

LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO*

ROLANDO CASTRO
ESTEBAN MONGE
CARLA ROCHA
HAYDÉE RODRÍGUEZ

Resumen

Al reflexionar sobre gestión del recurso hídrico, se hace referencia a la manera como los seres humanos, en determinadas circunstancias, se relacionan con un bien que les es indispensable, en tanto satisface necesidades vitales. Ahora, ¿de dónde obtienen los seres humanos ese recurso?, ¿cuáles características especiales presenta?, ¿cuáles implicaciones mostrará la manera en que es utilizado?, ¿cuáles tipos de gestión existen y cuál es la más conveniente?, ¿qué se entiende por gestión local y participativa?, son todas interrogantes a las cuales se trata de hallar respuesta en este artículo mediante un análisis de la situación actual del recurso en nuestro país.

Palabras clave

• Agua • Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) • Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) • Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) • Ley de Recurso Hídrico.

* Tomado y adaptado de: Castro, R.; E. Monge; C. Rocha; H. Rodríguez, 2004. Gestión local y participativa del recurso hídrico en Costa Rica. CEDARENA. San José, Costa Rica.

Introducción

Entre el ser humano y el recurso hídrico existe una relación de dependencia. El agua resulta ser indispensable para la vida, pero no sólo la humana, sino que es un bien que posibilita la vida en todas sus dimensiones.

En Costa Rica se habla de la necesidad de que se establezca, mediante la legislación pertinente, el derecho al acceso al agua como un derecho humano fundamental. En este sentido, y ante la tramitación en la Asamblea Legislativa de un proyecto de Ley de Recurso Hídrico, el sector ambientalista ha impulsado la incorporación de un inciso en el que se reconozca dicho derecho. La cuestión pendiente es ver si realmente se crean los mecanismos para que la observancia de dicho derecho esté garantizada. También debe reconocerse la función que el agua cumple dentro de los ecosistemas naturales, por lo cual debe garantizarse su existencia para la perpetuación de la vida de todas las especies.

El uso que el ser humano haga del recurso debe ser sostenible, debe garantizar la existencia del mismo, tanto en el tiempo como en el espacio, ya que el agua, a diferencia de lo que antes se creía, es un recurso finito y debe ser compartido por todos los seres humanos (de manera equitativa) y por todos los componentes del ecosistema (de manera sostenible).

En 1995, dos abogados de CEDARENA, durante un taller realizado en la Reserva Indígena de Cante Burica, al sur de Costa Rica, preguntaron a los miembros de la comunidad: -"¿De quién es el agua?"-, uno de sus líde-

res contestó: -"De los árboles". Esto es una prueba de que la manera en cómo los seres humanos podemos ver el recurso y relacionarnos con él no es única. Habrá quienes hubieran respondido: -"El agua es del Estado".

Actualmente, y aquí el panorama se empieza a hacer más complejo, tenemos que preguntarnos por la manera cómo los seres humanos se relacionan efectivamente entre sí respecto del recurso agua, para poder visualizar con mayor propiedad las distintas formas en que dicha vinculación podría darse de modo tal que sea socialmente equitativa y ambientalmente sostenible.

Los seres humanos somos seres sociales, es decir, vivimos en sociedad, organizados de diversas maneras a lo largo de la historia, dependiendo del contexto.

Ahora, ¿por qué es que los seres humanos vivimos en sociedad? Entre otras cosas, porque esa ha sido la forma como hemos podido satisfacer nuestras necesidades materiales, espirituales y de cualquier otra índole.

Toda sociedad presupone, y a su vez posibilita, una división de las labores socialmente útiles y una distribución de la riqueza producida a partir de esas labores: así nos organizamos en torno al trabajo (entendido como actividad trans-

formadora de la naturaleza que se dirige a obtener de ésta los bienes que nos permiten seguir viviendo). Para ello -y por ello- se crea un orden social. Es decir, la división social del trabajo va configurando un cierto tipo de relaciones sociales y, a la vez, es producto de las mismas.

Según la concepción de sociedad que se maneje, se puede abogar por darle un mayor protagonismo al Estado en la definición del rumbo de la misma, o apostar por un fortalecimiento del ámbito privado. Otra opción es la de buscar un equilibrio entre las dos esferas. Además, puede suceder que por Estado se entienda un aparato burocrático, distanciado de la gente, de la sociedad civil, del pueblo, de ciertos grupos, como también puede suceder que el Estado transfiera poder a los diferentes actores sociales, quienes, por ese motivo, se sentirán y serán tomados en cuenta, a través de mecanismos efectivos de participación, a la hora de definir las cuestiones que atañen a la colectividad.

