

**Buenas prácticas para la gestión de proyectos comunales financiados con partidas específicas: Caso Municipalidad de Alajuelita**  
**Good practices for the management of community projects financed with funds from partidas específicas: Case of Municipality of Alajuelita**

Laura Morales Zúñiga  
Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva,  
Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica  
[laura.moraleszuniga@ucr.ac.cr](mailto:laura.moraleszuniga@ucr.ac.cr)  
<https://orcid.org/0009-0004-5955-3504>

**Fecha de recepción:** 2 de octubre del 2023

**Fecha de aceptación:** 6 de mayo del 2024

**Cómo citar:**

Morales Zúñiga, Laura. 2025. Buenas prácticas para la gestión de proyectos comunales financiados con partidas específicas: Caso Municipalidad de Alajuelita. *Revista Reflexiones*.104 (1). DOI 10.15517/rr.v104i1.57231

**Resumen**

**Introducción:** Este proyecto se centra en el estudio de los proyectos comunitarios financiados con fondos de partidas específicas en la Municipalidad de Alajuelita, debido a la necesidad de contar con un modelo de gestión que considere las necesidades de la organización y las buenas prácticas de la industria aplicables, así como su alineamiento a la legislación vigente.

**Objetivo:** El objetivo de este artículo es analizar la situación actual de la administración de los proyectos comunales gestionados con presupuesto de partidas específicas y las buenas prácticas deseables de diferentes estándares del mercado para el caso de la Municipalidad de Alajuelita, con el fin de identificar las brechas en el proceso de gestión y las posibles áreas de mejora.

**Metodología:** Para el desarrollo de esta investigación, se seleccionó un enfoque cualitativo según tres categorías. Estas son el diagnóstico, estado actual de los proyectos financiados por partidas específicas; estándares de gestión de proyectos referentes en la industria y el marco normativo al cual debe alinearse el modelo de gestión. Se desarrollaron entrevistas con las principales personas involucradas en el proceso y una extensa revisión documental.

**Resultados:** Se desprende del diagnóstico que el proceso actual de gestión de los proyectos comunales está significativamente seccionado, desplaza mayor responsabilidad a las entidades idóneas, quienes, a su vez, gestionan los proyectos desde su conocimiento

empírico, y seleccionan entre las necesidades más urgentes alguna que justifique la solicitud del dinero.

La revisión documental demostró que la brecha entre los modelos presentados dentro de las guías y estándares, y las prácticas actuales en la Municipalidad de Alajuelita es amplia. Esto sucede principalmente en los grupos de procesos de inicio y planificación, en los que no se cuentan con herramientas, políticas o procedimientos para darle estructura a los proyectos.

**Conclusiones:** A partir de la triangulación de información, se determinó que la gestión de los proyectos comunales va más allá de la administración de los recursos disponibles. Estos requieren de un proceso de integración de las principales personas beneficiarias, con el fin de lograr un impacto sostenido en el tiempo y el desarrollo de más y mejores iniciativas. Se evidencia que no existe un modelo único para la gestión de proyectos comunales o sociales, sino que las organizaciones adoptan buenas prácticas de estándares y guías, de manera flexible y a partir de sus propios requerimientos.

**Palabras Clave:** Administración de proyectos sociales, Municipalidad, Partidas específicas, Proyecto comunal, Buenas prácticas.

### Abstract

**Introduction:** This project focuses on the study of community projects financed with funds from *partidas específicas* in the Municipality of Alajuelita, due to the need to have a management model that considers the needs of the organization and applicable good industry practices. as well as its alignment with current legislation.

**Objective:** The objective of this article is to analyze the current situation of the administration of communal projects managed with a budget of *partidas específicas* and the desirable good practices of different market standards in the case of the Municipality of Alajuelita, in order to identify gaps in the management process and possible areas of improvement.

**Methodology:** For the development of this research, a qualitative approach was selected according to three categories. These are the diagnosis, current status of the projects financed by specific parties; industry-leading project management standards and the regulatory framework to which the management model must be aligned. Interviews were carried out with the main people involved in the process and an extensive documentary review.

**Results.** It is clear from the diagnosis that the current management process of communal projects is significantly divided, shifting greater responsibility to the suitable entities, who, in turn, manage the projects from their empirical knowledge, and select among the most urgent needs some that justifies the request for the money. The documentary review demonstrated that the gap between the models presented within the guides and standards and the current practices in the Municipality of Alajuelita is wide. This happens mainly in the initiation and planning processes groups, there are no tools, policies or procedures to give structure to projects.

**Conclusions:** From the triangulation of information, it was determined that the management of community projects goes beyond the administration of available resources. These requires a process of integration of the main beneficiaries, in order to achieve a sustained impact over time and the development of more and better initiatives. It is evident that there is no single model for the management of communal or social projects, but rather that organizations adopt good practices of standards and guides, in a flexible manner and based on their own requirements.

**Keywords:** Administration of social projects, Municipality, Specific items, Communal project, Good practices.

## Introducción

La ley N° 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” establece la asignación anual de recursos a los gobiernos locales para el desarrollo de proyectos de iniciativa comunal, los cuales son propuestos y ejecutados por las “entidades idóneas”, organizaciones sociales o agrupaciones no gubernamentales habilitadas para administrar fondos públicos. Por otra parte, los Concejos de Distrito tiene a su cargo presidir las audiencias de presentación de propuestas y de distribuir los recursos asignados entre las iniciativas que sean seleccionadas. (Ministerio de Hacienda 2020).

