

La gestión del saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica: los casos de dos comunidades urbanas y una rural

Horacio Alejandro Chamizo García

Escuela de Tecnologías en Salud, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica; horacio.chamizo@ucr.ac.cr

Recibido 22-IV-2010 Corregido 4-VI-2010 Aceptado 11-VI-2010

ABSTRACT

The management of environmental sanitation in Costa Rican human settlements: concepts used in two urban communities and one rural community. The view of environmental sanitation should exceed the dominant technical concept to be seen from a sociopolitical interpretation within the New Democratic Governance model. I studied the concepts used in two suburbs and a rural settlement. The conditions of the environmental context are important in the formation of the ideas around the problems and their possible solutions. The concepts, values and dominant attitudes in use have been assigned by the the State during its interaction with networks. This results in oversimplification of a complex problem.

KEY WORDS

Public policy of environmental sanitation, human settlement, public health, management of public policy, new institutionalism.

RESUMEN

El concepto de saneamiento ambiental debe superar la noción tecnocrática dominante para situarse en su dimensión sociopolítica, desde el modelo de gestión de la Nueva Gobernanza Democrática. Los casos seleccionados son dos asentamientos periurbanos y uno rural, con problemas de saneamiento ambiental. Se estudiaron las representaciones sociales y sus posibles efectos en el comportamiento de los actores durante la gestión. Las condiciones del contexto ambiental son importantes en la formación de las ideas en torno al problema y sus posibles soluciones. Los conceptos, valores, y actitudes dominantes han sido asignados fundamentalmente desde las organizaciones del Estado durante la interacción en las redes de actores. Tales valores contribuyen a la simplificación y fragmentación de la realidad, dificultando la atención de la complejidad de los problemas.

PALABRAS CLAVE

Políticas de saneamiento ambiental, asentamientos humanos, salud pública, gestión de políticas públicas, nuevo institucionalismo.

El saneamiento ambiental se define tradicionalmente como un conjunto de servicios o redes técnicas que deben contribuir a crear un ambiente saludable controlando los procesos de contaminación ambiental: aguas residuales, pluviales, residuos sólidos, y agua para consumo humano (Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuática 2006). Esta definición contiene un claro sesgo, supuestos, e implicaciones para los habitantes de los asentamientos humanos que buscan satisfacer sus necesidades básicas con equidad, sostenibilidad y eficiencia.

La definición tradicional de saneamiento ambiental plantea que los habitantes de los asentamientos son usuarios de servicios, concebidos de forma fragmenta por distintos proveedores que supuestamente operan

en condiciones cercanas a las del mercado, sujetos a una propuesta técnica definida desde "arriba" por gerentes o administradores públicos. Estos objetivos no necesariamente se ajustan a las expectativas y necesidades de desarrollo local sostenible y probablemente terminan dejando insatisfechas las necesidades de los habitantes quienes reciben servicios insuficientes, promoviendo así la inequidad en el marco de una sociedad concreta.

La estrategia de saneamiento ambiental comprometida con el desarrollo sostenible y con la satisfacción de necesidades humanas debe proponer un cambio conceptual sobre saneamiento ambiental. No se trata de un conjunto de servicios que se ofrecen y se consumen, sino de condiciones de vida que se deben asegurar como derecho de

las personas a partir de la gestión integrada y sostenible de elementos del ambiente antrópico. Esto implica un rol diferente de los actores involucrados, los habitantes pasan de ser usuarios de servicios a ejercer una ciudadanía activa gestora de sus propias necesidades y comprometida con la sostenibilidad ambiental, lo que no significa pérdida de compromiso por parte del Estado.

El referente propuesto que está implícito en la definición anterior se hace desde el modelo de gestión pública de la Nueva Gobernanza Democrática (Fleury 2003). Supone cierta derivación del poder de decisión, de los técnicos y los gerentes hacia a una red de actores involucrados de acuerdo a su especialización e intereses, pero articulados en torno a una estrategia local que se lleva a cabo en distintos escenarios o instituciones.

Sin embargo, los actores que llevan a la práctica las políticas públicas no son entes absolutamente racionales, sus posibilidades de elección están acotadas (Simon 1957) (Grindle & Thomas 1991). El referente teórico utilizado como punto de partida para comprender la gestión de las políticas públicas en la presente investigación es el nuevo institucionalismo. Parte del concepto de racionalidad limitada y se enfoca en el estudio de las relaciones entre los actores y las instituciones, entendidas como normas o reglas del juego que definen con limitaciones, un abanico de opciones para los actores (Peters 2003).

