

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

# Costa Rica, el agua en disputa: una contextualización necesaria

**Costa Rica, Water in Dispute: A Necessary Contextualization**

**Costa Rica, l'eau en litige: une contextualisation nécessaire**

Byron Renato Barillas-Girón \*  
<https://orcid.org/0000-0002-4659-9827>

Recibido: 29 de mayo de 2023 || Aceptado: 11 de octubre de 2023

\* Máster en Criminología por la Universidad Estatal a Distancia (UNED), de Costa Rica. Bachiller y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional, de Costa Rica. Profesor e investigador de la Cátedra de Sociología de la UNED. Profesor de educación y psicología de la Universidad de Costa Rica. Correo: bbarillas@gmail.com



**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo visibilizar el proceso de institucionalización, participación y conflicto social en torno a la gestión y manejo del agua potable en Costa Rica y estima como punto de arranque la segunda década del siglo XX, la cual discurre hacia la construcción de un eficaz modelo centralizado-descentralizado a partir de la década de 1970. Dicho proceso es analizado mediante la identificación de tres periodos históricos diferenciados mediante los cuales se pretende explicar el *continuum*, cambios, vacíos y conflictos de intereses del modelo de gestión del agua y su marco jurídico. El principal hallazgo es mostrar o poner en evidencia que la participación comunitaria bajo el mencionado modelo de gestión centralizado-descentralizado, aún vigente, ha garantizado la protección del agua para el bien común y parece ser, hasta ahora, una coraza legal-institucionalizada que impide la privatización del líquido vital. Se concluye que los intentos de privatizar la disponibilidad del agua potable con fines comerciales, no ha conseguido distorsionar la función social del Estado, la cual es proteger y garantizar el agua como un bien público.

**Palabras clave:** administración local del agua, gestión pública en torno al agua, modelo institucionalización centralizada-descentralizada, participación social.

**Abstract:** This article aims to shed light on the process of institutionalization, participation, and social conflict regarding the management of drinking water in Costa Rica. It takes the second decade of the 20th century as its starting point, leading towards the construction of an effective centralized-decentralized model from the 1970s. This process is analyzed by identifying three distinct historical periods, through which the article seeks to explain the continuum, changes, gaps, and conflicting interests of the water management model and its legal framework. The main finding highlights that community participation under the mentioned centralized-decentralized management model, still in force, has ensured the protection of water for the common good. It appears to be, up to now, a legally institutionalized shield preventing the privatization of this vital resource. The conclusion is that attempts to privatize the availability of drinking water for commercial purposes have not succeeded in distorting the social function of the State, which is to protect and guarantee water as a public good.

**Keywords:** Centralized-decentralized institutionalization model, local water administration, public water management, social participation.

**Résumé:** Cet article vise à rendre visible le processus d'institutionnalisation, de participation et de conflit social lié à la gestion et à la distribution de l'eau potable au Costa Rica. Il prend comme point de départ la deuxième décennie du XXe siècle qui mène à la construction d'un modèle efficace centralisé-décentralisé à partir des années 1970. Ce processus est analysé en identifiant trois périodes historiques distinctes pour expliquer la continuité, les changements, les lacunes et les conflits d'intérêts du modèle de gestion de l'eau et de son cadre juridique. La découverte principale consiste à mettre en évidence que la participation communautaire sous le modèle de gestion centralisé-décentralisé, toujours en vigueur, a garanti la protection de l'eau pour le bien commun. Jusqu'à présent, il semble être une protection légale-institutionnalisée empêchant la privatisation du liquide vital. On a conclu que les tentatives de privatisation de l'accès à l'eau potable à des fins commerciales n'ont pas réussi à déformer la fonction sociale de l'État, qui est de protéger et de garantir l'eau en tant que bien public.

**Mots-clés:** gestion locale de l'eau, gestion publique de l'eau, modèle d'institutionnalisation centralisé-décentralisé, participation sociale.

## Introducción

Este trabajo constituye una tarea pendiente que refleja de forma condensada el recorrido histórico que contextualiza los resultados fácticos obtenidos del proceso de investigación al cual se adscribe dicho recorrido. No se pretende, sin embargo, exponer la historia sobre la distribución y el uso del agua o el tema del alcantarillado en Costa Rica, sino captar medidas trascendentales de política pública, así como procesos de gestión y de organización comunal en torno al agua.

El modelo de gestión del agua con participación social y en particular la organización local comunitaria que concatena dicha gestión, es el resultado de una concepción de política pública que tiende gradualmente a articular la centralización y descentralización controlada del recurso hídrico para consumo humano y productivo por parte del Estado, mediante la institucionalización de la participación comunitaria que se expresa en dos tipos de organización local diseñados para administrar la distribución del agua como bien social. El primero, institucionalizado bajo el nombre de Acueductos Rurales y el segundo, amplía su cobertura hacia las áreas urbanas bajo la denominación de Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS), vigentes actualmente.

Para efectos de ordenar y situar el análisis de la información recopilada, se proponen tres períodos históricos que permiten diferenciar cambios relevantes y entrecruzamientos entre uno y otro periodo con relativa vigencia hasta la actualidad, los cuales son caracterizados de forma sintética en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**Períodos históricos sobre las políticas y gestión del agua en Costa Rica**

Periodo	Denominación	Sector informal
1920-1960	Carácter social del agua	Gestión compartida. Conflicto interinstitucional. Participación social autónoma.
1960-2001	Politización e institucionalización del agua	Modelo de gestión centralizada y descentralización conveniente. Conflicto y cooptación de la participación social.
2001 en adelante	La disputa por el agua en ascenso.	Continuidad y ambigüedades del modelo anterior. La inconclusa Ley de Aguas y conflicto de intereses en juego.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada, 2023.

## Metodología

El contexto sociohistórico que ofrece este artículo se deriva del esfuerzo investigativo con un equipo de docentes-investigadores, que conjuga las primeras reflexiones teóricas y empíricas resultantes del proyecto de investigación, originalmente titulado «Gestión del Agua y Acueductos Rurales en Costa Rica», desarrollado en su primera etapa, desde la Cátedra de Sociología y la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Dicha investigación se orientó bajo el método cualitativo de investigación y un enfoque sociopolítico, en donde la selección y análisis documental se complementó con un trabajo de campo inicial que constituyó un insumo importante de criterios para el análisis. La ejecución del proyecto se llevó a cabo en dos etapas; la primera, entre 2011 y 2012, en la que se inscribe el artículo, y la segunda, entre 2013 y 2018, centrada en indagar experiencias locales en la gestión del agua. En todo caso, la finalidad original del proyecto consistió en analizar el modelo de gestión institucional del agua, mediante el cual se crean los acueductos rurales con participación comunitaria, y establecer su vigencia, puntos de ruptura y reorientación.

## Estrategia metodológica

La primera etapa del proceso de investigación, citado en líneas anteriores y que constituye el insumo base de este artículo, se orientó básicamente a la revisión y análisis de fuentes bibliográficas, así como la indagación de actores o informantes clave que pudiesen contribuir a una mejor comprensión de intencionalidades, posiciones políticas y elementos contextuales necesarios de establecer en torno al desarrollo del modelo de gestión del agua en ciernes.

En ese sentido, por una parte, para el análisis de libros, artículos y documentos hemerográficos se utilizaron las siguientes técnicas documentales: hojas de resumen, análisis de contenido, mapas conceptuales y cuadros sinópticos para establecer hilos históricos. Por otra parte, se recurrió a la muestra de expertos, que, como bien señala Hernández Sampieri et al, son útiles «en estudios cualitativos y exploratorios para generar (...) materia prima del diseño (...) de instrumentos de indagación en los temas de interés»<sup>1</sup>. En este caso se entrevistó a un funcionario del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), conocedor de toda la normativa y las funciones de este Ministerio respecto a los recursos hídricos del país; además, a un representante de la Alianza Nacional por el Agua, activista por la defensa del agua de las comunidades y partícipe de la iniciativa popular de la propuesta legislativa sobre Ley Integral del Recurso Hídrico. Así mismo, se recurrió a muestras por conveniencia de informantes disponibles a los cuales se tenía acceso y respondían al perfil requerido<sup>2</sup>, es decir, con larga trayectoria en acueductos comunales por convenio de delegación por parte del Sistema Nacional de Acueductos y Alcantarillados y experiencias de lucha en defensa del vital líquido. Para el abordaje de estos actores clave en el plano local, se diseñaron e implementaron entrevistas abiertas y semiestructuradas a cinco personas vinculadas a un acueducto rural (en un caso) y las demás en calidad de directivos en alguna ASADA en Alajuelita, Palmares, Naranjo y Guápiles. Por otra parte, se realizó una observación no estructurada en la ASADA Dulce Nombre de Naranjo debido a vínculos personales de confianza con su presidente, Manuel Montoya, quien facilitó y permitió, en una caminata de varias horas, vivenciar el recorrido del agua desde el Cerro el Chayote, zona de recarga, hasta las instalaciones para distribución local.

