

# MINIFORO

## Gobernabilidad del recurso hídrico

### Introducción

El *Décimo Informe Estado de la Nación* (2004) señaló la dispersión en la legislación y la institucionalidad que rigen el recurso hídrico en el país, y las dificultades que esto conlleva para su gestión y protección. El aumento en la demanda de agua, así como en los episodios de contaminación y el nivel de vulnerabilidad del recurso, ha sido profusamente documentado en los últimos años (MINAE, 2004; UNA, 2005a y 2005b). En el *Décimo Informe* se consignó que la relación entre el presupuesto hídrico y la demanda total arrojaba ya márgenes negativos en algunas cuencas. El Estado no ha podido coordinar ni regular adecuadamente el uso del agua por parte de los distintos sectores de la población, lo que ha hecho que algunas cuencas se encuentren sobreexplotadas (Programa Estado de la Nación, 2005).

Un intento por mejorar la gestión del agua es el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa, que propone crear varias instituciones y modificar las competencias dentro del sector, otorgando a una nueva Dirección del MINAE la rectoría en esta materia. Asimismo, la reciente aprobación de los cánones de aprovechamiento y vertidos brinda nuevos instrumentos para promover la protección y uso racional del agua.

El incremento en la presión y en la vulnerabilidad del recurso hídrico, junto con la eventual reforma del marco institucional y jurídico que norma su gestión, hacen que el debate sobre la gobernabilidad del agua cobre importancia como vía para mejorar

su protección y regulación, garantizando un aprovechamiento sostenible. En esta sección se sistematizan las principales vertientes de la discusión sobre este tema, expresadas por un grupo de expertos (ver ficha al final), las cuales fueron organizadas en cuatro acápites, además de esta introducción. El primero aborda el marco jurídico e institucional relacionado con la gestión del recurso; el segundo analiza el manejo integrado y la participación de la sociedad civil; el tercero el monitoreo y control de las actividades en este campo y, finalmente, en el cuarto acápite se examina un conjunto de aspectos asociados al estilo de desarrollo y uso del agua en el país.

### Eje temático 1: Marco jurídico e institucional

El principal efecto del marco jurídico e institucional que regula el recurso hídrico es la proliferación y traslape de competencias y la falta de claridad en cuanto a la gestión

del agua. No contempla la sectorización ni define de manera precisa la figura de rectoría, y no ofrece posibilidad de soluciones negociadas, solidarias, para el uso eficiente del recurso. La ausencia de voluntad política, de prioridades y de planificación para fortalecer la rectoría, descentralizar el manejo y abrir espacios a la participación de la sociedad civil, son deficiencias que inciden en su débil gestión.

### >> Proyecto de Ley del Recurso Hídrico

#### Situación actual

\*a Ley de Aguas vigente data de 1942.

- Aparte de la Ley de Aguas, existe un marco jurídico muy complejo relacionado con la gestión del recurso hídrico<sup>1</sup> (Barrantes, 2004).

CUADRO 8.1

### Marco jurídico e institucional del recurso hídrico: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Proyecto de Ley del Recurso Hídrico	Urge aprobación para actualizar la gestión del recurso hídrico.	Materias que regula y tipo de regulación
Marco institucional	Diagnóstico compartido de debilidades.	Competencias del ente rector. Instrumentos de planificación sectorial. Regulación de la generación hidroeléctrica y el uso en zonas protegidas.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

- La Asamblea Legislativa dictaminó afirmativamente, en el 2005, el proyecto de Ley del Recurso Hídrico.

### Balance de la discusión

Existe consenso entre las personas entrevistadas sobre la importancia y urgencia de promover la aprobación de un marco legal actualizado, para que la gestión del recurso hídrico sea congruente con la realidad institucional y ambiental del país. Se valora positivamente la visión ecosistémica del proyecto de ley en discusión y el establecimiento de la rectoría, pero se prevé un complicado trámite debido a controversias aún no resueltas.