Las Municipalidades, por su parte, intervienen de manera limitada, en partes específicas del proceso, dado que generalmente empiezan a actuar una vez que los proyectos cuentan con contenido presupuestario, es decir, hasta que se envían los expedientes para su correspondiente ejecución. Esta debilidad en el proceso la señaló la Contraloría General de la República, en el informe de la “Auditoría de carácter especial acerca de la ejecución de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional, Ley N° 7755, en las municipalidades de Buenos Aires, Upala, Corredores, Turrialba y Pococí”, esta indica:

Las municipalidades gestionan los recursos de forma inoportuna e ineficiente, de manera que se presentan atrasos en la ejecución de los proyectos y se mantienen recursos acumulados en promedio desde hace 16 años aproximadamente. Lo anterior, debido a que, una vez aprobados los recursos por parte de la Asamblea Legislativa, los gobiernos locales realizan análisis legales y técnicos para determinar la viabilidad de los proyectos, coordinan con las comunidades la disponibilidad de la mano de obra para el proyecto, entre otras gestiones que demoran la ejecución de los proyectos o incluso descartan su ejecución en los términos aprobados por la Asamblea Legislativa. (Contraloría General de la República 2019, 15)

La deficiencia en el proceso actual señalada por la Contraloría General de la República se debe a que la Ley N° 7755 deja algunos vacíos que quedan a interpretación de cada municipalidad. Además, restringe la intervención de estas en momentos concretos que

explícitamente menciona. Con el fin de poder aprovechar los fondos, la Municipalidad de Alajuelita ha recurrido en los últimos años a una administración flexible de los fondos, ajustando en la etapa de ejecución los materiales y negociando con proveedores para añadir extras que no fueron previstos en un inicio, y disponer de todo el dinero asignado.

Este tipo de administración flexible era posible porque las adquisiciones se hacían por medio de la Proveeduría Municipal, pero en el 2020 el Ministerio de Hacienda establece que para el uso de estos fondos las municipalidades están en la obligación de utilizar del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) por ser contrataciones con recursos a cargo del Presupuesto Nacional. Esto viene a alterar la forma en que se trabajan estas iniciativas comunales y obliga a tener un proceso de gestión más ordenado y eficiente para evitar la pérdida de recursos, y a la vez mejorar la calidad de los resultados de los proyectos. Es de esa necesidad expresa en la Municipalidad de Alajuelita que nace esta investigación. Pretende desarrollar una propuesta para la gestión de proyectos comunales, considerando el contexto y capacidades, así como la legislación aplicable para estos proyectos.

Alajuelita es uno de los cantones con más bajo índice de desarrollo humano en la provincia de San José, Costa Rica (PNUD 2018), por lo que los montos asignados por partidas específicas representan un ingreso importante para el mejoramiento de las condiciones de vida en comunidades altamente vulneradas. No obstante, se requiere de un modelo de gestión que permita que organice mejor los diferentes procesos y un uso eficiente y estratégico de todos los recursos disponibles.

Dado lo anterior, se seleccionó un enfoque cualitativo enmarcado en un paradigma positivista, donde el interés principal de la persona investigadora es el de “explicar, controlar y predecir el comportamiento de un fenómeno” (Barrantes 2002, 59). Aunque en Costa Rica no se ha profundizado en la investigación de la gestión de proyectos comunales, sociales o de desarrollo, existe en el ámbito internacional numerosas investigaciones que analizan el uso de diversos estándares y herramientas. Esto hace que no sea un campo del todo desconocido; por esta razón, esta investigación es de tipo descriptiva, “reseñando las características y particularidades del fenómeno de estudio” (Bernal 2010, 113).

El proceso de recolección de información se ejecutó durante el primer semestre de 2021. En él, se aplicaron entrevistas a todas las personas representantes de las organizaciones y agrupaciones con proyectos aprobados en los últimos dos años, y a los dos funcionarios de la Municipalidad de Alajuelita involucrados con estos proyectos. Adicionalmente, se realizó un grupo focal con representantes de los cinco Concejos de Distrito.

Por último, se realizó una revisión documental donde se examinaron los expedientes y registros de la información referente a los 12 proyectos aprobados en el periodo de estudio, tal como las herramientas utilizadas en las diferentes etapas del ciclo de vida de los proyectos, la normativa nacional aplicable a los proyectos, normas internas con las que cuenta la institución y otros activos organizacionales relacionados con el proceso de gestión. De igual manera, se consultaron diferentes estándares, metodologías y guías de buenas prácticas

durante la revisión documental, que pudieran aportar insumos importantes para el diseño del modelo de gestión.

## Desarrollo

### Proyectos sociales y comunales

Previo al diseño de esta propuesta, existen diferentes consideraciones sobre los proyectos sociales y comunales que deben tomarse en cuenta. Cohen y Martínez (2003) afirman que un proyecto social «es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema» (2) Esta amplia definición refiere a los esfuerzos del Estado, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y hasta algunas empresas privadas, para generar iniciativas que permitan mejorar las condiciones de vida de una población en particular.

