

Temas pendientes en la gobernabilidad hídrica

Las organizaciones comunales de abastecimiento de agua y saneamiento en Costa Rica

POR INGO GENTES Y RÓGER MADRIGAL- OCTUBRE 19, 2009

Las organizaciones comunales de abastecimiento de agua y saneamiento (ASADAS) surten de agua a gran parte de la población rural en Costa Rica. Estas organizaciones reclaman en la actualidad nuevas potestades legales y recursos financieros adicionales para mejorar los sistemas de abastecimiento, garantizar la protección de las nacientes y mantos acuíferos, capacitar mejor a su personal y fomentar la educación ambiental entre la población abastecida. El Estado costarricense enfrenta el desafío de satisfacer estas necesidades por medio de una mayor autonomía real, pero sin renunciar al mandato de velar por el acceso adecuado de los habitantes del país a un servicio de agua potable de calidad.

ANTECEDENTES

Los acueductos comunales -o Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS)¹ - abastecen de agua a poco más de un 30% de la población costarricense por intermedio de unas 1500 organizaciones locales. El desafío para las políticas públicas hídricas está claramente delineado: definir y habilitar a las ASADAS como operadores locales eficientes, competentes e independientes, con personería jurídica y que prestan servicios de alta calidad. En este contexto, el Estado costarricense debe propiciar una reforma integral que garantice la autonomía real para estas organizaciones, de manera que cumplan a cabalidad con las expectativas de las comunidades, pero que a la vez no se reduzca la capacidad del Gobierno Central de vigilar e intervenir, con el fin de garantizar el acceso al agua potable a las presentes y futuras generaciones.

La dispersión de la legislación en el sector agua en Costa Rica es un obstáculo que limita el accionar de muchas de estas organizaciones locales. Lograr una legislación más homogénea y moderna es un desafío para la gobernabilidad. El expediente legislativo No. 14585-2005 busca modernizar la Ley de Aguas vigente desde 1948² mediante un trabajo participativo de varios

¹ También conocidas como “organizaciones comunales de abastecimiento de agua y saneamiento”; no obstante, el término ASADAS es el más usado en la institución pública y en publicaciones recientes. Por ello, en este documento usaremos ese término.

² Dicha ley fue emitida en un contexto socio-económico muy diferente al existente actualmente en el país, donde la población superaba apenas el medio millón de habitantes, concentrados en su gran mayoría en el Valle Central y, por tanto, se constituyó bajo un esquema vertical y de gestión centralizada. Esta norma resulta obsoleta frente a la evolución socioeconómica y ambiental e ineficaz para garantizar una asignación correlativa de los cuerpos de agua superficiales y subterráneas y un gestión adecuada por cuencas (Mora Portuguese, 2009).

sectores gubernamentales, sociales y académicos³. Así, se propone *“regular la tutela, el aprovechamiento y uso sostenible del recurso hídrico, que se considera un recurso finito, limitado y vulnerable”* (Borrador-Ley de Recurso Hídrico, Título 1, Disposiciones Generales, Capítulo 1, artículo 1).



Uno de los tantos aspectos pendientes es aclarar las potestades de las leyes sectoriales; entre ellas, los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento rural. Adicionalmente, es necesario que las ASADAS cuenten con mecanismos más ágiles para realizar análisis periódicos y de bajo costo de la calidad de agua, así como estudios hidrogeológicos que mejoren su capacidad para tomar decisiones adecuadas para la protección y asignación del recurso hídrico. En este mismo sentido, la falta de una visión y aplicación de una gestión integral de cuencas es notable. Si bien a las ASADAS

no le compete exclusivamente la gestión de cuencas -que involucra a muchos otros actores – las acciones que ejecutan (delimitación, demarcación y protección de nacientes y zonas de recarga) hacen que su rol sea preponderante.