El territorio ofrece el marco en el espacio geográfico para la gestión del saneamiento ambiental en asentamientos humanos. No se trata solo del espacio físico que comprende el asentamiento, es un espacio también social que incorpora elementos subjetivos implícitos en el comportamiento de actores involucrados, de ahí que las normas no son únicamente formales, sino informales, subjetivas. No es tampoco un espacio cerrado, desde el punto de vista de la formación de las "reglas del juego", sino abierto a la influencia del resto de la sociedad, pero al mismo tiempo es particular por sus condiciones físicas, sociales e históricas.

Desde el punto de vista de la complejidad, es decir, buscando distinguir las partes del todo y sus interfases (Morin 1998) y considerando la importancia que tienen las "reglas del juego" en el comportamiento de los actores, es necesario distinguir instituciones o escenarios de gestión del saneamiento ambiental desde las cuales se produce la acción colectiva. Se trata de instituciones, las reglas del juego, normas formales e informales que determinan la gestión, la acción coordinada en una red de actores. (Klijn 1998, Marsh 1998, Peters 2003).

La provisión de agua para consumo humano y el manejo de residuos sólidos son escenarios de gestión del saneamiento ambiental reconocidos. Otros escenarios del

saneamiento ambiental como el Ordenamiento Territorial y la Evaluación del Impacto Ambiental deben ser considerados como parte de las estrategias locales de gestión (Weitzenfeld 1996, Dourejeanni 2000). El territorio local es un espacio geográfico de encuentro de estructuras que conforman el marco institucional de la gestión de la Salud Ambiental y particularmente el saneamiento ambiental.

Así mismo, la atención de la salud en el primer nivel es uno de los escenarios de gestión del saneamiento ambiental. Está constituida sobre todo por acciones de prevención de enfermedades y de promoción de la salud. Su orientación es hacia el control de los riesgos que afectan la salud con carácter anticipativo.

Sin embargo, el vínculo de los servicios de salud en el primer nivel con el saneamiento ambiental no se sostiene solo por la razonable relación de causalidad entre ambos fenómenos, sino porque las funciones de promoción de la salud y de prevención primaria de enfermedades se enfocan hacia los determinantes ambientales y como parte de estos, los de saneamiento ambiental (OMS 2007). Las acciones de promoción y prevención definen el primer nivel de atención y se gestionan a nivel local.

Lo discutido hasta el momento, utilizando elementos del nuevo institucionalismo, representa un esfuerzo por delimitar la estructura institucional desde la que se aborda la gestión del saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica. Se aborda desde una perspectiva compleja y mediante el referente del modelo de gestión pública de la Nueva Gobernanza Democrática.

METODOLOGÍA

La presente investigación busca comprender el comportamiento de los actores durante la gestión a partir del significado que tiene para ellos la realidad del saneamiento ambiental en el contexto material de los asentamientos humanos. Esta es una realidad de valores, creencias, conceptos e intereses que derivan en acciones colectivas. Si la realidad observable es subjetiva el posicionamiento epistemológico debe favorecer la interpretación y la comprensión. Estas razones privilegian el conocimiento científico inductivo, la adopción del paradigma científico interpretativo y una estrategia metodológica eminentemente cualitativa.

Se propone analizar las representaciones sociales sobre la situación problema-solución del saneamiento ambiental en tres asentamientos humanos. Se trata de elementos que permiten comprender el comportamiento de los actores durante la gestión del saneamiento ambiental y constatar así la brecha de implementación de estas

políticas en algunos casos seleccionados de la realidad costarricense (Araya 2002).

La presente investigación parte de un estudio previo del marco institucional del saneamiento ambiental en asentamientos humanos (Chamizo 2009). El mismo revisó una abundante normativa formal y tomó en cuenta entrevistas con informantes claves del nivel político-normativo y gerencial. Se distinguen así los siguientes escenarios o instituciones: agua para consumo humano y residuos líquidos y sólidos. Así mismo, se incorporan otros espacios de gestión o instituciones que no es posible separar de los riesgos que afectan la salud y se relacionan con la satisfacción de necesidades a nivel comunal: el ordenamiento territorial y la evaluación del impacto ambiental, así como la atención de la salud en el primer nivel.

La metodología planteada es eminentemente cualitativa toda vez que se intenta comprender la conducta de actores que forman parte de una red. La conducta está ligada a representaciones de la realidad y esto a su vez refleja conceptos y valores formados en el tiempo, pero también intereses, capacidades, roles y relaciones de poder (Araya 2002).

