región latinoamericana, y que la obliga a desplegar esfuerzos y recursos que logren una mejor distribución de la riqueza, con énfasis en las capas sociales más deprimidas económicamente.

En esa línea, es importante recordar que DINADECO, por delegación explícita de su norma de creación, es el principal instrumento gubernativo para el desarrollo con alcance territorial absoluto, y también con capacidad de lograr una conjunción de recursos interinstitucionales a favor de las comunidades. Más explícitamente, el artículo 11 de la Ley 3859 autoriza a que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (CNDC) dicte líneas para la orquestación sistémica de todas las



instituciones que enfilen recursos hacia el desarrollo comunal, evitando la suplantación, superposición o duplicación de planes, proyectos o políticas de desarrollo comunal, al disponer que:

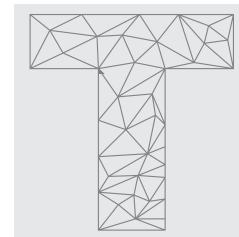
Los acuerdos del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, sancionados por el Presidente de la República y por el Ministro de Gobernación y Policía, tendrán carácter obligatorio para los Ministerios en cuanto a las acciones relacionadas con programas de desarrollo comunal (Asamblea Legislativa, 1967).

En su defecto, a pesar de existir la potestad de organizar y orientar recursos a favor de las comunidades, esta no ha sido ejercitada en ningún momento desde la génesis de aquella norma, desaprovechándose por correlato los instrumentos para lograr un verdadero desarrollo humano local en áreas como la cultura, la economía, la educación, la recreación, el deporte, el resguardo ambiental, etc., y de esta forma reducir las dimensiones que Laparra (citado en Delgado y Viales, 2016, pág. 71) vincula con la desigualdad y la exclusión, a saber:

- Dimensión económica: que implica la participación en la producción, en el consumo y en la distribución, así como la conformación de mercados laborales, la estructura de salarios y la pobreza.
- Dimensión política: que comprende la ciudadanía política, en el sentido de acceso o no a los derechos políticos, y a la ciudadanía social, que comprende el acceso relativo a la protección social, a la sanidad, a la vivienda, a la educación y a la garantía de ingresos.
- La dimensión social: que es relacional y que conlleva las formas de las relaciones sociales, la socialización, la sociabilidad y las formas de control social, así como la conflictividad social y familiar.

Tales posiciones guardan total simetría con las provistas a su vez por Brenes, Gómez y Bermúdez (2017a) al conceptualizar el desarrollo social como

el que procura mayor calidad de vida a la población por medio de una sociedad más igualitaria, participativa e inclusiva que garantice una reducción en la brecha que existe en los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales y áreas geográficas (2017a, pág. 5).



Según estos últimos autores, las dimensiones resultan indispensables para determinar el nivel que ocupa un cantón en el Índice de Desarrollo Social (IDS), y que a su vez guarda correlación con la tasa de semiformalidad empresarial y la distribución por grupos de actividad económica en cada cantón.

Entonces, siguiendo aquella tesis, la estructuración de actividades empresariales –no necesariamente de gran tamaño, pero sí de verdadero impacto socioeconómico– incide proporcionalmente en los niveles de distribución de recursos dentro de una misma comunidad, en razón del acceso que sus pobladores tienen a fuentes de empleo formal –visible en el porcentaje de licencias municipales destinadas a los diversos grupos⁵ de actividad económica–, elevándose por efecto derrame los niveles de calidad de vida poblacional.

Ciertamente, lo anterior debe ser tomado muy en cuenta por los dirigentes comunales que cuenten con propuestas de corte productivo-empresarial, con miras a lograr un impacto socioeconómico positivo que merme o elimine la dependencia (perversa) de los recursos estatales que les son distribuidos a las ADC como fuente de oxigenación artificial⁶. Por

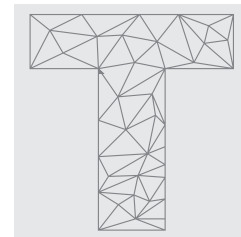
5. De acuerdo con su conformación, Brenes, Gómez y Bermúdez (2017b, p.10-11) seccionan los grupos de la siguiente manera:

- Grupo 1: Cantones con propensión hacia el desarrollo de nuevas actividades y baja densidad empresarial, alta semiformalidad y mayor participación femenina.
- Grupo 2: Cantones con condiciones favorables para el desarrollo de nuevas actividades y menor semiformalidad empresarial.
- Grupo 3: Cantones con mayor predominio de actividades tradicionales y baja densidad empresarial, alta semiformalidad y menor participación femenina.