<sup>1</sup> Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la Investigación* (México: McGraw-Hill Interamericana, 2007), 566.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, 571.

Clarificada la metodología y previo a describir la secuencia histórica en ciernes, se considera pertinente plantear un breve marco teórico particularmente centrado en la definición de dos conceptos básicos que, de una u otra manera, ocupan la atención como puntos de referencia sobre el rumbo del recurso hídrico en el país, siendo estos la política pública y la gestión pública.

## Políticas públicas

La definición de políticas públicas es bastante polémica y no parece existir consenso al respecto; por ende, de los diversos enfoques y definiciones se retoman algunas que hacen importantes caracterizaciones del concepto.

Un aspecto que se considera central en la definición de políticas públicas hace relación con «un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos que pueden afectar a determinados grupos o individuos»<sup>3</sup>.

Por su parte Larrué<sup>4</sup> las define como una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de *grupos que conforman blancos*, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver<sup>5</sup>.

Relacionado con la definición anterior es útil enfatizar dos aspectos, identificados por Carlos García de León<sup>6</sup>, que caracterizan las políticas públicas:

- Las políticas públicas son decisiones oficiales que adquieren diferentes grados de coercitividad, asumidas por personas (autoridades, funcionarios) que pertenecen al sistema político administrativo;
- taxativamente, una política pública se puede expresar en leyes, planes, programas, regulaciones, presupuestos, servicios públicos, distribución de bienes públicos, adoptadas por organismos gubernamentales.

<sup>3</sup> Edith F. Kauffer Michel, «Las políticas públicas: algunos apuntes generales», *Revista Ecofronteras* 16 (2002): 3, <https://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465/463>

<sup>4</sup> Larrué Corine, *Analyser les politiques publiques d'environnement* (París: L'Harmattan, 2000), 20.

<sup>5</sup> Kauffer, «Las políticas públicas...».

<sup>6</sup> Carlos García de León Moreno, *Manual práctico de incidencia política* (Caracas: LACASSO, 2007) 11, <https://amanemena.org/wp-content/uploads/2019/08/Manual-practico-de-incidencia-politica.pdf>

Por su parte, y de manera general, Edith Kauffer hace distinción de tres grandes enfoques o modelos de análisis de las políticas públicas. Uno de los modelos de corte funcionalista, concibe al Estado como una ventanilla encargada de atender todas las demandas sociales. Otro de los modelos responde a enfoques marxistas y neomarxistas de la década de 1970, para los cuales el Estado se encuentra monopolizado por una determinada clase social o grupos específicos, lo cual limita su margen de autonomía y, por lo tanto, las políticas públicas son el reflejo de los intereses de los grupos dominantes. Un tercer enfoque denominado neocorporativista, se enfatiza en la distribución del poder y en las interacciones entre actores a través de la representación y de la organización de intereses sectoriales o categoriales.

A continuación, se retoman algunas reflexiones sobre el análisis de políticas públicas que contribuyen a situar este enfoque:

- Está diseñado para la atención de problemas colectivos en un entorno democrático;
- su mayor utilidad consiste en atender de forma efectiva problemas localizados y específicos en los que tanto el aparato público como la sociedad están interesados en avanzar; para América Latina es ajeno el enfoque con el que fue diseñado para entornos político-estatales de Estados Unidos.
- No obstante, en estrecha aplicación con el análisis institucional, puede contribuir significativamente al impulso del proceso de democratización del sistema político y al desarrollo de capacidades institucionales.

## Gestión pública<sup>7</sup>

La gestión es la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, de ese modo por gestión pública puede entenderse la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda. En la actualidad, esta capacidad debe ser ejercida tomando en cuenta dos elementos fundamentales: racionalidad y consenso. Son estos dos elementos los pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad y eficacia.

En otra aproximación al concepto, puede decirse que la gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para

<sup>7</sup> Memoria del Congreso «Gobiernos locales: el futuro político de México. Gestión y políticas públicas» (Jalisco: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 23 y 24 de setiembre de 2000).

la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos<sup>8</sup>.

Esta es una definición muy general que debe matizarse y concretar desde puntos de vista diferentes. Por ejemplo, al analizar la actividad pública es natural pensar en términos de las relaciones de poder que se establecen y de grupos sociales que actúan en instituciones determinadas, al ser objeto de estudio de la ciencia política y la sociología. También se puede enfocar en términos jurídicos y administrativos, por ejemplo, cuando se considera a la administración pública como una persona jurídica cuyos derechos y obligaciones se estudian por el derecho, pero cuando el interés está puesto en métodos de trabajo y organización interna de la gestión, entonces le concierne a las ciencias de la administración.

## Breve recorrido sociohistórico

Con el ánimo de encontrar explicaciones que contribuyesen a comprender mejor lo que ocurre actualmente con el manejo del recurso hídrico, se realizó un examen de antecedentes históricos sobre la gestión del agua potable en Costa Rica, por el cual se establecieron dos importantes precedentes: el papel de las municipalidades y lo relativo al conflicto, y la participación social. Estos precedentes, a la postre, resultaron de gran utilidad para ubicar ciclos que han sido delimitados o determinados a partir de «rupturas» históricas, referidas estas a un período de transición de un modelo de gestión estatal del recurso hídrico a otro, regularmente amparado en reformas jurídicas, en ciertas políticas públicas, como también cambios en la respuesta social o reconfiguración de la participación comunitaria o ciudadana.

En cuanto a los precedentes, el primero de ellos concierne a la administración del agua potable como un servicio público a cargo de las municipalidades, cuyo origen data del primer cuarto del siglo XIX y tiene vigencia hasta mediados del siglo XX. Respecto al papel de las municipalidades, es preciso indicar que, aún hoy, algunas de ellas conservan tal potestad y responsabilidad, pero lo cierto es que esa función proviene de una larga tradición municipalista heredada de la colonización española en América Latina<sup>9</sup>. El segundo precedente

---

<sup>8</sup> Emilio Albi et al, *Gestión Pública* (México: Ariel, 2000).

<sup>9</sup> El servicio público de agua potable es un servicio local por excelencia. Esta afirmación es confirmada en Costa Rica, ya que la autonomía municipal en materia de aguas fue ejercida durante la época de la Colonia y más adelante, sin interferencia alguna porque la municipalidad tenía a su cargo el desarrollo y avance de los pueblos y particularmente en materia hídrica, su función abastecedora del agua potable



está relacionado con los conflictos sociales por la distribución y uso del agua, en particular con la participación comunitaria. Un tercer precedente de suma importancia en términos de ordenamiento jurídico es la Ley de Aguas 276, creada en 1942 y aún vigente.

En Costa Rica, la participación comunal y específicamente las denominadas organizaciones comunales autónomas, se remontan a la segunda década del siglo XX y tienen su asidero jurídico en el Decreto de Estado N.º 3 del 21 de julio de 1920 durante el gobierno de Julio Acosta<sup>10</sup>, que les da vida y cobertura legal. Es a partir de tal decreto que se constituyen e inician su funcionamiento decenas de organizaciones con participación popular auténtica y autónoma, las cuales pronto comprenden que el marco legal del decreto solo les permitía participar en la higienización como soporte del poder local municipal, restringiendo su accionar en otros temas de la realidad nacional que les preocupaban.

Por lo anterior y no conformes con tal delimitación organizacional, varias de las primeras organizaciones en la década de 1920 cambiaron su nombre de Juntas Sanitarias Patrióticas, como las denominó el decreto, a llamarse Juntas Progresistas<sup>11</sup>, que ya para finales de esa década fueron tomando el carácter de movimiento comunal y popular autónomo, rebasan las competencias que disponía el decreto gubernamental y asumen un papel más activo y crítico, que inicialmente se canaliza como protestas ante las políticas municipales en torno al saneamiento, la distribución y cobro de tarifas del agua potable y luego trascienden como organizaciones críticas frente al poder central del Estado, prolongando su vida orgánica hasta inicios de 1980. Es entendible que ese ímpetu comunal produjera tempranamente la reticencia y celos políticos de partidos y gobernantes que veían en ellas un peligro para la estabilidad política, sobre todo por su accionar autónomo, con sus propios métodos de organización y de lucha.