Se realizaron treinta entrevistas con informantes claves en los tres asentamientos seleccionados. Se seleccionaron siguiendo criterios cualitativos y los principios de selección por "bola de nieve". Posteriormente se llevó a cabo un análisis de contenido que permitió decodificar el discurso en torno a cuatro categorías de análisis fundamentalmente: problema de saneamiento ambiental, estrategia de atención del saneamiento ambiental, roles asumidos y preferencias de los actores.

Las entrevistas fueron grabadas bajo el consentimiento de los informantes y transcritas protegiendo la identidad de las personas involucradas. Los textos fueron introducidos en el programa de análisis cualitativo Atlas Ti que permitió la codificación simple. Las salidas de los segmentos de texto según códigos identificados se ubicaron en matrices de comparación para cada asentamiento, lo que permitió la codificación axial el análisis cualitativo (Strauss & Corbin 1990). El análisis de contenido estuvo orientado bajo los principios de la Teoría de Representaciones Sociales y la Teoría Fundamentada que privilegian los procesos inductivos del conocimiento científico.

La Teoría de Representaciones Sociales supone que la formación de conceptos, valores, normas y finalmente la práctica de los actores sociales está ligada íntimamente a la realidad material. Este es un mundo de significados que debe ser explorado para comprender el comportamiento. Así mismo, la Teoría de Representaciones Sociales parte del criterio que es a partir de la observación de la realidad

social que deben emerger los conceptos, las relaciones entre conceptos, la teoría que permite su comprensión.

El estudio de casos múltiple se enfocó en los tres asentamientos aunque partió del análisis contenido del marco normativo formal vigente. Se estudió el proceso de formación de representaciones sociales durante la gestión del saneamiento ambiental en tres asentamientos humanos con contextos geográfico-poblaciones diferentes. Se parte del análisis comparativo entre asentamientos con el propósito de constatar la influencia que tiene la realidad material y el contexto ambiental en la formación de representaciones sociales (Araya 2002). También se tomó en cuenta el rol de dos grupos de actores: las asociaciones de vecinos, con perspectivas diferentes sobre la construcción social del problema-solución y las organizaciones del Estado que proveen servicios y los regulan.

La metodología de estudio de caso y particularmente el análisis de casos múltiples supone que el contexto que sirve de escenario a cada caso, es una categoría que aporta de manera muy notable a la comprensión del objeto de estudio. En la presente investigación, el contexto geográfico-poblacional de los asentamientos con sus determinantes ambientales y sociales, contribuye a comprender la dinámica de los actores y por lo tanto el proceso de gestión.

La síntesis de los hallazgos de los estudios de caso se logra a partir de la comparación múltiple, es decir, consiste en comparar un caso con un entorno y con otros casos en otros entornos (Yin 1988). Para comprender los procesos decisionales se necesita analizar la relación interactiva y dialéctica entre la estructura de la red y los actores que operan dentro de ella, pero también entre la red y el contexto donde se generan las reacciones de los actores (Zurbriggen 2005).

Así mismo, la selección de los casos obedeció en primer lugar al contexto de asentamientos humanos que estuviesen en el momento de la investigación, llevando a cabo procesos de gestión del saneamiento ambiental definidos por sus habitantes ("desde abajo"), esto con el propósito de constatar la movilización de actores frente a un problema ambiental y sociopolítico. En segundo lugar, los casos seleccionados deberían marcar diferencias y por lo tanto variaciones en la situación del contexto ambiental y social que posibilitara la comparación y el análisis. Esta última condición se logró a partir de la selección de asentamientos ubicados en condiciones geográficas diversas: Gran Área Metropolitana, en la zona Huetar Atlántica y en la zona Norte del país.

La presentación de los resultados bajo la metodología cualitativa se integra, debido a la naturaleza inductiva del método, con la discusión. Se presentan los resultados más relevantes acompañados de algunas citas textuales

seleccionadas como evidencia y muestra de los segmentos de texto que sirvieron de base en el análisis.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación se describe de manera breve el contexto socioambiental de los tres asentamientos humanos objeto de estudio, posteriormente se presentan algunos de los principales hallazgos derivados del estudio de casos múltiples.

El asentamiento de La Europa se localiza en la provincia de San José, en el cantón de Curridabat, distrito segundo de Granadilla. Las dimensiones de su territorio son 8092.93 metros cuadrados con una población de 200 familias. Es una comunidad consolidada y legalizada, promovida por el Instituto Mixto de Ayuda Social hace cerca de 20 años. (Picado 2007). Desde el año 2003 aproximadamente, el comité organizado de vecinos se ha encargado de llevar a cabo acciones de desarrollo comunal con mano de obra propia de los vecinos, es así como se dota a la comunidad de calles, aceras, cordón y caño, cajas de registro, desagües de aguas pluviales y residuales.

