

ALPÍZAR, F. (2014). EL PODER, LAS INSTITUCIONES Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN COSTA RICA (1821-2010). SAN JOSÉ, COSTA RICA: EDITORIAL ARLEKIN.

PRESENTACIÓN

Este libro es parte aguas no solo para el estudio de la gestión del agua sino también en términos de la estrategia metodológica para estudiar el Estado, su institucionalidad y su relación con la sociedad civil en Costa Rica. Es un estudio politológico en tanto que se propone utilizar la gestión del agua para analizar el ejercicio del poder de los principales actores políticos en el país, sus formas de intermediación de intereses y participación política.

El autor no escogió solo un tema con el que tenía una afinidad personal, fundamental si se quiere realizar una investigación de este alcance, sino también escogió un tema de gran relevancia nacional: el tema de la gestión del agua estuvo, está y estará en el centro del debate sobre el tipo de desarrollo y el tipo de democracia que se quiere dar Costa Rica como sociedad.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro se estructura en dos partes: la primera con tres capítulos, en los que se trata la institucionalidad y la gestión del agua en Costa Rica (1821-2010). El capítulo 1 sobre gestión del agua y transformaciones sociopolíticas en la historia de Costa Rica (1821-1982); el capítulo 2, sobre las instituciones del agua en la época reciente (1982-2010); y el capítulo 3, en el que hace un balance de la gestión del agua.

La segunda parte está orientada al análisis de la participación ciudadana y lo que el autor denomina las contiendas políticas por el agua en Costa Rica y que incluye el capítulo 4, sobre la participación política en la gestión del agua en Costa Rica y el capítulo 5, relacionado con la participación y contienda política por la reforma del marco legal del recurso hídrico. Finalmente, en el apartado de las conclusiones, el autor no solo recoge la síntesis de los principales puntos desarrollados en los capítulos sino también profundiza la discusión sobre democracia deliberativa y democracia ecológica.

LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA VISTA DESDE LA LARGA DURACIÓN

Es un trabajo que tiene ecos *braudelianos* en tanto que para responder sus preguntas, sobre todo para explorar esa relación compleja entre poder y gestión del agua, el investigador lo hace desde una perspectiva de la *longue durée*, llevándonos al origen mismo del Estado. Es decir, el libro explora casi 200 años de esa relación. Para ello hace una revisión de fuentes primarias y secundarias.

Con ello, el autor logra construir una historia de la forma en que el incipiente Estado costarricense empieza a ordenar el territorio. En ese proceso de estructuración territorial tiene un importante impacto los cambios tecnológicos en la producción (por ejemplo, se analiza el impacto de la electrificación, que hasta el presente es una de las actividades que mayor impacto tiene en el uso y gestión del agua), de la transformación económica del país, del tema de la salubridad, de la vigencia temprana del principio del que contamina paga y de las relaciones de poder: el texto analiza quién accede al recurso hídrico, quién puede usufructuar del agua en sus distintos usos, y quién no. Es decir, las relaciones de poder a lo largo de la historia vistas por el prisma de la gestión del agua.

En esta parte del texto, el autor está desarrollando la historia del desarrollo del poder infraestructural del Estado de la mano del acceso al agua potable, el tema hidráulico y luego la generación de electricidad, la concesión y nacionalización del recurso hídrico y eléctrico y su proceso de enraizamiento gradual y progresivo en toda la geografía nacional.

En esa misma reconstrucción histórica, el autor disecciona discursos sobre el agua y la naturaleza, evidenciando como algunos de ellos tienen larga data. En particular, resulta sumamente provocador el seguimiento que hace sobre el discurso conservacionista, que se estructuró en 1888, sino antes. Este discurso ha estado asociado con la protección del agua. En ello juega un papel importante el campesinado y también científicos extranjeros que, como el suizo Henri Pittier, señalaron la importancia del cuidado de los bosques para garantizar el agua de los ríos.

Sin embargo, también es de larga data el discurso que subordinaba el cuidado del agua y la lucha contra su contaminación al cálculo mercantil. Así, en el siglo XIX los cafetaleros ya argumentaban que ellos producían la riqueza del país y que su actividad era más importante que las denuncias de contaminación. Debate que, *mutatis mutandis*, continúa hasta el día de hoy. En este contexto, el autor destaca como el Estado no siempre cumplía con su obligación de tutelar el agua según lo establecido en la ley que, a lo largo de la historia, ha tendido a establecer que el recurso hídrico para consumo humano es prioridad. Este debate sigue también vigente hoy en día.

