

# Sostenibilidad de los acueductos comunales en Costa Rica.

## Desafíos pendientes para la gobernabilidad hídrica<sup>1</sup>

Ingo Gentes<sup>2</sup>

Las Asadas abastecen de agua a un poco más del 30% de la población costarricense a través de unas 1500 organizaciones locales. Tales asociaciones, sin embargo, no disponen de un marco regulatorio específico que vele por su sostenibilidad y uso eficiente y beneficioso del agua; y han sido prácticamente invisibles en las políticas hídricas.

Para la gobernabilidad hídrica se requiere definir y habilitar a las Asadas como operadores locales eficientes, competentes, independientes y con personería jurídica.

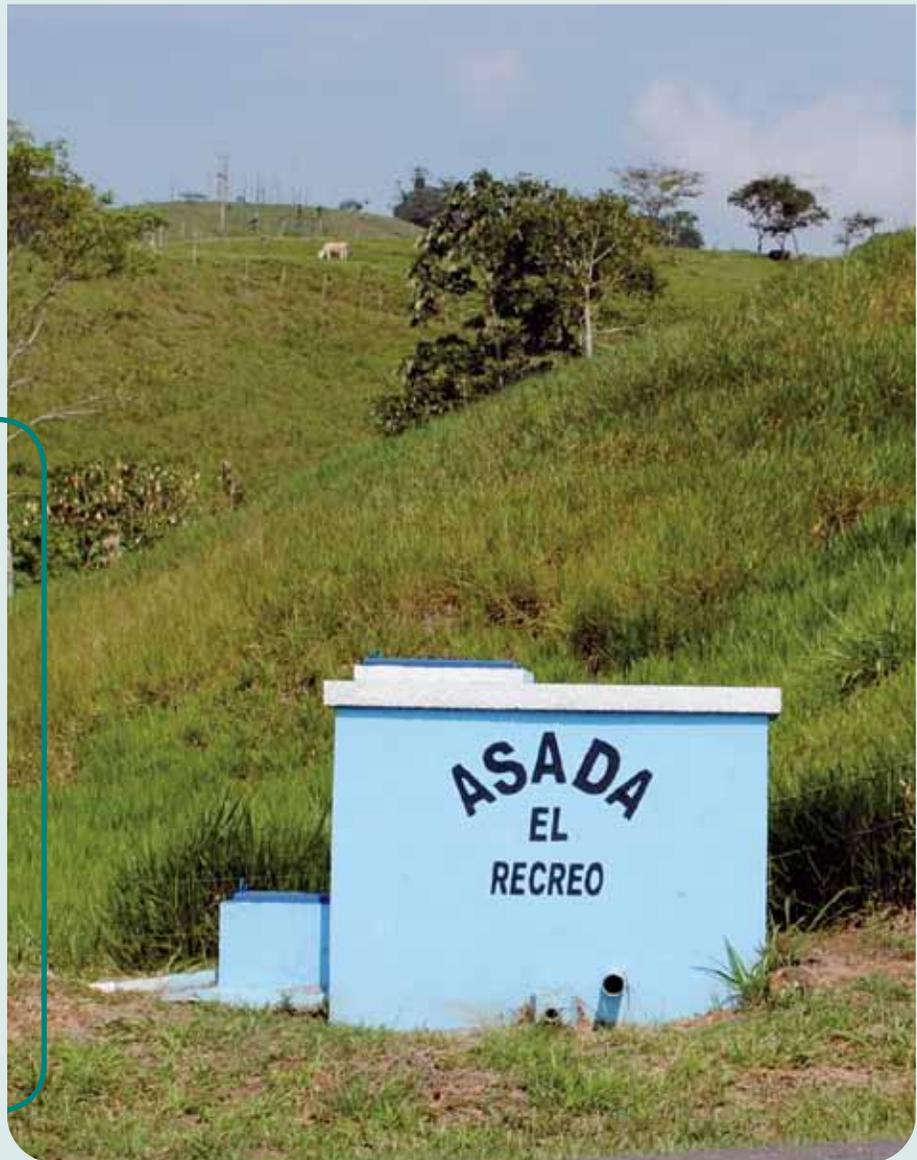


Foto: Geoffrey Venegas.

<sup>1</sup> El presente documento se sustenta en el taller “Fortalecimiento del marco regulatorio para las Asadas en Costa Rica”, organizado por CATIE-IICA en Coronado-San José, 7 de julio 2009, y en una Síntesis para Decisores (*Policy Brief*) publicada por Efd/CATIE (<http://www.environmentfordevelopment.org/centers/central-america/publications-projects/policy-briefs>). Las opiniones emitidas, sin embargo, no necesariamente representan las de las instituciones que albergan a los dos autores.

