

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**INCENTIVOS Y RESTRICCIONES INSTITUCIONALES Y
NO INSTITUCIONALES PARA LA GOBERNANZA DEL
AGUA EN COSTA RICA EN EL PERÍODO 1992-2016**

Tesis sometida a la consideración de la Comisión de Estudios de Postgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas

Juan Carlos Mora Montero

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2020

Dedicatoria

Les dedico esta tesis a mi esposa y a mis dos hijas, a quienes no pude acompañar muchas veces por tener que trabajar en mi investigación o asistir a clases.

Agradecimientos

Finalizar este proyecto de tesis ha sido un proceso que se prolongó un poco más de lo que en mi planificación había estimado; sin embargo, he comprendido que todo tiene su razón de ser en esta dinámica que llamamos vida.

En los años de realización de esta tesis fui sumando conocimiento y conociendo muchas personas que me ofrecieron su apoyo, ideas y experiencia para mejorar el documento, para abordar diferentes perspectivas, para sistematizar evidencia en torno a las ideas desarrolladas.

No podría mencionar en esta lista a tantas personas generosas que caminaron conmigo en algún tramo del trayecto. No obstante, me gustaría iniciar citando a don Felipe, doña Antonieta y don Carlos Pomareda; quienes constituyeron el equipo de director de tesis y personas asesoras.

Del cuerpo docente del doctorado, mi agradecimiento a doña Violeta Pallavicini, don José Miguel Rodríguez y Rotsay Rosales, quienes influyeron mucho en mi formación doctoral. En el ámbito administrativo del Dogopo, mi agradecimiento a Emily, por su disposición de siempre a orientarme y ayudarme a resolver mis trámites.

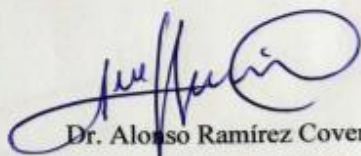
Mi agradecimiento para personas que siempre estuvieron atentas a mis consultas y me compartieron su saber, tales como el Dr. Alberto Trejos, el Dr. René Castro, doña Maureen Ballesteros, el Ing. William Murillo Montero, Ing. Nelson Brizuela Cortés, a mi amiga, Karla Villalobos Víquez, a mi amigo Bernal Rodríguez y a Diego, mi sobrino.

Y a tantas personas más que me brindaron algún tipo de información pero que por temor a dejarlos por fuera, prefiero no mencionar.

Y desde luego mi agradecimiento más grande a Dios por darme la salud y la fortaleza para nunca renunciar en este proceso.

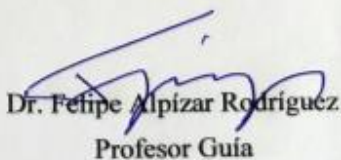
Hoja de aprobación

"Esta Tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas



Dr. Alonso Ramírez Cover

Representante del Decano Sistema de Estudios de Posgrado



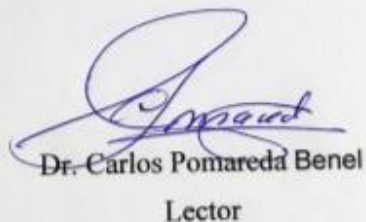
Dr. Felipe Alpizar Rodríguez

Profesor Guía



Dra. Antonieta Camacho Soto

Lectora



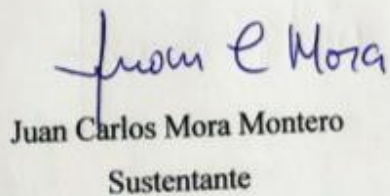
Dr. Carlos Pomaredá Benel

Lector



Dra. Violeta Pallavicini Campos

Representante Directora Programa de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas



Juan Carlos Mora Montero

Sustentante

Tabla de contenido

Dedicatoria	I
Agradecimientos.....	II
Hoja de aprobación.....	III
Abreviaturas	VIII
Resumen Ejecutivo.....	XII
Licencia de publicación.....	XVIII
Introducción	1
Capítulo 1: La gobernanza del agua y su relevancia como objeto de estudio.....	3
Justificación del objeto de estudio	8
Situación de la gobernanza del agua en Costa Rica	16
Antecedentes de investigación	19
Problema de investigación y alcances	25
Planteamiento del Problema	25
Pregunta principal de investigación	32
Preguntas secundarias de la investigación	32
Objetivo general de la investigación.....	33
Objetivos específicos	33
Capítulo 2: La gobernanza del agua desde la perspectiva neoinstitucional y la teoría administrativa	34
Introducción	34
Teoría y concepto de gobernanza desde el neoinstitucionalismo.....	35
Gobernanza desde el neoinstitucionalismo	38
Concepto de red de políticas.....	38
Políticas públicas y gobernanza.....	41
Políticas territoriales	44
Instituciones de la acción colectiva y gobernanza	46
El origen de la teoría de la acción colectiva.....	46
La teoría de la gobernanza y los “recursos de uso común” (RUC).....	48
Gobernanza de los RUC y la coordinación horizontal.....	54
Gobernanza de los RUC, economía institucional y costos de transacción.....	58
Capítulo 3: Abordaje metodológico desde el neoinstitucionalismo y la teoría inter-organizacional.....	62
Enfoque de gobernanza sistémica	62
El modelo “Institutional Analysis and Development framework”	64
El contexto en el modelo IAD	64

La arena de acción	65
Los patrones de interacción o las reglas del juego.....	65
Los resultados	65
Selección de los arreglos institucionales	65
Criterios para la selección de los casos	66
Tipo de investigación	69
Enfoque de investigación	70
Unidad de análisis, dimensiones, variables de análisis e indicadores	70
Capítulo 4: Incentivos/restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica	74
Presentación del capítulo.....	74
Inclusión de la gobernanza del agua en la agenda ambiental y política del país 1992-2016	75
Generación de legislación	76
Generación de decretos ejecutivos	79
Suscripción de Instrumentos Internacionales	80
Instrumentos de Política Pública	83
Planes Nacionales de Desarrollo	84
Actores públicos y no públicos alrededor de la gobernanza del agua en Costa Rica.....	86
Los actores en la “arena de acción”: gobernanza del agua en Costa Rica	86
Incentivos/restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica	93
Prevalece una concepción del agua como un bien público	94
No reconocimiento del valor económico del agua.....	98
Concepción de GIRH es limitada	102
Visión estatal del agua y el recurso hídrico	107
Institucionalidad dispersa	109
Dispersión y debilidad técnico/científica de los instrumentos de política pública en el tema hídrico ...	118
Información sobre el estado del recurso hídrico	122
Cultura de consumo del agua.....	127
Balance general de resultados de la investigación	129
Resultados.....	129
Capítulo 5: Experiencias de gobernanza del agua en Costa Rica desde las instituciones de acción colectiva	141
Introducción al capítulo.....	141
Presentación de las experiencias de acción colectiva seleccionadas.....	142
Experiencias iniciales de acción colectiva	142
Experiencias emergentes de acción colectiva	143

Desarrollo del modelo IAD por experiencias de gobernanza del agua	144
Las variables exógenas	144
Reglas de uso	145
Arenas de acción.....	146
Resultados.....	153
Criterios de evaluación	154
Análisis general de los resultados obtenidos por cada una de las IAC	156
Balance cartesiano de las IAC estudiadas	161
Conclusiones y recomendaciones de la investigación	164
Conclusiones	164
Recomendaciones.....	170
Referencias Bibliográficas.....	174

Índice de figuras

Figura 1. Mapa de cuencas hidrográficas de Costa Rica.....	6968
--	------

Índice de recuadros

Recuadro 1. Definiciones de política pública.	60
Recuadro 2. Beneficios que aporta la gestión por cuencas	71
Recuadro 3. Aspectos iniciales de estudio en los casos seleccionados	84
Recuadro 4. Principios de diseño institucional por organizaciones estudiadas	166-169
Recuadro 5. Identificación de las arenas de acción	171

Índice de gráficos

Gráfico 1. Institucionalidad dispersa en el tema hídrico en el país	128
Gráfico 2. Ley de aguas vigente está descontextualizada.	130
Gráfico 3. Alta centralización de la toma de decisiones en San José.....	132
Gráfico 4. Afirmación en el país no existe una visión común de liderazgo institucional en el tema	135
Gráfico 5. Conformación de los proyectos de ley activos en la Asamblea Legislativa por relación con el agua y el recurso hídrico.	138
Gráfico 6. Afirmación en el país la información sobre el estado del recurso hídrico superficial y subterráneo es escasa y dispersa.	141
Gráfico 7. Afirmación la cultura del agua en Costa Rica es despilfarradora e individualista	145
Gráfico 8. Balance de la inclusión de la gobernanza del agua en agenda ambiental 1992-2016... ..	149
Gráfico 9. Balance de actores públicos y no públicos para la gobernanza del agua 1992-2016.....	152
Gráfico 10. Balance cartesiano de las IAC estudiadas.....	179

Abreviaturas

ADA	Agenda de Agua
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ardesa	Arenal Dengo Sandillal
Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Asadas	Asociaciones Administradoras de. Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CGR	Contraloría General de la República
Ciama	Conferencia Internacional del Agua y el Medio Ambiente
Cidecat	Comisión Interinstitucional de la Cuenca Embalse Arenal Tempisque
Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible
CIMH	Comisión Interinstitucional de Microcuencas de Heredia
Cnhym	Comité Nacional de Hidrología y Meteorología
Comcure	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón
DA	Dirección de Aguas
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
Dogopo	Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas
DRAT	Distrito de Riego Arenal Tempisque
Earth	Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo
Ecadert	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial

Ecagirh	Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
GA	Gobernanza del Agua
Giaaf	Gestión Integral del Agua en la Agricultura Familiar
GIRH	Gestión Integrada del Recurso Hídrico
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación
GWP	<i>Global Water Partnership</i>
Hidrocec-UNA	Centro del Recursos Hídricos para Centroamérica y el Caribe de la Universidad Nacional de Costa Rica
I+D	Investigación más desarrollo
I+D+I	Investigación más desarrollo más innovación
IAC	Institución de Acción Colectiva
IAD	Marco de Análisis y Desarrollo Institucional
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDEA	Instituto de Estudios Ambientales de Colombia
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Mactor	Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones
Micit	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Micmac	Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicación Aplicada a una Clasificación

Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
Mpga	Modelo Prospectivo de Gobernanza del Agua
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Pacagirh	Programa Centroamericano de Gestión Integrada del Recurso Hídrico
PGR	Procuraduría General de la República
PHN	Política Hídrica Nacional
Piagg	Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pngirh	Plan Nación de Gestión Integrada del Recurso Hídrico
Pnsar	Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales de Largo Plazo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Pnuma	Programa de las Naciones Unidades para el Medio Ambiente
Priga	Programa Interdisciplinario de Investigación y Gestión del Agua
Progirh	Programa de Gestión Integrada del Recurso Hídrico
PSA	Pago de Servicios Ambientales
Ralcea	Red Latinoamericana de Centros de Conocimientos de Gestión de Recursos Hídricos
Redica	Red Centroamericana de Instituciones de Ingeniería Agrícola
Rimisp	Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

RUC	Recurso de Uso Común
Senagua	Secretaría Nacional del Agua de Ecuador
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SNP	Sistema Nacional de Planificación
STP-Codia	Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua
SUA	Sociedad de Usuarios del Agua
UCR	Universidad de Costa Rica
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia
Unisdr	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>

Resumen Ejecutivo

Los resultados de la investigación que se presenta giran en torno al siguiente problema de investigación: ¿Cuáles son los factores de naturaleza institucional y no institucional que incentivan o generan restricción para la gobernanza del agua en Costa Rica en el período 1992-2016? Este año base del período inicia con la puesta del tema del agua en la agenda ambiental mundial a partir de la celebración de las Cumbres de Dublín y Río de Janeiro.

Considérese como elemento de entrada que el agua es un recurso vital. Por ello se indica que este objeto de investigación como ámbito de gobierno y formulación de políticas públicas, ofrece una serie de particularidades y complejidades de orden epistemológica.

En primera instancia, el agua comparte tres condiciones intrínsecas. Se trata de un bien que se usa y se consume en actividades como el consumo humano, el riego agrícola, la generación eléctrica, la actividad industrial, entre otros; y por ello se contamina, pero también da la opción tecnológica de tratamiento y reúso.

El agua comparte también la condición de ser un recurso natural agotable, cuya recuperación es más lenta que los volúmenes de extracción actual y que por lo tanto necesita de protección para asegurar su existencia para las generaciones futuras.

Finalmente, el agua llega a sus diferentes usos por medio de la prestación de un servicio; lo cual adiciona a este bien el sentido de oportunidad, eficiencia, costo y calidad.

El agua además ofrece condiciones extrínsecas que la hacen ser un bien, recurso natural y servicio muy particular. Su presencia en cualesquiera de sus formas varía de un territorio a otro, su existencia no reconoce fronteras políticas entre territorios, es altamente sensible a la variabilidad y al cambio climático. Por otro lado, su disponibilidad está asociada con las capacidades humanas para protegerla y administrar el suministro a la población y a los diferentes sectores que la demandan.

Una tercera condición extrínseca es que, a lo largo de la historia humana, se le ha conferido un valor subjetivo; es decir una apreciación por parte de las personas y las culturas que ha derivado en nombres como el oro azul; o culturas más ancestrales como los Incas que la veneraban como un Dios masculino y a la tierra como el Dios femenino.

El agua dulce en la tierra es solo el 2,5% del total existente; el resto es agua salada que se encuentra en los mares; y esa también es una condición particular de este bien, recurso y servicio.

Se podría decir que es un bien y un recurso de uso colectivo o común, vital tanto para la vida de los seres vivos como para el desarrollo de los sistemas productivos. Por todo lo anterior es un objeto de investigación que debió abordarse de manera interdisciplinar y multisectorial.

Con base en esas condiciones endógenas y exógenas expuestas, puede afirmarse que la gobernanza del agua es una acción política y técnica que implica reconocer la relevancia del tema en la agenda pública ambiental del país, los actores públicos y no públicos y sus intereses en el agua, los arreglos institucionales que se crean y promueven, los incentivos y las restricciones institucionales y no institucionales para la gobernanza del agua.

De eso trata la investigación realizada y los resultados que se presentan a continuación. Adicionalmente, se hizo una valoración de la aplicación del modelo de gobernanza IAD de Ostrom en cinco experiencias organizativas del país.

El abordaje teórico del objeto de investigación se hizo desde la teoría Neoinstitucional y la gobernanza; pero además se completa ese marco teórico con elementos de la teoría administrativa y la teoría de la acción colectiva. Este marco teórico se apoya en los clásicos del Neoinstitucionalismo como North y Peters; pero también en análisis y aplicaciones realizados sobre el tema de las redes de políticas públicas en modelos de gobernanza realizados por Zurbriggen, Lindblom, Aguilar, Cunnill, Klijn, Mayntz, Prats y Subirats.

En el desarrollo teórico de la teoría administrativa, se aplicó autores como Weber, Mintzberg y Ramió. Finalmente, en lo referente a la teoría de la acción colectiva y territorial, se apoyó en los aportes de Ostrom, Müller y Sepúlveda.

De acuerdo con Powell y Damagio, el Neoinstitucionalismo se caracteriza por “el estudio de las instituciones como marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales” (Powell, W y DiMaggio, P;

1999). Lo cual complementa lo aportado por North al señalar que “las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos”. (North; 1993).

Estas corrientes de pensamiento desde el Neoinstitucionalismo se refuerzan con el concepto de gobernanza, pues el agua califica según Ostrom como un recurso de uso común (RUC) que no puede solo ser responsabilidad del Estado ni tampoco se le puede asignar al Mercado su asignación y distribución.

Para Mayntz citada por Brower (2015) se trata de un nuevo estilo de gobernar en donde se “debe permitir grados crecientes de cooperación e interacción entre los diferentes actores de una sociedad, sean estos estatales, privados o de otro tipo de organizaciones u origen”. En lenguaje de North, “las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria” (North, 1993).

¿Por qué el complemento de la teoría administrativa, y en particular de la teoría interorganizacional con el Neoinstitucionalismo? Esto fue porque la gobernanza implica una forma de coordinación que va más allá de la jerarquía; ahora emerge el tema de la horizontalidad en las relaciones entre los actores o la heterarquía; o lo que otros autores llaman redarquía.

Para la aplicación metodológica, se trabajó con dos construcciones. El enfoque de abordaje de la gobernanza sistémica que se deriva del modelo operacional de gobernanza elaborado por el Banco Mundial en 1989 a partir de estudios en la África Subsahariana que establece un escalamiento espacial en niveles meta, macro, meso y micro. El enfoque de la gobernanza sistémica ha sido operacionalizado, entre otros por el investigador alemán Christian Von Haldenwang. Indica este autor que, dentro de las cuatro dimensiones de la gobernanza identificadas por el PNUD, la gobernanza sistémica se refiere a: “...instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales” (Von Haldenwang; 2005).

Este escalamiento analítico se complementa con el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) desarrollado por la premio Nobel Elinor Ostrom y que muestra la

importancia del análisis Neoinstitucional y el escalamiento territorial en el análisis de los temas asociados a la gestión de recursos de uso común como el agua.

Por ello el marco de análisis IAD puede aplicarse en cada uno de los escalamientos, identificando los dos elementos clave: actores y reglas de juego. La esencia Neoinstitucional del marco de análisis IAD se muestra cuando North indica la importancia de diferenciar con claridad las reglas de juego de los jugadores en cada arena de acción. North apunta que “el propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación” (North; 1993). Se agrega a esta conceptualización de North que en ese juego hay actores con distintos niveles de poder y de allí la importancia de considerar este tema con el aporte de Mann y Lukes sobre el tema del poder.

Dentro de los factores llamados a incentivar la gobernanza del agua, se identificaron a la educación, la información sobre el estado del recurso hídrico y el consumo del agua, la tecnología, la I+D, el enfoque de planificación del desarrollo del país, las políticas de protección del recurso hídrico y las políticas de saneamiento y calidad del agua.

Con este preámbulo, la investigación partió de que la gobernanza del agua considera aspectos esenciales: la inclusión del tema en la agenda pública ambiental del país, la identificación de los actores públicos y no públicos que disputan y cooperan en la arena hídrica de acción, los arreglos institucionales existentes que permiten realizar las transacciones entre los actores y los factores de incentivo/restricción para la gobernanza del agua.

El análisis de la inclusión en la agenda pública ambiental en el período 1992-2016 muestra evidencia de una inclusión formal del tema; no obstante, eso no se tradujo en toma de decisiones y orientación estratégica real.

Se han aprobado leyes en el tema ambiental relacionadas con el agua, pero no una ley de aguas; se han creado arreglos institucionales vía decretos ejecutivos pero su funcionamiento aún no alcanza la efectividad que se requiere para el gobierno del agua, se han creado instrumentos de planificación, pero su implementación no ha generado un aporte significativo. El tema ha aparecido en los PND desde 1994 pero de una manera formal.

En relación con la identificación de actores públicos y no públicos relacionados con la gobernanza del agua, se identificaron alrededor de treinta y seis que se agruparon en ocho categorías competenciales.

El mapa de actores da cuenta de duplicidades, complementariedades y vacíos competenciales y de acción por parte de los actores sociales en las arenas de acción macro, meso y micro. Por ejemplo, actores que a su vez tienen competencias antagónicas como la rectoría y la prestación de servicios.

En materia de arreglos institucionales, la investigación recoge cinco como los de mayor relevancia y que funcional en todos los niveles de la gobernanza sistémica: tarifas, cánones, concesiones, espacios y estructuras de participación y mecanismos para protección conjunta del recurso hídrico.

Con excepción del mecanismo de PSA, los restantes arreglos institucionales presentan importantes oportunidades de mejora; especialmente transformarse ha mecanismos que operan dentro de un contexto en el cual el agua es un recurso común que escasea y por el cual se compete.

En el ámbito de los factores de incentivo/restricción, afloran elementos de suma importancia. Prevalece una concepción del agua como bien público y no como recurso de uso común, el régimen de propiedad del agua no da seguridad jurídica, no están definidos los mercados del agua, no se reconoce el valor económico del agua, hay una confusión conceptual en la definición y la comprensión de lo que es la gobernanza del agua, un alto nivel de centralismo en la toma de decisiones públicas, una visión cortoplacista del desarrollo, una institucionalidad dispersa al igual que el marco jurídico, relaciones de poder que afectan la toma de decisiones sobre el uso del agua y una muy débil participación de los usuarios en la gestión del agua bajo la forma de organizaciones de acción colectiva o similares.

Este conjunto de incentivos y restricciones se ponen de manifiesto cuando se analiza la gobernanza del agua en situaciones de acción colectiva reales; es decir donde está de por medio la toma de decisiones sobre el agua y aparece ésta como un bien en competencia y no en abundancia.

En el caso de arreglos institucionales como los organismos de cuenca, tanto en la Cidecat como la Comcure, su actividad no llega a considerarse como la de una institución de acción colectiva; más bien evidencian el ejercicio de control desde la institucionalidad pública de las agendas territoriales.

Las Asadas son otro de los casos referenciados en la presente investigación, y aportan otro buen ejemplo de cómo las restricciones institucionales se manifiestan para controlar la participación de los actores en situaciones de acción colectiva. El ICAA ha generado los instrumentos para el control de las Asadas, dejando a éstas solo una acción directa en la operación del servicio.

El DRAT, que se consideró también como posible arreglo institucional de situación de acción colectiva de agua en condición de competencia, presenta características óptimas para analizar la gobernanza del agua; sin embargo, hasta la fecha ha sido el Estado, por medio del Senara, quien ha asumido el rol de control. Por otro parte, la abundancia del agua turbinada no ha generado situaciones reales de competencia por el bien entre los usuarios.

Finalmente, en la organización y funcionamiento de las SUA fue donde se encontraron las características de una típica institución de acción colectiva, tal y como el marco teórico derivado de Ostrom las concibe.

Las SUA se autoorganizan y toman las decisiones, no solo por la operación del proyecto productivo con riego; sino además definen la membresía de la sociedad, establecen y pactan los marcos institucionales y gestionan un derecho de agua bajo la figura de una concesión otorgada por el Estado.

En el presente informe de investigación, se llega a la conclusión de que el país debe seguir haciendo esfuerzos de política pública por crear las capacidades que le permitan superar las restricciones institucionales y no institucionales que surgen en la gobernanza del agua.

Licencia de publicación



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica

Yo, *Juan Carlos Mora Montero*, con cédula de identidad *108040947*, en mi condición de autor del TFG titulado *Incentivos y Restricciones Institucionales y no Institucionales para la Gobernanza del Agua en Costa Rica: 1992-2016*.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que

establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Juan Carlos Mora Montero.

Número de Carné: *A18152*

Número de cédula: *108040947.*

Correo Electrónico: jc.mora.montero@gmail.com

Fecha: *12 de noviembre del 2020.*

Número de teléfono: *88939950.*

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): *Dr. Felipe Alpizar Rodríguez.*

FIRMA ESTUDIANTE

JUAN CARLOS MORA
MONTERO (FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS MORA MONTERO
(FIRMA)
Fecha: 2020.11.12 19:32:13 -06'00'

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no solo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

Introducción

El documento que se presenta constituye el informe final del proyecto de tesis doctoral para optar al grado de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. En él se considera la importancia de los factores que desde un análisis neoinstitucional incentivan o generan restricción para la gobernanza del agua en el país tomando como período de análisis el establecido entre los años 1992-2016.

Se consideró que la esencia de la gobernanza del agua se encuentra en un proceso de coordinación horizontal entre distintos actores sociales en torno a un recurso de uso común en competencia y en una dimensión espacial; que de acuerdo con los principales consensos mundiales es la cuenca; y eso representa un contexto para el análisis de las políticas públicas que emergen de manera endógena o llegan al territorio de forma exógena.

El objeto de estudio seleccionado es en la actualidad una de las preocupaciones más significativas de la sociedad costarricense y en general de toda la humanidad por tratarse de un “recurso de uso común” cuya gobernanza implica un cambio paradigmático que va desde la concepción de la relación entre el Estado y la sociedad (vale decir una nueva forma de gobernanza) hasta la manera como la humanidad concibió históricamente al agua; es decir al tratarla como un bien infinito e inagotable; lo cual también adentra el estudio en factores de orden cultural y axiológico.

El argumento central de la investigación gira en torno al reconocimiento de una serie de factores que generan restricción o bien, si se gestionan bien, incentivan la gobernanza del agua. Dentro del argumento se señalan factores de orden institucional y no institucional que restringen el ejercicio de la gobernanza del agua como recurso de uso común.

Para efectos formales la estructura del presente documento contiene cinco capítulos:

En el primer capítulo de introducción se plantea el problema de investigación y objeto de estudio, se efectúa una descripción y justificación de éste, luego se establecen los objetivos (general y específicos) y el detalle de las preguntas de investigación que sustentan el trabajo y la temática abordada.

Se delimita de manera espacial, temporal y coyuntural el objeto de investigación; favoreciendo la comprensión por parte del lector con la presentación de la interrogante principal y secundarias que orientaron el proceso.

De la misma forma, se hace un recorrido por los principales elementos de antecedentes y estado de la investigación en materia de la gobernanza del agua y diferentes derivaciones en ese campo.

En el capítulo segundo se esboza el marco teórico-conceptual. Se abordan las teorías relacionadas con el tema objeto de estudio. Así mismo, se fundamentan algunos conceptos propios de las diferentes fuentes consultadas.

El marco teórico elaborado constituye una propuesta de trabajo desde el neoinstitucionalismo considerando complementariamente, aunque sin profundizar elementos esenciales sobre las relaciones de poder y su incidencia sobre las instituciones a diferentes niveles de escalamiento territorial explicados desde la teoría de la acción colectiva y la forma en que pueden adquirir comportamiento de restricción o incentivo para la gobernanza del agua.

El capítulo tercero hace referencia a cómo se abordó la investigación desde el punto de vista metodológico y técnico, se explicitan dos enfoques metodológicamente importantes como la “gobernanza sistémica” y “el marco IAD”, se establece tanto el tipo de investigación como el enfoque metodológico y las variables y unidades de análisis.

El abordaje general de la investigación fue de carácter cualitativo y será realimentado empíricamente por la valoración de un conjunto de iniciativas de gobernanza del agua en diferentes zonas del país.

En el capítulo cuatro, se desarrollan los tres resultados comprometidos en los objetivos de la investigación. Se inicia con un repaso y análisis de la inclusión de la gobernanza del agua dentro de la agenda ambiental del país para el período de estudio.

El capítulo continúa con una descripción de los principales actores sociales que se reconocen dentro de la “arena política” de la gobernanza del agua. Los actores se agruparon por usuarios del agua, tomadores de decisiones, reguladores, fiscalizadores, opinión pública, generadores de información, organismos internacionales.

Un hallazgo que se menciona en este apartado es la presencia de actores con roles en los diferentes grupos de clasificación utilizados.

Finalmente, se hace el repaso de los mecanismos identificados como incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica que se evidenciaron durante la consulta a los actores y expertos y la revisión documental. Los incentivos y las restricciones se agrupan en categorías mayores para precisar su análisis detallado.

Estos incentivos y restricciones adquieren la forma de motores de cambio; es decir, una acción aplicada sobre ellos de manera coherente y bien planificada podría generar un resultado valioso en términos de generación de valor público.

En el capítulo cinco, se presenta la aplicación del conjunto de incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica sobre los arreglos institucionales de situaciones de acción colectiva identificados.

La metodología de aplicación para cada uno de los arreglos institucionales referenciados en la presente investigación obedeció a un rigor comparativo, aplicando en todos los casos el marco de análisis IAD desarrollado y validado empíricamente por Elinor Ostrom.

Para terminar, se presenta un apartado de resultados y conclusiones en el cual se detalla una síntesis de los resultados para cada una de las interrogantes de investigación. A partir de estos cuatro resultados se generan las conclusiones.

Capítulo 1: La gobernanza del agua y su relevancia como objeto de estudio

La constatación a nivel global de que existe una crisis de escasez de agua para sus diferentes usos es una de las realidades que más ha marcado el inicio del siglo XXI¹; así como sugerir

¹ Aunque ya desde las cumbres mundiales de Estocolmo (1972), Río de Janeiro y Dublín (1992) se había advertido sobre esta situación del agua.

que esta situación no afecta a toda la población por igual² ni a todos los países y regiones del mundo les genera los mismos efectos e impacto.

Se ha reconocido en diferentes foros mundiales (Dublín, México, Estambul), que se trata de una crisis de escasez relativa y económica del agua en la mayor parte de los casos; es decir que aunque en el nivel per cápita existe disponibilidad suficiente, fenómenos hidrometeorológicos, estructuras de poder, territorialidad, estacionalidad, capacidad y enfoque institucional para la gestión del agua, generan poblaciones sin acceso al recurso hídrico (cantidad, calidad y oportunidad), y en el mundo, regiones o países donde se pierden vidas humanas por enfermedades asociadas con la carestía o calidad del agua; así como afectaciones al desarrollo turístico e industrial con las repercusiones sociales y económicas que ello implica.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2012), plantea que "...para gestionar la escasez del agua y los riesgos asociados a ésta son necesarias instituciones sólidas, esfuerzos de cooperación y capacidad firme en todos los niveles" (p.3).

Ello significa que no se resuelve el tema de la gobernanza del agua únicamente generando las condiciones a nivel meta y macro³; sino que es necesario considerar los escalamientos subnacionales y locales; incluso escenarios como las cuencas, microcuencas y comunidades; en donde asisten conjuntos diferenciados de actores con intereses específicos sobre el agua y que detentan distintos niveles de poder.

Este conjunto de relaciones y roles por parte de los distintos actores sociales siempre ha existido; la diferencia es que ahora se incluye una condicionante novedosa y es un discurso generalizado de que se está frente a una crisis del agua y, por lo tanto, deben promoverse marcos institucionales de acción para su gobernanza adecuada.

² "Cálculos estimados de UNICEF y la OMS publicados en 2013 indican que en el mundo hay **768 millones de personas que carecen de acceso al agua potable**, y debido a ello cada año se enferman y mueren cientos de miles de niños. En su mayoría, las personas que carecen de acceso al agua potable son pobres y viven en zonas rurales apartadas o en barrios urbanos marginales". <http://www.unicef.org.ni/prensa/185/recuperado> el 03/10/14.

³ El uso del concepto de gobernanza global obedece a la clasificación que hace Von Haldewang (2005) al referirse a la gobernanza sistémica y clasificarla en niveles de escalamiento meta, macro, meso y micro. En la práctica esos niveles pueden homologarse. Por ejemplo, el nivel meta se relaciona con elementos supranacionales, el macro con aspectos nacionales, el meso con ámbitos subnacionales (territorio-región) y el nivel micro implica la dimensión local y comunal.

The *World Wildlife Fund* (WWF; 2012) ha indicado que:

“la crisis del agua que se vive es una crisis de gobernanza, no solo de gobernabilidad. La escasez relativa que se vive en algunas regiones, si bien puede ser resultado de factores geográficos, supera los problemas de disponibilidad natural. Es más bien consecuencia de la mala planeación, no solo hídrica, sino de otros sectores, como los territoriales, de concepciones erróneas sobre los recursos hídricos, usos indiscriminados y de apropiación del agua, reglas inadecuadas o fuera de los contextos socioculturales, de la ausencia de coordinación entre políticas; todos ellos factores “políticos” y administrativos;” (p.10).

Ante este panorama de crisis, no solo de escasez en muchos lugares del mundo sino también de gobernanza del agua y de visualizar el acceso al agua en sus diferentes usos como un problema público de la humanidad, la comunidad mundial promueve, a inicios de los años 1990, la GIRH, como un enfoque fundamental que requiere de una nueva forma de gobernanza entre los diferentes actores públicos y no públicos relacionados con el agua, enmarcada dentro del concepto de desarrollo sostenible y circunscrita a escalamientos territoriales.

La GIRH, de acuerdo con la Asociación Mundial para el Agua⁴ (2009):

“...es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (s.e.).

El constructo GIRH aparece formalmente en el escenario de las conversaciones sobre el agua a nivel mundial en el año de 1992, en las Cumbres del Agua y la Tierra de Dublín, Irlanda y de Río de Janeiro, Brasil, respectivamente.

En la definición de GIRH es importante señalar, tal y como la hace la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), que se trata de un

⁴ Esta es la definición más universalizada que existe sobre el constructo. Ver Web: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>

concepto empírico que nace de la propia experiencia de campo de los profesionales⁵. Aunque muchos de los elementos del concepto han estado presentes durante décadas, de hecho, desde la primera conferencia global en Mar del Plata en 1977, ya se venía señalando la importancia de integrar los procesos de toma de decisiones en relación con el uso óptimo y sostenible de este recurso.

Este enfoque paulatinamente se ha ido incorporando en la agenda pública de los diferentes países (incluido Costa Rica) tratando de crear un marco de gobernanza sin el cual no podría operacionalizarse. De esta manera se ha procedido con la firma y ratificación de Convenios Internacionales y Regionales⁶, de ajustes en la legislación⁷, entre otros; no obstante, aún existen diferentes posiciones e intereses sobre la misma y en la práctica no se visualizan avances muy significativos. Es decir que el concepto de GIRH, de acuerdo con lo analizado, plantea una visión limitada al considerar el agua solo como recurso y no como “recurso de uso común” de toda la población en términos de acceso, disponibilidad, equidad, sostenibilidad y calidad en el presente y en el futuro.

La GIRH parte de la inclusión de lo que se conoce como los Principios de Dublín, sobre los cuales se han cimentado la mayor parte de las iniciativas por una nueva forma de gestionar el tema hídrico aplicadas a nivel mundial; y el de desarrollo sostenible que se consolida en la Cumbre de Río y se ratifica recientemente en la nueva “Agenda para el Desarrollo Sostenible”⁸.

Los Principios de Dublín son cuatro grandes llamados de atención a la sociedad sobre cómo se debe concebir el agua al ser un recurso muy particular; se les considera un desencadenante para el fortalecimiento de una nueva forma de gobernanza del agua en el

⁵ Esta determinación es clave pues alude directamente a que las características de los procesos de GIRH son muy influenciados por las condiciones de los distintos territorios en cuanto a los que Ostrom identifica como condiciones físicas y materiales, atributos de la comunidad, actores e instituciones.

⁶ Como la Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (ECAGIRH), el Convenio Centroamericano del Agua, el Plan Centroamericano de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PACAGIRH), entre otros.

⁷ Principalmente por pronunciamientos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

⁸ Ratificada en el 2015 a nivel mundial y el compromiso con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030.

mundo porque implican un cambio paradigmático en la consideración del bien y el recurso. Estos principios⁹ expresan lo siguiente:

“Principio N.º 1 – El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

Principio N.º 2 – El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Principio N.º 3 – La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

Principio N.º 4 – El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como “un bien económico” (s.e.).

La evolución conceptual del desarrollo sostenible como el marco general en que se ubica la GIRH, tuvo su inicio en la Cumbre de Estocolmo (en el año de 1972); y luego se afina en el Informe denominado “Nuestro Futuro Común” (del año 1987); pero, como señala Solanes (1998), no es sino hasta la Cumbre de Río (1992), que se consolida por medio de la generación de Planes de Acción en GIRH y el establecimiento de metas por país.

A finales de la década de 1980, se perfila el desarrollo sostenible como “la satisfacción de las necesidades del presente sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. En esta acepción, figura un elemento de considerable riqueza analítica y es la consideración del futuro, es decir; de la inclusión dentro del constructo de la GIRH el análisis prospectivo.

Ante los esfuerzos mundiales, al menos formales, por impulsar una GIRH en una agenda ambiental sostenible, surge la idea de que más que agua como un bien debía de hablarse de recurso hídrico. De esta forma según Unesco (2014), el recurso hídrico debe concebirse como los recursos disponibles o potencialmente disponibles, en cantidad y calidad suficientes, en un lugar y en un período de tiempo apropiados¹⁰ para satisfacer una demanda identificable.

⁹ Ver Web: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>.

¹⁰ Es muy relevante como en todos los casos se reconoce esa característica del recurso hídrico de ser distinto según elementos de espacialidad y temporalidad.

No obstante, la consideración del agua como recurso natural únicamente es limitada y por ello en la “nueva agenda del desarrollo sostenible del 2015”, se le concibe además como un bien público, un bien de la humanidad del cual se sabe que es indispensable para la vida de todas las especies que habitan el planeta y el acceso a ella es un derecho humano. Al tener todos los seres humanos derecho al agua y saneamiento, no es posible excluir a nadie de acceder a ella; pero, además, el uso que cada persona, familia, comunidad haga de tan vital líquido, rivaliza con las posibilidades de que otros la usen.

El agua, por sus características, se ubicó dentro de los que Samuelson en 1954 denominó bienes públicos¹¹; sin embargo, rápidamente fue claro que el agua en su condición de escasez relativa y en algunos casos absoluta¹² es motivo de rivalidad y competencia. Por ello partimos en la presente investigación de que al hablar del agua hoy se está ante lo que Ostrom desarrolló más recientemente y les llamó “recursos de uso común”¹³ o “recursos de acceso común”.

Dentro de las particularidades del agua, es que su existencia en el planeta, sea de manera superficial o subterránea, no coincide con límites físicos o políticos de los territorios, es decir; que su existencia no está determinada por fronteras ya sean éstas nacionales, subnacionales o internacionales; por lo que se trata de un bien cuya gestión se debe compartir y para ello se requiere planificación de largo plazo, escalamiento, cooperación y coordinación; y en general una nueva forma de relación entre los actores públicos y no públicos.

Justificación del objeto de estudio

Como se ha constatado en la sección anterior, el objeto de estudio seleccionado representa en la actualidad una de las preocupaciones más significativas de la sociedad costarricense y en general de toda la humanidad. El reconocimiento de que el agua es un bien que se agota, que escasea y que, por lo tanto, debe de gestionarse de una forma diferente a como se ha

¹¹ Los bienes públicos deben de cumplir con la regla de no exclusión para ningún usuario y de no rivalidad entre consumidores para diferentes usos. Esta doble condición revela una imperfección del mercado para asignar los bienes públicos y resalta la relevancia del Estado haciendo la gestión de los mismos.

¹² “La escasez de agua afecta a más del 40% de la población mundial y se prevé que este porcentaje aumente. Más de 1700 millones de personas viven actualmente en cuencas fluviales en las que el consumo de agua supera la recarga”. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/> (recuperado 9-12-2018).

¹³ Con los recursos de uso común lo que se hace es reconocer que puede existir la rivalidad, pero ello no implica la exclusión de ningún consumidor. Ostrom (1990), desarrolló sobre el Gobierno de los Bienes Comunes” en donde plantea una salida alternativa a la “tragedia de los comunes” de Hardin.

hecho en el pasado, constituye una preocupación en la agenda global desde 1972 cuando se dio la primera cumbre sobre medio ambiente en Estocolmo, Suecia.

La justificación de la escogencia del tema se plantea desde cuatro ópticas. En primera instancia, se considera la relevancia del tema frente a la situación que enfrenta la humanidad y nuestro país en el orden económico, social, ambiental y político-institucional. En segunda instancia, existe una justificación para el período de estudio. En tercera instancia, se señala la relevancia académica en el marco del estudio de las políticas públicas y la generación de condiciones para la gobernanza. Finalmente, se señala el interés personal en la elección del tema de investigación.

Justificación: relevancia del objeto de estudio seleccionado

En el ámbito de la relevancia social, económica, ambiental y político-institucional del objeto de estudio, como ya se ha mencionado, abarca posiblemente el tema de más trascendencia en los debates mundiales; especialmente si se le asocia con fenómenos como la variabilidad y el cambio climático; y que en algunos momentos se le ha considerado el bien de la discordia que generará las “guerras del futuro” de seguirse gestionando como se ha hecho hasta la fecha.

De acuerdo con datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (Unisdr) (2015), “...se calcula que, para 2050, el 40% de la población mundial estará viviendo en cuencas fluviales con estrés grave por déficit hídrico, sobre todo en África y Asia” (p.vi).

Es oportuno agregar a la situación anterior el crecimiento diferenciado por regiones que tendrá la población y sus implicaciones sobre la producción de alimentos, generación de electricidad, uso doméstico, industria entre otras demandas que recaerán sobre el recurso.

Sin embargo, la gestión del agua pone a los diferentes países y organismos mundiales frente a un reto relacionado con la carencia de condiciones para su efectiva gestión y gobernanza.

La carencia de información sobre el estado real del agua, la obsolescencia de los marcos institucionales, el centralismo estatal, la pugna de los intereses de las grandes corporaciones internacionales explotadoras del recurso, la cultura del agua, las características propias de los

territorios son entre otras, condiciones que atentan para implementar una gobernanza del agua acorde a los requerimientos de nuestros tiempos.

Estas condiciones son especialmente relevantes cuando se reconoce que la crisis de escasez del agua que se menciona es, según se ha evidenciado en los argumentos presentados en los párrafos anteriores, un reflejo de la incapacidad para realizar su adecuada gestión por medio de la generación de acuerdos y consensos entre los diferentes actores y el fortalecimiento de las instituciones que deben dar seguimiento al cumplimiento de estos.

Se asume, como lo han expresado muchos organismos internacionales e investigaciones señaladas por Ortega (2010), "...que la actual crisis del agua es una crisis de gobernanza, es decir, que los principales retos se ubican en las instituciones para la toma de decisiones, la resolución de conflictos y la coordinación entre los actores involucrados" (p.1).

En el caso de Costa Rica, un país en donde se reconoce la existencia de 34 cuencas y 58 acuíferos¹⁴ aproximadamente, no se dispone de la información suficiente para asegurar que las decisiones que se están tomando sobre el uso del recurso sean sostenibles y que no se compromete el abastecimiento futuro para los diferentes usos.

La incerteza sobre la disponibilidad real del recurso ha conducido a la generación de un antagonismo entre conservar y producir que ha generado una serie de conflictos por el uso del agua que han tenido que ser resueltos por la Sala Constitucional¹⁵ en ausencia de arreglos institucionales que hagan posible una gobernanza del agua desde el ámbito de la generación de políticas públicas.

En esta misma línea, pareciera que el modelo de planificación del desarrollo que promueve el país, atenta contra las posibilidades de integrar la acción de los diferentes actores relacionados con el agua. Mientras que se señala la importancia de planificar por cuencas e incluso se ratifican convenios internacionales donde se adquiere el compromiso de aplicar el enfoque de cuenca, el país aplica un modelo de regionalización que no es vinculante para las instituciones; es decir que cada organización pública realiza su propia regionalización.

¹⁴ El país aún no cuenta con estudios precisos en el tema.

¹⁵ Sobre el tema existen fallos como el caso de la Matriz de Poás, el caso Baulas, Crucitas, entre otros que muestran con claridad la situación indicada.

El país mantiene un régimen de toma de decisiones centralizado y disperso, como lo han indicado muchos analistas a lo largo de décadas, que atenta contra la aplicación de modelos descentralizados que le permitan a los actores públicos y no públicos asumir la responsabilidad por la gestión y gobernanza del recurso, tomar acuerdos en el territorio que generen valor público para todos los participantes aprovechando el factor de proximidad.

En el sentido del párrafo anterior, Ostrom (2011), señala que en estudios realizados se “...encontró que la imposición de reglas por parte de autoridades externas, imperfectamente monitoreadas, tenía un impacto negativo en el nivel de cooperación obtenido cuando se comparaba con la cooperación lograda mediante la discusión y el acuerdo endógeno” (p.12).

En Costa Rica, no podría aducirse falta de mecanismos e instancias de participación en los distintos territorios. Los funcionarios públicos que trabajan en regiones aducen la excesiva cantidad de espacios de reunión para coordinar¹⁶ que existen bajo la forma de comités, consejos y comisiones y que, sin embargo, producen resultados poco relevantes.

Si se analiza en detalle la estructura del Plan Nacional de Desarrollo (de cualquier período), se puede notar que cada institución incluye sus acciones; pero no es posible establecer acciones conjuntas porque cada una maneja su presupuesto de manera independiente y los gobiernos no le dan el seguimiento adecuado. De acuerdo con Cruickshank (2013) “...los planes nacionales de desarrollo suelen tener un destino muy similar al de los programas de gobierno. O sea, aun cuando los gobiernos suelen plantear estos planes y presentarlos al país, se les suele dar muy poca importancia durante el ejercicio del gobierno” (p.10).

Adicionalmente, hay otros factores que también hacen relevante el estudio de la gobernanza del agua. Uno de ellos es sin duda las pugnas de poder que hay alrededor del agua. Los conflictos por el agua presente y futura ya son una realidad en el país; y esto enfrenta un modelo de desarrollo que se impulsa basado en la promoción de los servicios, por ejemplo, los turísticos, contra las comunidades endógenas que ven amenazado su acceso al agua¹⁷.

¹⁶ Esta referencia obedece a la experiencia del autor en trabajo con funcionarios públicos.

¹⁷ El Dr. Felipe Alpízar Rodríguez ha documentado el tema de la conflictividad en el país por lo cual es una fuente muy calificada para consultar específicamente sobre la naturaleza y alcance de los conflictos.

Pero, además diferentes estudios, algunos ya citados anteriormente en este documento, dan evidencia de que la cultura del agua en el país aún está posicionada en un paradigma que la concibe como un bien infinito e inagotable y por ello se hace un uso despilfarrador de la misma.

Finalmente, las experiencias en materia de avances en la gobernanza del agua en el país, aunque no son muchas, dan muestra de cómo en ciertos territorios se logran mejores resultados¹⁸; lo cual señala que las características territoriales pueden ser un factor que incentiva o genera restricción a las posibilidades de realizar una gobernanza del agua.

Justificación: relevancia del período de estudio seleccionado

El período seleccionado para la presente investigación abarca de 1992 al 2016 por ser una coyuntura en la cual se generaron una serie de hechos relevantes para contextualizar el problema de investigación. Dentro de estos hechos se destacan:

- ✓ En 1992 se consolida el concepto de la GIRH con la CIAMA en Dublín y en la Cumbre de Río de Janeiro el país suscribió los siguientes acuerdos: La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, La Agenda o Programa 21, la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre el Cambio Climático y la Declaración sobre Principios Forestales.
- ✓ En 1997 se crea la Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (Cidecat), que marca un hito en la historia de la gobernanza del agua en Costa Rica pues esta Comisión representa el primer organismo de cuenca que entra en funcionamiento.
- ✓ Se han presentado un total de siete textos de proyecto de ley para la promulgación por parte de la Asamblea Legislativa para una Ley de Recurso Hídrico; sin que hasta la fecha haya sido posible generar el consenso requerido para su aprobación.
- ✓ En el 2000 se crea la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón –Comcure- en Costa Rica.