El capítulo 2 profundiza los elementos de análisis identificados en el capítulo 1. Analiza en distintos momentos, el papel particular de la gestión del agua partiendo de la premisa ya señalada de que refleja las relaciones de poder pre-valetientes. Además, ofrece una periodización para entender el desarrollo de la institucionalidad que iría gestionando el agua a lo largo de la historia:

- 1821-1870 en la construcción el Estado (59 años)
- 1870-1940. en la construcción del período liberal (70 años)
- 1940-1982 Estado benefactor (42 años)
- 1982-2010 El período actual, neoliberal (28 años)

En este último período (1982-2010), hace una caracterización en términos de tipo de Estado y estilo de desarrollo, realizando una síntesis que evidencian una serie de tendencias en la gestión del agua. En esa línea, estudia con amplio detalle la institucionalidad del agua a partir del análisis de su marco legal e institucional, lo que se puede denominar como la gobernanza del agua (o su ausencia), describiendo de manera exhaustiva la gran dispersión institucional y normativa desarrollada en los 90s, incluyendo la aprobación de una gran cantidad de decretos, que se superponen entre sí.

Aparte de la dispersión institucional y normativa, el autor señala otra tendencia: la mercantilización de algunas instituciones relacionadas con la gestión del agua, o la creación de nuevas entidades que respondían a esta lógica. En 1996 ocurrieron varios cambios institucionales importantes en esa dirección:

Se aprobó La Ley Forestal, se creó la Oficina Nacional Forestal y en materia específica de agua se definió las áreas de recarga acuífera como aquellas donde ocurre infiltración en los acuíferos y cauces de los ríos.

Se creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) por medio de la Ley No. 7593. Con esta ley se consolidó una nueva lógica en la concepción del Estado, abandonando la planificación productiva, la fijación tarifaria como política pública y la intervención directa en los mercados de bienes y servicios básicos y se pasa a un nuevo modelo de Estado regulador de esos servicios y con injerencia indirecta. El autor señala, sobre la terminología de esta ley, que busca armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de servicios públicos de manera que se procure el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de servicios públicos. Ese tipo de lenguaje es consistente con las nuevas concepciones del Estado y la gestión pública que intentan imitar las lógicas de la empresa privada, por lo que en vez de ciudadanos o habitantes de la nación se utilizan palabras como usuario y cliente que pertenecen a los discursos relacionados con el mercado.

La ley No. 7593 pretende equilibrar también criterios de equidad con principios de mercado, por ejemplo al definir el servicio al costo como aquella fijación tarifaria que cubre el costo de prestar el servicio con una retribución competitiva para lograr el adecuado desarrollo de la actividad. El análisis de la Ley parece resaltar la tensión entre la permanencia de criterios de justicia social propios del modelo del Estado de Bienestar con las nuevas variables del modelo de apertura y regulación.

Al final del día, uno de los resultados de esta combinación entre dispersión y mercantilización es que la tutela efectiva de la gestión y protección del agua en sus distintas dimensiones no es efectiva o no se intenta.

Una observación importante de este capítulo es que la institucionalidad ambiental del país es relativamente reciente y fue creada en una época en la que numerosas voces clamaban por una reducción del tamaño del Estado.

Así, la institucionalidad ambiental nació en una década de ajustes estructurales y reforma del Estado y como tal refleja ese período. Por ello, es posible identificar medidas estatistas como la declaración de las aguas como de dominio público y al mismo tiempo se someten servicios públicos como el agua a la regulación mercantilista de la ARESEP.

A pesar de estas aparentes contradicciones, es posible afirmar que en el país se ha asentado como discurso mayoritario un ambientalismo neoliberal que mezcla innovadores tendencias de participación ciudadana con la utilización de instrumentos de mercado para regular el medio ambiente (capitalización de la naturaleza).

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

En el capítulo 3 el libro describe la situación del agua potable y saneamiento en los distintos niveles en Costa Rica en los últimos 10 años, así como el estado del recurso hídrico en términos de su protección. En este caso me detengo rápidamente para indicar algunos hallazgos que quiero destacar.