En lo que respecta a la identificación de períodos demarcados por ciertas «rupturas históricas», se advierte un primer período que pone de relieve «el carácter social del agua», en el sentido de mostrarse como un articulador de organización social, poderes locales y creación de normativa para regular la gestión y uso de la

---

tiene su origen y asidero legal en la Ley de Organización Municipal de octubre de 1827, artículo 9: Administración e inversión de los caudales y el Decreto 161 del 1 de junio 1827.

<sup>10</sup> Jorge Cayetano Mora Agüero, *Producción Comunitaria en la Organización Comunal. Lucha por la autonomía y el progreso local* (Heredia: UNA, 1992), 24.

<sup>11</sup> El primero de estos casos, hasta ahora conocido, fue la junta creada, en ese momento, en la joven y activa población de Barrio México de la capital San José, en 1921.

misma, en el marco del naciente liberalismo independiente, con participación del gobierno central y las municipalidades en la administración del recurso hídrico hasta finales de la década de los años cincuenta sin una centralización excesiva.

Un segundo período, que puede definirse como una tendencia hacia la «politización e institucionalización del agua», tomando en cuenta el encadenamiento social y político que sienta las bases de la institucionalidad del Estado social de derecho costarricense y la centralidad en torno a los recursos hídricos.

Finalmente, se configura un tercer período vigente y en proceso de discusión y conflicto, que aquí se cataloga como una fase de «La disputa por el agua en ascenso», promovida y alentada por el neoliberalismo que conecta sus intereses globales (económicos y comerciales) con los intereses nacionales.

### **Primer período (1920-1962): carácter social del agua**

El largo período de influencia colonialista que delega en las municipalidades el desarrollo local, entre ellos el saneamiento y la administración de las aguas potables, culmina a principios de la década de 1970. Se ubica una ruptura en 1962, cuando «las municipalidades quedan obligadas a traspasar las propiedades e instalaciones del servicio de agua y cañería al SNAA<sup>12</sup>, creado para modernizar el sistema de acueductos y alcantarillados en todo el país mediante la centralización del servicio»<sup>13</sup>.

Para comprender el contexto, en las décadas de 1950 y 1960 había un grave problema social alrededor del agua, considerado un «problema crónico» durante esos años, ya que muchos barrios populares pasaban días sin recibir una gota de agua, como también por la mala calidad, pero sobre todo por las altas tarifas que el nuevo modelo centralizador e institucional del agua exigía a los contribuyentes a partir de 1962.

En relación con el conflicto comunal, entre 1950 y 1963 se da un crecimiento poblacional en el área urbana, un fenómeno propio de esas décadas en el continente latinoamericano impulsado por los procesos de urbanización capitalista, siendo Hatillo (actualmente un conjunto de barrios urbanos al sur de la capital San José) para el caso

---

<sup>12</sup> SNAA: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

<sup>13</sup> Patricia Alvarenga Venutolo, *De Vecinos a Ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica* (Heredia: EUNA, 2005), 120.

costarricense, el sitio donde dicho fenómeno se cuadruplicó durante ese período, lo que rebasó la capacidad de los gobiernos locales y el mismo gobierno central para dotarlos de agua, que ante cualquier aumento de tarifas aunque no fueran tan altas, los perjudicaba mucho, de ahí su presencia masiva en las protestas de esos años<sup>14</sup>.

El nuevo modelo de institucionalización del agua generó tal conflictividad, que la oposición se desplegó incluso fuera del Valle Central por parte de varias municipalidades e incluso diputados que se oponían a la medida del gobierno central y en contra de la nueva institución que centralizaba dicho servicio: el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SNAA). En resumen, fue un proceso de institucionalización centralizada del servicio de agua muy resistido, tanto por los entes municipales, pero fundamentalmente por las comunidades afectadas en aquellos años. La repercusión social en las nuevas condiciones de prestación del servicio fue que las comunidades perdieron capacidad de incidir directamente en la solución de los problemas de agua ante una «distante y gigantesca institución»<sup>15</sup>.

Hacia la década de 1970, el debilitamiento de la gestión municipal y el proceso de centralización para encarar la problemática del agua se había tornado sumamente conflictivo y una forma de apaciguar el conflicto social fue la creación, en 1965, del Programa de los Acueductos Rurales con participación comunal, mediante un reglamento emitido por el SNAA, que bien podría considerarse una paradoja, en tanto, constituía en la práctica un nivel de descentralización dentro de un marco institucional centralizador representado por el SNAA. Lo cierto es que con dicho programa se resolvía políticamente una de las demandas que motivaban las luchas por el agua ante el descontento por la centralización del servicio y la subida de tarifas por parte de la nueva institución.

Visto así, con la creación de los Acueductos Rurales se buscó bajar la presión social del movimiento comunal autónomo de las Juntas Progresistas que se venía consolidando específicamente alrededor del tema del agua, al mismo tiempo, se impide a esta organización seguir consolidando sus posturas político-ideológicas en una coyuntura de mucha efervescencia social continental como la década de 1970, exacerbada y politizada por los gobernantes de esa época tras el triunfo de la Revolución cubana, en 1959.

---

<sup>14</sup> Alvarenga, *De Vecinos a Ciudadanos...*, 121-122.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, 149.

De modo que, para el Estado, las Juntas Progresistas al ser organizaciones autónomas de raigambre e influencia comunal sobre las cuales no ejercían ningún control social, constituían un obstáculo y competían con el modelo institucionalizado de organización comunal participativa que se estaba construyendo en esa década, pero concebida desde un enfoque verticalista, paternalista y clientelar, el cual resultaría funcional a los intereses políticos y al sistema dominante.

Resumiendo, si bien el Programa de Acueductos Rurales se mostraba como una paradoja por su sesgo descentralizado, en realidad solo lo era en apariencia, pues tal descentralización si bien era real, no era contradictoria con el esquema del SNAA para entonces, sino, más bien, era lo «políticamente correcto» desde la perspectiva de la clase política gobernante mediante una bien pensada estrategia de descentralización controlada en la gestión y administración de la red de distribución del agua, que vendría a mediatizar los conflictos a partir de un enfoque de responsabilidad compartida. Al respecto, se puede identificar como principal fuente de conflicto para aquel momento el hecho de que el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), creado en 1961, en una acción centralizadora, vendría a asumir las potestades ejecutivas de ministerios y municipalidades en materia de agua, que incluía la construcción de infraestructura de acueductos y alcantarillados<sup>16</sup>.

A modo de cierre de este esbozo sobre la primera ruptura en la gestión del recurso hídrico, se desprende que el sentido de la creación del programa de Acueductos Rurales, bajo un enfoque implícito de responsabilidad compartida, sustentado en la participación y descentralización relativas, se tradujo en la fórmula idónea para debilitar los conflictos por el acceso al agua para consumo humano, mientras tanto, se garantizaba que la gestión sobre el uso del agua para actividades productivas quedara en manos del poder central y, por ende, la potestad absoluta de concesión y negociación entre la clase política gobernante y las empresas de agroexportación, industria y servicios.

## Segundo período (1960-2001): Politización e institucionalización del agua

Se ubica en la década de 1960, período en el cual se detecta un gradual desmoronamiento de la organización comunal autónoma

---

<sup>16</sup> Felipe Alpízar Rodríguez, *Poder y participación política en la gestión del agua en Costa Rica* (San José: ARLEKIN, 2014), 129.

sobre la cual el Estado no tenía control. Particularmente, se enuncian como autónomas las Juntas Progresistas, quienes ejercían una influencia beligerante en las comunidades. Por lo tanto, representaban un obstáculo para el modelo de organización comunal participativa que se estaba construyendo desde arriba, que sin duda sería afín a los intereses y concepción del sistema político dominante en proceso de consolidación.

Según Mora<sup>17</sup>, el período 1970-1978 representa el auge de una economía social reformista, paternal y estatizante, que es dominada por el Partido Liberación Nacional (PLN). Para una mejor comprensión, Mora divide dicho período en dos, uno que va de 1970-1974 y coincide con la gestión en el gobierno de José Figueres, y el otro entre 1974-1978 que corresponde con el gobierno de Daniel Oduber.