### Síntesis de posiciones

La consulta y debate del proyecto de Ley del Recurso Hídrico ha propiciado la formulación de propuestas sobre la reforma del marco jurídico institucional, en aspectos como:

- Necesidad de una amplia y real participación ciudadana en la gestión del recurso.
- Simplificación de requisitos, trámites y procedimientos.
- Simplificación de la estructura de gestión<sup>2</sup>.
- Creación de mecanismos para la sostenibilidad financiera a través de los cánones de aprovechamiento y vertidos, además de la parte que proviene del Presupuesto Nacional.

Sin embargo, también hay importantes desacuerdos acerca del proyecto, en asuntos como los siguientes:

- Nivel de especificidad de ciertos aspectos que podrían ser materia de reglamentación posterior.
- Idoneidad de la estructura de gestión propuesta para favorecer la gobernabilidad del recurso.
- Composición y tamaño del Consejo Nacional Hídrico.
- Criterios para delimitar las unidades hidrológicas adecuadas para una gestión más eficiente.

Se señala que estos y otros temas controversiales no han podido ser resueltos en el marco del proceso de consulta, por lo que se ventilarán en el debate legislativo del proyecto. Se prevé una discusión compleja en el Plenario. Las mayores controversias se presentarán probablemente en lo que concierne a la regulación del uso del agua para generación hidroeléctrica y en materia de protección. Se trata, pues, de una negociación tema por tema.

Un punto importante es la discusión sobre las diferentes opciones para la figura de la rectoría. Aunque parece haber acuerdo en no introducirlo por ahora como un asunto de debate legislativo, algunas personas expertas señalan que, al asignarse la rectoría al MINAE, se está asumiendo la gestión del agua como un componente más de la gestión ambiental; a su juicio es más acertado crear una Autoridad Nacional de Aguas, con mayor autonomía y capacidad para gestionar estratégicamente el recurso.

### >> Marco institucional

#### Situación actual

- Existen alrededor de 115 normas y más de 15 instituciones que tienen competencias en la gestión del recurso hídrico.

#### Balance de la discusión

La mayoría de las y los entrevistados indicó que hay importantes debilidades en el desempeño institucional. La poca claridad en cuanto a las prioridades, el traslape de competencias y la falta de planificación de las entidades del sector hídrico fueron las principales deficiencias identificadas. Se mencionó reiteradamente que el ICAA ha cumplido con excelencia las metas de cobertura de agua potable, pero ahora debe avanzar hacia una gestión mucho más gerencial. No puede ser rector y operador. Se insistió también en valorar las fortalezas de las diferentes instituciones del sector y articularlas en el marco de una visión integral de gestión del recurso.

#### Síntesis de posiciones

Las propuestas en este campo se centran en dos temas: voluntad política y

planificación. En general, aluden a la necesidad de contar con un ente rector con atribuciones suficientes para definir, dar seguimiento y garantizar el cumplimiento de las políticas así como con el respaldo legal para dirimir los traslapes de competencias. Algunas personas opinan que en la actualidad existen los mecanismos legales para establecer una rectoría de este tipo, y que lo que se requiere es una figura políticamente muy fuerte, que tenga el respaldo del Gobierno. Se estima que -a pesar de ciertas resistencias- la decisión gubernamental de asignar la rectoría al MINAE ha conseguido apoyo general, en el entendido de que, con la nueva ley del sector, se conformará el Consejo Nacional Hídrico con representación de todas las demás entidades que tienen competencias en la materia.

La planificación del recurso hídrico es concebida como una herramienta privilegiada para superar, por lo menos, algunas de las debilidades apuntadas en el desempeño institucional. Se considera que compartir la información, fortalecer el monitoreo y promover programas de capacitación conjunta para funcionarios de las instituciones del sector, pueden mejorar la coordinación en el tema de la rectoría.

En cuanto a la viabilidad de acciones para avanzar hacia mejores niveles de gestión del recurso hídrico, una valoración distinta configura dos posiciones. Hay quienes dicen que en este momento no existe un mandato legal para la toma de decisiones en esa línea, pero otros consideran que la institucionalidad actual y la normativa vigente permiten hacer planes hidrológicos por cuencas que, para concretarse, solo requieren una voluntad política consistente. Los planteamientos de una y otra parte ponen de manifiesto los matices del concepto de gestión integrada.