La situación de cobertura de agua potable del país es muy positiva y ha mejorado sustancialmente en las últimas dos décadas. En 1991, uno de cada dos costarricenses tomaba agua no potable, mientras que en el año 2010 la cobertura de calidad de agua fue de un 89,5%, la más alta de América Latina.

La cobertura de agua potable, sin embargo, no es homogénea en todo el país. La geografía hace diferencia, contrastando la situación de San José donde un 96,7% de su población está con agua potable. Y Limón, con la cobertura más baja del país, con un 86,4% (285.579 personas) y la provincia de Alajuela, donde la co-

bertura es de un 87,2% pero 112.858 personas no reciben agua potable.

También hay importantes disparidades en el acceso al agua en zonas urbanas y rurales, así como la ausencia de una política específica que atienda a los grupos más vulnerables, entre ellos los grupos indígenas, los migrantes y las personas que viven en situación de pobreza extrema.

Además, la clase también pesa. La tenencia de tanques de agua se relaciona con una previsión frente a eventuales desabastecimientos de agua (confiabilidad) o problemas de presión (continuidad) y el cuadro demuestra que los segmentos de clase alta y los medianos empresarios y expertos poseen este tipo de activos a pesar de que usualmente viven en lugares donde el servicio es mejor. Por el contrario, las familias que enfrentan más problemas en el servicio de agua potable, suelen ser aquellas que viven en lugares periféricos asociados con una menor clase social.

En el tema del saneamiento, la situación no es tan positiva como en el acceso al agua potable. La cobertura de alcantarillado en el país ha disminuido en los últimos 10 años y en el 2010 apenas alcanzó un 24,1%. Por el contrario, la utilización del tanque séptico ha ido aumentando y para el último año registró un 72,3% de cobertura.

El alcantarillado en Costa Rica está presente, sobre todo, en las cuatro ciudades de mayor tamaño del Valle Central y algunas otras ciudades de mediano tamaño del país (región Central y Pacífico Central). Los tanques sépticos se utilizan aún más en regiones periféricas como la Región Brunca y la Huetar Norte, zona que tiene, por cierto, los índices de desarrollo humano más bajos del país. Esto quiere decir que la escasa inversión pública en infraestructura de saneamiento se ha concentrado en las ciudades más ricas del país, dejando sin infraestructura sanitaria a las regiones más pobres.

El análisis del autor deja en evidencia que cuando en una zona rural o urbana no existe alcantarillado, el costo de construir la solución de saneamiento recae sobre el presupuesto familiar. Cuando se trata de las viviendas de familias con menores ingresos, ese mismo costo puede representar una proporción importante del presupuesto familiar. Por ello es posible argumentar que Costa Rica ha seguido una política de saneamiento regresiva e injusta en términos económicos, pues favorece a los sectores económicos más fuertes y perjudica a los más pobres.

El panorama respecto del alcantarillado es igualmente desalentador pues en el 2010 únicamente el 3,6% de las aguas servidas por medio de alcantarillado (24,5% del total nacional) eran tratadas adecuadamente. El resto (94,4%) va directamente a los ríos sin ningún tipo de tratamiento.

LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO

En lo que respecta a la gestión del recurso hídrico, a pesar de la existencia de una institucionalidad sólida, los importantes logros en materia ambiental y la riqueza hídrica y biológica del país, las aguas de Costa Rica, tanto las superficiales como las subterráneas, se encuentran altamente contaminadas y sobreexplotadas. La situación se vuelve cada vez más crítica, pues la elasticidad que permite la abundancia de recursos deriva en una especie de conformismo y pasividad institucional. La gestión del recurso hídrico es deficitaria y tiene consecuencias graves para el medio ambiente pero sobre todo para los grupos más vulnerables.

Esta sobreexplotación y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas de Costa Rica es producto de factores complejos, entre los cuales destaca el mal manejo de los desechos y las aguas residuales, tanto de parte de los ciudadanos como de parte de las empresas privadas e instituciones públicas. Asimismo, el modelo económico del país es altamente depredador del medio ambiente, al punto de que los frágiles logros en términos de desarrollo ignoran, muy a menudo, el factor ambiental.