Representantes de las ASADAS reclaman actualmente al Estado nuevas potestades legales para el reconocimiento de una gestión estructural flexible que les permita el acceso a recursos financieros para proyectos de inversión y protección de las nacientes y mantos acuíferos, capacitación del personal y educación ambiental e hídrica a la población abastecida. Una crítica que hacen los representantes de las ASADAS es que aunque el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA) es ‘oficialmente’ el ente operador y rector –y, por lo tanto, encargado de la gestión de los sistemas comunales - la gran mayoría de las ASADAS han operado durante las últimas dos décadas desligadas del ICAA, principalmente por negligencia de este último. Hay una percepción masiva en cuanto a la invisibilidad tradicional del sector de acueductos comunales y rurales; por ello, ya es hora de darles mayor autonomía real y apoyo.

Otro aspecto medular que se debe resolver es el perfil que se espera de estas organizaciones locales como entidades territoriales y de desarrollo. Esto no está explícito ni en los borradores ni en los comentarios a la ley. Según el Expediente No. 17.324, las ASADAS podrían desempeñarse como empresas regionales de servicios públicos, y podrían tener competencias para brindar otros servicios. Sin embargo, es importante analizar la figura de empresa social y dejar que sea la propia comunidad la que elija el modelo que mejor se ajusta a sus necesidades. La gran mayoría de las ASADAS opta por fortalecer el modelo de asociaciones sin fines de lucro y rechaza la figura empresarial. La asociación es una figura democrática que parece calzar con la visión de un mayor grado de autonomía y autosostenibilidad. Además, el modelo asociativo pareciera haber sido bien asimilado por las comunidades; el carácter no lucrativo hace que no se distribuyan dividendos, sino que las ganancias se reinviertan en el acueducto mismo.

³ Esta propuesta se basa en una iniciativa popular de la ONG Centro de Derecho Ambiental y de Recursos Naturales (CEDARENA) llamada “Propuesta Proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico”. El CATIE brinda asesoría a los parlamentarios en cuanto al tema; así, se sugieren insumos para la modificación de los artículos 18 al 24 del último borrador de la Ley Nacional de Aguas (mayo 2009) con el fin de preparar una propuesta técnica, legal, y económica para la definición y regulación de áreas de protección del los recursos hídricos. Específicamente, se tratan temas relativos a la gobernanza, distribución y competitividad de los usos del agua, producción de servicios ambientales hídricos e impactos de los diferentes usos del agua. (Para más información contactar a Ingo Gentes (CATIE-CIM), igentes@catie.ac.cr).

LA LEY ANTE EL USO, COSTUMBRES E IDENTIDAD TERRITORIAL

Tanto los funcionarios públicos como los usuarios locales del agua históricamente han tenido dificultades para ajustarse a los cambios institucionales en Costa Rica. No obstante, el proceso de cambio social está siendo impulsado por las comunidades, principalmente. Las ASADAS están conscientes de que, como asociaciones, deben asumir un rol rector y cumplir con labores de vigilancia y educación. Por tanto, es necesario analizar la limitación que el proyecto ley impone a las personas jurídicas para afiliarse a las asociaciones; según este proyecto, las personas jurídicas solamente pueden participar como abonados del servicio.

Una interrogante justa es, ¿cómo financiar estas nuevas potestades, principalmente las ligadas a la protección de las zonas de recarga y tomas de agua? La tarifa hídrica contempla acciones propias para la conservación del agua; sin embargo, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) reconoce que si bien existe este rubro, las peticiones recibidas no han sido bien planteadas. La compra de terrenos para la conservación es un instrumento recomendable, en términos de control y garantías sobre el recurso hídrico, pero puede ser muy costoso. Otras opciones posibles son las servidumbres ecológicas, el Programa Nacional de pagos por servicios ambientales que administra FONAFIFO y el Canon de Aguas.