6. Debe tomarse con seriedad la dependencia que se mantiene sobre tales recursos que, de por sí, son limitados, sobre todo, porque diferentes actores académicos y políticos continúan tergiversando argumentos como los provistos en su momento por Zweig (1961) al agüir:

Deben impedirse las fluctuaciones de la inversión privada o los gastos de consumo mediante controles o estímulos, y contrarrestarlas mediante gastos públicos de inversión y consumo. El gasto público adicional esa la mejor arma del arsenal de la ocupación plena, y puede considerarse como la doctrina angloamericana de la ocupación (p.195)

Tales argumentaciones pueden tergiversarse, entendiéndolas más bien como la excusa justa para no cortar el cordón umbilical de las transferencias de gobierno hacia las comunidades, alargando indefinidamente la dependencia hacia lo estatal y cercenando cualquier intensión de emprendedurismo y autodesarrollo que se tuviese.



otro lado, el panorama económico nacional e internacional que rodea a las ADC es el mismo que observan otros actores políticos (Ministerios e Instituciones Autónomas) y privados (Empresas de bienes y servicios, Cámaras de Industrias, etc.) insertos en el contexto nacional, estando todos ellos a la mira del comportamiento de indicadores como el Producto Interno Bruto.⁵ Es ahí que toma fortaleza el argumento de que las ADC bien pueden abonar al mejoramiento de aquél, por cuanto la naturaleza de las mismas no se restringe a ser únicamente receptora de recursos económicos por parte del Estado, sino también dinamizadoras de los mismos y potenciadoras del capital social⁷.

Igualmente, deben considerarse indicadores que reflejan posibles oportunidades para que las ADC capten recursos de fuentes internacionales, por lo que, al mirar los datos provistos desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas en sus diferentes publicaciones e informes, por ejemplo, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe en su edición 2019, se concibe a Costa Rica como un país atractivo para las transnacionales, ubicándolo como octavo receptor de la región, ya que en 2018 recibió 2.764 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa (IED) (pág. 25), teniendo en materia agroalimentaria (agricultura, silvicultura, pesca, agroindustria, etc.) el siguiente ranking:

7. La producción total de una economía se define como el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos por el país, en un período determinado. El resultado de tal sumatoria productiva es el indicador conocido como Producto Interno Bruto (PIB), el cual es muy superior al Producto Nacional Bruto (PNB), por cuanto el país es un receptor neto de inversión extranjera (Quesada, 2011, p.25-26).

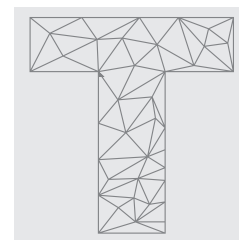


Tabla 3. Flujos de inversión extranjera directa del periodo 2012-2017. En millones de dólares y porcentajes.

País	IED* Total	IED Agroalimentaria	IED Agroalimentaria (total)	IED Agroalimentaria regional (porcentual)
Brasil	439 626,0	36 791,5	8,4	47,8
México	198 873,1	28 656,0	14,4	37,2
Chile	114 696,9	848, 9	0,7	1,1
Argentina	57 414,7	6 807,9	11,9	8,8
Colombia	86 825,2	1 269,0	1,5	1,6
Panamá	25 227,4	38,1	0,2	0,0
Costa Rica	15 624,0	721,9	4,6	0,9
Uruguay	6 856,7	1 059,9	15,5	1059

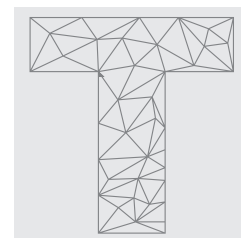
* Inversión Extranjera Directa

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2019).

