

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

**Política de Organización y Fortalecimiento
de la Gestión Comunitaria de los Servicios
de Agua Potable y Saneamiento**

La presente Política Pública presenta la orientación que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) dará a sus acciones durante los próximos años, en relación a su rol rector en materia de prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento (APS) brindados mediante delegación y de la gestión que, en esa prestación realizan, por delegación, las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS).

Su elaboración ha considerado una serie de aspectos que son insumo y han permitido dar forma a una idea compartida de la orientación de la acción, en los siguientes apartados se presentan estos elementos generales de la política.

1. Reseña histórica del abastecimiento de Agua en las Comunidades Rurales de Costa Rica^{1 2}

Con el propósito de ubicar dentro del contexto histórico el escenario del abastecimiento de agua potable en el sector rural, es necesario hacer un recuento de algunos eventos que a través de la historia costarricense, han permitido que el abastecimiento intradomiciliar de agua potable en las comunidades rurales del país, haya alcanzado indicadores envidiados por muchos países del mundo.

En nuestro País los primeros asentamientos humanos se remontan al siglo XVI, los cuales como principio fundamental de subsistencia, se ubicaron cerca de fuentes superficiales para el abastecimiento de agua, entre ellas ríos, quebradas y otros cauces abiertos y en algunos casos puntuales, mediante pozos artesanales

Las evidencias históricas en nuestro país, nos llevan a la reserva arqueológica Guayabo de Turrialba, donde aún en nuestros días, se mantienen canalizaciones de agua, que aprovechan la topografía del terreno y conducen sistemáticamente las aguas de lluvia hasta otros lugares ubicados en puntos más bajos.

De forma sistemática se presentan, en los siguientes siglos, los procesos de construcción de infraestructura y organización comunitaria e institucional en torno al abastecimiento de agua a las poblaciones. Destaca así, la Junta Acuaría, nombrada en 1839, para atender en forma exclusiva los asuntos del acueducto de San José, donde figura don Juan Rafael Mora como miembro fundador de la Junta, que promueve el proyecto para dotar a San José de Cañería y en 1864 bajo la dirección de la Municipalidad de San José, se inician acciones que permiten inaugurar el acueducto el 25 de octubre de 1868.

La primera Ley de Aguas, promulgada en 1884, establece el interés del Estado en la protección de las cuencas, así como el abastecimiento por medio de pozos, y luego, por fortalecimiento y ampliación de los acueductos; donde se efectúan inversiones significativas en obras eran promovidas y desarrolladas

1 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Agua Potable y Saneamiento, Análisis Sectorial, Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica, Julio 2002

2 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Desarrollo de Sistemas de Acueducto y Sostenibilidad del Servicio de Abastecimiento de Agua Potable en las Comunidades Rurales, Agosto 2010

por el Gobierno Central y luego traspasadas a las Municipalidades para su administración.

En este periodo, en 1942 se promulga una nueva Ley de Aguas, que como aspecto relevante, encarga a la Secretaría de Salubridad Pública los asuntos concernientes al agua.

Con el objetivo de responder a las crecientes necesidades de mejoras y ampliaciones requeridas, se crea, y el 14 de abril de 1961, se promulga la Ley No. 2726 que creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SNAA), y a partir de la expansión de acueductos en comunidades rurales, fue necesaria la creación de las Juntas Administradoras de Acueductos en Zonas Rurales, razón por la cual, la Junta Directiva del SNAA emitió un reglamento mediante del Acuerdo No. 65-077 de 20 de abril de 1965, para regular tal efecto.

A partir de 1970, el programa de acueducto rural fue influido por el Plan Nacional de Salud (1971-1980), en el cual se dio un énfasis especial a la población rural dispersa, por medio del Ministerio de Salud (MINSALUD). Estos programas permitieron que para el año 1971, ya se atendiera con el servicio de abastecimiento de agua para consumo humano al 49% de la población rural.

En 1975, mediante la Ley N° 5915 el SNAA es transformado y entre otros cambios, el nombre es modificado a Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, conocido con las siglas como AyA.

En 1975, el AyA obtiene recursos provenientes de la Dirección General de Asignaciones Familiares (DESAF) y entra a formar parte de un programa más amplio denominado "*Programa de Salud para las Comunidades Rurales*" y posteriormente se crea el "*Programa de Construcción de Acueductos para las Comunidades Rurales*" (PRACOR).

Por recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud, se visualiza la participación comunal en el modelo para el desarrollo de infraestructura para sistemas de acueducto y para la administración del servicio de abastecimiento de agua para consumo humano, iniciando de esta forma la construcción de acueductos rurales con la intervención directa de las organizaciones comunales en la solución de su propio problema de abastecimiento de agua para consumo humano.

Se propicia los inicios de un modelo de desarrollo con participación de las propias comunidades tanto en la construcción, como en la posterior operación del sistema y administración de la prestación del servicio en forma local, por lo que se promulgó el Reglamento de los Comités Administradores de Acueductos Rurales CAAR, mediante el Decreto Ejecutivo No. 6387-G, Gaceta No. 197 del 15 de octubre de 1976.

Desde entonces se aborda un modelo básico para el desarrollo de sistemas comunales para el abastecimiento de agua para consumo intradomiciliario, involucrando directamente a la población de áreas rurales, semi-rurales y hasta urbanas, en el proceso de desarrollo de su propio sistema de abastecimiento de agua, el cual ha resultado en costos relativamente bajos y genera un gran sentido de pertenencia por parte de la comunidad.

Durante estos años se continúa el programa de acueductos rurales en AyA con la construcción de sistemas en varias comunidades del país, mediante la participación comunal, y en 1985 se inicia el programa de mini-acueductos por parte de MINSALUD con la colaboración de AyA, y financiado con fondos de MINSALUD, Asignaciones Familiares y UNICEF.

Para 1990 la responsabilidad de construir todos los sistemas de abastecimiento de agua se le delegó al AyA, de esta forma, el MINSALUD, se dedicaría solo al Programa de Saneamiento Básico, con el establecimiento de tanques sépticos en las comunidades rurales y abandonando así el papel que

como entidad gubernamental desde 1970 había tenido en la construcción de sistemas de abastecimiento de agua por gravedad a pequeña escala, junto con programas educativos que tenían el objetivo de mejorar la salud y las prácticas de higiene.

Dentro del Instituto, para 1989 la responsabilidad constructiva en las comunidades rurales, era asumida por la Dirección de Construcción DICO, la que con un Departamento específico administraba el Programa de Ayuda Comunal.

Para finales de 1990 se fortalece el proceso de construcción de sistemas de abastecimiento de agua, con un proceso paralelo de capacitación y orientación a las comunidades, además del establecimiento de entidades legalmente constituidas, quienes ya asumen la prestación del servicio en forma delegada, mediante convenio suscrito con el AyA.

A partir de diciembre de 2000, se promulgó el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS), mediante el Decreto Ejecutivo No. 29100-S del 9 de noviembre de 2000, publicado en la Gaceta No. 231 del 1° de diciembre de 2000, estableciéndose formalmente una serie de normas que favorecen y fortalecen la delegación de la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas en las ASADAS, financiando su funcionamiento con los recursos provenientes de las tarifas autorizadas por la ARESEP para el servicio que ellos mismos brindan.

Se presenta aquí, un cambio importante en la administración y organización de los acueductos rurales, pues se estableció la transformación de los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR), regidos por la Ley No. 3859 de Desarrollo de la Comunidad, en ASADAS, de conformidad con la Ley de Asociaciones No. 218, del 8 de agosto de 1939, debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones.

La desconcentración de actividades, vio limitados sus recursos ante la alta demanda de atención por las ASADAS, afectando el accionar de las seis direcciones regiones del Instituto, como estructura para la operación de sus sistemas y la prestación de los servicios institucionales con asesoría de la Dirección de Acueductos Rurales.

A mediados del 2005, como respuesta a las exigencias de la Contraloría General de la República, y como parte de la implementación de estrategias contenidas en el Plan Estratégico del AyA 2003-2020, en el cual se aborda el tema de los servicios en las zonas rurales como uno de los ejes estratégicos, bajo el nombre de Desarrollo Comunal; la Junta Directiva del Instituto, aprueba mediante su acuerdo N°2005-363, publicado en la Gaceta 116 del 16 de junio del 2005, el Modelo de Gestión y Organización para el Desarrollo y la Sostenibilidad de los Sistemas Comunales Rurales. En esta organización se crea la Dirección de Sistemas Comunales, como unidad cuya esencia de trabajo consiste en el tema de sostenibilidad, e interactuaba con la Dirección de Obras, quienes ejecutaron proyectos bajo la forma tradicional de obras por administración e incorpora por primera vez la modalidad de construcción por contrato en el desarrollo de sistemas comunales.