Otro elemento que se debe considerar en esta discusión es la aplicabilidad de la legislación relacionada con la protección de áreas específicas. En el actual borrador-ley (Expediente No. 17.324) no se define quiénes pueden declarar zonas de exclusividad o protección. Las denuncias ante los entes gubernamentales por parte de las ASADAS sobre el incumplimiento de protección a estas zonas o a los mantos acuíferos no han prosperado, y por ello se ha optado por la vía judicial. También aquí es urgente una mesa de concertación entre los actores involucrados para definir nuevas reglas y que se hagan respetar.

El ICAA recomienda que las ASADAS se constituyan en federaciones o uniones, y que como tales participen activamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas hídricas nacionales. No obstante, la diversidad y la heterogeneidad son justamente los elementos característicos de las organizaciones de acueductos comunales que se deben reflejar en una gestión estructural local flexible y sostenible. Abastecimiento de agua y saneamiento ecológico y sostenible son temas integradores que reflejan diferentes realidades e identidades territoriales; por ende, ellos son los llamados a aglutinar a los diferentes sectores que determinan la gobernabilidad hídrica en el país (Cuadrado y Castro 2008). Es importante, entonces, que las acciones impulsadas por los parlamentarios y representantes de las ASADAS generen compromisos reales y alcanzables. Se debe garantizar el debido seguimiento por parte de los participantes; las acciones no deben verse aisladamente, sino que deben insertarse en la construcción de una gobernabilidad hídrica moderna y democrática para Costa Rica.

En cuanto al tema de la educación y capacitación, los institutos de investigación y enseñanza (como el CATIE), las universidades nacionales y los representantes legítimos de las ASADAS deben formular una línea de investigación y capacitación que incluya cursos (virtuales y presenciales), análisis hídrico y socio-legal *in situ* para apoyar la gestión de conocimiento. En esta línea, CATIE está realizando una investigación sobre los factores que afectan el desempeño de las organizaciones comunales de abastecimiento de agua potable en todo el país. La gran cantidad de factores identificados –que van desde las características de la cuenca donde se ubican las poblaciones, hasta los atributos socioeconómicos de las comunidades y las reglas de funcionamiento de la organización – son una justificación importante para evitar la promulgación de políticas públicas que prometen mejorar el desempeño de estas organizaciones sin reconocer la alta variabilidad de las mismas y la calidad de organización en los territorios donde están insertas.⁴

⁴ Para mayor información contactar a Róger Madrigal, rmadriga@catie.ac.cr

ALGUNAS RECOMENDACIONES

- Se debe revisar si es recomendable que las ASADAS se consoliden en federaciones o uniones y que, como tales, participen activamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas hídricas nacionales. La diversidad y heterogeneidad son justamente los elementos característicos de las organizaciones de acueductos comunales que se deben reflejar en una gestión estructural local flexible y sostenible.
- La nueva ley debe permitir el uso de recursos (siempre de manera regulada) en otros ámbitos que no sean exclusivamente los asociados con el componente administrativo y operativo del abastecimiento de agua. El apoyo a las ASADAS más débiles con subsidios ocasionales puede ser una alternativa, siempre cuando el Estado actúe de manera transparente y defina los criterios técnicos para su asignación.
- En el actual borrador-ley debe explicitarse quiénes pueden declarar zonas de exclusividad, de escasez, de protección; asimismo, se debe establecer quiénes pueden –y quiénes no- entregar en concesión los servicios públicos a terceros privados.
- Es conveniente analizar la figura de ‘empresa social comunitaria sin fines de lucro’ como opción para las ASADAS, siempre que se reconozca una gestión flexible y el dominio colectivo del agua. No obstante, se debe permitir que la propia comunidad elija el modelo que mejor se ajuste a sus necesidades.
- Urge la realización de estudios socioeconómicos e hidrogeológicos preventivos a nivel nacional, aprovechando proyectos de cooperación internacional que incidan en las políticas municipales. Estos estudios deben alinearse en el marco de una gestión integral de cuencas que en los dos proyectos de leyes revisados no se explicitan. Si bien a las ASADAS no les compete la gestión de cuencas de manera exclusiva, la delimitación, demarcación y protección de nacientes y zonas de recarga hace que cumplan un rol preponderante.
- El tema de abastecimiento de agua y saneamiento ecológico y sostenible en el medio rural costarricense debe aglutinar a los diferentes sectores que inciden en la gobernabilidad hídrica del país. Para ello es importante que: i) se generen más estudios y compromisos reales y alcanzables entre los involucrados; ii) se de seguimiento de los compromisos acordados; iii) se den actividades continuas en torno a una gobernabilidad hídrica moderna y democrática.
- Urge desarrollar un sistema de indicadores y monitoreo asociado que permita evaluar el desempeño de las organizaciones comunales. Esto servirá para señalar los principales vacíos, en términos de alcance de metas (financieras y de disponibilidad de agua de calidad, entre otras) y evaluación de la efectividad de las medidas correctivas implementadas. El involucramiento de los actores locales desde un inicio es fundamental para la apropiación local de estos mecanismos. A partir de estos indicadores, los miembros de las organizaciones locales podrían dar una mejor rendición de cuentas a los pobladores locales y estos, a su vez, exigir metas verificables a los encargados del sistema local.
- Y, por ende, se debe avanzar en la ratificación de una nueva Ley de Aguas para Costa Rica, que debe normar el agua como un bien patrimonial y ecosistémico que se encuentra inserta en una naturaleza jurídica especial y fuera del mercado de las personas, lo que implica, entre otras, reconocer su gestión estructural flexible, sostenible y equitativo bajo formas de dominio colectivo.