<sup>2</sup> CATIE-CIM, División de Investigación y Desarrollo. [igentes@catie.ac.cr](mailto:igentes@catie.ac.cr)

Las asociaciones administrativas de los sistemas de acueductos y alcantarillados (Asadas<sup>3</sup>) abastecen de agua a poco más de un 30% de la población costarricense por intermedio de unas 1500 organizaciones locales. Tales asociaciones, sin embargo, no disponen de un marco regulatorio específico que vele por su sostenibilidad y uso eficiente y beneficioso del agua. Estas organizaciones comunales han sido prácticamente invisibles en las políticas hídricas; hoy en día existen en el país tan solo cinco o seis de esas agrupaciones estructuradas formalmente en la Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales (Coforsa). La amplia divulgación, información e intercambio originadas por la Propuesta de Ley No. 17.324 (Asamblea Legislativa 2009b) ha tenido como efecto que el sector se esté despertando, y que surjan nuevas iniciativas tendientes a formalizar uniones o federaciones de acueductos comunales. Así, desde el sector mismo se viene impulsando la creación de un fondo de ayuda mutua conformado por los acueductos comunales más fuertes; entre ellos, la Unión de Acueductos Comunales de Grecia (Unaguas), donde se realizan esfuerzos de capacitación y fortalecimiento de todos sus miembros<sup>4</sup>.

La problemática para la gobernabilidad hídrica está claramente delineada: definir y habilitar a las Asadas como operadores locales eficientes, competentes, independientes y con personería jurídica, 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. A la vez, se debe garantizar la capacidad del Gobierno central de vigilar e intervenir para asegurar el acceso al agua potable a las generaciones presentes y futuras.

En este trabajo, queremos dar un breve panorama del debate socio-jurídico sobre la formación de un marco regulatorio sectorial para acueductos comunales en Costa Rica. Pensamos que este proceso implica un nuevo tipo de participación en la gestión de bienes públicos en Costa Rica, que requiere de una capacidad de cambio y adaptación institucional de las entidades nacionales operadoras y reguladoras; en consecuencia, se hace necesario el apoyo y asesoría socio-legal de centros de investigación en la formulación de políticas sostenibles, efectivas y legítimas.

### Agua, poder e instituciones

La dispersión de la legislación en el sector agua y la falta de interacción y coordinación interinstitucional es un obstáculo que limita el accionar de muchas de estas organizaciones locales en Costa Rica. Lograr una legislación más homogénea y moderna es un desafío para la gobernabilidad. El anteproyecto Ley de Recurso Hídrico No. 14.585 busca modernizar la Ley de Aguas vigente desde 1948 mediante un trabajo participativo de varios sectores gubernamentales, sociales y académicos<sup>5</sup>. La ley

de 1948 fue emitida en un contexto socio-económico muy diferente al actual. En ese entonces, la población superaba apenas el medio millón de habitantes concentrados en el Valle Central, por lo que el manejo del agua seguía un esquema vertical y de gestión centralizada. En la realidad socioeconómica y ambiental actual, esta forma de manejo resulta obsoleta e ineficaz para garantizar una asignación correlativa de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos y una gestión adecuada por cuencas (Mora 2009). Así, el anteproyecto No. 14.585 propone “regular la tutela, el aprovechamiento y uso sostenible del recurso hídrico, que se considera un recurso finito, limitado y vulnerable” (Asamblea Legislativa 2009a, Título 1, Cap. 1, Art. 1).

Entre los asuntos pendientes está aclarar las potestades de las leyes sectoriales, como los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento rural, y armonizar la interacción y coordinación interinstitucional de los actores involucrados en la gestión y manejo del agua<sup>6</sup>. Ahora bien, la adecuada articulación del sector y mayor cohesión por medio del intercambio entre los acueductos comunales a nivel de cuenca, de cantón, de región y de país pareciera fundamental (Gentes et ál. 2009). En este sentido, la falta de una visión y la ausencia de una gestión integral de cuencas son notables en la propuesta de Ley. Si bien a las Asadas no le compete exclusivamente la gestión de cuencas, que involucra a muchos otros actores, las acciones que ejecutan (delimitación,

<sup>3</sup> También conocidas como “organizaciones comunales de abastecimiento de agua y saneamiento”, o “acueductos comunales”. El término ‘Asadas’ es el oficialmente usado, e implica la existencia de una personería jurídica. Según el Instituto Costarricense de Acueductos Comunales (ICAA), a noviembre del 2009 había un total de 1535 operadores de acueductos comunales registrados en el Sistema de Información y Control de Entes Operadores (SICEO); de ellos, 1106 eran Asadas, 9 Asociaciones de Desarrollo, 21 Asociaciones de Desarrollo Indígena, 1 Asociación especial, 388 Comités (aún sin una figura jurídica) y 10 estaban en proceso de definición.