¹⁸ Hay casos exitosos de ASADAS, una Cooperativa asociada al tema hídrico en la zona Norte del país, sociedades de Usuarios del Agua para riego, entre otras.

- ✓ Se publicó en el 2007 un informe de la Contraloría General de la República en donde denuncia la desarticulación del sector hídrico en el país y ofrece un conjunto de recomendaciones para mejorar la gestión del agua en el país.
- ✓ Se publicó en el 2009 una Política Hídrica Nacional formulada con la orientación del Ministerio de Ambiente y Energía con el rango de política de gobierno.
- ✓ Se formuló en el 2009 el Programa Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico como programa de gobierno.
- ✓ En el 2013 el Gobierno de la República presenta al país una Agenda Nacional del Agua que busca posicionar el tema hídrico en la agenda del corto, mediano y largo plazo de los gobiernos, pero no se constituye en un insumo formal para la toma de decisiones.
- ✓ Este período se ha caracterizado por conflictos importantes entre el Estado, empresas privadas y la Sociedad Civil por el acceso, uso y protección del agua. Según Alpízar (2013), desde el 2000 y hasta el 2010 se han identificado, al menos, 134 protestas de las comunidades. En la mayoría de los casos están relacionadas con la protección de las fuentes (60,5%), el acceso al agua potable (35%) y la necesidad de saneamiento (4,5%). El tema solo ha sido prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 y no aparece en el PND 2011-2014.
- ✓ El país mantiene una serie de instrumentos internacionales ratificados en materia hídrica como el Convenio Centroamericano del Agua, la Declaración de Dublín, la Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (Ecagirh), la Declaración de Río +20, entre otras.
- ✓ Se publicó en el 2013 la Política Pública del Mar; la cual fue firmada por la presidenta de la República y los ministros del ramo.
- ✓ En el 2013, la Asamblea Legislativa reporta veinte proyectos de ley en alguna fase del proceso legislativo relacionados con el recurso hídrico; muchos de los cuales son para la creación de organismos de cuenca.
- ✓ El país presenta zonas con estrés hídrico de acuerdo con datos del Instituto Meteorológico Nacional (IMN), con alto impacto por el cambio climático; tal es el caso de la región Pacífico Norte.

Justificación: relevancia académica del objeto de estudio seleccionado

Desde la óptica académica, la investigación contribuye con la generación de conocimiento y abre un foco de investigación basado en el estudio de las diferentes fórmulas de gestión del agua que se conocen en el país y sus alcances.

Desde luego que, para poder aportar en ese cometido, la investigación debe caracterizar el marco institucional actual, reconocer los actores públicos y no públicos en el territorio y hacer un inventario de las políticas públicas relacionadas y sus calidades.

De la misma forma se establecerá un inventario de normativa y políticas públicas relacionadas y su consistencia con la teoría de la gobernanza, la acción colectiva y los recursos de uso común a partir de la consideración de que la gobernanza del agua es un proceso territorial, transectorial e interinstitucional.

Esta investigación contribuye con la apertura de una serie de focos para la investigación académica a futuro y propicia la generación de un debate sobre la necesidad de que el país avance hacia una gobernanza efectiva del agua y con visión de largo plazo; en una coyuntura en la cual no se alcanza un consenso sobre un proyecto de ley para el recurso hídrico.

Justificación: relevancia personal del objeto de estudio seleccionado

En el plano personal, el agua es una temática en la cual el autor de este informe de investigación se ha desempeñado desde el 1 de noviembre del 2005; tanto como Director de Planificación del Senara, como también Subgerente del Senara; y adicionalmente se tuvo la experiencia de participar en el proceso de aprobación de la Ley 8685 (Contrato de Préstamo con el BCIE para el financiamiento del Programa para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico -Progrih).

Este conjunto de experiencias y acercamiento al tema del agua como bien, como recurso y como servicio, han creado en el investigador un interés profundo en el tema por considerar el bien de mayor necesidad para la humanidad y un recurso que urge sea manejado de una manera muy diferente a como se ha hecho en el país.

Es interés del autor de esta investigación no sugerir qué hacer en relación con este tema a futuro; pero si al menos señalar algunos ítems específicos que pudieran orientar un diálogo próximamente en el país, una apertura a pensar en la participación efectiva de la sociedad

civil en la gobernanza del agua y una consideración del recurso hídrico como un recurso de uso común.

Situación de la gobernanza del agua en Costa Rica

En Costa Rica, la incidencia de esas reglas de juego globales sobre los niveles macro, meso y micro de la gobernanza sistémica no ha sido la esperada, por lo que aún no se ha logrado actualizar su marco institucional y articular la participación de los diferentes actores públicos y no públicos, superando las restricciones para la planificación y coordinación política que constituyen procesos claves para la gobernanza del agua.

La sistematización de experiencias en el país en materia de gobernanza del agua es muy escasa y hasta la fecha lo que ha prevalecido es más bien la consideración del tema en dos ámbitos que, aunque no son antagónicos, si expresan diferencias significativas en sus resultados. Se trata, por un lado, de un nivel muy académico y formal, y por otro desde un nivel muy empírico propio de la consideración de arreglos que se generan a nivel de microcuencas o de conflictos alrededor de cuerpos específicos de agua.

No obstante, en cualquiera de los dos niveles de análisis se llega a una conclusión similar. Como lo indica Alvarado-Rojas (2013), se evidencia que “...las políticas limitadas que han existido son de carácter sectorial y están supeditas a las necesidades de los diferentes usuarios del recurso” (p.7).

Por ello, como señala Rojas (2014), se consideró necesario que el país contara con una Agenda de Agua (ADA)¹⁹, que permitiera:

“...posicionar el tema de la GIRH como un eje central en las políticas públicas del Estado, encontrando procedimientos más expeditos con el fin de atender las limitantes que todavía subsisten, como las restricciones presupuestarias, la insuficiente asignación de recursos para inversión en infraestructura, el rezago en las reformas legales, y a partir de ello, avanzar en una mejor administración, aprovechamiento, protección y sobre todo en evitar conflictos en el uso del agua, es decir, sentar las bases de una adecuada gobernabilidad hídrica, para alcanzar la seguridad hídrica nacional” (p.57).

¹⁹ Es importante señalar que esta “Agenda del Agua” conocida como ADA se construyó mediante un proceso ampliamente participativo y de consulta en las distintas regiones del país.

Es posible advertir en este propósito de la ADA, un manejo bastante tradicional de la relación Estado-sociedad en la gestión de un recurso de uso común; es decir que aún persiste la idea de un Estado que asume la gestión otorgándole a la sociedad civil un rol marginal.

Casos de acciones colectivas de GIRH

En el país se conocen algunas experiencias en materia de formas de gobernanza del agua con inclusión de actores públicos y no públicos. Existen dos de ellas de especial interés por tratarse de organismos de cuenca: la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón (Comcure) y la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Embalse Arenal Tempisque (Cidecat).

La primera tiene rango de Ley de la República; mientras que la segunda encuentra su asidero en el Decreto Ejecutivo 26395 Minae en el año de 1997 y luego reformado en el 2012 mediante el Decreto Ejecutivo 37187- Minae de “Creación de la Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque”.

Adicionalmente, se suman otros arreglos institucionales más informales o de menor jerarquía por su cobertura, que se dan entre comunidades o gobiernos locales en torno a situaciones muy específicas en muchos de los casos motivados por proyectos de cooperación internacional, generadores u operadores de energía, operadores para el consumo humano como es el caso de las Asadas²⁰, algunas Municipalidades, empresas públicas o de la academia; o en la mayor parte de los casos se trata de arreglos espontáneos que han surgido por conflictos de uso²¹.

Experiencias de la promoción de la GIRH desde la academia

En el caso de las universidades públicas y privadas, se orienta mucha investigación de grado y post grado en cuencas o microcuencas importantes del país. Destacan iniciativas como:

- i. **Programa Interdisciplinario de Investigación y Gestión del Agua (Priga)**, que es un espacio generador de conocimientos, información y tecnologías que busca facultar a la

²⁰ Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados.

²¹ Pueden mencionarse casos como la Comisión Interinstitucional de Microcuencas de Heredia, la Comisión de Manejo de la Microcuenca del río Purires, la Comisión para el Manejo de la Microcuenca del río Jesús María, entre otros.

sociedad, de manera que se incorpore activamente en el proceso de gestión ambiental responsable del recurso hídrico.

- ii. **Centro del Recursos Hídricos para Centroamérica y el Caribe (Hidrocec-UNA)**, es un centro que busca contribuir a la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) en Centroamérica y el Caribe, mediante la excelencia en la investigación, la extensión, la docencia y la vinculación con todas y todos los actores sociales relacionados con los distintos procesos de gestión, estableciendo alianzas intra e intersectoriales.
- iii. **Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (Ciedes)**, que es un centro de la Universidad de Costa Rica creado en 1994 y que se dedica a investigar sobre la estabilidad de los ecosistemas y otros procesos de la biosfera, así como los efectos resultantes de la interacción entre las actividades humanas y el ambiente, desde la perspectiva de un desarrollo integral de la sociedad.

Antecedentes de investigación

Sobre el tema de la gobernanza del agua las principales investigaciones se van a generar a partir de los años noventa cuando se consolida el concepto de GIRH durante la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente en Dublín. No obstante, y según se planteará más adelante en este documento, las conversaciones sobre la GIRH iniciaron en el mundo en la década de 1960, por profesores de la Universidad de Harvard, ante el requerimiento de integrar la visión hidráulica a otras dimensiones del problema nacional que se tenía en aquel entonces.

Hasta 1992, las investigaciones sobre el agua y su gobernanza eran muy escasas y prevalecía aún un paradigma de que este recurso era infinito, y se investigaba básicamente sobre el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura como se hacía en los estudios mencionados de Harvard.

No obstante, con la declaración oficial de la GIRH y los principios de Dublín en 1992, se abren una serie de focos de investigación que van más allá de los estudios centrados en la hidráulica. En esta línea se ubican por ejemplo las investigaciones de Solanes y González-Villarreal (1996), y Solanes (1998), que precisamente hacen un análisis de los marcos institucionales de los países que suscribieron la Declaración de Río de Janeiro; en específico de los marcos jurídicos para determinar la inclusión de la perspectiva de los Principios de Dublín en los ordenamientos de los países.

Los avances poco significativos que se observan en materia de la renovación de los marcos institucionales para finales de los años de 1990 hacen que una serie de organismos internacionales como Unesco y World Wildlife Fund (WWF), desarrollen estudios específicos que les permiten concluir que la problemática del agua es una crisis de institucionalidad.

Esta condición la rescata muy bien Ramos (1998), en su tesis doctoral cuando concluye que:

“... el problema del agua...tiene un claro componente institucional en la mayoría de los países que lo padecen. La disponibilidad del agua se ve condicionada de forma decisiva por las “reglas” que rigen su aprovechamiento,

y esas reglas incentivan a menudo un uso despilfarrador, creando una escasez “social” que agrava la propia carestía física” (p.217).

Las investigaciones anteriores empiezan a evidenciar una serie de problemáticas que enfrentan los países al momento de pretender la implementación de una gobernanza del agua y por ello van a generarse estudios e investigaciones que apuntan hacia temas relacionados con esta temática como los de Solanes (2002), Dourojeanni (2002), Dourojeanni y Jouravlev (2002), Solanes y Jouravlev (2005), Gentes (2008), Rojas-Ortuste (2010) y Avina (2011). El denominador común de estas investigaciones es que resaltan la falta de creación de un nuevo marco de reglas de juego para la gobernanza del agua y la generación de políticas públicas de calidad en materia de gestión del agua para garantizar la gobernabilidad; aspectos que en conjunto apuntan hacia una debilidad institucional.

La debilidad institucional para atender las necesidades societales y las de agua en específico ya ha desatado controversias entre diferentes países y regiones, y según Unesco podrían ser la causa de las “guerras del futuro”²².

Sobre el ámbito de la conflictividad social por el agua, las investigaciones de Cazorla-Clariso (2003) y Castro (2004), ofrecen un análisis muy valioso acerca de la responsabilidad institucional por estos conflictos.

Esta amenaza de conflictividad por el agua y un acuerdo reconocido en las Cumbres Mundiales posteriores a Dublín (1992); a saber, Río de Janeiro (1992), París (1998), Bonn (2001), Johannesburgo –Río +10- (2002) y Río de Janeiro –Río+20- (2012), de que enfrentamos una crisis de institucionalidad del agua, van a hacer que se produzcan abundantes investigaciones alrededor del tema de la institucionalidad.

En esa línea responden los trabajos de Van-Hofwegen y Jaspers (2000), Jouralev (2001), Jouralev (2003), Ballesteros y otros (2005), Hantke-Domas (2011) y Banco Mundial (2013); en donde se ofrecen alternativas de análisis institucional para la administración efectiva del agua.

²² Desde luego que esta expresión habla de conflictos armados porque situaciones de disputa entre comunidades y Estados han existido desde hace décadas en todo el mundo, solo que no han adquirido el carácter armado.

Es importante señalar, que las características de la institucionalidad para la gobernanza del agua han generado una serie de necesidades adicionales de estudio para su comprensión integral. En este sentido se trata, en primera instancia de entenderla en un marco de interdependencia y contextualizada a un territorio: la cuenca. De esta forma las investigaciones y publicaciones de Dourojeanni (2002), Dourojeanni (2004), Meza y McPhee (2009) y Guerrero de León (2010), van a darle fortaleza a uno de los aspectos que se ha reconocido en las Conferencias Mundiales y es que la gobernanza del agua debe implementarse a nivel de cuenca hidrográfica por un tema de que se puedan generar las condiciones de proximidad que se requieren.

Adicionalmente a ese enfoque territorial que otorga la cuenca, una segunda instancia de análisis que se agrega es que la gobernanza del agua requiere visualizarse desde un enfoque transectorial.

En esta línea de trabajo, adquieren especial relevancia los aportes de Lerda y otros (2003), Jouravlev (2003), Aquactella y Bárcena (2005), Serra (2005), Cunill (2005), Del Moral-Ituarte (2009), Martínez-Nogueira (2010) y Gascó-Hernández (2011). Estas investigaciones no tratan exclusivamente el agua sino también la visión de coherencia e intersectorialidad que deben de generarse cuando se trata de la atención de necesidades sobre los “recursos de uso común” a nivel de un territorio.

La tercera instancia de análisis de la gobernanza del agua está asociada con su expresión política pues se trata de un proceso de coordinación entre actores públicos y no públicos que representan una diversidad de intereses y participan desde diferentes arenas de política y relaciones de poder.

Para la comprensión de la importancia de la coordinación dentro de la gobernanza del agua, se han destacado los aportes de las investigaciones de Lechner (1997), Lechner y otros (1999), Molano-Aponte y Franco (2006), Ramírez y Peñaloza (2006), Ramírez (2007), Mascareño (2010), Repetto (2010), Repetto (2012) y de Ingelmo (2012). En estas investigaciones se destaca el aporte de la coordinación como proceso político para lograr articular redes de políticas públicas, actores sociales diversos y toda la presencia institucional.

La cuarta instancia de análisis que se incluye para una comprensión integral de la gobernanza del agua está asociada con las características de la sociedad actual, por una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, por la emergencia de nuevos actores y la generación de una nueva forma de gobernanza en un contexto de desarrollo organizacional que apunta hacia una “Nueva Gerencia Pública”²³.

En esta línea de trabajo se destacan los aportes de las investigaciones de Mayntz (1998), Bresser-Pereira y Cunill (1998), Dourojeanni (2001), Dourojeanni (2002), Cunill (2004), Von-Haldenwang (2005), Zurbriggen (2006), Landa y otros (2008), Marín-Aranguren (2006) y Cunill (2011).

En estas investigaciones se reconocen nuevas formas de participación social, relaciones novedosas entre lo público y lo no público; así como entre el Estado y el mercado, todo en el marco de un análisis institucional.

Del análisis de este conjunto de antecedentes al tema de investigación, fue posible ubicar dos trabajos de especial valor para la presente investigación doctoral. Por un lado, el de Rojas-Ortuste (2010), relacionado con la “alternativa al isomorfismo institucional” y la aplicación de la prospectiva en la generación de políticas públicas para la gobernanza del agua.

La investigación ofrece una perspectiva apropiada para adentrarse en una situación institucional como la que enfrenta el subsector hídrico en el país.

El otro documento revisado es el de Mazzalay (2012), quien se adentra en el estudio de un concepto muy relevante de cara a la coordinación política que requiere la gobernanza del agua. Se trata de las “heterarquías” como una forma diferente de mirar las relaciones entre los actores sociales, especialmente las organizaciones públicas.

Para el caso específico de Costa Rica, el trabajo de Salazar (1998) es pionero y corresponde con una investigación realizada a finales de los años 1990 en donde se llega a una serie de hallazgos sobre la situación del marco jurídico y administrativo de las aguas en el país.

²³ Con la Nueva Gerencia Pública se destaca que efectivamente el mercado falla como asignador óptimo de recursos; sin embargo, el Estado también lo hace por lo que se trata de implementar una forma novedosa de conducir el accionar de lo público.

El autor enumera un conjunto de causas que dan origen a la crisis de institucionalidad del agua en el país; mismos que serán prácticamente retomados unos años después en las investigaciones realizadas por la Contraloría General de la República (CGR). En los estudios realizados por la CGR (2007 y 2014), se aportan evidencias sobre la fragmentación, fragilidad y debilidad de la estructura institucional que soporta el “subsector hídrico del país”. La CGR aduce debilidades en los marcos jurídicos, la gobernabilidad y en general la coordinación que se da entre los diferentes actores involucrados.

Del análisis de ambos informes de la CGR puede concluirse que la gestión del agua en el país se encuentra en riesgo dada la forma en que se realiza la misma.

Otra investigación que va a recoger a profundidad la evolución de la institucionalidad hídrica en el país es la realizada por Alpízar (2013); en donde se hace un recorrido desde 1821 hasta el 2010, analizando cómo ha sido la institucionalidad hídrica en diferentes momentos de la historia del país y cómo han devenido una serie de conflictos sociales por el uso y acceso al agua.

En su género, la investigación de Alpízar es la que mejor recoge el análisis histórico de la institucionalidad hídrica en el país; asociándola además con el tema de la participación de la sociedad civil en procura de realizar su derecho a tener agua en cantidad y calidad.

Para el 2013, en el marco del Proyecto “Hacia el manejo sostenible de los recursos hídricos en Guanacaste, Costa Rica”, desarrollado por la Universidad de Arizona y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), se elabora la investigación sobre “la gobernanza sostenible de agua en Guanacaste: los escenarios futuros y las estrategias” (Universidad de Arizona y Catie; 2013).

Esta investigación es relevante porque se ubica en una de las regiones en donde se presentan los principales déficits de lluvia en el país, se ubica en lo que se denomina “Corredor Seco Centroamericano” y se han dado a lo largo de la historia los principales conflictos por el uso del agua.

Finalmente se logró tener acceso a la investigación de Rojas (2014); que más bien se trata de un estudio empírico sobre la experiencia de algunos organismos de cuenca en el país que permitieron dar orientaciones para la elaboración de una propuesta de GIRH para las Cuencas Arenal, Tempisque y Bebedero, ubicadas en la provincia de Guanacaste.

Esta investigación aporta evidencia de algunos arreglos institucionales que han resultado exitosos en el país para el manejo integrado de cuencas. Desde luego que también se señalan restricciones que se han tenido que brindan oportunidades de mejora.

De cualquier manera, lo que resulta clave de las investigaciones estudiadas es que asistimos al reconocimiento de que el Estado no alcanza, por sí mismo, para la gestión de un recurso de uso común como el agua, de que el enfoque de la GIRH es técnicamente apropiado pero insuficiente en el orden político y el rol de los actores no públicos y que el mercado tiene una participación importante también en la gobernanza del agua.

Problema de investigación y alcances

Planteamiento del Problema

De acuerdo con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) (2012), en América Latina la institucionalidad no ha logrado atender de manera pertinente las necesidades de la población cuando se trata de la administración de “bienes comunes”. “La institucionalidad ha sido incapaz de satisfacer las necesidades concretas de la población en lo que se refiere a demandas sociales por servicios de utilidad pública, incluidos los de agua y saneamiento” (p.18).

Para WWF (2012), en muchos de los casos, estas debilidades institucionales son:

“... el resultado de prácticas de gestión obsoletas e ineficientes; del intervencionismo político, entendido como la participación de actores políticos en las decisiones gerenciales, operativas, financieras o económicas de la administración, con fines oportunistas o electorales de corto plazo; de la falta de recursos financieros y humanos; o de un mal diseño institucional como puede ser la carencia de facultades y poderes claros, confusiones en los roles y responsabilidades de los actores, ausencia de mecanismos de resolución de conflictos, entre otros” (p.18).

El reconocimiento de esta incapacidad institucional para atender las demandas por agua que presentan los diferentes sectores (consumo humano, saneamiento, riego, la generación eléctrica, el uso turístico e industrial, entre otros); pero también la necesidad de conservar y proteger el recurso hídrico, tanto en Latinoamérica como en el país, plantea el reto de una forma diferente de alcanzar la gobernanza del agua.

Como consecuencia de lo anterior, afirma Jouravlev (2001), “...en los últimos años, en casi todos los países de América Latina y el Caribe se han emprendido reformas a las legislaciones y organizaciones orientadas a la gestión y aprovechamiento del agua” (p. 5).

Dentro de los principales cambios en las legislaciones se encuentran la inclusión de los compromisos que han adquirido los países en las Declaraciones Internacionales y las

reformas a la Constitución Política en temas de medioambiente, derecho humano de acceso al agua y al desarrollo.

En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae, 2004), indicaba que era urgente atender "...la necesidad de abordar la problemática hídrica con una visión de Estado, para garantizar su aprovechamiento como soporte de las políticas nacionales de desarrollo económico, bienestar social y respeto pleno al medioambiente" (p. i).

No obstante, la promoción de estos cambios en las leyes, códigos y constituciones²⁴ en el país han sido lentos y aún no se logran impactos sobre la estructura y funcionamiento institucional; más bien el marco institucional asociado al recurso hídrico ha sido motivo de importantes críticas por parte de diferentes instancias como la Contraloría General de la República (CGR), que han puntualizado sobre la fragmentación e incluso inexistencia formal de un subsector hídrico en el país. (Informe No. DFOE-PGA-42/2007).

En el informe citado, el Órgano Contralor señala cinco debilidades en relación con la gobernanza del agua en el país: políticas en materia de recursos hídricos disgregadas y poco conocidas, indefinición del subsector de recursos hídricos por parte del Minae, debilidades de coordinación del subsector hídrico y su rectoría, deficiencias en el cálculo del balance hídrico y la firma de convenios internacionales sobre recurso hídrico que entran en contradicción con compromisos asumidos por el país en materia de gestión del agua.

En este mismo informe, la CGR hace todo un análisis de uno de los proyectos de ley de recurso hídrico que se encuentra detenido en la Asamblea Legislativa y reconoce la obsolescencia de la Ley de Aguas vigente desde 1942 y esa no integración del tema hídrico en el marco institucional costarricense.

Siete años después de ese informe, la CGR elabora un nuevo informe, el DFOE-AE-IF-03-2014, denominado "Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la suficiencia de los mecanismos implementados por el Estado para asegurar la sostenibilidad del recurso

²⁴La Sala Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha indicado que existe un derecho humano al agua (sentencia 4654-2003, entre otras) consagrado en los artículos 21 y 50 de la Constitución Política y derivado de instrumentos internacionales que, en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la Constitución, aun cuando no se encuentre una mención expresa a ese derecho en el texto constitucional. Recuperado de http://www.nacion.com/archivo/derecho-humano-agua_0_1136286483.html (22-10-14).

hídrico”. En esta ocasión el objeto de estudio han sido los mecanismos de los que dispone el Estado costarricense para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico en el país.

Los resultados a los que se llega coinciden con los obtenidos en el 2007, aportando algunos problemas adicionales: débil posicionamiento de los instrumentos de Política Hídrica Nacional, debilidades del marco legal en materia de recurso hídrico, restricciones en el acceso a la información en materia de recurso hídrico, falta de rendición de cuentas del avance de la sostenibilidad del recurso hídrico, faltan mecanismos que guíen la participación ciudadana en asuntos hídricos, entre otros.

Los hallazgos de la CGR deben sumarse con otras situaciones que se dan en el país y que son restricciones para una gobernanza del agua y de cualquier “recurso de uso común”.

Por un lado, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) del país²⁵ establece una forma de planificación por niveles: nacional, sectorial, regional e institucional. No obstante, los mismos funcionan de manera desarticulada; lo cual es una restricción para aplicar un enfoque intersectorial-territorial que es lo que se requiere para hacer una gobernanza del agua desde la gestión por cuencas o territorios que representa según lo que especialistas han determinado como el mejor modo de manejar el tema del agua.

En esta línea de pensamiento como plantea ONU (2014)²⁶:

“...los gestores, tanto gubernamentales como del sector privado, han de tomar decisiones complicadas sobre la asignación del agua. Con mayor frecuencia, estos se enfrentan a una oferta que disminuye frente a una demanda creciente. Factores como los cambios demográficos y climáticos también incrementan la presión sobre los recursos hídricos. El tradicional enfoque fragmentado ya no resulta válido y se hace esencial un enfoque holístico para la gestión del agua” (s.e.).

Adicionalmente, la planificación que se hace en el país es de corto plazo, respondiendo a los períodos de gobierno. En palabras de Ordoñez (2013), “...el problema tiene que ver con

²⁵Creado mediante la Ley de Planificación Nacional (N°5525) de mayo de 1974.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2014). Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm>

el carácter cíclico y espasmódico de las políticas públicas de los países de la región, letalmente amarradas a los períodos electorales y a sus 4 o 5 años de duración” (p.13).

El mismo Ordoñez (2013), señala como uno de los problemas globales de los sistemas de planificación de Centroamérica que “...al no existir un régimen de planificación y presupuestación pública coordinada y concatenada---y al no existir compromisos de resultado a largo plazo----la evaluación por resultados es imposible” (p.15).

Estas características del marco institucional costarricense y la planificación, sin ser en ningún modo exhaustivas, ofrecen el escenario ideal para que se presenten restricciones severas al proceso de coordinación entre instituciones y actores para lograr una efectiva gobernanza del agua.

En relación con la gobernabilidad del agua, entendida según Rojas (2014), como un “...equilibrio dinámico entre las demandas de usos del agua y la respuesta institucional, conforme a la disponibilidad hídrica y prelación establecida en reglas, procesos y procedimientos eficaces y mutuamente aceptados” (p.16), existen un conjunto de restricciones que se expresan en la política pública que hacen poco viable la conducción política por parte del Estado. Según Rojas (2014), entre otras pueden mencionarse:

- ✓ Obsolescencia de las leyes y normas; no contemplan las dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y ambiental.
- ✓ Enfoques sectoriales y fragmentados, congruentes con instituciones con igualmente atribuciones fragmentadas.
- ✓ La permisividad de muchos gobiernos en "dejad hacer, dejad pasar”.
- ✓ La exigencia o reclamos de los usos de agua “consuetudinarios” que imponen complejidad en la disponibilidad.
- ✓ La tendencia global a mayor conciencia ambiental: “valor legado” y “valor existencia. (p.17).

Para el caso concreto de Costa Rica, por ejemplo, Rojas (2014), señala varias restricciones del marco jurídico vigente conforme al desarrollo actual del país y de la gestión de los recursos hídricos:

- ✓ La ley de Aguas se promulgó principalmente para regular el uso del agua por personas privadas, no se previó una figura para asignar agua a entidades públicas;

- ✓ La ley tiene un amplio grado de detalle que debe ser actualizado y delegado a nivel de un reglamento;
- ✓ La ley no ha sido actualizada con conceptos de planeamiento, uso del recurso y recuperación, que deberían ser identificados en forma explícita en la ley;
- ✓ Algunas reglas ya no son efectivas ni eficientes;
- ✓ La protección de los recursos hídricos no está garantizada debido a que la Ley no tiene reglas obligatorias para la implementación de decisiones ni sanciones con severidad para asegurar su cumplimiento;
- ✓ Con el transcurso de los años, otras leyes han reducido su alcance en algún grado, lo cual complica la administración porque no siempre las competencias están claramente identificadas, y
- ✓ La Ley de Aguas no tiene mecanismos apropiados para resolver conflictos acerca del uso del agua. (p.27).

Por su parte, representantes de organizaciones ambientales²⁷ del país también han expresado sus criterios sobre la situación de la gestión hídrica en el país.

Castro y otros (2007), han señalado que:

“La excesiva centralización de la gestión del recurso hídrico, la ausencia de un marco institucional que permita que dicha gestión sea integrada, lo obsoleta que resulta una ley con más de 60 años de vigencia ante una realidad que ha cambiado enormemente y la multiplicidad de leyes relacionadas con la materia que han sido creadas para “llenar vacíos”, la falta de instrumentos para la gestión -tanto de planificación como de valoración económica del recurso- y la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones” (p.38).

Otra evidencia importante en materia de gobernanza del agua que marca una restricción en el país es la debilidad en materia de política pública en el tema del saneamiento.

De acuerdo con Astorga (2010), para el Estado de la Nación, “...de las 4.000 fuentes que surten a los costarricenses de agua potable, no se incluye el análisis de sustancias tóxicas,

²⁷Agrupadas alrededor de la ONG Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA).

siendo la principal vulnerabilidad del agua la contaminación con hidrocarburos o agroquímicos” (p. 4).

Ante una carestía de agua, el saneamiento representa una opción legítima para devolver calidad al agua utilizada; sin embargo, la evidencia muestra que ni siquiera en el caso del agua para consumo humano se considera el saneamiento como un tema que destaque dentro de la agenda pública del país²⁸.

Finalmente, para realizar una gobernanza del agua, es necesario contar con información sobre la cantidad y disponibilidad de ésta. En este ámbito, también se presentan serias restricciones porque la información existente, según han indicado fuentes institucionales²⁹, es escasa y se maneja de forma dispersa en cada una de las instituciones relacionadas con el agua.

En adición a los elementos señalados que representan aspectos institucionales del país que generan restricciones para la gobernanza del agua, deben considerarse otros factores no institucionales que se suman para hacer más complejo el tema del gobierno del agua como recurso de uso común. Uno de estos factores es la cultura del agua del país, que retrata con claridad un manejo “despilfarrador” del agua en sus diferentes usos, como, por ejemplo: actividades domésticas, agricultura, entre otros.

De acuerdo con información publicada en el año 2010³⁰, cada costarricense gastaba un promedio de 250 litros de agua diariamente; lo cual representa 50 litros por encima del consumo promedio mundial³¹. En el caso de la agricultura, afirma esta fuente, se pierde el 60% del agua por malas canalizaciones y evaporación; o por la implementación de prácticas agrícolas de alto consumo de agua.

Las evidencias de la cultura de uso ilimitado del agua por parte de las personas costarricenses, parecen ser señal de que aún prevalece en amplios sectores de la población la

²⁸ En la actualidad se están haciendo importantes esfuerzos e inversiones para fortalecer la capacidad de saneamiento; inclusive ya se dispone de una política en la temática. Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales de largo plazo (2016-2045 PNSAR) y una inversión superior a los 500 millones de dólares.

²⁹ Particularmente el Ing. Carlos Romero Fernández del Senara.

³⁰ Información publicada en la República.net el martes 8 de junio del 2010.

³¹ Es importante señalar que la OMS estableció en 60 litros diarios en derecho humano al agua y saneamiento.

idea de que el agua es un bien público tal y como se concebía hasta mediados de los años ochenta del siglo XX.

Otro factor clave de considerar dentro de la gobernanza del agua está relacionado con el círculo o las relaciones de poder que giran alrededor del agua. La posesión del agua como un recurso de alto valor actual y potencial para sus diferentes usos, ha permitido evidenciar los movimientos de grupos de poder por tomar posiciones estratégicas alrededor del mismo, frente a un Estado débil para supervisar y regular las actividades extractivas y de consumo.

Como señala Astorga (2010), para el Estado de la Nación, "...las instancias de gobierno no tienen suficiente capacidad para la supervisión de extracciones de agua subterránea, con autorización" (p. 5), pero, además las extracciones ilegales aumentan y las instituciones encargadas no logran detener esa tendencia.

Las disputas por privatizar el agua y manejarla según la lógica de la oferta y la demanda se han hecho palpables en países vecinos; y en Costa Rica, pese a que el agua se ha declarado como un bien público, de una u otra manera, los grupos de más poder, como ha indicado de manera recurrente el Dr. Freddy Pacheco León de la Universidad Nacional, han ejercido mecanismos y estrategias para participar en la toma de decisiones sobre el agua o aprovechar el vacío que genera la acción del Estado.

Estas evidencias reflejan una crisis en el marco de la institucionalidad formal ante la cual las políticas públicas no han logrado articular adecuadamente ni el accionar institucional ni la participación comunal; es decir, que no se han logrado establecer los incentivos y restricciones para resolver una imperfección del mercado en la gestión de bienes comunes³².

Las restricciones alrededor del marco institucional, las políticas públicas y la participación de los actores sociales en la gobernanza del agua se han tornado más significativos a partir de 1992 cuando formalmente se acuñó el constructo de GIRH, y el país asumió compromisos con su implementación; siendo uno de ellos el de reconocer que el agua es un recurso finito y tiene un valor económico más allá del costo de distribución.

³² Una de las principales imperfecciones que se le achacan al mercado como institución es precisamente en la gestión equitativa, justa y sostenible de los bienes comunes y los bienes públicos. Lo que se ha dado en llamar los "mercado del agua", ha implicado la concentración de poder de decisión y uso del agua en beneficio de muy pocos usuarios.

De acuerdo con el análisis anterior, el argumento central de esta investigación es que existen factores institucionales y no institucionales que generan restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica.

Pregunta principal de investigación

¿Cuáles son los factores de naturaleza institucional y no institucional que incentivan o generan restricción para la gobernanza del agua en Costa Rica?

Preguntas secundarias de la investigación

- i. ¿Cuál ha sido la incidencia del tema de la gobernanza del agua dentro de la agenda de agua y ambiente del país?
- ii. ¿Cuáles son las principales características de los actores públicos y no públicos del país que conforman el mapa de actores para la gobernanza del agua y cómo se expresan sus intereses y posiciones alrededor de la misma?
- iii. ¿Cuáles son los principales factores que incentivan o restringen la gobernanza del agua en el país y en qué ámbitos se presentan?
- iv. ¿Cuáles son los principales arreglos que ofrece el marco institucional costarricense para la gobernanza de agua y cuál ha sido su desempeño?
- v. ¿Cuáles son las principales manifestaciones organizativas que funcionan en Costa Rica en el tema de agua y cuál ha sido su desempeño a partir de la aplicación del modelo de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) de Ostrom?

Objetivo general de la investigación

Analizar los factores de naturaleza institucional y no institucional que incentivan o generan restricción para la gobernanza del agua en Costa Rica en el periodo 1992-2016.

Objetivos específicos

- i. Analizar la agenda ambiental y política del país y el nivel de inclusión del tema de la gobernanza del agua.
- ii. Elaborar el mapa de actores públicos y no públicos alrededor de la gobernanza del agua.
- iii. Valorar los principales factores institucionales y no institucionales que incentivan o restringen la gobernanza del agua en el país.
- iv. Reconocer los principales arreglos institucionales que se han activado en el país para la gobernanza del agua.
- v. Valorar experiencias del país en materia de gobernanza del agua a partir de la aplicación del Modelo IAD de Ostrom.

Capítulo 2: La gobernanza del agua desde la perspectiva neoinstitucional y la teoría administrativa

Introducción

En el informe de investigación que se presenta se hace un análisis de los actores, las normas, los arreglos institucionales, las arenas de acción que interactúan en el proceso de gobernanza del agua en un espacio territorial determinado a partir de la aplicación del modelo analítico del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional –IAD-.

El abordaje de la gobernanza del agua se hace desde el neoinstitucionalismo, aplicando de manera complementaria y para efecto de precisión epistemológica, elementos de la teoría administrativa, específicamente conceptos de la teoría interorganizacional; así como desde el análisis de políticas públicas.

Una gobernanza efectiva del agua, de acuerdo con lo investigado, parte de una visión país y por ello en el marco teórico se analizan desde el Neoinstitucionalismo los factores que inciden para definir y alcanzar esa visión que una y dé claridad a los procesos de interacción entre actores alrededor de la gobernanza del agua.

Dentro de esos factores emergen cuatro como los de mayor incidencia: la capacidad para generar y conducir procesos de construcción colectiva de agendas (redes de políticas), la calidad de las políticas públicas para atender las necesidades de la población, la proximidad de las políticas a las realidades específicas y el surgimiento de instituciones de acción colectiva alrededor del agua.

Pero también se trabajan otros elementos condicionantes para la gobernanza efectiva del agua como: las relaciones de poder, el territorio, los actores y las condiciones específicas del recurso hídrico y del agua.

Para el abordaje del tema/factor de las relaciones de poder se aplican los aportes de Mann y el poder autónomo del Estado, Lukes y el enfoque tridimensional del poder y finalmente se aplican algunos aportes de la sociología del poder de Weber y el poder en las organizaciones de Mintzberg.

En el tema territorial se usan los planteamientos sobre el enfoque territorial de Müller y Sepúlveda, quienes rescatan la relevancia de los elementos espaciales en el éxito de las políticas públicas. Dentro de estos elementos Sepúlveda resalta la importancia del capital natural que incluye el agua.

El análisis de los actores, sus características y las instituciones de acción colectiva se trabaja con los desarrollos en el tema aportados por Ostrom y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional –IAD-.

Para efectos de investigación, se esboza a continuación el marco teórico-conceptual en el cual se fundamenta el objeto de estudio.

Teoría y concepto de gobernanza desde el neoinstitucionalismo

Aunque el término gobernanza ha sido utilizado desde hace varios siglos³³, es claro que la acepción de la gobernanza moderna como marco normativo institucional va a nacer a finales de los años ochenta del siglo XX como consecuencia de los estudios realizados por el Banco Mundial. El concepto y teoría de la gobernanza se desarrollan bajo la antesala del concepto de gobernabilidad que había emergido a finales de los años 1970 precisamente a partir del informe presentado por Crozier, Huntington y Watanuki a la Comisión Tripartita de estudios de la democracia en América Latina³⁴.

De acuerdo con Brower (2015):

“...la teoría sociopolítica ha evolucionado en el último tiempo desde el tema/concepto de gobernabilidad, entendida de manera amplia como aquella capacidad de los sistemas políticos para hacerse cargo de las múltiples demandas sociales, hacia una teorización y por tanto, una producción conceptual sobre la noción de gobernanza, referida específicamente a los procedimientos que posibilitan la interacción horizontal entre el ámbito público, el privado y los actores sociales, en el contexto más amplio de una

³³ Algunos autores señalan que desde Platón ya se usaba una acepción de gobernanza y que fue en la Francia de la primera parte de la Edad Media cuando adquirió el sinónimo de gobierno.

³⁴ Aunque hay coincidencia de que el concepto emerge a partir de este informe, no debe olvidarse que ya algunos autores de la escuela alemana habían hecho referencia a un significado similar en los años setenta.

institucionalidad que permita avanzar sobre grandes acuerdos sociales” (p. 635).

En esta línea de pensamiento, el concepto de gobernanza moderna se caracteriza entre otros aspectos por la ruptura con los enfoques jerárquicos y verticales tradicionales a la hora de llevar a cabo procesos de coordinación y toma de decisiones.

Según Moyado-Estrada (2014):

“...el concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (p. 32).

Es decir, y como se ha venido indicando, se trata de una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y los actores no estatales que deriva en la generación de consensos y acuerdos.

De esta manera se entiende en este informe de investigación y según varios autores (Mayntz; 2003, Brower; 2015), que la gobernabilidad es una condición dependiente de la gobernanza³⁵.

La gobernanza es un proceso de interacción horizontal que requiere de la creación de un marco de reglas (instituciones) para regular el comportamiento de los actores y se parte de que prima la heterarquía por encima del concepto tradicional de jerarquía piramidal desarrollado en la ciencia administrativa.

Por los objetivos de la presente investigación interesa entender la gobernanza en la línea de la coordinación horizontal entre actores. A propósito de lo indicado, Carimán (2010) plantea que:

“...en definitiva, sería posible caracterizar a la gobernanza tanto como un estilo de gobierno, caracterizado por la coordinación horizontal y por la interacción

³⁵ Pese a la importancia del concepto de gobernabilidad, en la presente investigación el desarrollo teórico y metodológico se hace sobre el concepto de gobernanza; y se le considera como un factor para hacer gobernable un sistema o una organización.

entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales de fronteras difusas donde el resultado dependería de la capacidad de los propios actores para definir un espacio común y movilizar recursos de toda naturaleza o como un proceso de coordinación social de actores, públicos o privados, dirigido a lograr metas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la auto-regulación y la incertidumbre y donde ninguna élite política-administrativa monopolizaría la acción y decisión políticas sino que éstas corresponderían al resultado de procesos de coordinación entre los actores” (p. 23).

Es decir que, siguiendo a Carimán, ya sea que se la considere como “estilo de gobierno” o como “proceso de coordinación social”, la gobernanza estaría provocando una serie de efectos en la dinámica política relacionados con:

- a) la intensificación de la sectorización y de la diferenciación de políticas y de administraciones,
- b) la participación de un número mayor de actores políticos en el proceso de políticas públicas,
- c) la extensión del campo de las políticas públicas,
- d) la descentralización y fragmentación sociopolítica del estado,
- e) la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado,
- f) la extensión de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas,
- g) la transnacionalización de las políticas nacionales y,
- h) los crecientes niveles de auto-organización de actores privados (p. 23).

En la misma línea de Carimán, Mayntz (1998), plantea que se trata de una gobernanza moderna que significa “... una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (p. 1).

Gobernanza desde el neoinstitucionalismo

Siguiendo a Brower (2015), el análisis del objeto de estudio de la presente investigación se hace considerando los tres campos del estudio o ámbitos epistemológicos de la gobernanza: red de políticas, políticas públicas y políticas territoriales; pero, además se agrega un concepto novedoso y es el de la presencia de las instituciones de acción colectiva; lo cual en la práctica rompe el esquema neoliberal de gobernanza.

Concepto de red de políticas

Dentro del neoinstitucionalismo se reconoce la importancia del estudio de las redes de políticas. Es importante señalar que existe una clara interacción entre el enfoque de las redes de políticas y la teoría inter-organizacional y la dependencia de recursos.

Para autores como Gaudin (2002) y Zurbriggen (2003), la red de políticas es una característica clave y fundamental para comprender el concepto moderno de gobernanza.

Klijn (1998) señala que “...el enfoque de redes de políticas públicas estuvo fuertemente influenciado al principio por la teoría inter-organizacional” (p. 11).

Para Carimán (2010):

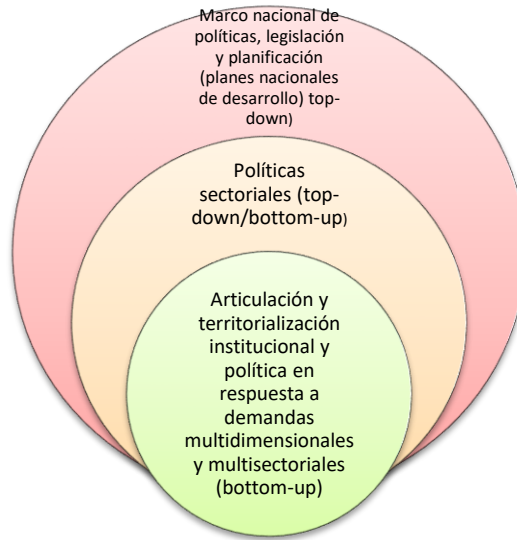
“...el enfoque del *policy networks* brinda una orientación conceptual y un soporte teórico sólido para analizar las políticas públicas en contextos de multiplicidad de actores que interactúan en entornos complejos e inciertos en un amplio campo de políticas y, más precisamente, apunta hacia el estudio de los vínculos entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo de las políticas” (p. 28).

Esta relación de complementariedad resulta lógica si se considera que, en el ámbito de aplicación de las políticas públicas, lo que predomina es un conjunto de interacciones entre actores públicos y no públicos que realizan transacciones para lograr sus objetivos en un ámbito territorial específico.

El diagrama 1 muestra cómo se da la interrelación entre los niveles de generación e implementación de políticas.

Diagrama 1

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Integración de las redes de políticas públicas



Fuente: Mora Alfaro (2013).

Esta forma de relación plantea un desafío para la gobernanza; una manera diferente de orientar los procesos de toma de decisiones en relación con los intereses comunes. Considerando, como se ve en el diagrama anterior, que es en el espacio territorial donde se articulan las redes y que inicia una ruptura respecto a las decisiones centralizadas en los niveles macro y meso.

Carimán (2010), precisa que:

“... el enfoque de *policy networks* es producto de la confluencia entre sociología organizacional (organización racional, enfoque de contingencia y teoría interorganizacional), ciencia política (pluralismo, neocorporativismo y subsistemas y comunidades) y ciencia de políticas públicas (actor racional, racionalidad limitada, modelo de proceso multiactoral) y ha sido abordado por la literatura desde vertientes cuantitativas (centradas en el análisis de estructuras sociales) y vertientes cualitativas (orientados hacia los procesos, los discursos y el contenido de las interacciones). En particular, el enfoque de *policy networks* se

sustenta en la teoría inter-organizacional, el modelo de procesos y los subsistemas y las comunidades, donde los aspectos fundamentales son la interdependencia de recursos, la diversidad de actores y la durabilidad de la interrelación entre los actores” (p. 27).

Es de particular interés enfatizar el hecho señalado por este autor sobre la importancia que adquiere, en el enfoque de *policy networks*, el fundamento que aportan las comunidades que conllevan además todas las especificidades territoriales.