A finales del 2005, el Instituto nuevamente se reestructura organizacionalmente e integra la relación con las ASADAS en las funciones de las Direcciones Regionales, creando formalmente Departamentos de Acueductos Comunales en cada una de estas Regiones.

En el 2006, se impulsa el Programa de Relanzamiento de los Acueductos Rurales, dando una importante definición de elementos que sin dejar de lado el desarrollo de infraestructura, favorecen la sostenibilidad de los entes operadores, paralelamente la Dirección de Sistemas Comunales, instaló ocho Oficinas Regionales de Acueductos Comunales (ORAC), y ha realizado esfuerzos para su fortalecimiento pero no han generado los resultados esperados y en la actualidad estas oficinas se

encuentran en situación precaria en su mayoría, con escasez de recursos humanos, especialmente ingenieros y profesionales en ciencias sociales y recursos materiales como vehículos y equipos de oficina.

Los beneficios del abastecimiento de agua son innegables y se puede afirmar que constituye uno de los frentes más importantes con que cuenta el Estado Costarricense en la lucha contra la pobreza y que está íntimamente ligado a los indicadores de salud y calidad de vida de los pobladores en comunidades rurales, no obstante organismos externos, como la Contraloría General de la República (CGR), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la ... (DESAF) y la actual Subgerencia de Sistemas Comunales han señalado las debilidades y carencias que enfrenta tanto en su rol técnico y social con el desarrollo de sistemas, como en su rol rector en la sostenibilidad del servicio, así como en la participación comunal y su compromiso.

Estas instancias han planteado al AyA, durante la última década, una serie de requerimientos con el objetivo de corregir el rumbo del programa. Por lo que se ha hecho evidente la necesidad de organizar y llevar a cabo una cantidad significativa de acciones tendientes a implementar una nueva estrategia de abordaje de las comunidades y el trabajo conjunto y activo que deben desarrollar junto con la institución.

En noviembre del 2007, la Junta Directiva del Instituto aprueba, mediante su acuerdo N° 2007-0574, del 17 de noviembre del 2007, una nueva reestructuración institucional, la cual como un elemento relevante, crea la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados, integrada por una UEN de Administración de Proyectos y otra UEN de Gestión de Acueductos Rurales.

Esta nueva instancia que tiene como objetivo “Lograr el desarrollo ordenado de los sistemas comunales, así como promover y desarrollar, capacitar, asesorar y fiscalizar los entes operadores de sistemas comunales” integra por primera vez, en una forma estratégica los procesos de desarrollo de sistemas y sostenibilidad del servicio. No obstante el primer año de funcionamiento careció de la implementación de estrategias para concretar los planes a corto y mediano plazo y así atender los requerimientos planteados por los entes externos.

Durante el segundo semestre del 2009, la Subgerencia llevó a cabo, un proceso de análisis estratégico, donde sometió a evaluación los aspectos relevantes en su funcionamiento. Este proceso llevado a cabo mediante una metodología técnica de trabajo en equipo, con participación activa de funcionarios de la Subgerencia, tomó como punto de partida, el dimensionamiento de las acciones cuya responsabilidad directa de ejecución, correspondía a esta Subgerencia.

Como punto culminante del proceso desarrollado, en la sesión extraordinaria N 3 del 12 de enero del 2010, mediante el acuerdo N. 2010-003, la Junta Directiva del Instituto conoce los resultados y propuestas, generadas como resultado del análisis efectuado y aprueba diez importantes aspectos relacionados con el funcionamiento y la gestión de la SGSC, tocando aspectos de estructura, el sistema de evaluación de la gestión, modelo de atención integral de entes operadores, recursos humanos y materiales entre otros, así como el cambio del nombre a Subgerencia Gestión de Sistemas Comunales SGSC, nombre que mantiene en la actualidad.

2. Antecedentes de la política

El abastecimiento de agua potable y el saneamiento son dos de los servicios públicos más relevantes para el desarrollo sostenible, de igual manera, fue declarado como Derecho Humano por la

Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2010.³ En Costa Rica, la prestación de los mismos sólo es posible gracias a la existencia de un marco institucional y legal en el que, el papel que juega el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (en adelante conocida como AyA), como ente rector es fundamental, y donde el papel de la sociedad civil, principalmente en las zonas rurales, resulta vital. En este sentido, las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueducto y Alcantarillado Comunal, conocidas como ASADAS y reconocidas como Organizaciones Comunales (en adelante denominadas con las siglas **ASADAS**), representan un ejemplo genuino de democracia participativa única, en procura de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, (denominados con las siglas **APS**), así como en la gestión del recurso hídrico. Este modelo de gestión resulta determinante en la posibilidad de garantizar la salud de la población y, por ende, el bienestar social, económico y ambiental de las y los costarricenses.

La situación actual del modelo de gestión AyA–ASADAS requiere de acciones que permitan, a partir de una serie de oportunidades identificadas, mejorar la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento brindadas por las ASADAS. Esas oportunidades permitirán:

1. Generar una nueva manera de visualizar, entender y gestionar el recurso hídrico y la prestación comunitaria de los servicios de agua potable y saneamiento.
2. Fortalecer la institucionalidad, primordialmente la Subgerencia de Gestión de Sistemas comunales (en adelante SGSC).
3. Mejorar el servicio a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión de las ASADAS.
4. Fortalecer alianzas y construir sinergias.
5. Ordenar el sector.

En el año 2013, la Contraloría General de la República emitió el informe No. DFOE-AE-IF-07-2013 del 30 de agosto de ese año⁴, el cual establece, como señalamiento principal la existencia de “debilidades en la función rectora del AyA sobre operadores por insuficiente fiscalización, asesoría y capacitación.”

A partir de dicha situación, la contraloría dispone que se debe elaborar la política para el ordenamiento del sector de ASADAS, con el fin de:

- a) *“Definir y concretar los criterios de conveniencia, prioridad y viabilidad que servirán de base para orientar las decisiones de integrar entes operadores comunales, asumir directamente la operación de los sistemas de acueductos comunales; desarrollar nuevas ASADAS.*
- b) *Buscar fuentes de financiamiento para la función rectora y las actividades operativas de fiscalización, asesoría y capacitación que debe ejercer AyA sobre la gestión de los entes operadores.*
- c) *Fijar el parámetro de ordenamiento a lograr en el país, en el período que se determine.”*

3 “Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, reconoce como derecho humano el acceso al agua”
<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=18853#.VbZ3ZbWS-8A>

4 Informe de la auditoría de carácter especial sobre la razonabilidad del control ejercido por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados sobre la gestión de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Comunales - No. DFOE-AE-IF-07-2013
[PDF] http://www.cgr.go.cr/apex/see_own.SEE_PRC_ARCHIVO_EXPEDIENTE?p_fuente=SIGYD_D&P_FILE=2013016235&P_USER=nobody

Es así, que esta política busca atender estas observaciones realizadas por el ente contralor, pero también atender las necesidades que, tanto desde el AyA como desde los ASADAS se han venido identificando como prioritarias para el fortalecimiento de la gestión que realizan estas últimas, con el adecuado acompañamiento que, como ente rector, debe brindar la institución.

3. El Proceso de Construcción de la Política

La política pública para el acompañamiento de las ASADAS por parte del AyA, se ha venido construyendo de manera participativa, mediante un proceso de análisis conjunto y consulta a representantes del sector, el cual implicó la realización de 12 talleres iniciando a finales del 2014, como medio para lograr la recopilación de los insumos a partir de los cuáles se orientan las propuestas formuladas.

En este sentido, vale la pena mencionar que los y las representantes de ASADAS participantes, fueron electos y electas en 11 reuniones regionales, donde hubo una amplia participación de los acueductos comunales de la mayoría de los cantones del país. Dichas reuniones se realizaron como parte de las giras de la Presidencia de la Institución, acompañadas en su mayoría por representantes de la Alianza de Redes Ambientales (ARA). En esas reuniones, la Presidenta del AyA, anunció el proceso de construcción participativa de una política de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y de la necesidad de contar con representantes por cantón, para su activa participación en el proceso. Los talleres se programaron para los siguientes lugares y fechas, todos en el año 2014

<u>Lugar</u>	<u>Fecha</u>
San Ramón, Alajuela	3-12-2014
San Rafael, Guatuso	4-12-2014
Liberia, Guanacaste	4-12-2014
Ciudad Quesada, Alajuela	5-12-2014
Nicoya, Guanacaste	5-12-2014
Ciudad de Cartago	9-12-2014
Ciudad de Puntarenas	9-12-2014
Pérez Zeledón	11-12-2014
Cahuita, Limón	11-12-2014
Guácimo, Limón	12-12-2014
Coto Brus	12-12-2014
Gran Área Metropolitana	13-03-2014

De la agenda planteada se desarrollaron 10 de los talleres propuestos, de los que se han recibido una serie de aportes que reflejan una muestra de las fortalezas, las carencias, las búsquedas y las peticiones de las ASADAS.