La comunidad de San Martín se localiza en la vertiente atlántica de Costa Rica, en la provincia de Limón, en el cantón de Pococí, distrito de Jiménez. Cuenta con un total de 174 viviendas ubicadas en 158 lotes. Se trata de un asentamiento creado por el IDA a partir del año 1997, cuando se compraron dos fincas cuyos terrenos fueron parcelados para asignar a familias de bajos ingresos que a su vez habían invadido otros terrenos. (Trejos 2007). El asentamiento que presenta serios problemas de disposición de residuos líquidos se abastece de agua de pozo pero además se ubica en una zona de notable importancia hidrogeológica para los acuíferos de Guápiles y Jiménez. Se establece sobre abanicos aluviales que influyen sobre los acuíferos mencionados, con un nivel freático cercano a la superficie y topografía plana, condiciones que constituyen una amenaza por contaminación del agua para consumo humano (PRODUS 2006).

La comunidad de San Vicente se localiza en el cantón de San Carlos, aproximadamente a 12 kilómetros al sureste del distrito de Ciudad Quesada. Está ubicado entre los Cerros Platanar y Porvenir, los cuales son parte del Parque Nacional del Agua Juan Castro Blanco, el caserío se formó a comienzos del siglo XX, emplazado a 1600 msnm, originando fincas dedicadas a la producción de leche y sus derivados, así como a la agricultura de hortalizas como lechuga, repollo, brócoli, zanahoria, arracache, remolachas, entre muchos otros más. La producción agropecuaria es en la actualidad comercializada principalmente en Ciudad

Quesada y en menor proporción en San José (Comunidad de San Vicente 2005), sus problemas fundamentales de saneamiento están asociados a la contaminación del agua para consumo humano.

Representaciones sobre el contexto de saneamiento ambiental

Los significados que tiene el problema de saneamiento para los actores involucrados en cada uno de los casos analizados es diferente de acuerdo a su posición en torno al problema en cuestión. La variación de las opiniones más significativas se produce cuando se compara a las organizaciones de vecinos directamente encargadas de solucionar el problema en representación de la comunidad.

Las organizaciones de vecinos evidencian un fuerte compromiso con la solución del problema, resultado de un largo proceso de trabajo en torno al mismo, sin poder mostrar aun resultados. Establecen niveles de prioridad de acuerdo a la gravedad de la situación en cada contexto ambiental específico: el manejo de residuos líquidos para La Europa, el agua para consumo humano en San Martín y en San Vicente.

Para los vecinos de la Europa y San Martín, el problema de saneamiento se representa de manera clara a través de los siguientes segmentos de texto de las entrevistas realizadas:

“Entonces ha habido ese problema, y un problema que también estamos jalando más adelante, es una contaminación enorme, verdad, entonces por ahí hay varias propuestas. Una de ellas es volver a sembrar tuberías en toda la Europa para tratar esas aguas”.. 07-org-eur (La Europa)

“Aquí en el barrio. Hemos luchado mucho, como ahora usted nos está preguntado, nosotros tenemos como un mes y resto de estar luchando para meter tuberías de agua potable. Hemos ido a ver a cada una de las personas importantes” ..03-org-sma (San Martín)

Una representación de la relación problema-solución diferente, se presenta en el siguiente segmento de texto resultado de una entrevista hecha en San Vicente:

“...por la comunidad, sino era hacer algo que le diera un repunte a las actividades de la comunidad. Entonces era como darle un valor agregado a las fincas ganaderas de la comunidad, porque actualmente la cooperativa tiene como proyecto convertir las fincas agrícolas, las fincas agropecuarias en unidades productivas turísticas, no simplemente en unidades productivas agropecuarias. No es simplemente producir leche y producir lechuga y arracache, sino que esto tiene un valor agregado que significa turismo.” 03-org-svc (San Vicente)

En los tres casos estudios de caso, las organizaciones de vecinos se representan la solución al problema de saneamiento ambiental como una cuestión de transferencia de tecnología ambiental y acceso a recursos para desarrollarla. Esta representación es más clara en los casos de La Europa y en San Martín que en San Vicente. En San Vicente el problema de saneamiento ambiental lo vinculan al proceso de desarrollo local y al manejo sostenible de los recursos naturales; probablemente porque su contexto geográfico es el de un asentamiento rural concentrado en el que la población vive, trabaja en el entorno y se sirve de sus recursos naturales a diferencia de La Europa y San Vicente que por su naturaleza periurbana funcionan más como asentamientos dormitorios.