En este ámbito de análisis, Jordana (1995), considera que:

“... desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la introducción del término *policy networks* es una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel” (p. 77).

Pero adicionalmente a lo aportado por Jordana, la gestión de políticas públicas por redes, da cuenta de la atención de necesidades multidimensionales y relaciones de poder complejas.

En la experiencia española, por ejemplo, se hace referencia a una tendencia hacia la integración y la transversalidad de las políticas públicas por medio de redes. Según señalan Blanco y Gomá (2002): “...la definición sectorial de políticas y la gestión segmentada y especializada de servicios empieza a coexistir de forma clara con procesos de formulación integral y gestión horizontal de políticas” (p.24).

Pese a las bondades señaladas del enfoque de redes de políticas visto desde el neoinstitucionalismo, es importante indicar que las relaciones de coordinación en el marco de esta nueva gobernanza rebasan la dependencia de recursos financieros para alcanzar necesidades de coordinación de orden estratégico. Isuani (s.f.) plantea que:

“... el éxito en la implementación de políticas mediante redes no se garantiza sólo por la disponibilidad de recursos financieros o por contar con el apoyo de estructuras especializadas. Además, es necesario conducir adecuadamente el proceso de estructuración de esas redes, siendo particularmente oportuno tener

en cuenta los mecanismos de coordinación utilizados en la articulación de un conjunto, siempre heterogéneo y siempre conflictivo, de actores organizacionales diversos en intereses y distintos en actividades. Resulta conveniente, también, establecer en qué medida esos mecanismos sirven para fortalecer el compromiso y la colaboración entre las organizaciones involucradas” (p. 89).

Políticas públicas y gobernanza

De diferentes estudios revisados se ha concluido que la gobernabilidad y la legitimidad de los Estados, radica en su capacidad de responder por medio de políticas públicas efectivas a las necesidades sociales. No obstante, debe reconocerse que ese es un enfoque muy conductual porque existen una serie de necesidades de las comunidades que no pueden atenderse desde el Estado y requieren de la participación real por parte de los actores no públicos.

Aguilar (2007), señala que las políticas públicas buscan hacer más asertivas las decisiones desde el Estado optimizando el proceso de gobernar.

Lindblom (1991) plantea que “...en el mundo democrático liberal, las dos cuestiones más sobresalientes sobre la política gubernamental se centran en su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular” (p.10).

Por ello se inicia este apartado señalando algunas definiciones de política pública que se presentan en el recuadro 1.

Recuadro 1

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: definiciones de política pública

“Un curso de acción propositivo seguido por un actor o conjunto de actores con el fin de intervenir en un problema de interés colectivo” (Anderson 1984).

“Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003).

“Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar;1993).

“Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto”. (Subirats; 1989).

“Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”. (Mény y Thoenig 1992).

“Nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas”. (Lindblom; 1979).

Fuente: Elaboración propia con información de Aguilar-Astorga y Lima-Facio 2009.

De este conjunto de definiciones se extraen aspectos en común como es el hecho de que la política pública atiende a un problema de interés colectivo, es el producto de la acción de algunos actores en el ejercicio del poder que hicieron de una necesidad particular un tema de interés colectivo, que puede generar conflictos, que se requiere de una autoridad que conduzca y que es necesario disponer de recursos para implementarla.

Dentro del análisis de políticas públicas y siguiendo la postura de Roth (2008), existen dos grandes perspectivas de análisis que son la incrementalista y la utilitaria. Interesa en esta investigación la aplicación de la primera que según el autor mencionado “...centra su análisis de la formulación e implementación de las políticas públicas en los procesos de negociación entre los varios grupos organizados que defienden sus intereses particulares tanto durante el proceso legislativo como durante el proceso de implementación” (p. 72).

Estos procesos de negociación se dan mediante arreglos institucionales en arenas políticas que pueden ser formales o informales; y ello les otorga una importancia trascendente a las instituciones; sin embargo, no se supera el carácter controlador del Estado sobre el destino de los actores sociales.

Por lo indicado en el párrafo anterior, para el análisis de políticas públicas y en aplicación de la perspectiva incrementalista se ha decantado por el neoinstitucionalismo considerando la reivindicación que han tenido las instituciones en el estudio de la evolución de las sociedades. Peters (2003), señala que: "...las instituciones cuentan, y que cuentan más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas" (p.218).

Las instituciones por lo tanto tienen un rol clave a la hora de que los actores en sus diferentes ámbitos realizan elecciones. Las instituciones pueden incentivar ciertas elecciones o por el contrario pueden establecer restricciones.

Según Cavadias (2001), el neoinstitucionalismo "...argumenta que los contextos institucionales...dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento" (p.12). Posteriormente, este mismo autor agrega que precisamente uno de los objetivos del neoinstitucionalismo es "...analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares, y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros..." (p.13).

Debe aclararse, tal y como bien lo explican Powel y Dimaggio (1999), que: ... "esas interacciones regulares que llamamos instituciones pueden ser muy inadecuadas o estar muy lejos de lo óptimo en cualquier sentido del término, debido a las limitaciones en la información y en el conocimiento del entorno que limitan necesariamente la racionalidad humana" (p.12).

El neoinstitucionalismo ofrece un nivel explicativo adecuado para la aplicación en el análisis de políticas públicas y poder determinar específicamente los factores que inciden en su éxito.

Políticas territoriales

Un tercer aspecto clave de analizar en la gobernanza está relacionado con el ámbito territorial para la implementación de las políticas públicas. Se ha coincidido en que las políticas sectoriales o nacionales no revisten la proximidad necesaria para asegurar su efecto sobre los problemas de territorios específicos; ni tampoco el alcance y la cobertura que requiere la atención de necesidades y problemas concretos de los territorios.

Müller (2002), por ejemplo plantea la existencia de políticas horizontales o territoriales en contraposición a la existencia de políticas verticales sectoriales. De acuerdo con Brower (2015), "...se trataría de normativas y procedimientos que se ajustan de manera más real, pertinente y legítima a las necesidades y demandas de comunidades específicas dentro de un territorio". (p. 636).

Siguiendo la línea de la pertinencia de la consideración del factor territorio dentro de la definición de políticas, Samper (2011), nos recuerda que "un territorio es un espacio construido social, cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de estos con la naturaleza" (p.s.e)³⁶. La definición de Samper recalca ese concepto de territorio como ese escalamiento con características propias donde se da la relación entre actores; y que de alguna forma incide sobre la calidad de esas interacciones.

Manzanal et al. (2006), han señalado que "...la variable espacial pasó a destacarse y ser apuntada por algunos estudiosos como de fundamental importancia para comprender el dinamismo de determinadas regiones y sus relaciones con los actores y las instituciones" (p. 71); incluso se ha generado todo un enfoque para el análisis del tema territorial.

En aras de clarificar lo que se entiende por enfoque territorial, puede considerarse según lo aporta la CIMH (2005), que:

"Considera el territorio como una unidad espacial (local, micro regional o regional) integrada a dinámicas más amplias de desarrollo. Integra las interrelaciones que existen entre los espacios, los actores y agentes sociales, los procesos de organización social y económica con las intervenciones de las

³⁶ Esta definición aportada por Samper aparece en la Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).

políticas públicas. Esas interrelaciones socio culturales y políticas en el territorio tienen como base las condiciones de los recursos naturales, la articulación de formas de producción y de mercados, de consumo e intercambio de bienes y servicios, así como de gestión institucional pública y de las distintas expresiones organizativas de la sociedad civil e instituciones privadas” (p. 80).

Pero la generación de políticas públicas desde el territorio anticipa un reto de dimensiones importantes para los encargados de tomar decisiones y para los planificadores encargados de facilitar el proceso de formulación de éstas.

Calvo-Drago (2005) señala que:

“... la aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone la participación de un nivel intermedio entre lo local y lo nacional³⁷, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estos arreglos institucionales es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial” (p. 7).

Ese vacío de planificación entre lo local y lo nacional es particularmente evidente en América Latina; especialmente en los países con regímenes no federales como ocurre en Centroamérica. Además, siguiendo la lógica de Mann mencionada anteriormente, esa no presencia del Estado en ciertos niveles territoriales le resta autonomía, poder y capacidad de conducción.

Al respecto Zurbriggen (2005), destaca que “el dilema de la sociedad actual es la búsqueda de un equilibrio entre eficiencia y legitimidad democrática en el ámbito de la organización territorial que es el Estado” (p.1).

Incluso Ostrom (2000), citando a Jansson et al., va a indicar que:

“...los arreglos institucionales de gran escala pueden conducir a la destrucción o al desaliento de arreglos institucionales en escalas medianas o pequeñas. Es a este nivel, al nivel de las escalas pequeñas donde el conocimiento local sobre

³⁷ Alude directamente al nivel meso dentro de la categorización de la gobernanza sistémica desarrollado por Von Haldenwang.

las complejas y muy específicas interacciones naturales y la preocupación sobre el capital natural, pueden aplicarse a la vida diaria” (p. s.e.).

Lo relevante del trabajo de los especialistas en el enfoque territorial y que se consigna en el aporte indicado de Ostrom en el párrafo anterior, es el reconocimiento de la especificidad de cada espacio; por razones de cultura, historia, interacción entre los actores y otras particularidades de las comunidades.

De acuerdo con De la Fuente (2011), “...la búsqueda de formas de coordinación y complementariedad en terreno entre todos los actores, tanto en las fases de planificación como de ejecución, requiere de un tratamiento específico en cada país, y de la voluntad política de todos los actores, receptores y emisores de la cooperación” (p. s.e.).

Instituciones de la acción colectiva y gobernanza

Debe reconocerse que al hablar de la nueva gobernanza se da un paso importante al entender la lógica del accionar del Estado desde una concepción intersectorial, con políticas públicas de calidad y territorializadas; sin embargo, prevalece la idea del “centrismo” en la conducción de la sociedad.

Todo apunta a mantener ese enfoque de que el Estado atiende las necesidades sociales mediante políticas públicas. No obstante, ante el crecimiento de la población y el aumento en la complejidad de las necesidades, esa labor encomendada al Estado es un “problema sin solución técnica”³⁸.

Bajo esta premisa, en esta investigación se le agregó a la gobernanza sistémica un componente adicional que es la consideración del “policentrismo” a partir de la presencia de “instituciones de acción colectiva”.

El origen de la teoría de la acción colectiva

El punto de partida en la consideración del tema de la acción colectiva se circunscribe a la obra de Olson en la década de 1960³⁹, quien analiza con detalle los incentivos que llevan a las personas a actuar de manera colectiva.

³⁸ Parafraseando las palabras de Hardin.

³⁹ “*The Logic of Collective Action*”; la obra original es del año 1965.

La teoría de la acción colectiva parte de que un conjunto de individuos, bajo ciertas condiciones y con los incentivos adecuados, actuarán de manera conjunta obteniendo beneficios mayores a los que obtendrían si actuaran de manera individual.

De acuerdo con Cárdenas (2009), "...la acción colectiva es relativamente sencilla de percibir y a la vez compleja de resolver. Los intereses individuales asociados al uso directo de los beneficios, principalmente extractivos, de los recursos están en conflicto con los intereses colectivos del uso indirecto y de futuras generaciones derivados de la conservación y uso sostenible de los mismos espacios individuales" (p. XII).

Este dilema que expone Cárdenas supone el imperativo de que se creen las instituciones de acción colectiva. Tal y como lo plantean Cendejas y Merino (2016), y otros autores (Ostrom, 1991, 2001, 2003, 2009; Cárdenas, 2005), "...uno de los hallazgos centrales es que el sostén de la acción colectiva y de los bienes comunes se basa en la existencia de derechos y responsabilidades colectivas y en la presencia de acuerdos y reglas adecuadas a las condiciones de los bienes y de las comunidades, y consideradas como legítimas por los actores involucrados en la gestión de los bienes (p.8).

Al concepto plateado por Cendejas y Merino se le conoce como instituciones de la acción colectiva, entendidas como normas que incentivan o restringen las decisiones y conductas de los actores individuales.

Uno de los legados más famosos a raíz del tema de las instituciones de acción colectiva y los recursos de uso común lo constituye el ensayo de Hardin (1968), en donde se plantea la "tragedia de los comunes". Es decir que, en ausencia de esas instituciones de acción colectiva, los actores individuales van a buscar maximizar su beneficio individual consumiendo en tiempo presente la totalidad del recurso.

No obstante, aun en presencia de instituciones de acción colectiva, es posible que no se logre maximizar el beneficio colectivo por fallas en el funcionamiento de esas instituciones. De acuerdo con Cendejas y Merino (2016), "...entre los factores de mayor incidencia en las "fallas" de la acción colectiva y las "tragedias de los bienes comunes" consecuentes destacan: la ausencia de comunicación y rendición de cuentas entre los participantes en iniciativas de cooperación; la falta de conocimiento y confianza entre ellos;

la carencia de reglas legítimas y coherentes con las condiciones en que la interacción tiene lugar y la presencia de élites que abusan del bien común” (p.8).

La teoría de la gobernanza y los “recursos de uso común” (RUC)

Una vez realizada la construcción del marco teórico explicativo que se presentó, se dispone en esta última sección del capítulo el establecer la relevancia de esta teoría enfocada hacia los “recursos de uso o acceso común” y en especial sobre el agua.

La gobernanza de los “recursos de uso o acceso común” se circunscribe al análisis de una serie de factores institucionales que inciden sobre la capacidad de realizar una gobernanza efectiva del agua en Costa Rica. Dentro de esos factores se hace énfasis en las relaciones de poder entre actores con diferentes intereses dentro de un territorio; y cuyas diferencias o demandas son mediadas por arreglos institucionales⁴⁰ que buscan que se atiendan las necesidades de la colectividad por medio de políticas públicas equitativas.

No obstante, hay muchos factores que pueden incidir en esa interacción entre actores y con ello generarse un acceso desigual al recurso de uso común. Recuérdese que un RUC según Ostrom (2000), se refiere a “...un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre, que es lo suficientemente grande para volver costoso-pero no imposible- excluir a destinatarios potenciales de los beneficios de su uso” (p.66).

Como puede notarse, un tema fundamental dentro de las dinámicas de interdependencia y la gobernanza es el poder. Precisamente la posesión o no de un recurso, le da a las organizaciones y a algunos actores en particular una posición más fuerte a la hora de interrelacionarse con su entorno.

Sin lugar a duda, intentar hacer un análisis del poder y sus manifestaciones resultaría ser una investigación aparte. Para esta investigación interesa comprender el poder como un factor que pesa sobre las decisiones que se toman en relación con la gestión de un RUC como lo es el agua.

⁴⁰ Se trata de recuperar y dar valor a las instituciones. Tal y como plantea North (1993) las instituciones importan y funcionan como mecanismos que condicionan (incentivan o generan restricción) las decisiones de los actores.

El poder en sus conceptualizaciones más elementales se refiere a la capacidad de influir sobre los demás en beneficio propio al momento de tomar una decisión. En este sentido, las arenas políticas son espacios en donde se manifiestan esas relaciones de poder dada la gran diversidad de usuarios que reclaman un uso particular del recurso, y de allí la importancia de los arreglos institucionales que se establecen para la toma de decisiones.

La manifestación del poder de un actor público o no público puede observarse en la capacidad de influir en la agenda pública, de convertir en pública una necesidad particular; pero, además, y siguiendo la lógica del enfoque tridimensional del poder de Lukes (2007), también ese poder puede manifestarse evitando que temas clave para la gestión de un recurso no lleguen a ser parte de la agenda⁴¹.

Ostrom (2011), y en la línea de Lukes, plantea que dentro de los procesos participativos de coordinación para la gestión de RUC:

“... algunos participantes no poseen la autonomía para cambiar ni sus propias estructuras institucionales ni a sus autoridades que, indiferentes a la perversión del dilema de los bienes comunes, o incluso dispuestas a sacar provecho de ello, les impiden llevar a cabo cambios constructivos” (p.66).

Es por lo que Castro (2005), en referencia a Hanf y Jansen enfatiza que, para hablar de un verdadero ejercicio democrático, en donde no se imponga únicamente el más poderoso, los arreglos institucionales deben concebirse como:

“... la formación y sustento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales se toman decisiones y se implementan políticas que involucran actores individuales y colectivos en diferentes niveles territoriales (estatal, regional, municipal)” (p.6).

Por su parte Vargas (2014), señala sobre el tema de las relaciones de poder que precisamente es cuando se rompe el equilibrio dentro del arreglo institucional entre dos o más actores. Menciona el autor, en alusión a Prats, que esa ruptura del equilibrio supone “...el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o del conflicto con

⁴¹ Considérese un ejemplo válido la situación vivida en Costa Rica con el Proyecto de Ley de Recurso Hídrico que se aprobó en primer debate en el Congreso en el año 2014.

nuevos actores emergentes que pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específica, sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema político” (p.xviii).

En un acercamiento al tema del poder más estrechamente ligado a la teoría de las organizaciones, Mintzberg (1987), señala que:

“...las tres bases fundamentales del poder son el control de 1) un recurso, 2) una habilidad técnica y 3) un conjunto de conocimientos, cualquiera que sea crítico para la organización. Una cuarta base general de poder se deriva de las prerrogativas legales —derechos o privilegios exclusivos para imponer posibles opciones” (p. 4).

La dificultad de contar con las cuatro bases del poder es lo que hace posible y necesaria la relación inter-organizacional y por ello como señala Mintzberg (1987), citando a Hickson et al., “... es su coalición de intereses lo que mantiene (o destruye) la organización” (p. 8).

En el caso del agua, que representa el primer elemento que señala Mintzberg como motivo de conflictos de poder (es un recurso), es fundamental reconocer que su existencia varía en cantidad y calidad de un lugar a otro, de un cantón a otro, de una provincia a otra, de un país a otro, de una cuenca a otra y esta condición le da un valor clave al análisis del tema en el espacio.

Se ha reconocido que el agua alberga dentro de sí un germen de conflicto; dada la relevancia del recurso en todas las actividades de los seres humanos y a su condición de escasez relativa en el mundo. Por tanto, la gestión del agua en esencia es una gestión de conflictos, que permite atender los diversos intereses relacionados con la cantidad y calidad del agua; implica diseñar y utilizar mecanismos prácticos y eficaces para resolver los conflictos que se presentan.

A lo largo de la historia, el Estado, por medio de legislación y organizaciones públicas, ha tratado de manejar esos conflictos o de anticiparlos; no obstante, en ocasiones por su debilidad orgánica no lo logra. En esta línea de pensamiento, Mann (2006), plantea por ejemplo que el poder estatal “...procede principalmente de la específica capacidad del Estado de proporcionar una forma de organización territorialmente centralizada” (p.1). Y

esta consideración de Mann conduce hacia otro pilar de la gobernanza de los RUC y es la del territorio como un espacio donde convergen los actores y se establecen las relaciones entre ellos. Para el caso del agua ese espacio territorial lo constituye la cuenca y sus derivaciones de subcuenca o microcuenca.

Por su parte, Sepúlveda⁴² ha señalado que en ese espacio es determinante para orientar la planificación del desarrollo, el capital natural existente para establecer en prospectiva las posibilidades reales de desarrollo según la base de recursos naturales con las que se cuenta⁴³.

Sepúlveda (2003), afirma que:

“... la base de recursos naturales es un elemento que históricamente ha contribuido a la cohesión territorial; esto es, la oferta de recursos naturales ha sido el fundamento del desarrollo de las actividades productivas a partir de las cuales se ha dado el proceso de apropiación poblacional del territorio. La interacción entre los sistemas naturales y los sistemas humanos es también la base de la heterogeneidad social y cultural, cuyo entendimiento es indispensable en la formulación de estrategias y políticas públicas de desarrollo rural” (p. 111).

En el caso de la gobernanza del agua para poder lograr su gestión integrada, se ha reconocido la importancia de que su consideración obedezca al enfoque de cuenca; es decir que se circunscriba a esa unidad territorial específica; lo cual hace que las características espaciales alrededor del agua se vuelven clave. Según Llerena (2003), citado por GWP Sur América, Fondo Peruano del Agua y Sociedad Geográfica de Lima (2011):

“... una cuenca incluye ecosistemas terrestres (selvas, bosques, matorrales, pastizales, manglares, entre otros) y ecosistemas acuáticos (ríos, lagos, humedales, etc.), y sus límites se establecen por el parteaguas desde donde escurre el agua que se precipita en el territorio delimitado por éste, hasta un

⁴² Uno de los autores más destacados en el ámbito del enfoque territorial del desarrollo en América Latina.

⁴³ En el modelo IAD de análisis de políticas públicas de Ostrom, los temas de condiciones del territorio son un factor clave dentro del funcionamiento y capacidades explicativas del modelo.

punto de salida. En la cuenca hidrográfica, se distinguen por lo general tres sectores característicos: Alto, Medio y Bajo, los cuales en función a las características topográficas del medio pueden influir en sus procesos hidrometeorológicos y en el uso de sus recursos” (p.9).

De acuerdo con Dourojeanni et al. (2002), “...la cuenca, sea en forma independiente o interconectada con otras, es reconocida como la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos” (p. 7).

En el recuadro 2 se muestran algunos de los beneficios que aporta la gestión por cuencas⁴⁴.

⁴⁴ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2014). Recuperado de: <http://www.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Capacitacion%20cuencas/Modulo2.pdf>

Recuadro 2

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Beneficios que aporta la gestión por cuencas

Entre los principales beneficios y ventajas de la gestión por cuenca se señalan:

“La intervención en un sistema integrado, permite una mejor coordinación entre proyectos y acciones, permite tener una mejor visión de los problemas, sus causas, sus efectos y las interacciones entre ellos.

Es una alternativa interesante para el ordenamiento territorial y ambiental, posibilita la relación e interacción espacial, y los diferentes escenarios asociados a las capacidades y vocación de la cuenca.

Facilita la concertación, se manejan mejor los conflictos y se definen prioridades en forma armoniosa.

Es posible identificar y manejar un desarrollo metodológico homogéneo.

A nivel de microcuencas se puede lograr una participación más inmediata, por el interés común en este nivel de espacio.

Es posible lograr una mejor explicación a los usuarios (internos y externos) de los servicios de la cuenca.

A nivel de finca, a los productores se les demostrará los beneficios que se derivan de la conservación de suelos, aguas, agroforestería, manejo de cultivos, uso racional de agroquímicos (mejor uso de los recursos naturales). Se mostrarán los resultados asociados con el rendimiento de los cultivos, mejor productividad, disminución de insumos y costos de producción, mayor retención de humedad y de calidad de agua, mayor oferta de agua, disponibilidad de leña y otros productos forestales.

A nivel de cuenca, se logrará mejorar la calidad del agua, regular el sistema hídrico, controlar inundaciones y sequías, estabilizar a la población, internalizar las externalidades asociadas al manejo de la cuenca.

Fuera de la cuenca, se garantiza la oferta de servicios, por ejemplo: agua para poblaciones, riego, electricidad, lugares de esparcimiento, oferta de productos forestales y agropecuarios.

Se facilita la organización y gestión para la cuenca.

Se pueden identificar las fuentes de financiamiento asociados a los efectos globales y específicos que se producen en la cuenca.

Se puede promover con mayor respaldo, la participación para el manejo de la cuenca y su sostenibilidad institucional. Ejemplos: Por medio de los comités de cuencas, cuencas municipales u otras entidades de cuencas en general.

Valoración de la tierra y del patrimonio ambiental.

Bienestar social, económico y ambiental”. (PNUMA, s.e.).

Fuente: PNUMA, (s.e).

Otros enfoques territoriales distintos al de cuenca, han tenido la dificultad de que el agua no puede circunscribirse a límites políticos o administrativos. El agua en su forma, ya

sea superficial o subterránea, no conoce de fronteras entre distintas unidades geográficas, ni siquiera entre países.

A pesar de ello, la mayor parte de los países aún se encuentran con rezago en actualizar sus marcos institucionales para que se promueva una gestión del recurso hídrico por cuenca.

Gobernanza de los RUC y la coordinación horizontal

En la dinámica en búsqueda de satisfacer las necesidades sociales por medio de las relaciones con otras organizaciones y el entorno en general, la coordinación desempeña un rol clave. Incluso hay autores que señalan que la capacidad de coordinación es el eje articulador de la gobernanza.

Selznick (1987), plantea en este orden de situaciones que:

“...la movilización de capacidades técnicas y de gestión requiere una pauta de coordinación, una ordenación sistemática de puestos y deberes, que define una cadena de mando y hace posible la integración administrativa de funciones especializadas. En este contexto, la delegación es el acto organizativo primordial” (p. 2).

Por ello, la coordinación ha tenido un importante rol en el análisis inter-organizacional. Como señala Chávez-Salas⁴⁵ (2005), citando a Warren (1974):

“... ésta involucra un proceso de acción o toma de decisión concertada en la cual dos o más organizaciones participan con algún tipo de arreglo (*adjustment*) deliberado entre ellas. Un factor clave en este dominio es la idea de que las transacciones son deliberadas e involucran un objetivo que es colectivo, siendo este un punto destacado de diferenciación con la cooperación” (p. 17).

⁴⁵ Este autor señala que hay en las relaciones inter-organizacionales una gran similitud con la ecología en relación con dos principios fundamentales: interrelación y la interdependencia.

En otras palabras, la coordinación tal cual se concibe en la teoría inter-organizacional alude a un acto racional⁴⁶ y no a un proceso automático como ocurre en el caso de otros sistemas que entrañan una relación de poder de fondo.

Por su parte, Cunill (2005), aporta elementos para la definición de lo que sería la coordinación inter-sectorial; la cual concibe desde un ámbito político como la búsqueda de soluciones integrales para los problemas de la sociedad requieren una actuación transectorial; por otro lado, la concibe también desde una arista técnica como una forma de compartir recursos y conocimientos entre sectores para disminuir la competencia entre ellos y alcanzar soluciones⁴⁷. La capacidad de coordinación es una característica fundamental de la buena gobernanza, pero no la única.

Comprender la relevancia de la coordinación entre diferentes actores en el espacio para alcanzar objetivos comunes, debe conducir a la reflexión de dónde surge la necesidad de coordinar. Dentro de las ciencias administrativas, la teoría inter-organizacional da cuenta de una relación de dependencia entre diferentes actores que requieren de los recursos, las competencias, las funciones o la especialización de otros para lograr sus objetivos.

De acuerdo con Klijn (1998), la teoría inter-organizacional surgió en los años sesenta y los setenta del siglo pasado y se desarrolló dentro de la sociología de la organización. Por su parte, según referencia el autor "... esta teoría se centra en las relaciones entre las organizaciones, sus interdependencias y sus estrategias" (p. 12).

⁴⁶ Especialistas como el Profesor Julio Sergio Ramírez, Ph.D., indican que hay dos tipos de coordinación, desde la perspectiva de lo que se necesita para hacerla funcionar: la coordinación automática y la coordinación deliberada. La coordinación **automática** es aquella que es causada por el funcionamiento normal de un sistema, o que se puede instalar con medios automáticos de procesamiento de información. Por ejemplo, el mercado, es un medio de coordinación automática entre oferta y demanda y funciona muy bien en una gran cantidad de casos. La coordinación **deliberada** es la que requiere que diferentes personas interactúen entre sí deliberadamente para coordinar las acciones de las partes. Los comités de coordinación interinstitucional son un ejemplo y el más típico. La coordinación deliberada es aquella que requiere medios orientados especialmente a hacer la tarea de coordinación, que no tendrían que existir si no se requiriese la coordinación.

⁴⁷ En el caso del agua es clave para su buena gestión superar enfoques como el de "sector agua" o "sector hídrico" y reconocerla como un bien que supera el enfoque sectorial.

Dentro de las teorías contemporáneas de la organización, el análisis inter-organizativo es uno de los que ha tomado más fuerza y generado mayores investigaciones. Según Ramió (s.f.), los estudios inter-organizacionales:

“... encuentran su fundamento en la idea de que cualquier organización está ubicada en un entorno con el que interactúa constantemente. Este entorno, en la mayoría de los casos, está constituido por otras organizaciones. Esto significa que la dinámica organización-entorno es en realidad una dinámica inter-organizativa. Las interacciones inter-organizativas son esencialmente relaciones de intercambio entre dos o más organizaciones” (p. 16).

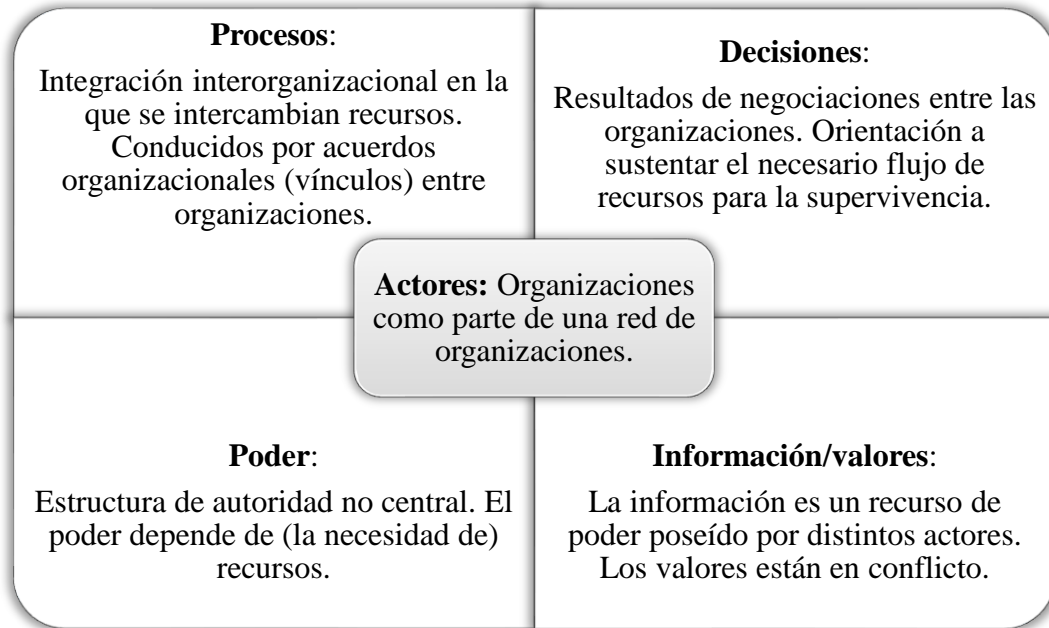
En una línea de pensamiento similar Mintzberg, citado por Klijn (1998), señala que la organización va a responder de manera estratégica a su entorno desarrollando un proceso de adaptación de acuerdo con las necesidades.

Señala Klijn (1998), que el “análisis inter-organizacional se centró en las relaciones entre las organizaciones, los intercambios de recursos entre ellas y los acuerdos organizacionales que se desarrollan para asegurar la coordinación entre organizaciones” (p. 14).

En el diagrama 2 se muestran las características fundamentales de la teoría inter-organizacional en relación con cinco dimensiones de análisis.

Diagrama 2

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Características fundamentales de la teoría interorganizacional en relación con cinco dimensiones de análisis



Fuente: Elaboración propia a partir de Klijn, 1998.

De acuerdo con esta teoría, las relaciones entre estas organizaciones, dada su interdependencia, va a ser motivo de cooperación (fundamentalmente cuando median recursos de cualquier tipo), de colaboración (cuando es un acto más filantrópico y voluntario), de coordinación (cuando se coincide en objetivos) o de conflicto (cuando hay discrepancias o choques de poder).

En esta línea de pensamiento, Vélez-Cuartas (2008), plantea que "...las *dinámicas de interdependencia* se refieren especialmente al intercambio de recursos entre organizaciones y el control relativo, la escasez o el conflicto por ellos" (s.d). Por su parte señala este autor, citando a Pfeffer y Salancik, que son tres los recursos que propician estas dinámicas de interdependencia "recursos económicos, información y legitimidad". Los primeros permiten la operación material, los segundos la toma de decisiones y los terceros el posicionamiento frente a una comunidad organizacional específica del interés" (p. 6).

De esta manera concluye Vélez-Cuartas (2008; s.f.), que:

“La clave para la sobrevivencia organizacional es la habilidad para adquirir y mantener recursos. Este problema podría simplificarse si las organizaciones tuvieran completo control de todos los componentes necesarios para su operación. Sin embargo, ninguna organización está completamente auto-contenida. Las organizaciones están imbuidas en un ambiente compuesto de otras organizaciones. Ellas dependen de otras organizaciones de los muchos recursos que ellas mismas necesitan” (p. 5).

En la presente investigación se entiende la coordinación como un proceso inducido por actores públicos y no públicos en un determinado escalamiento territorial que ostentan diferentes niveles de poder que deben generar consensos en arreglos institucionales formales e informales en donde no se imponen jerarquías; por lo que la determinante del éxito es la capacidad de liderazgo para ejercer influencia en la agenda territorial.

Esta constatación rescata la importancia de considerar a las instituciones y su rol dentro del proceso de formulación e implementación de políticas públicas que atiendan el interés colectivo.

La toma de decisiones basadas en el interés común, por ejemplo, en el caso del agua y dentro del enfoque de gobernanza sistémica, requiere del reconocimiento de algunos factores básicos que inciden para alcanzar una gobernanza efectiva. Estos factores pueden clasificarse como institucionales y no institucionales.

Gobernanza de los RUC, economía institucional y costos de transacción

La situación de interdependencia y desigualdad de poder entre las organizaciones que se propone ya desde una nueva gobernanza plantea un reto de eficacia y eficiencia en la forma de llevar a cabo esa coordinación, bajo un principio fundamental de escasez.

En la economía clásica, le correspondía al mercado establecer la forma en que se daban esos intercambios bajo un principio de oferta y demanda. No obstante, en las últimas cuatro décadas adquirió fuerza la teoría de la economía institucional que parte de la consideración

de que las instituciones importan y son determinantes en el desarrollo y la evolución de la sociedad; pero que por sí solas tampoco pueden realizar bien la tarea⁴⁸.

North⁴⁹ (1993), ha planteado que “...las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (p. 13). “En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (p. 14); o las organizaciones.

De acuerdo con Roth (2008):

“... la teoría del *Public Choice* se centra en analizar los arreglos institucionales -en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales—, desde el ángulo de la nueva economía clásica, usando principalmente los conceptos y teorías relativos a costos de transacción, principal-agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contrato, de *rent-seekers*. De manera breve, se puede decir que el *Public Choice* es la aplicación de la teoría económica para la comprensión de la política” (p. 80).

Confirmando lo expresado por North, otros autores van a señalar que efectivamente las instituciones son determinantes para el desarrollo. Parada (2003), siguiendo a Matthews y Williamson, señala que parece haber acuerdo en que “las instituciones importan” y que “los determinantes de las instituciones se pueden analizar con los instrumentos de la teoría económica” (p. 92).

Desde la teoría de la economía institucional, los intercambios entre las instituciones adquieren la denominación de “transacciones” y el propósito de estas es maximizar la elección individual o colectiva. De acuerdo con Pfeffer y Salancik, citados por el mismo Ramió (s.f.) “las organizaciones realizan transacciones con otros elementos de su ambiente para adquirir los recursos necesarios” (p. 17).

⁴⁸ Ostrom desarrolla un artículo de gran valor sobre este tema que tituló: “Más allá de los mercados y los estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos”.

⁴⁹ Uno de los referentes más reconocidos en el campo de la economía institucional.

A propósito de esta racionalidad de las instituciones, Ramió (s.f.), citando a Williamson indica que:

“... el también llamado modelo de la economía institucional sirve pues de base a una nueva forma de ver las organizaciones a través de sus transacciones y de los costes que éstas implican adoptando como principio rector, de todas las relaciones de intercambio, el de minimizar los costes de transacción” (p. 17).

En este contexto de análisis, la gestión integrada en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos de uso común adquiere una alta relevancia como mecanismo para minimizar el coste de las transacciones; y esto beneficia tanto a privados que lo que buscan es la reducción de costos como a los actores públicos que logran maximizar el valor público que entregan a la ciudadanía; ya sea reduciendo tiempos de espera o simplificando trámites.

Desde la teoría económica, como señala Parada (2003), especialmente la economía institucional “... se advierte de la relevancia de la coordinación para disminuir los costes de transacción en el logro de los objetivos de las distintas organizaciones” (p. 92).

Esta teoría de la economía institucional es muy aplicada en lo que respecta a la gestión de recursos de uso común; en donde diferentes actores, tanto públicos como no públicos requieren del bien para cumplir sus objetivos.

Es por lo anterior que Caballero y Dolores-Garza (s.f.), citando a Paavola y Adger, van a señalar que: “... el reconocimiento de costes de transacción positivos y el énfasis en la interdependencia, más que en la externalidad, constituyen dos fundamentos para un nuevo enfoque institucional en la economía de los recursos naturales”.

Por ejemplo, en el caso de los recursos naturales, Caballero, Gonzalo y Dolores-Garza, María (s.e.) continúan indicando que:

“... la literatura económica tradicional sobre los recursos naturales ha señalado tres dificultades principales para la utilización racional de estos: la existencia de libre acceso en muchos recursos naturales, el problema del descuento del futuro y la incertidumbre que caracteriza la gestión de los recursos naturales. El primero de estos problemas constituye precisamente el punto de partida para incorporar los avances de la Nueva Economía Institucional en la construcción

de un adecuado marco teórico y analítico que integre el papel de las instituciones y de las fórmulas de gobernanza en la gestión de los recursos naturales” (p. 3).

La buena gobernanza del agua implicaría la disminución de los costes de transacción no solo para los operadores del agua; sino también para quienes reciben el recurso; es decir la población en general. Además, esa buena gobernanza implica la consideración del acceso futuro al recurso al darse una adecuada gestión en el presente del mismo.

Capítulo 3: Abordaje metodológico desde el neoinstitucionalismo y la teoría inter-organizacional

En este capítulo se explicitan dos enfoques que tiene una importancia significativa para el abordaje del objeto de estudio. Uno derivado de la teoría de la gobernanza y es la aplicación del enfoque de gobernanza sistémico para mejorar la precisión del análisis territorial.

El segundo elemento metodológico que se desarrolla es el de la aplicación del marco de análisis IAD de Ostrom para el estudio de los arreglos institucionales seleccionados.

Un aspecto metodológico importante es que se trató de una investigación cualitativa en la cual se creó un estado de la cuestión en materia de la gobernanza del agua en Costa Rica, para posteriormente valorar algunos arreglos institucionales en el país bajo la óptica de los incentivos y restricciones sistematizados.

Enfoque de gobernanza sistémica

Para el caso de la presente investigación se ha optado por el enfoque de gobernanza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrollado desde el año 1995; específicamente a la dimensión que se ha denominado “gobernanza sistémica”.

Von Haldenwang (2005), indica que dentro de las cuatro dimensiones de la gobernanza identificadas por el PNUD⁵⁰, la gobernanza sistémica se refiere a: “...instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales” (p.38).

Como puede notarse, es una acepción amplia que coincide plenamente con el análisis de esas nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad de las que se ha venido hablando en este documento. Este enfoque tiene una importancia relevante cuando el objeto

⁵⁰ Estas cuatro dimensiones son: gobernanza económica, gobernanza política, gobernanza administrativa y gobernanza sistémica.

de la gobernanza son recursos de uso común⁵¹; por la forma en que integra una perspectiva del ser humano como sujeto que participa en la toma de decisiones de los temas que le afectan y, de alguna manera, sugiriendo el concepto de autorregulación de los arreglos institucionales creados.

De acuerdo con von Haldenwang (2005), el enfoque de gobernanza sistémica se define como "...la capacidad de generar y aplicar decisiones en función del interés común a todos los niveles del sistema político" (p.41). Esos niveles según el autor son el meta, el macro, el meso y el micro; todos ellos relacionados también con escalamientos territoriales.

Siguiendo a von Haldenwang, en la presente investigación se aplicaría para el caso del país que el nivel meta corresponde al ámbito supranacional, el macro al nivel nacional, el meso al nivel regional/subnacional y el micro al nivel local, comunal, cuenca, subcuenca, microcuenca.

En el nivel meta se consideran a nivel de agenda temática todos los tratados y convenciones cuyas declaraciones han sido ratificadas por el país; así como actores supranacionales y los incentivos y restricciones para la gobernanza del agua que puedan derivarse de ese nivel.

En el nivel meta se consideran las leyes de la República y los pronunciamientos generales que emiten los Ministros Rectores y organismos como la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la CGR, la DHR, entre otros. Se agregan también los actores públicos y no públicos con influencia en el tema hídrico.

En el nivel meso se considera lo subnacional que para el caso de Costa Rica es lo regional. Implica la consideración de normativa regional, la identificación de actores públicos y no públicos subnacionales y los incentivos y restricciones para la gobernanza del agua que puedan generarse a ese nivel.

⁵¹ En la denominación original de Ostrom se habla de recursos de uso o acceso común; uno de los cuales es el agua.

Finalmente, el nivel micro correspondería con el escalamiento local, cuenca, microcuenca, comunidad o distrito. Para el tratamiento de este nivel se trabaja con el análisis de arreglos institucionales previamente seleccionados y con la aplicación del modelo IAD.

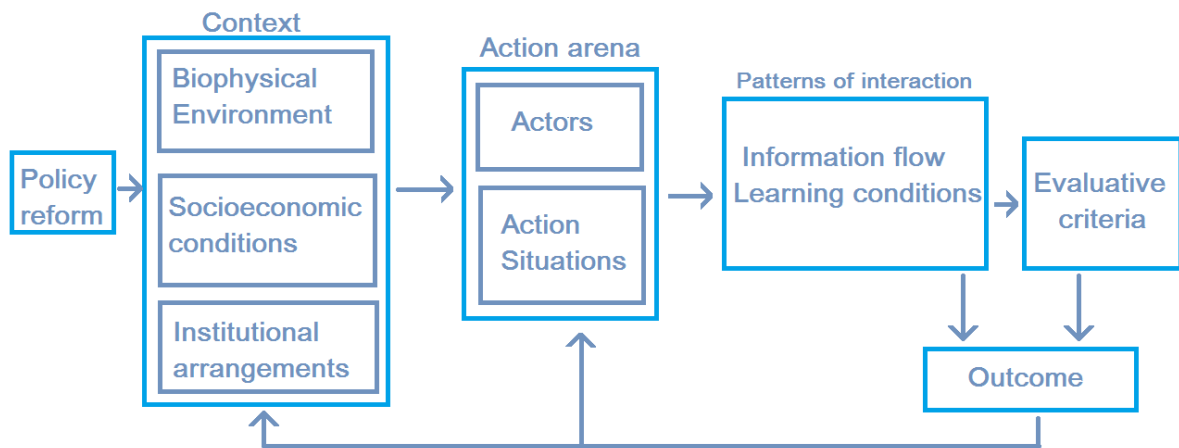
El modelo “Institutional Analysis and Development framework”

Para efectos del estudio específico de los arreglos institucionales a nivel micro seleccionados, se trabajará con la aplicación del “Institutional Analysis and Development framework” (IAD), desarrollado por la Dra. Ostrom se mencionan algunas particularidades específicas del modelo que lo asocian con los incentivos y restricciones para la gobernanza del agua. A continuación, se presenta el diagrama como referencia.

Diagrama 3

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Modelo IAD

The Institutional analysis and development framework



Fuente: Ostrom, 1995.

El contexto en el modelo IAD

El contexto está conformado por los aspectos exógenos a la arena de acción, en este caso las condiciones biofísicas, socioeconómicas y el marco institucional tanto a nivel nacional

como internacional que rodean la situación de acción colectiva y condicionan las decisiones que se toman en los diferentes niveles de escalamiento geográfico.

La arena de acción

Las arenas de acción están definidas por los actores públicos y no públicos que interactúan en las diferentes situaciones de acción. Los actores ejercen su poder; así como hacen valer sus intereses y competencias. Para el caso la situación de acción es la gobernanza del agua en sus distintos usos.

Los patrones de interacción o las reglas del juego

Estos patrones son los arreglos institucionales que se generan en los distintos niveles de escalamiento y para los diferentes usos. Por ejemplo, los organismos de cuenca son a la vez un actor y un arreglo institucional para la gobernanza del agua.

Los resultados

Es el valor público que generan los arreglos institucionales en el marco de la gobernanza del agua. Al referirse al valor público, siguiendo Hintze (2005), se entiende los resultados que la actividad del arreglo institucional genera para la población en términos de satisfacción de necesidades, solución de problemas, aprovechamiento de oportunidades.

Selección de los arreglos institucionales

Para la aplicación del marco de análisis IAD en los arreglos institucionales seleccionados se trabajó en dos ámbitos de análisis. Uno exógeno pero que es determinante y ejerce total influencia sobre la dinámica de la cuenca; que implicaría el estudio de los niveles meta y macro de gobernanza sistémica; es decir aspectos como Convenciones y Protocolos Internacionales ratificados por el país, leyes nacionales, organización institucional y sistema de planificación a nivel país, normas, reglamentos y políticas públicas, entre otros.

Por su parte, el otro ámbito de análisis es el endógeno y se relaciona con las categorías analíticas propias y consideradas en el IAD como son: el problema público en el territorio

de estudio⁵², los elementos exógenos (condiciones socioecológicas, características de las cuencas), las normas o reglas (instituciones), las arenas de acción, las interacciones y los resultados.

En el recuadro 3 se resumen de manera no taxativa algunos de los elementos de profundización y comprensión en los casos seleccionados. La clasificación que se hace por meta, macro, meso y micro corresponde a la establecida en el concepto de la gobernanza sistémica de Von Haldenwang (2005).

Recuadro 3

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Aspectos iniciales de estudio en los casos seleccionados

Ámbito exógeno (nivel Meta y Macro)	Ámbito endógeno (niveles meso y micro)
Actores públicos y no públicos, nacionales e internacionales. Constitución Política, Convenios Internacionales ratificados por el país y otros instrumentos, leyes, interpretaciones de la Constitución. Organización del Estado. Políticas Públicas Nacionales. Niveles de coordinación nacional. Cooperación internacional.	Relevancia del problema público en la agenda regional. Espacios y mecanismos de participación. Actores públicos y no públicos en la zona de influencia. Normativa específica de aplicación en la cuenca. Políticas y lineamientos de política específicos para la cuenca. Estructura organizacional existente. Patrones de interacción y arreglos institucionales. Recursos para la acción. Procesos, historia.