El primer subperíodo fue considerado, tanto por jerarcas y técnicos de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), como por estudiosos de los temas comunales como la «época de oro» de la organización comunal en Costa Rica, en el sentido que estuvo dotado de una *mística* y una actitud *positiva* por parte del equipo oficial, de tal forma que se caracterizó por un auge *cualitativo* y *cuantitativo* de la organización comunal y un esmerado apoyo material y técnico por parte del gobierno y de organismos internacionales<sup>18</sup>.

Otro elemento que permitió el éxito de la organización comunal oficial de este subperíodo fue la «politización» y «utilización» que se hizo de las organizaciones comunales, quienes no tuvieron la capacidad de mantener su autonomía al ser prácticamente cooptadas por la línea oficial que imponía el gobierno a través de DINADECO. Este proceso de cooptación derivó en detrimento de muchas asociaciones de desarrollo que se habían inscrito sobre las bases de las Juntas Progresistas, con lo cual dio lugar a un período de desgaste y su posterior desaparición. Al respecto, Valverde, Donato y Rivera<sup>19</sup> consideran que «la estructura institucional que se creó (DINADECO), le asegura al Estado en lo fundamental el control de las asociaciones»<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Jorge Cayetano Mora Agüero, *La organización comunitaria. Instrumento de la democracia costarricense* (Heredia: Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Planificación y Promoción Social, UNA, 1999), 47.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 48.

<sup>19</sup> José Manuel Valverde, Elisa Donato y Rolando Rivera, *Costa Rica: La democracia inconclusa* (San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones, DEI, 1989): 2.

<sup>20</sup> Mora, *La Organización Comunitaria...*, 12.

Por su parte, algunos rasgos del período 1974-1978, parten del hecho que, si bien hubo continuidad en cuanto al partido que administró el gobierno central, el PLN, se observó un cambio de orientación en «la filosofía política», pues ya no se siguió con la labor de «concientización» respecto a la realidad nacional<sup>21</sup> del período anterior; quizás en esta decisión influyó el hecho que en 1975, el programa comunal estatal fue absorbido por el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. La otra posibilidad sería que, al estar el programa comunal oficial ya muy consolidado, no era prioritario seguir la línea concientizadora que podría reavivar la disputa por la organización autónoma comunal que, aunque ya debilitada, aún funcionaba de forma paralela.

En concordancia con lo anterior, otro aspecto clave fue garantizar que las juntas directivas de las organizaciones comunales que se fueron sumando, debían ser manejadas, en mayor número, por el PLN. En cuanto al acceso a recursos, el mecanismo practicado fue el de canalizarlos por la vía de las llamadas partidas específicas destinadas a realizar las obras comunales, una práctica que le garantizaba al partido en el poder, seguir manteniendo el control social de las nuevas asociaciones comunales incorporadas.

De ahí que Mora<sup>22</sup> plantea que algunos estudios y ensayos importantes de sociólogos y economistas de la época revelan que los programas de Asignaciones Familiares y DINADECO como órgano ejecutor, fueron en exceso paternalistas, crearon dependencia del Estado, desmovilizando a los ciudadanos, a quien fueron convirtiendo en objeto en vez de sujeto de su desarrollo.

Se crea así desde la institucionalidad del Estado y su política social, las bases para ir construyendo en adelante un nuevo sujeto comunal pasivo, o cuando menos, dependiente del ala institucional; aunque sin lograrlo del todo, ya que en el reservorio comunal de sus experiencias de lucha, hay memorias y aprendizajes de los sectores populares, que ante los desafíos que ha venido planteando la sociedad costarricense en las sucesivas crisis económicas y sociales que irrumpen de la década de 1980 en adelante, reaparecen nuevas expresiones de organización y métodos de lucha, aunque a veces, más «defensiva» que proactiva, y sin la fuerza popular que aglutinaba el movimiento comunal autónomo de décadas atrás, específicamente en lo relacionado con las luchas por el agua.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, 55.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

Ahora bien, no puede dejar de subrayarse que, a pesar de las ambigüedades institucionales y conflictos, todo el período de centralización-descentralización estructurado durante el aquí denominado Segundo período (1960-2000), viene a constituir, por decirlo así, una fortaleza heredada que garantiza el acceso público al agua y alcantarillado sanitario, así lo muestra la siguiente tabla sobre operadoras del servicio público de agua potable ya establecidas para el 2000 con vigencia hasta hoy, dando cobertura domiciliar al 93,9 % de la población nacional<sup>23</sup>.

**Tabla 2**  
**Modalidades de gestión en los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario**

Institución	Tipo de servicio	Escala prestación del servicio	Propiedad de la infraestructura	Marco jurídico y tipo de empresa	Cantidad de acueductos con agua potable (2010)
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)	Público	Nacional	ICAA	Derecho público, empresa pública	158
Municipalidad	Público	Cantonal	Municipalidad	Derecho público, empresa pública	181
Empresa de servicios públicos de Heredia (ESPH)	Público	Regional	ESPH	Derecho público, empresa pública	12
Asociaciones Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados	Público	Comunal	ICAA	Derecho público, empresa pública	1063
<b>Total</b>					<b>1414</b>

Fuente: Información recopilada a partir de Darner Mora (2006)<sup>24</sup> y Felipe Alpízar<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Tanya García Fonseca y Eva Carazo Vargas, Ambigüedad institucional y normativa en la gestión y garantía del derecho humano al agua en Costa Rica (España: Universidad de Jaén, 2020), 14.

<sup>24</sup> Darner Mora, *Agua potable y alcantarillado sanitario: servicio público y participación privada* (Costa Rica, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 2002), 15.

<sup>25</sup> Alpízar, *Poder y participación...*, 2.

## Tercer período (2001 en adelante): Disputa por el agua en ascenso

Las décadas de 1980 y 1990, si bien no marcan alguna ruptura respecto al modelo de gestión del agua que se viene examinando para el segundo ciclo, sienta las bases sobre un proceso de cambios importantes en la economía y el tipo de Estado configurado a partir de la década de 1950, producto de la implementación de los tres programas de ajuste estructural (PAE I, II y III) que tuvieron lugar en esas dos décadas. Dichos programas expresan la presencia de una tendencia neoliberal derivada de imposiciones de enfoque económico y comercial resultantes del denominado Consenso de Washington, con múltiples repercusiones restrictivas e incluso regresivas para el país en términos socioeconómicos.

Evidentemente, el escenario político e institucional comenzó a modificarse, la política social también, ante un Estado «en retirada» en materia de inversión social, y con ello las problemáticas alrededor del agua han venido tomando otra ruta, todo esto en sintonía con la desaceleración progresiva del modelo de Estado social de bienestar que le diera sustento y su correlato en el debilitamiento del Estado-nación<sup>26</sup>, sobre todo a partir de la década de 1980 y, por otra parte, la entronización del neoliberalismo con su orientación económica aperturista en el marco de los tratados de libre comercio, que incluye recursos naturales estratégicos como el agua, que cobran fuerza a partir del 2000. En lo que respecta al agua, cabe señalar que para las décadas de 1980 y 1990, los intentos por introducir reformas en el ordenamiento jurídico en favor de nuevas reglas del juego en torno al control del recurso hídrico comienzan a materializarse entre el 2000 y 2001 con la presentación de tres proyectos de ley en la Asamblea Legislativa sobre el recurso hídrico<sup>27</sup>.

Con la irrupción del neoliberalismo, el recurso hídrico comienza a percibirse como recurso susceptible de comercialización y privatización, sobre todo porque las empresas transnacionales han posicionado el agua como recurso estratégico para hacer grandes negocios. Por su parte, Costa Rica, con la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con el resto de Centro América, República Dominicana y EE UU en 2007, se convierte en un país atractivo para este tipo de inversiones, sobre todo por la abundante reserva hídrica con la que aún cuenta el país.

<sup>26</sup> Luis Paulino Vargas Solís, *El verdadero rostro de la globalización I: la globalización sin alternativa* (San José: EUNED, 2008).

<sup>27</sup> Alpízar, *Poder y participación...*, 228.