Según los datos de la Tabla inmediata anterior, Costa Rica destaca por sobre Uruguay en términos totales de IED, aunque no precisamente en IED agroalimentaria, pero sí se ubica en mejor posición que países como Chile, Colombia y Panamá, por lo que tales números anuncian posibles nuevas oportunidades para las ADC, como proveedores de servicios a empresas nacionales o internacionales de aquel sector de actividad económica en un mundo cada vez más globalizado⁸.

Siguiendo a la CEPAL (2019, pág. 17-18), entre 2002 y 2014 la tasa de pobreza (promedio regional) se redujo significativamente del 45,4% al 27,8%, lo que significa un rango de 66 millones de personas que superaron los niveles de pobreza; sin embargo, en el 2015 inicia la reversión, cuando aumentan los niveles de pobreza extrema, y para el 2018 alrededor del 30,1% de la población regional estaba por debajo de esa misma línea, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema.

8. Coleman (citado en Graizbord y González-Alva (2012, p.312) se ocupa de caracterizar familias en términos de su estructura y su religiosidad, enfatizando aspectos clave de la organización social: confianza, normas, redes, a partir de un involucramiento de los individuos en asociaciones voluntarias y actividades informales. A raíz de ello, el concepto de capital social se concibe estrechamente ligado a una acción social que conduce a la gente a una mejoría en su situación económica.



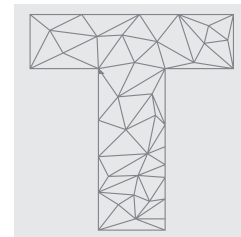
En términos totales, aquellos porcentajes se traducen en que aproximadamente 185 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 66 millones estaban en la línea de pobreza extrema, con énfasis entre los residentes de zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas indígenas y la población afrodescendiente.

Tabla 4. Tasa de pobreza con remesas para Latinoamérica en 2017,
En términos porcentuales.

País	Total	Sin remesas	Diferencia
Uruguay	2,7	2,7	0,1
Chile	10,7	10,8	0,1
Costa Rica	15,1	15,2	0,1
Perú	18,9	18,9	0,1
Paraguay	21,5	22,1	0,6
Ecuador	23,6	24,1	0,5
República Dominicana	25,0	27,2	2,2
Colombia	29,8	30,0	0,2

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2019).

Estos no son números lejanos a la realidad que enfrentan las ADC del país, ya que forman parte de la región latinoamericana de la cual precisamente se extraen, lo que continúa presionando para encontrar alternativas que coadyuven a dinamizar la economía doméstica y aprovechar las oportunidades para la consecución de un verdadero desarrollo territorial⁸ en los campos que correspondan (educación, salud, desarrollo agroalimentario, resguardo ambiental, entre otros).

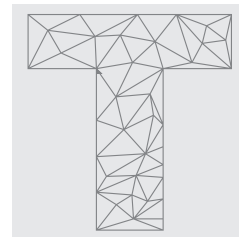


Este aprovechamiento de oportunidades también pasa por reconocer el papel de las Municipalidades en el desarrollo de las mismas comunidades en las que actúan las ADC. Si bien en este aporte no se incurre en mayores valoraciones sobre el ámbito de acción de los Gobiernos Municipales al existir copiosa bibliografía al respecto, por ejemplo en Aguilar y Pallavicini (2019), se llama la atención hacia la imperiosa necesidad de establecer relaciones simbióticas, en el tanto los entes municipales cuentan con una representatividad, bloque de legalidad y acceso a recursos de los que no disponen las ADC, lo que muy acertadamente evidenciaron Arce y Tinoco (s/f) en un material producido a propósito de un evento que buscaba acercar las posiciones del comunalismo y el municipalismo,⁹ señalando acertadamente sobre el primero que:

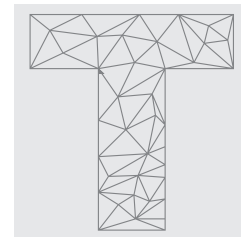
(...) llega en algunas localidades a tener más iniciativa que la Municipalidad. Muestra más dinamismo al basarse en el trabajo voluntario y no en la burocracia.