Dependiendo de la fuente de financiamiento que se utilice en el proyecto social o comunal, y las políticas o estrategias a las que responda, podría considerarse también como un proyecto de desarrollo, que busca la modificación de las condiciones de vida bajo una «lógica de cambio gradual cuyos resultados a largo plazo solo se logran mediante la consecución de resultados intermedios». Todo esto bajo la observación de tres principales características que los particulariza (Banco Interamericano de Desarrollo 2018, 9):

- **Diversidad de personas interesadas:** Los proyectos incluyen diversos interesados (*stakeholders*), que tienen distintas necesidades, expectativas, demandas, niveles de influencia e interés en el proyecto y requieren una estrecha comunicación y negociación para lograr acuerdos.
- **Sostenibilidad:** Los proyectos de desarrollo buscan un impacto a largo plazo, ya que la mayoría de ellos se enfoca en el logro de cambios socioeconómicos o ambientales. Donde no siempre muestran resultados inmediatos al finalizar y que suelen tomar más tiempo en materializarse.
- **Retorno social:** Los proyectos de desarrollo son comúnmente llevados a cabo a partir de las necesidades de las comunidades beneficiarias y surgen de una estrategia de desarrollo económico y social del país. Se enfocan en mejorar las condiciones de vida, el medioambiente y en obtener un retorno social. Este aspecto no está necesariamente presente en la evaluación de los proyectos privados o corporativos.

Como se desprende de los puntos anteriores, la gestión de las personas interesadas se mantiene a lo largo de todo el proyecto y requiere de una actitud proactiva, de comunicación constante y planificada entre las diferentes partes involucradas. Esta relación debe darse de

manera más estrecha en los proyectos que son objeto de esta investigación, dado que la responsabilidad por cada una de las etapas del proyecto, desde su formulación hasta su concreción, cambia constantemente entre un *stakeholder* y otro.

A diferencia de los proyectos predictivos, el ciclo de vida de los proyectos comunales supone etapas de interacción con las personas beneficiarias antes, durante y después de la ejecución del proyecto. Sobre esa misma línea Montero Acosta afirma que:

Adicionalmente al cumplimiento de la triple restricción (alcance, costo y tiempo) que aplica para proyectos o programas en general, para los proyectos de desarrollo se toma como punto de partida unos supuestos de carácter social y de capital que generarán un cambio progresivo visible a través de la entrega de resultados intermedios que finalmente ocasionan una mejora sostenible en el tiempo (2017, 82).

Uno de los factores que permiten lograr la sostenibilidad es la integración de la población beneficiaria en un proceso. Crespo Alambarrio (2015) lo denomina “Ciclo Comunal”, hace referencia a un proceso de participación popular en el que las personas de la comunidad intervienen en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control del proyecto por medio de diferentes mecanismos especialmente diseñados, generando así la apropiación del proyecto y sus resultados.

Para lograr lo anterior, múltiples organizaciones han hecho esfuerzos por sistematizar los conocimientos sobre procesos, habilidades, técnicas y herramientas de la industria a la que pertenecen, dotando a quienes gestionan los proyectos de un lenguaje común, indiferentemente de la latitud en la que se encuentren. No obstante, estos marcos no deben entenderse como una fórmula única y rígida, sino que se deben realizar las adaptaciones según las particularidades internas y externas de cada proyecto.

La Guía del PMBOK® (*Project Management Body of Knowledge*), es una de las principales guías de buenas prácticas en gestión de proyectos a nivel mundial. Tal como su autor, el Project Management Institute (PMI), lo menciona, esta guía no es una metodología, sino «una base sobre la que las organizaciones pueden construir metodologías, políticas, procedimientos, reglas, herramientas y técnicas, y fases del ciclo de vida necesarios para la práctica de la dirección de proyectos» (2).

La sexta edición de esta guía está compuesta por un total de 49 procesos, organizados en cinco grupos (Project Management Institute PMI 2016, 23), que permiten organizar cronológicamente las diferentes actividades:

1. Grupo de Procesos de Inicio: sirven para definir un nuevo proyecto o nueva fase de un proyecto existente al obtener la autorización para iniciar el proyecto o fase.
2. Grupo de Procesos de Planificación: se requieren para establecer el alcance del proyecto, refinar los objetivos y definir el curso de acción requerido para alcanzar los objetivos propuestos del proyecto.

3. Grupo de Procesos de Ejecución: se realizan para completar el trabajo definido en el plan para la dirección del proyecto a fin de satisfacer los requisitos del proyecto.
4. Grupo de Procesos de Monitoreo y Control: se requieren para hacer seguimiento, analizar y regular el progreso y el desempeño del proyecto, para identificar áreas en las que el plan requiera cambios y para iniciar los cambios correspondientes.
5. Grupo de Procesos de Cierre. se llevan a cabo para completar o cerrar formalmente el proyecto, fase o contrato.

Por otra parte, la metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta de gestión de proyectos utilizada en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de proyectos sociales, con el propósito de mejorar los resultados.

Ortegón et all (2005) expresa que la idea básica en el método del Marco Lógico es que «no se debe comenzar discutiendo sobre lo que se quiere hacer (las actividades), sino sobre el problema que es necesario resolver y los objetivos que se quieren lograr» (citado por Crespo Alambarrio 2015, 28), por lo que el autor recomienda que, antes de iniciar el desarrollo de cualquiera de las fases del proyecto, se lleven a cabo actividades con las personas involucradas para generar un diagnóstico comunitario participativo, determinar el problema central que les afecta, poder definir de manera conjunta los objetivos del proyecto a implementar y generar un lenguaje común que facilite la comunicación entre ellos.

Los resultados del proceso anterior se resumen en una Matriz de Planificación (también denominada Matriz de Planificación del Proyecto), herramienta que refleja las relaciones entre los diferentes niveles de objetivos y es el punto de partida para la elaboración de otros instrumentos como el Presupuesto, la Matriz de responsables, el Calendario de Ejecución y el Plan de Monitoreo y Evaluación.