Durante lo que se puede denominar la segunda oleada neoliberal en el presente siglo, una vez aprobado el TLC en Costa Rica, el agua despierta una miríada de intereses privados por parte de inversionistas, tanto internos y externos, que, de forma abierta o encubierta, por medio de sus asesores o *lobistas* al interior del poder legislativo, han venido presionando e influyendo en la redacción de varios textos de proyectos de ley sobre el agua que han sido desechados por diversas razones, se modifica el texto y vuelven a presentarlo. El último debate se dio en el 2020, pero el expediente sigue siendo el N.º 20 212, el cual estaría bastante avanzado, de cara al debate definitivo<sup>28</sup>; no obstante, antes debería sortear las impugnaciones de sectores sociales, que parecen nublar su trámite, ante un proyecto de ley muy manoseado y politizado por los fuertes intereses económicos que se mueven detrás.

Si a ello se agrega que la interpretación de términos que, en el TLC, encierra el capítulo relacionado con servicios, es discrecional, significa que siempre queda sujeto a los criterios del libre comercio, en el sentido que no riñan con ese principio; lo que hace que su interpretación misma sea otra ambigüedad. Las últimas redacciones de estas propuestas de ley tenían como trasfondo crítico, desde la mirada de actores de la sociedad civil y hasta académicos, convertir el agua en objeto de explotación comercial, es decir, en *mercancía*, sobre todo porque con la firma del TLC se crearon las condiciones político-jurídicas de un «tratado» muy ambiguo y laxo<sup>29</sup>, en cuanto a normativa para la protección del agua como recurso público inalienable.

Lo cierto es que este período neoliberal trae el advenimiento de nuevas amenazas al ordenamiento jurídico que regula el recurso hídrico, focos de conflicto con antecedentes, algunos en la década de 1990, y un redimensionamiento en los cálculos de aprovechamiento, sobre todo por parte de los agentes con mayor poder económico

---

<sup>28</sup> Cinthya Hernández Gómez, «Voz experta: ¡Ley de aguas, ya! A las puertas de la votación definitiva del proyecto de ley No. 20212», *Noticias UCR*, 22 de setiembre de 2020, acceso el 20 de febrero del 2021, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/09/22/voz-experta-ley-de-aguas-ya-a-las-puertas-de-la-votacion-definitiva-del-proyecto-de-ley-n--20212.html>

<sup>29</sup> Para el caso de los servicios, el sistema vigente, antes del TLC, estaba regulado por el GATS de la OMC (arts. XVI, XVII y XVIII) o de «listas positivas» (Ha-Joon y Duncan, 2003), según el cual los países asumen «compromisos específicos» de apertura y desregulación *únicamente* para aquellos sectores o actividades que de forma expresa incluyan en las listas anexas al acuerdo, de manera que existe certeza de que no se aplicarán esos compromisos a ningún otro servicio que no estén allí mencionados. Sin embargo, con el tratado se cambia este sistema denominado «enfoque de las listas negativas», que consiste en asumir que las obligaciones del Capítulo 11 «Comercio Transfronterizo de Servicios» y del Capítulo 10 «Inversión», son aplicables a todas las actividades que califiquen como *servicios e inversiones* -independientemente de si son mencionados o no en el tratado, es decir, si una medida relativa a un servicio no está contenida allí, se asume que debe cumplir con las obligaciones de apertura y desregulación que el tratado impone (José María Villalta Flores-Estrada, 2005).

vinculados al recurso hídrico, en una tendencia a la revalorización del agua en términos comerciales, por ejemplo, en el área del turismo internacional y el agua envasada, transitando así de una concepción del agua como bien público de consumo colectivo, a otra como bien económico expuesto al intercambio mercantil lucrativo en función de la ganancia, intereses individuales y los negocios privados.

Retomando el hilo de la participación en torno al agua, es pertinente apuntar que, durante este período neoliberal, ese nexo social adquiere dos connotaciones que corren paralelas como corrientes organizacionales:

- se manifiesta como una continuidad del período anterior en el sentido de una «participación social funcional» aglutinada, efectivamente o no, en las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) en contradicción, pero no necesariamente en conflicto con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA);
- resurge una corriente crítica en donde confluyen diversas organizaciones sociales, académicas y grupos de ciudadanía activa ambientalista, que llevan las tensiones alrededor del agua a nivel de conflicto social<sup>30</sup>.

### Tercer período: primera corriente

Sobre la primera corriente de los nexos indicados, es decir, la participación social funcional, es importante visualizar brevemente algunos cambios operados en la institucionalidad del programa de los Acueductos Rurales entre las décadas de 1960 y 1990.

Así, cuando en 1965 se lanza el Programa de Acueductos Rurales con participación comunal en la construcción y operación posterior por medio de un «sistema de administración contratada con Juntas Administradoras» de la misma comunidad, el nombre que asumió la administración de esos acueductos se denominó Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAARS).

Después de treinta cinco años de existencia desaparecen los CAARS como la primera forma de administración contratada de los Acueductos Rurales; así el 14 de enero de 1997, «se deroga el Reglamento de los Comités Administradores de Acueductos Rurales

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, 116-117, 218-220, 251-254.

número 6387, publicado en la gaceta N.º 235 del 8 de diciembre de 1977». En su lugar, a partir de febrero del 2005, se promulga el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS), con lo cual se modifica la forma de «administración y organización de los acueductos rurales» por parte de los CAARS, antes regidos por la Ley N.º 3859 de Desarrollo de la Comunidad, mientras las ASADAS vienen a regirse por la Ley de Asociaciones N.º 218<sup>31</sup>.

Este cambio de nombre y de la figura jurídica que lo ampara marca, de alguna manera, la transición formal e institucional de una forma de organización comunal a otra tipología con sentido y funcionalidad distintos. Así, fuera de otras diferencias sustantivas, la modificación reglamentaria propició un esquema de mayor control vertical por parte del AyA, en donde la participación comunal tiende a debilitarse e incluso se pensaba que podría desaparecer, lo cual, quizás por la persistencia y firmeza de las comunidades, no ha sido así.

Lo anterior no exime los intentos de crear organizaciones locales de distinto perfil que adversan el modelo de ASADAS. Por ejemplo, y aunque con escasa resonancia, se pudo detectar en la zona rural norte del país, en el 2018, la aparición o intentos de nuevas modalidades de gestión del agua; una de ellas es el Programa de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en la gestión del agua, por iniciativa del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA, conocido como AyA), proyectado a partir del 2007 con la finalidad de que los operadores de sistemas de acueductos y alcantarillados, todavía administrados de forma extendida en todo el país por las comunidades, pasen a operar bajo un enfoque empresarial<sup>32</sup>.

Lo cierto es que existe entre el AyA y el Sistema de Acueductos Comunales un conflicto de intereses; algunas veces, velado y otras más, subterráneo, sobre todo con aquellas ASADAS u otros actores comunales que se resisten a seguir ciertos lineamientos jerárquico-verticalistas y de escasa, por no decir nula participación autónoma de las comunidades. En todo caso, de acuerdo con la investigación de

---

<sup>31</sup> Decreto ejecutivo 32 529-S-MINAE, de 2 de agosto de 2005, Reglamento de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales (*La Gaceta* núm. 150 de 5 agosto de 2005), <https://www.aya.go.cr/centroDocumetacion/catalogoGeneral/Reglamento%20de%20ASADAS.pdf>

<sup>32</sup> Rodrigo Núñez Sánchez, comunicación personal, 24 agosto de 2018.

consultores del CATIE/CIM<sup>33</sup>, un importante número de ASADAS rechazan el modelo empresarial que impulsa el AyA.

En general, se observa entonces, un escenario comunal que, a pesar de sus contradicciones con el ente rector (AyA), sigue reivindicando su participación social en los intersticios que deja la institucionalidad de dicho ente, pero también entre las ASADAS y los aún existentes Comités Administradores de Acueductos Rurales que no han logrado dar el salto institucional por medio del Convenio de Delegación creado por el AyA para regularizarlos dada la mayor capacidad técnica de esta última en gestión administrativa.

En otras palabras, lo que aún sigue formando parte del modelo centralizador heredado de la década de 1970 sería el conjunto de ASADAS que han logrado aplicar las nuevas directrices del AyA al constituirse como tales y que, según estudio realizado por consultores del CATIE, para el 2009 existían 1106 ASADAS de un total de 1535 operadores de acueductos comunales.

Por su parte, el Informe de Gestión del I Trimestre del 2021 del AyA señala que dentro de las «organizaciones comunales que administran, operan y dan mantenimiento a sistemas de agua potable y saneamiento en todo el país se encuentran: 1) las ASADAS, 2) Asociaciones de Desarrollo Indígenas, 3) Asociaciones de Desarrollo Específico y 4) Comités Administradores de Acueductos Rurales»<sup>34</sup>.