Sin embargo, la organización comunal es pequeña, también tiene debilidades económicas, y no se puede perder de vista que no representa a toda la comunidad sino a un sector de ella, no está legitimada por toda la comunidad como sí lo está la Municipalidad (...) la organización comunal no es ni puede ser la Municipalidad (...). Por otra parte, la Municipalidad no tiene que ser opuesta a la organización comunal, ya que ésta es la fuerza motriz autónoma de la comunidad que tiene a complementar e integrar la gestión de la primera. (pág. 38).

Otro de los retos que han enfrentado las ADC es el impacto que acarrea el nivel educativo en los niveles de pobreza nacional, toda vez que entre mayor sea este, mayores probabilidades existen de que los miembros de una comunidad accedan a fuentes de empleo mejor remuneradas. Análisis este que se plasma por medio de la estratificación lograda por Arias, Sánchez y Giménez (2016) del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE-UCR), apreciándose los resultados a nivel cantonal y regional.



Se establecen ahí variables como: Primaria completa, Primaria incompleta, Secundaria completa, Secundaria completa y Universidad, mismas que permitirán arribar a resultados fehacientes sobre la importancia de lograr la máxima escolaridad posible para satisfacer necesidades de albergue, higiene, conocimiento y consumo, trátese de zonas rurales o urbanas. Toda otra serie de datos de diferentes fuentes sobre este mismo tema pueden consultarse en Aguiluz (2019).



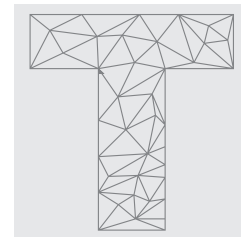
V. CONCLUSIONES

El desarrollo comunal en Costa Rica va más de una expresión quimérica de extracción internacional o de carácter abstracto constitucional, al ser materializado desde 1967 cuando se promulgó la Ley sobre desarrollo de la comunidad 3859, trayendo a la vida a los grupos sociales denominados Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Este tipo de asociatividad materializa los pilares fundamentales de la convivencia pacífica en sociedad como lo son la democracia participativa y la gobernabilidad nacional, amalgamándose a su vez para dar vida a un concepto de amplio espectro: el comunalismo. Este, asentado ya en el marco jurídico y jurisprudencial nacional, permite que esas ADC gocen de un amplio margen de maniobra para impactar positivamente en el desarrollo cívico, social, económico, cultural, ambiental e infraestructural de su área de acción.

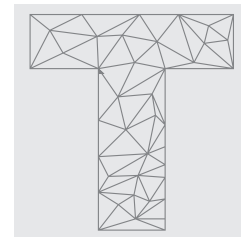
No obstante, la instancia propulsora del comunalismo no ha gozado del apoyo estatal suficiente para generar un mayor impacto en las comunidades del país, lo que no ha mermado el ánimo del costarricense por asociarse para lograr sinergias que coadyuven a solventar las necesidades de su ambiente próximo, ejercitando deberes, derechos y garantías individuales, sociales y políticas.

Bajo esta premisa, se llama la atención a las autoridades gubernativas nacionales sobre la imperiosidad de fortalecer la labor administrativa de DINADECO que, en sintonía como el enfoque analítico aquí aplicado (administrativista-gubernativo), conlleva un replanteamiento de su estructura organizacional, ocupacional y procedimental, con especial énfasis en las capacidades de su funcionariado para alinear los recursos provenientes de la Hacienda Pública en la implementación de nuevas estrategias económico-empresariales y, correlativamente, lograr entonces mejores condiciones sociales, laborales y económicas en las comunidades del país.



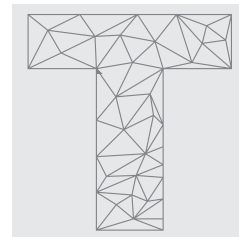
La falta de apoyo antes mencionada pasa por no incluir el comunalismo como elemento base e ineludible de la educación cívica del costarricense, la imposibilidad –principalmente por razones de recursos humano y financiero para cumplir los cometidos que le asignan la Ley 3859 a DINADECO– de contar con un mejor mapeo de cómo se constituye la dirigencia comunal, así como la generación de estrategias de sensibilización para demostrar que las ADC no son simples marionetas manipulables por cualquier grupo político; sino, las propulsoras de su auto-desarrollo en áreas como la cultura, la economía, la educación, la recreación, el deporte, el resguardo ambiental, etc., sin tener que incurrir en la mendicidad que conlleva depender de las transferencias presupuestarias del Gobierno.