Fuente: Elaboración propia.

Criterios para la selección de los casos

En la definición de los casos de estudio se consideraron dos tipos de criterios a nivel macro: aspectos homogéneos y aspectos heterogéneos.

⁵² De acuerdo con Hernández, López y Jiménez (2009), la cuenca "...se considera como una unidad biogeográfica que reúne todos los elementos de la naturaleza y de la sociedad humana que dependen del agua para alguno de sus procesos" (p.15).

Aspectos homogéneos

Por aspectos homogéneos se consideró los elementos esenciales que deben reunir los casos para que la aplicación del marco de análisis IAD⁵³ sea efectiva.

Los elementos que se presentan a continuación no corresponden a una lista exhaustiva; sino que es posible que existan otros criterios que también podrían considerarse. Dentro de esos criterios se destacan:

- Nivel de escalamiento,
- unidad territorial de análisis,
- existencia formal de un organismo de cuenca,
- competencias de los organismos de cuenca.
- trayectoria de más de cinco años de funcionamiento,
- presencia de desarrollos hidráulicos significativos,
- trascendencia de la cuenca para el país,
- reconocimiento público de las cuencas,
- balance hídrico y,
- presencia de actores públicos y privados.

⁵³ Es importante indicar que el marco de análisis IAD tiene en sí mismo una validación empírica que resulta de la experiencia de la Dra. Elinor Ostrom sobre una serie de experiencias de gobernanza a nivel de todo el mundo, muchas de las cuales fueron en el tema del agua, la pesca, el bosque; en las cuales el análisis giró en torno a la importancia de las instituciones de la acción colectiva para la gestión eficiente, justa y equitativa de los recursos de uso común.

Aspectos heterogéneos

En el ámbito de los criterios heterogéneos se han considerado una serie de elementos cuya razón de ser es poder determinar la transferibilidad del propio marco de análisis IAD. Se consideraron criterios como:

- La ubicación geográfica de las cuencas,
- la pertenencia a vertientes,
- las condiciones hidroclimáticas,
- los usos del suelo,
- las costumbres y características de las poblaciones,
- la injerencia política,
- relevancia de la cuenca para estudios académicos,
- tamaño de la población y,
- posicionamiento institucional.

Es importante indicar que inicialmente se consideraron las 34 cuencas que según el Minae (2008), existen en el país y que se muestran en la figura 1; no obstante, solo en dos⁵⁴ se manejan formalmente organismos de cuenca⁵⁵ y se ha generado información producto de investigaciones ya realizadas.

⁵⁴ Es importante indicar que la cuenca Arenal-Tempisque-Bebadero son tres cuencas que están unidas por la actividad del DRAT, lo cual hace necesario su análisis conjunto.

⁵⁵ Al momento de realizar la investigación se conoció de varios proyectos que se encuentran en el Congreso que se orientan a crear organismos de cuenca.

Figura 1

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Mapa de cuencas hidrográficas de Costa Rica



Fuente: Minae, 2008.

Tipo de investigación

Se trata de un tipo de estudio explicativo que profundiza en un tema que posee gran relevancia dentro de la agenda del país como lo es la identificación de los incentivos y restricciones para la gobernanza del agua como objeto de estudio.

En esencia es un estudio explicativo ya que busca ofrecer una respuesta por medio del análisis de un conjunto de factores clave derivados de la aplicación de varias herramientas metodológicas sobre un marco de análisis para asociar las características y alcances de la gobernanza con evidencia empírica en arreglos institucionales identificados en el país.

Tal y como señalan Hernández-Sampieri et al. (2010): "...la investigación explicativa pretende establecer las causas de los eventos, sucesos o fenómenos que se estudian" (p. 83).

De esta manera, ante los alcances de la pregunta de investigación lo más prudente que se consideró fue la aplicación de un tipo de estudio explicativo en donde pudieran determinarse los incentivos y restricciones institucionales y no institucionales para la gobernanza del agua en Costa Rica.

Posteriormente, por medio de los arreglos institucionales (endógenos en los casos seleccionados) y aplicando el modelo IAD se hace una aproximación al análisis de cómo operan en la realidad los arreglos institucionales que subyacen en la gobernanza que se aplica en dichos ámbitos territoriales.

Enfoque de investigación

La investigación se desarrolla aplicando un enfoque cualitativo con estudio de casos porque lo que se busca es comprender e interpretar los fenómenos asociados a los factores que incentivan o generan restricción para la gobernanza del agua en Costa Rica.

Para Hernández-Sampieri et al. (2010), el enfoque cualitativo... utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación (p. 7).

En esta misma línea de pensamiento, Cook y Reichardt (1997), plantean que: "...los métodos cualitativos proporcionan una base para entender el significado sustantivo de las relaciones estadísticas que se descubren" (p. 75). Por esta razón explicativa de los fenómenos es que se selecciona un enfoque de investigación cualitativo.

Unidad de análisis, dimensiones, variables de análisis e indicadores

La unidad de análisis de la investigación la constituyen los factores institucionales que incentivan o generan restricción para la gobernanza del agua en Costa Rica ubicados contextualmente como normas, actores y mecanismos específicos.

De acuerdo con la teoría analizada en el marco teórico, la gobernanza de un RUC como el agua emerge de una adecuada coordinación entre actores públicos y no públicos bajo un conjunto de reglas generales que son respetadas por todos los participantes. Esto constituye una arena política en la cual los factores institucionales se verán influenciados por diferentes elementos como el poder, características del territorio, la población, el capital social, el problema público relacionado con el agua, entre otros.

De acuerdo con lo que se precisó en el marco teórico, esa gobernanza del agua está enmarcada dentro de varias categorías de análisis que incluyen la consideración de redes de políticas; toda una oferta de políticas públicas y una implementación territorial que ofrece condiciones para la interacción entre los actores que pueden ser incentivos o más bien generan restricción a las posibilidades para la gobernanza del agua; así como la consideración o no del organismo de cuenca como una institución de acción colectiva.

A continuación, se detallan las variables y unidades de análisis.

Variable	Unidad de análisis
Incidencia del tema de la gobernanza del agua dentro de la agenda de agua y ambiente del país	Convenios, Tratados, Pactos Internacionales en materia de ambiente, agua y desarrollo sostenible ratificados por el país
	Inclusión del tema en la Constitución, leyes, PND, Programas de Gobierno
	Inclusión del tema en Programas gubernamentales regionales y sectoriales, Iniciativas de Cooperación internacional
	Inclusión del tema en Planes Reguladores, Planes de Desarrollo Municipal, Iniciativas de Cooperación internacional en ámbitos locales

Variable	Unidad de análisis
Características de los actores públicos y no públicos del país que conforman el mapa de actores para la gobernanza del agua y cómo se expresan sus intereses y posiciones	Rol público (institucionalidad y municipios) o no público (sociedad civil, comunitario, tercer sector, actores internacionales)
	Rol individual o colectivo (redes, alianzas, organizaciones de primer y segundo grado, entre otros).
	Liderazgo Capacidad de coordinación Capacidad de negociación y resolución de conflictos.
	Intereses y conflictividad entre actores Influencia en el Gobierno local Influencia en la agenda territorial Influencia en el Gobierno Nacional Representación de intereses en instancias decisorias Influencia internacional

Variable	Unidad de análisis
Arreglos que ofrece el marco institucional costarricense para la gobernanza de agua	Arreglos derivados de normativa Arreglos particulares generados en el territorio Arreglos promovidos por organismos cooperantes Ejercicio del liderazgo Proceso de toma de acuerdos Seguimiento de acuerdos Sistemas de incentivos y castigos
	Arreglos generados espontáneamente ante un acontecimiento Generación de reglas de acuerdo de partes Ejercicio del liderazgo Proceso de toma de acuerdos Seguimiento de acuerdos Sistemas de incentivos y castigos

Variable	Unidad de análisis
Principales factores que incentivan o restringen la gobernanza del agua en el país	<p>Marco jurídico vigente</p> <p>Estructura institucional del Estado costarricense</p> <p>Estructura funcional del Estado costarricense</p> <p>Políticas públicas de gobierno y de Estado para la gobernanza del agua</p> <p>Centralización y descentralización del Estado en materia de agua</p>
	<p>Relaciones de poder alrededor del agua</p> <p>Cultura del agua en el país</p> <p>Valores sobre el agua de la población</p> <p>La influencia de los territorios y sus características</p>

Variable	Unidad de análisis
Experiencias país en escalamientos variados en materia de gobernanza del agua	<p>Los problemas</p> <p>Los actores</p> <p>Los puntos nodales</p> <p>Las normas</p> <p>Los procesos</p>
	<p>Los problemas</p> <p>Los actores</p> <p>Los puntos nodales</p> <p>Las normas</p> <p>Los procesos</p>

Capítulo 4: Incentivos/restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica

Presentación del capítulo

En este capítulo se hace la presentación de los principales incentivos/restricciones institucionales y no institucionales para la gobernanza del agua en Costa Rica que se han generado como resultado de la investigación y el aporte de las distintas fuentes de información consultadas.

Los incentivos/restricciones se agrupan de la siguiente manera. Primero; se presenta el análisis de la normativa ambiental y en específico la relacionada con la gobernanza del agua que se generó en el período de estudio. Segundo; se presenta el mapa de actores públicos y no públicos que se han configurado alrededor del tema de la gobernanza del agua en el país. Tercero; se agrupan los incentivos/restricciones institucionales y no institucionales para la gobernanza del agua.

Los incentivos/restricciones que se desarrollan en este capítulo fueron priorizados según las fuentes primarias de información y expertos consultados y se usó como criterio la afectación a la globalidad de la gobernanza del agua en el país.

Para la priorización se utilizaron diferentes instrumentos de ponderación por criterio experto. Por ejemplo, se utilizó un instrumento denominado el “*Ábaco de Regnier*⁵⁶” de la *Caja de Herramientas*⁵⁷ de la *Prospectiva Estratégica* con el que se agruparon los criterios emitidos por las fuentes de información consultadas. Esto permitió establecer un orden de los aspectos identificados como incentivos/restricciones según el peso otorgado para la gobernanza del agua en Costa Rica por los participantes consultados. Se trabajó con otros

⁵⁶ “El ábaco de Régnier, es un método original de consulta a expertos, concebido por el Doctor François Régnier, con el fin de interrogar a los expertos y tratar sus respuestas en tiempo real o por vía postal a partir de una escala de colores.

Como todos los métodos de expertos, está destinado a reducir la incertidumbre, confrontar el punto de vista de un grupo con el de otros grupos y a la vez, tomar conciencia de la mayor o menor variedad de opiniones”.

⁵⁷ La Caja de Herramientas se refiere al conjunto de técnicas desarrolladas y compiladas por la Escuela Francesa de Prospectiva y puesta a disposición en la página La Prospective. <http://es.lapropective.fr/>.

instrumentos de menor elaboración y complejidad en la aplicación para complementar la ponderación generada como el “*Ábaco de Regnier*”.

Para algunos de estos hallazgos se contó con suficiente evidencia para fundamentar su existencia; otros en cambio tuvieron menos aporte de elementos empíricos por lo que se señalan en el capítulo como “*señales débiles*⁵⁸” que pueden llegar a materializarse en el mediano o largo plazo como un real incentivo/restricción para la gobernanza del agua en el país.

Inclusión de la gobernanza del agua en la agenda ambiental y política del país 1992-2016

En este apartado del capítulo cuatro se identifica la inclusión formal de la gobernanza del agua en la agenda ambiental y política del país en el período 1992-2016. Se entiende que la inclusión significa la creación de un incentivo o una restricción; es decir que se trata de identificar instrumentos normativos y políticos bajo la forma de leyes, decretos, directrices, políticas, planes, programas, proyectos, convenios o tratados internacionales, entre otros, en donde se muestre evidencia de una inclusión.

Por lo anterior, el registro de instrumentos no es exhaustivo sino selectivo; concentrándose la atención en aquellos que tienen una alusión específica a la gobernanza del agua. Por ejemplo, que se refiere a arreglos institucionales para la gestión del agua, participación de usuarios, definición de restricciones al uso del agua y protección del recurso hídrico, aplicar competencias de rectoría, generar información, entre otros.

Esta priorización se hace en apego al marco teórico y la definición de gobernanza del agua que establece los elementos que se incluyen dentro de la misma.

⁵⁸ Señal débil es un concepto que se usa en el ámbito de la prospectiva para referirse a hechos portadores de futuro, que no tienen el carácter de una tendencia (señal fuerte) pero que podrían llegar a incidir fuertemente en el futuro. El Dr. Francisco Mujica, experto en prospectiva de la Universidad Externado en Colombia, comentó para esta investigación (comunicación virtual: 30/06/2017), que estas señales débiles o “hechos portadores de futuro” son gérmenes de futuro, es decir, que tienen potencial de cambio.

El país ha tenido una proliferación de normas en el tema ambiental para el período de estudio; no obstante, en materia de gobernanza del agua ha sido más restringida.

Para un mejor orden de la información, esta sección se divide en instrumentos de la agenda ambiental y los instrumentos normativo-políticos.

Generación de legislación

En general señala Mauri Caravaguias (2010), que: “...Costa Rica cuenta con un amplio marco legal en materia ambiental que abarca desde la Constitución Política y otras leyes de gran importancia”.

En el periodo específico de análisis se generaron una serie de leyes en materia ambiental; algunas de las cuales están relacionadas directamente con la gobernanza del agua que se mencionan a continuación de manera cronológica y se comentan los casos en que fue posible ubicar temáticas relacionadas con el objeto de estudio:

Instrumento jurídico	Detalle de inclusión de la gobernanza del agua
Ley No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, de 7 de diciembre de 1992.	Inespecífica, pero considerada relevante.
Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente, Energía y Comunicaciones (1993).	Con esta ley se inicia el proceso de darle competencias rectoras al Minae en el tema del agua en el país.
Ley No. 7399 Ley de Hidrocarburos, de 3 de mayo de 1994.	Inespecífica, pero considerada relevante.

Instrumento jurídico	Detalle de inclusión de la gobernanza del agua
Ley No. 7554 Ley Orgánica del Ambiente, de 4 de octubre de 1995.	<p>Esta ley en particular es relevante en esta investigación. En el artículo seis se establece la promoción de la participación de todos los sectores en la protección del ambiente. “Artículo 6.- Participación de los habitantes. El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente” (Ley 7554).</p> <p>Por su parte, en el artículo 7 se crean los Consejos Ambientales con carácter de desconcentración. “Artículo 7.- Creación de los Consejos Regionales Ambientales. Se crean los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía; como máxima instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental” (Ley 7554).</p> <p>En estos consejos destaca la participación de todos los sectores representados, en especial de la juventud; lo cual es coincidente con los compromisos del país suscritos en la Declaración de Río.</p>
Ley No. 7575 Ley Forestal, de 5 de febrero de 1996.	<p>Esta ley viene a darles funciones y organización a los Consejos Ambientales creados con la Ley Orgánica del Ambiente. Dentro de esas funciones establecidas en el Artículo 12 destacan dos: “b) Participar activamente en la concepción y formulación de las políticas regionales de incentivo a la reforestación. d) Dar seguimiento al avance y cumplimiento de las políticas regionales de desarrollo forestal y pronunciarse sobre ellos” (Ley 7575).</p> <p>Es decir que estos consejos tienen funciones específicas en el tema de la planificación en el nivel meso de la gobernanza sistémica.</p>
Ley No. 7779 Ley de Uso, manejo y Conservación de Suelos, de 21 de mayo de 1998.	<p>Esta ley vuelve a dar relevancia a la participación de todos los sectores en la planificación y toma de decisiones en los ámbitos territoriales que representan. En el Artículo 2, dentro de los objetivos específicos de la ley se señalan “d) Fomentar la participación activa de las comunidades y los productores, en la generación de las decisiones sobre el manejo y conservación de los suelos. ARTÍCULO 15.- Según los lineamientos establecidos en el Plan nacional, se definirán los planes de manejo, conservación y recuperación de suelos por áreas, tomando como criterio básico para definir la cuenca o subcuenca hidrográfica” (Ley 7979).</p>

Instrumento jurídico	Detalle de inclusión de la gobernanza del agua
Ley No. 7788 Ley de Biodiversidad, de 27 de mayo 1998.	Inespecífica, pero considerada relevante.
Ley No. 8023 Ley de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón, del 10 de octubre del 2000.	<p>Esta ley reviste gran importancia en esta investigación pues es la que crea la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón –Comcure-.</p> <p>Inicialmente la Comcure tenía competencia de acción en la cuenca alta del río Reventazón, pero después, mediante la Ley 9067, amplía su competencia a toda la cuenca.</p>
Ley 8685 del 2009 Aprobación Contrato de Préstamo entre República de Costa Rica y Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE (Contrato de Préstamo N° 1709) para la ejecución del Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.	<p>Con esta Ley se aprueba el financiamiento para el Programa de Gestión Integrada del Recurso Hídrico – Progirh- con el Senara como la Unidad Ejecutora. En la sesión 2.1 del texto de ley se señala: “el Prestatario tiene la intención de desarrollar un "Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos". Esta gestión está diseñada para contribuir con el desarrollo humano sostenible mediante la gestión integrada de los recursos hídricos y servicios estratégicos para la conservación y producción, procurando eficiencia económica, desarrollo social con equidad y sustentabilidad ambiental" (Ley 8685).</p> <p>De acuerdo con el director de la Dirección de Investigación y Gestión Hídrica del Senara⁵⁹, esta ley permitió la creación de un instrumento novedoso de participación de los actores en la gestión integrada del recurso hídrico que se denomina los Planes de Aprovechamiento Sostenible del Recurso Hídrico (PAS).</p> <p>Adicionalmente el proyecto también abarcaba otras actividades relacionadas con el riego y el drenaje agrícola.</p>

⁵⁹ Carlos Romero Fernández, comunicación personal, 17 de junio 2017.

Generación de decretos ejecutivos

Los decretos ejecutivos son incentivos específicos que los gobiernos de turnos generan para impulsar un determinado tema de la agenda de gobierno. A continuación, se detallan los más relevantes generados en el período en relación con el objeto de estudio.

Instrumento técnico/jurídico	Detalle de inclusión de la gobernanza del agua
Decreto 26395-Minae, 1997, reformado luego por el Decreto 37187.	Crea la Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (Cidecat), que marca un hito en la historia de la gobernanza del agua en Costa Rica pues esta comisión representa el primer organismo de cuenca que entra en funcionamiento.
Decreto 31176-Minae	Reglamento de Creación de Canon Ambiental por Vertidos. Gaceta 122 del 26 de junio del 2003.
Decreto 31858	Reforma el Decreto 31176 Canon por Vertidos. Gaceta 127 del 30 de junio del 2004.
Decreto 32868-Minae	Crea el Canon de Aprovechamiento del Agua ⁶⁰ , un instrumento económico fundamental para incentivar el reconocimiento del valor económico del agua y facilitar la gobernanza de ésta. De hecho, en el considerando III del Decreto de creación del canon se establece que el canon “...en la actualidad debe reflejar los costos procedentes del reconocimiento del agua como un bien con valor económico, ambiental y social” (DE- 32868).
Decreto 39349-Minae. 2015	Creación del Comité Nacional de Hidrología y Meteorología (CNHyM) ⁶¹ , representa un avance significativo en la atención de la dispersión y dificultad para compartir la información hidrogeológica entre las distintas instituciones.

⁶⁰ La Dirección de Agua es la organización facultada para realizar el cobro del canon. Del dinero recaudado, un 25% es transferido al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), para realizar proyectos para la protección del recurso hídrico. Otro 25% es transferido al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), para realizar proyectos orientados al Pago de Servicios Ambientales (PSA). Un 5% es transferido a la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del río Reventazón (Comcure) y finalmente un 45% lo administra la DA para realizar proyectos orientados a optimizar la gestión del recurso hídrico (Recuperado 10/12/18, <http://www.da.go.cr/canon-de-aprovechamiento-de-aguas/>).

⁶¹ Este Comité “...tiene como fin integrar y potencializar esfuerzos mediante la coordinación interinstitucional, para el desarrollo del conocimiento de la hidrología superficial y subterránea así como de la variabilidad y cambio climático, que permita al Estado generar, integrar y compartir oportunamente la información hidrometeorológica básica para alcanzar certeza técnica del comportamiento temporal y espacial del agua que facilite la gestión integrada de este recurso a nivel nacional” (Decreto Ejecutivo 39349-Minae; Artículo 2; 2015).

Suscripción de Instrumentos Internacionales

De acuerdo con lo investigado⁶², Costa Rica ha suscrito más de cuarenta y cinco tratados ambientales internacionales (la mayoría ratificados entre 1990 y 2003). A continuación, se presentan los que han representado hitos más relevantes y de influencia sobre la agenda temática nacional en lo ambiental, pero especialmente en el ámbito hídrico.

Instrumento internacional ratificado	Relevancia del tema para la inclusión de la gobernanza del agua
<p>Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Ciama, Dublín, 1992</p>	<p>Dentro de los aspectos de mayor interés de esta cumbre para la investigación destaca el lanzamiento mundial de los Principios de Dublín. Estos principios, como indica el investigador de Cepal Andrei Jouralev ⁶³, van a transversalizar la mayoría de la normativa de los países suscriptores.</p> <p>“Principio N° 1: El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. Principio N° 2: El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles. Principio N° 3: La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua. Principio N° 4: El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico”⁶⁴.</p> <p>Estos principios, de acuerdo con el asistente académico de Priga-UNA⁶⁵, van a ser ratificados por Costa Rica y serán parte de mucha de la normativa generada en el período de investigación.</p>

⁶² Recuperado de (<https://sites.google.com/site/marconormativoambiental/costa-rica>).

⁶³ Andrei Jouralev, Comunicación virtual, 3 de febrero 2016.

⁶⁴ Recuperado de <https://www.iagua.es/blogs/francisco-javier-salguero/%C2%BFque-fue-la-declaracion-de-dublin>

⁶⁵ José Milán Araujo, comunicación personal, 16 de mayo 2017.

Instrumento internacional ratificado	Relevancia del tema para la inclusión de la gobernanza del agua
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992	La Declaración de Río 92 establece la importancia de la participación de los jóvenes, las mujeres, los indígenas en el marco de un Estado responsable por la protección del recurso hídrico para las actuales y las nuevas generaciones. De hecho, fue en esta cumbre donde se acuña una definición de desarrollo sostenible que sigue vigente; y que trata del compromiso con las futuras generaciones.
La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000	De esta declaración, se toma como referencia lo que señala el objetivo 7 sobre garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. “Los recursos naturales básicos y los ecosistemas se deben gestionar de manera sostenible a fin de satisfacer la demanda alimentaria de la población y otras necesidades ambientales, sociales y económicas. El cambio climático, la creciente escasez de agua y los conflictos por el acceso a los recursos son todos ellos elementos que plantean desafíos a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria” ⁶⁶ .
Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, ILAC, 2001	Se incluyó esta iniciativa porque marca una serie de metas orientadoras en diferentes temáticas siendo una de ellas la gestión de recursos hídricos. De acuerdo con lo investigado, esta iniciativa no ha tenido mayor peso en la toma de decisiones en el país.
Declaración Latinoamericana del Agua, 2006	Esta declaración, creada por el Tribunal Latinoamericano del Agua, en 2006, reconoce el derecho al agua en cantidad y calidad adecuada, como un derecho fundamental y patrimonio común de las presentes y futuras generaciones de América Latina. Por ello, su conservación y uso sostenido es una obligación compartida de los Estados, las colectividades y la ciudadanía. Además, en su segundo principio señala que “Todas las mujeres y hombres latinoamericanos tienen los mismos derechos de acceso e idénticas opciones a los beneficios de los cuerpos de agua y sistemas hídricos de la región” ⁶⁷ . Es una temática importante porque atiende al reconocimiento del agua y saneamiento como derecho humano; en lo cual Costa Rica ha venido trabajando.

⁶⁶ Recuperado de https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

⁶⁷ Recuperado de http://www.tragua.com/declaracion_del_agua.html

Instrumento internacional ratificado	Relevancia del tema para la inclusión de la gobernanza del agua
Declaración Latinoamericana del Agua, México	Esta declaración se dio en el año 2006 como parte del IV Foro Mundial del Agua, celebrado en México. Dentro de los objetivos de interés para esta investigación que se discutieron en ese foro estuvieron fomentar la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en los programas y proyectos sectoriales que inciden en el uso del recurso tales como generación hidroeléctrica, riego, agua potable y turismo y promover una mejor y mayor gobernabilidad del agua, propiciando marcos comunes y armonizados de política, legislación e institucionalidad, principalmente las leyes generales del agua ⁶⁸ .
Quinto Foro Mundial del Agua	El V Foro Mundial del Agua se llevó a cabo del 16 al 22 de marzo de 2009 en Estambul, Turquía, bajo el tema principal: “conciliar las divisiones sobre el agua”, el cual se refiere a crear mayor entendimiento y mejor intercambio de información entre los usuarios del agua, tomadores de decisiones y gestores del agua a nivel local, regional y global. Esto implica crear o reforzar las conexiones y nexos entre el agua y la salud, el agua y la energía, el agua y el clima, y entre el agua del mar y el agua dulce ⁶⁹ . De acuerdo con lo investigado un tema de controversia en el foro fue la presión de las organizaciones sociales y de algunos países para que el derecho al agua se considerara un derecho humano. La declaración oficial, según se constató en la página del foro citada, implicó que todos los países reconocieran la necesidad de que exista una seguridad para el agua, así como un análisis prospectivo de los factores de cambio que inciden directamente sobre el agua como el crecimiento de la población, migraciones, urbanizaciones, cambio climático, desertificación, sequías y degradación, entre otros.
Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (ECAGIRH)	Es un instrumento que se ubica dentro del nivel meta de la gobernanza sistémica planteado en el año 2009, y del cual se extraen dos objetivos como relevantes para efectos de la presente investigación. El primero es que se estableció fomentar la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en los programas y proyectos sectoriales que inciden en el uso del recurso tales como generación hidroeléctrica, riego, agua potable y turismo. El segundo es que se adquirió el compromiso de promover una mejor y mayor gobernabilidad del agua, propiciando marcos comunes y armonizados de política, legislación e institucionalidad, principalmente las leyes generales del agua ⁷⁰ .

⁶⁸ Recuperado de <https://tragua.com/quienes-somos/declaracion-latinoamericana-del-agua/>

⁶⁹ Recuperado de <http://www.worldwaterforum5.org/>

⁷⁰ Recuperado de [https://www.google.com/search?q=Estrategia+Centroamericana+para+la+Gesti%C3%B3n+Integrada+de+Recursos+H%C3%ADricos+\(ECAGIRH\)](https://www.google.com/search?q=Estrategia+Centroamericana+para+la+Gesti%C3%B3n+Integrada+de+Recursos+H%C3%ADricos+(ECAGIRH))

Instrumentos de Política Pública

En el período de análisis de esta investigación, la formulación y presentación de instrumentos de política pública tomó relevancia a partir del año 2009. Anterior a este año, como indica el subdirector de la Dirección de Aguas del Minae⁷¹, como se enumeró en los apartados anteriores, el país se concentró más en generar otro tipo de normativa como leyes y decretos para ajustarse a los compromisos internacionales que se suscribían en el tema del agua.

Los instrumentos de política pública que se plantean incluyen también los planes nacionales de desarrollo; pero se agregan al final de esta sección de manera separada.

Instrumento de política	Relevancia para la inclusión de la gobernanza del agua
Política Hídrica Nacional	En el 2009 se publica y presenta al país la Política Hídrica Nacional, formulada con la orientación del Ministerio de Ambiente y Energía con el rango de política de gobierno.
Programa Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico	En el 2009 se presenta el Programa Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico como programa de gobierno.
Agenda Nacional del Agua	En el 2013 el Gobierno de la República presenta al país una Agenda Nacional del Agua que busca posicionar el tema hídrico en la agenda del corto, mediano y largo plazo de los gobiernos, pero no se constituye en un insumo formal para la toma de decisiones. En 2013 se publica y presenta la Política Pública del Mar; la cual fue firmada por la presidenta de la República y los ministros del ramo.

⁷¹ José Joaquín Chacón, Comunicación personal, 16 de mayo 2017.

Planes Nacionales de Desarrollo

Los Planes Nacional de Desarrollo como instrumento que representa las prioridades de los gobiernos de turno, son una expresión importante de la inclusión de una temática dentro de las prioridades de la agenda para un período de cuatro años. A continuación, se analizan los PND del período de estudio en relación con la inclusión de la gobernanza del agua.

Plan Nacional de Desarrollo	Relevancia para la inclusión de la gobernanza del agua
Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994: “desarrollo sostenido con justicia social”	No considera ningún elemento específico sobre el tema hídrico. Pese a ello, en este período se realizan a nivel mundial las Cumbres de Dublín y Río de Janeiro (1992) que marcan hitos importantes en la inclusión de la temática hídrica en las agendas.
Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998: “Francisco Orlich”	En este plan se incluye por primera vez el concepto de “desarrollo sostenible” y en la página 142 se establece para el país “el reto de promover un proceso de desarrollo sostenible basado en el uso racional de los recursos” ⁷² . En el documento los recursos naturales se manejan como un todo, sin estrategia o alusión específica al tema hídrico.
Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: “Plan Nacional de Desarrollo Humano”	En este plan tampoco hay una mención específica al tema de agua o el recurso hídrico; de hecho, se cambia el concepto de “desarrollo sostenible” por el de “desarrollo humano”. Dentro de los objetivos de desarrollo humano se agrega de último “proteger y utilizar racionalmente el medioambiente” ⁷³ .
Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Monseñor: “Víctor Manuel Sanabria Martínez”	En este plan se incluye por primera vez y de manera directa el tema hídrico. En la dimensión ambiental del plan se incluye el título: “Recurso hídrico y cuencas”; además se le incorpora el objetivo “desarrollar un manejo integral del agua que incorpore la conservación de las fuentes acuíferas y la utilización eficiente y sostenible del recurso hídrico” ⁷⁴ . De la misma forma, se agregan algunas iniciativas que incluyen especialmente el tema de los acueductos y el tratamiento de aguas.

⁷² Recuperado de https://books.google.co.cr/books?id=CWmxAAAAIAAJ&q =recursos+naturales&source =gbs_word_cloud_r&cad=5

⁷³ Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/queespnd.htm>

⁷⁴ Recuperado de http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp

Plan Nacional de Desarrollo	Relevancia para la inclusión de la gobernanza del agua
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Jorge Manuel Dengo Obregón”	<p>En este plan la atención del tema hídrico se aborda de manera aún más directa y se plantea como meta país contar con el “Plan Nacional de Gestión de Recurso Hídrico: Elaborar y poner en ejecución un Plan Nacional de Gestión del Recurso Hídrico compatible con los postulados del desarrollo humano sostenible, dentro del marco de una Ley de Recurso Hídrico integral y moderna”⁷⁵.</p> <p>Es un período en el que efectivamente el país contará con una Política Hídrica Nacional y un Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico.</p> <p>De acuerdo con lo indicado por el director de la Unidad Administradora del Progirh del Senara⁷⁶, entre 2006-2010 tomó fuerza el proyecto “Agua para Guanacaste” como una iniciativa país territorializada para atender la demanda de agua de esa zona del país y anticipar conflictos sociales; así como adaptación al cambio climático.</p>
Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: “María Teresa Obregón Zamora”	<p>En este plan también se evidencia una inclusión directa del tema hídrico. En el ámbito de ambiente, energía y telecomunicaciones se agrega que el título “Recurso hídrico y manejo de residuos”; pero además se señala que “es evidente que el país necesita avanzar en la gestión integrada del recurso hídrico, con el fin de garantizar un uso racional del mismo”⁷⁷.</p> <p>A modo de síntesis y a partir de la revisión realizada, existe una abundante producción de normativa sobre el tema hídrico en el período y una considerable inclusión, al menos de manera formal, del mismo en la agenda ambiental del país.</p> <p>El tema de la gobernanza del agua ha estado presente en esa agenda ambiental pero no de manera explícita; sino por medio de subtemas como generación de información, creación de arreglos institucionales, consecución de recursos de cooperación internacional, creación de capacidades humanas, entre otros.</p> <p>El período 1992-2016 estuvo marcado por la presentación al Congreso de diferentes iniciativas en el tema hídrico incluso un proyecto de ley. En 2014 se aprobó en debate una Ley de Recurso Hídrico; sin embargo, la misma no vio segundo debate por inconsistencias señaladas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.</p>

⁷⁵ Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/WkKLX4QkRamJzMj3Ghta-Q>

⁷⁶ William Murillo Montero, comunicación personal, 17 de junio 2017.

⁷⁷ Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/msYn2PBkTJW9EeRXHRDMFA>

Actores públicos y no públicos alrededor de la gobernanza del agua en Costa Rica

Para el caso de esta investigación consistió en identificar los actores relacionados con la gobernanza del agua en Costa Rica y a partir de ello poder establecer una caracterización de estos.

La caracterización de los actores se hizo aplicando los criterios definidos en el diseño como competencia, intereses y participación legítima en el tema. La primera etapa consistió en realizar un inventario de estos; identificando su interés, competencia y motivación alrededor de la gobernanza del agua.

Para el análisis de los actores, se hizo una división general entre públicos y no públicos. Se usa como marco de análisis el modelo IAD desarrollado por la Dra. Ostrom que relaciona a los actores con las “situaciones de acción” dentro de lo que esta autora llamó “arenas de acción” y que para efectos de esta investigación fue la gobernanza del agua.

Dentro de la agrupación de actores públicos se incluye a toda la institucionalidad pública formalmente creada; es decir, que tienen un mandato dado por una ley o una norma específica. Se incluye también en este grupo a las municipalidades.

Los actores no públicos están relacionados con todas las manifestaciones de la sociedad civil, desde el nivel comunitario y territorial, el tercer sector, las organizaciones de la Economía Social Solidaria y los organismos o entidades supranacionales.

Los actores en la “arena de acción”: gobernanza del agua en Costa Rica

De acuerdo con el modelo de análisis IAD, la “arena de acción” es el espacio donde convergen los actores públicos y no públicos para realizar el conjunto de transacciones que implica la gobernanza de un recurso de uso común.

Gómez Sántiz y Guerrero García-Rojas (2014), señalan que en las arenas de acción se “...manifiestan diversas prácticas en ámbitos específicos en las que los actores interactúan ya sea intercambiando bienes o servicios, resolviendo problemas, dominando uno al otro, o compartiendo, según sean los intereses que se tengan en torno al uso de los recursos” (p.p. 68).

Con este pequeño preámbulo se realizó el trabajo de levantar un inventario de actores con una serie de personas expertas y actores de la temática del agua en el país.

Para el director⁷⁸ de la Dirección de Aguas del Minae, el manejo del tema del agua en Costa Rica tiene como protagonista un gran actor público que es el Estado; tanto como prestador de servicios y como quien ejerce la coordinación política y técnica del tema.

Para ello, el Estado se estructura en un conjunto de instituciones cada una de las cuales tiene sus competencias definidas por marcos jurídicos específicos.

Para la gobernanza del agua, el entrevistado señala la importancia de la Dirección de Aguas como representante del ministro rector del sector ambiente en la coordinación técnica y política del tema hídrico en el país. Luego señala una serie de instituciones más como el ICAA, el Senara, el ICE, el Ministerio de Salud, entre otras, que tienen un rol relevante y competencias en materia de la gobernanza del agua.

Otras fuentes de información consultadas consideran que, si se habla de gobernanza del agua, existen mucho más actores que solo la institucionalidad pública. El vicepresidente⁷⁹ de Closcas señala que toda la sociedad civil organizada es un actor clave; y en su caso señala que los acueductos comunales son un fiel ejemplo de un modelo de gobernanza del agua en donde la sociedad civil participa de las decisiones y prestación de un servicio vital.

Para el presidente⁸⁰ de Urcuzón R.L. también las organizaciones de la Economía Social Solidaria (ESS), y en especial las cooperativas tienen y pueden ejercer un rol importante en la gobernanza del agua como ya se ha demostrado en otros países, especialmente en Europa.

De hecho, señala el entrevistado, que, en el manejo de los acueductos, la generación hidroeléctrica y el riego, las cooperativas podrían tener un muy buen desempeño y por ello se respalda un proyecto de ley de ESS en el país por medio del cual se darían mayores competencias a las cooperativas.

⁷⁸ José Miguel Zeledón Calderón, comunicación personal, 7 de mayo 2017.

⁷⁹ Rolando Marín León, comunicación personal, 3 de febrero, 2016.

⁸⁰ Luis Ángel Corella Víquez, comunicación personal, 8 de mayo 2017.

En este inventario de actores para la gobernanza del agua, se agregó otro que es toda una institucionalidad pública relacionada con la administración de lo jurídico y normativo.

Para el abogado Juan José Sobrado Chaves⁸¹, hay todo un aparato institucional que realiza un trabajo importante en la gobernanza y gobernabilidad del agua en el país y se relaciona con el Tribunal Ambiental, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría de los Habitantes de la República, entre otros, que juegan un papel importante, por lo que no se podría asumir que solo el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados son los actores clave de la gobernanza del agua en el país.

Para el director⁸² de la Dirección de Investigación y Gestión Hídrica del Senara, un actor de mucha importancia son las municipalidades. Según el entrevistado, las municipalidades son importantes desde dos ámbitos de análisis. Por un lado, como prestador de servicios, particularmente por medio de los acueductos municipales; pero también ejerciendo un rol en la regulación del uso del suelo en el cantón y con ello protegiendo el recurso hídrico.

El entrevistado apunta a otro actor que tiene un rol legítimo dentro de la gobernanza del agua y son las universidades que realizan programas de investigación del recurso hídrico, programas de capacitación en gestión del agua; así como generar una serie de espacios para el debate académico y científico en torno al agua.

Es decir, apunta el entrevistado, son entidades que generan información clave para tomar decisiones sobre el futuro del recurso hídrico y cómo desarrollar estrategias de gestión sostenibles del preciado líquido.

En la entrevista con el representante país⁸³ del IICA, el panorama de actores se amplió a lo supranacional; es decir para este entrevistado, los organismos de las cooperaciones internacionales tanto mundiales como regionales y las ONG que canalizan recursos financieros y técnicos para trabajar en temáticas de conservación, educación ambiental, protección de acuíferos, entre otras acciones son muy importantes.

⁸¹ Juan José Sobrado Chaves, comunicación personal, 2 de mayo 2017.

⁸² Carlos Romero Fernández, comunicación personal, 14 de junio 2017.

⁸³ Diego Montenegro, comunicación personal, 24 de julio 2015.

Un criterio similar al del representante regional del IICA lo expresó la representante de la UICN⁸⁴ quien indicó que el trabajo de la cooperación internacional en el tema del agua ha permitido la canalización de importantes cantidades de recursos para la protección y gestión del recurso hídrico; así como la formación de capacidades.

Aunado a los dos entrevistados anteriores, la representante país de GWP⁸⁵ señala que los organismos de cooperaciones, tanto regionales como mundiales, han contribuido de manera significativa en la generación de documentos y formación de personas en los temas de la gestión integrada del recurso hídrico y que esa contribución es importante para la gobernanza del agua en el país.

Para el intendente de aguas de la Aresep⁸⁶, en la gobernanza del agua juegan un papel muy importante los sistemas tarifarios; ya que estos funcionan como mecanismos que incentivan o restringen la motivación de un actor con respecto al uso o consumo del recurso. Por ello, el entrevistado señala que la Aresep es un actor que debe ser considerado en cualquier modelo de análisis de la gobernanza del agua.

En la consulta realizada a la presidenta de Redica⁸⁷, ella señaló que uno de los temas a los cuales la organización que ella representa le ha prestado mayor atención en los últimos años ha sido al de la corrupción relacionada con los temas hídricos. De hecho, indica que se han desarrollado procesos de capacitación en Centroamérica sobre este tema.

La entrevistada considera que, por ello, otro actor importante en la gobernanza del agua son la CGR, la Procuraduría General de la República, la Defensoría de los Habitantes. Incluso señala la entrevistada el rol importante que deben asumir los medios de comunicación colectiva, tanto a nivel nacional como en las regiones del país.

Para el exgerente general del Senara⁸⁸, la Asamblea Legislativa de la República es un actor clave dentro de la gobernanza del agua, ya que las leyes que rigen el tema son promulgadas en ese primer poder de la República. Recuerda el entrevistado, las grandes

⁸⁴ Nazaret Porras Quirós, comunicación personal, 14 de agosto 2017.

⁸⁵ Maureen Ballesteros Vargas, comunicación personal, 28 de mayo 2017.

⁸⁶ Carlos Herrera Amighuetti, comunicación personal, 24 de junio 2017.

⁸⁷ Lilliana Arrieta Quesada, comunicación personal, 24 de enero 2017.

⁸⁸ Bernal Soto Zuñiga, comunicación personal, 31 de mayo 2017.

discusiones y debates que se han generado en el seno de las comisiones legislativas y el propio Parlamento en torno a los proyectos de ley de recurso hídrico que se han intentado aprobar desde el año 2001.

Para el representante de la organización Confraternidad Guanacasteca⁸⁹, también los grupos y movimientos pro-ambiente o ambientalistas, deben participar de la gobernanza del agua, haciendo uso de los protocolos de acción colectiva nuevos y tradicionales; pues en muchos casos son estos grupos los que alertan cuando los mecanismos formales de la gobernanza no están funcionando como deberían.

En el marco de esta investigación, se entrevistó también a dos representantes de Organismos de Cuenca en el país. De acuerdo con el representante de Cidecat⁹⁰, los organismos de cuenca son un actor de suma importancia para la gobernanza del agua y no solo para la gobernabilidad de la misma. Aunque hay pocos organismos de esta naturaleza en el país, son una figura relevante, como se ha demostrado en otros países. Además, señala el entrevistado, Costa Rica ha asumido muchos compromisos internacionales en el tema del recurso hídrico relacionados con la participación a nivel de cuenca.

Una posición muy similar a la del representante de la Cidecat fue la expresada por el representante de Comcure⁹¹, quien señala que estos organismos le permiten al Estado superar una serie de limitaciones que se le presentan para el ejercicio óptimo de la gobernanza del agua como lo es la presencia en todas partes del país.

Se identificaron otros actores relevantes para la gobernanza del agua en el país. Uno de ellos, según el director del Senara en la región Central Oriental⁹², son las Sociedades de Usuarios del Agua (SUA). Estas organizaciones son totalmente compuestas por productores y productoras quienes administran una concesión de agua otorgada por la Dirección de Aguas del Minae, a partir de la cual desarrollan un proyecto de riego.

Finalmente, en este inventario de actores para la gobernanza del agua en el país, se identificó por ejemplo al IMN, la Dirección de Cambio Climático del Minae, las Empresas

⁸⁹ Gadi Amit, comunicación personal, 14 de julio 2017.

⁹⁰ Alexander León Campos, comunicación personal, 24 de enero 2016.

⁹¹ Edgar Sandí Chaves, comunicación personal, 2 de mayo 2017.

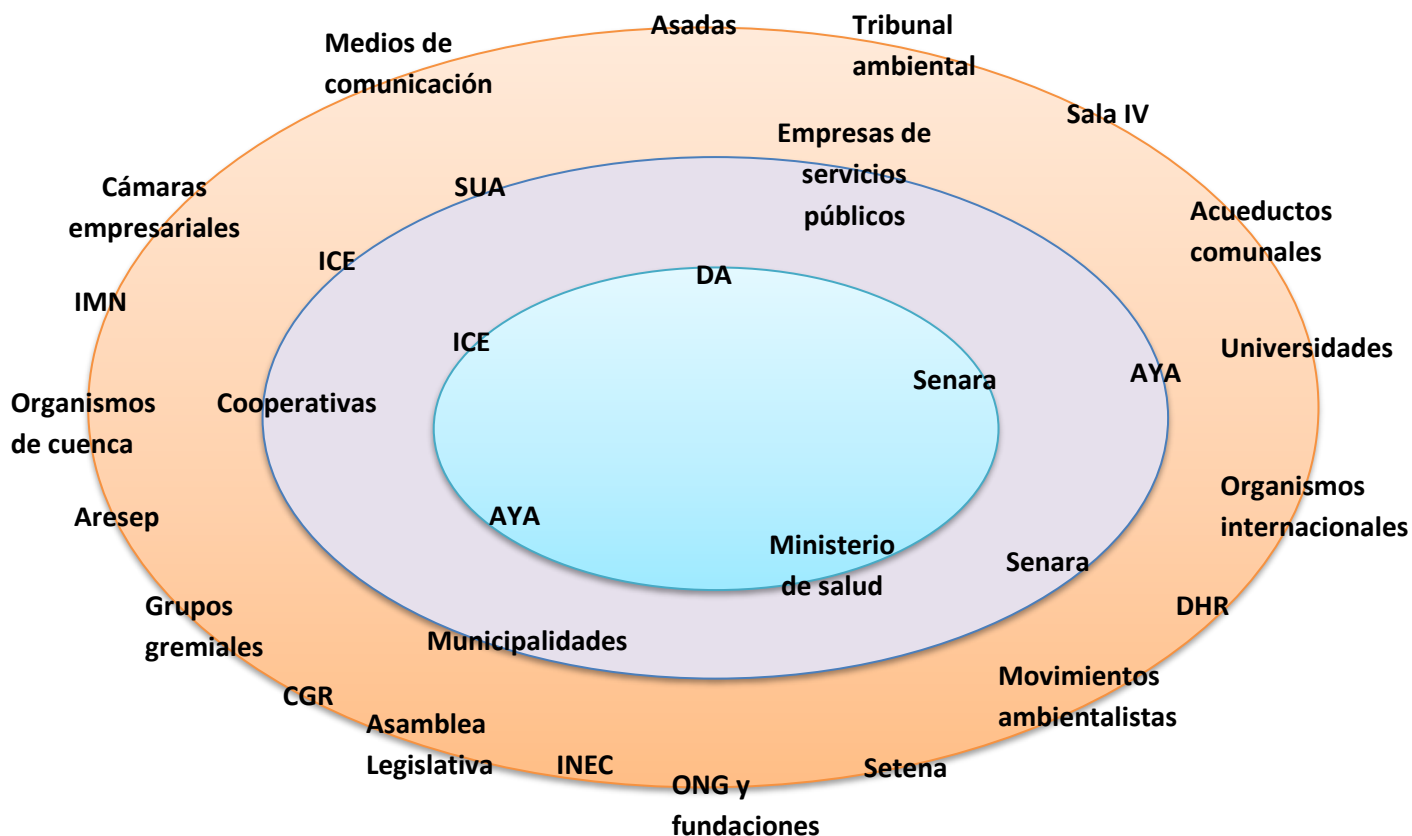
⁹² Eddie Gustavo Romero del Valle, comunicación personal, 6 de mayo 2017.

de Servicios Públicos, las Cámaras Empresariales y los Grupos Gremiales que también tienen un rol, una motivación en relación con la gestión del agua.

