

EL PODER INFRAESTRUCTURAL Y LA GESTIÓN DEL AGUA EN COSTA RICA

INFRAESTRUCTURAL POWER AND WATER MANAGEMENT IN COSTA RICA

Felipe Alpízar Rodríguez

INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la gestión del agua desde una perspectiva histórica como una forma de abordar la construcción paulatina y territorial del Estado Costarricense en un ámbito específico. El agua potable en cuanto necesidad humana indispensable, ha sido una cuestión que la sociedad costarricense se vio obligada a resolver desde sus primeros años. Así se tiene, por ejemplo, que la fundación de la ciudad de San José estuvo relacionada con la disponibilidad de agua (González et. al., 1987, p. 41-43). Como se verá con detalle más adelante, cada época de la historia costarricense ha estado relacionada con cambios en la gestión y la institucionalidad del agua. Por lo tanto, el estudio de esa institucionalidad sirve como una especie de marcador histórico de los procesos políticos y sociales de cambio y reforma en el estilo de desarrollo y la forma del Estado. Precisamente en esa asociación histórica radica la importancia de estudiar el agua como elemento central en la consolidación del Estado en Costa Rica.

La construcción, consolidación y cambio del Estado costarricense ha sido un tema estudiado por numerosos académicos. Por ejemplo, Molina (1991) estudia el proceso de generación de una economía capitalista, las luchas entre diversos sectores y cómo esto reconfiguró al incipiente Estado costarricense en el siglo XIX. Cerdas (1985) abordó directamente el tema de la formación del Estado en la época poscolonial como producto de contradicciones entre diversos sectores políticos de la sociedad costarricense. Otros autores han estudiado el cambio del Estado costarricense en la época liberal (Cerdas, 1972; Fumero, 2005), la mitad del siglo XX (Solís, 2006; Rovira, 1988; Rodríguez, 2004; Sojo, 1984) y la época reciente, en particular la crisis de la década de 1980 y los procesos de ajuste estructural (Zúñiga, 1998; Sojo, 1991; Sánchez, 2004; Sojo, 1995; Alfaro, 2004;

Rivera, 2006). Sin embargo, hasta ahora han sido pocos los trabajos que han estudiado la implantación territorial del Estado desde una perspectiva de poder infraestructural. El estudio de Vargas Cullell (2012) destaca como una interesante aplicación del enfoque de las capacidades estatales al ámbito centroamericano.

Como se verá en la siguiente sección, el estudio del Estado es un tema que está volviendo a ocupar el interés de destacados académicos a nivel mundial. En esa línea, este artículo intenta utilizar algunas herramientas teóricas derivadas de la discusión internacional sobre el Estado, con el fin de estudiar la consolidación estatal en el ámbito particular del agua. A continuación, se hace una breve referencia a la discusión teórica para luego pasar a considerar la evolución histórica de la gestión del agua en el país, lo que a su vez permite elaborar algunas conclusiones y reflexiones para el debate.

ESTADO Y PODER INFRAESTRUCTURAL

Los Estados, como formaciones históricas, han existido de alguna u otra forma por cientos de años, sin embargo, su definición conceptual ha sido ampliamente discutida. Por ejemplo, de acuerdo con Jessop el núcleo de la definición conceptual del Estado tiene que ver con "... un determinado conjunto de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada es definir y cumplir las decisiones colectivamente vinculantes para una población en el nombre del interés común o la voluntad general..." (2008, p. 9). En un informe del PNUD se habla también del Estado como un conjunto de instituciones que cubre un territorio y que ejerce la supremacía en el control de los medios de coerción (PNUD, 2004, p. 63-64). Vargas Cullell se remite a O'Donnell y Weber para afirmar que el Estado es "... una asociación que reclama exitosamente la única autoridad para ejercer (la amenaza de) la legítima violencia dentro de un territorio" (Vargas Cullell, 2012, p. 705; Weber, 1977; O'Donnell, 2010).

Agnew resume los tres elementos presentes en varias definiciones de Estado: primero el ejercicio de un poder centralizado a partir de las instituciones políticas; segundo, el monopolio sobre el uso de la fuerza o la coerción y, tercero, la delimitación espacial en un territorio donde el ejercicio del poder estatal es válido, es decir, la soberanía del Estado (1994, p. 53). Mann coincide en señalar en la definición del Estado un conjunto diferenciado de instituciones, con autoridad central ejercida sobre un territorio con el monopolio del ejercicio legítimo de la autoridad (1984, p. 112).

Una cuestión relacionada con la propia definición del Estado se refiere a cuánta fuerza o poder poseen los Estados respecto de las sociedades y territorios que gobiernan. En la literatura marxista la autonomía relativa del Estado respecto de la clase dominante ha sido un tema ampliamente discutido (Jessop, 2008; Miliband, 1969; Poulantzas, 2005). Sin embargo, en este artículo se utilizará el marco teórico y conceptual desarrollado por Michael Mann (1984, 1993, 2008), pues resulta de suma utilidad para comprender el funcionamiento de los Estados.

El estudio del poder en general obliga a entenderlo como una relación (Lukes, 2007) y así Mann se pregunta sobre los términos de la relación entre el Estado y los actores sociales en un determinado territorio. Surgen así dos tipos de poder; el despótico, que se refiere a las acciones que el Estado puede desarrollar sin ningún tipo de consulta con la sociedad civil, es decir, aquellos casos donde el Estado tiene absoluta autonomía de actuar independiente de los demás actores.

Luego se tiene al poder infraestructural, que se define como "... la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus decisiones a lo largo del territorio." (Mann, 2008, p. 355). Esa capacidad de coordinar actividades y penetrar la sociedad civil se ejerce a través las infraestructuras institucionales. De acuerdo con Mann, las principales funciones del Estado son el mantenimiento del orden interno, la defensa o agresión militar, el mantenimiento de infraestructuras de comunicación y la redistribución económica (1984, p. 120-121).

Soifer ha precisado el enfoque de poder infraestructural a partir de tres dimensiones para su estudio: 1) el enfoque de las capacidades estatales, que tiene que ver con los recursos disponibles por el Estado central para ejercer su poder (recursos fiscales, tamaño del ejército, presupuesto público, PIB per cápita); 2) el peso del Estado, que indica cómo el ejercicio del poder estatal impacta y condiciona a la sociedad, los actores sociales y los propios ciudadanos, sobre todo en términos de sus identidades (poder simbólico) y los efectos (materiales) del quehacer estatal; 3) variación subnacional, que se refiere al control que ejerce el Estado en el territorio, por ejemplo a través de la distribución espacial de sus instituciones y agencias (2008, p. 235-236).

Otro esfuerzo por estudiar el poder infraestructural ha sido desarrollado por Vargas Cullell, que se concentra en las capacidades estatales, el primer enfoque en Soifer, que entiende como el conjunto de recursos

humanos, legales y operativos que le permiten al Estado implementar las decisiones de la autoridad central en el territorio que reclama como soberano (Vargas, 2012, p. 705). Luego deriva cuatro dimensiones analíticas para el estudio de esas capacidades estatales:

1. La capacidad de extraer recursos de la sociedad para financiar la operación estatal (capacidad extractiva).
2. La capacidad de articular los recursos humanos necesarios para cumplir esas funciones (capacidad burocrática).
3. La capacidad de organizar institucionalmente el aparato estatal (capacidad organizacional).
4. La capacidad de proveer bienes y servicios públicos a la población en el territorio (capacidad de proveer bienes y servicios).

En relación con la tercera dimensión de estudio, según Soifer, se debe recordar que para Mann un asunto esencial del poder del Estado es su centralidad y delimitación territorial a la vez que se debe considerar como una arena donde cristalizan las relaciones sociales en un determinado territorio. En este sentido se afirma que la mayor penetración del Estado en la sociedad y a lo largo del territorio, esto es un aumento del poder infraestructural, territorializa las relaciones sociales. Por el contrario, una pérdida del poder infraestructural tiene como consecuencia la desterritorialización de las relaciones sociales.