En conjunto, estos tipos de actores vinculados al recurso hídrico, hacia el 2021 sumaban 1401 organizaciones que administran y operan acueductos comunales en el país, de esta cantidad 1256 son ASADAS lo que representa 89.7 % del total de organizaciones. Por tanto, las organizaciones comunales atienden una población estimada de 1 542 531 habitantes, lo que representa el 30.39 % de la población del país que, para el 2021, era de 5 075 000 habitantes<sup>35</sup>.

Retomando el Convenio de Delegación con el AyA como mecanismo regulatorio vigente, permite a las ASADAS operar donde esta institución y las municipalidades no prestan el servicio de agua potable, por lo que tienen una importante cobertura en todo el país.

<sup>33</sup> CATIE-CIM, «Sostenibilidad de los Acueductos Comunales en Costa Rica: desafíos pendientes para la gobernabilidad hídrica», *Recursos Naturales y Ambiente* 59-60 (2010), <https://repositorio.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/6835/1.%20Ingo%20Gentes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>34</sup> Cecilia Martínez Artavia, *Informe de gestión I trimestre 2021* (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: 2021), <https://www.aya.go.cr>

<sup>35</sup> *Ibid.*, 23.

Desde la mirada de algunos líderes de ASADAS consultados, al ser una organización comunal con carácter privado, les facilita mucho el trabajo en varias áreas como adquirir financiamiento de entes bancarios, solicitar donaciones a instancias internacionales para desarrollar sus proyectos, que en muchos casos incluye la compra de terrenos para proteger los mantos acuíferos de donde abastecen sus sistemas de acueductos.

Al respecto, se conoció de primera mano mediante entrevistas, el caso de dos ASADAS rurales ejemplares, que realizan grandes esfuerzos para comprar propiedades que son estratégicas para la protección actual y futura del recurso. La primera es la ASADA de Dulce Nombre, cantón de Naranjo, provincia de Alajuela<sup>36</sup>, y la segunda, la ASADA de Argentina, distrito Pocora, cantón de Guácimo, provincia de Limón<sup>37</sup>. Con sendos respaldos de trabajo comunitario y cada una con su historia particular, permite considerarlas como experiencias que representan los «casos exitosos» en la gestión del recurso hídrico en Costa Rica; no obstante, hay sin duda más experiencias de este tipo en otras comunidades rurales y urbanas del territorio nacional.

Otra ventaja que mencionan las personas líderes es que trabajan con poco personal, muchas veces en condición *ad honorem*, como es el caso de personas pensionadas que después de su vida laboral siguen dando aportes a la comunidad; este dato repercute en una poca erogación en gastos de planilla. En lo organizacional, también han dado un salto cualitativo en los últimos años, al constituirse muchas de ellas en federaciones de ASADAS<sup>38</sup>, uniones de ASADAS o ligas de acueductos; esto los ha empoderado como ente comunal e incluso regional ante el AyA, por lo que ahora perciben que esta institución los toma más en cuenta que antes, les consulta con más frecuencia y se sienten más respetados como movimiento comunal.

Todo este rediseño institucional con participación comunal en ASADAS, federaciones de ASADAS, unión de acueductos y liga de comunidades, es lo que se conceptualiza en este artículo como la

---

<sup>36</sup> Manuel Montoya, comunicación personal, 5 de setiembre de 2017.

<sup>37</sup> José Zamora, comunicación personal, 20 de febrero de 2018.

<sup>38</sup> Según la información disponible, las primeras experiencias en constituir una federación fueron la Federación de Naranjo (FEDAPRO) cuya base parte de la ASADA de Dulce Nombre de Naranjo, reúne a 14 ASADAS afiliadas y fundada en el 2002; luego, la Unión de Acueductos Comunales del cantón de Grecia (UNAGUAS), que agrupa a 11 ASADAS, fundada también en el 2002, ambas en la provincia de Alajuela, y, por último, la Federación de Golfito, provincia de Puntarenas, que integra a 8 ASADAS, fundada en el 2005. Comité Impulsor de la Asociatividad de Costa Rica, *Encuentro Nacional de Uniones, Federaciones y Ligas de organizaciones comunitarias prestadoras de servicio de agua potable y saneamiento* (San José: Fundación Avina, 2015), 1.

«construcción social del agua» en su dimensión empírico-fáctica, fenómeno que se observa a partir del 2002 en adelante, aunque la mayoría de las federaciones se han constituido en la segunda década del siglo XXI<sup>39</sup>.

Resumiendo, si bien las ASADAS no se pueden entender como ente comunal autónomo, al modo de las Juntas Progresistas mencionadas al principio, sí han logrado, dentro del cauce de la institucionalidad estatal, crear –siguiendo a Foucault– una suerte de contrapoder dentro del poder estatal (el AyA), aunque operando en forma circular, lo que da lugar en términos teóricos a observar una especie de sujeto comunal supeditado por estructuras externas<sup>40</sup> que se le imponen para el *control* y la *vigilancia*, puesto que las ASADAS dependen de un convenio de delegación para tener una viabilidad funcional dentro del sistema institucional del agua, siendo así y retomando un concepto propio del estructural funcionalismo de Talcot Parsons<sup>41</sup>, las ASADAS serían una especie de «subsistema» que cumple determinada «función» específica imprescindible para el mantenimiento de dicho «sistema».

### Tercer período: segunda corriente

En lo que respecta a la segunda corriente de nexos sociales emergentes relacionados con la gestión del agua, aquí se le define como corriente crítica y a continuación, se perfilan sus características y un somero recuento de su accionar.

De los conflictos registrados, durante la primera década del 2000, se puede observar, por una parte, que son luchas focalizadas de sobrevivencia y tienen como ejes de denuncia o movilización la preocupación por la indebida distribución y uso de las aguas que provoca escasez y contaminación. Los focos de conflicto están dirigidos principalmente en contra de grandes empresas turísticas hoteleras y las plantaciones de piña para la exportación, cuyos efectos inmediatos se resienten más localmente.

Por otra parte, las posiciones críticas y la resistencia se expresan por medio de un movimiento socioambiental que reúne un espectro diverso de organizaciones contra los procesos de contaminación del agua en ciertas zonas del país; más los intentos de legislar sobre una nueva ley de aguas, ha constituido otro de los escenarios de

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> Mirta A. Giaccaglia et al, «Sujeto y modos de subjetivación», *Ciencia, Docencia y Tecnología* 38 (2009), <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14511603005>

<sup>41</sup> Miguel Mondol Velásquez, *Fundamentos de Sociología* (San José: EUNED, 2010), 57.

conflicto. Adicionalmente, ha motivado el descontento popular la reiterada denuncia que los grupos emplazados socialmente por un uso inadecuado o ilegal del recurso hídrico lo hacen en confabulación con personeros o agentes de instituciones del Estado.

Como evidencia de tal clima conflictivo, se utiliza como referencia el estudio realizado por Alpízar<sup>42</sup>, quien logra establecer que, entre el 2000 y 2010, se desarrollaron en Costa Rica un total de 134 conflictos en todo el país. El investigador señala que el origen de dichos conflictos se dio por tres razones o variables: por protección, por inaccessión a agua potable y por saneamiento. Por protección fueron 81 conflictos, por inaccessión a agua potable 47 y por saneamiento 6<sup>43</sup>.

De los conflictos registrados dentro de la corriente crítica, se pueden distinguir al menos tres frentes de acción ciudadana y comunal aglutinados alrededor del agua.

Por una parte, en su momento ha tenido lugar un frente comunal caracterizado por la participación de algunas ASADAS, asociaciones de desarrollo y comités, entre otras, el cual se ha manifestado en conflicto con el capital transnacional, ubicado en zonas estratégicas donde la industria turística de enclave ha entrado en franca disputa por el agua, sobre todo para mantener la infraestructura instalada en hoteles y canchas de golf, entre otros. Aquí destaca el caso de la comunidad de Sardinal y otras como Lorena y Huacas en Santa Cruz, Guanacaste<sup>44</sup>.

Un segundo frente, en otros espacios territoriales, ha sido el conflicto desencadenado directamente por los cultivos de agroexportación; son aquellas comunidades que colindan con actividades como la piña y las bananeras, cuyas disputas están relacionadas con la contaminación de los cuerpos de agua, entre ellas se cuentan las experiencias de movilización y protesta de las comunidades de Milano, El Cairo y La Francia, en Siquirres y la comunidad de la Perla de Guácimo, todas en la provincia de Limón<sup>45</sup>.