Es probable que el vínculo entre saneamiento ambiental y desarrollo que hacen los vecinos de San Vicente, los haya llevado a visualizar su situación como un problema de gestión de políticas públicas, de ahí su preocupación por diagnosticar, planificar, regular el espacio. Esto los conduce a tener una representación problema-solución más compleja que en el caso de La Europa y en San Martín, quienes representan el problema-solución como favores, relaciones personales con autoridades, no como instituciones más estables que aseguren soluciones a futuro. Así mismo, la representación del saneamiento ambiental en San Vicente tiene que ver con integralidad, autonomía, sostenibilidad en el tiempo e instituciones, en tanto en San Martín y La Europa, con fragmentación, dependencia, tiempo presente y personas.

Frente a las representaciones que hacen los vecinos, las organizaciones del Estado en primer lugar evaden responsabilidades que descargan en el pasado o en otros actores. Así mismo, sus propuestas de solución son parciales y desde la especialización que tiene cada organización, lo que impide la atención de la complejidad del problema. No se identificaron antecedentes de trabajo coordinado de los actores del Estado de manera permanente para atender la complejidad de los problemas de saneamiento ambiental, en ninguno de los asentamientos.

En las siguientes muestras de segmentos de texto es posible constatar la representación que se hace del saneamiento ambiental desde las organizaciones del Estado y los gobiernos locales:

“En La Europa uno excava y al metro hay agua y entonces eso es igual para todo Granadilla. Incluso yo diría que le problema de la Europa es bastante menos que en otras comunidades de Granadilla.” 12-org-eur (La Europa)

...“pero siento que en esos casos ha sido el problema económico que tanto del costo inicial de la conexión,

como después la mensualidad, que no es muy caro, ahorita por 15 metros cúbicos, la tarifa básica anda alrededor de 2650. Y si es un promedio de los 30 metros cúbicos puede andar alrededor de los 4 000, 4 500 colones... 4-org-sma (San Vicente)

...“los principales problemas que tenemos aquí es que no hay alcantarillado sanitario, y lo que hacen es que lo drenan hacia el alcantarillado pluvial y se dan las denuncias, son problemas entre vecinos y es el caso de que hay una urbanización y están todas las casas pegadas y el vecino de abajo denuncia al de arriba por el problema y tenemos que hacer con tinciones al agua para ver cual casa es. 02-org-svc (San Vicente)

Para las organizaciones del Estado, las soluciones son de carácter económico, tecnológico, muy puntual hacia un aspecto específico del saneamiento ambiental y no dependen de las relaciones entre actores o del papel de las organizaciones de vecinos. Es decir, los vecinos de los asentamientos solo pueden generar problemas, pero no soluciones: esto es más claro en el caso de San Martín en el que los vecinos no se conectan al acueducto y prefieren tomar agua contaminada de los pozos, o en el asentamiento de La Europa sobre el que se cree que los vecinos no serían capaces de manejar sus propios residuos líquidos.

La discusión merece un mayor nivel de detalle para su mejor comprensión, particularmente sobre los escenarios de gestión del saneamiento ambiental, tema que se aborda a continuación.

Representaciones sobre los escenarios de gestión del saneamiento ambiental

A continuación se caracterizan las representaciones sociales que definen el quehacer en materia de saneamiento ambiental desde la perspectiva de los cuatro escenarios de gestión definidos así como el rol de la rectoría de la salud y otros actores claves. El Cuadro 1 muestra los segmentos de texto más representativos.

Los principales rasgos sobre los escenarios de gestión del saneamiento ambiental que se deducen de la codificación y que se ha ejemplificado en el Cuadro 1 se esquematizan en la Figura 1.

Las representaciones que definen a cada uno de los escenarios de gestión se establecen en torno a la prestación de un servicio que resulta ineficiente en los asentamientos. Las representaciones en general resultan reducidas de manera coherente con la especialización y preferencias técnicas de cada uno de sus actores claves:

- La ordenación del territorio es un problema técnico de la municipalidad que poco tiene que ver con el

CUADRO 1

Segmentos de textos de las entrevistas con informantes claves según escenarios de gestión del saneamiento ambiental.