El argumento más fuerte en la posición que apuesta a la voluntad política es que, en el Programa de Gobierno de la actual Administración, por primera vez se plasma un compromiso político con el tema y una definición de la gestión del recurso hídrico con perspectiva de desarrollo. Bajo este enfoque se juzga prioritario, estratégico y viable, avanzar en la definición de prioridades de gestión y aplicar

instrumentos de manejo (económicos, de planificación, de comando y control). En ese contexto, se considera urgente formular un Plan Hídrico Nacional.

Ambas posiciones concuerdan en otorgar prioridad al tema de las aguas residuales en la agenda nacional. Las acciones que se catalogan como necesarias, estratégicas y viables en este campo apuntan al reciclaje y reuso de agua, así como a la inversión en alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento.

En el marco del debate sobre la gobernabilidad del recurso hídrico, la aprobación del crédito del Gobierno japonés para la construcción de las obras de alcantarillado y saneamiento en la GAM introduce una cuestión adicional: unos consideran que a las condiciones del préstamo subyace una polémica sobre la privatización y el acceso de sectores socialmente vulnerables a esos servicios; otros temen que el pago del préstamo implique un alza desmedida en las tarifas, y también hay quienes se manifiestan a favor de privatizar el manejo del agua. En vista de ello, es posible que estas divergencias, con motivaciones contrapuestas, obstaculicen el trámite del proyecto.

En cuanto a recomendaciones para mejorar la coordinación sectorial en los planos nacional, regional y local, es de resaltar la fuerte coincidencia en las siguientes:

- Elaborar un Plan Hídrico Nacional según la dinámica de gestión integrada, a partir de los organismos de cuencas propuestas.
- Dar inicio a un proceso de coordinación liderado por la institución rectora, con participación de todos los actores involucrados.
- Fortalecer el Departamento de Aguas del MINAE y transformarlo en un ente con dependencias regionales.

### Eje temático 2: El manejo integrado y la participación de la sociedad civil

Una de las aspiraciones del desarrollo humano en materia ambiental es que "la sociedad civil participe en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de

los recursos naturales". Si bien durante la última década en Costa Rica aumentaron los espacios de participación y se avanzó hacia una sociedad civil "proactiva", con una mayor incidencia en la formulación de políticas públicas y en la gestión ambiental (Programa Estado de la Nación, 2004), en materia de recursos hídricos persisten importantes debilidades. Esta situación se manifiesta en recurrentes conflictos asociados a la degradación y contaminación de acuíferos, así como a disputas entre comunidades y sectores productivos por el uso y explotación del recurso (cuadro 8.2).

### Situación actual

- Para el 2004 se reportó la existencia de 166 Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA) (Programa Estado de la Nación, 2005).
- El proyecto de Ley del Recurso Hídrico establece el derecho de participación de las y los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y gestión del recurso hídrico.

### Balance de la discusión

Hay acuerdo sobre la importancia de utilizar la cuenca como unidad básica para la gestión del recurso, pero se señalan dificultades para su aplicación. Al margen de diferencias de énfasis en algunos aspectos, como los criterios para definir el tamaño, la cantidad y la localización de

las unidades, el tema que destaca en los disensos es el de los mecanismos para una efectiva participación ciudadana.

### Síntesis de posiciones

En el nivel de cuenca o de unidad hidrológica, la gestión supone concurrencia de actores públicos y privados, determinados por la división político-administrativa y las particularidades locales. Aunque este hecho entraña una primera dificultad, la opinión mayoritaria es que la habilidad y vocación de negociar el uso del agua desarrolladas históricamente en el país permitirán superar esta situación. La divergencia de enfoques se expresa con mayor claridad al considerar los mecanismos para promover la participación efectiva en la toma de decisiones, ámbito en el que se alude a medidas como:

- Simplificación de las negociaciones en el plano local, bajo el arbitraje del Estado y con base en criterios de uso eficiente y precio razonable del agua.
- Generación de información desagregada a nivel local para conocer el estado del recurso y fundamentar los procesos de negociación.
- Priorización de la gestión participativa en aquellas cuencas donde hay mayores conflictos.
- Promoción de una nueva cultura de relaciones entre el Estado y la sociedad