<sup>4</sup> Marín, Rolando. Presidente de Unaguas, Grecia, Costa Rica. Noviembre 2009. Entrevista.

<sup>5</sup> Propuesta basada en una iniciativa popular de la ONG Centro de Derecho Ambiental y de Recursos Naturales (Cedarena); disponible en <http://www.cedarena.org/hidrico>

<sup>6</sup> Los sectores involucrados de manera directa o indirecta en las políticas, gestión y manejo de los acueductos comunales en Costa Rica son el ICAA, Minaet, SENARA, SETENA, ARESEP, Ministerio de Salud, SENASA-MAG y las municipalidades, además de los acueductos comunales, uniones y federaciones, el sector académico y las comunidades.

demarcación y protección de nacientes y zonas de recarga) hacen que su rol sea de primordial importancia. Las Asadas requieren, por ejemplo, mecanismos más ágiles para realizar análisis periódicos y de bajo costo de la calidad del agua y estudios hidrogeológicos que mejoren su capacidad para tomar decisiones adecuadas para la protección y asignación del recurso hídrico.

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 (Gentes et ál. 2009). El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA) es oficialmente, según su propia Ley Constitutiva, el ente operador y rector y, por lo tanto, encargado de la gestión de los sistemas comunales; sin embargo, durante las últimas dos décadas la gran mayoría de las Asadas han operado desligadas del ICAA (Cuadrado y Castro 2008).

Legalmente, las Asadas pueden ser facultadas por el ICAA para gestionar y operar servicios locales de agua potable y alcantarillado mediante un Convenio de Delegación (Ballesteros 2008, ICAA 2007). Dicho convenio establece que las Asadas no pueden solicitar directamente la concesión de aguas al Departamento de Aguas del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet), si no es por medio del ICAA. El convenio también hace referencia a que la inscripción de las Asadas en el Registro de Asociaciones de Registro Público debe contar con el visto bueno del ICAA. Sin embargo, algunos son de

la opinión de que tales medidas “... pueden considerarse violatorias de la Ley de Asociaciones (No. 218) y de la Constitución Política de la República (Art. No. 25).” (Ballesteros 2008). Lo anterior ha propiciado resistencia en muchas Asadas a firmar el Convenio de Delegación, ya que “... las posibilidades de incidir en sus cláusulas son casi nulas y algunas consideran que pierden autonomía y control sobre el acueducto comunal” (Ballesteros 2008). Según datos no oficiales, a finales del 2009 no más del 60% de las Asadas habían suscrito el convenio (Gentes et ál. 2009).

Aunque la reglamentación actual no lo permite, muchos acueductos comunales participan en diversas actividades a favor del ambiente en sus comunidades (programas de reciclaje, instalación de basureros, campañas de educación ambiental, compra de terrenos para protección, los cuales se convierten en parques ecológicos comunitarios) (véanse experiencias recopiladas por Cuadrado y Castro 2008).

Un aspecto medular es el perfil que se espera de estas organizaciones locales como entidades territoriales y de desarrollo. Este perfil 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 de manera “oficial y legal” (Asamblea 2009b)<sup>8</sup> La gran mayoría de las Asadas, no obstante, han optado por fortalecer el modelo de asociaciones sin fines de lucro y rechazan tajantemente una figura empresarial (Gentes et ál. 2009, Ballesteros 2008, Cuadrado y Castro 2008), aunque algunos dirigentes del sector son partidarios de la idea de ‘empresa social comunitaria sin fines de lucro’. El modelo asociativo de la Ley de Asociaciones No.

218 también se refleja en el anteproyecto de la Ley de Fortalecimiento de Acueductos Comunales. La asociación es una figura democrática que parece calzar con la visión de un mayor grado de autonomía y autosostenibilidad. Además, el modelo asociativo parece 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 (Gentes et ál. 2009).

### **Sostenibilidad socio-ambiental y tarifas justas**

Históricamente, los funcionarios públicos y los usuarios locales del agua han tenido dificultades para ajustarse a los cambios institucionales en Costa Rica (Gentes et ál. 2009). No obstante, en la actualidad el proceso de cambio social está siendo impulsado por las comunidades, principalmente. En ese entorno, las Asadas, como asociaciones, deben asumir un rol rector y cumplir con labores de vigilancia y educación. Por lo tanto, es necesario analizar las limitaciones que el proyecto ley impone a las personas jurídicas para afiliarse a las asociaciones, ya que según este proyecto, las personas jurídicas solamente pueden participar como abonados del servicio.