Con base en lo aportado por las personas consultadas se elaboró el siguiente diagrama por esferas sobre la “arena de acción”, agrupando a los actores públicos y no públicos de acuerdo con su rol en la gobernanza del agua en el país.

Diagrama 4

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Esferas de actores públicos y no públicos para la gobernanza del agua.



Fuente: Elaboración propia

Los roles identificados corresponden a tomadores de decisiones, usuarios del agua, generadores de información, regulador, fiscalizador, administración de justicia, opinión pública.

Como dato de análisis, hay algunos actores como: el AyA, el Senara y el ICE que son usuarios del agua, pero también son tomadores de decisiones con competencias para ello.

Incentivos/restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica

Para el análisis de los incentivos/restricciones para la gobernanza del agua en el país se partió de la siguiente valoración. En primera instancia se reconocieron los incentivos clave para la gobernanza del agua a partir del análisis teórico y las experiencias de países que han tenido un éxito relativo o absoluto en la gobernanza del agua.

Con este conjunto de incentivos, se procedió a analizar el estado actual del mismo en el país para constatar si en la coyuntura actual su estado es un incentivo, es decir; un factor que ejerce un impulso positivo para la gobernanza del agua o si más bien su estado genera una restricción.

De esta manera, los incentivos/restricciones institucionales y no institucionales para la gobernanza del agua en el país se han agrupado en nueve conjuntos de situaciones a saber:

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica

Prevalece la concepción del agua como un bien público

No reconocimiento del valor económico del agua

Uso de una concepción de GIRH que limita

Incoherencia en la visión estatal del agua y el recurso hídrico

Dispersión y debilidad técnico/científica de los instrumentos de política pública en el tema hídrico

Información sobre el estado del recurso hídrico escasa y dispersa

Falta de I+D+i en el tema del consumo de agua

Cortoplacismo en la protección del recurso hídrico

La cultura de consumo del agua en el país

La condición de que estos factores identificados como incentivos/restricciones obedecen a que son susceptibles de mejorar por medio de políticas públicas y acción de los actores sociales. Bajo cada una de esas categorías se agrupan variables específicas relacionadas con el incentivo restricción.

Prevalece una concepción del agua como un bien público

Para el Representante Académico de Priga-UNA⁹³ todavía el agua en el país se maneja, en muchos casos, como un bien inagotable y eso limita el que se tomen las medidas más adecuadas para la gobernanza de ésta.

En esta misma línea de pensamiento, el Dr. René Castro Salazar⁹⁴ indica que la gobernanza del agua se ve incidida desde los valores y la cultura de las personas y que eso viene desde el sistema educativo como la base de la formación de los valores y la convivencia social (después de la familia) hasta los marcos institucionales que median las conductas de las personas.

El agua, según la evidencia compilada por la Dra. Elinor Ostrom, no es solo un bien público; es más bien un recurso en competencia⁹⁵ por sus diferentes usos. Sobre “bienes públicos” ya se hablaba desde mediados del siglo pasado en los desarrollos teóricos de Samuelson y otros autores por lo cual no resulta un tema novedoso. Según Stiglitz (2007), estos bienes gozan del cumplimiento de dos condiciones en su definición: no rivalidad y no exclusión (o al menos decir, de exclusión difícil). Bajo la primera condición, el uso que hiciera un determinado actor no entraba en competencia con el uso de otro pues el bien era abundante. En la segunda condición, la no exclusión; indica que es muy difícil excluir a algún usuario del consumo del bien.

De acuerdo con el director de la Dirección de Aguas del Minae⁹⁶, el agua de hoy en Costa Rica y el mundo es motivo de competencia entre los distintos usuarios, territorios, países y sectores; y lo es no solo por la cantidad sino también por la calidad, ubicación y condición para la extracción. Esto indica que el consumo que haga un usuario si afecta a los demás, que las acciones que realice la población en la parte alta de la cuenca afectan los residentes de la parte baja y media de la misma, que no existe una división territorial del agua a la forma de cantones, provincias o países y que por ello es un recurso compartido.

⁹³ José Millán Araujo, comunicación virtual, 16 de mayo 2017.

⁹⁴ René Castro Salazar, comunicación virtual, 24 de enero 2016.

⁹⁵ La Dra. Elinor Ostrom usaba con mucha frecuencia el concepto de “recursos de acervo común” para referirse a los RUC.

⁹⁶ José Miguel Zeledón Calderón, comunicación personal, 31 de mayo de 2017.

Sin embargo, como señala *GWP Central America* (2013), el tema se complejiza porque no solo se trata de encontrar soluciones técnicas (lo cual de por sí no es fácil); sino que en ocasiones median otros intereses. “Desafortunadamente, los temas y asuntos pertinentes a la gestión de los recursos hídricos no son únicamente temas de índole técnica, sino que incluyen intereses económicos y políticos que vuelven aún más compleja su gestión” (GWP,2013; p.1)

En resumen, y de acuerdo con las fuentes investigadas, cuando se habla del agua se está en presencia de un recurso competitivo; aunque prevalece la condición deseable de no exclusión. No obstante, el Estado posee los mecanismos institucionales que hacen viable la exclusión como la fijación de tarifas, sanciones, establecimiento de prioridades, cuotas. Por otro lado, estarían las condiciones naturales, materiales, económicas, políticas y sociales que inciden en su escasez y hacen propicia la exclusión.

Falta claridad en el régimen de propiedad del agua

Esta distinción entre el agua como bien público o como recurso de uso común que se trató en el apartado anterior, incluye un concepto adicional y es ¿quién es el dueño del agua? La definición clara de quién es el dueño da seguridad para la toma de decisiones presentes y futuras sobre inversiones y proyectos de desarrollo, opciones de conservación y protección del recurso; por lo cual es un factor clave para la gobernanza.

El agua en Costa Rica es de dominio público; es decir, que su propietario es el Estado. Este es un régimen que se encuentra debidamente formalizado en una serie de normativa nacional y en la Constitución Política (artículo 121, inciso 14) y ha sido suficientemente reconocido en sendos fallos de la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República (PGR⁹⁷).

No obstante, de facto algunas empresas, comunidades, cantones, finqueros defienden una posición subjetiva o valoración de intangibles de que el agua es de donde se ubique el

⁹⁷ La PGR ha indicado que “Nuestro sistema jurídico conceptualiza el agua como bien demanial en los casos previstos en el artículo 1º de la Ley de Aguas, por tratarse de un recurso fundamental para la vida, la salud, el ambiente y el desarrollo sostenible que requiere directamente la tutela estatal. La acción interventora en orden a la protección del demanio natural tiene una causa habilitante de máximo fundamento normativo, que envuelve el mandato de evitar conductas dañosas y antijurídicas. (Dictámenes C-004-98 07 de enero de 1998 y C-026-2001 del 07 de febrero de 2001).

acuífero o la naciente, donde nace el río, donde se ubica el lago por razones culturales o axiológicas. El país, como lo han documentado Alpízar y otros (2019), ya ha conocido todo un historial de conflictos hídricos que se derivan de distintas posiciones sobre la propiedad y uso del agua y han puesto en la arena política conflictos entre comunidades, cantones, empresas y territorios, entre otros.

Esta situación, aunada a la falta de información sobre el estado de los acuíferos, genera movilizaciones sociales reivindicativas y desata inseguridad jurídica para el desarrollo de inversiones y proyectos.

De acuerdo con el director de la UAP del Senara⁹⁸, en los últimos años la institución (Senara), ha empezado a tener que tratar conflictos con comunidades por el desarrollo de proyectos de riego; a pesar de que se ha cumplido con toda la tramitología, permisos y estudios ambientales, y de que existe prueba científica de la disponibilidad del recurso.

López Ramírez (2007), al analizar el agua como un bien que genera conflictos, reconoce que: "...el discurso del agua envuelve un carácter normativo, debido a que involucra valores, normas y criterios éticos" (López Ramírez, 2007; p.59).

Indefinición de mercados de agua

En Costa Rica el tema de mercados del agua ha sido poco desarrollado y la única distinción normativa que existe proviene de lo que establece la Ley de Aguas vigente como priorización; no obstante, no hay norma sobre el manejo y uso de excedentes de agua.

Para la Fundación Iagua (2017), los mercados de agua son una estructura institucional que permite el intercambio de agua excedente de una comunidad a otra, de una cuenca a otra, de un usuario a otro; pero bajo la mediación del Estado. Por otra parte, la Fundación Agua de México⁹⁹ señala: "...que el hecho de que un país sea rico en agua no significa que lo sea todo su territorio. Aunque las nuevas tecnologías e infraestructuras facilitan su distribución, no siempre se pueden implementar, bien por cuestiones técnicas o por falta de presupuesto".

⁹⁸ William Murillo Montero, comunicación personal, 30 de mayo 2017.

⁹⁹ Recuperado de <https://agua.org.mx/distribucion-del-agua-en-mundo/>.

El agua entonces tiene la particularidad de que no está distribuida equitativamente en el territorio ni en el tiempo, y por ello es posible redistribuirla apelando a marcos institucionales como los mercados de agua.

De acuerdo con el Fondo Mundial para la Naturaleza {WWF- (2005):

“...la función fundamental de un mercado de aguas es favorecer una reasignación de derechos de uso del agua en países donde todos los recursos disponibles ya están asignados y siguen surgiendo nuevos usuarios que reclaman agua (incluido el medio ambiente)” (WWF, 2005; p.3).

En este sentido, es fundamental remarcar que el agua en Costa Rica es de dominio público y que es el Estado quien planifica su uso y protección; los usuarios del agua por lo tanto lo que adquieren es un derecho de uso que se otorga bajo la forma de una concesión, un servicio público, una cuota.

El país, según el Dr. Alberto Trejos¹⁰⁰ del Incae, desde el punto de vista económico e institucional no cuenta con los elementos para el funcionamiento de mercados de agua. Es claro que, en el tema del consumo humano y el saneamiento, el agua es un derecho humano y no debe ser definido por reglas de mercado. Sin embargo, en el caso de las concesiones y derechos de uso, el rol de la Dirección de Aguas es fundamental no solo para evitar que se den abusos al tomar mayores volúmenes de agua por parte de los concesionados; sino para poder manejar los excedentes en la atención de otros usuarios¹⁰¹.

No obstante, como lo plantea el subdirector de la Dirección de Aguas del Minae¹⁰², en este momento la capacidad de esa entidad para dar seguimiento en el campo a nivel nacional no se tiene y hay regiones del país que dependen de uno o dos funcionarios para el monitoreo de las concesiones de agua otorgadas.

¹⁰⁰ Alberto Trejos Zuñiga, comunicación personal, 1 de febrero 2016.

¹⁰¹ Funcionarios y funcionarias de la Dirección de Aguas del Minae compartieron información de visitas de campo en donde se constataba que había concesionarios de derechos de agua que por años pagaban una concesión sin demostrar un uso pleno de la misma; e incluso se reciben denuncias frecuentes de personas que extraen más agua de la concesionada o hasta venden agua. Esta práctica es muy frecuente en países como España en donde se ha investigado sobre la existencia de lo que se llama el “mercado negro del agua”.

¹⁰² José Joaquín Chacón Solano, comunicación personal, 10 de mayo 2017.

No reconocimiento del valor económico del agua

El país, como se vio al inicio de este capítulo, ha adquirido una multiplicidad de compromisos internacionales para reconocer el valor económico del agua, es decir; reconocer que el valor del agua no es solo el costo de conducción desde la fuente hasta el destino de uso; sea éste la casa de habitación, la parcela, la finca, etc.; sino que además es el valor futuro de su protección y su costo de oportunidad.

Una de las normas que se ha acogido como país es la adoptada en el marco de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (Ciama), de 1992, celebrada en Dublín, Irlanda del Norte, en la cual se destaca dentro de los Principios de Dublín que “...el agua tiene un valor económico en todos sus niveles de uso, y debiera ser reconocido como un bien económico...” (GWP, 1996, p.7).

El concepto de valor económico del agua ha sido también motivo de controversia con sectores ambientalistas que ven en ello la amenaza de mercantilizar el agua. Para el Dr. Freddy Pacheco León¹⁰³, el peligro está entre confundir el concepto de valor económico del agua con decir que el agua es un bien económico. No obstante, en esta investigación se distingue entre hablar del agua como un bien económico (mercancía) y hablar del valor económico del agua asociado con la importancia de reconocer que no solo se debe pagar su conducción sino aportar para su protección y considerarla en un escenario de escasez. En síntesis, el valor económico del agua se construye a partir de la escasez relativa del recurso en las fuentes de abastecimiento como se reconoció en la Cumbre de Dublín en 1992.

De acuerdo con el intendente de aguas de la Aresep¹⁰⁴, los sistemas tarifarios en el país priorizan el equilibrio financiero del prestador del servicio y la repercusión social de la tarifa. Una de las primeras señales que da el sistema de tarifas regulado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) en el país, es que la estabilidad financiera del operador del servicio por lo que la tarifa debe reconocer los costos de operación y un rédito de desarrollo o beneficio para el operador.

¹⁰³ Freddy Pacheco León, publicación Caminante del Sur, 20 de junio 2016.

¹⁰⁴ Carlos Herrera Amighetti, comunicación personal, 24 de junio 2017.

Un segundo elemento que prioriza el sistema tarifario, según el intendente de aguas de la Aresep, es el impacto de la cuantía de la tarifa sobre las estructuras de costos de las empresas y sobre el ciudadano; es decir que sobre la definición de la tarifa pesa también un pulso con los gremios y las cámaras y con políticas del país que promueven la competitividad para lo cual el valor de las tarifas es esencial.

Sin embargo, la Ley de la Aresep (7593), enuncia la importancia de reconocer dentro del modelo tarifario aspectos relacionados con la sostenibilidad del servicio. El artículo 31 señala: "...de igual manera, al fijar las tarifas de los servicios públicos, se deberán contemplar los siguientes aspectos y criterios, cuando resulten aplicables... inciso c) ...la protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales" (Ley 7593, 1996, Art.31¹⁰⁵, inciso c).

Una mención especial, a modo de buena práctica tarifaria, es la inclusión del concepto de "tarifa hídrica" en la estructura tarifaria de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia¹⁰⁶; un monto que en principio implicó una contribución voluntaria de los abonados. En esta misma línea, en el año 2015, la Aresep por medio de la Intendencia de Aguas, aprueba la resolución para "...la creación de una Tarifa de Protección del Recurso Hídrico con carácter generalizado y obligatorio, aplicable a todos los usuarios del servicio de acueducto" (Recuperado 11/01/19¹⁰⁷).

Esto implica la relevancia de los sistemas tarifarios en la creación de incentivos y restricciones para la gobernanza del agua. De acuerdo con la OCDE¹⁰⁸ (2017):

"...como un antiguo defensor de los principios de "quien contamina paga" y "paga el usuario", la OCDE argumenta que los instrumentos económicos pueden

¹⁰⁵ Así reformado por el artículo 41 aparte g) de la Ley N° 8660 del 8 de agosto de 2008.

¹⁰⁶ La Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), un 8 de marzo de 1976.

¹⁰⁷ <https://aresep.go.cr/usuarios/noticias/1599-costa-rica-es-pionera-en-la-region-con-tarifa-para-proteger-fuentes-de-agua>

¹⁰⁸ Este aporte de la OCDE corresponde a la traducción realizada por el responsable de esta investigación. El texto original en idioma inglés es: "As a longstanding advocate of the Polluter-Pays and User-Pays principles, the OECD argues that economic instruments can play an important role for effective and efficient water resources management when designed and governed adequately, and when combined with other policy instruments. In particular, setting and governing abstraction and pollution charges that can deliver expected policy objectives is not an easy task and remains a necessity in several countries. A number of governments around the globe have been experiencing severe reform challenges as well as fierce resistance from users when putting in place water charges for the first time and/or raising their levels".

desempeñar un papel importante para la gestión eficaz y eficiente de los recursos hídricos cuando se diseñan y gobiernan adecuadamente, y cuando se combinan con otros instrumentos de política” (p.1).

La Política Hídrica Nacional (PHN), no visualiza marcos de acción asociados con el consumo de agua como servicio público; es decir no determina acción sobre las tarifas por servicios públicos de agua en sus diferentes usos; aunque si lo hace en términos de cánones.

Por otra parte, los cánones conciben al agua como bien público. El Canon de Aprovechamiento del Agua¹⁰⁹ es un instrumento económico fundamental para incentivar el reconocimiento del valor económico del agua y facilitar la gobernanza de esta. De hecho, en el considerando III del Decreto de creación del canon (N.º 32868-Minae) se establece que el canon “...en la actualidad debe reflejar los costos procedentes del reconocimiento del agua como un bien con valor económico, ambiental y social”.

Sin embargo, como plantea el Dr. Leinner Vargas Alfaro, decano del Cinpe¹¹⁰, de la Universidad Nacional, en la práctica el costo del canon no refleja un incentivo para modificar la cultura del agua o generar los recursos para implementar una estrategia de impacto sobre la gobernanza del agua en el país. Pese a que, como plantea el Dr. Vargas Alfaro, las tarifas y cánones son un mecanismo idóneo para estimular o no el consumo y uso del agua.

Adicionalmente, según el director de la Dirección de Aguas del Minae¹¹¹, en el Canon de Aprovechamiento de Aguas se le ha dado un incentivo de cobro menor a las actividades agrícolas (mayor consumidor de agua) que hace menos efectivo el uso de este instrumento económico.

¹⁰⁹ La Dirección de Agua es la organización facultada para realizar el cobro del canon. Del dinero recaudado, un 25% es transferido al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) para realizar proyecto para la protección del recurso hídrico. Otro 25% es transferido al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), para realizar proyectos orientados al Pago de Servicios Ambientales (PSA). Un 5% es transferido a la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del río Reventazón (Comcure) y finalmente un 45% lo administra la DA para realizar proyectos orientados a optimizar la gestión del recurso hídrico (Recuperado 10/12/18, <http://www.da.go.cr/canon-de-aprovechamiento-de-aguas/>).

¹¹⁰ Leinner Vargas Alfaro, comunicación personal, 12 de abril 2017.

¹¹¹ José Miguel Zeledón Calderón, comunicación personal, 31 de mayo 2017.

En materia de cánones, la PHN plantea dentro de los instrumentos de gestión para la gobernanza del agua de alta prioridad al Canon de Aprovechamiento. Textualmente se indica que: "...el canon de aprovechamiento puede y debe incentivar el uso racional del recurso hídrico y penalizar ineficiencias. A todo uso del agua debe corresponder una retribución suficiente para cubrir totalmente los costos asociados a la gestión del recurso hídrico" (PHN, 2005; p.10).

Finalmente, de acuerdo con el director de la UAP del Senara¹¹², y siempre en la línea del no reconocimiento del valor económico del agua, solo se considera el valor presente del agua y de forma no estacional, es decir; por ejemplo, en el campo de la agricultura bajo riego, las tarifas en invierno y verano son las mismas. Debe resaltarse que el agua solo se considera en valor presente; es decir los análisis que se hacen sobre los costos del agua no están agregando conceptos como escasez y calidad del agua y el compromiso de realizar los esfuerzos y tomar las decisiones en el presente para dar seguridad a las futuras generaciones¹¹³.

De acuerdo con el gerente general del AyA¹¹⁴, la institución vive cada año el efecto de la estación de verano. Indica el gerente general del AyA que varias zonas del país se ven afectadas por veranos prolongados que hacen que la disponibilidad de agua para consumo humano disminuya y tenga que incurrirse en la aplicación de medidas extraordinarias como reparto de agua con camiones cisterna, suministro solo en ciertas horas del día. Para la economía del usuario puede implicar la instalación de tanques de almacenamiento doméstico, compra de agua embotellada, entre otras acciones, sin embargo; toda esta estacionalidad no tiene un efecto sobre el costo del agua, aunque si se afecta el servicio.

Otro ejemplo se puede ubicar en el DRAT. De acuerdo con el director del DRAT¹¹⁵, en la estación de verano (que en esa zona es prolongada), la demanda de riego aumenta; lo cual coincide con un aumento de la demanda por energía eléctrica que hace que la

¹¹² William Murillo Montero, comunicación personal, 30 de mayo 2017.

¹¹³ Es lo que ahora se ha dado en llamar los Derechos Humanos de las generaciones futuras. Ya este tema se venía tratando desde la promulgación de la "Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras" (12 de noviembre de 1997) de la Unesco.

¹¹⁴ Eduardo Lezama Fernández, comunicación personal, 18 de abril 2017.

¹¹⁵ Nelson Brizuela Cortés, comunicación personal, 10 de junio 2017.

disponibilidad de agua en el sistema aumente y de alguna manera hay una compensación; no obstante, para asegurar el suministro continuo del servicio de agua para riego, el Senara ha debido realizar importantes obras e inversiones para trasvasar agua de ríos cercanos y aumentar el volumen de la oferta. No obstante, la tarifa por el servicio de riego no reconoce una diferenciación tarifaria por estacionalidad.

Ambos casos se muestran como ejemplos de que los costos de transacción por el servicio de agua en diferentes usos, no reconoce variaciones por estacionalidad, disponibilidad o escasez y que por ello no hay una resonancia en las tarifas.

Concepción de GIRH es limitada

El enfoque de GIRH emergió como una solución robusta a la situación del tema hídrico en el mundo; sin embargo, como lo plantea el investigador de la Cepal Andrei Jouralev¹¹⁶, su connotación eminentemente técnica y en el marco de la gobernanza liberal ha llevado a que en la práctica su aplicación se haya reducido a considerar la GIRH como un tema de aprovechamientos múltiples del agua (un arreglo institucional), sin incidir sobre la forma de gobernanza del agua, entendida según se ha desarrollado en el marco teórico de esta investigación.

Esto derivó, como plantea el mismo autor, en que el análisis de las manifestaciones de la GIRH encontró su punto de mayor interés en la academia y los espacios de protocolo internacional y hasta la fecha prevalece más su estudio teórico que la sistematización de experiencias en el país.

De acuerdo con Dourojeanni (2013), la visión de GIRH "...ha venido para quedarse sobre todo en las declaraciones de política hídrica y leyes, debates y libros. Estamos todos a favor del GIRH aun cuando muchos de nosotros no sabemos verdaderamente qué es y sobre todo cómo se puede aplicar" (Dourojeanni, 2013; Blog Smart Water Magazine).

En la misma línea de este autor, GWP (2011), señala que en materia de GIRH el avance más significativo ha sido que:

¹¹⁶ Andrei Jouralev, comunicación virtual, 3 de febrero 2016.

“...la región ha aumentado su conocimiento acerca de la GIRH, y hay una masa crítica en el ámbito de los países, lo que ha permitido avanzar en la implementación de importantes instrumentos para el uso sostenible del agua como elemento estratégico para el desarrollo de la región” (GWP, 2011; p.53).

Enfoque es solo normativo

En esta investigación se partió de que la GIRH es una dimensión técnica necesaria para una gobernanza efectiva de agua en el país. No obstante, la profundización en el estudio y la evolución que ha tomado el tema del agua en el mundo evidencia un repliegue del concepto frente a la gobernanza del agua.

El país y los organismos que más la promovieron, lograron posicionar de manera conceptual los principales aspectos de la GIRH; no obstante, como plantea Solanes (1998), su inclusión solo-normativa no permitió la creación de los arreglos institucionales necesarios para hacer una realidad ese enfoque técnico.

Esto puede evidenciarse en los instrumentos de planificación que se han generado en Costa Rica entre 1992-2016 que se presentaron al inicio de este capítulo, que fundamentalmente señalan la GIRH como proyectos de infraestructura, investigación, generación de información hídrica; en otras palabras, se mide el avance en la aplicación de la GIRH por la creación de instrumentos de planificación.

De acuerdo con Dourojeanni (2013), algunos organismos internacionales:

“...cada cierto tiempo contratan consultores para determinar “el estado de avance de la GIRH en los países de América Latina”. Estos dan una vuelta por los países de la región y en base a algunos indicadores; por ejemplo, si este enfoque forma parte de las políticas de cada país, si se formulan planes por cuenca y mejor aún si hay consejos de cuenca creados para gestionar el agua por cuenca; afirman que tal o cual porcentaje de GIRH está siendo alcanzado en los países de la región” (Blog Smart Water Magazine).

Consideración de las estructuras y relaciones de poder

Uno de los aspectos esenciales que no resuelve el enfoque de la GIRH, de acuerdo con lo que se mencionó en el apartado anterior, es la identificación de la forma en que las estructuras de poder inciden sobre la toma de decisiones asociadas al consumo de agua y la protección del recurso hídrico, dada la concepción técnica de la GIRH.

El agua presente y futura es un recurso clave para el desarrollo, por lo que los grupos de poder o en algunos casos individuos toman posición anticipatoria con respecto al mismo incidiendo en los marcos jurídicos, las políticas públicas y los instrumentos económicos para la gestión del agua, posicionando temas en las agendas públicas merced al ejercicio del poder que hacen; es decir y tal como señala Prats (2001), citado por Vargas (2014), son actores que merced a sus recursos de poder pueden "...impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos" (Vargas,2014;p.xvii).

Para diferentes representantes de grupos defensores del medio ambiente y defensores del agua como Freddy Pacheco León¹¹⁷, los grupos de poder en el país en alianza con organismos internacionales han incidido sobre los proyectos de ley de recurso hídrico que se han presentado en Costa Rica.

Este juego de poderes y para el caso de la gobernanza del agua en Costa Rica, se da frente a un Estado que, como ha señalado la CGR, en informes citados en esta tesis se encuentra desarticulado y ni siquiera se ha llegado a la conformación de un subsector hídrico; es decir sin la capacidad orgánica para atender de manera integral las necesidades de agua en sus diferentes usos y a la vez proteger el recurso, con una presencia infraestructural débil en el tema hídrico fuera de la zona central del país, con una incapacidad operativa para dar seguimiento al cumplimiento de la normativa por parte de los distintos operadores como anteriormente lo señaló el propio subdirector de la Dirección de Aguas del Minae.

Ésta es una situación que ha sido señalada en diferentes estudios que se han hecho en el país como los de la CGR o las llamadas de atención de la Sala Constitucional, sobre las

¹¹⁷ Freddy Pacheco León, comunicación personal, 1 de mayo 2017.

limitaciones del Estado para hacer efectiva su presencia en las diferentes zonas del país y que se recoge muy bien en el enfoque del poder infraestructural del Estado desarrollado por Michael Mann.

De acuerdo con Mann (1993), citado por Vom Hau (2008), el poder infraestructural del Estado "...capta un atributo crucial del Estado; su capacidad de impregnar la vida social e implementar sus decisiones en todo el territorio que pretende gobernar" (Vom Hau,2008; p.23).

La excesiva centralización de las decisiones sobre el agua

La idea de gobernanza y no solo gestión pública del agua, de acuerdo con el marco teórico de esta investigación, busca integrar distintos niveles de toma de decisiones sobre el recurso y el bien fuera de la esfera estatal. Es claro que el agua es de dominio público, sin embargo, como indica el exministro de ambiente¹¹⁸, hay acciones que deben hacerse en su gestión que van más allá de las capacidades de la institucionalidad pública centralizada e involucran temas de escalamientos territoriales.

Dentro de la diversidad de definiciones que se pueden encontrar sobre el término de la gobernanza del agua, se rescata la siguiente generada por el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), de la Universidad Nacional de Colombia (2013:

"...se concibe la Gobernanza del agua como el proceso para la gestión integral del agua, entendida como bien común de todos los seres vivos, que promueve la participación activa e incluyente de los diferentes actores sociales en las decisiones y que articula múltiples culturas, saberes e instrumentos normativos formales y no formales, a diferentes escalas espaciotemporales, en contextos sociopolíticos, económicos y ecológicos específicos..." (p.7).

Esto lleva a plantear que la descentralización debe entenderse en un sentido más amplio al restrictivo concepto en donde se señala que se trata de un proceso entre el nivel central y el nivel local (algo así como una relación entre el Estado y los municipios). En el

¹¹⁸ Roberto Dobles Mora, comunicación virtual, 23 de diciembre 2017.

caso de los recursos de uso común, la descentralización, como indica Pirez (2002), citado por García (2018), se entiende como:

“...pasar competencias (potestades, materias sustantivas, medio y capacidades financieras y técnicas) de un nivel central a otro territorial, produciendo al mismo tiempo una modificación de los contenidos y alcances de la relación entre ambos niveles y, una consecuente reconfiguración de las relaciones entre esos niveles, cada uno de ellos con la ciudadanía en el territorio o territorios” (p.67),

En esta misma línea, UICN (2009), ha señalado la importancia de crear o renovar los marcos institucionales de tal manera que se fomente un adecuado ejercicio de toma de decisiones reales en cada uno de los diferentes niveles territoriales.

“...el marco institucional debe ser tal que los procesos de toma de decisión sobre el acceso y uso de los recursos naturales de una cuenca queden en espacios e instancias que vayan desde los locales hasta foros nacionales e internacionales, formales (como los gobiernos) o informales (como pueden ser espacios de diálogo entre la sociedad civil e interlocutores del gobierno o del sector privado)” (p.77).

Ha sido importante constatar en esta investigación que en el Repositorio de Tesis, Investigaciones y Publicaciones del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), las experiencias de cogestión del agua en cualesquiera de los escalamientos territoriales documentados son mínimas en Costa Rica, en contrario sensu a lo que ocurre en los países de la región en donde si existen experiencias documentadas de descentralización en temas de recursos de uso común, en especial del agua; es decir investigaciones sobre organismos de cuenca, sociedades de regantes, entre otros.

De acuerdo con el presidente de la Federación de Asadas de la Península de Nicoya¹¹⁹, en Costa Rica el Estado centraliza la toma de decisiones no solo al amparo de la condición pública del agua; sino además incidiendo sobre las organizaciones no estatales que ejercen acciones relacionadas con el agua, para lo cual pone como ejemplo las Asadas.

¹¹⁹ Miguel Gómez Gómez, comunicación personal, 10 de abril 2017.

Visión estatal del agua y el recurso hídrico

El origen de esta investigación estuvo principalmente enmarcado en los incentivos y restricciones para la gobernanza del agua desde la institucionalidad pública asociada al tema, algunos de las cuales han sido resaltadas por la CGR, otros por la DHR, la Sala Constitucional, los Tribunales Ambientales, los movimientos y organizaciones ambientalistas, entre otros.

Luego de la investigación se precisan algunas de ellas, emergen nuevas o salen algunas de la consideración de estudio por tener un peso muy bajo.

Lo que es un hecho, como lo señalaron prácticamente todos los consultados, en especial la directora de REDICA¹²⁰, es que la visión estatal del agua y el recurso hídrico que se tiene en el país establece una distancia significativa entre el discurso y la práctica.

Confusión conceptual

La entrevista a expertos y actores sociales, la investigación documental y la revisión de los instrumentos y normas generados en el país sobre el tema del agua, dan evidencia de que no hay una claridad conceptual acerca de constructos claves como gobernanza del agua, gobernabilidad del agua, GIRH, diferencia entre agua y recurso hídrico, el concepto mismo de política pública, la diferencia entre ley de aguas y marco jurídico en el tema hídrico.

Esta falta de unificación de criterios se hace evidente en los textos de ley que se buscaron aprobar en la Asamblea Legislativa en las últimas dos décadas, en las publicaciones periódicas de las instituciones, en el discurso de los jerarcas, en la opinión académica y desde luego en los documentos provenientes del exterior generados por organismos internacionales generadores de opinión a nivel mundial como Unesco, GWP, UICN, Banco Mundial, ONU, entre otros.

Se enumeran algunos casos:

“La falta de gobernabilidad no ha permitido aprovechar este recurso a su máximo potencial, lo que se manifiesta en crecientes conflictos por la asignación del agua, disminución de la cantidad disponible debido a la contaminación, la pérdida de la

¹²⁰ Lilliana Arrieta Quesada, comunicación personal, 10 de junio 2017.

capacidad de infiltración del suelo, así como el uso no sostenible, entre otros factores. Esta situación es producto de la falta de claridad de competencias entre las instituciones del Estado, las municipalidades y el sector privado, en roles institucionales poco claros, confusos y hasta contradictorios” (PHN, 2009; p.8).

La falta de gobernabilidad del recurso hídrico, como se indicó en el capítulo II de este documento, tiene que ver con la incapacidad del Estado y sus instituciones para atender la demanda de los distintos usuarios y eso genera conflictos. Pero en el párrafo (el subrayado no es del original) que aporta la Política Hídrica Nacional 2009, se mezcla el concepto de gobernabilidad con la gobernanza al hablar del rol que tendrían órganos o instancias no estatales como causa de la falta de gobernabilidad.

Por su parte en el Pngirh se señala que “...a propósito, algunas consideraciones nacionales resultan transversales a la mayoría de las cuencas, especialmente en lo concerniente al uso eficiente del recurso hídrico para todos los sectores” (Pngirh, 2008; p.39).

De acuerdo con el marco teórico de esta investigación se da uso al agua, no al recurso hídrico cuya conformación va más allá del bien mismo (subrayado no es del original).

Estos son dos ejemplos como evidencia, pero se podrían presentar más dentro de otros instrumentos que se manejan en el país que revelan muchas definiciones e interpretaciones arbitrarias de la terminología.

Visión de corto plazo

La visión temporal del agua y la protección del recurso hídrico como RUC para su planificación se ha concebido como de largo plazo; incluso explícitamente se habla del compromiso con las futuras generaciones en la definición de desarrollo sostenible acuñada en 1992 en la Cumbre de Río de Janeiro. Además, hoy día se alude a los Derechos Humanos de las futuras generaciones.

De acuerdo con *UN Water* (2015), “las interrelaciones entre el agua y el desarrollo sostenible van mucho más allá de su dimensión social, económica y ambiental. La salud humana, la seguridad alimentaria y energética, la urbanización y el crecimiento industrial, así como el cambio climático, constituyen desafíos cruciales en los que las políticas y las

acciones en la base del desarrollo sostenible pueden fortalecerse (o debilitarse) a través del agua” (*UN Water*: 2015; pp4).

Por su parte Agudelo (2005), la concibe como el “recurso estratégico del siglo XXI”. Señala esta autora que “... la desmedida ambición que ciertos grupos económicos tienen por aumentar la explotación, el control y la administración de recursos como el petróleo, el gas natural y el agua dulce hacen que el agua sea un recurso estratégico para el siglo XXI” (Agudelo:2005; p.p. 99).

Para el caso de Costa Rica, como señala el abogado Juan José Sobrado¹²¹, la visión de planificación del agua es cortoplacista e incoherente.

Hace algunos años, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), especialmente por el legado y la acción de don Jorge Manuel Dengo Obregón, manejaba con claridad la ubicación de sus proyectos de generación de fuerza hidráulica en escenarios de 20 y 30 años, siendo la única institución que los hacía. A la fecha no hay en el país una cultura de planificación de largo plazo. De acuerdo con Ordoñez (2013): “la noción de un Plan Nacional de Desarrollo global-basado en un Decreto Ejecutivo que tiene vigencia de únicamente de cuatro años (y que es reemplazado por cada nuevo gobierno) –constituye un serio déficit y una traba para la correcta planificación pública con carácter especializado y de largo plazo” (Ordoñez: 2013; p.p. 24).

En el tema de la incoherencia de las políticas públicas, de acuerdo con el Dr. Franz Rojas Ortuste¹²², se evidencia en suscribir formalmente los compromisos en materia de agua, pero a la vez no se avanza en protección del recurso hídrico en las cuencas, frenar el sobre-concesionamiento de agua superficial, incentivar cultivos que atentan con la calidad del agua, no propiciar la cogestión, no aumentar la I+D, entre otras acciones.

Institucionalidad dispersa

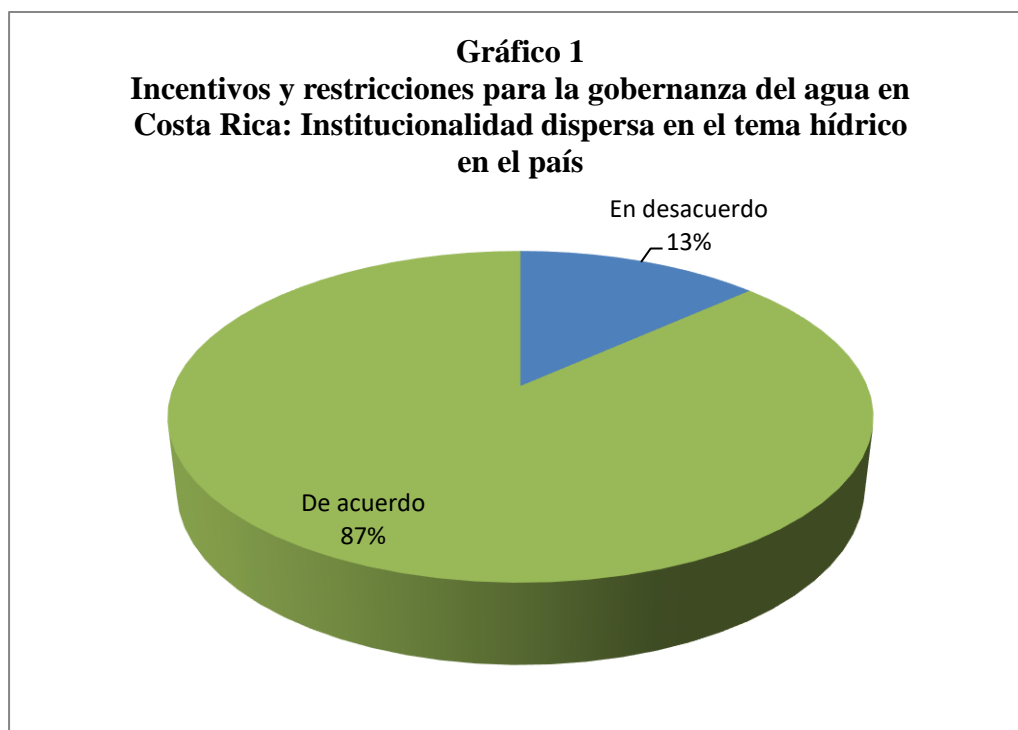
El tema de la institucionalidad dispersa en el ámbito hídrico, ya se ha mencionado como parte de los estudios de la CGR (2007 y 2014) y otros entes. Para el caso de esta

¹²¹ Juan José Sobrado Chavez, comunicación virtual, 2 de mayo 2017.

¹²² Franz Rojas Ortuste, comunicación virtual, 13 de agosto 2015.

investigación, se aplicó la consulta al grupo de expertos y actores con los que se trabajó la parte de la recolección de campo.

El 87% de los actores sociales y expertos que participaron en el proceso de la presente investigación¹²³ coinciden en que existe una institucionalidad dispersa en la atención del tema hídrico como se aprecia en el gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia.

Esa dispersión está relacionada con varios elementos. Por ejemplo, señala la Subdirectora de Sepsa¹²⁴ que prevalece una visión sectorial en la conformación del poder ejecutivo y las distintas redes institucionales públicas, el ejercicio débil del Mideplán por integrar los temas intersectoriales en la agenda del país, la debilidad orgánica de instituciones clave, las carencias de poder institucional para la conducción política, entre otros.

La dispersión institucional se traduce también en los resultados que se generan en temas asociados al consumo del agua y la protección del recurso hídrico. De acuerdo con el

¹²³ La lista de actores se encuentra en la base de datos del autor a disposición.

¹²⁴ Miriam Valverde Díaz, comunicación virtual, 8 de febrero 2017.

hidrogeólogo Roberto Ramírez del Senara¹²⁵, se ha podido constatar que varias de las instituciones públicas relacionadas con el agua manejan sus propias redes de estaciones meteorológicas y que producen información institucional independiente y no se comparte.

Un avance significativo en la atención de esta restricción y de la gobernanza del agua en el país ha sido la creación del Comité Nacional de Hidrología y Meteorología (CNHyM)¹²⁶ mediante decreto ejecutivo 39349-Minae en el año 2015.

Por su parte, el rol del Minae por medio de la Dirección de Aguas (DA) para ejercer la conducción política y técnica para la gobernanza del agua en Costa Rica aún es incipiente, lo cual se relaciona según el director de la Dirección de Aguas del Minae¹²⁷ con una ley de aguas obsoleta y la baja cobertura y presencia física de la Dirección de Aguas a nivel de las distintas regiones del país.

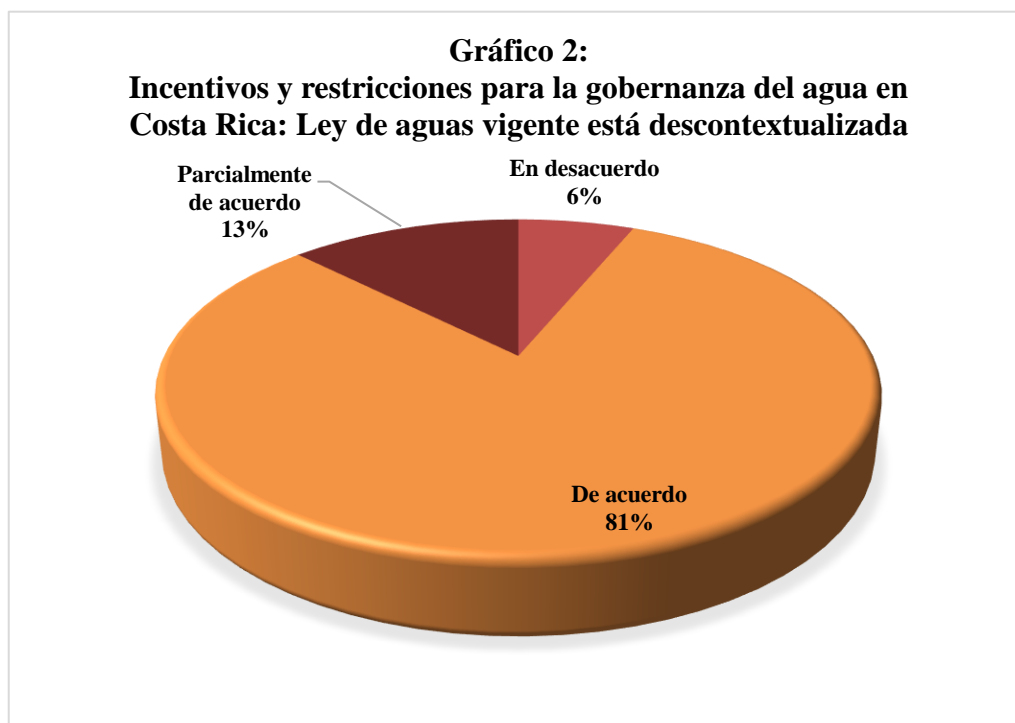
Ley de aguas descontextualizada

El 81% de los actores sociales y expertos consultados, como se muestra en el gráfico 2, estuvo de acuerdo en que la Ley de Aguas vigente, que data de 1942, se encuentra descontextualizada y un 13% indicó estar parcialmente de acuerdo.

¹²⁵ Roberto Ramírez Chavarría, comunicación virtual, 15 de abril 2017.

¹²⁶ Este Comité "...tiene como fin integrar y potencializar esfuerzos mediante la coordinación interinstitucional, para el desarrollo del conocimiento de la hidrología superficial y subterránea así como de la variabilidad y cambio climático, que permita al Estado generar, integrar y compartir oportunamente la información hidrometeorológica básica para alcanzar certeza técnica del comportamiento temporal y espacial del agua que facilite la gestión integrada de este recurso a nivel nacional" (Decreto Ejecutivo 39349-Minae; Artículo 2; 2015).

¹²⁷ José Miguel Zeledón Calderón, comunicación virtual, 31 de mayo 2017.



Fuente: Elaboración propia.

La Ley de Aguas surgió en una coyuntura histórica de gran relevancia para el país, pues fue cuando se crearon las bases para la conformación de un Estado fuerte y solidario; sin embargo, como señala la directora de GWP-Costa Rica¹²⁸, las condiciones actuales han cambiado de manera significativa.

De acuerdo con esta funcionaria, aspectos como el crecimiento de la población, el desarrollo tecnológico, el cambio en la estructura productiva del país, la incidencia del cambio climático, entre otras razones contextuales, marcan evidencia de que hoy en día la concepción del agua ya no es la de un bien inagotable; es un recurso en competencia, que escasea en términos relativos de tiempo y espacio y que puede ser motivo de disputa y conflicto si no se dan señales claras por parte de los actores determinantes y en especial del Estado.

Por diferentes razones, los esfuerzos por aprobar una nueva ley de aguas no se han traducido en que el país cuente con ese instrumento normativo. Para Luis Fernando

¹²⁸ Maureen Ballesteros Vargas, comunicación virtual, 28 de mayo 2017.

Mendoza¹²⁹, presidente del Congreso en el año 2014, la polarización política y de intereses alrededor del tema, volvieron difícil aprobar el proyecto de ley pese a que ya había sido aprobado en primer debate.

Marco jurídico disperso

Un porcentaje importante de la población consultada hizo sinónimo el tema de ley de aguas con el marco jurídico sobre aguas. La Agenda del Agua para Costa Rica al respecto indica que:

“El país no cuenta con un único cuerpo normativo, sistemático y coherente que regule de forma global la protección, extracción, uso, gestión eficiente de los recursos hídricos. Se ha estimado que existen aproximadamente ciento veinte leyes y decretos que facultan a alguna entidad a llevar a cabo alguna función o actividad asociada a la gestión del agua. Se puede encontrar normativa que incide en la gestión del agua en la Constitución de la República, en la legislación ambiental, penal, civil, sanitaria y administrativa” (p.7).