CUADRO 8.2

### Manejo integrado y participación de la sociedad civil: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Cuenca o unidad hidrológica	Hay que definir criterios claros de tamaño, cantidad y localización de las unidades hidrológicas.	La división político-administrativa del país y las particularidades locales limitan la gestión. Potenciar espacios de encuentro de actores para lograr acuerdos.
Participación de la sociedad civil	Se debe crear una nueva cultura de relación entre el Estado y la sociedad civil. Mecanismos poco claros para la toma de decisiones y la solución de conflictos.	Papel del Estado como árbitro <i>versus</i> el Estado como tomador de decisiones. Desigualdad en acceso a información y asimetrías en capacidad técnica y de negociación.

- Consenso o acuerdo mayoritario.
- Desacuerdo entre dos o más posiciones.

civil, a partir de mayores vínculos con las comunidades y los líderes locales.

Para enfrentar las debilidades apuntadas se plantea como alternativa la participación de sectores a nivel regional. Existe expreso desacuerdo en cuanto a la aplicación de mecanismos de participación que resulten en la atomización de opiniones o la posposición de la toma de decisiones. En este sentido, se hace ver la importancia de contar con niveles de decisión claramente definidos.

Más radical es el señalamiento sobre los términos de la participación ciudadana en la gestión de cuencas. Se plantea que los pocos avances sobre este tema en foros internacionales del más alto nivel, podrían ser una advertencia sobre la poca viabilidad de utilizar este mecanismo en el país.

### Eje temático 3: Monitoreo y control de la gestión del recurso hídrico

Las acciones de control sobre los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano que realizan los organismos rectores son, básicamente, de monitoreo. No se ejecutan programas intensivos de vigilancia sanitaria, pese a que se ha constado la alta vulnerabilidad de las fuentes, tanto superficiales como subterráneas. Por otra parte, la evaluación de la potabilidad del agua que suministran los entes distribuidores se hace casi en forma exclusiva desde el punto de vista microbiológico. En el 2004, el Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA llamó la atención sobre la necesidad de evaluar los servicios de agua potable en el país, contemplando aspectos como calidad, continuidad, cobertura, costos y estado de los acueductos (Mora y Portugués, 2004).

#### >> Disponibilidad y calidad de la información

##### Situación actual

- No existe un sistema de información para el seguimiento de la gestión del recurso hídrico.
- La información sobre el balance hídrico de algunas cuencas no se actualiza y continúa empleando los datos de

CUADRO 8.3

### Monitoreo y control de la gestión del recurso hídrico: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Disponibilidad y calidad de la información	Es crucial para el monitoreo y control.	Se deben fortalecer los sistemas de información. La información es un medio para mejorar la rendición de cuentas.
Mecanismos de control de extracción, vulnerabilidad y descargas contaminantes	Insuficiente capacidad institucional y escasos recursos tecnológicos y humanos.	Conviene promover la autorregulación del consumo y los vertidos.

■ Consenso o acuerdo mayoritario.

oferta registrados en 1993 (Programa Estado de la Nación, 2004).

- En el año 2005 se reportaron avances para superar la débil generación y sistematización de información: se creó el Registro Nacional de Aprovechamiento de Agua y Cauces y se automatizó el 80% de la red hidrometeorológica del ICE.

#### Balance de la discusión

Se observa un alto grado de acuerdo sobre la importancia de contar con información de calidad y de fácil acceso para mejorar el monitoreo y el control del recurso hídrico.

#### Síntesis de posiciones

Las y los entrevistados reconocieron que hay avances en esta materia, como la formulación de indicadores cualitativos y cuantitativos para aplicar las políticas de persecución ambiental promovidas por el Ministerio Público y la generación de mayores capacidades en las instituciones del Comité Nacional Hidrológico y Meteorológico. Sin embargo, llamaron la atención sobre la urgencia de conocer cómo se están comportando los índices y parámetros del balance hídrico en todas las cuencas, no solo en el 43% para el cual se cuenta con información. Además, enfatizaron en la importancia de asignar los recursos necesarios para desarrollar el sistema nacional de información<sup>3</sup> y el sistema integrado de hidrometeorología<sup>4</sup>. Por último, destacaron la participación ciudadana en el monitoreo como un instrumento clave

para mejorar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y para incrementar la disponibilidad y calidad de la información, principalmente a nivel de cuenca.

#### >> Mecanismos de control de extracción, vulnerabilidad y descargas contaminantes

##### Situación actual

- Se ha producido un fuerte aumento en la extracción de aguas subterráneas y superficiales, para diversos usos económicos y sociales. En 1979 había 2.441 pozos registrados; en el 2003 se contabilizó un total de 9.886 (Programa Estado de la Nación, 2004).
- Más del 60% del agua para consumo humano y más del 36% de la requerida para la industria se obtienen de acuíferos (SENARA, 2001b).
- En el 2005 se determinó que el consumo de agua representa el 17% del capital hídrico del país (Astorga, 2006).

#### Balance de la discusión

Hay una extensa oferta de propuestas para mejorar los mecanismos de control y protección del recurso hídrico. Aparte de dotar a las instituciones encargadas de mayores recursos tecnológicos y humanos, se destaca la relevancia de aumentar la disponibilidad de información y aplicar nuevos instrumentos para autorregular el consumo de agua.

### Síntesis de posiciones

Existe un amplio menú de sugerencias sobre mecanismos de control:

- Dotar al ente rector de mayores recursos tecnológicos y humanos, así como de capacidades administrativas de mayor alcance.
- Mantener registros actualizados de pozos y caudales, e intercambiar información entre las diversas instituciones e instancias que autorizan la extracción y uso del agua.
- Establecer planes reguladores urbanos, planes de cuencas y delimitación de áreas de recarga y zonas vulnerables, como medio para reducir la vulnerabilidad y mejorar el control del sistema de áreas protegidas.
- Incorporar variables hídricas en los estudios de impacto ambiental que realiza la SETENA en zonas con fuentes de agua vulnerables.
- Mejorar los mecanismos de control de descarga de contaminantes, así como los asociados a la fiscalización de los vertidos que hacen las empresas.

Se destaca que Costa Rica es un país pionero en materia de políticas de persecución de delitos ambientales. Esto se asocia positivamente con la existencia de mecanismos autorreguladores de la conducta de los usuarios del recurso hídrico. Algunas recomendaciones sobre instrumentos de control responden a esta valoración:

- Instalar medidores de consumo residencial donde estos faltan.
- A falta de medidores del volumen de aguas negras, aplicar una tarifa básica de salida que sea proporcional al consumo. Para los sectores industrial y hotelero, se propone cobrar con base en mediciones más detalladas de la entrada, la salida y la calidad de las aguas residuales.
- Promover el uso racional del recurso en el turismo y otras industrias, con base en estándares internacionales

por huésped o unidades de producción, y fijar incentivos y sanciones para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas.

### Eje temático 4: Estilo de desarrollo y uso del agua

Costa Rica cuenta con un abundante recurso hídrico, gracias a su patrón de precipitaciones regulares y sus reservas de aguas subterráneas. El usufructo de este rico capital natural se ha convertido en un vector del dinamismo económico del país. No obstante, las crecientes presiones asociadas a la expansión urbana, la contaminación y el acelerado aumento de la demanda han resultado en mayores niveles de fragilidad y vulnerabilidad. Esta situación se ha ido transformando en una "deuda invisible", que la sociedad deberá asumir para reducir la degradación del patrimonio hídrico y garantizar la calidad y abastecimiento futuros (Gámez, 2002; cuadro 8.4).

#### >> Principios que orientan la gestión del recurso hídrico

#### Situación actual

- La Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (EGIRH) incorpora nuevos principios para la gestión del recurso: el agua como un bien de dominio público, inembargable e inalienable; la función del agua como fuente de vida

y supervivencia de todas las especies y ecosistemas; el reconocimiento del valor económico y social del agua; la participación de los interesados en su gestión a nivel de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y gestión, entre otros (MINAE, 2005).

#### Balance de la discusión

Existe un alto grado de acuerdo en torno a los principios de responsabilidad por el daño ambiental y de "quien contamina paga" como un eje fundamental de la gestión del recurso hídrico. Se perciben notables contrastes en lo que respecta a la intervención preventiva, sobre la cual unos se inclinan por una aplicación limitada y otros la apoyan como un mecanismo para reducir la vulnerabilidad del recurso.

#### Síntesis de posiciones

Hay consenso en cuanto a la aplicación de los principios de responsabilidad por daño ambiental<sup>5</sup> y el de que "quien contamina paga"<sup>6</sup>. Sin embargo, la intervención preventiva o principio precautorio<sup>7</sup> no cuenta con el mismo grado de apoyo. Hay quienes consideran que su uso debe ser muy cuidadoso y restringido a ciertos casos; otros sostienen que, ante la duda de que se pueda causar daño, es preferible proteger el recurso y no autorizar extracciones u obras (concesiones, construcción o perforaciones). Parece evidente que la búsqueda de un balance entre intereses de desarrollo económico, costo

CUADRO 8.4

### Estilo de desarrollo y uso del agua: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Principios que orientan la gestión del recurso hídrico	Se respalda la reparación del daño ambiental. No hay acuerdo sobre la intervención preventiva.	Agua como bien público. Acceso al agua como derecho humano.
Aspectos que se deben incorporar en la planificación urbana y del desarrollo	Preocupación por la disposición y tratamiento de aguas servidas.	Valor económico del agua <i>versus</i> agua como bien comerciable y consumo subsidiado por el Estado.
Mecanismos para financiar la protección del recurso	Aplicación de cánones, tarifas hídricas y pago por servicios ambientales.	Desvío de los recursos recaudados hacia otros fines. Resistencia al pago de tarifas.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

ambiental y sostenibilidad del recurso, seguirá planteando disyuntivas complejas.

Otros aspectos considerados como relevantes para favorecer la gobernabilidad del agua son: la no aplicación del principio del silencio positivo de la administración en esta materia y pasar de una cultura de pago por el agua a una basada en el valor económico del recurso. También se menciona la reforma que elevaría a rango constitucional el precepto de que el agua es un bien de dominio público<sup>8</sup> y reconocería el acceso a ella como un derecho humano. La tutela constitucional y un marco jurídico que respalde con claridad estos principios se considera crucial de cara las tendencias del comercio internacional que valoran el agua como un bien transable.

### >> Aspectos que se deben incorporar en la planificación urbana y del desarrollo

#### Situación actual

- Costa Rica dispone de poco más de 110.000 millones de metros cúbicos de agua. El 66,2% de este volumen corresponde a la escorrentía superficial y el 33,8% restante lo constituye la recarga natural de los acuíferos (MINAE, 2004).
- El crecimiento urbano e industrial genera un incremento exponencial de la demanda. La expansión es especialmente grave en los bordes de núcleos urbanos en Heredia (Pujol, 2005).
- El consumo de agua en la GAM se duplicó en cuatro años (ICAA, 2000).
- El uso urbano impermeabiliza los suelos, lo que obstaculiza la recarga de acuíferos y provoca grandes escorrentías e inundaciones en las partes bajas de las zonas construidas (MIVAH et al., 2006).

#### Balance de la discusión

Se reconoce la importancia de tomar en cuenta la disponibilidad y el manejo adecuado del agua en la planificación de la expansión urbana y el desarrollo económico del país. Existe una marcada preocupación por la necesidad de mejorar la disposición y tratamiento de aguas servidas,

a fin de reducir el impacto del crecimiento urbano. Se plantean diversas propuestas para incorporar estas consideraciones en los procesos de planificación.

#### Síntesis de posiciones

Entre los aspectos asociados al manejo de los recursos hídricos que se considera relevante incorporar en los procesos de planificación urbana y económica destacan la disponibilidad de agua y su vulnerabilidad, así como la eficiencia en la administración y el uso racional, equitativo y eficiente del recurso. En este último aspecto se sugiere la aplicación de estándares internacionales para regular el consumo<sup>9</sup>.

La disposición y tratamiento de aguas servidas y la expansión urbana generan especial preocupación y se señala la necesidad de incorporar este aspecto a las prioridades de inversión pública para los próximos años. Por su relevancia en lo que concierne al tema de estilo de desarrollo y uso del agua, se mencionó la negociación del crédito ofrecido por el Gobierno japonés para la reconstrucción y operación, por parte del Estado, del alcantarillado sanitario de la GAM.

Uno de los asuntos por considerar en el debate sobre estilo de desarrollo y uso del agua es el subsidio estatal al consumo, como mecanismo para compatibilizar el acceso al agua como derecho humano y el valor económico del recurso. Se menciona que, incluso en un escenario de privatización y valoración económica, el Estado debe establecer un consumo mínimo gratuito, para garantizar el acceso a los sectores más vulnerables de la sociedad. El subsidio se concibe como un sistema de tarifas escalonadas a partir de un consumo mínimo definido como derecho. Se asegura que este sistema se aplica exitosamente en Chile. El ordenamiento territorial y el componente educativo se señalan como factores clave para favorecer estilos de desarrollo y consumo del agua racionales y equitativos.

### >> Mecanismos para financiar la protección del recurso

#### Situación actual

- El agua que se utiliza para generar electricidad representa el 70% del

total extraído. El sector agrícola usa un 22,8%, en tanto que la cantidad destinada a consumo humano, turismo, industria y agroindustria equivale a menos del 8% (MINAE, 2004).

- Las proyecciones de crecimiento en el sector hotelero suponen al menos la duplicación del número de habitaciones para el año 2010 y un incremento asociado en el consumo de agua de más del 200% (ICT, 2001 y SENARA, 2001b).
- Un análisis sobre la inversión social pública entre 1990 y 2002 indica que, en ese período, la inversión en el suministro de agua decreció un 3,3% en términos per cápita (Trejos, 2003).
- En el 2005 se aprobó el canon de aprovechamiento ambientalmente ajustado y el canon ambiental de vertidos.

#### Balance de la discusión

Pese a que se valora el cobro de cánones, tarifas hídricas y servicios ambientales como un avance en favor de una adecuada valoración y gestión del recurso, existen dudas sobre su efectiva aplicación. Las principales preocupaciones giran en torno a la resistencia del sector empresarial y las instituciones públicas a asumir esos costos, y a la incertidumbre sobre el destino y uso de los recursos recaudados por esos conceptos.

#### Síntesis de posiciones

El cobro de cánones, tarifas hídricas y servicios ambientales es una alternativa para financiar la protección del recurso que cuenta con amplio respaldo. Se plantea que su aplicación supera los viejos conceptos de "comando y control"<sup>10</sup> basados en las relaciones de autoridad entre unidades como medio para incrementar el control. Sin embargo, existen dudas sobre su efectiva aplicación. Sobre este aspecto se manifiestan posiciones encontradas y diferentes matices:

- El interés lucrativo de los sectores empresariales no va a ceder fácilmente ante el interés por la protección del recurso. Empero, otra vertiente de opinión sostiene que, a la luz de la

experiencia internacional, una forma efectiva para promover el uso racional y regular el consumo es establecer tarifas, lo que además favorece la valoración económica del recurso.

- En el campo institucional, se afirma que es necesario unificar criterios entre las diferentes entidades que deben cobrar y pagar estos cánones. Además se advierte que las instituciones autónomas no los van a pagar mientras el costo asociado a ellos no esté incorporado en sus propias tarifas.

Se identificó una preocupación generalizada sobre el destino de los fondos que se recauden por tarifas y cánones hídricos. Se hizo ver que el manejo de estos

recursos bajo el criterio de “caja única” enviaría señales erróneas a la ciudadanía. Se enfatizó que ese dinero debe invertirse en el fortalecimiento de la gestión integrada del recurso hídrico.

También se señaló que existe una tensión entre la recuperación de los costos asociados a la inversión necesaria para la protección y el manejo del recurso, y el acceso por parte de los sectores socialmente vulnerables. En este sentido, se mencionó que la tesis de recuperación total de costos implica que quien no pueda pagar el agua no tendrá acceso a ella, opción no considerada viable en Costa Rica. Se comentó que los países desarrollados están subsidiando de manera directa la salvaguarda de su ambiente y sus recursos hídricos.

Finalmente, se plantearon sugerencias sobre cómo potenciar los mecanismos financieros y de protección del recurso hídrico:

- Establecer un sistema de monitoreo más eficiente, que brinde certeza de que se extrae lo que se concede y se paga.
- Crear más masa crítica de personas expertas en la gestión del agua.
- Asegurar que los cánones no se conviertan en un mecanismo de recaudación adicional para el Ministerio de Hacienda.
- Aprobar y aplicar un reglamento de incentivos y buenas prácticas.

**El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este “miniforo”:** Roberto Dobles, José Miguel Serrano, René Castro, Maureen Ballester, Sadí Laporte, José Pablo González, Alejandra Aguilar, Jorge Mora y Rafael Villalta. Se invitó también a Ricardo Sancho, pero no fue posible contar con su participación.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

**El proceso de consulta, la sistematización y el análisis de las entrevistas** estuvo a cargo de Olga Goldenberg, cuyo informe final puede ser consultado en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). Se agradece el apoyo brindado por Viviana Salgado en la realización de entrevistas.

La edición fue efectuada por Alberto Mora y Jorge Vargas.

**Se agradecen los comentarios y sugerencias de** Pascal Girod y Leonardo Merino.

**El diseño metodológico de esta sección** fue realizado por Jorge Vargas, Alberto Mora, Leda Muñoz y Olga Goldenberg.

## NOTAS

- 1 Ley Orgánica del Ambiente, n° 7554, artículos 50, 51, 52, 64, 65, 66 y 67; Ley de Conservación de la Vida Silvestre, n° 7317, artículo 132 y Reglamento de vertido y reuso de aguas residuales (decreto ejecutivo 26042-S-MINAE). Además de esta legislación que regula directamente el uso y manejo del agua, existe otra serie de leyes que tienen relación con el recurso, como la Ley de ARESEP (1996), la Ley Forestal (1996/1998), la Ley de Biodiversidad (1998), la Ley de uso y manejo del suelo (1998), la Ley de Protección Fitosanitaria (1998), la Ley de Salud Animal (1994), la Ley de INCOPECA (1994) y el Código Municipal (1998-1999).
- 2 El proyecto plantea una estructura compuesta básicamente por una División Nacional de Recursos Hídricos, un Consejo Nacional Hídrico y los denominados "organismos de cuenca". Estos últimos estarían constituidos, en cada caso, por una oficina regional de la División Nacional y su respectivo Consejo de Cuencas.
- 3 Un avance específico hacia la construcción del sistema nacional de información es la disponibilidad, vía Internet, del Registro Nacional de Concesiones.
- 4 Sobre este sistema, algunas personas insisten en la necesidad de ampliar y fortalecer la red hidrometeorológica nacional, desarrollar investigación y promover el trabajo en equipo en este campo.
- 5 La premisa de que "quien contamina paga" supone rangos de contaminación, así como la obligación de contribuir para la recuperación del recurso y garantizar su disponibilidad futura.
- 6 Refiere a una situación en la cual se cometió un daño no tolerable que excede los márgenes establecidos por el sistema, por lo que corresponde una sanción penal.
- 7 Este principio responde a una filosofía de intervención preventiva, antes de que se incurra en daño al recurso; esta es una razón por la que se acude a la aplicación del recurso *in dubio pro natura* para determinar judicialmente medidas cautelares de protección.
- 8 Proyecto de ley n° 14.757, que recibió dictamen afirmativo unánime el 2 de noviembre del 2004 y se encuentra actualmente en primer debate en la Asamblea Legislativa.
- 9 Se sabe, por ejemplo, que es posible producir arroz con dos litros por segundo por hectárea: esa es la norma. En hotelería, normas internacionales establecen que una persona satisface todas sus necesidades con 250 litros de agua por día. Los hoteles de playa costarricense exceden tres o cuatro veces ese consumo diario.
- 10 Se refiere a la promulgación de instrumentos legales como base para ejercer el control. Se basa en el ejercicio de la autoridad y en el cumplimiento de la ley, antes que en incentivos/desincentivos económicos.