Al respecto, Agnew (2005) entiende la territorialidad como el uso político, social y económico del territorio y se encuentra directamente relacionada con la soberanía. Para este autor, el concepto de soberanía está sujeto a debate, ya que se debe considerar, entre otras cosas, la base territorial de la soberanía y las formas en que la autoridad política se distribuye en el territorio, esto es la territorialización del poder. Al respecto, señala Agnew que se debe entender que la autoridad política no se restringe a los Estados y que tampoco es exclusivamente territorial (2005, p. 441).

En el caso de análisis de la consolidación del Estado costarricense a través de la gestión del agua, las nociones de territorialidad, poder infraestructural y capacidades estatales resultan centrales para entender esa configuración histórica específica del caso de estudio. En las siguientes secciones se verá cómo esas capacidades estatales se fueron desarrollando en materia de agua y el impacto que eso ha tenido en la territorialización del Estado costarricense, específicamente en el aumento de su poder infraestructural.

INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DEL AGUA EN COSTA RICA

En esta sección se realiza una contextualización histórica de la gestión del agua, en la que los cambios institucionales sirven como evidencia empírica de los procesos de implantación territorial del Estado y del cambio en el poder infraestructural. Para ello se utilizan los períodos clásicos de la historia costarricense como una forma de ordenar la contextualización.

Perspectiva histórica

El agua y la consolidación del Estado (1821-1870)

La incipiente construcción del Estado en Costa Rica después de la independencia fue producto de las luchas entre unos sectores ligados a la economía y la sociedad colonial y otros asociados al naciente capitalismo agrario (Molina, 1991). Esta disputa también se expresó en las tensiones entre las instituciones coloniales de base local como el cabildo y los primeros intentos por asegurar la autoridad central (Cerdas, 1985). La creación de una base material capitalista para el Estado requirió de medidas como la privatización de tierras comunes, el impulso al cultivo del café, la promulgación de normativas liberales y la construcción de infraestructuras necesarias para el desarrollo nacional.

En ese proceso de construcción del Estado al calor de las tensiones intestinas, las primeras normativas sobre el agua responsabilizaban a las municipalidades de la limpieza y salubridad de los lugares públicos, así como de la provisión de agua para las personas y el ganado (Colección de los Decretos y Órdenes 1827-1830, 1886). Resulta evidente que para ese momento (1830), las Municipalidades eran la principal autoridad competente y parte esencial del conjunto de instituciones que empezaban a vislumbrarse como el germen del Estado Costarricense.

La llegada de Braulio Carrillo empezó a cambiar esa predominancia de lo local y sentó las bases para una autoridad central al delegar en la policía las funciones antes asignadas a las municipalidades (Sáenz, 1987). El Código de Carrillo (30 de julio de 1841) y el Decreto del 8 de diciembre de 1841 sobre el Reglamento de Policía, establecieron una primera normativa sobre la gestión del agua en el país, la cual amplió y detalló aspectos que el Decreto de junio de 1830 apenas sugería. Estas primeras disposiciones establecían en la Policía la responsabilidad de asegurar la provisión de agua, regulaba la construcción y uso de pilas públicas y procuraba el manejo de las aguas residuales y el saneamiento. Además, se

establecían obligaciones para los vecinos de mantener las pajas y caños de agua. En este Reglamento de Policía también se estableció un primer antecedente del principio de responsabilidad ambiental que indica que la persona responsable de contaminar debe pagar el daño, pues se sancionaba con multa la contaminación de las acequias y se procuraba evitar la contaminación generada por el café (Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, 1861).

Otras evidencias de la incipiente creación de institucionalidad relacionada con el recurso hídrico se encuentran en la creación de una Junta Acuaría, presidida por Juan Rafael Mora, para atender todo lo relacionado con el acueducto de San José (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 2002). Asimismo, existen registros de esfuerzos comunales para asegurar una adecuada gestión del agua en ciertos vecindarios. Así, por ejemplo, entre 1839 y 1843 los vecinos de San Pedro de Heredia crean un fondo de 100 pesos para otorgar préstamos y los beneficios eran invertidos en la "...saca de agua que tenía en el río Ciruelas, cuyo adecuado mantenimiento –limpieza, compustura de las presas, etc.– desvelaba al vecindario." (Molina, 1991, p. 222).

Las siguientes décadas fueron cruciales para la territorialización del Estado costarricense con diferentes obras y acciones para asegurar la soberanía nacional y las bases materiales para el Estado. En materia de agua, también se realizaban grandes esfuerzos por mejorar la calidad de las aguas. Se construyeron obras para mejorar las acequias que transportaban el agua, sobre todo en la ciudad de San José (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1996). Las gestiones para construir la primera cañería en San José empezaron en 1858, como un proyecto del entonces Presidente Juan Rafael Mora (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1996). Por su parte, el 25 de octubre de 1868, el Presidente José María Castro Madriz inauguró la primera cañería del país, que partía de la zona del actual Hospital Calderón Guardia hasta el Parque Central, de donde seguía con rumbo al Hospital San Juan de Dios (Vargas, 2002, p. 383). Sin embargo, la eliminación de las acequias por donde corrían las aguas corrientes agravó el problema de las aguas residuales que entonces permanecían estancadas en las épocas de verano. Además, el problema de la potabilidad del agua tampoco fue resuelto con la implementación de esta primera cañería y los primeros intentos para construir pozos ocurrieron a partir de 1873.

La institucionalidad liberal del agua (1870-1940)

La promulgación de la Constitución de 1871 marca el inicio la llamada República Liberal, que supone cambios en la sociedad, la política y la economía costarricense (Salazar, 1998). La construcción de infraestructura, sobre todo caminos y los ferrocarriles al Pacífico y el Atlántico contribuyeron con la penetración estatal en una mayor parte del territorio. La población del país también tuvo un importante incremento en este período pues se pasó de 182.073 personas en 1883 (13.484 en San José) a 471.524 (50.580 en San José) en 1927 (Quesada, 2011, p.51).

Los liberales emprendieron importantes reformas en muchos campos de la sociedad costarricense y entre ellas se cuenta la promulgación de la Ley de Aguas en 1884 (Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884, 1884). Esta ley establecía la titularidad de las aguas en función de si se trataba de terrenos públicos o privados y se otorgaban amplias potestades de uso a los dueños de los terrenos donde se encontrase agua. La normativa liberal subordinaba los usos públicos del agua respecto de los usos privados, que tenían preponderancia en diversos artículos. Así, por ejemplo, se protegían los acueductos privados y se limitaba el acceso público al agua en los terrenos privados. El principio de responsabilidad ambiental, quien contamina paga, se mantuvo en la Ley de Aguas, así como la preocupación por las aguas estancadas y contaminadas. También conviene destacar el orden de preferencias que se estableció en la Ley de Aguas de 1884, toda vez que se privilegió el abastecimiento de poblaciones, seguido del abastecimiento de ferrocarriles, riego, canales de navegación y actividades agrícolas. Este orden de prioridades da cuenta entre otras cosas de la importancia que se le otorgaba a las actividades relacionadas con los ferrocarriles y las prerrogativas que se le concedieron.

Otro elemento interesante de destacar respecto a la gestión del agua se refiere a normativas liberales para proteger los bosques en función de su relación con la protección del recurso hídrico. En este sentido se encuentra un Decreto de 1884 para proteger los bosques cercanos a los manantiales, así como otro de 1888 que protege las montañas cercanas a la zona del Volcán Barva, en Heredia (Colección de las leyes y disposiciones legislativas y administrativas en el año 1884, 1884; Colección de las Disposiciones Legislativas y administrativas en el año 1888, 1888).

También es posible identificar en este período normativa relacionada con el tema del saneamiento. Así, se encuentra que un Decreto de 1926 bus-

caba proteger los ríos y pajas de agua potable de la contaminación por residuos y establecía la prohibición de desaguar cualquier residuo de contaminación humana o industrial en los ríos, acequias o pajas de agua potable. También obligaba a las fábricas a realizar un adecuado manejo de los residuos de su actividad (Colección de Leyes y Decretos, 1926). La contaminación por los residuos del café se había constituido desde el siglo XIX en un tema conflictivo y las autoridades realizaban esfuerzos por regular la actividad. Por ejemplo, un Decreto de 1936 prohibía por completo la descarga de cáscaras de café o brozas a los ríos sin un tratamiento previo y obligaba a los beneficiadores a darle un adecuado manejo a los residuos (Colección de Leyes y decretos, 1936).

En materia de infraestructuras relacionadas con el recurso hídrico, se debe recordar que la cañería inaugurada en San José en 1868 era muy deficiente y brindaba agua de mala calidad. Las demás ciudades del país fueron poco a poco construyendo sus sistemas de cañerías: Cartago en 1874, Heredia en 1880, Alajuela en 1880, Limón en 1899 (primer sistema de cloacas) y Liberia en 1899 (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 2002). En la década de 1890, se inició el proyecto para el primer sistema de cloacas de la ciudad de San José (Quesada, 2011, p. 99). Es interesante destacar cómo en la época liberal el Estado Costarricense aumenta sus capacidades estatales paulatinamente, brindando servicios públicos en las principales ciudades del país.

Desde 1887 se creó en San José la policía de higiene, un cuerpo de inspectores dedicado a supervisar e inculcar hábitos de higiene en las personas, sus viviendas y la salud en general. Esta unidad municipal fue el primer servicio público de recolección de la basura, pero además se controlaba la calidad de los alimentos que se vendían en los mercados, las condiciones de las lecherías y mataderos e incluso el estado de los excusados en las viviendas. El problema de las aguas residuales fue motivo de preocupación para médicos e ingenieros de la época que buscaron diversas tecnologías para manejar los desechos. Las primeras obras de alcantarillado sanitario, al menos de las que se tiene registro, se realizaron hasta 1911, cuando se inauguró el primer sistema sanitario de San José (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1998). La construcción del sistema de cloacas en San José resolvió el problema y ya para 1917 se prohibía construir letrinas en el perímetro de la ciudad donde existían cloacas. Durante la década de 1920 se continuaron los esfuerzos para ampliar la cobertura de las cloacas y obligar a las viviendas a conectarse al sistema (Quesada, 2011, p. 91-111).

También se empezaron a instalar contadores para evitar el despilfarro en las casas de habitación (Vargas, 2002, p. 383). Entre 1907 y 1909 se realizaron nuevos esfuerzos para la construcción de una nueva cañería en San José y en el gobierno de Ricardo Jiménez (1910-1914) se realizaron importantes obras para dotar de agua a otras comunidades y mejorar la infraestructura existente en las demás ciudades (Quesada, 2011, p. 91-111). En la década de 1920, continuaron los esfuerzos para mejorar la calidad del agua y aumentar la cobertura y se realizaron obras en la Planta de Tres Ríos. Para responder a las crisis y los problemas de la cuestión social, durante la década de 1930 se construyeron varias obras como la cañería de Puntarenas, además de otros sistemas sanitarios y cañerías (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1996).

Las leyes de inicios del siglo XX, además de establecer cada vez con mayor precisión las responsabilidades institucionales respecto del agua, dan cuenta de la mayor complejidad del Estado Costarricense. En 1922 se creó la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública, entidad dependiente de la Secretaría de Policía y cuyo primer subsecretario fue Solón Núñez (Rojas, 1998). Más adelante, la Ley sobre Protección de Salud Pública, promulgada en 1923, ordenaba que la gestión del agua estuviese bajo la supervisión de la Secretaría de Fomento, la Dirección General de Obras Públicas y la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública (Colección de Leyes y Decretos, 1923). Con esta ley se establecen normas sobre los requisitos de construcción, protección de fuentes de agua y tratamiento de aguas residuales.

A pesar de la pérdida de competencias municipales en materia de agua, todavía a inicios del siglo XX conservaban importantes responsabilidades en la provisión de agua y saneamiento mediante los acueductos municipales. También tenían entre sus funcionarios a los Inspectores o Jueces de Agua. Esa figura de origen colonial y amparada en la Ley de Inspección Cantonal de Aguas de 1923 definía que ese inspector era el responsable de resolver todas las diferencias y conflictos surgidos entre particulares y vinculados con el manejo de aguas (Colección de Leyes y Decretos, 1923).

El Estado Benefactor y las instituciones del agua (1940-1982)

La década de 1940 marca el fin de una época y el inicio del llamado Estado Benefactor. En ese escenario de cambios sociales profundos la normativa e institucionalidad sobre el recurso hídrico también sufrió transformaciones. Las infraestructuras del agua también fueron ampliadas en buena parte del país y se mejoró los niveles de calidad del agua potable.

La Ley de Aguas de 1942, aún vigente hoy, fue el principal cambio en el inicio de este período; sin embargo, no es posible entender dicha ley como una reforma completamente desligada de la normativa anterior de 1884. Muy por el contrario, es posible encontrar muchas semejanzas y continuidades entre ambas, como por ejemplo el dominio privado de las aguas (Colección de Leyes y Decretos, 1942).

Un elemento de suma importancia en la legislación sobre el agua es el orden de preferencia que establece para su aprovechamiento. En la Ley de 1942 se establece la prioridad para el abastecimiento de poblaciones, ferrocarriles y medios de transporte, desarrollo de fuerzas hidráulicas, actividades agrícolas y riego, entre otros. Esto demuestra la importante relación entre la gestión del agua y el desarrollo de las fuerzas hidráulicas, que se analiza en la sección correspondiente. En esta ley también se establecen las sociedades de usuarios, que con el tiempo se convertirían en un espacio relevante de asociativismo, desarrollo comunal y participación ciudadana. A partir de 1965 se crea además la figura de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, que tendrán entonces el propósito de "...administrar, operar y mantener el acueducto de acuerdo con las normas y procedimientos, disposiciones administrativas y reglamentos del Servicio." (Colección de Leyes y Decretos, 1965, p. 500). Pero además en ese mismo artículo se mandaba a las Juntas a obtener la participación de la comunidad en la construcción y gestión del acueducto. Esta forma de organización comunal sería de vital importancia para la construcción de los acueductos rurales y aún hoy forman parte del tejido organizativo más denso en muchas comunidades del país.

No obstante, los avances del marco normativo del agua establecido en la década de 1940, este resultaba insuficiente para abordar los problemas de salud asociados a la ausencia de provisión de agua potable en muchas localidades del país. La cuestión social había sido objeto del debate en esa década y la necesidad de mejorar las condiciones sociales y de salubridad de la cada vez más grande población era evidente e insoslayable para los sectores gobernantes. En virtud de ello, la primera medida emprendida fue crear la Ley General de Agua Potable (1953), que establecía como de utilidad pública todas las acciones para abastecer de agua las poblaciones del país. En ese momento se establecía una relación de corresponsabilidad entre el Ministerio de Salud, encargado de supervisar todo lo relacionado con el agua potable, y el Ministerio de Obras Públicas (Departamento de Obras Hidráulicas) que era el responsable de construir los acueductos. En esta Ley se mantenía la administración municipal de los acueductos ya

construidos, pero se ponía a las Municipalidades bajo la supervisión de los dos mencionados Ministerios (Asamblea Legislativa, 2009).

El período del Estado Benefactor tuvo como uno de los pilares del modelo el crecimiento del aparato público, especialmente a través de la creación de las instituciones autónomas. En el caso del sector del agua, se creó en 1961 el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), que luego fue reformado para convertirse Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

Por medio de su Ley constitutiva se establecen las atribuciones de la Institución, su estructura organizativa y responsabilidades (Asamblea Legislativa, 1976). Interesa destacar tres elementos para el análisis. En primer lugar, cabe señalar que los creadores de la Ley tenían una visión muy restringida del saneamiento y no se consideraba un manejo integral de las aguas residuales, sino solo su recolección y evacuación. En segundo lugar, es menester indicar que los legisladores entendían la gestión del agua en términos de justicia social. El tercer elemento que llama la atención es el nuevo intento por lograr la centralización del poder en una sola institución. Cabe recordar que hasta ese momento existía en el país una mezcla de potestades municipales y ministeriales (Salud y Obras Públicas) pero a partir de esta Ley se pretendía consolidar todo el sistema de agua potable y saneamiento bajo el control del ICAA; sin embargo, aún hoy existen problemas de coordinación entre las diversas figuras de administración.

El SNAA, luego convertido en ICAA, emprendió la enorme tarea de construir acueductos y alcantarillados para todo el territorio nacional y una población que en 1960 superaba ya el millón de habitantes. El modelo desarrollista tenía la meta de incluir a la mayor parte de la población dentro de los beneficios de la nueva institucionalidad.

Las obras de alcantarillado se concentraron en el Área Metropolitana; primero en San José, donde las primeras las redes de aguas residuales se habían realizado en 1911, y luego, en las décadas de 1950 y 1960, se extendieron a otras zonas del Valle Central. Entre 1972 y 1975, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se construyó un sistema de alcantarillado. Para ello, se dividió el Área Metropolitana en cuatro cuencas (Río Tiribí, Río María Aguilar, Río Torres y Quebrada de Rivera) y en cada una se instaló un colector secundario que recogía las aguas de esas cuencas y que desembocaban en un colector principal (ICAA, 1998, p. 86-87). También se construyeron sistemas de alcantari-

llado y plantas de tratamiento en ciudades fuera del Valle Central, como San Isidro de Pérez Zeledón, Limón, Puntarenas y Liberia (ICAA, 2002).

En relación con los trabajos de infraestructura para abastecer de agua potable, cabe destacar que en esas décadas se realizaron numerosas obras como la perforación de pozos, la ampliación de plantas y la construcción de cañerías. En 1971, se construyó el acueducto de Puente Mulas, que ayudó a purificar y mejorar todo el sistema hídrico de San José. En 1978 se elaboró el Plan Nacional de Agua Potable, que pretendía un acercamiento con las municipalidades para mejorar los acueductos de las zonas rurales.

Los esfuerzos para llevar agua potable a los distintos barrios y comunidades se habían convertido en una lucha constante para los vecinos y los gobiernos. En 1963, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) trasladó al SNAA la responsabilidad de construir acueductos rurales y para ello se creó en 1965 el Programa de Ayuda Comunal y en 1966 se inició el Programa de Acueductos Rurales. Las comunidades formaban las Juntas Administrativas de Acueductos en Zonas Rurales y contribuían a construir y administrar los acueductos (Goldenberg, 1989, p. 4-5).

En 1976, mediante un decreto, el ICAA formaliza la delegación de los sistemas de acueductos (sin referirse al alcantarillado) a las asociaciones de desarrollo que para ese efecto debían formar un Comité Administrador del Acueducto Rural. Estos comités debían gestionar los acueductos según las normas del ICAA y propiciar la participación de las comunidades, así como su educación ambiental, aunque resulta importante destacar que en esa normativa no se establece ninguna obligación en materia de saneamiento, lo que provocó un vacío normativo y de gestión. Lo más probable es que en las zonas rurales el manejo de los residuos se hiciese por la libre, ya sea por medio de tanques sépticos o disposición en cauces abiertos. También es preciso señalar que en este decreto se obliga a los Comités a proteger las fuentes de agua y las cuencas hidrográficas (Poder Ejecutivo, 1976).

A pesar de que el SNAA atendía en 1967 al 90% de la población urbana y el 48.9% de la rural, el programa solo construía infraestructura sanitaria en comunidades con más de 15.000 habitantes, mientras que, en las poblaciones dispersas, aún en 1970, la gente se abastecía de pajas públicas construidas por el Ministerio de Salud. La situación era bastante problemática pues en 1970 la población dispersa, en comunidades de menos de 500 personas, representaba el 35% de la población nacional.

La mortalidad infantil del país en ese momento era de 58.6/1000 (nacidos vivos) y el 40% de las muertes se debía a la diarrea.

Se realizaron grandes esfuerzos interinstitucionales para abordar esta problemática; por ejemplo, en 1973 se acordó, por medio de un convenio entre el Ministerio de Salud y el SNAA, que el Ministerio de Salud llevara a cabo el Programa de Saneamiento Básico para atender a las comunidades con población menor a 500 personas (35% población total). El Ministerio de Salud construía un tanque y/o un pozo y dotaba a las casas de letrinas extra domiciliarias. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) se encargó de apoyar a las Municipalidades en la gestión de sus acueductos mientras que el SNAA era el responsable de atender a los pueblos de entre 5000-150000 personas (ICAA, 2002).

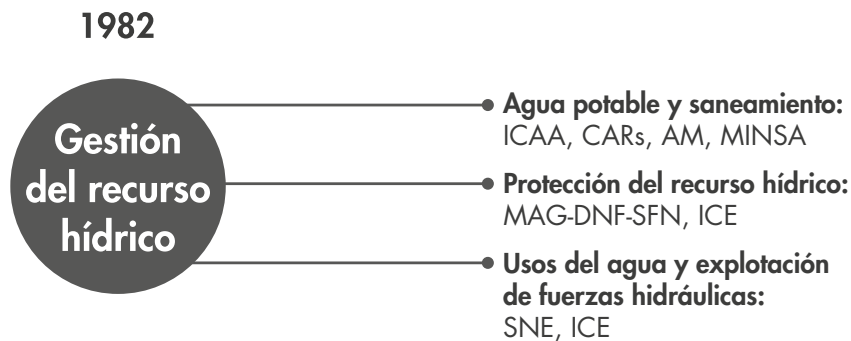
El ICAA pretendió atender esa situación con la creación en 1978 de la Dirección de Acueductos Rurales y entre 1978 y 1980 se creó el Sistema de Información y Planificación de Acueductos Rurales (SIPAR) (ICAA, 1998, p. 102-111). Al final del período, entre 1973 y 1979 se realizaron más obras relacionadas con la segunda etapa del proyecto de mejoramiento del Acueducto Metropolitano, como la ampliación de la capacidad del sistema de acueducto y la construcción de sistemas de alcantarillado en ciudades intermedias como Santa Cruz, San Ramón, Palmares y Nicoya, entre otras. También se amplió la red de colectores en la Gran Área Metropolitana (ICAA, 2002). Sin embargo, buena parte de estos esfuerzos institucionales se toparon con la crisis económica de 1980, situación que además de ser sumamente dramática para el país, derivó en numerosos problemas presupuestarios para el ICAA.

La institucionalidad del agua en la época reciente (1982-2014)

Las instituciones encargadas o con alguna relación en la gestión del agua a inicios de la década de 1980 eran relativamente pocas. En materia de agua potable y saneamiento se debe recordar que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) era la institución llamada a asumir la provisión de agua potable y alcantarillado en todo el país. Pese a ello, una buena parte de los acueductos aún estaban bajo gestión de las municipalidades (Acueductos Municipales AM) y los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR) y en materia de saneamiento existía un gran vacío. Precisamente, el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado de 1978 y su Programa de Desarrollo de 1981 buscaban dar una ambiciosa respuesta a las carencias del país (ICAA, 1978; ICAA, 1981). El Ministerio de Salud (MINSAL) tenía competencias en materia de

agua por su relación con la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente; de hecho, la Ley General de Salud de 1973 establecía el agua como un bien de utilidad pública y sometía al control del Ministerio los abastos y acueductos del país (Asamblea Legislativa, 1973). En relación con las fuerzas hidráulicas, el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) era la entidad rectora en materia de fuerzas hidroeléctricas y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) era el único ente que aprovechaba esas fuerzas (Asamblea Legislativa, 1949). La protección del recurso hídrico era responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que tenía bajo su alero la Dirección Nacional Forestal (DNF) y el Servicio de Parques Nacionales (SPN) cuyas tareas de protección y conservación del medio ambiente lógicamente afectaban la protección del recurso hídrico (Asamblea Legislativa, 1977).

FIGURA 1. LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA EN 1982, COSTA RICA



Fuente: Elaboración propia.

A partir del Código de Minería de 1982, las aguas subterráneas y superficiales pasaron a ser de dominio del Estado, un cambio sustancial respecto a las leyes de Aguas de 1884 y 1942 (Asamblea Legislativa, 1982). En 1983 se creó el Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento (SE-NARA) (Asamblea Legislativa, 1983), entidad que respondía al proceso de ajuste de la economía nacional, que requería una mayor especialización y diversificación de la producción, proceso en el cual el recurso hídrico resultaba central, especialmente en la provincia de Guanacaste.

La crisis de la década de 1980, además de impulsar cambios en la economía costarricense, tuvo un impacto sensible en el ICAA. Así, esta institución se vio obligada a posponer proyectos importantes como la ampliación del alcantarillado sanitario. La principal obra del ICAA en la década de 1980 fue la construcción del acueducto de Orosí, que agregó un importante caudal al acueducto metropolitano (ICAA, 2002). En esta década el ICAA sufre una grave crisis institucional que deriva en fuertes desabastecimientos. Esto lleva a una intervención del ICAA entre 1986 y 1988 (ICAA, 1988), a través de la cual se pretendía una evaluación integral de las políticas y funcionamiento administrativo de la entidad, así como sugerir medidas para evitar el desabastecimiento de agua potable. Durante estos años, el ICAA se vio inmerso en numerosas disputas entre miembros de la Junta Interventora, la Junta Directiva destituida y renuncias de sus directores.¹

La década de 1990 inició con la promulgación de la Ley 7152 que oficializó la creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), que había funcionado entre 1986 y 1990 sin una ley específica. En este momento el MIRENEM quedó constituido por la Dirección de Energía, la Dirección de Geología y Minas, la Dirección General Forestal, la Dirección de Vida Silvestre y el Servicio de Parques Nacionales y tenía adscrito al Instituto Meteorológico Nacional (IMN) (Asamblea Legislativa, 1990).

En ese mismo año se promulgó la Ley 7200 que autorizó la generación eléctrica paralela, lo que permitió a otras entidades generar electricidad a partir de las fuerzas hidroeléctricas (Asamblea Legislativa, 1990). También se promulgó en 1992 la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, que incluyó una importante regulación del recurso hídrico, específicamente la prohibición de verter aguas contaminadas en cualquier cuerpo de agua del país (Asamblea Legislativa, 1992).

¹ Estos problemas quedaron reflejados en las actas y correspondencias de la Junta Directiva de la época. Véase: Poder Ejecutivo (1985). Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.154, art.3. 19 de junio de 1985. Costa Rica; Poder Ejecutivo (1985). Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.166, art. 2. 2 de octubre de 1985. Costa Rica; Poder Ejecutivo (1986). Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.184, art.3. 5 de marzo de 1986. Costa Rica; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1985). Correspondencia interinstitucional entre miembros de Junta Directiva del ICAA y la Presidencia de la República. Junio 1986. Costa Rica.

El principal cambio en la regulación ambiental del país ocurrió en 1995 con la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente. Se refuerza el dominio público del agua, se establecen criterios ambientales para la gestión del recurso hídrico y se crean diversas instancias regulatorias, como la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) (Asamblea Legislativa, 1995). Todas estas regulaciones vinieron a complementar la institucionalidad del agua, sobre todo desde el punto de vista de la protección.

En el año de 1996 ocurrieron otros cambios institucionales importantes. La Ley Forestal creó la Oficina Nacional Forestal y en materia específica de agua definió las áreas de recarga acuífera como aquellas donde ocurre infiltración en los acuíferos y cauces de los ríos (Asamblea Legislativa, 1996). La creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) derogó el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) y cambió la regulación sobre los servicios públicos, entre ellos la provisión de agua potable y saneamiento y trasladó el Departamento de Aguas del SNE al MINAE (Asamblea Legislativa, 1996 b).

Se debe recordar que las competencias municipales para la gestión del agua están amparadas en el Código Municipal (Asamblea Legislativa, 1998). Los acueductos comunales que desde 1976 funcionaban bajo la figura de Comités Administradores de los Acueductos Rurales (CAAR) bajo el amparo de las respectivas asociaciones de desarrollo de cada comunidad fueron transformadas a partir del 2005 en la figura de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS). Estas Asociaciones se convirtieron en los entes encargados de administrar los acueductos que el ICAA designa por medio de convenio de delegación y se encuentran bajo la supervisión técnica del ICAA tanto en materia de calidad del agua (Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA) como en relación al alcantarillado sanitario (Poder Ejecutivo, 2005).

Finalmente, en materia de aprovechamiento de aguas es importante destacar que en el 2009 se emitió la Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica, que estableció el marco regulatorio para otorgar concesiones para el aprovechamiento de las aguas de dominio nacional. A partir de esta Ley, las concesiones son otorgadas por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, entidad que, además, es la llamada a fijar las tarifas y cobrar un canon por ese aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas del país (Asamblea Legislativa, 2009).

**TABLA 1. BALANCE DE LA CRONOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN
NORMATIVA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA,
COSTA RICA 1941-2014**

Año	Hechos y datos relevantes
1941	Creación del Servicio Nacional de Electricidad.
1942	Ley de Aguas: creación de Sociedades de Usuarios, Guardabosques; dominio y control de las aguas pertenece al SNE (art. 176); Inspectores (jueces) del Agua.
1953	Ley General de Agua Potable: Ministerio de Salud es el ente encargado del agua potable; el Ministerio de Obras Públicas (Departamento de Obras Hidráulicas) es el encargado de construir la infraestructura de acueductos y alcantarillados.
1961	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados: asume potestades ejecutivas de ministerios y municipalidades en materia de agua.
1963	El M. Obras Públicas traslada al SNAA la construcción de acueductos en poblaciones mayores de 15.000. En poblaciones menores lo realiza el M. Salud.
1969	Ley Forestal: se crea la Dirección General Forestal y el Departamento de Parques Nacionales en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
1972	Se crea el Instituto Meteorológico Nacional (Ley 5222).
1977	Se crea el Servicio Nacional de Parques Nacionales en el MAG (Ley 6084). Decreto 6387 crea los Comités Administradores de Acueductos Rurales.
1978	Dirección de Acueductos Rurales en el wCAA; Plan Nacional de Agua Potable.
1982	Código de Minería declara las aguas de dominio público. Ley 6797.
1983	Se crea el SENARA Ley 6877. Se une el Departamento de Riego del SNE con funcionarios del MAG.
1990	Se crea el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas MIRENEM integrado por (Ley, 7152 art.4).
1992	Ley de Vida Silvestre 7317 fortalece al Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Se penaliza la contaminación de aguas.
1995	Ley Orgánica del Ambiente 7554. Transforma el MIRENEM en Ministerio del Ambiente y Energía. Se crean los Consejos Regionales Ambientales, el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica del Ambiente, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Contraloría Ambiental. Se refuerza el carácter de dominio público del agua.
1996	Ley Forestal 7575 crea la Oficina Nacional Forestal y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Ley 7593 transforma el Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ARESEP. Traslada el Departamento de Aguas del SNE al MINAE.
1997	Por medio del Decreto Ejecutivo 26635 se traslada el Departamento de Aguas del MINAE al IMN.
1998	Ley 7788 crea la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad como órgano desconcentrado del MINAE. También formaliza la creación el Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

2000	El Decreto Ejecutivo No 29238 crea la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas.
2002	Mediante decreto (No. 30480) se fijan los principios que regula la política nacional hídrica.
2003	Se crea el Canon Ambiental por Vertidos (Decreto Ejecutivo No.31176).
2004	Reforma al Canon Ambiental por Vertidos.
2005	Se crea el Canon por concepto de aprovechamiento de aguas (Decreto Ejecutivo No.32868).
2008	Nuevo reglamento del Canon Ambiental por Vertidos.
2009	Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica.
2010	El proyecto de Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico se presenta a la Asamblea Legislativa por el mecanismo de iniciativa popular.
2014	El proyecto de Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico permanece en la corriente legislativa, pendiente de aprobación.

Fuente: Elaboración propia.

La **Tabla 1** recopila los principales hitos en la normativa de la institucionalidad del agua en Costa Rica. Para identificarlos se analizaron numerosas leyes y decretos desde una perspectiva histórica institucional. A lo largo de esta sección se han destacado una serie de características del cuerpo normativo y de la institucionalidad del agua. Tal como ha sucedido con el sistema político costarricense, la institucionalidad del agua se ha vuelto aún más compleja en estos últimos treinta años. Las instituciones creadas en este período obedecen a una lógica particularista, pues se crean instancias específicas para problemas puntuales, lo cual redundo en una mayor dispersión de las competencias, atonicidad, y en muchos casos, descoordinación institucional.

El análisis de las competencias legales de las instituciones del agua permite realizar un balance del panorama al final del período de estudio (2014). La **Tabla 2** resume las competencias de cada institución y su ámbito de acción.

TABLA 2. COMPETENCIAS LEGALES Y ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL AGUA EN COSTA RICA, 2010

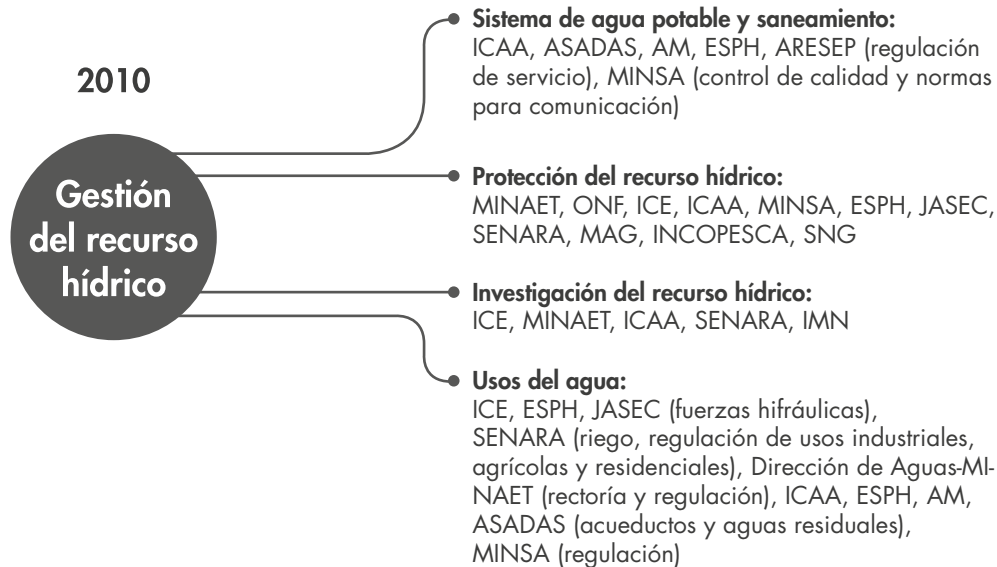
Institución	Competencias legales	Ámbito de acción
Instituto Costarricense de Electricidad	Explotación de los recursos hidráulicos del país para producción de energía. Conservación de los recursos hidráulicos del país. Protección de los cuerpos de agua. (Ley 449, art.2).	Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	Administración del recurso hídrico. Definición de políticas nacionales en la materia. Protección, vigilancia y dominio de las aguas nacionales. Regulación y registro de los usos del agua. (Dirección de Aguas: Ley 7593 ARESEP; Decreto Ejecutivo No 26635, Artículo 2, 3.) Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales (Tribunal Ambiental Administrativo: Ley Orgánica del Ambiente art. 111; FONAFIFO: Ley Forestal, arts. 46 y 47; CONAGEBIO: art.14 Ley de Biodiversidad; SINAC: art. 22 ley de Biodiversidad)	Rectoría de la gestión del agua Regulación de los usos del agua y la contaminación Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico.
Oficina Nacional Forestal Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Protección de los recursos forestales (art.7 de la Ley Forestal). Administración de los servicios de agua potable y saneamiento y construcción y operaciones de esos sistemas. Protección de las cuencas hidrográficas y prevención de la contaminación del agua. Aprovechamiento, gobierno y vigilancia de las aguas nacionales indispensables para su funcionamiento. Delegación de los sistemas de acueductos y alcantarillados a municipalidades y organizaciones comunales. (Ley Constitutiva del ICAA 2726, Artículo 2, 21 y 22, Ley 5915.)	Protección del recurso hídrico Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico
Ministerio de Salud	Definición de políticas nacionales de salud. Definición de normas técnicas en materia de salud (calidad del agua potable y niveles permitidos de contaminación). Vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de salud (Ley General de Salud 5412, artículo 2).	Regulación de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Regulación del aprovechamiento (calidad y contaminación del agua) Protección del recurso
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Operación de sistemas de agua potable y alcantarillado en el ámbito regional. Promoción de la investigación en materia ambiental. Protección y Conservación de los recursos naturales en la región. Aprovechamiento y conservación de las fuerzas hidráulicas en la región de Heredia (Ley 7789, art. 6.)	Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico
Junta Administradora de los Servicios Eléctricos de Cartago	Servicios de acueductos y alcantarillados (Ley 7799, art. 2).	Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Armonización de los intereses de consumidores, usuarios y prestatarios de servicios públicos. Asegurar el cumplimiento de criterios de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad en la prestación de servicios públicos, entre ellos agua potable y saneamiento. (Ley ARESEP, art.4.)	Regulación de los servicios de Acueductos y Alcantarillados
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	Fomento del desarrollo agropecuario por medio de sistemas de riego, avenamiento y protección contra inundaciones. Aprovechamiento del recurso hídrico en actividades agropecuarias, que sustenten una justa distribución de la tierra. Investigación, protección y explotación de los recursos hídricos del país. (Ley SENARA, arts. 2 y 3).	Regulación del aprovechamiento Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico
Instituto Meteorológico Nacional	Mantener la vigilancia continua del tiempo y el clima y la hidrometeorología. Ley 5222	Investigación del hidrometeorología
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Gestionar los recursos de la acuicultura. Ley Incopesca, art.2	Protección del recurso hídrico (vigilancia)
Servicio Nacional Guardacostas	Vigilar las aguas marítimas, territoriales e interiores del Estado Costarricense. Ley 8000, art.2	Protección del recurso hídrico (vigilancia)
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Lograr el equilibrio entre la producción agrícola y la conservación de los recursos suelo y agua. Ley de Suelos, art. 2	Protección del recurso hídrico

Fuente: Base de datos de la oferta de programas de las entidades públicas relacionadas con la gestión del agua (Costa Rica).

Una característica presente en la institucionalidad del agua y compartida por el sistema político de los últimos 30 años, es su dificultad para llegar a acuerdos. A pesar de tratarse de un sector donde prevalecen actores supuestamente respaldados por criterios técnicos, no ha sido posible llegar a un consenso sobre un marco normativo integral. Esta imposibilidad se ha acentuado en la última década, durante la cual se ha pretendido solucionar los problemas de la gestión del agua por medio de decretos ejecutivos. Esto supone ignorar que, si los actores políticos no son capaces de ponerse de acuerdo sobre el marco legal, tampoco van a permitir que se legisle vía decreto, lo que obviamente deriva en que los decretos sean impugnados por la vía constitucional o simplemente sean incumplidos por el vacío legal en que operan. Aunado a ello, la fragilidad jurídica y práctica de los numerosos decretos provoca, a su vez, inseguridad jurídica y una maraña institucional que los usuarios prefieren obviar y los lleva, muchas veces, a optar por permanecer en la ilegalidad.

FIGURA 2. LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA EN EL 2014 SEGÚN ÁMBITOS DE ACCIÓN, COSTA RICA



Fuente: Elaboración propia

La **Figura 2** muestra la mayor complejidad de la institucionalidad del agua al final del período de estudio. Efectivamente esa complejidad se expresa en traslapes de competencias, descoordinación operativa y hasta recelos institucionales. Este problemático panorama se traduce en la llamada crisis de gobernabilidad del sector, que implica que a pesar de una relativa abundancia de agua per cápita en Costa Rica, existen numerosos problemas relacionados con el abastecimiento y el saneamiento. La institucionalidad del agua en el país se ha complejizado y no necesariamente responde a los retos actuales. Mientras tanto el debate en torno a su reforma continúa en la Asamblea Legislativa sin que los actores involucrados logren ponerse de acuerdo.

BALANCE

En la discusión teórica de este artículo se postuló la hipótesis de que el Estado se construye paulatinamente y de forma diferenciada territorialmente. Lo anterior supone la creación de un conjunto de instituciones, la centralidad de la autoridad, un territorio demarcado y la supremacía coercitiva de la autoridad central (Mann, 1984, p. 112). Para el análisis

del Estado, este estudio ha considerado relevante partir del concepto de poder infraestructural para analizar si existe un aumento del mismo. En este caso las relaciones sociales se territorializan y aumenta la penetración del Estado en la sociedad civil. Por el contrario, la pérdida del poder infraestructural provoca que el Estado pierda control de los recursos, descentrando y desterritorializando la sociedad civil.

Las cuatro dimensiones de análisis propuestas por Vargas Cullell (2012, p. 705); a saber, la capacidad extractiva, capacidad burocrática, la capacidad organizacional y la capacidad de proveer bienes y servicios, se deben considerar a la luz de los hallazgos en materia de gestión del agua.

Así, el recorrido histórico permite reconstruir el proceso por medio del cual el Estado costarricense fue creando un conjunto de instituciones, centralizando la autoridad y territorializando el espacio de sus fronteras. Las potestades policiales en la época de Braulio Carrillo sobre el manejo del agua son las primeras evidencias que dejaba un Estado dispuesto a organizar las relaciones sociales sobre el territorio, y la Junta Acuaría, por lo tanto, se puede considerar una de las primeras instituciones públicas dispuestas a brindar un servicio.

Sin embargo, las limitaciones propias de la Costa Rica decimonónica impidieron llevar el poder infraestructural del Estado a todo el territorio por igual y así los esfuerzos en materia de agua se concentraron en el Valle Central y sobre todo en la capital de la República, San José. En Resumen, el siglo XIX ve como el Estado costarricense da sus primeros pasos para consolidar su autoridad central y poder abarcar las cuatro dimensiones del poder infraestructural. El siglo XX arranca con los esfuerzos por el agua potable a diversas ciudades del territorio nacional. La década de 1940 será el inicio de un fortalecimiento del Estado en buena parte de sus ámbitos, pero particularmente en materia de agua. En esa década se promulga la Ley de Aguas, aún vigente hoy, y a partir de ese momento se fortalecen los esfuerzos por mejorar la calidad del agua y llevarla a mayor cantidad de comunidades. En las décadas siguientes, el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Obras Públicas redoblan esfuerzos para lograr ese cometido. La creación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en 1961 (primero llamado SNAA) permitió centralizar estos esfuerzos por mejorar la calidad del agua y llevarla a mayor cantidad de personas. Las décadas de 1960 y 1970 son testigos de un aumento significativo del poder infraestructural del Estado en materia de agua.

En términos del poder infraestructural, resulta evidente el aumento de la capacidad burocrática y la capacidad de brindar bienes y servicios centrales para la sociedad costarricense. Entre los años de 1940 y hasta finales de la década de 1970, es posible hablar de un auge de las capacidades estatales para penetrar el territorio, es decir, territorializar el espacio, y construir su institucionalidad de manera soberana.

La crisis de 1980 será un punto de quiebre para el poder infraestructural en materia de gestión del agua. En la llamada década perdida de 1980 las instituciones entraron en una época de crisis, al tiempo que fueron utilizadas por la vía tarifaria para mejorar la capacidad extractiva que estaba en crisis en esos años. El ICAA vivió sus peores años en esa década y se vio obligado a postergar importantes inversiones en materia de agua potable y a prácticamente abandonar por completo tareas relacionadas con el saneamiento.

Desde la década de 1980, el poder infraestructural ha perdido peso específico, no tanto por una pérdida de penetración del territorio como por crisis en la calidad de los servicios prestados. La gestión del saneamiento es ejemplo vivo del abandono estatal en años recientes.

El estudio ha permitido comprobar cómo el Estado costarricense consiguió la penetración del territorio en materias estratégicas, pero el cambio de modelo de gestión de las últimas décadas recuerda que el Estado no es una construcción estática y que sus beneficios no están dados por sí. Al contrario, la pérdida de poder infraestructural, como lo señaló Mann, provoca que el Estado pierda control de recursos clave para el desarrollo, desterritorializando de esta manera la sociedad civil.

La pregunta para el debate es si la sociedad costarricense desea reconstruir ese poder infraestructural de forma tal que permita el control de los recursos públicos estratégicos del país y, sobre todo, la mayor incógnita es cómo lograrlo. La mirada al pasado puede aportar al debate sobre la configuración del Estado deseada por la ciudadanía.

FUENTES CONSULTADAS

Agnew, J. (1994). "The territorial trap: the geographical assumption of international relations theory." *Review of International Political Economy*. 1:1, 53-80.

- Agnew, J. (2005) "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics". *Annals of the Association of American Geographers*. 95:2, 437-461.
- Alfaro, R. (2004). *Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003*. Costa Rica: Informe presentado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p. 5.
- Alpízar Rodríguez, F. y Chacón, D. (2015). "Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado y sus implicaciones en las capacidades estatales, 1990-2013". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública* (68-69): 227-249, diciembre 2014.
- Asamblea Legislativa (1949). *Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad N° 449*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1973). *Ley General de Salud N° 5395*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1976). *Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados N° 2776*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1977). *Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1982). *Ley Código de Minería N° 6797*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1983). *Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento N° 6877*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1990). *Ley de Creación Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas N° 7152*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1990). *Ley Generación Eléctrica Autónoma o Paralela N° 7200*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1992). *Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1995). *Ley Orgánica Del Ambiente N°7554*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1996 b). *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593* (reformada por la Ley 8660 del 2008) Costa Rica.

- Asamblea Legislativa (1996). *Ley Forestal 7575*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1998). *Ley Código Municipal N° 7794*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (2009). *Ley General de Agua Potable N° 1634 de 1953*. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Asamblea Legislativa (2009). *Ley Marco De Concesión Para El Aprovechamiento De Las Fuerzas Hidráulicas Para La Generación Hidroeléctrica, No 8723*. Costa Rica.
- Bourdieu, P. (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Editorial Akal.
- Bourdieu, P. (1993). "Génesis y estructura del campo burocrático". *Revista Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97.
- Brenner, N. y Elden, S. (2009). "Henri Lefebvre on State, Space, Territory" *International Political Sociology*. 3:4, 353-377.
- CEPAL (2010). *Centroamérica. Estadísticas del Subsector Eléctrico*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cerdas, R. (1972). *La Crisis del Estado Liberal*. Costa Rica: EDUCA.
- Cerdas, R. (1985). *Formación del Estado Costarricense*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Colección de las Disposiciones Legislativas y administrativas en el año (1888). *Decreto No. 65 del 30 de Julio de 1888 "Declara inalienables las montañas en que tienen su origen las aguas que abastecen a Heredia y Alajuela"*. San José: Tipografía Nacional.
- Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). *Decreto N° XI Ley de Aguas*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de las leyes y disposiciones legislativas y administrativas en el año 1884 (1884). *Decreto No. 5 del 4 de Febrero de 1884 "Decreta el Reglamento de Terrenos baldíos y bosques"*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). *Decreto No.35 del 8 de Diciembre de 1841, "Reglamento de Policía"*. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz-Calle del Carmen N° 24.

- Colección de Leyes y Decretos (1926). *Decreto No. 3 del 21 de Agosto de 1926*. San José. Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (1942). *Ley de Aguas N° 2726*. Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (1965). *Reglamento de las Juntas Administradoras de Acueductos en zonas rurales*. Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). *Ley de la Inspección Cantonal de Aguas*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). *Ley sobre Protección de la Salud Pública*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y decretos (I Semestre, 1936). *Reglamento de Beneficios del café. Decreto No. 14. Del 21 de setiembre de 1936*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de los Decretos y Órdenes 1827-1830. (1886). *Decreto N° 161 del 30 de junio de 1830*. II Edición. San José: Imprenta. Art. 4., p.77.
- El Ouali, A. (2010). "The Flexibility of Territoriality from Early States to Globalisation: Making States Survive Through Territorial Autonomy". In: *Geopolitics*. Volume 15, Issue 1, Pp. 82-108.
- Elden, S. (2007). "Governmentality, calculation and territory". *Environment and Plannig D: Society and Space* 25:3, 562-580.
- Elden, S. (2010). "Land, terrain, territory", *Progress in human geography*, 34:6. pp. 799-817.
- Foucault, M. (1981). *Espacios de poder*. Editorial la Piqueta, Madrid. pp.9-26.
- Fumero, P. (2005). *El advenimiento de la modernidad en Costa Rica 1850-1914*. Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Goldenberg, O. (1989). *Historia del Programa e Acueductos Rurales*. San José: ICAA.
- González Viquez, C.; Núñez, F. y Tinoco, L. (1987). *San José y sus comienzos. Documentos Fundamentales*. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, p. 41.

- Gutiérrez Saxe, M.; Straface, F. (eds). (2008). *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Haglund, L. (2006). "Hard-pressed to Invest: The Political Economy of Public Sector Reform in Costa Rica." *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 1 (5), 5-46.
- Haglund, L. (2011). *Limiting Resources: Market-Led Reform and the Transformation of Public Goods*. University Park: PennStatePress.
- Hoffmann, B. (2007). *Why Reform Fails: The "Politics of Policies" in Costa Rican Telecommunications Liberalization*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Global eund Regionale Studies.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1978). *Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Propuesta Preliminar*. San José, Costa Rica: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1981). *Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Programa de Desarrollo*. San José, Costa Rica: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1985). *Informe Final de Labores Junta Interventora del ICAA*. San José, Costa Rica: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1993). *Memoria 1992-1993*. San José: ICAA
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1996). *Agua para siempre: una historia costarricense*. San José: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998). *Proyecto Fortalecimiento institucional*. Oficina de Desarrollo AyA. San José: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998) *Tres décadas colaborando con el desarrollo del área rural costarricense*. San José: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). *Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica*. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud.

- Jessop, B. (1999). "Reflections on globalization and it (il)logic". in: Olds, K (et.al.). *Globalization and the Asia Pacific: contested territories*. Routledge, London. Pp.17-36
- Jessop, B. (2008). *State Power*. Cambridge, UK: PolityPress.
- Jiménez, W. (1987). *El Estado no tradicional: las instituciones autónomas*. San José: CICAP.
- Kratochwil, F. (2011). "Of Maps, Law, and Politics: An Inquiry into the Changing Meaning of Territoriality." *DIIS WorkingPaper 2011:03*. DIIS Copenhagen.
- Lukes, S. (2007). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Mann, M. (1984). "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results." *Archives Européennes de Sociologie [Anuario Europeo de Sociología]* Vol.25 1984.
- Mann, M. (1993). *The sources of social power, Vol. II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2008). "Infrastructural power revisited". *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 355-365.
- Miliband, R. (1969). *The State in the capitalist society*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- Molina Jiménez, I. (1991). *Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Painter, J. (2010). "Rethinking territory". *Antipode*. Volumen 42, No.4. 2010, pp.1090-1118.
- Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo N. 19078-P. Costa Rica
- Poder Ejecutivo (1976). *Colección de Leyes y Decretos. Decreto Ejecutivo NO 6387-G Reglamento de los Comités Administradores de los Acueductos Rurales*. Costa Rica.
- Poder Ejecutivo (1986). *Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.12, art.3. 23 de Julio de 1986*. Costa Rica

- Poder Ejecutivo (2005). *Decreto Ejecutivo No.32529 Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes*. Febrero de 2005. Costa Rica.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: PNUD.
- Quesada, F. (2011). *La modernización entre cafetales: San José, Costa Rica 1880-1930*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Raustiala, K. (2005). "The Geography of Justice." *Fordham Law Review*. Volume 73 | Issue 6 Article 2.
- Rivera, R. (2006). "De la Reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica." En: Rivera, Roy; Rojas, Manuel; Zeledón, Fernando; Guzmán Juany (2006). *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea*. Costa Rica: FLACSO-PNUD.
- Rodríguez, E. (editor) (2004). *Costa Rica en el Siglo XX*. Tomos I, II y III.
- Rojas, M. (1990). *Ajuste estructural y desajuste social*. San José, C.R.: CEPAS.
- Rojas, G. (1998). *Café, Ambiente, Sociedad en la Cuenca del Río Virilla, Costa Rica (1840 – 1955)*. Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.
- Rovira, J. (1985). "Del desarrollo de Costa Rica y su crisis en el período de postguerra: 1948-1984." *Anuario de Estudios Centroamericanos*. No. 11 (1): 23-42.
- Rovira, J. (1987). *Costa Rica en los años ochenta*. San José: RIES/ICADIS/Editorial Porvenir.
- Rovira, J. (1990). *Estado y Política Económica en Costa Rica, 1948-1970*. 1a. Edición. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Rovira, J. (1995). *El nuevo estilo nacional de desarrollo*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Historia y Geografía, Cátedra Historia de las Instituciones de Costa Rica.

- Saénz, A. (1987). *Braulio Carrillo: Reformador agrícola de Costa Rica*. San José, EUCR.
- Salazar, O. (1998). *El apogeo de la República Liberal en Costa Rica 1870-1914*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, R. (2004). *Estado de Bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica*. Costa Rica: EUNED
- Sassen, S. (2013). "When territory deborders territoriality". *Territory, Politics, Governance*, 1:1, 21-45.
- Sevilla, A. (2014). "Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación." *Empiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*. No.27, enero-abril de 2014, pp.49-72.
- Soifer, H. (2008). "State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement." In: *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 231-251.
- Soifer, H., von Hau, M. (2008). "Unpacking the Strength of the State: the utility of State infrastructural power." *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 219-230.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. Costa Rica: EDUCA.
- Sojo, C. (1991). *La utopía del estado mínimo*. Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Sojo, C. (1995). *La Gobernabilidad en Centroamérica. La sociedad después del ajuste*. Costa Rica: FLACSO.
- Sojo, C. (2011). *El Estado bajo escrutinio*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Solís, M. (2006). *La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Taylor, P. (1994). "The State as container: territoriality in the modern world-system." *Progress in Human Geography*. Australia: University of Queensland, Vol.18, Issue 2. 1994.
- Vargas, J. (2012). "Advancing the study of Stateness in Central America: Methodology and some illustrative findings." *Revista de Ciencia Política* Volumen 32/N03/2012/703-721.

- Vargas, A. (2002). *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo Huertas, Giovanni. *Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX*. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica.
- Von Hau, M. (2008). "State infrastructural power and nationalism: comparative lessons from Mexico and Argentina" In: *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 334-354.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ziblat, D. (2008). "Why some cities provide more public goods than others: a subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912." In: *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 273-289.
- Zúñiga, C. (1993). "La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier (1990-94)". *Revista de Ciencias Sociales* No. 70, diciembre 1993. pp. 45-56.
- Zúñiga, C. (1998). "Reforma del Estado durante la administración Arias Sánchez (1984-90)." *Revista de Ciencias Sociales* No. 81, setiembre 1998.