A partir de estos antecedentes es que se realizó la investigación, con el fin de identificar buenas prácticas para el modelo de gestión de proyectos comunales que requiere la Municipalidad de Alajuelita. Se consideraron las necesidades de la organización y las buenas prácticas aplicables para su alineamiento a la normativa vigente.

## **Situación actual de la administración de proyectos comunales**

### **Ciclo de vida del proyecto comunal**

El ciclo de vida de los proyectos comunitarios o de vinculo social requiere de una etapa de inicio, en la cual se detectan las necesidades del grupo beneficiado, se establecen las prioridades y se seleccionan las iniciativas (Crespo Alambarrio 2015). Con base en las diferentes entrevistas aplicadas y la revisión del marco normativo; se identifican las siguientes actividades según las etapas propuestas por Crespo Alambarrio, que se alinean con el modelo de Marco Lógico.

**Tabla 1. Actividades actuales por etapa del ciclo de vida de los proyectos comunales**

Etapa	Actividades	Participantes
Identificación	Dentro de las diferentes necesidades de la comunidad, se revisan cuáles podrían ser cubiertas del todo con los fondos disponibles o cómo los fondos pueden aportar a proyectos que ya están en desarrollo.	<b>Principal:</b> Entidades idóneas
Diseño y formulación	Se completa el formulario exigido por el Ministerio de Hacienda, se busca la documentación complementaria.	<b>Principal:</b> Entidades idóneas <b>Apoyo:</b> funcionarios municipales del área de Planificación
Presentación y selección	Se presentan son los proyectos y se genera el debate sobre la asignación y distribución de fondos. Una vez seleccionados los proyectos, se presenta la información ante el Concejo Municipal y se envía al Ministerio de Hacienda	<b>Principal:</b> Entidades idóneas y Concejos de Distrito <b>Apoyo:</b> funcionarios administrativos municipales
	Intervalo hasta el año siguiente	
Ejecución	La Unidad de Control Urbano se contacta a la persona representante de la entidad idónea. Se actualizan las cotizaciones, se genera el proceso de contratación por SICOP. Se coordina la fecha de inicio de las obras.	<b>Principal:</b> Unidad de Control Urbano y Entidades idóneas
Cierre	Se toman fotografías, se paga al proveedor. Las asociaciones incluyen el registro en sus actas.	<b>Principal:</b> Unidad de Control Urbano y Entidades idóneas

**Fuente:** Elaboración propia con base en el proceso de investigación

Como se aprecia en la Tabla 1, la mayor complejidad en los proyectos en estudio se da en las etapas primeras etapas, principalmente, por la cantidad de actores y los protocolos que deben seguirse antes de que un proyecto tenga ya un presupuesto asignado para su ejecución.

Aun cuando la municipalidad quisiera tener una participación más directa en esas etapas, es normado por la Ley N°7755 y su reglamento hasta donde y de qué manera podría dar acompañamiento, dado que esta ley señala claramente que los proyectos financiados por partidas específicas deben ser de iniciativas de las mismas organizaciones sociales.

Es por lo que, antes de entrar en un análisis detallado del proceso de gestión actual de los proyectos, es necesario conocer las características de los principales *stakeholders* del proyecto, en vista de que esto incide directamente en el proceso de toma de decisiones y gestión.



### **Stakeholders de los proyectos comunales**

Debido a su nivel de poder e influencia a la hora de tomar decisiones dentro del proyecto, las entidades idóneas están en primer lugar, gracias a las atribuciones que le confiere la Ley N° 7755 y su participación en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto, destacan dentro de estas las asociaciones de desarrollo, quienes han recibido un 90% de los fondos en los últimos dos años.

Las asociaciones de desarrollo están integradas por personas de diferentes perfiles, cercanas a la comunidad, con ocupaciones como amas de casa, operarios, constructores, mecánicos y personas pensionadas, principalmente. No poseen experiencia formal en gestión de proyectos, aunque sí empírica, porque cuentan con muchos años de trabajo en la comunidad, más por convicción que por recibir una remuneración.