En general, lo que distingue a estos movimientos de lucha comunal es su beligerancia, al enfrentarse al capital foráneo, donde el papel del Estado a través del AyA y otras instancias públicas aparece para «mediar» en el conflicto, pero paradójicamente es una mediación que no es neutral, sino a favor de los inversores. El caso de Sardinal,

---

<sup>42</sup> Alpízar, *Poder y participación...*, 212.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, 220.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, 216.

<sup>45</sup> Blanca Rosa Mejía, comunicación personal, 3 de febrero de 2018.

ya comentado, es un buen ejemplo. No pueden obviarse, por otra parte, el accionar de otras comunidades como son Monteverde en el norte, Puntarenas en el sur, Poás y Desamparados de Alajuela y Barva, en Heredia (Valle Central), donde también las comunidades han protagonizado conflictos por el agua.

Como tercer frente, se distinguen los intentos de reformar la legislación vigente en torno al recurso hídrico, que ha sido acompañado de acaloradas contradicciones de clase, de ambientalistas y otras organizaciones de la sociedad civil.

De esa cuenta se observa que entre 2001-2018 los actores principales de la sociedad civil y diputados de las fracciones legislativas se enfrascaron en un debate, consultas y discusión, expresada en varios proyectos o iniciativas de ley, orientados a la búsqueda de la anhelada reforma del sector hídrico. Es oportuno acotar que la Ley de Aguas 276, creada en 1942, sigue vigente a pesar de la serie de modificaciones parciales y su entrelazamiento con aproximadamente 275 leyes y normativas aprobadas entre 1942 y el 2020 que conciernen o afectan el recurso hídrico, así como una maraña de al menos 13 instituciones con alguna competencia respecto al agua<sup>46</sup>. Para mejor ilustración, seguidamente se presenta un breve recuento de la tensa dinámica legislativa, sus efectos y el conflicto de intereses subyacentes.

Luego del proyecto de ley elevado al Congreso por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) en el 2001 con la intención de actualizar la Ley de Aguas de 1942 (no aprobada), se desató una secuencia de proyectos dirigidos a crear una nueva ley sobre el recurso hídrico. Uno de estos fue la iniciativa presentada por el Partido Acción Ciudadana (PAC) en el 2002 y luego en el 2004, que buscaba reformar el artículo 121 de la Constitución, bajo el argumento de evitar la privatización y con ello la protección constitucional del agua. Tal iniciativa fue abiertamente bloqueada por la férrea oposición del partido Movimiento Libertario para quienes dicha reforma era una camisa de fuerza para el desarrollo y el uso libre del agua por parte de empresas agrícolas e industriales<sup>47</sup>.

Así, entre el 2002 y el 2018 se pusieron a discusión ocho iniciativas de ley sobre la temática. Vale resaltar que, en el ínterin, mientras estaban en revisión dos proyectos de ley sobre al agua, presentados

<sup>46</sup> García y Carazo, *Ambigüedad institucional y normativa...*, 13-20. Alpízar, *Poder y participación...*, 129.

<sup>47</sup> Polémica ley del agua», *La Nación*, 21 julio de 2010, 3. Diego *Delfino*, «¿Qué es lo que está pasando con la ley de agua?», *Delfino*, 1 de noviembre de 2017, <https://delfino.cr/2017/11/edicion-especial-lo-esta-pasando-la-ley-del-agua>



en la Asamblea Legislativa, sorpresivamente este órgano anunció el 2 de noviembre de 2017 la aprobación, en primer debate, de un nuevo texto de «Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico», cuya primera versión había sido rechazada por la Sala Constitucional, en marzo del 2014, por pretender reducir las zonas de protección que rodean las fuentes de agua «sin sustento técnico». Para entonces, el partido Frente Amplio alegó, ante la Sala IV, vicios de procedimiento al aprobar un texto sustitutivo al proyecto de ley que había sido presentado por una serie de organizaciones sociales mediante el instrumento legal conocido como Iniciativa Popular, lo cual desató acaloradas polémicas y protestas del movimiento ciudadano propulsor de la iniciativa.

Ante este alegato y cuestionamientos desde la sociedad civil, finalmente la Sala IV rechazó el polémico proyecto de ley por vicios de procedimiento, advirtiendo a los diputados que el mismo era constitucionalmente inviable y que la consulta resultaba *inevacuable* por omisiones en el trámite establecido por la Constitución para las leyes que son de iniciativa popular. Fue retornado para las modificaciones correspondiente y hasta la fecha sigue archivado<sup>48</sup>.

Con relación a la secuencia reseñada de iniciativas de ley en torno al recurso hídrico, se advierte que tal secuencia ha estado marcada por la creciente emergencia de conflictos surgidos en buena parte de la tensión entre protección ambiental, acceso social al agua potable como derecho humano y el uso del agua para fines productivos agrícolas, industriales e incluso energéticos.

Por otro lado, se observa una ambigüedad en el papel del Estado que, si bien mantiene un papel mediador en las disputas por el agua, se fue convirtiendo, a la vez, en un generador de estas sea por acción u omisión o por acciones incoherentes que resultan nocivas para los intereses colectivos<sup>49</sup>. En todo caso, el cuestionado proyecto de ley sustentado en una «iniciativa popular» dejó al descubierto, por una parte, la abierta influencia de un sector de la clase dominante en el poder legislativo, particularmente el sector aglutinado en la Cámara de Agricultores, teniendo presente que el agrícola y ante todo el agroexportador, es un sector altamente consumidor de agua, superado solamente por el sector hidroeléctrico. Pero a la vez se puso en evidencia que, irónicamente, el uso agrícola del agua por

<sup>48</sup> Rebeca Madrigal y Patricia Recio, «Sala IV: proyecto de ley de recurso hídrico es constitucionalmente inviable», *La Nación*, 24 de enero de 2018, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sala-iv-proyecto-de-ley-de-recurso-hidrico-es/K6IU6RBXP5D6JCCCREKPHPBJNY/story/>

<sup>49</sup> Programa Estado de la Nación, «Informe Anual 2012», <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2012>

parte del sector campesino ha generado una alianza de clases, coaligados por el uso productivo del agua, que bien puede calificarse de alianzas con intereses asimétricos convenientes.

En lo concerniente a las ambigüedades de la gestión pública del agua antes comentadas, tal como lo señalan las investigadoras de la UNED, Tanya García y Eva Carazo<sup>50</sup>, la imagen internacional que presenta a Costa Rica con una apuesta consistente sobre el desarrollo sostenible, oculta reconocer que buena parte de la legislación, poco reglamentada, ha sido el resultado de luchas sociales protagonizadas por movimientos ecologistas, campesinos, indígenas y grupos comunales. De manera que dicha imagen distorsionada «también oculta la conflictividad socioambiental» que generan grandes empresas extractivistas, agroexportadoras de productos como la piña y empresas interesadas en el agua con fines hidroeléctricos<sup>51</sup>.

En este punto cabe subrayar que las inconsistencias de la gestión del agua, en contraste con el acceso social al agua como un derecho humano, es lo que investigadores expertos del Programa del Estado de la Nación justamente denominan como «la paradoja costarricense», que dificulta diferenciar e identificar los trasfondos polémicos detrás de los discursos oficiales. Se suma a dicha paradoja el hecho de que en el 2019 una amplia coalición de diputados presentó un nuevo proyecto de ley, mediante el cual, esta vez, logró una enmienda al artículo 50 de la Constitución Política a finales del 2020, en cuyo texto se reconoce legalmente «el derecho humano al agua»<sup>52</sup>.

En otro escenario y a modo de ilustración, también se puso en evidencia, en un encuentro de diversas organizaciones vinculadas al recurso hídrico realizado en la sede central de la UNED, en Sabanilla a finales del 2017, en el cual participó el autor de este artículo, la fragmentación o contradicciones del movimiento social y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la problemática y debate sobre el recurso hídrico en Costa Rica a partir de dos factores:

- el cuestionamiento de organizaciones ambientalistas hacia otras organizaciones de sociedad civil y ONG que trabajan en supuesta defensa del agua, pero están afiliadas a la Asociación

<sup>50</sup> García y Carazo, *Ambigüedad institucional y normativa...*, 14.

<sup>51</sup> *Ibid.*, 18.