Finalmente, señala el libro de manera contundente que en Costa Rica el bienestar económico de corto plazo está por encima de la protección de la naturaleza. En efecto, aunque el Estado cuenta con distintas herramientas legales e institucionales para proteger el medio ambiente y el recurso hídrico, es común que los gobiernos de turno sean omisos o permisivos a la hora de ejercer dichos controles, ya sea por una falta de voluntad política o por presiones de los actores económicos. En suma, las relaciones de poder en Costa Rica producen una dinámica de desprotección del recurso hídrico y con ello ponen en riesgo la disponibilidad futura del agua, necesaria para las actividades productivas y, por supuesto, para la vida misma. Así, el tipo de ejercicio del poder supone un esquema de dominación inter-generacional, pues priva a las generaciones futuras de la satisfacción de sus necesidades. Es decir, en este campo Costa Rica tiene luces y sombras.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS CONTIENDAS DEL AGUA

La segunda parte de este estudio profundiza en la participación ciudadana y las contiendas por el agua ocurridas en Costa Rica en la década del 2000 a 2010.

Para ello, el capítulo 4 trata las formas de participación política existentes en Costa Rica relacionadas con el recurso hídrico en ese período, identificando cuatro formas distintas de participación política en la gestión del agua, clasificadas en función del objeto de la acción política:

1. Participación para la provisión del agua potable (y saneamiento).
2. Participación para la protección del recurso hídrico.
3. Participación y contienda política como respuesta a los agravios en la gestión del agua.
4. Participación y contienda política para la reforma del marco legal.

El libro destaca que la participación política para la gestión del agua potable, el saneamiento y la protección del recurso fue identificada y analizada a partir de entrevistas con informantes clave y el trabajo de campo realizado en distintas zonas del país. Felipe escogió como casos las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) y tres experiencias ciudadanas de acción comunal:

La Fundación para el desarrollo del Centro Biológico Las Quebradas (FUDE-BIOL)

La Asociación Ecoturística de la Cuenca del Río San Rafael (ASECUSAR)

La reserva natural Monte Alto

La participación política y su relación con las contiendas políticas por el agua, fue indagada por medio de la construcción de una base de datos que incluyó todos los conflictos registrados en los medios de comunicación entre el 2000 y 2010. El análisis efectuado permitió identificar tendencias y características de la conflictividad social por el recurso hídrico y, con base en ello, proponer explicaciones para su adecuada comprensión.

El análisis de las tres formas de participación política en la gestión del agua evidenció la enorme capacidad movilizadora que tiene y su potencial para la construcción de ciudadanía.

EL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS CONTIENDAS

El autor demuestra una gran capacidad de aprovechar la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN) y del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), filtrándolos de manera que logró registrar 134 eventos de contienda política relacionados con el recurso hídrico entre 2000 y 2010.

Si bien permite hacer una genealogía de cómo el Estado ha atendido la gestión del recurso hídrico en sus distintas funciones, también permite analizar cómo la sociedad civil, con un importante repertorio de recursos y estrategias, ha jugado

un papel clave en la gestión de este recurso y en la definición del papel del Estado mismo.

Los datos encontrados cuestionan el supuesto de que las contiendas y la participación política se plantean como demandas por la inclusión en los beneficios del Estado. Las protestas se pueden dividir en dos grandes grupos: los que protestan por acceder a servicios y/o mejorar su calidad y los que pretenden proteger el recurso y son más reactivos a las crecientes tensiones entre el modelo productivo extractivo e intensivo en recursos naturales.

En este punto, la investigación responde a las preguntas descriptivas: cuándo, dónde, cómo y quién protesta, pero intenta ir más allá, respondiendo a la pregunta de por qué protestan.

A partir de la caracterización del agua como disparador de participación, en tanto necesidad humana básica y ligada a la vida cotidiana, intenta caracterizar las dimensiones de la protesta, las contiendas políticas en torno a la protección del recurso, el servicio de agua potable y el saneamiento.

¿Cuánto tiene que ver el estilo de desarrollo y el modelo de Estado con estas protestas? La investigación propone una causalidad de las protestas:

Una parte importante de las contiendas se debe a las tensiones que producen el modelo productivo extractivo e intensivo en recursos naturales y los conflictos derivados del mismo por usos competitivos (uso productivo versus consumo humano) del recurso hídrico.

Otra parte de las contiendas por el agua se explica por las demandas ciudadanas por la inclusión de sus comunidades en los servicios e infraestructura públicas relacionadas con el agua potable y el saneamiento.