Al estar conscientes de su papel dentro del ambiente económico-social doméstico, las ADC bien podrían asumir un papel más protagónico en la recuperación de indicadores como el Producto Interno Bruto, el Índice de Desarrollo Social y el nivel educativo poblacional, que inciden directamente en la calidad de vida de ciudadanos y habitantes del cantón y del país; por ejemplo, atrayendo flujos de inversión internacional estables al proveer servicios a las empresas aquí instaladas, preferiblemente, combinando esfuerzo estratégicos con las Municipalidades.



VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, J. y Pallavicini, V. (2019). *El Régimen Municipal en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IICE-UCR.
- Aguiluz, E. (2019). *Indicadores socioeconómicos territoriales de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Secretariado de Pastoral Social Caritas/Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- Arce, G. y Tinoco, F. (s/f). *Comunidad y desarrollo en acción. Relación Municipalidad-Organización Comunal*. Sin datos de edición.
- Arias, A. (2016). *Descontento ciudadano y sus definiciones*. Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.
- Arias, R.; Sánchez, L. y Giménez, G. (2016). *Impacto de la educación sobre la pobreza y la desigualdad en las regiones de planificación y cantones de Costa Rica*. Serie de Divulgación Económica/IICE-35. San José, Costa Rica: IICE-UCR.
- Asamblea Legislativa de la República de la República de Costa Rica. (1967). *Ley sobre desarrollo de la comunidad 3859*. San José, Costa Rica. Mimeo-grafiado.
- Asamblea Nacional Constituyente de 1949. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=N-RTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC
- Bolaños, R. (2009). Una propuesta técnico-conceptual para el diseño organizacional en la administración pública. *Revista de Ciencias Económicas* 27 (2), 185-212.



Blanco, E. E. (2016). Desarrollo Rural Territorial: ¿El mejor recurso para resolver las problemáticas de las poblaciones rurales costarricenses? Análisis del período 1990 -2014. En R.J. Viales y D. Díaz (eds.) Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria, siglos XVIII-XXI (pp. 69-87). San José, Costa Rica: EUCR.

Brenes, L.; Gómez, A. y Bermúdez, L. (2017a). Asociación del emprendimiento empresarial con el desarrollo social en los cantones de Costa Rica. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

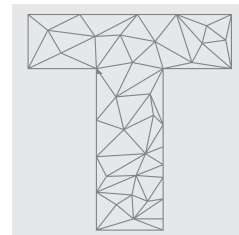
Brenes, L.; Gómez, A. y Bermúdez, L. (2017b). Los retos para la productividad empresarial en los cantones de Costa Rica Un análisis de la estructura económica cantonal, acceso a tecnologías, semiformalidad empresarial y participación de la mujer. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

Calderón, R. (2017). La influencia de la globalización en el proceso de la Educación Permanente. Publicaciones Didácticas, 78, 81-86.

Campos, C. A. y González, J. L. (s/f). Notas y documentos sobre desarrollo comunal en Costa Rica. Sin datos de edición.

Campos, C.M. y Smith, M. (1991). Técnicas de diagnóstico familiar y comunal. San José, Costa Rica: EUNED.

Comisión Económica para América Latina. (2019). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publications>



Contraloría General de la República. (2017). Informe de carácter especial acerca de la gestión realizada por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad respecto del control de la ejecución de los proyectos comunales financiados con recursos del presupuesto de la República Nro. DFOE-DL-IF-00006-2017. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

Chanto, G.; López, Y. y Villalobos, G. (2017). Elaboración de diagnósticos familiares y comunales. San José, Costa Rica: EUNED.

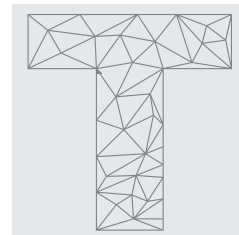
Cayetano, Jorge. 1986. «Algunos antecedentes y fuentes para el estudio del desarrollo comunal». Revista ABRA, 4 (3-4): 97-113. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4712>

Cayetano, J. (1989). La organización comunal y DINADECO, 1964-1987, San José, Costa Rica: Instituto Costarricense de Estudios Sociales.