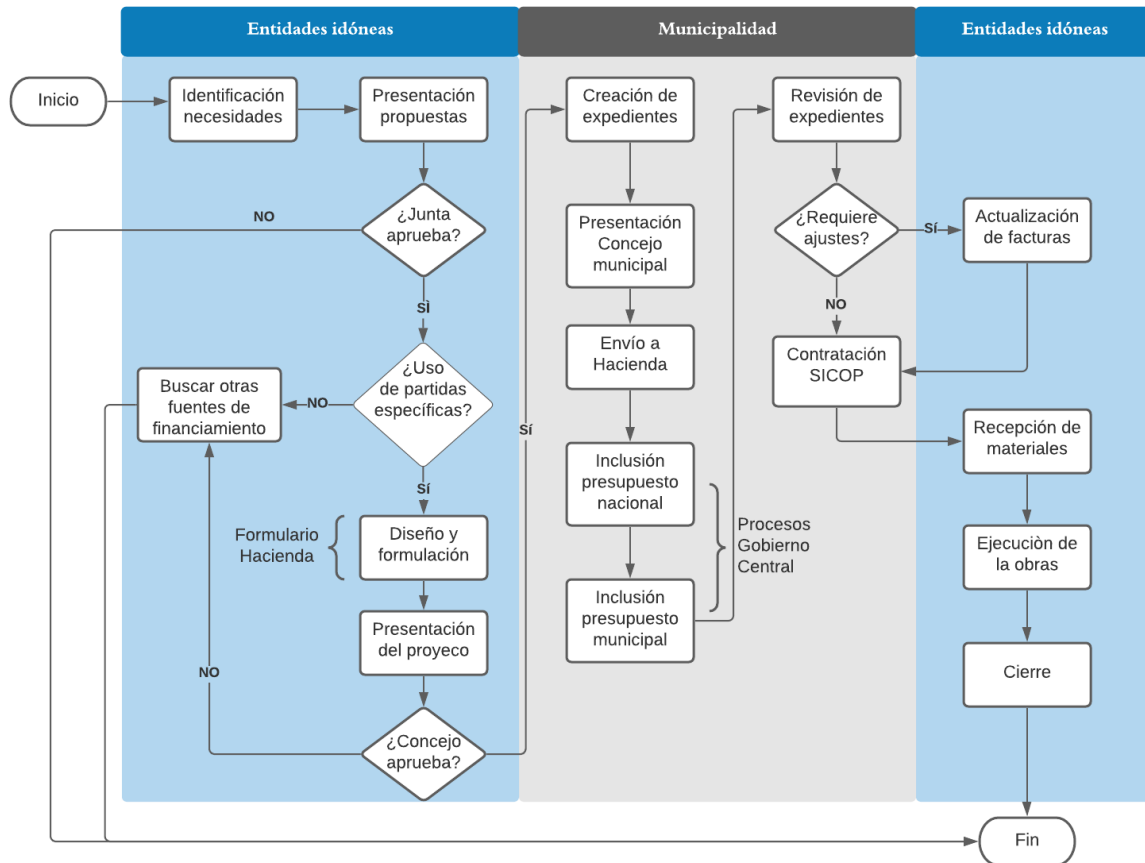
Una de la debilidad latente es la brecha digital para algunas personas que integran la asociación, tanto por el acceso limitado a herramientas tecnológicas para comunicación, como competencias digitales poco desarrolladas en el uso de dispositivos electrónicos, principalmente computadoras. Cabe señalar que las asociaciones cambian su junta directiva cada dos años, por lo que es común que la persona que proponga un proyecto a financiar con partidas específicas no sea la misma que luego lo ejecuta.

En un segundo lugar en la lista de interesados se encuentran los Concejos de Distrito por su poder de decisión a la hora de seleccionar las iniciativas a financiar. Estos Concejos son órganos de elección popular nombrados por cuatro años, pero a diferencia de otros puestos, las personas que los integran no son funcionarios municipales, sino que solo cumplen una función de enlace con la comunidad, no cuentan con un salario y solo miembros propietarios reciben un aporte por “dieta”, por la participación en las reuniones. Tal como sucede con las asociaciones, estas personas tienen solo conocimiento empírico en gestión de proyectos.

Finalmente, dentro de los funcionarios municipales vinculados con el proceso se encuentran dos personas específicas: el Planificador Municipal, apoya en las etapas de formulación y presentación, con capacitaciones ocasionales y resolviendo consultas directas; y el Ingeniero de la Unidad de Control Urbano participa en las etapas de ejecución y cierre, antes de ese momento, no tiene ninguna información de los proyectos que se aprobaron.

### **Proceso de gestión actual de proyectos comunales**

Seguidamente, se presenta de manera detalla el proceso de gestión actual de los proyectos comunales en estudio, dividiendo las actividades según la etapa del ciclo de vida a la que pertenecen; esto a partir del modelo propuesto en la Tabla 1. Adicionalmente, la Figura 1 muestra el diagrama de flujo de los diferentes procesos de acuerdo con la entidad encargada. En el caso de las actividades “Inclusión en el presupuesto nacional” e “Inclusión en presupuesto municipal”, estas están a cargo del Gobierno Central, por lo que el tiempo puede ser variable, con un mínimo de siete meses entre el envío de la documentación al Ministerio de Hacienda y la entrada en vigor de los presupuestos respectivos.



**Figura 1.** Proceso de gestión actual de los proyectos comunales financiados con partidas específicas

**Fuente:** Elaboración propia con base en el proceso de investigación

### **Etapa 1 Identificación de necesidades:**

El proceso que las asociaciones de desarrollo llevan a cabo esta etapa difiere de una a otra según el grado de organización interna y el interés por participar por los fondos. Se logra identificar dos modelos de trabajo en esta etapa.

*a) Estructura planificada:* en este modelo, se tienen identificadas las necesidades de la comunidad y se encuentra establecido en el plan anual de trabajo en qué proyectos se enfocarán los esfuerzos a lo largo del año, según diferentes fuentes de financiamiento disponibles.

*b) Participación improvisada:* sucede cuando las personas que presiden la asociación se enteran con muy poco tiempo de la fecha para la presentación de los proyectos y selecciona entre las necesidades más urgentes alguna que pueda cubrirse con el dinero disponible para el distrito.

En cualquiera de los dos modelos de trabajo, se requiere la aprobación de la junta de la asociación, por lo que estas deben sesionar y llegar a un acuerdo a veces el mismo día de presentación de los documentos.

### **Etapa 2: Diseño y formulación**

Una vez que se cuenta con el visto bueno de la Junta Directiva para la presentación de una iniciativa, se debe completar el formulario exigido por el Ministerio de Hacienda y luego se busca documentación complementaria para concursar por los fondos de partidas específicas. A partir de la revisión de los expedientes, se desprende que existen serias deficiencias en esta etapa, dado que, aunque el formulario de Hacienda es muy básico, no se completa de la manera correcta. Por ejemplo, de los 12 expedientes revisados, 10 formularios tenían dos o más apartados vacíos, principalmente, lo referente a las fuentes de financiación del proyecto (gastos) y la calendarización de los desembolsos. Solo ocho presentaban facturas proformas, cinco fotografías ilustrativas sobre lo que desea hacer y dos el acuerdo de la junta directiva de la asociación. Este proceso se ve afectado, ya que en algunas veces se convoca a las entidades idóneas con muy poca antelación, y si no estaban preparadas, tienen que correr para tener la documentación lista a tiempo.