En el capítulo 5 se concentró en el caso que el autor consideró de mayor relevancia: la participación y contienda política por la reforma del marco legal del recurso hídrico, identificando los principales acontecimientos del proceso y proponiendo una periodización más precisa. También se identificaron los principales actores involucrados, sus principales demandas fueron evaluadas según su incidencia política. Para ello utilizó el modelo del ciclo de las demandas políticas y la espiral del poder.

El fracaso en la aprobación de una ley con un marco legal para el recurso hídrico y el desenlace evidencia las debilidades de nuestro proceso democrático. A pesar de las consultas y de haber pasado por las instancias correspondientes, los grupos poderosos, el poder ejecutivo de la presidencia Arias Sánchez, el Partido Liberación Nacional y el Movimiento Libertario detuvieron la discusión y lograron sacarlo de la corriente legislativa. En esta nueva coyuntura, este tema queda planteado como un desafío.

PENSANDO HACIA EL FUTURO

Pensándolo desde el desarrollo de las ciencias políticas en Costa Rica, este libro puede alimentar al menos cuatro abordajes en el futuro: primero, la explicación del desarrollo del Estado a partir de la propuesta de abordaje de Michael Mann sobre poder infraestructural del Estado. La historia del agua en Costa Rica tal y como la registra y sistematiza Felipe, es la historia de la construcción del Estado en Costa Rica en varios sentidos: su institucionalidad, su marco jurídico político, su relación con la sociedad civil y también su enraizamiento o penetración en el territorio nacional. Afortunadamente, ya Felipe Alpízar está trabajando en esta dirección.

La segunda línea que puede alimentar este libro hacia el futuro es propio de la geografía política y se podría denominar las territorialidades del agua en Costa Rica, que debería apuntar a estudiar la forma en que las disputas sobre y la gestión de este recurso básico para la vida organiza el territorio y también como estas territorialidades del agua generan nuevas disputas y conflictos.

Una tercera línea que podría y debería desarrollarse es alrededor de lo que Felipe denomina los discursos y que se puede asociar con la construcción de imaginarios colectivos que orientan las prácticas socio territoriales de los distintos sectores que intentan hacer prevalecer sus visiones de mundo sobre al acceso, uso y control de este vital recurso.

Finalmente, y no por ello menos importante, el debate sobre el carácter de nuestra democracia y la forma en que organizamos la participación para decidir sobre el acceso, control y gestión de este recurso fundamental que es necesario para la reproducción de la vida en general y también lo es para que sea posible los procesos de acumulación económica.

En esa línea, el autor hace una propuesta normativa fuerte: avanzar hacia una democracia ecológica. Esta perspectiva plantea como premisa considerar la satisfacción de las necesidades que son indispensables para la vida como criterio de análisis de la democracia en dos sentidos: primero, desde los procedimientos, considerando la situación socioeconómica de las personas que no pueden participar en la deliberación por la insatisfacción de sus necesidades. Desde este abordaje, los resultados de la democracia representativa y/o deliberativa (¿participativa?) deberían permitir vivir una vida digna, buscando contribuir a la satisfacción de las necesidades humanas básicas de los habitantes de su territorio y, por tanto, evitar la dominación. Esto permitiría comprender si se está construyendo una sociedad democrática entre quienes son parte de una misma generación.

Segundo, esta concepción democrático-ecológica también plantea el desafío de

considerar no solo a quienes están presentes, sino también a quienes no han nacido y, en línea con el señalamiento de Dryzek, tener capacidad de incorporar en la deliberación las necesidades de reproducción del mundo no humano. Esta es la tesis normativa del libro y, sin duda, la investigación desde esta conceptualización democrática permitiría analizar la operativización del artículo 50 de la Constitución Política de la república de Costa Rica, el diseño institucional y la gobernanza, así como la brecha entre norma y ejecución, entre teoría y práctica. Como lo señala el autor, el estudio detallado de la gestión del agua desde esta perspectiva, evidencia que nuestro sistema político está lejos de tener una democracia ecológica.

Alberto Cortés Ramos

PhD en Geografía, Universidad de Loughborough, Inglaterra. Maestría en Estudios de Desarrollo, ISS, Holanda. Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Profesor catedrático de Ciencias Políticas y Geografía en la UCR. Vinculado a la UCR desde 1995. Miembro del Consejo Universitario de la UCR en el período 2008-2012. Director del CIEP-UCR, 2013-2014. Actualmente, Director por Costa Rica en el Banco Centroamericano de Integración Económica.