Delgado, F. y Viales, R.J. (2016). Estadísticas y trayectoria histórica de la desigualdad y la exclusión social y económica en Costa Rica, 1864-1950. Propuesta de un índice histórico de desigualdad. En R.J. Viales y D. Díaz (eds.) Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria, siglos XVIII-XXI (pp. 69-87). San José, Costa Rica: EUCR.

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO-Unidad de Educación y Capacitación. (1997). Módulo de organización y desarrollo. San José, Costa Rica: DINADECO.

Fayol, H. (1956). Administración Industrial y General. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.



Gamboa, P. (1997). La formación de las nuevas generaciones, un desafío en el presente y el futuro. Guía para un proceso educativo comunitario escolar. San José, Costa Rica: DINADECO.

González, R. y Hammock, C. (1974). Seis comunidades costarricenses (Del estudio de tipología de comunidades). R. González y C. Hammock. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Graizbord, B. y González-Alva, R. (2012). Centros de desarrollo comunitario apoyados por el Programa Hábitat: una aproximación cualitativa. *Economía, Sociedad y Territorio*, 12 (39), 299-332.

Kliksberg, B. (2014). ¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?: una perspectiva internacional. San José, Costa Rica: EUCR.

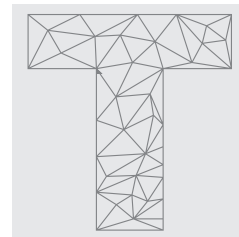
Mondol, M. (2007). Las asociaciones de desarrollo de la comunidad en la década de los setenta. San José, Costa Rica: EUNED.

Mora, M. y Campos, I. (1988). La intervención en problemas comunales: DINADECO y las organizaciones comunales. *Revista de Ciencias Sociales* 42, 31-41.

Opazo, A. (1987). Costa Rica: la Iglesia Católica y el orden social. San José, Costa Rica: DEI.

Organización de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Partido Unidad. (s/f). Bases del Programa de Gobierno 1978-1982. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/partidos%20polticos%20programas%20de%20gobierno/forms/allitems.aspx>



Procuraduría General de la República. (2012). Nota AEP-AR-004-2012. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

Quesada, F. (2011). Macroeconomía. Guía de Estudio. San José, Costa Rica: EUNED.

Rodríguez, M.A. (1992). Democracia participativa y libertad. En C. Zelaya (ed.), Democracia costarricense: pasado, presente y futuro (pp. 185-237). San José, Costa Rica: EUNED.

Rodríguez, J. (2020). La organización comunal en el distrito de Zaragoza de Palmares. El surgimiento de la Asociación de Desarrollo Integral en la década de 1970. Revista de Ciencias Sociales 169, 91-103.

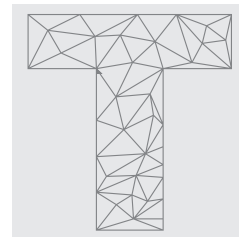
Rousseau, J.J. (1988). El contrato social. San José, Costa Rica: Editorial Nueva Década.

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002). Resolución 06499-2002. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2005). Resolución 05907-2002. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

Urcuyo, C. (2003). Reforma política y gobernabilidad. San José, Costa Rica: Juricentro.

Vásquez, Walter E. (2015), Conociendo al Centauro: estado, poder y administración pública, San José, Costa Rica, EUNED.



Villalobos, L.M. (2019). Reconstruyendo formas de organización comunitaria y rural en la región norte de Costa Rica: una comparación entre las asociaciones de desarrollo de Aguas Zarcas y La Fortuna durante la década de 1970. *Revista de Historia* 79, 129-153. DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rh.79.6>

Tinoco, F. Arce, G. y Acevedo, L. (1988). *Nuevo enfoque desarrollo comunal: Guía de trabajo para la acción comunitaria*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Wöltke, L. (2016). *Fundamentos de Sociología. Material. Complementario*. San José, Costa Rica: EUNED.

Zweig, F. (1961). *El pensamiento económico y su perspectiva histórica* (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.