<sup>52</sup> Estado de la Nación, «El agua como derecho humano: reconocimientos y disputas en Costa Rica» (San José: CONARE, 2022), 118.

- Mundial por el Agua del Banco Mundial (GWP) de dudosa confianza por los intereses globales que defienden;
- el cuestionamiento de organizaciones sociales ambientalistas a esas mismas organizaciones, entidades y políticos alineados con la GWP, acusándolas del «uso tramposo» que hicieron de sus firmas estampadas en el proyecto original de Ley de Recurso Hídrico presentado mediante el mecanismo de iniciativa popular<sup>53</sup>.

Hay que decir, no obstante, que tales contradicciones no trascendieron más allá de divisiones dentro del movimiento social en defensa del agua y el medio ambiente.

## A manera de conclusión

De los escenarios de conflicto y una rápida mirada al papel del Estado, se anotan varias deducciones.

En lo que respecta a los períodos demarcados por ciertas rupturas en las políticas y gestión del agua, el primero de ellos pone de relieve «el carácter social del agua», en el sentido de mostrarse como un articulador de organización social, poderes locales y creación de normativa para regular la gestión y uso de esta en el marco del naciente liberalismo independiente.

Un segundo período denominado «politización e institucionalización del agua», se caracteriza como un período en donde la gestión y administración del recurso hídrico adquiere una clara concepción de política pública, tomando en cuenta el encadenamiento social y político que sienta las bases de la institucionalidad del Estado social de derecho costarricense y la centralidad en torno a los recursos hídricos.

Finalmente, la configuración de un tercer período vigente y en proceso de discusión es visualizado como un momento en el que se agudiza el conflicto y genera la «disputa por el control del recurso hídrico», promovido y alentado por grupos económicos neoliberales que conectan sus intereses globales (económicos y comerciales) con los intereses nacionales. En otras palabras, en la década de 1980 y con mayor intensidad en la década de 1990, se inició un proceso de transición que combina resabios del estado social de bienestar y crecientes dosis de neoliberalismo, pero que no alcanza a desmontar

---

<sup>53</sup> «Encuentro social en torno al agua», pronunciado en la sede central de la UNED, 14 de noviembre de 2017.

la administración local del agua de parte de organizaciones comunales.

La ideología neoliberal, sin duda, vino a alentar la reconfiguración de un Estado que pretende utilizar abierta o subrepticamente como mediador parcializado en favor de algún sector económico de la clase dominante nacional o empresas transnacionales y no como regulador entre intereses públicos y privados. Sin embargo, por la resistencia del movimiento social no ha conseguido distorsionar de forma abrupta la función social del Estado, la cual es, en lo concerniente al recurso hídrico, proteger y garantizar el agua como un bien público, consagrado como un derecho humano por las Naciones Unidas el 28 de julio del 2010<sup>54</sup>.

Desde un enfoque de sostenibilidad, queda claro que la participación social bajo el mencionado modelo de gestión centralizado-descentralizado aún vigente, es una coraza que impide la privatización del servicio de agua potable para consumo humano, bajo el amparo de una política y gestión pública que aún sostiene la base institucional del segundo ciclo analizado en el marco del instaurado Estado social de derecho.

Sin duda, el futuro del acceso al agua potable pasa en primer término por defender este recurso natural como un bien público al servicio de toda la población y tener claro que es al Estado a quien corresponde garantizar el equilibrio adecuado entre los distintos intereses de clase que subyacen a la disponibilidad, acceso y uso de este preciado líquido.

#### **Formato de citación según APA**

Barillas-Girón, B. (2024). Costa Rica, el agua en disputa: una contextualización necesaria. *Revista Espiga*, 23 (47), 93-123.

#### **Formato de citación según Chicago-Deusto**

Barillas-Girón, Byron Renato. «Costa Rica, el agua en disputa: una contextualización necesaria». *Revista Espiga* 23, n.º 47 (2024): 93-123.

---

<sup>54</sup> Resolución 64/292, de 28 de julio de 2010, Reconocimiento del acceso al agua como un derecho humano (Asamblea General de las Naciones Unidas, julio 2010), [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

## Referencias

- Albi, Emilio, José Manuel González Páramo y Guillem López Casanovas. *Gestión Pública*. México: Ariel, 2000.
- Alpízar Rodríguez, Felipe. *Poder y participación política en la gestión del agua en Costa Rica*. San José: ARLEKIN, 2014.
- Alvarenga Venutolo, Patricia. *De Vecinos a Ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*. Heredia: EUNA, 2005.
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE-CIM). «Sostenibilidad de los Acueductos Comunales en Costa Rica: desafíos pendientes para la gobernabilidad hídrica». *Recursos Naturales y Ambiente* 59-60 (2010): 5-9. <https://repositorio.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/6835/1.%20Ingo%20Gentes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comité Impulsor de la Asociatividad de Costa Rica. *Encuentro Nacional de Uniones, Federaciones y Ligas de organizaciones comunitarias prestadoras de servicio de agua potable y saneamiento*. San José: Fundación Avina, 2015.
- Corine, Larrué. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. París: L'Harmattan, 2000.
- Delfino, Diego. «¿Qué es lo que está pasando con la ley de agua?». *Delfino*, 1 de noviembre de 2017. <https://delfino.cr/2017/11/edicion-especial-lo-esta-pasando-la-ley-del-agua>
- García de León, Carlos. *Manual práctico de incidencia política*. Caracas: LACASSO, 2007. <https://amanemena.org/wp-content/uploads/2019/08/Manual-practico-de-incidencia-politica.pdf>
- García Fonseca, Tanya y Eva Carazo Vargas. *Ambigüedad institucional y normativa en la gestión y garantía del derecho humano al agua en Costa Rica*. España: Universidad de Jaén, 2020.
- Giaccaglia, Mirta, María La. Méndez, Alejandro Ramírez, Silvia Santa María, Patricia Cabrera, Paola Barzola y Martín Maldonado. «Sujetos y modos de subjetivación». *Ciencia, Docencia y Tecnología* 28 (2009): 115-147. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14511603005>

- Hernández Gómez, Cinthya. «Voz experta: ¡Ley de aguas, ya! A las puertas de la votación definitiva del proyecto de ley No. 20212». *Noticias UCR*, 22 de setiembre de 2020. Acceso el 20 de febrero del 2021. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/09/22/voz-experta-ley-de-aguas-ya-a-las-puertas-de-la-votacion-definitiva-del-proyecto-de-ley-n--20212.html>
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández-Collado y Pilar Baptista Lucio. *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana, 2007.
- Kauffer Michel, Edith. «Las políticas públicas: algunos apuntes generales». *Revista Ecofronteras* 16 (2002): 2-5. <https://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465/463>
- Madrigal, Rebeca y Patricia Recio. «Sala IV: proyecto de ley de recurso hídrico es constitucionalmente inviable». *La Nación*, 24 de enero de 2018. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sala-iv-proyecto-de-ley-de-recurso-hidrico-es/K6IU6RBXP5D6JCCCREKPHPBJNY/story/>
- Martínez Artavia, Cecilia. *Informe de gestión I trimestre 2021*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: 2021. <https://www.aya.go.cr>
- Memoria del Congreso. «Gobiernos locales: el futuro político de México. Gestión y políticas públicas». Jalisco: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 23 y 24 de setiembre de 2000).
- Mondol Velásquez, Miguel. *Fundamentos de Sociología*. San José: EUNED, 2010.
- Mora Agüero, Jorge Cayetano. *Producción Comunitaria en la Organización Comunal*. Lucha por la autonomía y el progreso local. Heredia: UNA, 1992.
- \_\_\_\_\_. *La Organización Comunitaria Instrumento de la Democracia Costarricense*. Heredia: Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Planificación y Promoción Social, UNA, 1999.
- Programa Estado de la Nación. «Informe Anual 2012». <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2012>

Valverde, José Manuel, Elisa Donato y Rolando Rivera. *Costa Rica: La Democracia Inconclusa*. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones, DEI, 1989.

Vargas Solís, Luis Paulino. *El verdadero rostro de la globalización I: la globalización sin alternativa*. San José: EUNED, 2008.

Villalta Flores-Estrada, José María. «El Tratado de Libre Comercio: un golpe de gracia al Estado social de derecho costarricense. En *Tratado de Libre Comercio, EE.UU. Centroamérica-República Dominicana: estrategia de tierra arrasada*, editado por María Eugenia Trejos París y A. Mario Fernández. San José: EUNED, 2005.