### **Etapa 3: Presentación y selección**

Para la presentación, cada Concejo de Distrito realiza la audiencia de proyectos para las entidades idóneas de su distrito, por lo que la duración de la sesión y la cantidad de iniciativas varía de una localidad a otra y, según lo expresaron las personas síndicas, este es el primer momento en que conocen las propuestas. El reglamento de partidas específicas indica que, por medio del Concejo Ampliado, se deben seleccionarse los proyectos a financiar, sin embargo, no existe ninguna directriz que se refiera al monto por asignar, ni a la cantidad de proyectos que deben recibir fondos por cada distrito, ante lo cual, dependiendo del distrito, puede presentarse alguno de estos escenarios:

- a) Que el dinero disponible para el distrito se divida en partes iguales entre todos los proyectos que se presenten.
- b) Que se seleccionen de manera conjunta un máximo de dos iniciativas para distribuir el total del dinero, de acuerdo con la urgencia y necesidades expresadas.
- c) Que se produzca un proceso de diálogo entre las organizaciones del distrito y se pongan de acuerdo para tomar turnos en la asignación del dinero y que por año se le asigne el dinero a un solo proyecto y lograr un uso más eficiente de los recursos disponibles.

Una vez seleccionados los proyectos, se presenta la información ante el Concejo Municipal y se envía la información al Ministerio de Hacienda.

### **Intervalo hasta el año siguiente**

Si bien no es un proceso o una etapa *per se*, es importante de mencionar que el Reglamento de la Ley N° 7755 expresa que a más tardar el 1 de junio las municipalidades deben remitir al Ministerio de Hacienda la información de las propuestas a financiar con partidas específicas, para ser incluidas en el presupuesto para el año siguiente, por lo que aún en un escenario muy optimista, será una pausa dentro de siete a diez meses para poder utilizar el dinero.

### **Etapa 4: Ejecución**

En el momento en que el dinero está disponible, se notifica a la Unidad de Control Urbano vía oficio y se trasladan los expedientes de cada proyecto para empezar a coordinar con la persona representante de la entidad idónea beneficiada. Es hasta ese momento que conoce el alcance de cada proyecto, realiza visitas al sitio antes del inicio del proyecto y coordina con las agrupaciones para que actualicen las cotizaciones, y así, iniciar el proceso de contratación por SICOP.

No se cuenta con ningún protocolo o herramienta definido para el seguimiento y control de las actividades, que pueden tardar desde una semana a máximo tres meses. Normalmente, la supervisión está a cargo de la entidad idónea beneficiada, o en algunos casos se incluye en el formulario de Hacienda que estas actividades van a estar a cargo del Ingeniero Municipal o del concejo de distrito respectivo.

### **Etapa 5: Cierre**

No existe ningún protocolo de cierre para los proyectos, según refirieron las personas que presiden las asociaciones de desarrollo. Algunas veces, el ingeniero a cargo llega y toma fotografías y revisa que todo haya quedado bien, pero no les entrega ningún documento. En la municipalidad se encargan directamente de pagar al proveedor y finiquitar cualquier pendiente. Las asociaciones por su propia iniciativa registran la actividad en el libro de actas, con el fin de tener la información para la rendición de cuentas al final del periodo por el que fueron elegidos.

## **Buenas prácticas deseables en gestión de proyectos comunales**

Durante la revisión de literatura atinente a la gestión de proyectos comunales y de desarrollo, se revisaron las guías y metodologías como PMBoK® (2016), PRINCE2® (Turley 2010), IPMA (2015) y Marco lógico (Crespo Alambarrío 2015), y otras guías como PM4R®, PM2, Project DPro y PMD PRO ® (PM4NGOs 2020); estas últimas se han desarrollado con el fin de contar con un marco para los proyectos de desarrollo, por lo que guarda mucha similitud en las propuestas de abordaje.

Si bien es cierto, las guías, estándares y metodologías estudiadas consideran diferentes etapas del proceso, o simplemente no tiene una división del todo como en el caso de IPMA. Se hizo un esfuerzo de sistematización en función de las etapas del ciclo de vida de los proyectos en estudio y aquellas buenas prácticas aplicables a estas.

Se rescata de esta revisión algunas de las principales buenas prácticas recurrentes en la literatura y las brechas detectadas en los procesos actuales.