Una interrogante clave para garantizar la sostenibilidad económica de la propuesta legislativa a favor de las Asadas es, ¿cómo financiar las nuevas potestades?, principalmente las ligadas a la protección y conservación del agua (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) alega que las peticiones recibidas no han sido bien planteadas. Otro instrumento recomendable, en términos de control y

<sup>8</sup> En algunos países centroamericanos los acueductos comunales participan en la generación de electricidad, envasado de agua para obtener fondos para conservación, ecoturismo y actividades culturales de siembra de agua.

garantías sobre el recurso hídrico, es la compra de terrenos para la conservación, pero puede ser muy costoso. Otras opciones posibles son las servidumbres ecológicas, el pago 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 (Gentes et ál. 2009). También aquí se hace urgente una mesa de concertación entre los actores involucrados para definir nuevas reglas y que se hagan respetar.

El ICAA (2007) 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. El abastecimiento de agua y el saneamiento ecológico y sostenible son temas integradores que reflejan diferentes realidades e identidades territoriales; por ende, ellos son los llamados a aglutinar a los 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.

En cuanto al tema de la educación y capacitación, los institutos

de investigación y enseñanza, las universidades nacionales y los representantes legítimos de las Asadas deben formular una línea de investigación y capacitación que incluya cursos (virtuales y presenciales), así como análisis hídricos y socio-legales *in situ* para apoyar la gestión de conocimiento. En esta línea, el 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<sup>9</sup>.

## Literatura citada

- Ballesteros Vargas, M. 2008. La prestación de los servicios de agua y saneamiento con enfoque de gestión integrada de recurso hídrico en Costa Rica: situación y sistematización de algunas experiencias. San José, Costa Rica, Global Water Partnership.
- Cuadrado Quesada, G; Castro Córdoba, R. (eds.). 2008. Protegiendo hoy el agua del mañana; experiencias comunales exitosas. San José, Costa Rica, Cedarena.
- 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-IICA]. Documento de Trabajo.
- ICAA (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado). 2007 Visión estratégica del sector rural. San José, Costa Rica, Dirección de Acueductos Rurales. Documento institucional.
- Mora Portugués, J. 2009. Costa Rica. In Aguilar, G; Iza, A. (eds.). Gobernanza del Agua en Mesoamérica- Dimensión Ambiental. Bonn, Alemania, UICN. 40 p. (Serie de Política y Derecho Ambiental No.63).

## Leyes o Anteproyectos

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2009a. Expediente No. 14585: Ley de Recurso Hídrico. San José, Costa Rica. Versión de mayo 2009.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2009b. Expediente No. 17.324: Proyecto Ley Fortalecimiento de las Asociaciones Operadoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillado Sanitario (Asadas). San José, Costa Rica. Versión de mayo 2009.
- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. 1948. Ley de Aguas No. 276 del 27 de agosto. San José, Costa Rica.

<sup>9</sup> Madrigal, R; Alpizar, F; Schluter, A. Determinantes del desempeño de organizaciones comunales de abastecimiento de agua potable en Costa Rica. EFD-CATIE, Turrialba, Costa Rica. (*Investigación en proceso*).

## Recomendaciones desde la investigación- acción para los decisores de políticas hídricas

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 de las Asadas 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 y cuando el Estado actúe de manera transparente y defina los criterios técnicos para su asignación. En el actual borrador-ley sobre las Asadas 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. Un caso ilustrativo es el de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA) en Bolivia y su ley marco adyacente. 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 a nivel nacional; para ello, se debieran aprovechar proyectos de cooperación internacional que incidan en las políticas municipales. Estos estudios deben enmarcarse en la gestión integral de cuencas; en los dos proyectos de ley revisados (Ley de recurso hídrico

y Ley de fortalecimiento de las asociaciones operadoras de sistemas de acueductos y alcantarillado sanitario) no se explicitan. Si bien a las Asadas no les compete la gestión de cuencas de manera exclusiva, sus actividades de delimitación, demarcación y protección de nacientes y zonas de recarga hacen que su rol sea de primordial importancia.

El abastecimiento de agua y saneamiento 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 hacer estudios para desarrollar un sistema de indicadores y monitoreo 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 mejorar la rendición de cuentas a los pobladores locales y estos, a su vez, exigir metas verificables a los encargados del sistema local.

Se debe avanzar hacia la ratificación de una nueva Ley de Aguas que defina el agua como un bien patrimonial y ecosistémico, de naturaleza jurídica especial y fuera del mercado. Entre otras cosas, esto implica reconocer su gestión estructural flexible, sostenible y equitativa bajo formas de dominio colectivo.