Así mismo, se realizaron consultas internas en las diferentes dependencias del AyA, para incorporar las visiones que complementen los aportes recibidos de las ASADAS, y que permitan orientar acciones con miras al fortalecimiento interno y externo en la búsqueda de optimización de los servicios APS.

A partir de ésta construcción, se realizó una devolución a las comunidades por medio de espacios participativos de discusión, desarrollados en talleres regionales, del 07 al 20 de julio del 2015.

Los talleres se realizaron en los siguientes lugares y fechas:

<u>Lugar</u>	<u>Fecha</u>
Buenos Aires	07 07 2015
Cartago	09 07 2015
Limón	10 07 2015
Puntarenas	13 07 2015
Liberia	14 07 2015
San Carlos	15 07 2015
San José	20 07 2015

Estos talleres regionales de revisión conjunta recopilaron sugerencias para la propuesta inicial, y las acciones consideradas importantes, para cada eje de la política pública, insumos que nos han permitido optimizar resultados.

4. Situación Actual de la Gestión Comunitaria de los Servicios APS

El contexto y la situación actual, en relación a la labor que realizan los ASADAS en materia de prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento y la relación de estos con el AyA, se puede caracterizar rápidamente por:

1. Una situación privilegiada, si se compara con otras latitudes, en cuanto a disponibilidad del recurso hídrico y al abastecimiento intradomiciliar de agua potable.
2. La existencia de un marco institucional con un ente rector, así como de mecanismos de participación ciudadana y el reconocimiento jurídico, vía jurisprudencia constitucional, del derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento.
3. Un incremento de la demanda de recurso hídrico para consumo humano y para otros usos, incluyendo los productivos. En contraposición de una oferta hídrica amenazada por los efectos del cambio climático.
4. Un aumento en las actividades que podrían contaminar o que contaminan efectivamente las fuentes de agua de las que se abastecen las comunidades.
5. Un aumento de la competencia por el acceso al agua y de los conflictos socio-ambientales derivados.
6. Fragilidad en la gestión comunitaria de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, mediante delegación a pesar de abastecer al 25% de la población. En ese sentido, según el informe de la Contraloría anteriormente mencionado, sólo alrededor de 100 de las 1.498 ASADAS reconocidas tienen las condiciones óptimas para la operación, lo cual indica claramente la necesidad de fortalecer el sistema AyA-ASADAS

5. Problemas Centrales

Según el informe de agosto de 2013 de la Contraloría General de la República, en su página 4 “existen 576 entes operadores en condiciones económicas que no permiten un enfoque empresarial ni su sostenibilidad; además, se reportan 748 entes operadores cuya tarifa no es la establecida por la ARESEP, en su mayoría cobran tarifas inferiores. Asimismo, se determinó la existencia de 565 entes operadores bajo figuras que no se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico, de ellos 277

corresponden a ASADAS sin convenio de delegación suscrito con el AyA, 259 a Comités Administradores de Acueductos Rurales, 16 se reportan en categoría “por definir” y 13 a asociaciones de distinta naturaleza”.

Todo lo anterior aunado a que numerosas ASADAS se encuentran expuestas a la contaminación por distintas fuentes. En este sentido, el mismo informe indica que en “el año 2012, el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA determinó contaminación microbiológica en el agua suministrada por 370 OC's”. Además, agrega, “se detectó contaminación física y química, por ejemplo: de arsénico en 23 comunidades citadas en el Decreto Ejecutivo nro. 37072-S del 22 de marzo de 2012 que declara la emergencia; asimismo, los miembros de los ASADAS indican de 1 caso en la Región Metropolitana con presencia de hierro y otro caso con calcio en la Región Chorotega. El inventario nacional de fuentes realizado por el AyA, identificó amenazas de contaminación por lixiviados para las captaciones en 607 casos; de contaminación por agroquímicos en 543 casos; de erosión por deslizamientos en masa e inundación en 521 casos; de contaminación por aguas grises y negras en 181 casos; por alteración de las zonas de recarga en 20 casos y contaminación por hidrocarburos en 9 casos.”

Las conclusiones que presenta el informe de la contraloría son:

“ 3.1 Durante más de cincuenta años el AyA ha gestionado acueductos delegados, lo cual, incluye al menos ocho programas nacionales para abastecer de agua a las comunidades rurales. La delegación ha sido utilizada como la figura jurídica que permitió ampliar la cobertura del servicio de agua a la población; sin embargo, no ha garantizado a cabalidad la prestación del servicio en condiciones de calidad, cantidad y continuidad.

3.2 Se muestra débil la función rectora del AyA sobre los operadores comunales, principalmente por la insuficiencia de recursos, en el tanto, la rectoría se financia con la tarifa cobrada por el AyA a sus abonados, lo cual, amerita la atención institucional. El exiguo control dificulta la función rectora de aproximadamente 1490 entes prestadores del servicio a nivel comunal, en un contexto donde desde hace veinte años estos coexisten con figuras no permitidas por la normativa y otras nuevas figuras como las cooperativas; y ante la cantidad significativa de operadores sin las condiciones mínimas para funcionar con un enfoque de empresa.

3.3 Además, amerita la atención de las autoridades del AyA las condiciones de escasez del recurso hídrico que ocasiona conflictos entre ASADAS, de contaminación que coloca en riesgo la salud de los usuarios, así como, la falta de mantenimiento y de nueva infraestructura en los acueductos comunales; situaciones que agregan complejidad al modelo de delegación vigente.

3.4 El país está urgido de políticas que contribuyan a precisar los límites de la frontera de delegación del servicio de agua potable; y favorezcan la implementación de estas con base en criterios claros de conveniencia, prioridad y viabilidad, tanto para el fortalecimiento de la función rectora y de operación del AyA, como para los propios entes que operan por delegación. El éxito de dichas funciones depende en alto grado de la organización robusta del AyA, que permita brindar el apoyo suficiente a la gestión delegada de acueductos, en cuanto a la fiscalización, capacitación y asesoría del AyA” (Contraloría, 2013, pág 21)

Todas estas circunstancias identificadas por el ente contralor, hacen necesaria una nueva política del AyA en relación a la gestión comunitaria del agua y específicamente en relación a las ASADAS.

II. ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA

1. Visión

La adecuada prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento en las comunidades abastecidas por comunales en Costa Rica, contribuye al disfrute pleno del Derecho Humano al agua potable y saneamiento y se desarrolla con un enfoque de gestión integrada del recurso hídrico asegurando la participación equitativa de las mujeres.

2. Objetivo General

Organizar y fortalecer la gestión comunitaria de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, como instrumento para asegurar el disfrute pleno y sostenible del derecho humano de acceso al agua y al saneamiento.

3. Alcance

La presente política busca superar las limitaciones unilaterales, y acompañar las acciones para generar una transformación en la relación de las partes, donde el aporte de diversidad de disciplinas, de instituciones y de aprendizajes, avance hacia una cultura de valoración del recurso hídrico del país.

En este sentido, la presente política alcanza a diversos actores dentro de los cuales, en primera instancia, se encuentra el sector público cuyas instituciones tienen responsabilidad en la adecuada prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, así como la sostenibilidad de los ecosistemas y el desarrollo de capacidades locales. Tal es el caso del MINAE, el SINAC, el Ministerio de Salud, el MEP, el INA, el INAMU, el INDER, el FODESAF, bancos del Estado, entre otras.

De igual manera, esta política alcanza el accionar tanto de las ASADAS, sus organizaciones de segundo y tercer nivel, como de las comunidades que son abastecidas por las mismas, pues es en lo territorial y en lo local, donde se aplican las medidas, se implementan las acciones y se da sostenibilidad en el tiempo a los sistemas y organizaciones.

Así como también, alcanza a las organizaciones sociales locales, nacionales e internacionales y los organismos de cooperación internacional que muestren interés en apoyar las ASADAS y la gestión del recurso hídrico de manera integral en el marco de esta política.

De igual manera, fija pautas para las alianzas público – comunal – privado que puedan establecerse con empresas locales y nacionales.

4. Organización de la Política

Para efectos de ordenar los planteamientos que se desarrollan en la política, se han establecido 4 componentes que organizan los contenidos de la política, los cuales se pueden visualizar en el siguiente esquema

Componentes Organizativos de la Política

Política de Ordenamiento y Fortalecimiento de la Gestión Comunal de los Servicios APS



A continuación se presenta cada uno:

4.1. Ejes Transversales

Representan temas medulares en la implementación de la política, por la magnitud de sus alcances impregnan los ejes estratégicos con sus lineamientos, se han establecido 3 ejes transversales, que se pueden apreciar en el siguiente esquema.



4.2. Ejes Estratégicos

Se han establecido 5 ejes estratégicos que permiten accionar en 5 ámbitos, 1) el primero de ellos en el ámbito global con la nueva cultura del agua, 2) el ámbito de la institucionalidad, con el fortalecimiento

institucional, 3) el ámbito local con el fortalecimiento de capacidades para la prestación de los servicios, 4) en el ámbito de otros actores, con el fortalecimiento de alianzas y 5) en el ámbito del sector, con el ordenamiento de la gestión comunitaria de los servicios.

En el siguiente esquema se puede apreciar los ejes estratégicos.



4.3. Lineamientos de política

Representan las líneas de acción, específicas y necesarias, a desarrollar para alcanzar el escenario establecido en la visión. Permite el establecimiento de acciones estratégicas para la implementación de la política. Se establecen veinte lineamientos de políticas, distribuidos en los 5 ejes estratégicos, los cuales se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

SGSC: Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunales

Eje Estratégico	ID	Lineamiento
Nueva cultura del agua	1	Gestión ambiental y protección del recurso hídrico
	2	Educación y concientización a las comunidades
	3	Participación, transparencia y rendición de cuentas
	4	Marco jurídico apropiado para la gestión de la nueva cultura del agua
Fortalecimiento Institucional	5	Financiamiento de las actividades de fiscalización, asesoría y capacitación
	6	Reorganización administrativa y fortalecimiento de capacidad de la SGSC
	7	Coordinación y articulación de dependencias internas del AyA
Fortalecimiento de la gestión De los servicios públicos APS	8	Desarrollo de habilidades y conocimientos
	9	Modelo de Atención Integral de ASADAS
	10	Territorios indígenas
	11	Calidad del agua para consumo humano
	12	Saneamiento de las aguas residuales
	13	Sostenibilidad financiera de las ASADAS
	14	Gestión del Riesgo
Sinergías y alianzas estratégicas	15	Alianzas con Instituciones del Estado
	16	Alianzas con Organizaciones de la Sociedad Civil
	17	Alianzas de ASADAS con actores locales
Ordenamiento de la Gestión Comunitaria	18	Asociatividad
	19	Integrar o asumir ASADAS
	20	Crear nuevas ASADAS

Cada lineamiento consta de una justificación donde se menciona en términos generales aspectos que motivan las líneas de acción que planea el lineamiento.

Además, cada lineamiento cuenta con sus propios enunciados de lineamientos que son en forma puntual la orientación a seguir para la definición de acciones estratégicas.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados considera fundamental el reconocimiento de la participación real de las mujeres en la gestión comunitaria del agua y de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, así como el disfrute pleno del derecho humano al acceso al agua y al saneamiento y la necesidad de que la gestión del recurso hídrico y de estos servicios sea sostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social. Sin lo anterior, no es factible que las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes presten un servicio óptimo.

En ese sentido, dichos aspectos han de ser considerados como ejes transversales en la gestión que realiza la institución en aras de una mejor organización de la gestión comunitaria de los servicios de agua potable y saneamiento y del fortalecimiento de las ASADAS.

1. Participación real de las mujeres en la gestión comunitaria del agua.

El Estado costarricense tiene el deber de garantizar la participación igualitaria de las personas en la construcción, puesta en marcha y evaluación de políticas, dentro de las cuales se ubica la gestión de recursos naturales y la prestación de los servicios públicos. En materia de gestión del recurso hídrico y de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y con base en el principio 3 de la Declaración de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente celebrada en Dublín en el año 1992, “La mujer juega un papel central en la provisión, gestión y protección del agua”, por lo tanto, esta política considera el reconocimiento de la voz de las mujeres, sus ideas, intereses, necesidades y aportes, de la misma manera como se reconoce el punto de vista de los hombres.

Esta política promueve la igualdad de derechos y responsabilidades de mujeres y hombres en la gestión del recurso hídrico y de los sistemas de agua administrados por los ASADAS, y establece una serie de medidas para lograr dicha aspiración.

2. Disfrute pleno del derecho humano al acceso al agua y al saneamiento

Las ASADAS son organismos de carácter local que contribuyen sustancialmente al desarrollo pleno de sus pueblos, logrando el efectivo reconocimiento de sus derechos, específicamente el de acceso al agua y al saneamiento, los cuáles son básicos para el ejercicio de otros derechos (a la vida, a la salud, a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado).

Por lo tanto, en esta política:

- Se sientan las bases para la implementación del derecho humano al acceso al agua y al saneamiento, teniendo como referencia la definición que adopta la ONU, que establece el

derecho de cada persona a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

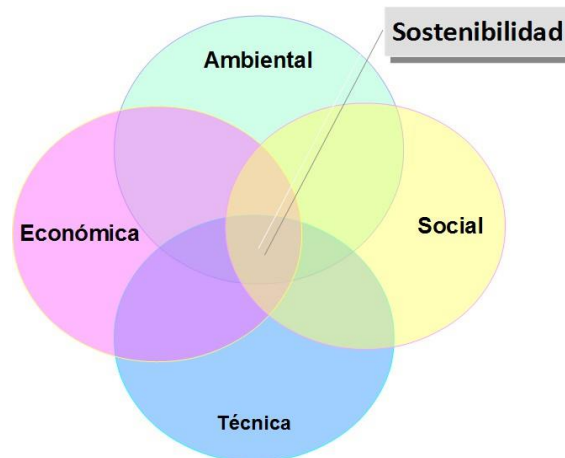
- Se reconoce el consumo humano del agua como uso prioritario, esto sobre cualquier otra actividad.
- Se define cual es el papel del AyA y de las ASADAS en el logro de esta aspiración.
- Se reconoce el respeto de los procesos culturales en el manejo del recurso hídrico.

3. Sostenibilidad de la Gestión

La sostenibilidad de la gestión de las ASADAS abarca cuatro ámbitos: el ambiental, el económico, el técnico y el social, de manera que se garantice los equilibrios ecosistémicos que hacen posible la vida en el planeta.

El aspecto social se vincula con el hecho de que el agua es un recurso indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas, con lo cual debe garantizarse un acceso equitativo, en cantidad y calidad adecuadas, sin poner en peligro los equilibrios ecosistémicos, para lo cual es necesario conservar y aprovechar responsablemente los recursos naturales.

De igual manera, el aspecto económico en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las comunidades abastecidas por ASADAS es fundamental. La prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento requiere de recursos humanos, materiales y económicos. En ese sentido, el contar con un modelo tarifario que permita dar un servicio de calidad, en cantidad y continuidad adecuadas a un precio asequible. Así mismo, es necesario desarrollar estrategias para la gestión de otras fuentes de ingresos que permitan invertir en los sistemas de agua y en la protección de las fuentes de agua.



1. Nueva cultura del agua

Objetivo

Promover una nueva cultura del agua orientada hacia la gestión participativa e integral del recurso hídrico dentro del ciclo hidrosocial como instrumento para asegurar el disfrute pleno y sostenible del derecho humano de acceso al agua y al saneamiento.

La presente política busca que la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento por parte de las ASADAS se realice a partir de una visión que incorpore una nueva cultura del agua. Esa nueva cultura se expresa de manera adecuada en lo que se conoce como el modelo de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), la cual reconoce que el agua es un bien de dominio público y que su acceso constituye un derecho humano. Además, que el agua es un recurso finito indispensable para la vida en el planeta, que debe ser gestionado de manera participativa. Esto implica avanzar en la implementación efectiva de los principios de la Declaración de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, en adelante, Declaración de Dublín.

En esta misma dirección, el manejo del agua, la tierra y los demás recursos naturales relacionados debe hacerse de manera coordinada, para obtener el mayor bienestar social y económico de una manera equitativa y ambientalmente sostenible. En nuestro país, las ASADAS juegan un papel fundamental en dicho manejo.

“La GIRH 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.”⁵

Este eje contiene una serie de lineamientos generales dirigidos a lograr una adecuada gestión del recurso hídrico en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento por parte de las ASADAS. Sin agua en cantidad y calidad adecuadas, la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, en los términos en que el efectivo reconocimiento del derecho humano de acceso al agua lo exige, no es posible. Por otra parte, el saneamiento debe ir dirigido a garantizar que los cuerpos de agua no se vean afectados por los vertidos de aguas residuales que se hacen a los mismos.

Una adecuada gestión ambiental del recurso hídrico resulta vital en la instauración de una nueva cultura del agua, como también lo es la implementación de medidas que garanticen la participación igualitaria de hombres, mujeres, niños y jóvenes, así como de mecanismos de transparencia y

rendición de cuentas. Para ello, los procesos educativos, tanto a nivel formal como informal, y de concientización, son necesarios; lo mismo que el impulso de reformas jurídicas que doten de instrumentos adecuados a los diferentes actores involucrados en la gestión comunitaria del agua.

1.1. Gestión ambiental del recurso hídrico

Sin una adecuada gestión del recurso hídrico no es posible la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en los términos en que el efectivo reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento y la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 4, lo exigen.

Es así como la institución debe generar condiciones adecuadas para que las ASADAS puedan proteger las fuentes y los cuerpos de agua que administran, en el entendido de que las mismas son de dominio público. Esto debe hacerse en consonancia con lo establecido en el marco legal vigente y en coordinación con las demás instituciones públicas que entre sus competencias está la de salvaguardar el valioso recurso.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- α) Promueve la articulación de acciones de recuperación, conservación, y protección del recurso hídrico y sus ecosistemas, así como la inscripción de caudales, con todas las entidades del sector y afines con el recurso hídrico.*
- β) Gestiona instrumentos financieros y económicos, así como recursos técnicos, científicos, humanos, y otros, para la recuperación conservación y protección del recurso hídrico y sus ecosistemas.*
- χ) Promueve la elaboración y disposición de la información de estudios hidrogeológicos en cuencas, subcuencas y microcuencas, en zonas donde se encuentren las fuentes de las que se abastecen las comunidades, con el fin de definir áreas de recarga acuífera y zonas de protección, así como el establecimiento del balance hídrico.*
- δ) Capacita, asesora y fiscaliza la implementación de la GIRH por las ASADAS.*

1.2. Participación, transparencia y rendición de cuentas

En el presente apartado se exponen los lineamientos claves que la institución propone para que las ASADAS realicen su gestión a partir de una participación plena de los diferentes actores de la comunidad. Además, se reconoce la importancia de que dicha gestión se lleve a cabo de manera transparente y que quienes tienen a su cargo la administración y la dirección política de las mismas lo hagan rindiendo cuentas de su accionar en los distintos ámbitos de gestión de una ASADA, tanto a las comunidades como a las distintas instituciones del Estado que deben fiscalizarlas.

Además siguiendo los lineamiento de la Gestión Integrada de Recurso Hídrico, dicha gestión, así como la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, deben realizarse de manera participativa, lo cual implica diseñar e implementar mecanismos que posibiliten dicha participación en todos los niveles, desde el acceso expedito, claro y sencillo a la información, pasando por la consulta hasta llegar a la toma de decisiones.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Promueve una cultura de acceso a la información, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas en relación a todos los ámbitos de gestión, tanto en el AyA como en las ASADAS.*
- b) *Toma medidas para garantizar la equidad de hombres y mujeres en la toma de decisiones en las ASADAS, por medio de instrumentos jurídicos y capacitación.*
- c) *Genera conciencia y crea instrumentos para la participación de toda la comunidad, incluyendo niñez y juventudes, en la gestión del recurso hídrico y la prestación de servicios APS.*

1.3. Educación y concientización a la población para la gestión comunitaria del agua

Los procesos educativos, tanto formales como informales, son fundamentales para sensibilizar y concientizar a la población a propósito de la necesidad de una nueva cultura del agua. En este lineamiento se contemplan una serie de propuestas que la institución ha de impulsar para lograr dicha sensibilización y concientización.

Los centros y los procesos de educación formal y no formal que se ubican y se desarrollan en las comunidades que se abastecen por ASADAS resultan centrales para la discusión y difusión del conocimiento socio-ambiental, lo que a largo plazo repercute en una mejor conservación de cuerpos de agua que abastecen a los sistemas.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Impulsa a través de las ASADAS, la concientización a los miembros de las comunidades, sobre los beneficios e importancia de una gestión integrada, participativa, ambientalmente sostenible y socialmente equitativa, aprovechando todos los espacios formales y no formales existentes en la comunidad.*
- b) *Incide en la definición y en el desarrollo de los contenidos en los programas de educación del MEP para incluir los temas de la nueva cultura del agua.*
- c) *Socializa en forma masiva la nueva cultura del agua.*

1.4. Marco jurídico apropiado para la gestión de la nueva cultura del agua

Una nueva cultura del agua tiene que verse plasmada en un marco jurídico que establezca las bases para el efectivo reconocimiento del derecho humano de acceso al agua y al saneamiento a favor de las comunidades que, en este caso, son abastecidas por ASADAS. En este sentido, la institución se compromete a aplicar el marco jurídico vigente en materia de gestión del recurso hídrico; pero, también, se compromete a impulsar y apoyar toda iniciativa de reforma que tienda a favorecer esa nueva cultura del agua.

Esa nueva cultura implica el reconocimiento del derecho humano al agua potable y al saneamiento, el reconocimiento del carácter público y sin fines de lucro de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, la incorporación de un enfoque de género en la gestión del agua y de dichos servicios y el reconocimiento del derecho a la participación ciudadana en esta materia.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Impulsa el reconocimiento a nivel constitucional y legal del Derecho Humano al agua potable y al saneamiento, así como toma las medidas para su implementación en las comunidades abastecidas por ASADAS.*
- b) *Reconoce el carácter público y sin fines de lucro en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, así como el uso prioritario del agua para consumo humano.*
- c) *Promueve la actualización e implementación del marco normativo para la gestión comunitaria de los servicios de APS.*
- d) *Reconoce en su marco jurídico la gestión integrada del recurso hídrico, el enfoque de género y la participación activa de mujeres, jóvenes y de futuros líderes comunales, posibilitando que en las asambleas, además de los dueños de prevista, participen con voz y voto, otra persona del grupo familiar, usuaria del servicio y consciente de la realidad de la comunidad. También reconoce, en forma razonada, plazos de nombramiento de miembros de junta directiva superiores a los dos años.*

2. Fortalecimiento Institucional para gestión comunitaria de los servicios públicos de agua potable y saneamiento

Objetivo

Fortalecer la capacidad Institucional para la fiscalización, asesoría y capacitación de la gestión comunitaria de los servicios públicos de agua potable y saneamiento

Dentro del AyA, la instancia responsable de “promover el desarrollo de sistemas de agua y la sostenibilidad de los entes operadores comunales en el territorio nacional, para la prestación de los servicios de agua potable con calidad, cantidad y continuidad, así como la recolección, tratamiento y disposición de sus aguas residuales⁶” es la Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunales.

Por lo tanto, este eje plantea medidas orientadas a lograr una reorganización interna del AyA y generar una cultura institucional que fortalezca a dicha Subgerencia, dotándola de capacidad técnica y administrativa para la ejecución de programas y proyectos, tanto a nivel interno como en relación a la gestión de las ASADAS, respondiendo de manera eficiente y responsable a las necesidades de las comunidades abastecidas por estas, favoreciendo los procesos de diálogo y negociación a través de

una adecuada comunicación.

2.1. Financiamiento de las actividades de fiscalización, asesoría y capacitación de la gestión comunitaria de los servicios

A la luz de la recomendación de la Contraloría General de la República, en su informe No. DFOE-AE-IF-07-2013 del 30 de agosto de 2013, de “buscar fuentes de financiamiento para la función rectora y las actividades operativas de fiscalización, asesoría y capacitación que debe ejercer AyA sobre la gestión de los entes operadores.”, esta política reafirma el compromiso de la institución de tramitar ante instancias gubernamentales e internacionales los recursos para un mejor desempeño de las Subgerencia y de las Oficinas Regionales de Acueductos Comunales (ORAC’S).

Una institución que tiene bajo su responsabilidad la prestación, ya sea de manera directa o delegada – por medio de las ASADAS- de los servicios de agua potable y saneamiento en el país satisfaciendo las necesidades de las y los usuarios y haciendo efectivo el reconocimiento de un derecho humano, debe, además, apoyar de manera sostenida en el tiempo la gestión que realizan los ASADAS para lo cual en los siguientes enunciados del lineamiento, se propone invertir en recursos, humanos, materiales, tecnológicos y logísticos, tanto en las ASADAS y como en la Subgerencia y en sus diferentes dependencias.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) Realiza las gestiones para incorporar en las tarifas, de todos los entes operadores, de los servicios de agua potable y saneamiento, un componente destinado a financiar la función rectora.*
- b) Asigna recursos presupuestarios, humanos, tecnológicos y logísticos, en forma suficiente, para fortalecer sus funciones de fiscalización, asesoría y capacitación de la gestión comunitaria del agua, tanto a nivel central como en las diferentes ORAC’s.*
- c) Gestiona los recursos externos que permitan el financiamiento de la función rectora en sus actividades operativas con las ASADAS.*

2.2. Reorganización administrativa y fortalecimiento de capacidad de la SGSC

Como parte de la presente política se identificaron áreas prioritarias a fortalecer para la correcta gestión de los más de las 1498 ASADAS que existen en el país. Siendo la Subgerencia de Sistemas Comunales la principal instancia institucional encargada de acompañarlas en su gestión, se propone una reorganización interna, la cual contribuirá a una mejor atención de las necesidades de estas.

También, esta política considera fundamental realizar una evaluación del modelo de prestación de servicios bajo la modalidad de delegación y a fortalecer las capacidades de la institución mediante la capacitación de su personal. Finalmente, plantea la contratación de nuevo personal, con un perfil adecuado para la gestión comunal de los servicios de agua potable y saneamiento (APS).

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Reestructura la organización interna de la SGSC propiciando el desarrollo de una gestión más eficiente y efectiva para dar una mejor respuesta a los requerimientos de las ASADAS*
- b) *Fortalece el funcionamiento de la SGSC, mediante la capacitación y la sensibilización a sus funcionarios, así como la dotación del recurso humano con perfil adecuado a los requerimientos actuales.*
- c) *Evalúa y actualiza el modelo de prestación de servicios delegados.*

2.3. Coordinación y articulación de dependencias internas del AyA, para la atención de las ASADAS.

El AyA como ente rector de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional, se compone por múltiples dependencias internas (Direcciones, Subgerencias, UEN, entre otras), las cuales deben coordinar acciones para atender las necesidades de las ASADAS. En ese sentido, este lineamiento se dirige a formalizar los procesos de coordinación de dichas dependencias.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Establece y formaliza procedimientos para articular en forma ágil y efectiva las acciones entre las dependencias institucionales y la Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunes, que participan en la gestión comunal de los servicios APS.*
- b) *Fortalece la articulación interna mediante la capacitación y la sensibilización a sus funcionarios.*

3. Fortalecimiento de capacidades para la gestión comunitaria de los servicios de Agua Potable y Saneamiento.

Objetivo

Generar de manera participativa, sistemática, estandarizada e integrada las capacidades de gestión de las ASADAS para la prestación adecuada de los servicios de agua potable y saneamiento

El AyA, como parte del Estado, reconoce el trabajo y compromiso de las comunidades y de sus dirigentes locales, quienes de forma responsable y voluntaria, han gestionado el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento, a pesar de las dificultades con que se enfrentan.

En ese contexto, en el presente eje estratégico se define claramente de qué manera se desarrollarán las relaciones entre la institución y las ASADAS, así como las condiciones en las que debe brindarse el servicio por parte de estas y el carácter del acompañamiento y la cooperación que brindará el AyA para lograrlo.

Se reafirma, así, el carácter público y sin fines de lucro de la prestación del servicio de abastecimiento

poblacional de agua potable y saneamiento, a cargo de los prestadores autorizados por la ley: AyA, ASADAS, Municipalidades y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

En este eje, el AYA, como ente rector, debe desarrollar una serie de lineamientos estratégicos que involucran los siguientes temas: desarrollo de habilidades y conocimientos para la gestión comunitaria del agua, definición de un modelo de atención integral de ASADAS, atención diferenciada en territorios indígenas, calidad del agua para consumo humano, infraestructura de los sistemas de agua potable y saneamiento, saneamiento de las aguas residuales, sostenibilidad financiera de las ASADAS y la gestión de riesgo.

3.1. Desarrollo de habilidades y conocimientos para la gestión comunitaria del agua

La construcción del conocimiento colectivo entre AYA, ASADAS y comunidades tiene que ser permanente y progresivo. Además, los procesos de desarrollo de habilidades y conocimientos tienen que ir dirigidos a cubrir las distintas áreas de gestión que implica administrar y dirigir una ASADA, incluyendo la gestión integrada del recurso hídrico, la gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento (operación y mantenimiento), la gestión administrativa, la gestión comercial del servicio y la gestión comunal. Dichos procesos deben desarrollarse de manera diferenciada, según la región, de acuerdo con sus particularidades, y utilizando un lenguaje accesible e inclusivo.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Desarrolla e implementa un Plan Nacional de Capacitación Continua para ASADAS, por medio de programas regionales, con lenguaje inclusivo, diferenciados por región atendiendo sus particularidades, para favorecer un adecuado proceso de enseñanza aprendizaje, en temas tales como gestión ambiental del recurso hídrico, gestión comunal con enfoque de género, gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento, y gestión administrativa, financiera y comercial del servicio.*
- b) *Promueve procesos de capacitación dirigidos a miembros de Junta Directiva, funcionarios de la ASADA y miembros de la comunidad incorporando instrumentos que permitan efectos multiplicadores del conocimiento, así como instrumentos de seguimiento y evaluación de impacto de la capacitación.*
- c) *Promueve medidas para garantizar la participación igualitaria entre hombres y mujeres en los procesos de capacitación.*

3.2. Modelo de Atención Integral de ASADAS

El AYA tiene que responder a las necesidades de las 1498 ASADAS existentes en el país. Para hacerlo, se requiere un cambio en la forma en que ha venido atendiendo sus demandas. El Modelo de Atención de las organizaciones comunales y sus componentes deben mejorarse, de manera que la misma sea estandarizada, integral y sistematizada, de modo que permita implementar las mejores prácticas en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

Enunciado del lineamiento:

El AyA:

- a) *Implementa un modelo de atención a las ASADAS, que permita una relación AyA-ASADA efectiva y eficiente, que asegure una prestación de servicios APS en los términos de calidad requerida por las comunidades y que contribuya con la implementación del derecho humano de acceso al agua potable y saneamiento. El mismo debe contener procesos de accesibilidad a la información, la participación en la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas.*

3.3. Territorios indígenas

Los pueblos indígenas de Costa Rica poseen formas particulares de relacionarse con el agua e, incluso, dentro de cada territorio perteneciente al mismo grupo indígena existen diferencias culturales que inciden en la manera en que se gestiona el recurso hídrico y se garantiza el derecho humano de acceso al agua dentro de sus territorios. Históricamente, el AYA ha carecido de una política institucional para atender las necesidades en esta materia en los territorios indígenas y, en diversas ocasiones, tanto la Sala Constitucional como otras instancias públicas han indicado a la institución que deben corregir esta situación, en atención a lo estipulado en el convenio 169 de la OIT.

Esta política reconoce la necesidad de que la institución diseñe e implemente, de manera participativa, una política específica para la prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable y saneamiento en los territorios indígenas, respetando las múltiples formas de ver el mundo y de concebir el recurso hídrico como parte de su vida cotidiana dentro de los mismos.

Enunciado del lineamiento:

El AyA:

- a) *Diseña e implementa una política específica, participativa y diferenciada que desarrolle un modelo para la prestación de servicios institucionales en las comunidades indígenas, considerando el marco que plantea Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos jurídicos, así como la participación de todos los actores involucrados*

3.4. Calidad del agua para consumo humano

El abastecimiento de agua de calidad potable para consumo humano es indispensable para resguardar la salud de las y los habitantes, garantizando una mejora en su calidad de vida y contribuyendo al cumplimiento del derecho humano de acceso al agua.

Brindar agua de calidad implica cumplir con los parámetros establecidos en el “Reglamento para la Calidad del Agua Potable”. En ese sentido, la institución debe velar para que la calidad del agua de las que se abastecen las comunidades a través de las ASADAS cumplan con esos parámetros. Esta política plantea una serie de medidas para lograr dicho objetivo.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Impulsa el mejoramiento de la calidad del agua fortaleciendo su programa de desinfección e incorpora medidas para la implementación de sistemas potabilizadores según requerimientos identificados.*

- b) *Desarrolla procesos de capacitación y facilita la obtención de recursos para que las ASADAS realicen en forma permanente el control de la calidad del agua, de acuerdo a lo que establece el “Reglamento para la Calidad del Agua Potable”.*
- c) *Facilita a las ASADAS el acceso a la información de los análisis de agua, efectuados por el Laboratorio Nacional de Aguas (LNA), utilizando tecnologías de información*

3.5. Infraestructura de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento

Los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento son un componente fundamental en la prestación de los servicios a la comunidad por parte de las ASADAS. Por lo tanto, es fundamental que dichos sistemas se encuentren en condiciones óptimas para garantizar un servicio de calidad. Para ello, resulta vital incluir dentro de los procesos de gestión de las ASADAS una adecuada planificación, así como mecanismos sostenibles de financiamiento. Sumado a esto, se deben desarrollar procesos de diseño, construcción, puesta en operación y mantenimiento, participativos, que involucren a la comunidad, en coordinación con la institución y con otros actores con los que se puedan establecer alianzas.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Implementa un proceso participativo y permanente de planificación de la inversión en proyectos de infraestructura de los sistemas, que incorpora los criterios de normalización técnica, presentación, selección, priorización y aprobación de obras de infraestructura para los sistemas comunales.*
- b) *Promueve la creación de un fondo solidario que permita la existencia de recursos para invertir en la infraestructura y equipamiento de los sistemas de APS administrados por las ASADAS.*
- c) *Asigna los recursos económicos, humanos y tecnológicos para las gestiones institucionales de construcción, ampliación, mejora y rehabilitación de los sistemas*
- d) *Implementa diseños con tecnologías modernas y apropiadas, así como el uso de modalidades de construcción ajustadas en las particularidades socioeconómicas y culturales de las comunidades.*

3.6. Saneamiento de las aguas residuales

En el marco de un modelo de gestión integrada del recurso hídrico, los servicios de abastecimiento de agua potable y de recolección, tratamiento y disposición de las aguas residuales, deben ser considerados como complementarios. En ese sentido, deben desarrollarse acciones que favorezcan el abordaje del saneamiento de las aguas desde una perspectiva integral por parte de las ASADAS.

Debe promoverse la utilización de tecnologías modernas para sistemas de tratamientos individuales, así como el diseño y la construcción de sistemas de tratamiento colectivo, principalmente en aquellos lugares donde, por las condiciones del suelo y por la concentración de habitantes, sea más conveniente.

Las ASADAS tienen el deber de atender el tema del saneamiento de las aguas residuales, por lo que es necesario desarrollar sus capacidades de gestión en la materia y favorecer el desarrollo de acciones que lleven a un abordaje y a una gestión sostenible del mismo.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Promueve una Cultura de Saneamiento de las Aguas Residuales, colocando el tema en las agendas de trabajo, así como la sensibilización y capacitación y el uso de tecnologías alternativas de saneamiento en las comunidades rurales.*
- b) *Promueve el desarrollo de sistemas de Saneamiento Colectivo, con la determinación de requerimientos de sistemas en comunidades de poblaciones mayores.*
- c) *Normaliza la gestión de sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales en operación por ASADAS.*
- d) *Favorece el abordaje por las ASADAS de la política nacional de saneamiento de las aguas residuales.*

3.7. Sostenibilidad financiera de las ASADA

Para una adecuada prestación de los servicios de agua potable y saneamiento por parte de las ASADAS, es fundamental implementar acciones que garanticen la sostenibilidad financiera de las mismas. El presente lineamiento orienta el accionar de la institución para lograr que las ASADAS puedan financiar su gestión, así como establece mecanismos que permitan ir en esa dirección.

La consolidación de un sistema tarifario acorde con las necesidades de las ASADAS, así como la búsqueda e identificación de otras fuentes posibles y el desarrollo y gestión de instrumentos financieros son fundamentales para lograr esa sostenibilidad.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) *Consolida un sistema tarifario para las ASADAS que genere los recursos económicos suficientes para prestar los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en condiciones de continuidad, calidad, cantidad y sostenibilidad adecuadas, sin que esto atente contra el reconocimiento efectivo del derecho humano de acceso al agua y al saneamiento.*
- b) *Analiza formalmente la viabilidad de establecer otras fuentes posibles de ingresos distintos a las tarifas, dentro del marco de la ley, en el entendido de que los recursos generados deben destinarse a las actividades asociadas a la gestión de la prestación de los servicios.*
- c) *Desarrolla y gestiona instrumentos financieros reembolsables y no reembolsables, en condiciones favorables, para las ASADAS.*

3.8. Gestión del riesgo y capacidad adaptativa

La gestión de riesgos, la cual abarca desde la identificación de vulnerabilidades y amenazas, pasando por la valoración y administración de los mismos, anticipándose a todos aquellos eventos que podrían afectar la efectiva prestación de los servicios en la calidad adecuada y con la continuidad requerida, es un elemento fundamental en la labor que realizan las ASADAS.

Con el cambio climático, este es un tema que se vuelve prioritario, dado que muchas de las comunidades abastecidas por estas se ubican en zonas del país de alta o mediana vulnerabilidad y muchos de los sistemas se construyeron sin tomar en cuenta esta variable.

En este sentido, la institución debe acompañar a las ASADAS en sus procesos vinculados con esta

materia, para lo cual debe desarrollar e implementar una metodología adecuada.

Enunciado del lineamiento:

El AyA:

- a) *Desarrolla e implementa la metodología para que las ASADAS gestionen sus riesgos, generen capacidad de adaptación y resiliencia.*

4. Sinergias y alianzas estratégicas para la gestión comunitaria de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Objetivo

Establecer alianzas estratégicas con instituciones, organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, involucradas con la gestión comunitaria del agua en el país, que permitan potenciar esfuerzos para garantizar la gestión integrada del recurso hídrico y la prestación de los servicios de APS

Gestionar de manera eficiente el recurso hídrico, así como los servicios de agua potable y saneamiento, es una tarea en la que confluyen múltiples actores, tanto institucionales como de sociedad civil. En esa línea, corresponde al AyA liderar procesos y organizar y articular los esfuerzos que los mismos desarrollan, con el fin de crear las sinergias que permitan alcanzar el escenario planteado en la visión de esta política. Esos esfuerzos son los que van dirigidos a la realización de las siguientes actividades:

- Realización de estudios de factibilidad y viabilidad, en fase de preconstrucción.
- Construcción, ampliación, mejoras o rehabilitación de obras de infraestructura para los sistemas APS.
- Capacitación.
- Participación ciudadana.
- Conservación y protección de fuentes
- Realización de estudios hidrogeológicos.
- Implementación de tecnologías limpias.

Es por ello que este eje estratégico contempla alianzas entre el AyA y las ASADAS con otras instituciones del Estado, así como con organizaciones de sociedad civil y, más específicamente, con actores locales.

4.1. Alianzas con Instituciones del Estado

En su rol de ente rector en materia de prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento, el AyA debe promover y consolidar alianzas estratégicas y coyunturales con otras instituciones del Estado costarricense con el fin de acompañar de una manera más adecuada a

las ASADAS y, de esta forma, garantizar el efectivo reconocimiento del derecho humano de acceso al agua y al saneamiento.

Entre las instituciones del Estado con las que el AyA debe fortalecer sus vínculos y actuar de manera coordinada están: Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Salud, Ministerio de Planificación, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), las municipalidades y las universidades públicas.

A nivel de incidencia política, el AyA está llamado a establecer vínculos con la Asamblea Legislativa para promover mejoras en el marco legal para la gestión del recurso hídrico y para la gestión de las ASADAS.

Enunciados del lineamiento:

El AyA:

- a) Suscribe convenios marco o cartas de entendimiento con instancias gubernamentales que potencien la inversión para el desarrollo, mejoramiento y sostenibilidad de los servicios APS y la gestión integrada del recurso hídrico, entre otros.*
- b) Realiza aportes a la modernización del marco legal del país, promoviendo proyectos de ley relacionados con la gestión del recurso hídrico, con la gestión de los servicios APS y con el fortalecimiento de las ASADAS, entre otros.*

4.2. Alianzas con Organizaciones de la Sociedad Civil

En el país existen múltiples organizaciones de sociedad civil que dedican esfuerzos a fortalecer la gestión que realizan las ASADAS, ya sea mediante procesos de acompañamiento, asesoría y capacitación, correcto funcionamiento de las ASADAS, labores de capacitación, construcción o mantenimiento de los mismos.

Enunciado del lineamiento:

El AyA:

- a) Suscribe convenios marco o cartas de entendimiento para concertar alianzas con actores y organizaciones no gubernamentales, así como con el sector privado, para realizar procesos de capacitación, y desarrollar de manera sostenible los servicios APS, así como la GIRH, de acuerdo con sus competencias, siempre y cuando se enmarquen en la visión de la presente política*

4.3. Alianzas de las ASADAS con actores locales

Las alianzas estratégicas y coyunturales pueden ser promovidas desde las mismas ASADAS, razón por la cual esta política favorece que estas establezcan convenios con quienes visualicen como posibles aliados en la gestión del recurso hídrico, de los servicios APS, y en general, en su gestión, siempre y cuando las mismas se den en el marco de la ley. Estas alianzas deben ser un instrumento para el fortalecimiento de su capacidad de gestión en todos los niveles.

Enunciado del lineamiento:

Las ASADAS:

- a) *Suscriben convenios marco o cartas de entendimiento para concertar alianzas con instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, y otras ASADAS, de acuerdo con sus competencias, siempre y cuando se enmarquen en la visión que la presente política pretende y no pongan en riesgo el carácter público y sin fin de lucro de la prestación del servicio.*

5. Organización del sector para la Gestión Comunitaria de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Objetivo

Establecer los criterios de conveniencia, prioridad y viabilidad para crear, integrar o asumir organizaciones comunales que gestionen sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Tal y como lo indica la Contraloría General de la República en su informe, existen una serie de incongruencias relacionadas con la forma en que está conformado el sector de los acueductos comunales, las cuales se resumen en la existencia de muchas organizaciones comunales en el país, en algunos distritos muy concentradas, con un gran porcentaje de ellas prestando servicios deficientes en términos de calidad, una gran cantidad son de menor tamaño con muy pocos servicios y no alcanzan su sostenibilidad financiera, una gran cantidad que no se ajustan a la normativa para la prestación de los servicios, muchas presentando problemas de capacidad hídrica y debilidades en su capacidad hidráulica. A todo esto, hay que unirle la limitada capacidad instalada que posee el AyA para atenderlas.

En ese sentido, señala el ente contralor, es necesario “(d)efinir y concretar los criterios de conveniencia, prioridad y viabilidad que servirán de base para orientar las decisiones de integrar entes operadores comunales, asumir directamente la operación de los sistemas de acueductos comunales; desarrollar nuevas ASADAS.”

De ahí que la institución considera pertinente definir, concretar y aplicar una serie de criterios con la participación de las comunidades implicadas, de modo tal que impere el interés común, el cual se encuentra directamente relacionado con una mejor prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

La presente política reconoce la necesidad y la importancia de fortalecer la capacidad de gestión de las ASADAS mediante procesos de asociatividad. Además, establece de manera objetiva los criterios a partir de los cuales se darán procesos de integración de dos o más sistemas administrados por distintas ASADAS o de asunción por parte del AyA de un sistema administrado por una ASADA. Finalmente, indica la forma en que la institución ha de proceder para decidir si crea o no una nueva ASADA.

5.1. Fortalecimiento de la gestión a través de la asociatividad

Son reconocidos los beneficios de la asociatividad, en el sentido de que esta garantiza la unión de esfuerzos, la generación de sinergia y la existencia de economías de escala, así como generación de una mayor capacidad de incidencia de los actores involucrados para transformar el entorno de modo tal que resulte más favorable para sus objetivos. En el país ya se cuentan con experiencias exitosas en cuanto a la asociatividad de las organizaciones comunales que prestan los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y a nivel internacional la asociatividad en la gestión del agua plantea un horizonte amplio de crecimiento y grandes retos.

La asociatividad puede convertirse en un potenciador de las capacidades y de los recursos con los que cuentan las ASADAS para la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en condiciones de cantidad, calidad y continuidad adecuadas.

El AyA puede promover procesos que vayan dirigidos a lograr dicha asociatividad, tomando en cuenta que las ASADAS están constituidas de acuerdo con lo establecido en la Ley de Asociaciones.

Un primer criterio, aunque no el único, para definir si dos o más ASADAS se asocian para fortalecerse mutuamente puede ser el geográfico, tomando en consideración la cuenca hidrográfica como unidad lógica de gestión del recurso hídrico, tal y como se concibe dentro de la visión de la gestión integrada del recurso hídrico. Otro criterio puede ser la identidad de intereses y la complementareidad que puede existir entre las ASADAS en cuanto a fortalezas y debilidades. Esta asociatividad también puede ser una herramienta útil para el intercambio de experiencias.

Enunciado del lineamiento:

El AyA:

- a) *Promueve que las ASADAS se asocien en Uniones o Federaciones, al amparo de la Ley 218. De manera que se puedan integrar todos los esfuerzos que realicen las ASADAS en su zona de influencia, en primera instancia dentro de una misma cuenca, pero sin limitar la asociatividad por afinidad geográfica o por intereses compartidos, dentro de las competencias que otorga la normativa.*

5.2. Integrar o asumir ASADAS para mejorar la prestación de los servicios

La cantidad de organizaciones comunales prestatarias de los servicios de agua potable y saneamiento supera la capacidad del AyA para atenderlas. De igual forma, existe una gran cantidad de organizaciones comunales que tienen pocos servicios en su población atendida (900 Organizaciones Comunales tienen menos de 500 servicios).

En su informe No. DFOE-AE-IF-07-2013 del 30 de agosto de 2013, la Contraloría General de la República ha señalado lo inconveniente que resulta el alto grado de concentración de ASADAS por distrito (14 distritos con 16 ASADAS operando). A esto se suma el hecho de que una gran cantidad de estas organizaciones comunales cuentan con menos de 100 servicios, lo cual no permite la sostenibilidad financiera requerida para garantizar la prestación de los servicios en términos de calidad, cantidad y continuidad.

Tomando en cuenta estas situaciones relacionadas con la cantidad de abonados, la cantidad de

sistemas, las limitaciones para el desarrollo, ligadas a condiciones socioeconómicas y geográficas, debe ser valorada la conveniencia de que la institución asuma directamente la administración de sistemas delegados o impulse procesos de integración de ASADAS en función de la mejor prestación de los servicios. La integración implica la unión de dos o más ASADAS en una sola o que una ASADA más grande asuma una o varias más pequeñas,.

Tanto los procesos de asunción como de integración han de hacerse de manera participativa, tomando en consideración el interés de las comunidades; pero teniendo claro que quien debe responder por la calidad de los servicios que las ASADAS prestan, en tanto ente rector en esta materia, es el AyA, por lo que la institución no puede renunciar a la responsabilidad de garantizar que los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento se den de manera adecuada, garantizando el derecho humano al agua y al saneamiento, así como a la salud y la vida.

Enunciado del lineamiento:

El AyA:

- a) *Realiza los estudios pertinentes para analizar la situación de la prestación de los servicios y orientar las acciones a seguir para integrar o asumir, cuando se determine la conveniencia. Entre otros, estos estudios considerarán los siguientes criterios:*
 - *Calidad del servicio (calidad del agua, continuidad y cantidad)*
 - *Legalidad operativa de la ASADA*
 - *Capacidad hídrica e hidráulica del sistema.*
 - *Funcionamiento integral de la ASADA y su sostenibilidad financiera*
 - *Ubicación geográfica, cercanía con el sistema de otra ASADA o de AyA, en condiciones favorables en la prestación del servicio.*
- b) *Desarrolla en conjunto con la comunidad procesos de concertación, para tomar la decisión que corresponda y negociar las condiciones pertinentes, dando la viabilidad social, así como legal, técnica, administrativa de los procesos para asumir o integrar ASADAS, considerando la sensibilización, información y consulta, de manera justa, respetuosa y equitativa.*

5.3. Prestación de servicios mediante la creación de nuevas organizaciones comunales.

La institución considera necesario atender lo planteado por la Contraloría General de la República en su informe No. DFOE-AE-IF-07-2013 del 30 de agosto de 2013 y, en ese sentido, valora necesario replantearse si un mejor modelo de gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, implica contar con menos organizaciones comunales, pero más fortalecidas en su capacidad de gestión para brindar servicios de calidad.

Existen comunidades rurales en las que aún no se cuenta con un ente que preste el servicio de abastecimiento de agua potable intradomiciliar y que, por tanto, requieren la construcción de un sistema de abastecimiento colectivo, el cual debe ser administrado adecuadamente para su sostenibilidad. En el pasado, cuando se identifica una comunidad en estas condiciones, la práctica ha sido crear una organización comunal para la construcción y la administración del sistema, lo cual ha permitido el crecimiento exponencial de las organizaciones existentes.

Por eso es fundamental que la institución defina con claridad cuáles serán los criterios a tener en

cuenta para decidir si se crea una nueva ASADA o cuando no, sin que esto último implique no atender la necesidad de las comunidades, para lo cual habrá que considerar otras opciones, como la ampliación de un sistema ya existente.

Enunciado del lineamiento:

El AyA:

- a) *Antes de crear una nueva ASADA, AyA valora la existencia de otra ASADA o de un sistema operado por AyA en sus cercanías (2 km) que pueda asumir la administración de sistemas nuevos que se construyan, sin limitar que se consideren otros criterios técnicos. De esta forma como primer alternativa siempre se tendrá el fortalecimiento de las organizaciones existentes vecinas para que operen el nuevo sistema. Y sólo cuando no la haya, se podrán crear nuevas ASADAS.*

V. GLOSARIO

AyA: Acueductos y Alcantarillados (Instituto Costarricense de)

ARA: Alianza de Redes Ambientales

ASADAS: Asociación Administradora de Acueductos y Alcantarillados Comunes

APS: Agua Potable y Saneamiento

GIRH: Gestión Integrada del Recurso Hídrico

ONU: Organización de las Naciones Unidas

SGSC: Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunes

Licda. Karen Naranjo Ruiz
Despacho Junta Directiva AyA