- **Integrar aspectos del contexto y sociales**, como el cumplimiento de estándares y regulaciones: Los concejos distritales tienen poco conocimiento de las necesidades del cantón y los proyectos que están en curso o ya se han concretado en cada comunidad.
- **Mapeo de stakeholders y sus requerimientos**: Actualmente, la identificación de personas interesadas se da de manera informal, por la interacción directa con algunas de ellas, pero no existe una propuesta real de cómo gestionarlos, ni de su necesidad de información o capacitación, o sobre posición con respecto al proyecto.
- **Planificar la gestión de las comunicaciones** de acuerdo con la necesidad: No se cuenta con un plan para gestionar las comunicaciones con las personas interesadas, se utilizan diferentes medios a discreción de cada funcionario municipal y muchas veces información importante llega tarde o del todo no llega.
- **Diagnóstico participativo** que incluya un inventario de recursos y potencialidades: A pesar de que la Municipalidad cuenta con un reglamento al respecto de los presupuestos participativos, con actividades anuales de formulación, esto no se cumple, y en los dos últimos años no se han llevado a cabo actividades de capacitación, por lo que, las personas nuevas desconocen el proceso y sus responsabilidades.
- **Generar un lenguaje común** que facilite la comunicación: Al no generarse las capacitaciones, muchas de las personas involucradas en el proceso desconocen como completar el formato para la presentación del Ministerio de Hacienda. De todas las personas consultadas en el proceso de investigación, solo una tenía conocimiento en gestión de proyectos.
- **Seleccionar los proyectos viables**, que generen un mayor impacto y que sean sostenible en el tiempo: Los proyectos actuales no responden a una propuesta estratégica articulada, sino que son esfuerzos individuales, poco organizados, y que limitan el alcance e impacto de las obras que pueden ejecutarse.
- **Desarrollo del acta del proyecto**, define el alcance y objetivos: No hay acta de inicio del proyecto, únicamente el formulario del Ministerio de Hacienda, que no cuenta con la información completa o correcta de lo que se va a ejecutar, por lo que no se da seguimiento al alcance y se tiene que reformular antes de empezar a ejecutar.
- **Desglose de las tareas en paquetes más pequeños (EDT)**: Si bien durante el diseño de los proyectos se consideran los entregables, no se cuenta con ningún activo

organizacional en el que se desglosen las actividades en paquetes de trabajo más pequeños y manejables.

- **Planificar con detalle la gestión de todos los recursos:** El proceso de planificación actual es desordenado y variable, depende de cada entidad idónea y su modelo de organización interna. La Municipalidad no tiene un papel proactivo y se limita a brindar información si se le solicita, con el fin de no intervenir en el proceso, no obstante, la legislación vigente si prevé espacios de interacción más cercanos que ayuden a potenciar los recursos.
- **Desarrollo de un presupuesto:** con el fin de que los recursos económicos sean los necesarios y se ejecuten de manera oportuna según lo planificado. Las entidades idóneas desconocen cómo y cuándo se hará finalmente la adquisición de los materiales y productos solicitados, por lo que nunca son suficientes, y los montos asignados se devalúan a medida que pasa el tiempo. Las propuestas económicas no incluyen costos asociados a la puesta en sitio de los materiales, por lo que, se reduce aún más el recurso financiero que va directamente a las obras.
- **Desarrollo de un cronograma:** que permita la organización de los demás recursos. A pesar de que la Ley N° 7755 y su reglamento establecen fechas específicas máximas en las que todas las municipalidades debe cumplir con las etapas de gestión de recursos de partidas específicas, estas fechas son desconocidas para la mayoría de las participantes en el proceso.
- **Diseño de un plan para la gestión de las adquisiciones:** que incluya las actividades necesarias para administrar los contratos. Todos los recursos que se adquieran con los fondos de partidas específicas representan las adquisiciones del proyecto, porque se ejecutan por medio de proceso de compra administrativa en SICOP, no obstante, no se cuentan con ningún documento que sistematice las necesidades por proyecto y agilice el diseño de los carteles.
- **Establecer responsables de cada actividad y tarea:** No hay una persona designada como responsable por parte de las entidades idóneas, y al tardar la disponibilidad de los fondos, las personas que ejecutan pueden ser diferentes a las que solicitaron el financiamiento. Algunas de las tareas a nivel municipal están recargadas en solo dos personas, pudiendo generarse una mejor distribución de responsabilidades.
- **Mantener un flujo de comunicación efectivo:** Existen problemas en los flujos de comunicación entre las personas interesadas y el equipo de proyecto, sin canales estandarizados, ni protocolos sobre qué, cuándo, cómo, a quién y por cuál medio comunicar.
- **Análisis de cambios y modificaciones a cada proyecto comunal:** Aunque es común que los proyectos comunitarios requieren modificaciones para poder ejecutarse, las decisiones se toman en conversaciones, sin dejar ningún respaldo del acuerdo tomado y quienes participaron en la decisión.

- **Informes en los puntos de control:** Atención sobre las metas intermedias. Las visitas al sitio no se dan de manera regular, y si se hace no queda registro de cuándo sucedió, las personas que participaron o las observaciones.
- **Traslado oficial del producto o servicio:** Actualmente no hay proceso de cierre definido, ni acto al menos simbólico de transferencia del bien a la población beneficiada
- **Informe de lecciones aprendidas e informe de cierre:** No se genera ningún informe de cierre en el que se reúna la información de ejecución y lecciones aprendidas, necesarias para mejorar el proceso de proyectos similares a futuro.
- **Evaluación ex-post:** Los proyectos no se evalúan, ni se les da seguimiento una vez finalizadas las obras para verificar el impacto real en la necesidad inicial detectada.

## Conclusiones

Como se evidencia a lo largo de la investigación, la gestión de proyecto sociales y comunales va más allá de la simple administración de los recursos disponibles, sino que requiere de un proceso de integración de las principales personas beneficiarias, con el fin de lograr un impacto sostenido en el tiempo y el desarrollo de más y mejores iniciativas. No obstante, para los proyectos en estudio muchas veces esas afirmaciones se quedan a nivel teórico, porque no existe una ninguna propuesta oficial que puedan adoptar las municipalidades y la legislación al respecto es tan amplia que queda a la interpretación de cada gobierno local el cómo gestionar las partidas específicas de sus distritos.

La brecha entre los modelos que presentan las guías y estándares que se estudiaron y las prácticas actuales en la Municipalidad de Alajuelita es amplia, principalmente, en los procesos de inicio y planificación, que son las etapas en las que más se enfatiza en la literatura consultada y son también etapas sensibles para poder llevar a buen término los proyectos desarrollados.