En dispersión del marco jurídico, hace difícil la toma de decisiones sobre el tema hídrico e incluso puede enfrentar a las instituciones entre sí y con los usuarios del agua. De acuerdo con el director de la Dirección de Investigación y Gestión Hídrica, eso ocurrió en el caso tan mediático que fue el acueducto de Sardinal de Carrillo, en Guanacaste, que inició desde el año 2008; en donde se generaron criterios distintos por parte del AyA, Senara y la UCR.

Es un hecho también que ese exceso de actores públicos ejerciendo competencias en el tema hídrico, también genera condiciones para que aflore la corrupción en el sector. De acuerdo con “...el Informe Global de la Corrupción 2008 el agua es particularmente vulnerable a la corrupción” (Transparencia Internacional y Water Integrity Network, 2008: p.xxii). En este informe, una de las conclusiones preliminares que se establece es que:

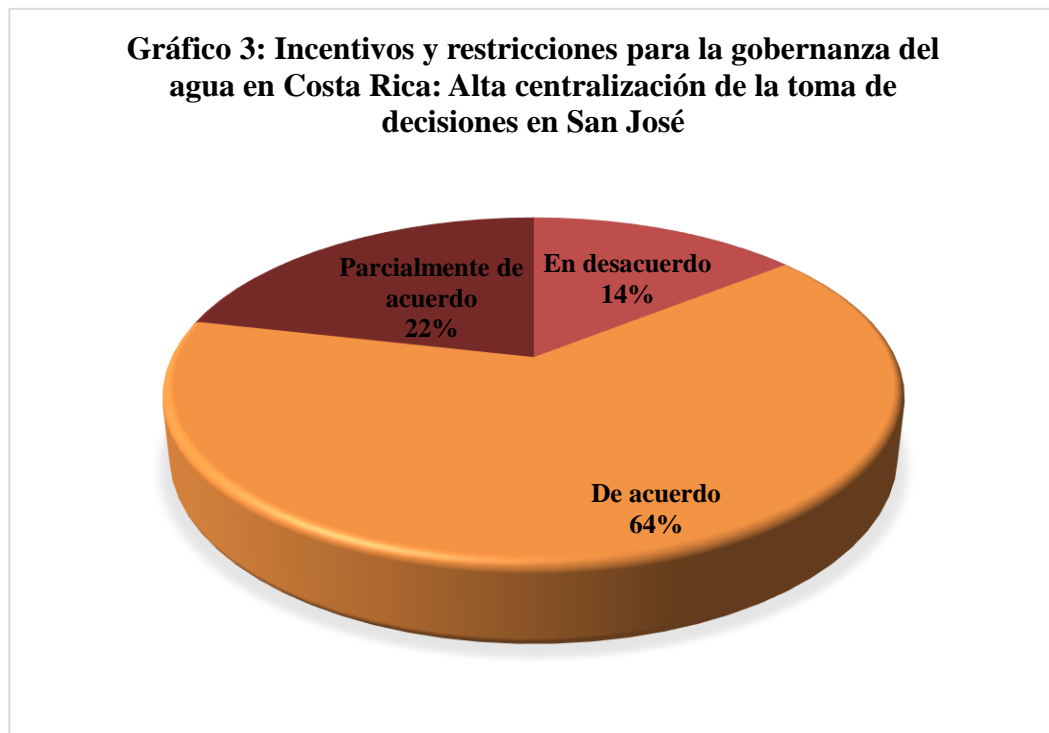
“La gobernabilidad del agua se extiende a otras instituciones. El agua se resiste a todo intento de clasificación jurídica e institucional, lo que crea una laguna

¹²⁹ Luis Fernando Mendoza Jiménez, comunicación personal, 18 de abril 2017.

regulatoria y es el motivo por el cual la gobernabilidad se encuentra dispersa entre distintos países e instituciones, dejando abiertas las puertas a oportunidades de corrupción” (p.xxii).

Enfoque centralizado de toma de decisiones

El 64% de los actores sociales y expertos consultados, tal y como se muestra en el gráfico 3, estuvo de acuerdo en que el país posee un régimen altamente centralizado de toma de decisiones en lo público; y un 22% estuvo parcialmente de acuerdo.



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se plantea en la Agenda del Agua 2015-2030, “...otros problemas que caracterizan a la institucionalidad en materia de recursos hídricos se asocian a la centralización de la función pública y a la debilidad de los mecanismos de participación ciudadana (Agenda del Agua, CR 2015-2030; p.7).

La centralización, como se mencionó anteriormente, atenta contra el enfoque territorial y la acción colectiva; y en ese sentido expresa una incoherencia entre los compromisos que asume el país de gestionar el agua y el recurso hídrico con enfoque de cuenca y territorial y la prevalencia en la práctica de una visión centralizada de toma de decisiones.

Esta centralización en conjunto con una débil presencia infraestructural del Estado en los territorios, como lo señaló el subdirector de la Dirección de Aguas del Minae¹³⁰, crea las condiciones para disminuir la gobernabilidad¹³¹ en el tema hídrico y, por ende, afectar la gobernanza en general.

De acuerdo con Rodríguez, citada por Cedarena (2009): "...la participación de las comunidades en la gestión integrada y participativa del recurso es vital para la protección y la garantía del derecho humano al agua que resulta fundamental para cumplir cualquier otro derecho" (Cedarena, 2009; p.119).

Esta concepción de participación coincide con lo expresado por otros autores como Saldado, V; Coto, Juana y Benavides, A (2015), que señalan que:

"...los procesos de gestión de cuencas son el resultado de la conjunción de esfuerzos de las instituciones y de las autoras y actores sociales dirigidos al aprovechamiento sustentable de los recursos, para solventar las necesidades de las usuarias y usuarios de una determinada unidad hidrográfica" (p.15).

Los argumentos apuntan hacia la importancia de que las comunidades y en general los territorios tengan una participación efectiva en la toma de decisiones sobre el uso del agua y la protección del recurso hídrico en sus ámbitos de convivencia. De acuerdo con Barkin (2006), la mejor manera de comprender las estrategias que han logrado éxito en la gobernanza de recursos de uso común es analizarlas desde la óptica de la acción colectiva y el neoinstitucionalismo; considerando que la acción sola del Estado no es suficiente.

Alineamiento de los compromisos que asume el país en el tema hídrico con la norma nacional

En la sección inicial de este capítulo se hizo un recorrido por una serie de normativa y compromisos mundiales y regionales que ha asumido el país en el tema del agua y del recurso hídrico como la aplicación del enfoque de cuenca, implementación de la GIRH,

¹³⁰ José Joaquín Chacón Solano, comunicación personal, 10 de mayo 2017.

¹³¹ Recuérdese que la gobernabilidad es una condición clave para la gobernanza del agua; es decir que los temas de liderazgo institucional, competencias claras y coordinación entre las instituciones públicas son esenciales para la gobernanza del agua.

promover la participación, la protección del recurso hídrico, la revisión del marco jurídico, entre otros.

La abundancia de compromisos adquiridos por el país según Rojas Ortuste (2015), y otras referencias desarrolladas en esta investigación como Solanes (1998) y Dourejaine (2002, aún no se traduce en normas nacionales o en instrumentos efectivos de gestión. El mayor avance, según el director de la Dirección de Aguas del Minae¹³², se encuentra en el cumplimiento formal de contar con una Política Hídrica Nacional, Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, una Agenda de Agua, una Estrategia de Gestión Integrada de Recurso Hídrico.

Estos instrumentos que se han creado, de acuerdo con el asistente académico de Priga¹³³, no son referencia para la toma de decisiones en el tema hídrico; lo cual se hace evidente en el enfoque institucional ni siquiera sectorial que se aplica en la toma de decisiones sobre el ámbito hídrico.

Muestra de lo anterior es la forma en que los instrumentos de planificación nacional en sus “planes de acción”, lo que reflejan son acciones específicas por instituciones y no acciones integradas intersectoriales, sectoriales o territoriales.

Una de las razones que explica esta práctica de planificación, de acuerdo con la subdirectora de la Secretaría de Planificación Ejecutiva del Sector Agropecuario¹³⁴, es la debilidad técnica y política del Mideplán en la conducción y orientación de estos procesos; así como el carácter normativo y cortoplacista que se le asigna al Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de la planificación nacional.

Sobre esta línea de pensamiento, Ordoñez (2013), señala que la base de toda esta restricción se encuentra en la propia Ley de Planificación Nacional (Ley 5525). Esta ley “...fue promulgada en el año 1974, justamente en el período de mayor fortaleza de las políticas públicas reformistas y desarrollistas que ha tenido Costa Rica en los últimos

¹³² José Miguel Zeledón Calderón, comunicación personal, 31 de mayo 2017.

¹³³ José Millán Araujo, comunicación personal, 16 de mayo 2017.

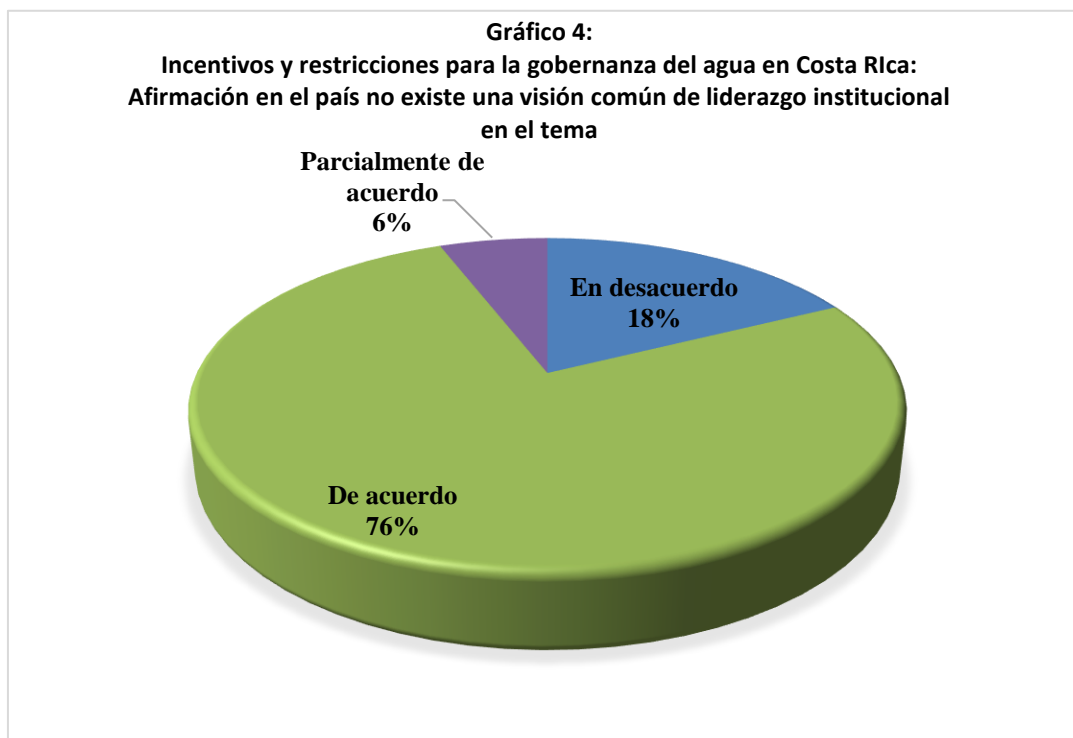
¹³⁴ Miriam Valverde Díaz, comunicación personal, 8 de febrero 2017.

lustros. Sin embargo, su articulado presenta una serie de deficiencias y vacíos que hacen imposible la planificación de largo plazo” (Ordoñez, 2013; p.193).

Ausencia de liderazgo institucional en el tema hídrico

Los informes de la CGR (2007 y 2013), mencionados en este documento y una serie de fallos de la Sala Constitucional (como el fallo sobre Baulas), dan cuenta de la problemática asociada a la gestión del recurso hídrico en el país.

Los expertos y actores consultados en el transcurso de esta investigación, en su mayoría (76%) como se evidencia en el gráfico 4 han coincidido en señalar que una de las restricciones más importantes para la gobernanza del agua en Costa Rica es la ausencia de un liderazgo institucional en el tema hídrico y que este factor posiblemente sea la explicación de la fragmentación de funciones, programas, leyes e iniciativas relacionadas con el agua en el país.



Fuente: Elaboración propia.

El 6% estuvo parcialmente de acuerdo con la afirmación puesta para su reacción y un 18% se manifestó en desacuerdo, básicamente porque formalmente existe un ministro rector

en el tema y hay una Dirección de Aguas. No obstante, en la práctica aún no se ejerce de manera efectiva esa conducción política como lo ha señalado la CGR en sus informes.

En el texto de la Agenda Nacional del Agua 2015-2030 se indica que:

“...la institución rectora del recurso hídrico es el Minae. La Dirección de Aguas de este ministerio es la instancia que operativiza la rectoría. Existen varios factores que han dificultado el ejercicio pleno de la rectoría del Minae, algunos ligados a la falta de recursos humanos y financieros, a la poca claridad en los diferentes niveles técnico-institucionales de esta potestad e incluso, al enfoque netamente ambiental de la institución. Esto, aunado al carácter transversal del aprovechamiento del recurso hídrico y su conectividad con aspectos asociados a la salud pública, deriva en responsabilidades que asumen distintas instituciones del Estado y que llegan a interpretarse con carácter de rectoría” (p.7).

Dispersión y debilidad técnico/científica de los instrumentos de política pública en el tema hídrico

La revisión de normativa y de la existencia de instrumentos técnicos en el ámbito hídrico que se hizo permitió encontrar una diversidad de iniciativas, cada una independiente de las demás y una concentración importante en el tema de creación o mejora de infraestructura.

Es decir; que los esfuerzos que hacen las instituciones en el ámbito hídrico se agrupan a posteriori según los ejes de la política y no a la inversa. De acuerdo con el Asistente Académico de Priga-UNA¹³⁵, el enfoque de estas políticas es solo normativo; lo cual equivale a decir que no es la política la que define el marco de acción sino la actividad ordinaria de las instituciones. En términos técnicos, hay una ausencia de planificación estratégica y prospectiva y se opta por un enfoque de planificación normativa que hace varias décadas ha dejado de ser la práctica a nivel mundial¹³⁶.

¹³⁵ José Millán Araujo, comunicación personal, 16 de mayo 2017.

¹³⁶ Las mejores prácticas a nivel mundial y ya en muchos países de América Latina se orientan hacia la Prospectiva estratégica como método de planificación y no el enfoque lineal tradicional de planificación que se aplicó en el marco de la Nueva Gerencia Pública desde los años 1990.

Los instrumentos principales en el tema hídrico, como serían la PHN y el Pnghrh¹³⁷, no logran ser los ejes que integren la densa gama de iniciativas que emergen en el tema hídrico; lo cual acrecienta la dispersión.

De acuerdo con el asistente académico de Priga-UNA¹³⁸, dos razones explican la debilidad técnica y política de esos instrumentos para ser los catalizadores de las intervenciones en el tema hídrico. En la parte técnica-científica, el aporte de evidencia para justificar las acciones es débil por falta de información actualizada, contundente e integral; pero además, porque la instancia rectora no logra que las prioridades que se señalan sean las prioridades que se expresan en la planificación de las distintas instituciones públicas y organizaciones.

Esto se explica debido a que el PND, como señala la subdirectora de Sepsa¹³⁹, implica solo un esfuerzo formal por articular acciones, pero que termina siendo la sumatoria de la acción de la institucionalidad pública del país.

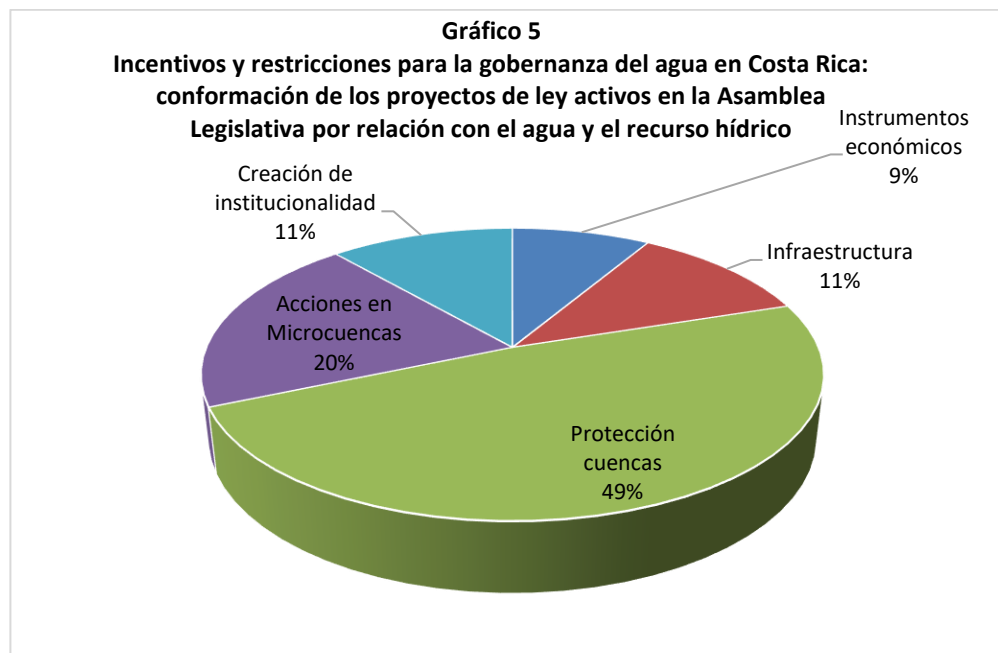
Concentración en crear infraestructura y más institucionalidad

El período de análisis en la presente investigación 1992-2016 dio cuenta de sendos esfuerzos por aprobar una nueva ley de aguas, se crearon organismos de cuenca, comisiones interinstitucionales, y empréstitos relacionados con el agua, además; en la agenda legislativa se contabilizan una serie de iniciativas con efecto directo sobre el tema del recurso hídrico que se agrupan en el gráfico 5 de la siguiente manera:

¹³⁷ Hasta llama la atención que la Política Hídrica Nacional sea el instrumento orientador del Estado en el tema del agua y el recurso hídrico y que el instrumento de implementación sea un Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, que como se ha visto en esta investigación, es un enfoque limitado para el abordaje integral del tema hídrico.

¹³⁸ José Millán Araujo, comunicación personal, 16 de mayo 2017.

¹³⁹ Miriam Valverde Díaz, comunicación personal, 8 de febrero 2017.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Asamblea Legislativa.

La lectura de lo logrado en términos de iniciativas país, lleva a plantear que formalmente se tuvo un solo proyecto significativo en la temática hídrica y se trató del Programa para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (Ley 8685), que constituyó un empréstito con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), provenientes del Plan Puebla-Panamá por aproximadamente US\$35 000 000 (treinta y cinco millones de dólares). La inversión de este programa, según el director de la Unidad Administradora del Programa del Senara¹⁴⁰, se concentró en la creación de infraestructura y generación de información sobre el estado del recurso hídrico en seis de los acuíferos más importantes del país.

Adicionalmente a esta iniciativa, lo que se registran son proyectos de ordenamiento de límites de cuencas, creación de comisiones interinstitucionales en el tema hídrico, algunos proyectos de inversión en acueductos y obras de tratamiento y captación de aguas.

La frase integradora del PND 2006-2010 fue “un país enlazado por el agua”, y en ese mismo período se inician las gestiones para la implementación del Proyecto Agua para Guanacaste, y aunque a la fecha aún no se ejecuta y ha cambiado de nombre, representa una

¹⁴⁰ William Murillo Montero, comunicación personal, 30 de mayo 2017.

iniciativa país para superar en la práctica restricciones que se han señalado en este capítulo como el enfoque de cuenca, los mercados del agua, la coordinación interinstitucional, la integración de instituciones de acción colectiva, entre otras.

A partir del año 2014, de acuerdo con el gerente general del AyA¹⁴¹, se logran materializar esfuerzos significativos de iniciativas en el tema de agua y saneamiento como, por ejemplo:

- Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste (PIAAG) (2015)
- Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045 (2016)
- Política Nacional de Agua Potable de Costa Rica, 2017-2030 (2017)
- Política de Organización y Fortalecimiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (2016)

No incluyen arreglos institucionales ni recursos para la ejecución

Las iniciativas que se han señalado tienen dos particularidades. De acuerdo con el asistente académico de Priga-UNA¹⁴², la primera es que ninguna resuelve o crea efectivamente el arreglo institucional que se requiere para la implementación exitosa, por ejemplo del Pngirh; la excepción se da cuando la iniciativa recae únicamente en una institución pública; tal es el caso del Progirh que se mencionó en el apartado anterior, cuya ejecución recayó exclusivamente sobre el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara).

La segunda situación es que se crean las iniciativas, pero se supone serán financiadas con recursos ordinarios de las instituciones (que no los tienen); vuelve a ser excepción el Progirh pues era un contrato de préstamo con recursos del BCIE por medio de la iniciativa del Plan Puebla-Panamá.

La práctica institucional de aprobar leyes, decretos e iniciativas sin que se identifique una fuente real de recursos o el arreglo institucional que se requiere es común y no solo en

¹⁴¹ Eduardo Lezama Fernández, comunicación personal, 18 de abril 2017.

¹⁴² José Millán Araujo, comunicación personal, 16 de mayo 2017.

el tema hídrico sino como señala la subdirectora de Sepsa¹⁴³, en todos los demás ámbitos de acción; por ejemplo, en el campo agropecuario.

La lectura que se hace de los instrumentos de política y políticas de gobierno que se formulan en el país, a criterio personal, da muestras de una importante debilidad técnica en la temática de formulación, prospectiva, construcción de arreglos institucionales y asignación de recursos. Esa debilidad técnica es especialmente manifiesta al darle carácter de programación a las políticas como si se tratara de un plan de acción; cuando en realidad la política es un marco de acción.

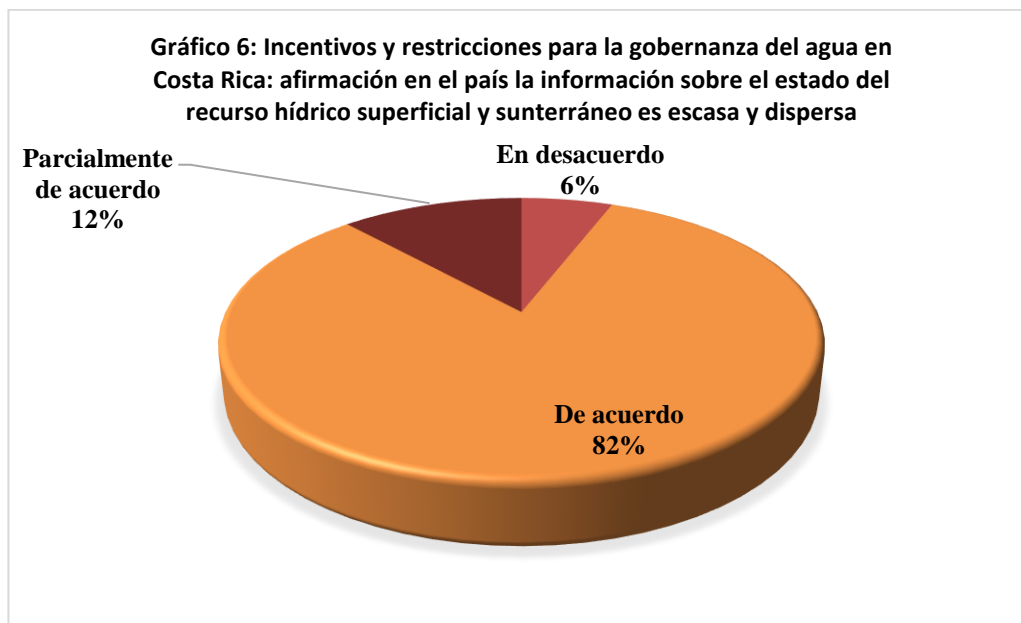
En esa misma línea, la encargada de la Unidad de Políticas de Sepsa¹⁴⁴, señaló que el uso de horizontes temporales no responde a ejercicios prospectivos que justifiquen esos plazos medianos o largos, por lo tanto; no podrían considerarse políticas de Estado solo por establecerles horizontes temporales superiores a los ciclos político-electorales.

Información sobre el estado del recurso hídrico

El 82% de los actores y expertos que participaron en el proceso de esta investigación, como se muestra en el gráfico 6, coincidieron en que el país tiene una restricción para la gobernanza del agua que se genera en la escasa información que existe sobre el estado del recurso hídrico y uso del agua y la condición dispersa de la misma.

¹⁴³ Miriam Valverde Díaz, comunicación personal, 8 de febrero 2017.

¹⁴⁴ Giselle Rodríguez Muñoz, comunicación personal, 8 de febrero 2017.



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte el 12% indicó estar parcialmente de acuerdo y un 6% manifestó estar en desacuerdo con la afirmación.

Según Ballesteros y Lee (2017), en Costa Rica se ha hecho un balance hídrico parcial que abarca solo el estado de menos del 50% de las cuencas definidas; lo cual genera una limitación importante para la planificación del recurso. “El Balance Hídrico está realizado para quince de las treinta y cuatro cuencas, dado que solo en éstas se contaba con la información adecuada” (Ballesteros y Lee, 2017; p. 16).

Información escasa y dispersa

Uno de los aspectos que se señalaron en la investigación como clave para ejercer una gobernanza efectiva del agua es contar con información suficiente, oportuna y de calidad sobre el estado del recurso hídrico y consumo de agua.

En el país, de acuerdo con el director de la Dirección de Investigación y Gestión Hídrica del Senara¹⁴⁵, el tema de la disponibilidad y acceso a la información es un tema pendiente en varios ámbitos de análisis. La información que se genera sigue siendo propiedad de quien haga el levantamiento de ésta; es decir la información se maneja de manera institucional sin

¹⁴⁵ Carlos Romero Fernández, comunicación personal, 14 de junio 2017.

llegar aún y al menos al manejo sectorial; lo cual en muchos casos genera duplicidades de esfuerzos y recursos para recopilar información.

La definición de prioridades de investigación y el almacenamiento público y común de la misma sigue siendo un pendiente que debe ser parte de ese rol de conducción política, liderazgo o rectoría que debe fortalecerse en el tema hídrico.

Mención especial tendría la creación del Comité Nacional de Hidrología y Meteorología que, como se mencionó antes, es una iniciativa por decreto de coordinación interinstitucional que facilitaría el intercambio de información y la accesibilidad a la misma.

Sobre la relevancia de que las instituciones públicas coordinen y compartan sus especialidades y que, en este caso la información como recurso común sirva a intereses superiores, la Sala Constitucional y otros tribunales nacionales e internacionales, han emitido votos, fallos y sentencias contundentes.

El voto 2559-03 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, refiriéndose al objeto del principio de coordinación administrativa señala:

“...en efecto, el principio de coordinación obliga al Estado a que sus dependencias adopten e implementen todas aquellas medidas requeridas para organizar y armonizar sus actuaciones con el propósito que la gestión administrativa sea lo más célere y efectiva posible en beneficio del administrado" (voto 2559-03).

El carácter de la información sobre el estado del recurso hídrico en el país, según el director de la Dirección de Investigación y Gestión Hídrica del Senara¹⁴⁶, debe ser público, y se ha reconocido que muchos de los conflictos por temas hídricos que se han generado obedecen a desinformación o falta de la misma; lo cual genera incertidumbre y temor en los diferentes actores.

Falta de I+D en el tema del consumo de agua y la protección del recurso hídrico

Una de las mejores prácticas que han mostrado las economías más avanzadas consiste en una inversión alta y ordenada (política pública) en I+D. “La investigación y desarrollo tienen un aporte importante en la solución de problemas sociales y ambientales, así como

¹⁴⁶ Carlos Romero Fernández, comunicación personal, 14 de junio 2017.

en el mejoramiento de la calidad de vida de la población” (<https://www.micit.go.cr/>. Recuperado 12/01/19).

En el ámbito de los recursos naturales, la I+D es fundamental para desarrollar procesos de innovación y generación de tecnología que reúna condiciones de ser más eficiente en el uso del recurso, menos contaminante y aporte mayores niveles de productividad en los distintos sectores usuarios.

En Costa Rica, según datos recuperados del Micit, la inversión anual en I+D no alcanza el 1% del Producto Interno Bruto (PIB); lo que coloca al país por debajo de la mayoría de los países considerados de renta media en el mundo. Adicionalmente, y según la misma fuente, más del 70% de la inversión en I+D la hace el Estado; lo cual es distinto a lo que ocurre en los países más aventajados en I+D en donde es el sector privado el que realiza la mayor inversión y el Estado ejerce un rol más bien de creación de incentivos para que se haga I+D y beneficie a toda la población.

Inversión en I+D es muy baja

Los informes anuales del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit) en relación con los indicadores de inversión del país en ciencia y tecnología muestran como el país no alcanza el 1% del PIB en comparación con otros países latinoamericanos que superan ya el 2% de inversión en I+D.

La tecnología, en esta era de la Cuarta Revolución Industrial, se presenta como una de las soluciones al uso más eficiente y sostenible del agua y la protección del recurso hídrico en los diferentes países del mundo.

De acuerdo con el director de la región Central Oriental del Senara¹⁴⁷, en un sector, por ejemplo, de niveles de consumo de agua tan alto como la agricultura (cerca del 70% de consumo del agua) las opciones tecnológicas generan altas expectativas de mejorar eficiencia en el uso del recurso común y la posibilidad de crear mercados de agua.

Según los datos aportados del Micit, la I+D no es un esfuerzo sistemático del Estado costarricense y no responde a una política pública en el tema que integre diferentes

¹⁴⁷ Eddy Romero del Valle, comunicación personal, 16 de abril 2017.

iniciativas aisladas que se dan; y que además, establezca una agenda de prioridades para la captación de recursos de cooperación internacional (que en este momento son abundantes en el tema hídrico) y los programas de investigación universitaria.

De acuerdo con el representante país del IICA¹⁴⁸, la experiencia de incentivos fiscales o algunos otros tipos de incentivos a actividades de interés público no se dan en el tema del agua. Por el contrario, se constató por parte del director de la Dirección de Aguas del Minae¹⁴⁹, que en el caso del canon de aprovechamiento de agua se cobra menos a las actividades agrícolas a pesar de ser las que consumen más recurso por varias razones, siendo una de ellas las prácticas agrícolas despilfarradoras de agua.

Asociado al tema de la I+D+I, de acuerdo con la representante de GWP Costa Rica, la reutilización del agua es incipiente en el país; lo cual coincide con dos situaciones que se han destacado en este documento. Por un lado, no hay un incentivo a innovar porque el costo del agua es muy bajo; pero además se sigue en la práctica manejándose un paradigma de abundancia de recurso.

Esto implica según esta funcionaria que la preocupación por la calidad de las aguas suponiendo un reúso posterior no es parte de la agenda pública. El instrumento del canon ambiental por vertidos (Decreto 34431– Minae–S, 2008), es un instrumento económico de regulación ambiental, que se fundamenta en el principio de "quien contamina paga" y que pretende el objetivo social de alcanzar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es decir, no hay una intención de reutilizar el agua, solo de intentar proteger los cuerpos de agua; lo cual sin duda también es muy importante.

¹⁴⁸ Diego Montenegro Ernst, comunicación personal, 24 de julio 2015.

¹⁴⁹ José Miguel Zeledón Calderón, comunicación personal, 31 de mayo 2017.

Cultura de consumo del agua

La cultura de consumo de agua y protección del recurso hídrico prevaleciente en el país, tanto de las personas como de los sectores productivos, es una limitación importante para la gobernanza del agua. El gráfico 7 muestra como el 82% de los actores y expertos que participaron de este proceso coinciden con tal afirmación.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con datos de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del Minae (Digea), los cuales señalan que, en promedio, “...en Costa Rica el consumo anual de agua por habitante es de 1.490 metros cúbicos mientras que, en el resto de Centroamérica, sumados todos los países llega a 1.119 metros cúbicos” (Digea, recuperado 12/01/19).

El dato llama la atención, sin embargo, como se ha visto en el análisis de las restricciones anteriores; el país no ha establecido incentivos para moderar el consumo de agua, y los mecanismos tarifarios y cánones, tanto para el agua de consumo humano como la de consumo en actividades productivas no representan ninguna señal para el cambio de una conducta de consumo.

Para el funcionario de la Aresep, Gonzalo Chaves¹⁵⁰, la tarifa por consumo de agua en los diferentes usos de ésta no representa hasta la fecha un mecanismo para promover el ahorro, uso eficiente y cuidado del recurso.

¹⁵⁰ Gonzalo Chaves Cubero, comunicación personal, 9 de setiembre de 2017.

Balance general de resultados de la investigación

Resultados

Los resultados se agrupan por cada una de las interrogantes de investigación para estructurar de mejor manera el análisis de estos.

¿Cuál ha sido la incidencia del tema de la gobernanza del agua dentro de la agenda de agua y ambiente del país?

La gobernanza del agua en Costa Rica no ha tenido incidencia dentro de la agenda ambiental más allá de la formalización de instrumentos, normas y ratificación de acuerdos internacionales.

De acuerdo con Joan Subirats, la agenda pública es una expresión de las prioridades políticas de una nación y revela los puntos de consenso que se generan en las arenas de acción en una democracia liberal. Por lo mismo, y siguiendo a Lukes, es una muestra del balance de fuerzas políticas y de poder en la sociedad.

La agenda pública, en buena teoría, se debe transformar en el conjunto de políticas públicas y asignación de recursos públicos.

En el período 1992-2016, el tema de la gobernanza del agua ha tenido una presencia intermitente en la agenda ambiental del país. En la primera parte de este período de análisis, el tema tuvo mucha presencia básicamente por el impulso dado a raíz de las Convenciones de Dublín y Río de Janeiro en 1992; luego decayó a finales del siglo pasado y volvió a tomar fuerza a partir del año 2006 y hasta la fecha.

Este auge ha implicado, por un lado, la promulgación de leyes relacionadas o con incidencia en el tema como son los casos de la ley forestal, ley de conservación de vida silvestre, ley de hidrocarburos, la ley orgánica del ambiente, ley de uso y conservación de suelos, ley de biodiversidad, entre otras, y todas se crearon entre 1992 y el 2000. Estas leyes tienen la particularidad de reconocer el agua como un recurso que se debe proteger.

En materia de decretos ejecutivos, el periodo da cuenta de la promulgación de arreglos institucionales relevantes para la gobernanza del agua como la creación de la Cidecat, el

Canon Ambiental por Vertidos, el Canon por Aprovechamiento del Agua y la creación del Comité Nacional de Hidrología y Meteorología (CNHyM) que es clave para ordenar el tema de la información hídrica en el país.

En relación con la suscripción de instrumentos internacionales, la actividad ha sido significativa. El país suscribió los acuerdos de las conferencias de Dublín y Río, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Declaración Latinoamericana del Agua que crea el Tribunal Latinoamericano del Agua. También el país suscribió la Estrategia Centroamericana de Gestión Integrada del Recurso Hídrico en el marco del Sistema de Integración Centroamericano y los acuerdos del Quinto Foro del Agua realizado en Estambul, en donde se comprometería con el manejo transparente y compartido de la información sobre el estado del agua.

A nivel de instrumentos de planificación en el ámbito nacional, la producción inicia a partir del año 2009 con la formulación de la Política Hídrica Nacional y el Programa para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico; luego el país presenta una Agenda del Agua en 2013. Estos instrumentos representan un avance significativo para el país, pero no logran ser parte de la agenda real que se maneja en el tema ambiental.

Finalmente, en materia de las orientaciones de los gobiernos de turno expresadas en los PND, se tiene que el agua aparece por primera vez en el PND 1994-1998, cuando se incluye el concepto de “desarrollo sostenible” como la aspiración del país. En el período 2002-2006 ya se habla específicamente de los temas de “recurso hídrico y cuencas”; y en los PND siguientes el agua si emerge con mayor suceso.

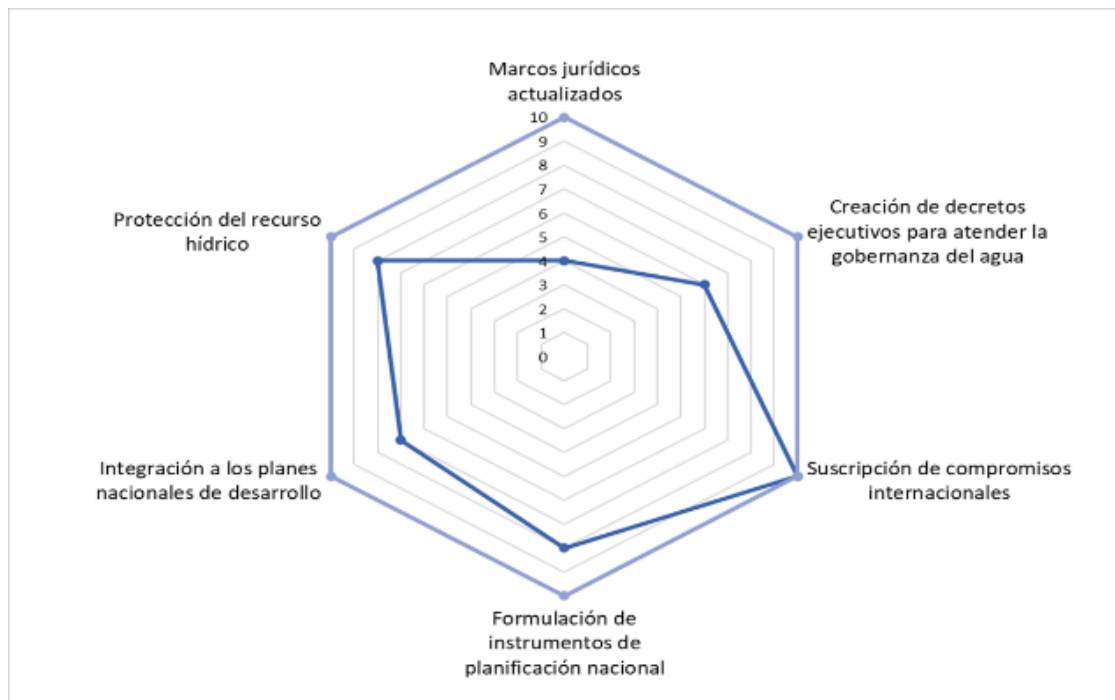
No se logra en el período de análisis, el consenso para aprobar una ley específica en el tema de agua y se sigue con la ley de 1942. En este período, diferentes órganos como la CGR, la DHR, la Sala Constitucional y otros Tribunales, harán señalamientos importantes sobre las debilidades en el tratamiento y gestión del agua en Costa Rica. El tema de la calidad del agua y el reúso son los grandes ausentes en la agenda ambiental del período.

En el gráfico 8 se presenta el balance de la inclusión del tema de la gobernanza del agua en la agenda formal sobre medioambiente del país en el período de análisis. Para su

mejor visualización, el resultado obtenido en la investigación se contrasta contra un “avance ideal” derivado de la investigación de mejores prácticas.

Gráfico 8

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Balance de la inclusión de la gobernanza del agua en la agenda ambiental 1992-2016



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 8 muestra como a nivel de suscripción de compromisos internacionales en el tema hídrico, el país ha avanzado como los países de mayor logro; sin embargo, en la actualización de marcos jurídicos y la creación de arreglos institucionales hay un retraso importante.

Es por ello por lo que, a nivel de incidencia del tema de la gobernanza del agua en la agenda ambiental del país, se puede concluir que se encuentra en un estado anecdótico.

¿Cuáles son las principales características de los actores públicos y no públicos del país que conforman el mapa de actores para la gobernanza del agua y cómo se expresan sus intereses y posiciones?

De acuerdo con el marco de análisis IAD, los actores públicos y no públicos representan uno de los elementos más relevantes en la “arena de acción”. A ellos se suman las reglas de juego para la actuación; es decir las instituciones.

En esta investigación se identificó el gran mapa de actores públicos y no públicos alrededor del tema hídrico y se clasificaron según su competencia, rol y contribución a la gobernanza. De esta manera se identificaron alrededor de treinta y cinco actores que se agruparon en ocho categorías por competencias e intereses.

Una primera categoría son los usuarios del agua donde aparecen las grandes empresas productivas, la población en general y algunas instituciones públicas como el Senara, el ICAA, el ICE, las SUA, las Municipalidades, las Empresas de Servicios Públicos, algunas cooperativas y las Asadas.

Una segunda categoría fueron los tomadores de decisiones y generadores de reglas de juego como el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, el Senara, la Dirección de Aguas, el ICE, el ICAA y las Municipalidades.

Una tercera categoría son los generadores de información hídrica como el Senara, las Universidades e Institutos, la empresa privada, el INEC, organismos internacionales, IMN y fundaciones.

Una cuarta categoría son los actores reguladores en donde aparece la Aresep en los servicios públicos, las municipalidades, el Senara, la Dirección de Aguas y el Ministerio de Salud.

Una quinta categoría corresponde a los actores con capacidad de fiscalización y aquí se consideró a la Asamblea Legislativa, la CGR, los movimientos sociales en un rol proactivo en el marco de la denuncia y la transparencia en una democracia liberal.

Una sexta categoría son los administradores de justicia en donde se ubica la Sala Constitucional, la DHR, los Tribunales Ambientales Nacionales e Internacionales que han generado cambios y reformas importantes en el marco institucional para la gestión del agua en el período de estudio.

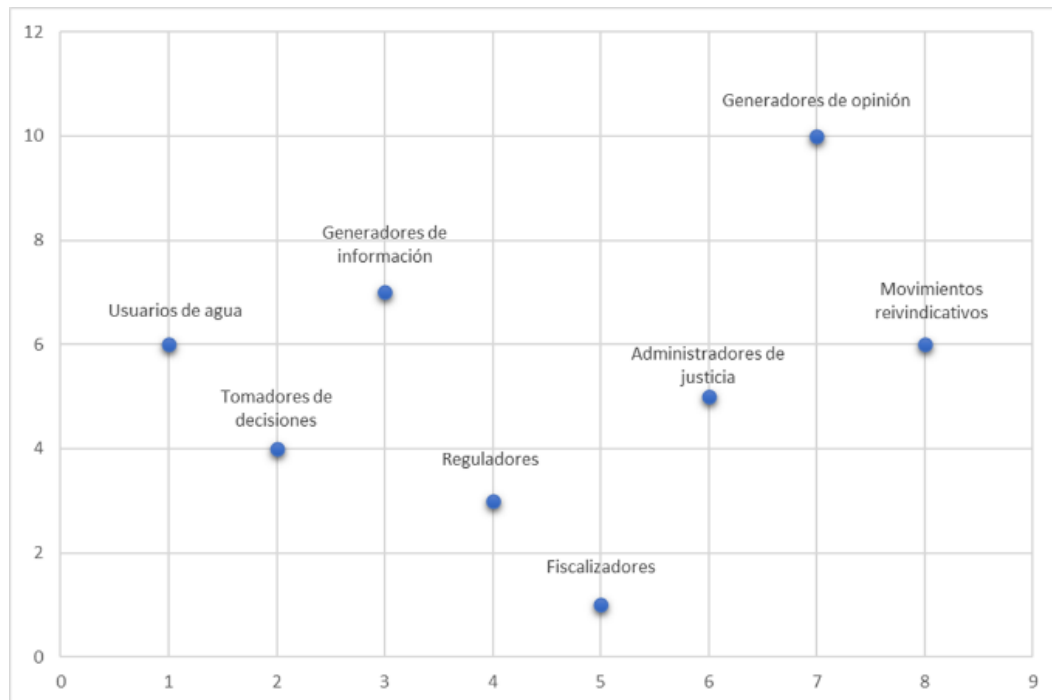
Una séptima categoría son los generadores de opinión y en particular los medios de comunicación colectiva, la población en general, los movimientos reivindicativos, las Universidades, Fundaciones y ONG, los Colegios Profesionales, las Cámaras Empresariales y los Organismos Internacionales.

Una octava categoría fueron los movimientos y grupos nacionales e internacionales que trabajan directamente en la defensa del medioambiente, ya sea con acciones reivindicativas o generando investigación y producción intelectual. Se agrega a este grupo la creación de valores y educación hídrica; lo cual implica reconocer un actor como el MEP y las Universidades.

En el gráfico 9 se presenta un balance de los actores públicos y no públicos por su presencia en la esfera de la gobernanza del agua.

Gráfico 9

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Balance de actores públicos y no públicos para la gobernanza del agua 1992-2016



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la evidencia, se está ante una multiplicidad de actores en las arenas de acción, todos ellos con intereses legítimos que facultan su participación en el tema de la gobernanza del agua. Claro está que estos actores detentan diferentes niveles de poder, legitimidad e influencia sobre la agenda pública y la definición de los arreglos institucionales.

El análisis de este mapa de actores revela reglas de juego no bien definidas en las arenas de acción; lo cual da lugar a duplicidades, complementariedades y vacíos de competencias para el ejercicio político y técnico de la gobernanza del agua; esto se agrava por la ausencia de liderazgo institucional.

¿Cuáles son los principales arreglos que ofrece el marco institucional costarricense para la gobernanza de agua y cuál ha sido su desempeño?

El modelo IAD de Ostrom establece que los actores públicos y no públicos se encuentran en las arenas de acción, y que entre ellos se llevan a cabo las transacciones bajo un conjunto de reglas de juego o normas que regulan el comportamiento.

En el diagrama 5 se muestran los principales arreglos institucionales identificados y posteriormente se hace una valoración de cada uno de ellos.

Diagrama 5

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Balance de arreglos institucionales para la gobernanza del agua 1992-2016



Fuente: Elaboración propia.

El primero son las tarifas, que regulan el consumo, en el ámbito de los servicios público. Es un mecanismo institucional importante para afectar el consumo y uso del agua; pero no reconoce en el país diferencia de estacionalidad y las iniciativas de ahorro. De

manera incipiente empieza a reconocerse un valor económico del bien por medio de componentes hídricos.

El segundo son los cánones, y se reconocieron el de aprovechamiento y el de vertidos. El primero regula la extracción y uso del agua, para uso en consumo humano, comercial, industrial, pecuario y agropecuario. El de vertidos regula la contaminación del agua y los mantos acuíferos e impone sanciones, pero no corresponden con el daño causado. Ambos representan oportunidades importantes para incidir sobre la gobernanza del agua.