Gestión del impacto de la actividad socioeconómica

“Bueno, nosotros tenemos varios escenarios en relación al plan regulador. Uno tiene que ver con una inclusión de una serie de reglamento ahí que le hicieron falta. Y que pretendemos sean heredados por el nuevo plan regulador, pero que no podemos esperar a modificar este plan regulador para tenerlos”. 12-org-eur

“Entonces no existe la cultura. Es algo que hay que trabajar mucho para que la gente aprenda a participar más activamente lo que es estas comisiones, para que la gente pueda exigir también sus derechos y también proponer promociones”. 1-org-sma

Gestión del agua para consumo humano

“Yo siento que nosotros mismos estamos propiciando, los famosos pozos cuyo vínculo con los sistemas de drenaje de aguas negras es claro y otras fuentes de contaminación. Si todavía hay aquí en bodegas. Aquí todavía vienen a pedir bombas porque la mayoría de la gente no es consciente del problema.” 1-org-sma

“Sí. Nosotros tenemos la particularidad, y yo sé que usted comparte ese asunto, nosotros los ticos somos muy particulares, verdad, cuando las cosas son propias las cuidamos un poquito más, cuando no “ah no, eso lo hace el vecino” y ahí va pasando y volvemos a que ese tanque séptico común nadie lo vuelve a ver.” 11-org-eur

“Bueno, el problema está en que la gente no quiere pagar, es más fácil tener el pozo cerca porque no tienen que pagar el servicio para que les coloquen ahí la red”. 1-org-sma

Gestión de residuos sólidos

“..nosotros venimos y lo limpiamos, porque usted sabe que todo hay que accionarlo, para que vengan a limpiar hay que mandar una carta. Lo vienen y lo limpian.” 09-org-eur

Atención de la salud en el primer nivel

“No ha sido mucho el cambio y es que las personas siguen reclamando atención a la morbilidad; atención a padecimientos agudos y atención a padecimientos crónicos. Esos son los principales reclamos de la población a pesar del cambio del modelo. Ha costado y ha sido un proceso lento pero creo que la gente está entendiendo de que se trata”. 01-org-eur

“Generalmente organizamos lo que nosotros llamamos como ferias de la salud, que esa podría ser una idea para desarrollar en este lugar. En las ferias de la salud generalmente lo que se hace, se llevan equipos de micrométodos especiales para tomar glicemias y se educa a la gente...” 06-org-sma

saneamiento ambiental. Aplica solo a los espacios urbanos y periurbanos, no en espacios rurales como el caso de San Vicente.

- La gestión del agua para consumo humano se resuelve dentro del acueducto, no se vincula a los problemas de disposición de residuos y no se ve en el contexto de una cuenca hidrográfica.
- La gestión de residuos sólidos es un problema de disposición de la “basura”, no relacionado con hábitos de consumo o con la idea de que puede ser reaprovechada. No se relaciona con el concepto de residuos sólidos.
- La atención de la salud en el primer nivel se reduce a atender la enfermedad o a educación en torno a enfermedades prioritarias y sus factores de riesgo, no con determinantes ambientales y hacia la promoción de la salud.

El reduccionismo con el que se abordan los escenarios de gestión del saneamiento ambiental fragmenta la construcción social de su complejidad, lo que termina afectando su atención integral con eficiencia y sostenibilidad ambiental. No existe un vínculo claro entre el territorio y su funcionamiento ambiental como un determinante del problema de saneamiento, y tampoco de las condiciones de vida de sus habitantes con la salud. Esto quiere decir, que no se es posible recuperar como parte del problema el funcionamiento del sistema ambiente-salud, más allá de la situación concreta del servicio de agua o de los residuos sólidos.

Las representaciones fragmentadas de la realidad del saneamiento ambiental, en mayor medida en los asentamientos de La Europa y San Martín, son promovidas por