SOBRE ESTA SÍNTESIS PARA DECISORES

Esta síntesis pertenece a una serie de publicaciones de la Unidad de Comunicación y Políticas (CPU) en el marco del programa MAP-CATIE escrita por Ingo Gentes y Róger Madrigal- CATIE, Turrialba, Costa Rica. Octubre, 2009.

REFERENCIAS

Cuadrado Quesada, G; Castro Córdoba, R. (Eds.). 2008. Protegiendo hoy el agua del mañana; experiencias comunales exitosas. San José, CR, CEDARENA.

Gentes, I; Isch, E. (Eds.). 2006. Agua y servicios ambientales; visiones críticas desde los Andes. Quito, EC, AbyaYala.

Gentes, I; Cárdenas, J; Sánchez, A. 2009. Síntesis de la Jornada de trabajo "Fortalecimiento del marco regulatorio para las ASADAS en Costa Rica" [Coronado, 7 de julio 2009, CATIE-IIICA]. Documento de Trabajo.

Madrigal, R; Alpízar, F; Schluter, A. (Trabajo en proceso). Determinantes del desempeño de organizaciones comunales de abastecimiento de agua potable en Costa Rica. Turrialba, CR, EFD-CATIE.

Mora Portuguese, J. 2009. Costa Rica, en: Aguilar, G.; Iza, A.(Ed.) Gobernanza del Agua en Mesoamérica.- Dimensión Ambiental. Bonn, UICN, Serie de Política y Derecho Ambiental, No.63, pp. 1-40.

CONTACTO

MSc. Róger Madrigal, rmadriga@catie.ac.cr, tel.+506-25582406



EfD - América Central, www.efdinitiative.org/centers/central-america
efd@catie.ac.cr, Teléfono.+506 2558 2624, Fax.+506 2558 2625
CATIE, Programa en Gobernanza y Socioeconomía de Bienes y Servicios Ambientales
(GSEBSA), CATIE 7170, Cartago, Turrialba 30501, Costa Rica



EfD, Environment for Development initiative, www.environmentfordevelopment.org
EfD Secretariat: info@efdinitiative.org, Phone: +46-31-786 2595, Fax +46-31-786 10 43, www.efdinitiative.org/efd-initiative/organisation/secretariat, Department of Economics, University of Gothenburg, PO Box 640, SE 405 30 Gothenburg, Sweden