El tercero son las concesiones de agua otorgadas por la Dirección de Aguas del Minae. La concesión es un mecanismo que le permite al Estado, recuperar el control sobre una explotación de agua, cuando se incumplan las reglas del juego; pero el pago por la cantidad extraída es desproporcionadamente bajo y la supervisión del volumen extraído es débil por falta de capacidad institucional.

El cuarto son los mecanismos para promover la participación ciudadana en la gestión del agua. En este arreglo institucional se ubican las SUA, en la Ley de Agua de 1942, los usuarios del servicio de agua para riego y piscicultura en el Reglamento de Servicio del DRAT, a las Asadas, en la Ley del AyA y normativas específicas en la prestación del servicio de agua para el consumo humano; y finalmente a los organismos de cuenca vigentes en el país (Comcure y Cidecat), creados por ley y decreto respectivamente.

El quinto arreglo institucional se refiere a los mecanismos de protección del recurso hídrico, particularmente el pago por servicios ambientales (PSA) y los certificados de abono forestal que han generado en el caso de los PSA un logro extraordinario para el país en temas de cobertura forestal.

Un sexto arreglo institucional se refiere a la participación de los usuarios de servicios públicos, en la fijación de las tarifas, por medio de las audiencias públicas establecidas en la ley de creación de la Aresep. Un mecanismo oportuno, pero todavía muy formal.

Todos estos arreglos institucionales requieren para su buen funcionamiento, la participación y liderazgo de los actores, cultura ciudadana y educación de la población. Por eso en la investigación se dice que, los arreglos institucionales existen, pero todavía

asemejan un fin en sí mismos. Por ejemplo, en el caso de las concesiones, la falta de capacidad infraestructural del estado para tener presencia en todo el país hace que el mecanismo no sea lo eficiente y eficaz que debiera.

A diferencia de otros países, en las decisiones sobre el uso y la distribución del agua, el Estado sigue siendo el único con poder de hacerlo.

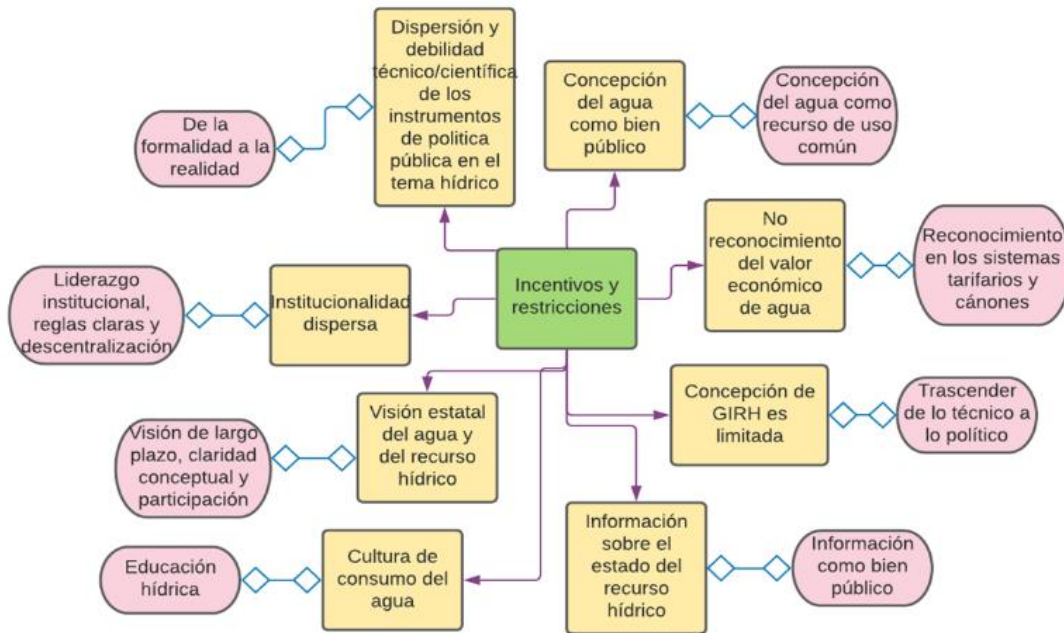
¿Cuáles son los principales factores que incentivan o restringen la gobernanza del agua en el país y en qué ámbitos se presentan?

La distinción entre lo institucional y no institucional en los incentivos y restricciones identificadas está muy asociada con las condiciones intrínsecas y extrínsecas de este objeto de estudio.

Cuando se hace referencia a los incentivos institucionales se alude a normas no naturales, como dice Subirats; es decir son creadas por las personas, para ordenar o regular el comportamiento social. Por su parte los factores no institucionales se relacionan con condiciones naturales, como las características del territorio, los actores y sus niveles de poder, entre otras cosas. En total se trabajó con ocho factores de incentivos/restricciones. En el diagrama 6 se presentan en coloración amarillo a modo de restricción y en coloración su transformación a incentivo.

Diagrama 6

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Balance de incentivos/restricciones para la gobernanza del agua 1992-2016



Fuente: Elaboración propia.

Un primer factor fue la consideración del agua que prevalece en el país como un bien público; es decir, según los clásicos los bienes públicos comparten dos condiciones: “no rivalidad y no exclusión (o al menos no fácil exclusión, como lo plantea Stiglitz)”. De acuerdo con Ostrom y otros, el agua, hoy en general es un bien en competencia, y los factores de exclusión y rivalidad afloran, tanto, por elementos institucionales como no institucionales. De acuerdo con Ostrom, y la teoría de los comunes, el agua de hoy debe considerarse como un bien o recurso de uso o acervo común.

Un segundo factor es el no reconocimiento del valor económico del agua; es decir que la contribución que hacen las personas y las empresas es solo por el uso del bien, sin que haya un reconocimiento económico para la protección y el uso futuro del bien. Esto sucede a pesar de que Costa Rica, suscribió a finales del siglo pasado, los principios de Dublín, y

ostros acuerdos y compromisos, con el reconocimiento del valor económico del agua. Este tema ha tenido también oposición por parte de grupos ambientalistas que ven en esta acción, una amenaza de mercantilizar el agua y temas como los mercados del agua aún no han calado en las conversaciones y agendas del país.

Un tercer factor es que se ha formulado política pública en el país, bajo el marco conceptual y metodológico del enfoque GIRH. Este enfoque, de naturaleza empírica, es fundamentalmente técnico e infraestructural, por lo que no considera los elementos de orden político relacionado con los juegos de poder y participación de los actores en la arena de la gobernanza del agua.

Un cuarto factor está asociado con la información sobre el estado del recurso hídrico, y del consumo de agua. La disponibilidad de información suficiente y de calidad, accesible y sin costo para ser compartido entre las instituciones públicas relacionadas con la gestión del agua, emergió en esta investigación como una condición necesaria para la gobernanza del agua.

El país dispone de una cantidad relativamente baja de información sobre el agua superficial y subterránea; la cual además se encuentra dispersa y no es compartida entre las instituciones. A partir del año 2015, con la creación del Comité Nacional de Hidrología y Meteorología (CNHyM), este tema encuentra una ventana de oportunidad.

Un quinto factor está relacionado con la cultura hídrica de la población. El consumo de agua en los hogares, en gran parte del territorio nacional alcanza los niveles de los países de mayor consumo per cápita del mundo. Pero no solo el consumo de las personas es elevado, también el consumo en la actividad agrícola es de los más altos de la región, el reúso del agua es mínimo y el tratamiento del agua es una actividad incipiente. No obstante, en un escenario de abundancia ese no parecía ser un problema, pero hoy situaciones de escasez ya se presentan en algunas zonas del país; lo cual es una condición latente de conflictividad social.

Un sexto factor es la visión estatal sobre la gestión del agua que se caracteriza por ser una mirada de corto plazo con una toma de decisiones centralizada. Esta práctica del Estado

también se aleja de los compromisos asumidos por el país en temas como la participación de los usuarios y la aplicación de un enfoque territorial (cuencas) de gestión del agua.

Un sétimo factor se refleja en la institucionalidad dispersa; al igual que la normativa en el tema hídrico. Esta es una situación que ha sido reiteradamente indicada por parte de la CGR, la DHR, la Sala Constitucional. La situación, según estos estudios se explica por la ausencia de liderazgo institucional por parte del rector en la materia, dificultades de coordinación multisectorial y la incapacidad para generar consensos en temas como una nueva ley de aguas para el país.

El octavo factor responde a la dificultad de pasar de la formalidad a la realidad. Es decir que el país ha avanzado significativamente en la creación de instrumentos de planificación como la Política Hídrica y la Agenda del Agua; sin embargo, en la agenda pública nacional no se posiciona como una prioridad.

Capítulo 5: Experiencias de gobernanza del agua en Costa Rica desde las instituciones de acción colectiva

Introducción al capítulo

En este capítulo final, se hace una referencia a los arreglos institucionales de estudio en donde se analiza como los incentivos/restricciones de la gobernanza del agua en Costa Rica se hacen presentes al momento de intentar tomar decisiones en las arenas de acción.

Tal y como se indicó al inicio del documento, la escasa riqueza de información y elementos para el estudio que presentaron los casos de los organismos de cuenca seleccionados, Cidecat y Comcure, creó la oportunidad para tomar otros casos emergentes como lo fue el Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT), las Sociedades de Usuarios del Agua (SUA) y las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (Asadas).

La conformación para el análisis de los casos se hizo sobre la base del “Institutional Analysis and Development framework” desarrollado por la Dra. Elinor Ostrom y presenta un abordaje desde el neoinstitucionalismo a las situaciones de acción colectiva en donde está de por medio la gobernanza de un recurso de uso común; para la investigación: el agua y el recurso hídrico.

De los elementos que integran este modelo de análisis, se les dio especial énfasis a los aspectos más de naturaleza institucional (reglas de juego, arenas de acción, interacciones y resultados, modelo de gobernanza, relaciones de poder) y no tanto a los aspectos relacionados con las condiciones biofísicas y los atributos de las comunidades involucradas sobre lo cual se hace solo un breve recuento para ubicación del lector.

La estructura para cada uno de estos arreglos analizados sigue una lógica similar al momento de su análisis, esto con el fin de darle una base homóloga a las evidencias que se van enumerando en cada uno de los casos.

Presentación de las experiencias de acción colectiva seleccionadas

Experiencias iniciales de acción colectiva

La investigación partió del estudio de dos arreglos institucionales, en ambos casos de trató de organismos de cuenca según el siguiente detalle:

Organismo	Estatus	Razón de ser
Comcure	Organismo de cuenca al amparo de instituciones públicas	<p>De acuerdo con Mideplán-GIZ (2014), en el país se creó en el año 2000 la Comcure, mediante la ley 8023, de “<i>Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón</i>”.</p> <p>Es un organismo de máxima desconcentración del Minae, la cual le otorga personería jurídica instrumental. Su objetivo general consiste en definir, ejecutar y controlar el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón. Sus objetivos específicos son:</p> <p>“(i) elaborar, ejecutar y controlar el plan, con énfasis en la conservación y protección del agua; (ii) definir y ejecutar un proyecto de capacitación para la comunidad en materia de ordenamiento y manejo de cuencas; (iii) capacitar a los funcionarios de las instituciones y a los líderes comunales involucrados en el proyecto en materias específicas que apoyen el plan; (iv) incorporar a la mujer en la ejecución de las actividades del plan; y (v) desarrollar proyectos específicos en las áreas geológicas, sanitarias, de producción, ambientales y culturales” (p.94).</p> <p>De esta misma lectura se desprende que este organismo es un actor dentro de una situación de acción colectiva.</p>
Cidecat	Organismo de cuenca al amparo de instituciones públicas	<p>Tal y como se menciona en diferentes documentos consultados (Mideplán-GIZ; 2014), la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Embalse Arenal Tempisque (Cidecat) se creó en el año 1997 mediante Decreto Ejecutivo 26395-Minae con el fin de implementar el Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca asociada con la puesta en operación del Complejo Hidroeléctrico Arenal-Dengo-Sandillal (Ardesa) y la construcción del único lago plurianual del país como lo es la Laguna Arenal. Su objetivo fue el establecimiento de acciones conjuntas y coordinadas para la protección de la cuenca, por lo tanto; su enfoque fue de origen más ambiental que desarrollo productivo de la cuenca.</p> <p>De su naturaleza y mandato se deriva que su razón de ser no la ubica como una organización clave en el marco de una situación de acción colectiva.</p>

Experiencias emergentes de acción colectiva

Estos arreglos institucionales se agregaron al estudio en la medida que los organismos de cuenca seleccionados no resultaban ser los espacios institucionales a partir de los cuales se pudiera hacer un acercamiento más oportuno a los incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica.

Organismo	Estatus	Razón de ser
Asadas	El Estado delegando la gestión de los recursos de uso común: servicio público de agua potable	De acuerdo con lo que divulga la página de la Dirección de Aguas del Minae, las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes en Costa Rica, también conocidas como Asadas, ascienden a más de 2000 organizaciones comunales, que funcionan como organizaciones sin fines de lucro, bajo el marco legal de la Ley de Asociaciones. Las Asadas en Costa Rica administran los sistemas de acueducto y alcantarillado comunales, bajo un esquema de delegación de la administración acordado con el ICAA, mediante un Convenio de Delegación de Administración.
DRAT	El Estado gestionando recursos de uso común: servicio público de agua para riego	El DRAT fue creado formalmente en 1984 mediante el decreto ejecutivo N° 15321-MAG y entregado para su operación, mantenimiento y administración a una institución pública autónoma como lo es el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara).
SUA	Organizaciones autogestionarias haciendo uso productivo del agua	La Ley de Aguas de 1942 define las SUA indicando que: “Artículo 131.- Podrá formarse sociedades de usuarios para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas. Su funcionamiento y liquidación se ajustarán, en lo que no esté determinado en este capítulo y su naturaleza propia no se oponga, a lo que dispone la ley para las cooperativas. Deberán inscribirse en el Registro que al efecto llevará el Ministerio del Ambiente y Energía, con la obligación de comunicar a éste de inmediato todos los cambios de estatutos y movimientos de Junta Directiva y de vigilancia” (artículo 131). Las SUA no pueden variar la naturaleza de su existencia a prestar servicios de agua para consumo humano, por ejemplo, sino que solo podrán dedicarse al aprovechamiento productivo del agua bajo régimen de concesión.

Desarrollo del modelo IAD por experiencias de gobernanza del agua

Las variables exógenas

El análisis de las condiciones biofísicas y materiales describe de manera muy somera algunas de las particularidades del área de incidencia de la situación colectiva y de la Institución de Acción Colectiva.

Organismo	Aspecto IAD	Descripción
Asadas	Las condiciones biofísicas	Operan en comunidades generalmente rurales o predominantemente rurales y se caracterizan por presentar niveles de pobreza altos.
DRAT	Las condiciones biofísicas	Su ubicación específica es en la provincia de Guanacaste en el cantón de Cañas. Por su parte, el ámbito de acción del DRAT abarca parte de los cantones de Cañas, Abangares, Bagaces, Liberia y Carrillo. Se trata de un sistema de riego que abarca 30000 hectáreas para unos mil usuarios y en donde se cultivan diferentes productos como caña de azúcar, arroz, tilapia, papaya, algodón, pastos, pecuario, entre otros. Es una zona seca, con una precipitación anual de las más bajas del país.
SUA	Las condiciones biofísicas	Son zonas rurales ubicadas en diferentes partes del país que por lo general presentan déficit hídrico para el desarrollo de actividades productivas.
Organismos de cuenca	Las condiciones biofísicas	Las cuencas seleccionadas representan áreas muy extensas, sin arreglos colectivos significativos entre los actores, de gran importancia para el país ya que se genera un porcentaje importante de la energía eléctrica nacional, se ubican sistemas acuíferos claves para el abastecimiento de agua para el consumo humano.

El otro elemento importante y característico de las variables exógenas con los atributos de la comunidad o territorio. A continuación, se detalla esta información.

Organismo	Aspecto IAD	Descripción
Asadas	Atributos de la comunidad o territorio	Se ubican en comunidades pequeñas, poco atractivas para el ICAA, con una baja presencia infraestructural del Estado.
DRAT	Atributos de la comunidad o territorio	En el Distrito de Riego se ubican cinco cantones de la provincia de Guanacaste y coexisten grandes haciendas con parceleros en asentamientos humanos.
SUA	Atributos de la comunidad o territorio	Comunidades agropecuarias, pueden ser asentamientos humanos o pequeñas propiedades, en donde los propietarios enfrentan dificultades individualmente para el desarrollo de proyectos productivos por la falta de infraestructura para la dotación de agua.
Organismos de cuenca	Atributos de la comunidad o territorio	Abarcan muchas comunidades pues son de las cuencas más grandes del país, caracterizadas por la presencia de megaproyectos hidroeléctricos que justificaron en su momento la creación de los dos organismos de cuenca.

Reglas de uso

El otro elemento del marco IAD que resulta de mucho interés son las reglas de uso del arreglo institucional según se detalla a continuación:

Organismo	Aspecto IAD	Descripción
Asadas	Reglas de uso	Se rigen por la Ley del ICAA, Convenio de Delegación que se establece con el ICAA, el Reglamento de las Asadas. Las tarifas son reguladas por la Aresep.
DRAT	Reglas de uso	Se rigen por la Ley del Senara, el Decreto Ejecutivo de creación del DRAT, Reglamento del Servicio de Agua para Riego, el Plan de Riego. Es un servicio público regulado por lo que las tarifas las regula la Aresep.
SUA	Reglas de uso	Se rigen por la Ley de Aguas de 1942, la concesión de aguas, el estatuto de la SUA, el Acta Constitutiva de la SUA. La organización de manera autónoma define la cuota que debe pagar cada usuario miembro de la SUA.
Organismos de cuenca	Reglas de uso	Se rigen por la ley y el decreto de creación en cada caso. Manejan sus propias reglas de funcionamiento.

Arenas de acción

Las arenas de acción se entienden como “...un espacio social en donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros, o pelean” (Ostrom, 2005, p. 14).

Al amparo de esta definición, se entiende que las arenas de acción representan el espacio en donde los actores públicos y no públicos realizan sus transacciones bajo un determinado marco de acción que es aportado por las instituciones y que adquiere expresiones que van desde la formalidad de una ley, normas jurídicas, suscripción de pactos; hasta repertorios más informales como tratos, arreglos, entre otros.

En esta línea discursiva, Ostrom (2005), plantea que: “...es importante señalar que en el modelo IAD las instituciones se definen como un conjunto de prescripciones y limitaciones que los seres humanos usan para organizar todo tipo de interacciones repetitivas y estructuradas” (Ostrom, 2005; p.3). Como se dijo antes, estas instituciones adquieren diferentes niveles de formalidad.

El modelo IAD reconoce que las arenas de acción están conformadas por las “situaciones de acción” y los “participantes”; entendidos estos últimos como todo tipo de actor que ejerza incidencia o presente alguna dependencia dentro de la arena de acción de la gobernanza del agua.

Situaciones de acción colectiva y participantes según experiencias de estudio

Situación de acción 1: prestación del servicio público de agua potable por delegación a una organización comunitaria de usuarios.

Esta situación de acción presenta a una organización de naturaleza comunal-civil que presta el servicio público de agua potable por delegación del operador institucional público (ICAA), en pequeñas comunidades rurales o predominantemente rurales, bajo la modalidad de un acueducto comunal y con una tarifa distinta a la que utiliza el operador institucional.

Esta situación de acción presenta como sus principales participantes a los usuarios del servicio público, a la Asada y al ICAA como el operador institucional.

Como se mencionó anteriormente, esta transacción (prestación del servicio público de agua para consumo humano), se da bajo una serie de normas formales e informales (instituciones).

Situación de acción 2: prestación del servicio público regulado de agua para riego bajo la modalidad de Distrito de Riego en manos del Estado y con una tarifa regulada por la Aresep.

En esta situación de acción se presentan como participantes a los usuarios del servicio de riego, al DRAT como operador del servicio y la Aresep como regulador de la prestación de éste.

Una variante importante de esta situación de acción respecto a la anterior es que la figura de Distrito de Riego solo registra una experiencia en el país.

Situación de acción 3: desarrollo de proyectos de riego en pequeñas unidades productivas bajo el esquema de concesión de agua y pago del Canon de Aprovechamiento.

Emergen como participantes en la “arena de acción” los miembros de la Sociedad de Usuarios del Agua (SUA) como concesionarios, la Dirección de Aguas del Minae que aprueba y fiscaliza la concesión, el Senara como la institución pública con la competencia en temas de riego en el país y otros usuarios de la misma fuente de agua.

Situación de acción 4: gestión para la protección del recurso hídrico con enfoque de cuenca como complemento a obras hidroeléctricas de gran envergadura.

Los dos organismos de cuenca que se han estudiado, pese a existir diferencias en la fuente de su mandato, comparten su razón de ser en la implementación de un plan integral de manejo de la cuenca como complemento no estructural a la construcción de hidroeléctricas en la cuenca.

Adicional a los dos organismos de cuenca, emergen como participantes en esta arena de acción todas las municipalidades de la cuenca, los usuarios, instituciones de acción colectiva y la academia.

Patrones de interacciones

En el ámbito de las interacciones o patrones de interacción lo que se buscó fue la respuesta a dos preguntas de fondo: ¿Cómo se comportan los individuos en situaciones de acción colectiva? y ¿cuáles son las bases institucionales que forman parte de los arreglos que hacen los individuos en situaciones de acción colectiva?

Para atender estas ideas fuerza planteadas bajo la forma de interrogantes, se elaboró la siguiente matriz-resumen sobre la base de los ocho principios originales para el diseño de instituciones robustas, duraderas, de manejo de recursos de uso común desarrollado por Ostrom.

Recuadro 4

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Principios de diseño institucional por organizaciones estudiadas

Principios de diseño institucional	Asada	DRAT	SUA	Comcure	Cidecat
Límites de las IAC claramente definidos	Ley General de la Administración Pública, Ley de Asociaciones, Decreto 29100-S, Estatuto de la Asada y Convenio de Delegación del ICAA	Ley 6877 de creación del Senara, Decreto de creación del DRAT y Reglamento para la prestación del servicio de agua para riego	Ley de Aguas de 1942 y Acta de constitución de la SUA	Ley 8023: Ordenamiento y manejo de la cuenca alta del Río Reventazón ◦ Reglamento a la Ley del Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón y estatuto	Decreto Ejecutivo 26395 Minae en el año de 1997 y luego reformado en el 2012 mediante el Decreto Ejecutivo 37187- Minae
Reglas de uso del RUC coherentes con el contexto	Reglas de uso definidas por el operador institucional. Los pliegos tarifarios; sin embargo, los establece la Aresep y las condiciones generales de organización y funcionamiento el ICAA.	Reglas de uso definidas por el operador institucional sin participación de los usuarios	Reglas de uso definidas por los miembros de la organización procurando la mayor igualdad y equidad.	Reglas de uso definidas por Ley	Reglas de uso definidas en el decreto de creación

Recuadro 4

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica; Principios de diseño institucional por organizaciones estudiadas (continua)

Principios de diseño institucional	Asada	DRAT	SUA	Comcure	Cidecat
Mecanismos para que los miembros modifiquen reglas	El marco de operación de las Asadas no puede ser modificado por éstas.	Audiencias públicas de la Aresep en donde los usuarios pueden solicitar la revisión de las tarifas que se establezcan por la prestación del servicio. Funciona el sistema de quejas y denuncias institucional por medio del cual los usuarios pueden impulsar mejoras.	Las Asambleas de socios pueden modificar reglas; siempre en el marco de lo que permita la concesión.	El organismo de cuenca, previa consulta con las instancias consultivas que establece la ley puede variar prioridades de actuación, pero no podría unilateralmente cambiar las reglas.	El organismo de cuenca, previa consulta con las instancias consultivas que establece la ley, puede variar prioridades de actuación, pero no podría unilateralmente cambiar las reglas.
Existen mecanismos de monitoreo del uso del RUC	Estos convenios son un acuerdo jurídico bilateral entre el AyA y la Asociación Administradora mediante el cual el primero delega (transfiere competencias) al segundo para la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales.	El DRAT como operador del servicio realiza el monitoreo de consumo de agua por parte del usuario y aplicar un sistema de cobro volumétrico.	La Junta Directiva de la SUA verifica que cada usuario use la cuota de agua que le corresponda; y la Dirección de Aguas del Minae monitorea el consumo según la concesión.	Se hace el seguimiento y evaluación de la implementación del plan y se monitorea por parte de la Junta Directiva o el Consejo Consultivo.	Se hace el seguimiento y evaluación de la implementación del plan y se monitorea por parte de la Junta Directiva o la Asamblea.

Recuadro 4

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Principios de diseño institucional por organizaciones estudiadas (continua)

Principios de diseño institucional	Asada	DRAT	SUA	Comcure	Cidecat
Sistema de sanciones	Tener presente que todo prestador de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado debe brindar estos servicios en condiciones óptimas de calidad, cantidad, continuidad, confiabilidad y oportunidad, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 7593, caso contrario, puede incurrir en las sanciones que al efecto establece esta ley.	Tener presente que todo prestador de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado debe brindar estos servicios en condiciones óptimas de calidad, cantidad, continuidad, confiabilidad y oportunidad, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 7593, caso contrario, puede incurrir en las sanciones que al efecto establece esta ley.	El acta de constitución de la SUA establece las sanciones que tendría un usuario en caso de incumplir con lo pactado. Va desde la amonestación moral hasta la económica y finalmente la expulsión de la organización.	Al ser esta instancia conformada por representantes institucionales y civiles que ejercen una delegación, la sanción que se prevé es por la ausencia a las sesiones de la Junta Directiva o el Consejo Consultivo.	Al ser esta instancia conformada por representantes institucionales y civiles que ejercen una delegación, la sanción que se prevé es por la ausencia a las sesiones de la Junta Directiva o a la Asamblea.
Existen mecanismos de resolución de conflictos	Cuando los conflictos se dan por la prestación de los servicios existe el cumplimiento de la vía administrativa; o en caso de agotarse ésta se aplica lo que establece la propia ley de Aresep.	Cuando los conflictos se dan por la prestación de los servicios existe el cumplimiento de la vía administrativa; o en caso de agotarse esta se aplica lo que establece la propia ley de Aresep. El Senara dispone también de una Contraloría de Servicios.	La Junta Directiva, es la encargada de resolver en primera instancia los conflictos que se susciten entre los socios y conocer de toda denuncia que un socio hiciera ante ese organismo. En caso de que los conflictos superen la potestad de la SUA, la Dirección de Aguas del Minae podrá intervenir.	El organismo no fue creado para la resolución de conflictos, pero su rol coordinador en la cuenca, le da la posibilidad de actuar mediante mecanismos de coordinación y articulación en la atención de conflictos.	El organismo no fue creado para la resolución de conflictos, pero su rol coordinador en la cuenca, le da la posibilidad de actuar mediante mecanismos de coordinación y articulación en la atención de conflictos.

Recuadro 4

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Principios de diseño institucional por organizaciones estudiadas (continua)

Principios de diseño institucional	Asada	DRAT	SUA	Comcure	Cidecat
Incentivos a los miembros	El trabajo de los miembros de las Asadas es absolutamente ad-honorem y voluntario.	En este caso no se identifica una institución de acción colectiva asociada a la operación del DRAT; por lo que su operación y funcionamiento se hace por un cuerpo de funcionarios y funcionarias públicos que perciben un salario que se genera de la propia tarifa por prestación del servicio.	El trabajo de los miembros de las SUA es absolutamente ad-honorem y voluntario; y perciben como incentivo de participar el poder ser parte del proyecto de riego que nace con la concesión del agua.	No se perciben incentivos para los miembros ya que estos la realizan como parte de una representación institucional. La participación de actores comunales y de la sociedad civil también es por representación.	No se perciben incentivos para los miembros ya que estos la realizan como parte de una representación institucional. La participación de actores comunales y de la sociedad civil también es por representación.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede notarse, cada una de estas IAC, unas públicas y otras privadas, operan bajo distintos niveles de autonomía, ámbito escalar, volúmenes y condiciones particulares en relación con el agua.

En este punto es clave distinguir los tipos de IAC que se han descrito anteriormente desde la óptica de su nivel de autodeterminación. Ostrom (1991), señala que "...las acciones tomadas dentro del conjunto de reglas existentes son consideradas un nivel de acción; las acciones tomadas para modificar el marco de reglas de acción son consideradas otro nivel de acción...este último representa el cambio institucional" (Ostrom,1991; p.68).

Al hacer un análisis caso por caso, se tiene que las Asadas básicamente se concentran en situaciones operacionales¹⁵¹, en donde son pocos los cambios que se pueden hacer en las reglas mayores que se son puestas por el ICAA.

En el caso del DRAT, los usuarios no ejercen ninguna injerencia formal en los diferentes niveles de situación; es decir que su conducta es de un usuario que espera recibir un servicio.

Las SUA gozan de un nivel mayor de injerencia en todos los niveles de situaciones. Se puede tener evidencia de que van más allá de lo operacional, y deciden también sobre las cuotas de volumen de agua que se dan a cada miembro, deciden si ingresa un nuevo miembro y en general manejan el derecho de uso del agua.

Los dos organismos de cuenca tienen un nivel de injerencia distinto. Al ser organismos pertenecientes a instituciones públicas, su participación se relaciona más con lograr altos niveles de coordinación entre los actores públicos y no públicos presentes en la cuenca o con algún interés legítimo en ella; sin embargo, no hay una relación directa con el agua.

De los casos analizados, son las SUA las que presentan la mayor capacidad de autonomía y, por ende, de incidir en la situación de acción.

Resultados

Los resultados que se derivan de las distintas situaciones de acción y de las Instituciones de Acción Colectiva estudiadas, muestran que solo en los casos de las Asadas, DRAT y SUA existe una presión por parte de los usuarios del agua que puede tornarse crítica para la existencia de la organización.

En una clasificación estrictamente técnica, los organismos de cuenca analizados están más relacionados con la protección del recurso hídrico desde la esfera del fortalecimiento de la coordinación entre actores. Por su parte, Asadas, DRAT y SUA están relacionados con el uso del bien y la presencia de un conjunto de usuarios que presionan por ello.

¹⁵¹ De acuerdo con la Dra. Elinor Ostrom, existen diferentes niveles de injerencia desde la acción colectiva que van desde la decisión sobre lo operacional, lo colectivo hasta lo constitucional. Estos niveles están determinados por los incentivos y restricciones para la gobernanza del agua que existan.

A continuación, se presenta una tabla que resume los resultados según el modelo IAD para cada una de las arenas de acción estudiadas.

Recuadro 5

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Identificación de las arenas de acción

Arena de acción	Resultados
Asadas	Los miembros de las Asadas; así como los usuarios de las Asadas reciben un servicio público directo de agua potable. De dicha transacción derivan el valor, en este caso público que se genera. La transacción además les da a los usuarios y a la Asada control sobre la prestación, respuesta rápida y próxima, toma de decisiones según lo faculte el convenio de delegación suscrito con el ICAA
Usuarios DRAT	Reciben un servicio público de agua para riego como sujetos pasivos, no participan en la prestación del servicio ni en decisiones sobre la asignación, la respuesta de la institución es burocrática. Los usuarios derivan el valor público de la prestación de un servicio de calidad, con la cantidad de agua requerida a una tarifa justa.
SUA	Los miembros de la SUA reciben una cuota de agua para uso productivo, tienen control directo sobre el sistema de funcionamiento, establecen sus propias reglas de operación, participan de la organización. Los usuarios derivan un valor, es este caso no público y es que ser parte de la SUA les da el derecho de acceder a una cuota de agua que de otra forma no podrían tener.
Organismos de cuenca (Comcure y Cidecat)	Los actores públicos y no públicos, inclusive las comunidades se benefician de acciones e inversiones especialmente de protección del recurso hídrico que se dan en la cuenca, no derivando de ello un valor inmediato. Los resultados de ambos organismos de cuenca se establecen por el grado de avance en la ejecución del plan de manejo integral de la cuenca que es su razón de ser, y que se expresa en general en ejes de trabajo como la protección del recurso suelo, reducción de la degradación ambiental, protección del recurso hídrico, reducción de la vulnerabilidad, educación ambiental y fortalecimiento a comunidades, Gobiernos Locales e instituciones.

Fuente: Elaboración propia

Criterios de evaluación

El establecimiento de criterios de evaluación del valor que generan las instituciones de acción colectiva analizadas desde la óptica neoinstitucional a partir del modelo IAD, es la sección menos desarrollada del modelo de Ostrom. No obstante, en esta investigación se han establecido cinco criterios de evaluación: eficiencia en la gestión del RUC, sostenibilidad de la institución, equidad en la asignación, ética en la actuación y la calidad de la gestión organizativa.

Eficiencia en la gestión del agua

Un elemento valorado como importante en un contexto de escasez del agua es la eficiencia en el uso de ésta. Por ello un primer criterio de evaluación está determinado por la eficiencia con que la IAC promueve el uso del agua.

Para los casos de estudio, este criterio se vierte en indicadores como cantidad de agua concesionada, cantidad de agua asignada en cuotas, sistemas de medición y monitoreo, cobertura de la demanda, restricción para consumo excesivo.

Sostenibilidad de la IAC

Los usuarios no solo quieren que se les resuelva su problema inmediato. Valoran como muy positivo el hecho de que la solución encontrada perdure en el tiempo y no sea solo una solución cortoplacista. Para este criterio se valoraron indicadores como visión de futuro de la organización, proyectos futuros, entre otros.

Equidad en la asignación

Un criterio de evaluación que da seguridad y confianza a los usuarios es que la distribución del agua entre los distintos usuarios sea equitativa, y que en tiempos de racionamientos se aplique también un criterio de equidad.

Para este criterio se consideraron indicadores como la cuota asignada, los planes de atención en emergencia (baja de volumen), los conflictos por tratos desiguales manejados, entre otros.

Ética en la actuación

La ética en la actuación obedece a una forma de proceder que sea coherente; es decir que, si se pregonan la igualdad de acceso, la justicia y equidad en la asignación; entonces las decisiones que toma la IAC deben corresponder con ello.

Para este criterio se tomaron indicadores como reglas formales e informales que aplican, el cumplimiento de esas reglas, la transparencia en el manejo de información, la integridad de los representantes, entre otros.

Calidad en la gestión organizativa

La calidad de la gestión organizativa es un criterio relacionado con la capacidad operativa de la IAC, su solvencia financiera para honrar financiamiento, su capacidad de respuesta ante averías o problemas de suministro, la participación de los usuarios, entre otros indicadores que corresponde con este criterio.

Análisis general de los resultados obtenidos por cada una de las IAC

Asadas

A nivel de las Asadas, el balance de sus resultados como IAC son contradictorios. Por un lado, su número actual en el país no es preciso, pero se reconoce que son alrededor de 2000 Asadas las que funcionan en el país.

Se contabilizan experiencias muy exitosas que han terminado en la creación de organizaciones de Asadas de segundo grado a nivel de ligas o federaciones de Asadas lo cual les da mayor robustez como actor en procesos de toma de decisiones.

No obstante, la evidencia de que hay limitaciones asociadas con su actividad es abundante. Se señalan solo algunas de esas limitaciones. De acuerdo con Probus (2017), pueden enumerarse las siguientes limitaciones para el adecuado funcionamiento de las Asadas en Costa Rica:

“...escasez en las fuentes de abastecimiento, falta de protección en las fuentes de abastecimiento, contaminación en las fuentes de abastecimiento, tratamiento del agua, crecimiento desordenado del acueducto, falta de macromedición y micromedición, Tubería de conducción expuesta, presiones en la red de distribución, capacitación de los encargados del acueducto, remuneración de los encargados del acueducto, continuidad de los encargados del acueducto”. (s.e.).

Este conjunto de limitaciones, especialmente de la capacidad operativa de las Asadas afecta la generación de mejores resultados.

Otros autores como Vargas (2017), reconocen en las Asadas una IAC con una serie de beneficios derivados de su marco de autogestión. Señala este autor que:

“Las Asociaciones Administradoras de Acueductos (Asadas), son en realidad empresas propiedad de los consumidores. Son organizaciones que gestionan su propio negocio y tienen un autocontrol social máximo. Si bien es cierto, están en un territorio y manejan una red exclusiva monopólica dentro de su área de cobertura, la existencia de propietarios y usuarios del servicio como los encargados del manejo y dirección de la empresa, hacen que las decisiones de dicho negocio siempre estarán a favor del usuario. Este tipo de forma de propiedad ha sido muy exitosa en Dinamarca en los ámbitos de distritos de colección y también en la generación de energía renovable, sobre todo energía eólica” (p.33).

Como se indicó, los resultados de la acción de las Asadas son variados y las opiniones y estudios sobre ellas deja una evidencia aún no bien definida sobre el valor que generan como IAC. Si es claro, es que muchas de sus limitaciones podrían superarse con una articulación mejor con el ICAA o quizá si las Asadas gozarán de un mayor nivel de autonomía.

El balance a partir de los criterios de evaluación establecidos, dejan un saldo negativo en el caso de las Asadas. No hay claridad de la sostenibilidad de su actividad, su capacidad operativa es limitada en la mayor parte de los casos, un porcentaje importante funciona en la ilegalidad (se rompe una regla), hay acusaciones de actuaciones separadas de la ética por parte de algunas Asadas. Aunque se insiste que hay excepciones, su actividad como IAC es muy débil.

DRAT

El DRAT representa un caso muy particular porque no puede considerarse como una IAC pero si su funcionamiento y la misión que cumple es propia de una situación de acción colectiva en el sentido de que se trata de la gestión de un recurso competitivo por parte de un conjunto de usuarios; o sea que el volumen de agua que use un usuario afecta la disponibilidad para el resto de los usuarios. De hecho, en muchas partes de Centroamérica, México y Suramérica, los distritos de riego son operados por sociedades de regantes.

El DRAT es una figura administrativa-geográfica que opera como distrito de riego; con la particularidad, para el caso costarricense, de que las aguas que se usan en el DRAT, en

su mayoría provienen de la generación eléctrica que se realiza en el Complejo Hidroeléctrico Arenal-Dengo-Sandillal (Ardesa).

Los resultados de la operación y funcionamiento del DRAT, dan cuenta de un incremento significativo en la producción de esa zona del país, sin ninguna participación por parte de los usuarios en la gestión del servicio.

En términos de sostenibilidad, la prestación del servicio de agua para riego por parte del Senara en el DRAT les da a los usuarios una seguridad razonable de que contarán con el servicio a largo plazo; ello por las inversiones en trasvases y creación de condiciones para el almacenamiento del agua que se encuentra realizando la institución.

No obstante, la CGR señaló en su informe del 2015 sobre el DRAT que no hay certidumbre acerca de la sostenibilidad del servicio en caso de afectación severa por cambio climático pues la visión de manejo del DRAT es cortoplacista.

“Sobre el particular, no se ha establecido una estrategia de recuperación del estado de la infraestructura del DRAT en el mediano y largo plazos, pues, la planificación para atender el estado de la infraestructura mediante el mantenimiento y la inversión se consigna en planes anuales operativos que refieren a acciones puntuales²⁶, y se abarcan según la urgencia del momento. El mal estado de los canales y componentes puede afectar considerablemente la continuidad de la operación, y torna complejo superar la eficiencia actual del sistema” (p.11).

De la misma forma, y en el marco de la sostenibilidad del servicio, las acciones e inversiones en el tema de protección del recurso hídrico son nulas; pese a que existe la posibilidad de trabajar en torno a un concepto de componente hídrico en la tarifa.

En lo referente a la equidad y justicia en la asignación y distribución del agua para riego, el DRAT hace públicos los planes de atención y priorización en casos de escasez del agua, lo cual da confianza a los usuarios.

En términos de eficiencia en el uso del agua es donde más se critica el funcionamiento del DRAT.

“La eficiencia global del aprovechamiento del agua en el DRAT, es de aproximadamente el 46% para el caudal promedio²¹ utilizado de 32,82 m³/s. Este porcentaje fue calculado²² por la administración mediante el uso de valores promedio de otros países, pues, no se han realizado estudios de eficiencia de conducción y aplicación del riego que resulten representativos para todo el sistema. Fuentes internacionales establecen la eficiencia promedio del 64,7% en distritos de riego en México y del 67% en Estados Unidos, lo cual, evidencia oportunidades sustanciales para optimizar el uso del agua en el DRAT” (p.9).

La evaluación general del DRAT bajo estos criterios deja ver aspectos positivos bajo las condiciones de funcionamiento en el escenario de abundancia del agua. Las condiciones varían si el escenario es de escasez pues no dispone el Distrito de alternativas de almacenamiento de agua, mejora de eficiencia, acuerdos de usuarios, acciones de protección del recurso en la fuente, entre otras cosas.

SUA

Las SUA representan la mejor expresión de lo que se ha denominado en esta investigación como IAC; y en el marco de escenarios de escasez representan una alternativa para lograr la cooperación entre los usuarios.

En materia de equidad en la distribución, el acta de constitución de la SUA representa una regla fundamental pues en ella se establece la cuota de agua que tendrá cada usuario. A modo de ejemplo, se presenta lo que establece un acta¹⁵² de constitución modelo de una SUA como obligación de los miembros. “...c) Acatar los planes sobre el mejor aprovechamiento de aguas”. De la misma forma este documento de constitución establece las posibles sanciones a las que se vería expuesto el usuario miembro en caso de incumplir con sus obligaciones.

Sobre la sostenibilidad de la solución que ofrecen las SUA a sus miembros, de igual forma que en casos anteriores, solo excepcionalmente alguna SUA se compromete en el

¹⁵² El acta es un documento formal a partir del cual la Dirección de Aguas puede intervenir sobre una SUA en caso de que alguno de los miembros denuncie anomalías.

trabajo de protección y conservación en la fuente. Esto obedece a un tema que es particularmente clave en materia de la gobernanza del agua y son los derechos de propiedad.

Por lo general, la fuente del recurso no está en la propiedad de alguno de los usuarios; lo cual limita la posibilidad de desarrollar acciones de protección o planes de manejo sostenible.

En lo referente a la eficiencia, cada miembro de la SUA es responsable de ella bajo el entendido que la cuota de agua que se le asigna deberá ser suficiente para que pueda desarrollar su actividad productiva. Esto le otorga al usuario una responsabilidad de uso.

De acuerdo con lo indicado por funcionarios del Senara¹⁵³ entrevistados en este proceso de investigación, en los últimos años se ha logrado incluir en los proyectos de las SUA el componente de tecnología para poder determinar el consumo real que hace cada miembro de la SUA y de esa manera tener control sobre el uso.

Organismos de cuenca analizados

En el caso de los organismos de cuenca analizados, la evaluación de los resultados de su actividad bajo los criterios aplicados a las IAC no procedió pues la razón de ser que ostentan los ubica más en una esfera de facilitadores para la ejecución de los planes de manejo derivados de la operación de las hidroeléctricas.

Es importante indicar que los dos organismos de cuenca seleccionados en la investigación, no se asemejan en su actuación y alcance al concepto de organismo de cuenca que se maneja en América Latina que si le da carácter de IAC.

Por ejemplo, en el caso de Ecuador, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos los define como "...órgano colegiado de carácter consultivo, liderado por la Autoridad Única del Agua e integrado por los representantes electos de las organizaciones de usuarios, con la finalidad de participar en la formulación, planificación, evaluación y control de los recursos hídricos en la respectiva cuenca" (Senagua, 2015; p.26).

¹⁵³ El autor de la investigación ha sido funcionario del Senara en los últimos diez años, lo cual le permitió conocer todo este tipo de mejoras que se hacen en los proyectos de riego a cargo de SUAs.

Se conoció además la experiencia de Brasil, México, Perú, Bolivia y Uruguay¹⁵⁴ en donde también los organismos de cuenca operan como espacios de participación de los usuarios de agua de la cuenca, generando la planificación del uso y protección del recurso hídrico; lo cual es clave para prevenir conflictos de uso.

Otro aspecto importante de los organismos de cuenca en América Latina que no se da en el país, es la relevancia de su existencia en el marco de la gobernanza multinivel. Los organismos de cuenca en América Latina contribuyen de manera decidida en el control de la adecuada aplicación de las directrices centrales en materia de agua en los niveles subnacionales generándose manifestaciones de lo que Ostrom llamó “policentrismo”.

Balance cartesiano de las IAC estudiadas

Para la visualización del balance de las experiencias se utiliza la técnica de los Ejes de Schwartz¹⁵⁵ para contrastar dos variables de análisis: la participación del Estado en el eje de las “Y” en esas IAC y la participación ciudadana en el eje de las “X”.

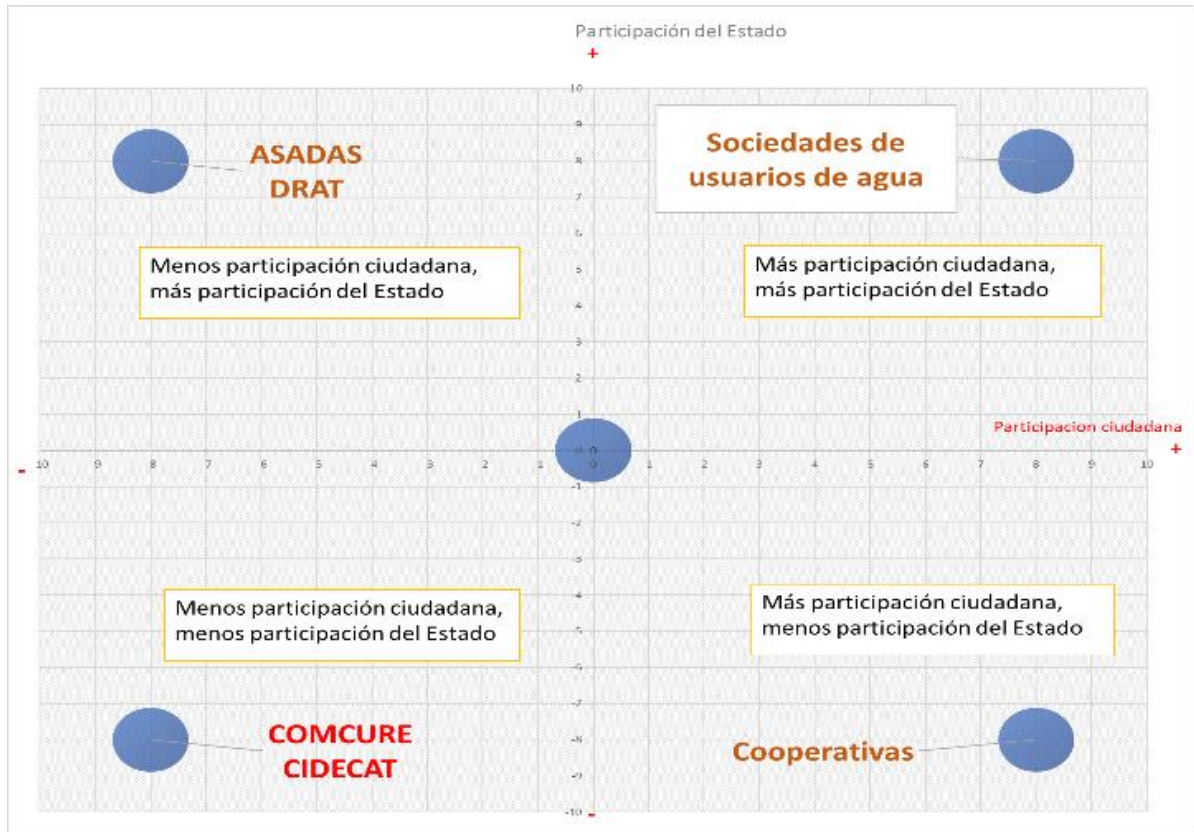
En el gráfico 10 se hace la representación cualitativa de la forma en cómo en la investigación se determinó que se ubicaban las IAC en el plano.