La otra alternativa es que un sector de la sociedad civil se apodere del Estado (incluso mediante mecanismos aparentemente democráticos) e imponga sus intereses particulares al resto de la sociedad y los presente, a través de diversos mecanismos de ideologización, como los intereses de todos.

Con este marco conceptual podemos preguntarnos: ¿en el momento actual, cómo nos relacionamos los seres humanos con el agua? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, básicamente porque hay diversas maneras. Pero, si nos preguntamos por el cómo relacionarnos en torno al recurso hídrico de un modo socialmente equitativo y ambientalmente sostenible, las cosas cambian.

Para ello es necesario visualizar, en términos generales, la manera en la que dicha relación se da en nuestro país, para lo cual es fundamental hacer una descripción del marco institucional y legal vigente, marco que lo que hace es dar respuesta a la pregunta: ¿Cómo nos relacionamos en nuestra sociedad con el recurso agua, en cuanto a su gestión, a su manejo?

La gestión del recurso hídrico en Costa Rica

La gestión del recurso hídrico en nuestro país adolece de una serie de carencias, las cuales han hecho que en estos momentos se esté en proceso de elaboración de una nueva ley marco que venga a regular la materia, sobre la base de un modelo de gestión integrada. En este sentido, cabe señalar que la Ley de Aguas vigente en nuestros días data del año 1942 y que en torno a la misma existen

otras leyes conexas que regulan materias específicas, con lo que la dispersión normativa es la tónica imperante. Por ejemplo, si bien la Ley de Aguas regula los aspectos generales, existen normas en materia de protección del recurso que se encuentran en la Ley Forestal; así como lo relacionado con contaminación se encuentra regulado en la Ley General de Salud. Otras leyes que regulan la materia son la Ley de Agua Potable y la Ley de Conservación y Uso del Suelo. Por otro lado, son varias las instituciones que tienen competencias en materia de gestión del recurso hídrico: Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Municipalidades, así como las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS).

De ahí que entre las grandes deficiencias que se le han detectado al marco regulatorio basado en la Ley de Aguas de 1942 -sobre las cuales existe un acuerdo mayoritario entre los diferentes actores y sectores involucrados en la materia- están: la excesiva centralización de la gestión del recurso hídrico, la ausencia de

un marco institucional que permita que dicha gestión sea integrada, lo obsoleta que resulta una ley con más de 60 años de vigencia ante una realidad que ha cambiado enormemente y la multiplicidad de leyes relacionadas con la materia que han sido creadas para “llenar vacíos”, la falta de instrumentos para la gestión -tanto de planificación como de valoración económica del recurso- y la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

La centralización se evidencia en el hecho de que la inmensa mayoría de las disposiciones vinculadas con la gestión del recurso se toman en oficinas ubicadas en San José. Incluso los trámites para obtener concesiones tienen que hacerse en el Departamento de Aguas del MINAE, el cual se ubica en la capital y no cuenta con los recursos humanos suficientes para dar respuesta eficiente a las demandas de los usuarios. La gestión local del recurso hídrico vendría a ser una respuesta a esta situación. Por otra parte, la gestión participativa significaría la apertura de espacios en los que los diferentes actores sociales interesados en el tema puedan incidir de manera efectiva en la toma de decisiones respecto de la forma como se va a gestionar el recurso (decidir sobre usos preferenciales, otorgar concesiones, proteger y conservar el recurso, definir el contenido de los diferentes instrumentos

de planificación). Ese tipo de espacios son inexistentes en nuestros días; aunque cabe señalar que por iniciativa de distintos grupos comunales y actores sociales en el país ya se están desarrollando algunas experiencias de este tipo, que bien valdría la pena que se reprodujesen en todo el territorio nacional y que la nueva legislación viniera a darles el reconocimiento jurídico que merecen, con el fin de consolidarlas.

En términos generales, este es el panorama de la gestión del recurso hídrico en Costa Rica, panorama que se vería transformado de manera importante en caso de que se apruebe el proyecto de Ley de Recurso Hídrico. Dicho proyecto plantea un nuevo marco institucional, con un ente rector y con una serie de instancias que permitirían la participación, en diferente grado, de todos los actores vinculados con el tema en la toma de decisiones. En ese sentido, se crearían el Consejo Nacional del Recurso Hídrico y los Consejos Regionales, lo cual sería un avance importante. Pero, mientras dicho texto no sea aprobado y se convierta en Ley de la República, continuaremos con el modelo vigente, al cual ya se hizo referencia.

Sí es importante indicar que en el país existe una figura que es digna de especial atención, debido a que está reconocida

por el ordenamiento jurídico ya que implica, aunque con muchas limitaciones, una transferencia de poder por parte del Estado a las comunidades: es la figura de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados.

El servicio de suministro de agua potable en manos de las comunidades: el caso de las ASADAS

En la actualidad en Costa Rica existe una figura que encarna lo que podría entenderse como una experiencia de gestión local y participativa del recurso hídrico institucionalizada. Esa figura es la de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados o ASADAS, las cuales se encargan de brindar el servicio de suministro de agua potable y de alcantarillado sanitario en más de 2000 comunidades rurales, esto bajo el principio de operación al costo.



Fotografía de Martín Villalta

Debemos preguntarnos por la manera cómo los seres humanos se relacionan efectivamente entre sí respecto del recurso agua, para visualizar con mayor propiedad cómo podría darse esta vinculación de forma equitativa y ambientalmente sostenible.

Estas son asociaciones que crean los mismos vecinos y que, por delegación del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (AyA), entidad rectora en la materia, se encargan de prestar el servicio. Sin embargo, es importante indicar que el AyA ejerce un gran poder sobre las ASADAS, hasta el punto que el patrimonio que estas adquieren para el ejercicio de sus funciones pertenece a aquel, para citar sólo un ejemplo.

Todo lo relativo al funcionamiento de las ASADAS se encuentra regulado en la Ley de Asociaciones y en el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de los Acueductos y Alcantarillados.

Cabe señalar que en muchos de los casos han sido las mismas comunidades las que se han organizado y han construido su propio acueducto y le han dado mantenimiento, pues ni el Estado a través del AyA ni las municipalidades habían atendido sus demandas en esta materia, y no es, hasta cuando el acueducto ya existe y está operando, que el AyA ha llegado y ha brindado asesoría y/o aportado recursos. En otros casos, el proceso ha sido a la inversa, es decir: el AyA ha promovido la creación de la asociación y ha brindado asesoría y recursos desde el principio.

Al regirse bajo la normativa propia de las asociaciones, las ASADAS deben nombrar una junta directiva, la cual, junto a

la asamblea, es uno de los dos órganos que la conforman. La asamblea está constituida por los mismos vecinos, quienes son, a la vez, prestatarios y usuarios del servicio. Esto permite que haya un interés directo por parte de estos en participar en la toma de decisiones. Por otra parte, se han dado casos en los que varias ASADAS de una misma región se agrupan bajo distintas figuras.

Es fundamental indicar que dentro de las labores que las ASADAS realizan –y esto depende de los recursos que generen a partir de la prestación del servicio, siempre teniendo en cuenta que el servicio se presta al costo– está la generación de condiciones adecuadas para la existencia del recurso en calidad y cantidad.

En otras palabras, quienes tienen a su cargo el manejo de uno de estos acueductos se han dado cuenta que es imposible cumplir con su función si no se incorpora la variable ambiental en su gestión, por ejemplo, muchas ASADAS han destinado fondos a la compra de tierras en las que se encuentran las nacientes y los mantos acuíferos de los cuales toman el agua, así como a la reforestación de las mismas.

El AyA ha desarrollado una serie de mecanismos tendientes a mejorar la gestión de las ASADAS. Un ejemplo de esto es el programa “sello de calidad- bandera blanca”, el cual se le otorga a aquellas asociacio-

nes que se preocupan por la protección y conservación integral de los sistemas de abastecimiento de aguas, desde las zonas de recarga y captación hasta los efluentes finales, provocando un impacto positivo que repercute de manera importante en la salud de la población. El sello de calidad viene a convertirse en un estímulo, en un incentivo para estas.

Uno de los problemas a los que ya se enfrentan algunas de las ASADAS es la alta demanda de agua por parte de proyectos turísticos, urbanizaciones e industrias, quienes se instalan dentro de su territorio sin que previamente se haya verificado si se dispone de la cantidad de agua suficiente para satisfacer dicha demanda. Esto lo que hace es desnudar una realidad que supera a las ASADAS en cuanto a su gestión: la ausencia de políticas regionales y nacionales de desarrollo vinculadas con el tema del recurso hídrico. Esas políticas deben diseñarse con la participación de todos los actores involucrados en la materia, incluyendo a las ASADAS.

Es importante fortalecer las ASADAS porque operan bajo principios democráticos, de participación y de autogestión, y porque al ser los vecinos, al mismo tiempo, prestatarios y receptores de los beneficios de dicha prestación, procurarán que el servicio sea óptimo. Esto tendrá incidencia directa en el ambiente,

ya que al ser el agua un componente de los ecosistemas, de los cuales el ser humano es un elemento más, no habrá un aparato burocrático público y privado (estado/empresa) que mediatice esa relación entre un bien (agua) y una necesidad humana: los vecinos organizados tomarán conciencia de que el deterioro de su entorno natural acarreará un deterioro del recurso agua que incidirá en su calidad de vida. Al tener en sus manos la gestión del recurso, tomarán las medidas que eviten que ese deterioro se produzca y, en caso de que el daño ya esté hecho, buscarán la forma de revertir la situación.

Algunos de los retos que tienen las ASADAS son: incorporar la tarifa ambiental hídrica dentro del sistema de cobro; universalizar el uso de medidores para, entre otras cosas, evitar el despilfarro de agua; disponer de los recursos necesarios para la compra de tierras; establecer alianzas estratégicas con otros actores sociales que les puedan dar asesoría en ciertas áreas (ONG's, por ejemplo); e incidir en políticas nacionales en materia de gestión del recurso hídrico.

¿Qué puede entenderse por gestión local y participativa del recurso hídrico?

Partiendo de las experiencias concretas y haciendo una comparación de las mismas, se pueden visualizar algunos

elementos en común que nos ofrecen una luz en nuestro esfuerzo por definir qué podría entenderse por gestión local y participativa del recurso hídrico, del agua como bien necesario para la vida, tanto de los seres humanos como del resto de los elementos que habitan el planeta. Ante esta situación es que, en términos legales, se ha declarado que el agua es un bien de dominio público, el cual forma parte del patrimonio del estado, quien puede otorgar derechos a los particulares sobre el mismo, pero quien, además, está obligado a ejercer una tutela que permita asegurar su existencia en calidad y cantidad para las presentes y futuras generaciones y para la preservación de la vida de los ecosistemas.

Frente a este panorama, cabe preguntarse entonces ¿cómo conciliar las necesidades humanas con las necesidades de los ecosistemas en torno al recurso hídrico? Y más aún ¿cómo conciliar los intereses vinculados con los diferentes usos que el ser humano hace del recurso? Pareciera que las experiencias, tanto en el plano nacional como internacional, han nacido para dar una respuesta práctica a estas preguntas. ¿Y cuál ha sido esa respuesta?: generar espacios en los que los diversos actores sociales tengan la posibilidad de participar en la toma de decisiones relativas al manejo del recurso hídrico y en la ejecución de las mismas, así como en la verificación de que entre la decisión

y la ejecución exista una correspondencia. La existencia de esos espacios es un indicador de qué se está frente a un caso de gestión participativa.

Como se aprecia, el término local está vinculado con un criterio de ubicación geográfica. En algunos casos, lo local está definido por la existencia de ciertas condiciones que permiten que diversos actores se articulen para tomar decisiones y ejecutarlas. Así, la existencia de una cuenca; la cual, como unidad geográfica, ofrece un marco de acción apropiado para incidir en las actividades humanas que se desarrollan dentro de las misma y que, a su vez, inciden en el recurso hídrico, en los cuerpos de agua que ahí se encuentran y que, además, son utilizados en dichas actividades. Criterio que actualmente es promovido por las diferentes instancias que a nivel mundial están trabajando el tema. Este es el caso de la cuenca del río Potrero.

No obstante lo anterior, se presenta el caso en el que la gestión local y participativa trasciende el criterio de la cuenca y obedece a otras dinámicas, como en el caso de la sub-región de Los Santos, donde lo que ha pesado es la presencia de una serie de entes, de instituciones públicas con competencias complementarias que han entendido que la vía para realizar su labor de una manera más eficiente en pro del agua es la de la articulación de

esfuerzos y la del trabajo conjunto con las comunidades. No obstante, la presencia de dichas instituciones –a través de sus oficinas regionales– no es producto de la casualidad. Antes bien, es consecuencia de la existencia de ciertas características que hacen que la región sea considerada, en términos administrativos, como una unidad geofísica y cultural.

En el caso de las comunidades costeras, Santa Cruz (Guanacaste) es un ejemplo de una experiencia que podríamos denominar “radical”, ya que el criterio que operó para que las comunidades se organizaran en torno a una lucha por el recurso hídrico fue el de la existencia de una amenaza real de perder su derecho de acceso al agua. Así aparece de una forma más evidente el tema de la escasez del recurso hídrico y el de los conflictos que puede suscitar entre diferentes actores sociales, los cuales ven en el recurso la posibilidad de satisfacer distintas necesidades. Por un lado tenemos a las comunidades, las cuales luchan por acceder al agua para consumo humano, y por otro lado tenemos a los hoteleros, quienes ven en el agua un bien necesario para desarrollar su actividad económica, sin considerar las necesidades de aquellas y de los ecosistemas. Y como un tercer actor aparece el Estado, el cual, por negligencia y falta de visión de los responsables de las instituciones competentes en la materia, faci-

litó las condiciones para que el conflicto se produjera y hoy, gracias al accionar de las comunidades, se ve en la obligación de buscar una solución. Veremos si la misma se basa en el respeto del derecho humano al acceso al agua y privilegia el consumo humano y las necesidades de los ecosistemas como usos prioritarios, antes que el uso lucrativo.

En cuanto a las ASADAS, podemos decir que éstas encarnan un caso bastante particular, ya que encuentran su sustento en toda una serie de regulaciones jurídicas y obedecen a una política institucional del Estado. Sin embargo, no hay que perder de vista que ellas son el producto de una necesidad sentida por miles de comunidades que, en un principio, no contaban con la atención del Estado y que, ante tal situación, se organizaron para construir y administrar su propio acueducto y así poder tener acceso al agua. Eso no quiere decir que todas las ASADAS operen de manera óptima, pero sí es un punto de partida, pues les da cierta legitimidad para exigir que se les fortalezca y se les permita actuar con mayor autonomía, con mayor capacidad de autogestión.

Al recapitular, podríamos señalar que los indicadores que determinan si estamos frente a la existencia de una experiencia de gestión local y participativa del recurso hídrico son:

- a) *El objeto*: es decir, se trata de procesos tendientes a buscar una mejor gestión del recurso hídrico.
- b) *Lo local*: son procesos que se presentan dentro de un contexto territorial determinado, y lo territorial está definido en función de otros elementos (culturales, productivos, geofísicos).
- c) *La participación*: estos procesos se dan con la concurrencia de los diversos actores sociales con interés en la materia (instituciones del estado, sector productivo, prestatarios y usuarios de bienes y servicios ligados al agua, grupos ambientalistas y organizaciones no gubernamentales). No se trata de que un actor venga a sustituir a otro en sus competencias, sino de que cada uno aporte desde el lugar que le corresponde. Por ejemplo, existen instituciones que, como el MINAE o el Ministerio de Salud, tienen competencias definidas por ley. El que esas competencias las cumplan coordinando acciones con otros actores, no significa que esos otros actores vayan a realizar las labores que aquellas tienen asignadas.

En este punto es importante recordar que en estos procesos se presenta una transferencia de poder por parte del Estado a otros actores de la sociedad civil, sin que esto implique desligarse o desentenderse del tema, ni dejar que sean las fuerzas del mercado las que vengan a configurar el tipo de relación entre el ser humano y el agua.

En este sentido, y para nuestro futuro inmediato, va a ser fundamental que si se aprobara una nueva ley marco para la gestión del agua en el país, esa ley marco deberá abrir espacios en los que se conjuguen estos dos componentes: el de lo local y el de la participación.

Bibliografía

CASTRO, R.; E. MONGE; C. ROCHA; H. RODRÍGUEZ. 2004. Gestión local y participativa del recurso hídrico en Costa Rica. Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA). San José, Costa Rica. P. 65.