A pesar de esa falta de directrices claras de cómo ejecutar los fondos, en la Municipalidad de Alajuelita se han hecho esfuerzos individuales para que los proyectos comunitarios aprobados puedan cumplir con sus objetivos, sin embargo, en su modelo de trabajo delegan la mayor parte de las etapas del ciclo de vida a las entidades idóneas, no se les da el acompañamiento necesario para generar propuestas de valor para sus distritos y no se promueve el trabajo en conjunto, por temor a sobrepasar los límites del marco normativo vigente.

Al trasladar la responsabilidad a las entidades idóneas, estas a su vez gestionan los proyectos desde el conocimiento empírico de sus integrantes, quienes pueden rotar constantemente, dando como resultado una participación improvisada, con documentación de respaldo incompleta y la presentación de proyectos sin planificación previa.

La carencia de capacitación y de herramientas que guíen el diseño, formulación y selección de iniciativas comunales, es una de las mayores deficiencias señaladas tanto por los concejos de distrito, como por las personas encargadas de las entidades idóneas entrevistadas. Al mismo tiempo, expresan su deseo de aprendizaje y disponibilidad para trabajar con las demás partes involucradas para implementar un mejor modelo de trabajo.

Al contar los proyectos comunales en estudio con un marco normativo estricto y ser financiados con recursos públicos, se requiere que la respuesta a un modelo de gestión provenga de las instituciones gubernamentales respectivas, con el fin de estandarizar las prácticas de cada gobierno local y potenciar el alcance de los diferentes proyectos.

La investigación evidencia que no existe un modelo único para la gestión de proyectos comunales o sociales, sino que las organizaciones adoptan buenas prácticas de estándares y guías como las del PMI o metodologías como la de Marco Lógico, y las adaptan a las necesidades de sus propios proyectos. El modelo propuesto no necesariamente debe eliminar actividades actuales, sino darles estructura y fortalecer los procesos de planificación, sin que esto signifique que las entidades idóneas sedan su poder, por el contrario, dotarles de mecanismos para mejorar el impacto, siendo partícipes en el análisis de las necesidades, la valoración de alternativas de solución y la priorización de aquellas iniciativas que consideran puedan generar mayores beneficios.

En conclusión, las diferentes partes interesadas en la gestión de proyectos financiados con partidas específicas son conscientes de la importancia de los recursos para cada comunidad, y tienen el interés y la motivación para mejorar los procesos de gestión actual. El componente que falta es un modelo oficial para la administración de este tipo de proyectos para que las etapas dependan de procesos y no solo de esfuerzos individuales.

**Ayuda financiera:** La investigación para este artículo forma parte del Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Maestría en Gerencia de Proyectos, con énfasis en proyectos empresariales, del Instituto Tecnológico de Costa Rica, bajo el título: “Propuesta para la gestión de proyectos comunales financiados por partidas específicas en la Municipalidad de Alajuelita.”

## Referencias

- Banco interamericano de Desarrollo. 2018. Herramientas y técnicas para la gestión de proyectos de desarrollo PM4R. <https://bit.ly/3At2mOs>
- Barrantes Echavarría, Rodrigo. 2002. *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo y cuantitativo*. San José: EUNED.
- Bernal Torres, Cesar. 2010. *Metodología de la investigación*. Colombia: Pearson.
- Cohen, Ernesto y Rodrigo Martínez. 2003. *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. CEPAL. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=141>
- Contraloría General de la República. 2019. *Auditoría de carácter especial acerca de la ejecución de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional, Ley N.º*



- 7755, en las municipalidades De Buenos Aires, Upala, Corredores, Turrialba Y Pococí. [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2019/SIGYD\\_D\\_2019006768.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019006768.pdf)
- Crespo Alambarrio, Marco. 2015. *Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico*. <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/10/guia-de-proyectos-sociales-crespo.pdf>
- Directriz N° 025-H. 2018. Obligatoriedad del uso del Sistema Integrado de compras públicas en las contrataciones con recursos a cargo del presupuesto nacional. Costa Rica: Presidencia de la República y Ministerio de Hacienda. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87436&nValor3=113917&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87436&nValor3=113917&strTipM=TC)
- IPMA (International Project Management Association). 2015. Individual Competence Baseline for Project Management. [http://products.ipma.world/wp-content/uploads/2016/03/IPMA\\_ICB\\_4\\_0\\_WEB.pdf](http://products.ipma.world/wp-content/uploads/2016/03/IPMA_ICB_4_0_WEB.pdf)
- Ley N° 7755. 1998. Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29252](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29252)
- Ministerio de Hacienda. 2020. Descripción para la creación de propuesta y el acuerdo de pagos para el giro de partidas específicas del título 232. San José, Ministerio de Hacienda.
- Montero Acosta, Meynsser. 2017. «La gestión del ciclo de vida de proyectos en pequeñas organizaciones comunitarias: una propuesta metodológica». En *FACE: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 16(1): 79-89. doi:10.24054/01204211.v2. n2.2016.2293
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2020 Costa Rica. <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal.html>
- Project Management Institute PMI. 2016. Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos: Guía del PMBoK. PMI® Publications.
- PM4NGOs. 2020. Guía de Gestión de Proyectos para Profesionales del Desarrollo. <https://www.pm4ngos.org/project-dpro/#>
- Turley, Frank. 2010. El Modelo de Procesos PRINCE2®. Reino Unido: Bizness Académie SAS.