¹⁵⁴ El autor de la presente investigación participó en el 2016 en el “TALLER SOBRE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS ENTRE CONSEJOS DE CUENCAS DE AMÉRICA LATINA”, organizado por la Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento de Gestión de Recursos Hídricos –RALCEA, la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua - STP CODIA y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)- INTERCOONECTA.

¹⁵⁵ Esta técnica de representación es cualitativa, aunque se basa en el plano cartesiano. De acuerdo con la técnica, la lectura por cada uno de los cuadrantes responde a la orientación de los signos en cada uno de ellos. De esta manera se tiene un cuadrante 1 con los signos +,+ , un cuadrante 2 con los signos +,- , un cuadrante 3 con los signos -,- y un cuadrante 4 con los signos -,+.

Gráfico 10

Incentivos y restricciones para la gobernanza del agua en Costa Rica: Balance cartesiano de las IAC estudiadas



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera en el cuadrante 1 (+,+), únicamente fue posible ubicar a las SUA que comparten las dos condiciones positivas; es decir +participación ciudadana y +participación del Estado. Cuando se hace referencia a la participación del Estado lo que se considera es que éste se concreta a ejercer su competencia de otorgar una concesión de agua y supervisar su explotación. La participación de la SUA implica que se autoorganiza para desarrollar el proyecto a partir del agua concesionada y pone las reglas de juego para los integrantes,

En el cuadrante 2 (+,-) se ubicaron las cooperativas que trabajan en temas de agua ya que comparten la condición de +participación ciudadana y -participación del Estado. Es

importante indicar que, a la fecha de esta investigación, las cooperativas no son entes autorizados para prestar servicios de agua para consumo humano en el país.

En el cuadrante 3 (-,-) se ubicaron los dos organismos de cuenca seleccionados inicialmente en la investigación en donde se da -participación ciudadana y -participación del Estado ya que en lo fundamental son instancias de representación institucional sin una incidencia real en la toma de decisiones en la cuenca.

Finalmente, en el cuadrante 4 (-,+) se ubicaron las Asadas y el DRAT, con la condición de -participación ciudadana y +participación del Estado. Se trata de dos experiencias muy importantes para el país; no obstante, en ambas es el Estado quien controla la toma de decisiones.

Conclusiones y recomendaciones de la investigación

Conclusiones

I

La gobernanza del agua en Costa Rica, de acuerdo con el marco de análisis utilizado y la evidencia empírica recopilada, se encuentra en una fase inicial pues existen restricciones institucionales que no permiten que se generen las condiciones necesarias para alcanzar una gobernanza del agua bajo el umbral que se ha instrumentalizado a lo largo de este documento; es decir sistémica y con una participación ciudadana real.

La comprensión del estado actual de la gobernanza del agua en Costa Rica se facilita al considerar el agua en su condición de bien, servicio y recurso de uso común (RUC); es decir que presenta las características de rivalidad entre los usuarios y de exclusión o difícil exclusión de cualquier usuario por mecanismos institucionales o naturales, superando la idea de que se trata solo de un bien público inagotable.

Vista entonces como RUC, su gobernanza plantea un desafío tanto para el Estado como para el mercado que son las grandes instituciones que distribuyen los bienes, servicios y oportunidades de la sociedad. Al Estado, dada su débil capacidad infraestructural y presencia, especialmente fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM), se le torna en un problema fuera de sus posibilidades de solución (sin solución técnica¹⁵⁶). En el caso del mercado, por su ya reconocida incapacidad o lo que algunos llaman “imperfección” en el manejo de los “bienes públicos”, también le resulta un reto que supera la capacidad de la “mano invisible” (sin solución técnica).

No hay evidencia contundente de que ante estos vacíos institucionales estén emergiendo o se esté promoviendo la acción colectiva desde las comunidades y otros espacios de participación.

¹⁵⁶ El concepto de “sin solución técnica” es el concepto propuesto por Hardin en la obra de “La tragedia de los comunes” y trata de que sin estímulos suficientes y por la misma condición humana, se tenderá al consumo de todos los bienes sin visionar la tragedia a futuro.

II

La relevancia del estudio de la agenda ambiental en el período 1992-2016, mostró lo que Subirats llama la baja innovación de esta. *“La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre lo que se debe resolver. En ese programa o agenda detectaremos muchos temas recurrentes y pocas novedades”* (Subirats; 1992: p 55).

La agenda ambiental y política del país se encuentra conformada por una abundante cantidad de normativa e instrumentos de planificación con horizontes de corto, mediano y largo plazo. Es decir que está conformada por legislación, decretos ejecutivos, políticas y programas, planes nacionales de desarrollo y actividades específicas de instituciones.

Dentro de la agenda ambiental y política y su relación con la gobernanza del agua, la falta de capacidad del Estado para generar un acuerdo sobre una nueva ley de aguas en el país ha marcado todo el período de estudio y hasta la fecha.

Por su parte, los instrumentos de planificación generados específicamente como la Política Hídrica, la Agenda del Agua, el Programa Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico básicamente han ido más en la línea de atender compromisos suscritos por el país en diferentes conferencias, foros y declaraciones internacionales sobre agua que a incidir directamente en la toma de decisiones del país sobre el agua y el recurso hídrico.

En la agenda de los gobiernos de turno el tema del agua ha ido tomando mayor presencia y ello coincide con las manifestaciones de inicio de crisis que ya se han dado en usos como el consumo humano, el desarrollo turístico, la agricultura y la protección de las aguas subterráneas.

El análisis de la agenda ambiental y política y la inclusión en ella del tema hídrico se encuentra aún en una fase muy formal y no ha pasado a ser parte de las conversaciones en los niveles meso y micro de la gobernanza sistémica.

III

Existe una multiplicidad de actores públicos y no públicos, nacionales, locales e internacionales en el tema de la gobernanza del agua; no obstante, los intereses y niveles de

poder son muy heterogéneos y así se ejercen en las arenas de acción; ya se incluyendo temas en las agendas o suprimiendo su ingreso a ellas. Como plantea Lukes “todas las formas de organización política tienen una predisposición a favor de la explotación de determinadas clases de conflicto y la supresión de otras” (Lukes; 2007: p. XVII).

La institucionalidad pública busca controlar los mecanismos de participación existentes, relegando a los actores a una participación marginal y solo dentro del proceso de operación del servicio. Es así el caso de un actor como las Asadas, los usuarios de riego o los actores en las cuencas analizadas. Pese a ello existen excepciones en las cuales estas organizaciones han demandado mayores espacios en la toma de decisiones.

Tampoco las distintas instituciones públicas han homologado sus competencias en los diferentes usos del agua y eso genera una distorsión al momento de hacer intentos por mejorar los mecanismos de la gobernanza del agua.

Existe una amplia gama de actores públicos para la gobernanza del agua con diferentes competencias. Pese a ello prevalecen actores institucionales con competencias tanto a nivel de rectoría como de prestación del servicio. Es el caso del ICAA y el Senara en agua para consumo humano y agua para riego respectivamente. Actores de la institucionalidad pública que son clave para una efectiva gobernanza del agua son la Dirección de Aguas pero ejerciendo un rol de rectoría similar a la figura de la Autoridad Nacional del Agua (ANA); o la Aresep en la promoción de metodologías tarifarias que incluyan el valor económico del agua.

A nivel de los actores no públicos, los niveles organizativos y de coalición son muy básicos; lo cual resta capacidad de injerencia de estos en la toma de decisiones sobre el agua. De la misma forma, la agenda ambiental y política del país no prevé una mayor participación de la sociedad civil en la gestión del agua; pese a que se usa el discurso de la participación y se han adquirido compromisos internacionales al respecto.

En esta conclusión se puede afirmar a partir de la evidencia que en Costa Rica aún no se ha alcanzado la gobernabilidad del agua y por ello la gobernanza como un mecanismo de compartir el poder y la toma de decisiones se visualiza a muy largo plazo.

Para Mayntz citada por Brower (2015) se trata de un nuevo estilo de gobernar en donde se *“debe permitir grados crecientes de cooperación e interacción entre los diferentes actores de una sociedad, sean estos estatales, privados o de otro tipo de organizaciones u origen”* (Brower; 2015: p. 65).

IV

La existencia de arreglos institucionales no implica que se estén dando los incentivos y las restricciones institucionales que se requieren para promover una gobernanza del agua efectiva.

Los arreglos institucionales como se demostró en esta investigación son la esencia de las “reglas de juego” en las arenas de acción donde se llevan a cabo las transacciones entre los distintos actores públicos y no públicos.

Siguiendo a North y desde la Teoría Neoinstitucional “el propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación” (North; 1993).

En esta acción, los actores públicos y no públicos del país, tanto nacionales como internacionales, van a aprovechar las debilidades en la aplicación de las reglas de juego por parte del Estado para sacar provecho. En esta investigación se recopiló evidencia de cómo la incapacidad material de la institucionalidad pública para supervisar concesiones, volúmenes de extracción de agua, la obsolescencia de las tarifas y las multas por incumplir legislación ambiental, hacen que dichos arreglos institucionales no sean un incentivo para la gobernanza y más bien funciones como una restricción real.

En un contexto de abundancia del agua como el que disfruta el país en este momento, la existencia de estas debilidades institucionales aún no genera un problema social; sin embargo, en un contexto de escasez de agua, ya sea por razones absolutas o relativas, las disputas entre los distintos usuarios van a aflorar como ya ha pasado en otros países.

Pero no se trata solo de que el Estado mejore en la gestión de estos arreglos institucionales; se requiere además por parte de la población y los actores no públicos una mayor conciencia, educación y cultura de sostenibilidad.

V

En el país se presentan una serie de factores institucionales y no institucionales que se visualizan como incentivos para la gobernanza del agua; otros en cambio se convierten en restricción por su condición actual.

Dentro de los principales incentivos que tiene el país para una gobernanza efectiva del agua está su abundante normativa en materia ambiental que incluso alguna de ella tiene rango constitucional. No obstante, la restricción de falta de liderazgo en el tema hídrico hace que toda esa normativa se encuentra dispersa y más bien exista duplicidad en la toma de decisiones.

Otro incentivo importante es la imagen ambiental que tiene el país y la suscripción de todos los compromisos que en materia ambiental y específicamente de agua ha adquirido y ratificado el país; sin embargo, la restricción es que la forma en que se ha llevado a la práctica no ha superado la formalidad de solo generar instrumentos que se presentan como avances significativos pero que en la práctica no lo son.

Dentro de las restricciones más significativas para la gobernanza del agua en el país se encontró además la dispersión de información sobre el recurso hídrico y el agua en el país, la falta de investigación y desarrollo (I+D), la visión cortoplacista, la cultura del agua, la ausencia de liderazgo político en el tema, la confusión conceptual y el no reconocimiento del valor económico y futuro del agua.

De este conjunto de factores que incentivan (si se gestionan bien) o restringen la gobernanza del agua, el balance es a favor de las restricciones. La investigación permitió identificar cuáles eran los incentivos clave para una efectiva gobernanza del agua: liderazgo político, articulación y coordinación institucional, existencia de información para toma de decisiones, participación civil, investigación e innovación, cumplir con los acuerdos internacionales, planificación de largo plazo y una cultura hídrica.

El estado actual de cada uno de estos incentivos evidenció que la mayoría son deficitarios por lo cual los arreglos institucionales para la gobernanza del agua en el país no funcionan de la manera que se requiera para garantizar el acceso al agua en cantidad y calidad para las futuras generaciones.

VI

Las manifestaciones organizativas, a modo de arreglos institucionales analizados bajo el marco IAD de Ostrom, permitieron evidenciar que en el país la participación real de la población en la gobernanza del agua es la mínima.

En general, los arreglos institucionales analizados aportan evidencias de que en Costa Rica prevalece un control importante del Estado sobre las manifestaciones organizativas asociadas con la gestión del agua.

El principal arreglo institucional que se estudió en la investigación fueron los organismos de cuenca; básicamente por los compromisos adquiridos por el país en gestión de cuencas y la relevancia que tienen estos arreglos institucionales en otros países. La evidencia muestra que los únicos dos organismos de esta naturaleza que existen en el país no funcionan como espacios institucionales para la toma de decisiones sobre el agua y el recurso hídrico a nivel de cuenca.

Un arreglo institucional que destacó por ser en donde se encontraron las mejores condiciones para fomentar una gobernanza del agua bajo los criterios de la acción colectiva fueron las Sociedades de Usuarios del Agua que establecen una participación auto organizada de los usuarios y un Estado que otorga una concesión de agua, la supervisa y renueva.

Finalmente, en relación con las Asadas y el DRAT, distan mucho de ser manifestaciones de arreglos institucionales de acción colectiva para la gobernanza del agua pues prevalece el control casi absoluto del Estado en la toma de decisiones.

Recomendaciones

I: La gobernanza del agua debe ser una responsabilidad compartida

La gobernanza de un recurso de uso común, un bien de uso y de un servicio del agua en Costa Rica debe ser coherente con la imagen de Costa Rica reconocida mundialmente por su gestión ambiental, por su imagen de ser un país “verde”, por ser pionero en la creación de un mecanismo de reforestación denominado “pago de servicios ambientales” que le permitió una recuperación boscosa sin parangón en el mundo, pasando de un 26% del territorio nacional en 1980 a un 52% en el 2010.

Pero esa gobernanza del agua no es una acción que corresponde únicamente al Estado, aunque estos deben ejercer un liderazgo efectivo garantizando justicia, equidad, transparencia y sostenibilidad en el disfrute de este bien y la conservación del recurso; especialmente para un caso como el de Costa Rica en donde el acceso al agua se ha convertido en un derecho humano tutelado por la Constitución Política. A futuro, en un escenario de escasez relativa o absoluta del agua, la labor coordinada por el Estado, bajo un conjunto de reglas de juego compartidas con la empresa privada, la sociedad civil, las municipalidades y las universidades será indispensable.

Esto revela la importancia de que el marco jurídico que finalmente se apruebe en el país no se base en una centralización de la gobernanza del agua en el Estado; sino que por el contrario se una ley coherente con los compromisos que ha adquirido el país en términos participación de los demás actores sociales relacionados y un enfoque territorial de gobernanza sistémica.

II: La gobernanza del agua debe concebirse de manera prospectiva

La condición de este recurso en un escenario futuro de afectación por el cambio climático podría generar la presencia de “cisnes negros” como desplazados climáticos o crisis de escasez como la vivida por Ciudad del Cabo. Esto hace necesaria la reflexión sobre futuros posibles o “futuribles”, como los llamó Jouvenel, que den pautas para una mejor gestión de la incertidumbre asociada al agua del futuro mediante la toma de las más claras decisiones en el presente.

La ausencia de este enfoque prospectivo para el diseño de las políticas públicas y la aprobación de las leyes en el país hace suponer que estamos proyectando a futuro los errores que se han cometido en el pasado y que se están generando políticas y leyes para un país que seguirá teniendo abundancia de agua y sin conflictos sociales significativos por acceso a ese bien.

Es momento que el Mideplán de un viraje significativo en las metodologías de formulación de políticas públicas en el país que promueve como ente que dirige la planificación. Por su parte, el Congreso también requiere recibir asesoría y formación para que las leyes que se aprueben y comprometan el uso de recursos de uso común como agua, pesca, biodiversidad, bosques, mares, entre otros, apliquen la prospectiva y se reflexione sobre el futuro, garantizando a las generaciones futuras seguridad de disfrute.

III: La gobernanza del agua debe ser territorial

No podría decirse que haya experiencias en otros países de una aplicación modelo y vitrina de gobernanza del agua para el mundo; sin embargo, existen experiencias en diferentes ámbitos de la gobernanza que deberían ser consideradas a modo de puntos fuertes.

Una de esas experiencias, bien y ampliamente documentadas por la Dra. Ostrom se refieren a la gobernanza policéntrica de los recursos de uso común. La Premio Nobel de Economía demostró como los escalamientos territoriales, con reglas de juego bien definidas desde el Estado como garante de la equidad en el acceso de todas las personas, funcionan mejor que los Estados, en donde todas las decisiones y acciones se encuentran centralizadas.

Costa Rica debe apostar a crear las condiciones jurídicas, organizativas y culturales para que las comunidades participen de una manera más activa en la gestión del agua; y superar el enfoque de que le corresponde al Estado resolver todos los problemas asociados con el agua.

Las experiencias policéntricas en donde las comunidades ponen reglas de juego para el buen uso, la vigilancia, la protección del agua; de acuerdo con los estudios de Ostrom no solo hicieron mejorar la cultura alrededor del bien; sino que significaron un alivio significativo para la presión que recibía el Estado.

El país debe fortalecer la organización escalar del Estado y también entrar en el ámbito de la coparticipación en la formulación de políticas públicas y creación de valor público.

IV: La gobernanza del agua debe agregar la acción colectiva

Aunque fue un tanto retador hacer un análisis de la gobernanza del agua en un país tan centralizado como Costa Rica, la investigación da luces del funcionamiento de organizaciones de acción colectiva, que bien trabajadas serán una garantía para la gestión del agua en el futuro.

Las SUA, como la manifestación más cercana a una IAC en el tema del agua en el país, no solo debe constituirse para poder acceder a una concesión de agua para el desarrollo de un proyecto productivo con riego. Las SUA deben recibir capacitación en temas de democracia participativa y organización ya que ellas se ponen sus reglas de funcionamiento y adquieren el compromiso de cumplirlas.

En el caso de los organismos de cuenca estudiados en el país, aunque estén muy lejos de ser los modelos que funcionan en países como Uruguay y Colombia, adquieran una importancia esencial en el manejo de una visión de meso de la gobernanza; no como ejecutores tipo SUA, pero si apoyando y participando en la definición de las políticas públicas territoriales relacionadas con la cuenca.

En el caso de las Asadas y los acueductos comunales, su actividad es fundamental en el marco de una gestión policéntrica y por ello deben pasar de ser solo un operador de servicios con problemas de sostenibilidad en muchos casos, a ser un aliado en la toma de decisiones del ICAA.

V: La gobernanza del agua requiere mejorar nuestra educación

Hay una base fundamental en el funcionamiento efectivo de la gobernanza del agua y está asociada con la educación y la cultura de la sociedad costarricense; que han manifestado diferentes analistas resulta en un país muy alfabetizado, pero poco educado.

El uso abusivo del agua, las fugas en las tuberías como parte del paisaje que ya casi no alarma a nadie, la contaminación de los ríos y quebradas, el uso de plaguicidas en cultivos,

el robo de agua, entre otras cosas, son evidencia de que hay muchas cosas que no son responsabilidad de la institucionalidad pública sino de la población.

No existe Estado que pueda controlar el ejercicio privado de las actividades de toda la población y ello lleva a la necesidad de fortalecer la educación que se recibe en el país. Una educación relacionada con valores como el respeto de la naturaleza, la protección y el cuidado del agua, el ahorro, la solidaridad y fundamentalmente el pensamiento en el futuro y las condiciones que se le legarán a las generaciones venideras.

Este nuevo modelo educativo sin duda será empujado por un planeta que se apresta a empezar a sentir de manera más severa los efectos del cambio climático; y en especial la afectación sobre el agua.

VI: La gobernanza del agua debe sumar la innovación y la tecnología

En la gestión del agua a futuro, la tecnología aparece como un gran aliado para maximizar las capacidades humanas y mejorar las prácticas en todos los campos de desempeño de la sociedad.

Por ejemplo, la aplicación de la tecnología para el reúso del agua, las mejoras en las prácticas productivas para disminuir el consumo excesivo, la gestión más eficiente de los servicios de agua por parte de los distintos operadores, las posibilidades de desalinización, las grandes obras para el trasvase de aguas de una cuenca de alta abundancia de agua a otra de escasez, entre otros; son ya prácticas que se dan en muchos países, aunque en Costa Rica se conversan de manera incipiente.

Para avanzar en este tema, el país debe apostar por generar más investigación y desarrollo (I+D). De acuerdo con datos del Micit consignados en esta investigación, la inversión que hace Costa Rica en I+D es menor al 1% del PIB, lo cual está muy lejos de ser lo que caracteriza a los países más avanzados en desarrollo humano.

Datos consignados también en esta investigación, indican que hay una correlación positiva entre I+D y desarrollo humano; pero que también hay una correlación positiva entre calidad del agua y la salud que es uno de los pilares del desarrollo humano. Esto quiere decir que, si se invierte en mejorar la tecnología y la innovación en el tema hídrico, se estará invirtiendo en mejor desarrollo humano.

Referencias Bibliográficas

- Abarca-Rodríguez, Allan (2013). *Técnicas cualitativas de investigación*. 1.ed.,1. reimp; San José, Costa Rica; Editorial UCR.
- Alpizar-Rodríguez, Felipe (2013). *¿Democracia Ecológica? Las instituciones, la participación política y las contiendas por el agua en Costa Rica (1821-2010)*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Alvarado-Rojas, Douglas (2013). *Síntesis histórica de los recursos hídricos en Costa Rica – investigación-*. Minae-Dirección de Aguas, San José, Costa Rica.
- Aponte-Figueroa, Gloria y otros (2012). *Método DELPHI: aplicaciones y posibilidades en la gestión prospectiva de la investigación y desarrollo*. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. XVIII, núm. 1, enero-julio, 2012, pp. 41-52, Universidad Central de Venezuela.
- Aquatella, Jean y Bárcena, Alicia (2005). *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*. CEPAL, GTZ, OneWorld.
- Avina (2011). *Modelos de gobernabilidad democrática para el acceso al agua en América Latina*.
- Ballestero, M y Lee Tania (2017). *El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en Costa Rica: El caso de la cuenca alta del río Reventazón*. CEPAL, Unión Europea, GIZ.
- Ballestero, Maureen y otros (2005). *Administración del agua en América Latina y el Caribe: situación actual y perspectivas*. SERIES 90, CEPAL.
- Ballestero-Vargas, Maureen (2013). *Agenda del Agua de Costa Rica*.
- Banco Mundial (2013). *Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua*. Gobierno de Chile.
- Barkin, David (2006). *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*. México, Universidad de Guadalajara.
- Berdegú, Julio A., Bebbington, Anthony y Escobal, Javier (2015). *Conceptualizando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: Estructuras, Instituciones y*

Coaliciones. Serie documento de trabajo N° 164. Grupo de trabajo: Cohesión Territorial para el Desarrollo. Programa: Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP.

- Blanco, I. y Gomá, R. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. ARIEL, Barcelona.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunill-Grau, Nuria (1998). *Entre el Estado y el Mercado: Lo Público no Estatal*. Paidós.
- Brower-Beltramin, Jorge (2015). *Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*. Revista Venezolana de Gerencia, Año 20, No. 72.
- Caballero Míguez, Gonzalo (2007). *Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación RIPS*. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 6, núm. 2, pp. 9-27 Universidad de Santiago de Compostela, España
- Caballero, Gonzalo y Dolores-Garza, María (s.f.). *Los Fundamentos de la Nueva Economía Institucional hacia la economía de los Recursos Naturales: Comunes, Instituciones, Gobernanza y Cambio Institucional*. Universidad de Vigo. Recuperado de <https://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/88.pdf>.
- Calvo-Drago, Jorge D. (2005). *El Enfoque Territorial En Las Políticas Públicas*. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública
- Caravaguias, Carolina (2010). Compendio de legislación ambiental 2010. Programa de USAID de Excelencia Ambiental y Laboral para CAFTA-DR. Costa Rica.
- Cárdenas, Juan Camilo; Ostrom, Elinor (2004). *¿Qué traen las personas al juego? Experimentos de campo sobre la cooperación en los recursos de uso común*. Desarrollo y Sociedad, núm. 54, septiembre, 2004, pp. 87-132 Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia Rev.
- Cárdenas-Campo, Juan Camilo (2009). *Dilemas de lo colectivo: instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Castro, Rolando (2007). *La gestión del recurso hídrico*. Revista Biocenosis/Vol.20 (1-2).
- Castro-M., José Esteban y otros (2004). *Ciudadanía y Gobernabilidad en México: El caso de la Conflictividad y la Participación Social en Torno a la Gestión del Agua*.

- Castro-M., José Esteban y otros (2005). *Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica*. CUADERNOS DEL CENDES AÑO 22. N° 59.
- Cavadias, Emis (2001). *El Nuevo Institucionalismo en América Latina. Ciencias de Gobierno, julio-diciembre, año 5, número 10*. IZEPES. Gobernación del Estado de Zulia, Venezuela.
- Cazorla-Clarisó, Xavier (2003). *Conflictos en el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos: la Crisis de la Gobernabilidad y los Usuarios del Agua*.
- CEDARENA (2009). *Aportes para la discusión sobre el Derecho Humano de acceso al agua en Costa Rica*. Programa de Gestión Integrada del Recurso Hídrico.
- Cendejas-Guizar, J. y Merino-Pérez, L. (2016). *Acción colectiva en la construcción social de la paz y la seguridad. La paz y la seguridad como bienes comunes*. Revista Cultura y Representaciones Sociales, Año 10, N° 20, México.
- Chávez-Salas, Jorge Mario (2005). *Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo del Perú*. GTZ, CEPAL: SERIE 116: medio ambiente y desarrollo. Santiago, Chile.
- Comisión Interinstitucional de Microcuencas de Heredia (2005). *Proyecto para la delimitación de zonas de protección acuífera en las micro cuencas de los ríos Ciruelas, Segundo, Bermúdez, Tibás y Pará*. Heredia, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2007). *INFORME No. DFOE-PGA-42/2007*: Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae).
- Contraloría General de la República (2014). *INFORME No. DFOE-AE-IF-03/2014*: Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la suficiencia de los mecanismos implementados por el Estado para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico.
- Contraloría General de la República (2015). Informe de la Auditoría de Carácter Especial acerca de la Razonabilidad de las acciones del Senara para brindar soluciones de riego y drenaje a las regiones del país expuestas a eventos climáticos extremos. Informe Nro. DFOE-AE-IF-08-2015. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía.

- Cook, T.D y Reichardt, Ch. S. (1997). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Tercera edición, Morata, México.
- Cruickshank, Clinton (2013). *El método del buen gobierno: un camino de éxito en el arte de gobernar*. EUNED, San José, C.R.
- Cruz-Rubio, Cesar Nicandro (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación doctoral del autor. Un acercamiento previo [Cruz-Rubio, 2009 #16784] relacionado con el modelo de legitimación y dinámica política propuesto. Ha sido publicado en la Revista Gestión de lo Público, 2009.
- Cunill-Grau, Nuria (2004). *La Democratización de la Administración Pública: Los Mitos a Vencer*. CLAD
- Cunill-Grau, Nuria (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. CLAD.
- Cunill-Grau, Nuria y otros (2011). *Gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud. Un análisis a partir del caso chileno*. Salud Colectiva, vol. 7, núm. 1, enero-abril.
- De la Fuente, Rosa y Fernández, Johanna (2011). *La cooperación descentralizada para el desarrollo: retos de su coordinación en terreno RIPS*. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 10, núm. 1, 2011, pp. 17-29, Universidad de Santiago de Compostela España.
- Del Moral-Ituarte, Leandro (2009). *Nuevas Tendencias en Gestión del Agua, Ordenación del Territorio e Integración de Políticas Sectoriales*. Scripta Nova.
- Dourajanni, Axel (2004). *Análisis de la situación de la creación de Entidades de cuencas en América Latina*. México D.F.
- Dourojeanni, Axel (2001). *Temas relevantes para mejorar la capacidad de gestión del uso múltiple del agua*. CEPAL
- Dourojeanni, Axel (2002). *¿Quién gobierna a quién en la gestión del agua?* CEPAL
- Dourojeanni, Axel (2002). *Dilemas para mejorar la gestión del agua en América Latina y el Caribe*.

- Dourojeanni, Axel (2004). *Si sabemos tanto sobre qué hacer en gestión integrada del agua y cuencas. ¿Por qué no lo podemos hacer? Gestión y políticas en cuencas.*
- Dourojeanni, Axel (2013) La GIRH: una meta elusiva en América Latina Blog Smart Water Magazine
- Dourojeanni, Axel y Jouravlev, Andrei (2002). *Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe.* SERIES 51, CEPAL, Santiago, Chile.
- Dourojeanni, Axel, Jouravlev, Andrei y Chávez, Guillermo (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica.* SERIES 47, CEPAL.
- Dowbor, Ladislaw; Esteves Rodrigues, Arlindo (2018). *Reapropiaciones de los bienes comunes: miradas críticas en torno a la gobernanza hídrica.* Rupturas 8(2), Costa Rica, Jul-Dic 2018. ISSN 2215-2466. pp 33-57.
- Gallardo-Martínez, Helio (2001). *Elementos de investigación académica.* –19 reimp. De la 1. Ed.—San José, C.R. EUNED.
- García, D y Chacón, V (2018) *¿...y para cuándo los bienes públicos? Democracia, Desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana.* Fundación DEMUCA y AECID, Guatemala.
- Gascó-Hernández, Mila (2001). *Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?* Revista CLAD Reforma y Democracia. Caracas.
- Gentes, Ingo (2000). *Gobernanza, gobernabilidad e institucionalidad para la gestión de cuencas: estado del arte.* Costa Rica, CATIE.
- Gómez-Gómez, Fredy Arizmendy (2012). *Un modelo para el diseño de las políticas públicas nacionales de Chile; tesis para optar al título de magister en gestión y políticas públicas.* Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemática. Departamento de Ingeniería Industrial.
- Gómez Santiz, F y Guerrero García-Rojas, H. (2014). *El análisis institucional en el campo de la gestión de los recursos naturales: Bienes comunes e instituciones.* Facultad de Economía, UMSNH, México.

- Guerrero-de León, Aída Alejandra y otros (2010). *Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro*. Universidad de Guadalajara
- GWP (2011). Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: *Hacia una gestión integrada. Unión Europea, Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central, BCIE, GWP Central América, Tegucigalpa, Honduras*.
- GWP Centroamérica (2013). *Las cuencas compartidas y la cooperación indispensable*. Entre Aguas. Volumen 1/3 Editorial Salvador Montenegro.
- GWP Sur América, Fondo Peruano del Agua Sociedad Geográfica de Lima (2011). Cartilla Técnica: *Contribuyendo al desarrollo de una Cultura del Agua y la Gestión Integral del Recurso Hídrico*". Lima.
- Hantke-Domas, Michael (2011). *Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*. CEPAL.
- Hernández-Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Carlos; Baptista-Lucio, Pilar (2010). *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. McGRAW-Hill/Interamericana Editores, S.A. México.
- Hernández-Ulate, Aurora (2009). *Gobernabilidad e instituciones en las Cuencas Transfronterizas de América Central y México*. 1. ed. FLACSO.
- Hess, Charlotte (2008). *Mapping the New Commons Available at SSRN*: <https://ssrn.com/abstract=1356835> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1356835>.
- Hintze, Jorge (2005). *¿Es posible medir el valor público?* Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Hufty, Marc (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza*. In Hubert Mazurek (éd.) "Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina". La Paz, IFEA-IRD.
- Info-acueductos-UCR (2019). Recuperado de <https://www.infoacueductos.producr.ac.cr/tecnico/redes-distribucion-agua->

potable/recomendaciones-para-mejorar-el-funcionamiento-acueducto/problemas-frecuentes-acueductos.

Ingelmo, Mariana (2012). *Desafíos de la coordinación institucional: aprendizajes a partir de la experiencia de política de modernización estatal*. CLAD.

Isuani, Fernando (s.f.). *Redes organizacionales y la complejidad de la acción conjunta. Aportes teóricos para la gestión de cuencas hídricas*. REVISTA DE ESTUDIOS ORGANIZACIONALES de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/Indice%20alfabetico/archivos/Para%20Publicaciones/OTROS/OTROS/REVISTA%20DE%20ESTUDIOS%20ORGANIZACIONALES%20de%20la%20facultad%20de%20ciencias%20economicas%20de%20la%20universidad%20de%20buenos%20aires/REO%20con%20caratulas.pdf>

Jordana, Jacint (1995). *El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?* GAPP N°3, mayo-agosto.

Jouravlev, Andrei (2001). *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. SERIES 27, CEPAL.

Jouravlev, Andrei (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. SERIES, CEPAL.

Juan, S. y Roussos, A. (2010). Departamento de Investigaciones. Área de Psicología Clínica Serie Métodos de Psicología Clínica N° 9: *El focus group como técnica de investigación cualitativa Cuaderno de Trabajo N° 254*. Universidad de Belgrano.

Klijn, E. (1998). *Policy Networks: An Overview*. In Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London Carimán, Braulio (2010) *Gobernanza, Redes y Políticas Públicas*. Universidad de Santiago de Chile. Políticas Públicas 2010.indd 19.

Landa, Rosalva y otros (2008). *Agua y clima: elementos para la adaptación al cambio climático*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. UNAM, México.

Lechner, Norberth (1997). *Tres formas de coordinación social*. Un esquema. Revista N° 61 CEPAL.

- Lechner, Norberth; Millán, René y Valdés-Ugalde, Francisco (1999). *Reforma del Estado y Coordinación Social*.
- Lerda, Juan Carlos y otros (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de la política fiscal y ambiental)*. SERIES 76, CEPAL, GTZ.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Serie Administración General. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.
- López-González, Wilmer Orlando (2013). *El estudio de casos: una vertiente para la investigación educativa*. Educere, vol. 17, núm. 56, enero-abril; pp. 139-144. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.
- López-Ramírez, A. (2007). *Cuencas internacionales como sistemas de seguridad compleja*. 1ª. Edición, Heredia, Costa Rica, EUNA.
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Nueva edición. Segunda edición. Editorial Siglo XXI, España.
- Mann, Michael (2006). *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 noviembre, UAM-AEDRI
- Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario. (Org.). (2006). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, v., p. 71-102.
- Marín-Aranguren, Margarita (2006). *La sociedad civil en el proceso de toma de decisiones*. Revista OPOERA N°6, Universidad del Externado. Colombia.
- Martínez-Nogueira, Roberto (2010). *La coherencia y la coordinación de políticas públicas*. Aspectos conceptuales y experiencias. Argentina.
- Mascareño, Aldo (2010). *Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno*. Revista Cepal 101, agosto 2010.
- Mayntz, Renate (1998). *New challenges to governance theory*. Recuperado de: <http://www.ive.it/RSC/Mayntz.htm>.

- Mayntz, Renate (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (oct. 2001). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Mazzalay, Victor Hugo (2012). *Coordinación política y heterarquías efectivas en procesos de re-escalamiento institucional subnacional. El caso de la Provincia de Córdoba, Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- Meza y McPhee (2009). *Revisión del estado del arte en la gestión integrada de cuencas y sus lecciones respecto a la implementación de la estrategia nacional de gestión integrada de cuencas*. Sociedad Chilena de Ingeniería Hidráulica.
- Meza-Urías, Jaqueline Esperanza (2004). *La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004
- Minae (2004). *Primera etapa del plan de manejo integral del recurso hídrico: la estrategia nacional para el MIRH*. Documentos para discusión.
- Minae (2005). Política Hídrica Nacional (PHN); Costa Rica.
- Mintzberg, H. (1987). *The Power Game and the Players*. En J. M. Shafritz y J. S. Ott, *Classics of Organization Theory*, Chicago: The Dorsey Press, pp. 364-371.
- Molano-Aponte, Diego Andrés, Franco, Juan Pablo (2006). *La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática*.
- Mora-Nawrath, Hector (2004). *Criterios de validez y triangulación en la investigación social “cualitativa”: una aproximación desde el paradigma naturalista*. Escuela de Antropología, Universidad Católica de Temuco.
- Moyado-Estrada, Francisco (2014). *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México

- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. PAIDÓS, tramas sociales, Argentina.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Trad. De Agustín Barcena. México: FCE.
- OCDE (2012). *Gobernabilidad del agua en América Latina y el Caribe: un enfoque multinivel*. Ediciones OCDE.
- OECD (2017), *Water Charges in Brazil: The Ways Forward*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.
- Ordoñez, J. (2013). *¿Cómo pasar de políticas de gobierno a políticas de Estado en América Central?* 1 ed. San José, Costa Rica: Asociación Instituto Centroamericano de Gobernabilidad.
- Ostrom, Elinor (2000). Tomado de Susan Hanna y Mohan Munasinghe (eds.), 1995. *Property Rights and the Environment. Social and Ecological Issues. The Beijer International Institute y the World Bank*. Washington, EUA. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez publicada en Gaceta Ecológica 54, (2000). Recuperado de: <http://www.ine.gob.mx>.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Trad. y rev. tec. de Leticia Merino Pérez---1ª ed---México: FCE, UNAM.
- Ostrom, Elinor (2007). *An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. Theories of the Policy Process, Paul Sabatier Editor. Westview Press.
- Ostrom, Elinor (2011). *Background on the Institutional. Analysis and Development Framework*. psj_394 7.28. The Policy Studies Journal, Vol. 39, No. 1, 2011.
- Ostrom, Elinor (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Trad. y rev. tec. de Leticia Merino Pérez---2ª ed---México: FCE, UNAM.

- Pacheco-Vega, Raúl (2004). *Arreglos institucionales dentro de la Cuenca Lerma-Chapala: Una visión desde la política ambiental*. Santiago, Chile.
- Parada, Jairo (2003). *Economía institucional original y la nueva economía institucional: semejanzas y diferencias*. Revista de Economía Institucional, vol. 5, N°8, primer semestre.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Traducción. Primera edición. Barcelona.
- Pnuma (s.e.). *¿Por qué trabajar con enfoque de cuencas y microcuencas? Manual de Manejo de Cuencas*. Módulo N° 2. World Vision.
<http://www.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Capacitacion%20cuencas/Modulo2.pdf>
- Pollitt, Christopher (2002). *Reforma de la Administración Pública: Conocimientos Confiables y Experiencia Internacional*. Documento de apoyo a la presentación ante el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de Londres del 2 al 3 de diciembre de 2002. Este acontecimiento fue apoyado por el Comité de Coordinación de la OCDE para las Relaciones con los no Miembros (CCNM) y la Dirección de la OCDE para el Gobierno Público y el Desarrollo Territorial (GOV, por sus siglas en inglés).
- Powel, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE, UNAM y Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013). *Decimonoveno Informe del Estado de la Nación*. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Ramió, Carles (s.f.). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Recuperado de:
<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf>
- Ramírez, Juan Carlos (2007). *La coordinación de las políticas sociales*. En SERIES Seminarios y Conferencias n°49, CEPAL, Santiago, Chile.
- Ramírez, Juan Carlos y Peñaloza, María (2006). *La coordinación de las políticas sociales: elementos e institucionalidad*. En reunión de expertos Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. CEPAL, Santiago, Chile.

- Ramos-G., José Luis (1998). *Economía Institucional y Gestión de Recursos Naturales. La Gestión del Agua en España: Un Análisis Institucional Comparado*. Universidad Complutense de Madrid
- Repetto, Fabián (2010). *La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Biblioteca Virtual TOP.
- Repetto, Fabián (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC
- Rodríguez-Sosa, Jorge (2005). *La Investigación Acción Educativa: ¿Qué es? ¿Para qué se usa?* DOXA, Lima, Perú.
- Rojas, Franz. (2010). *Alternativa al isomorfismo institucional: Enfoque neo-público para las empresas de agua y saneamiento*. Perú-GIZ.
- Rojas, Franz. (2014). *Propuesta de Gestión Integrada del Recurso Hídrico para las Cuencas Arenal, Tempisque y Bebedero y de administración para la presa/embalse multiuso en el río Piedras*. Mideplán-GIZ.
- Roth, André-Noël. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Ruiz, Sergio Antonio y Gentes, George (2008). *Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 85.
- Samper-K., Mario (2011). *Desarrollo rural territorial: sus alcances*. ECADERT.
- Sartori, Giovanni (2011). *Cómo hacer Ciencia Política*. Grupo Editorial España, TAURUS.
- Selznick, P (1987). *Foundations of the theory of organization*. en Shafritz, J. M., y Ott, J. S., 1987, *Classics of Organization Theory*, Chicago: Dorsey Press, pp. 119-131.
- SENAGUA (2015). *Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua y su Reglamento*. Secretaría del Agua, Ecuador.

- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián, Echeverri, Rafael, Portilla, Melania (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José, C.R.: IICA.
- Serra, Albert (2005). *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. Revista CLAD Reforma y Democracia N°32. Caracas.
- Solanes y Jouravlev (2005). *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe*. CEPAL, SERIES 101, Santiago, Chile.
- Solanes, Miguel (1998). *Manejo integrado del recurso agua con la perspectiva de los principios de Dublín*. Revista de la CEPAL N° 64.
- Solanes, Miguel (2002). *Agua y gobernabilidad. Un no a las simplificaciones*. GWP.
- Solanes, Miguel y González-Villarreal, Fernando (1996). *Los Principios de Dublín Reflejados en una Evaluación Comparativa de Ordenamientos Institucionales y Legales para una Gestión Integrada del Agua*. GWP.
- Stiglitz, J (2007). *La economía del sector público*. Segunda edición. Antoni Bosh, editor. S.A.
- Suárez-Serrano, A; Morera-Beita, C y Blanco-Peña. K. (2015). *Gestión de cuencas hidrográficas: experiencias y perspectivas desde la UNA*. 1ed. Heredia, CR; EUNA.
- Subirats, J (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. INAP, Madrid, España.
- Transparencia Internacional y Water Integrity Network (2008). *Informe Global de la Corrupción del 2008: La corrupción en el sector agua*. Cambridge University.
- UICN (2009). *Gobernanza de aguas compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales*. Grettel Aguilar Rojas y Alejandro Iza. Gland, Suiza.
- UNAM (s.f.). *El concepto de gobernanza*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Unesco (2014). Recuperado de: http://webworld.unesco.org/water/wwap/facts_figures/valorar_agua.shtml.
- Unisdr (2015). *Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, Suiza.

- Universidad Cooperativa de Colombia (2018). *Gobernanza de la Gestión del agua en Colombia. Estudios de casos. Intervención de los actores en la prestación del servicio de agua en la Vereda de Furatena Municipio de Utica, Cundinamarca*. Investigación realizada por Vélez, D, Ralph Castillo, R y Dr. Ramírez, E. Bogotá, Colombia.
- Universidad de Arizona y Catie (2013). *Informe del Proyecto: Hacia el manejo sostenible de los recursos hídricos en Guanacaste, Costa Rica*. Nicoya, C.R.
- UN Water (2015). *Informe de las Naciones Unidas sobre los Recursos Hídricos en el Mundo 2015*. Resumen Ejecutivo. Unesco.
- Van-Hofwegen, Paul J.M. y Jaspers, Frank G.W. (2000). *Marco analítico para el manejo integrado de recursos hídricos: Lineamientos para la evaluación de marcos institucionales*. BID.
- Vargas Alfaro, Leiner (2017). *Más democracia para mejores mercados: la economía política de la regulación en los sectores de infraestructura pública de Costa Rica / Leiner Vargas Alfaro*. – San José, C.R.: ICAP, 2017. 179 p.
- Vargas-Céspedes, Jean-Paul (2014). *Gobernanza parlamentaria: factores político-institucionales en la función legislativa: Guatemala y Costa Rica*. 1 ed. San José, UCR-Cicap.
- Vélez-Cuartas, Gabriel (2008). *Análisis de Redes Sociales y teoría interorganizacional aplicados al desarrollo local-regional*. Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales. Agosto de 2007, La Plata, Argentina. Univ. Nacional de La Plata.
- Vidal de la Rosa, Godofredo (2009). *The Commons y Elinor Ostrom*. Sociológica, año 24, número 71, pp. 185-194; septiembre-diciembre de 2009.
- Vom Hau; Matthias (2008). *El poder infraestructural del Estado y el Nacionalismo: Lecciones comparativas de México y Argentina*. Springer Science, Business Media.
- Von-Haldenwang, Christian (2005). *Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina*. REVISTA DE LA CEPAL 85 • ABRIL 2005.
- WWAP (2009). *Integrated Water Resources Management in Action*. DHI WaterPolicy, PNUMA-DHI Centro para el Agua y el Medio Ambiente.

- WWF (2005). *Los mercados de aguas y la conservación del medio ambiente: oportunidades y retos para su implantación en España*. WWF/Madrid.
- WWF (2012). *Agenda del Agua de las Américas: Metas soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*. Marseille, France.
- WWF (2012). *Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos*. Documento de posicionamiento: Meta 2.1 y 2.2. Marseille, France.
- Yin, Robert K. (1984). *Case study research: design and methods, applied social research methods series*. Newbury Park, C.A. Sage.
- Zamudio-Rodríguez, Carmen (2012). *Gobernabilidad sobre el recurso hídrico en Colombia: entre avances y retos*. Revista Gestión y Ambiente.
- Zurbriggen, Cristina (2005). *Competitividad y transformación estatal: ¿Eficacia o legitimidad democrática? Una tensión no resuelta*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.
- Zurbriggen, Cristina (2006). *El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas*. Paraguay.