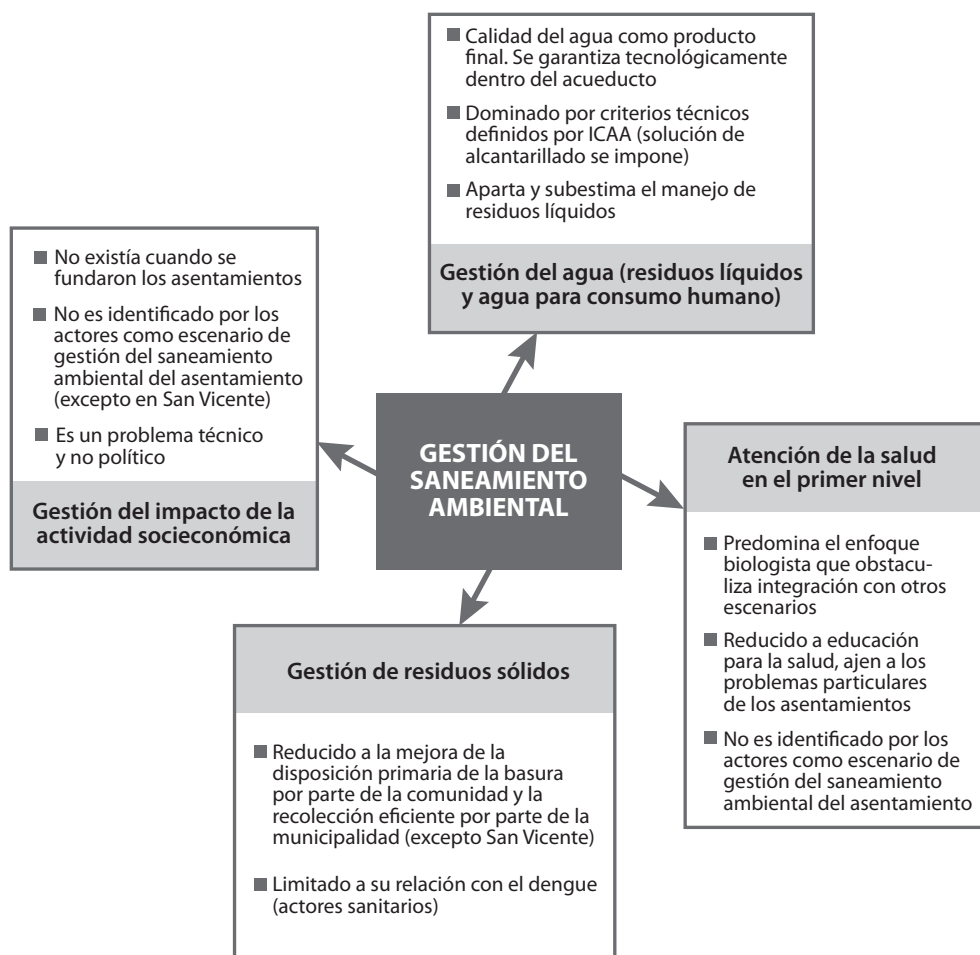


FIG. 1. Representaciones de los escenarios de gestión del saneamiento ambiental.

las propias organizaciones del Estado que carecen de una orientación coordinada para el trabajo en red.

Las representaciones que se forman sobre el saneamiento ambiental no reconocen la complejidad del problema y se separan de la relación ambiente-saneamiento-condiciones de vida, supuestos comprometidos desde la cumbre de Rio de Janeiro en 1992.

Consideraciones finales

El diseño de estudio de casos múltiples ha contribuido a la comprensión de las representaciones sociales sobre el saneamiento ambiental en asentamientos humanos. La categoría contexto geográfico-poblacional permite constatar diferencias entre las definiciones que hacen las

organizaciones de vecinos sobre la situación problema-solución en cada asentamiento abordado.

En el caso de los asentamientos peri-urbanos los problemas de saneamiento se particularizan y se simplifican a problemas con el agua o los residuos sólidos que demandan soluciones eminentemente técnicas que debe ofrecer un proveedor de servicios. La solución, a pesar del tiempo transcurrido y la gravedad del problema a enfrentar, la asocian a relaciones personales, gestiones de carácter técnico que se deben realizar y favores puntuales en el tiempo.

Muy diferente representación sobre la gestión del saneamiento ambiental se constató en un contexto rural a pesar de padecer problemas similares de saneamiento ambiental. En este caso, más allá de la solución técnica, se visualiza como un problema socio-espacial que demanda

procesos de planificación estratégica, la gestión de regulaciones territoriales con la participación de una red de actores y el enfoque hacia la mejora integral de las condiciones de vida con sostenibilidad. Es probable que los vínculos más explícitos entre los recursos naturales y el ambiente habitacional y al mismo tiempo laboral, les permite conformar una noción mucho más clara de condiciones de vida y sostenibilidad ambiental.

Frente a la diversidad de representaciones sobre saneamiento ambiental, las percepciones y roles de las organizaciones del Estado y los gobiernos locales es siempre la misma. Se trata de un problema técnico que demanda una atención especializada, con un enfoque paternalista, fragmentado de la realidad de las condiciones de vida y que le asigna a la sostenibilidad ambiental un papel secundario.

La formación de las representaciones sociales sobre el saneamiento ambiental se asocia a los procesos de gestión del conocimiento en torno a la situación problematización. Se trata por un lado de procesos limitados, muy carentes de información técnica que dificulta la toma de decisiones y la comprensión de los vínculos entre el contexto ambiental-condiciones de vida-salud, y por otro, son procesos racionales en manos de técnicos y muy cerrados a la interacción entre actores. Se asigna de esta forma valores de manera autoritaria que no favorecen la búsqueda de soluciones equitativas, sostenibles ambientalmente y eficientes.

El poder en manos de los técnicos que actúan bajo la racionalidad de su especialización y la individualidad de su organización proveedora de servicios no propicia la construcción colectiva del conocimiento y el trabajo en redes de actores que demanda la complejidad de los problemas de saneamiento ambiental en cada asentamiento. Los valores asignados desde esta perspectiva representan un obstáculo para el abordaje integrado del ambiente y la utilización del capital social colectivo a favor de las condiciones de vida y la salud.

A pesar de que el concepto de salud como producción social ha sido planteado como fundamento de las políticas de salud del país, continua dominando el modelo de gestión burocrático con elementos del Nuevo Gerencialismo Público. La asignación de valores autoritariamente que se produce desde el sector técnico y el gerencial contradice el principio de producción social en la práctica y sesga las iniciativas que emergen desde "abajo", fomentando la insatisfacción de necesidades básicas, la inequidad y la insostenibilidad ambiental.

AGRADECIMIENTOS

El autor reconoce el apoyo del Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South: Research Partnerships for Mitigating Syndromes of Global Change, co-financiado por Swiss National Science Foundation (SNF) y la Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Se reconoce el apoyo brindado por el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica.

REFERENCIAS

- Araya, S. 2002. Las representaciones sociales: ejes teóricos para la discusión. Cuaderno de Ciencias Sociales: 127-156.
- Chamizo, H. 2009. Los nuevos desafíos de la puesta en práctica de las políticas de saneamiento ambiental en Costa Rica. Población y Salud en Mesoamérica 7: 1-20.
- Comunidad de San Vicente. 2005. Comunidad de San Vicente. (www.sanvicentecr.blogspot.com; consultado 11 de septiembre, 2009)
- Dourejeanni, A. 2000. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable. CEPAL. Santiago de Chile.
- Fleury, S. 2003. Reforma del Estado. Revista Instituciones y Desarrollo 14: 81-122.
- Grindle, M., & J. Thomas. 1991. Public Choices and Policy Change. The political economy of reform in developing countries. The Johns Hopkins University, Londres, Inglaterra.
- Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuática. 2006. Saneamiento Ambiental Centrado en el Hogar (HCES). EAWAG. Ginebra, Suiza
- Klijn, E. 1998. Policy Networks, p. 370-432, In: Kickert, W. & J. Koppenjan. Managing Complex Networks. Sage, Londres, Inglaterra.
- Marsh, D. 1998. Comparing policy networks. Public policy and management. Open University, Philadelphia, E.E.U.U.
- Morin, E. 2007. Introducción al pensamiento complejo. Gedisa, Barcelona, España.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2007. Comisión on Social Determinans of Health. Civil Society Report, Ginebra, Suiza.
- Peters, G. 2003. El nuevo institucionalismo. Ciencia Política, Barcelona, España.
- Picado, J. 2007. Plan de saneamiento ambiental para el tratamiento de las aguas residuales de la comunidad La

Europa en Curridabat. Proyecto de Graduación Escuela de Ingeniería en Construcción, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Cartago, Costa Rica.

PRODUS. 2006. Diagnóstico del Plan Regulador de Pococí. Inédito, San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica

Simon, H. A. 1957. Administrative behavior: study of decision-making process in administrative organization. Free, Nueva York, E.E.U.U.

Strauss, A. & J. Corbin. 1990. Basics of qualitative research: Grounded Theory procedures and techniques. Newbury Park-London-New Delhi: Sage, Londres, Inglaterra.

Trejos, J. 2007. Diagnóstico y soluciones a los servicios de saneamiento ambiental en la comunidad de San Martín,

ubicada en Jimenez de Pococí. Informe final del Proyecto de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil. Facultad de Ingeniería, Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica

Weitzenfeld, H. 1996. Evaluación del impacto en el ambiente y la salud. Centro Panamericano de Ecología Humana y Salud. D.F. México, México.

Yin, K. 1988. Case study research. Design and Methods. London: Sage Publications, Londres, Inglaterra.

Zurbriggen, C. 2005. Estado, Mercado y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. Tesis Doctoral, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania.