ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 **CAPS: POR EL AGUA, CON LA COMUNIDAD – LOS COMITÉS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO Y LA GESTIÓN SOCIAL DE UM BIEN COMÚN EN NICARAGUA**
Autor(es)	Rosibel Kreimann
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486cap11

Título do livro	**El Derecho al agua como política pública en América Latina: una exploración teórica**
Organizadores(as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais Alex Ricardo Caldera Ortega
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350486
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 11

CAPS: POR EL AGUA, CON LA COMUNIDAD – LOS COMITÉS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO Y LA GESTIÓN SOCIAL DE UN BIEN COMÚN EN NICARAGUA

Rosibel Kreimann[1]

RESUMEN

Este capítulo presenta un análisis comparativo de la gestión social del agua en Nicaragua, a la luz de la experiencia de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (Caps), organizaciones comunitarias que trabajan para llevar agua al 23% de la población del país. La investigación analizó si la gestión del agua que realizan los Caps se da de manera colectiva y cómo se ve afectada por el contexto geográfico en el que se ubican los comités. Para ello, se realizaron entrevistas a actores gubernamentales y no gubernamentales, a nivel nacional, y se realizó trabajo de campo en dos localidades seleccionadas: Caps El Edén, en la periferia urbana del departamento de Managua; y Caps El Chompipe, ubicado en la zona rural del departamento de Matagalpa.

1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda el tema del acceso al agua como un derecho humano desde la perspectiva de que el agua es un bien común. Por bien común entendemos aquellos bienes colectivos y transgeneracionales (agua, suelos, semillas, conocimientos, ideas, diversidad cultural, atmósfera etc.) naturales o sociales, palpables o intangibles; heredados colectivamente que no son exclusivos de una generación y en algunos casos ni de las personas, porque son fundamentales para la vida del planeta en sus diferentes expresiones (Kreimann y Stuart, 2009, p. 6). Examinaremos esta discusión a la luz de la experiencia de los Caps en Nicaragua.

Nicaragua es el país de Centroamérica que cuenta con una de las más recientes legislaciones sobre el recurso hídrico. En el año 2007 se aprobó la Ley General de Aguas Nacionales (Ley nº 620), reglamentada por el Decreto nº 106/2007. Esta ley, además de fortalecer ciertos aspectos de los servicios de agua y saneamiento

1. Doctora en antropología cultural y social por la Universidad Libre de Berlín. *E-mail*: <rkreimann@gmail.com>.

y consolidar la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (Enacal) responsable por los mismos, declara el dominio público de todo el recurso hídrico en el país y privilegia el uso de este para fines humanos. Asimismo, la ley crea diversos instrumentos e instituciones, e introduce la planificación y los instrumentos de gestión como aspectos básicos para el cuidado y uso de este vital recurso. Entre estos aspectos se puede mencionar la política nacional de los recursos hídricos, el régimen de concesiones, licencias y autorizaciones, el sistema de información sobre el agua, el cobro de cánones por el uso (para la extracción y vertidos), el pago por servicios ambientales (PSA) y una política de incentivos para promover eficiencia en el uso del agua (Montenegro, 2011, p. 89).

Los Caps están constituidos por grupos de hombres y mujeres electos por la comunidad, que se encargan de organizar a la población, así como también de coordinar acciones con otras instancias presentes en la comunidad y el municipio para realizar gestiones organizativas y operativas para llevar los servicios de agua y saneamiento a los hogares. En 2010 se aprobó y reglamentó la ley de Caps, que brinda respaldo legal a estas organizaciones comunitarias que se han venido encargando de administrar y mantener en funcionamiento los servicios de agua y saneamiento en áreas rurales y urbanas periféricas (Montenegro, 2011, p. 89).

Este capítulo presenta una síntesis de nuestro trabajo de investigación sobre el modelo organizativo comunitario que caracteriza a los Caps y su desarrollo en el contexto institucional y jurídico cambiante del país, que busca garantizar el acceso y la distribución del agua prioritariamente para consumo humano.

2 PROBLEMÁTICA DEL AGUA EN NICARAGUA

La crisis del agua en el planeta, provocada por la contaminación, el cambio climático y el crecimiento demográfico explosivo, es de tal magnitud que casi dos mil millones de personas viven en regiones que sufren por insuficiencia de agua. Según algunas estimaciones, en 2025 dos tercios de los habitantes del planeta habrán de enfrentar escasez de agua (Barlow, 2008, p. 1). En este contexto, Nicaragua, el país más extenso de la región centroamericana, con 129,494 km^2, el menos habitado, con 5.102.048 habitantes, y con el 48,0% de su población bajo la línea de pobreza, tiene una cobertura del 63,4% para los servicios de agua potable (Inec, 2005, p. 15). Esta situación pone de relieve el importante fenómeno social que cumplen los Caps, ya que satisfacen a casi una cuarta parte de la población, trabajando para llevar agua a las comunidades en sectores rurales y de la periferia urbana, donde el gobierno no tiene presencia.

El país cuenta con 153 municipios ubicados en 14 departamentos y 2 regiones autónomas. Al interior de los departamentos la división administrativa es por municipios, contando cada uno con una cabecera municipal y un alcalde.

El municipio es la unidad base de la división político-administrativa de Nicaragua y, por definición de la Constitución de la República, "gozan de autonomía política, administrativa y financiera" (art. 177).[2] Es decir, los municipios tienen capacidad para elegir sus propias autoridades (autogobernarse), para organizarse con el objetivo de cumplir las funciones que las leyes les dictan, y para construir sus propias estrategias de desarrollo en pro de los ciudadanos que habitan en sus territorios (Prado, 2009, p. 3).

Nicaragua cuenta con una red hidrológica que cubre el 7,7% del territorio, compuesta por 21 cuencas, 85 ríos que juntos tienen 6,695 km de longitud, 47 lagunas y 2 lagos, que en total abarca una extensión de 10,033 km^2. El principal problema detectado a nivel ambiental respecto a los recursos hídricos es el deterioro de la calidad y de la cantidad del agua; primero, por la contaminación de aguas superficiales y vertidos domésticos e industriales, y segundo, por los altos índices de deforestación de las cuencas.

Los datos oficiales de cobertura presentados por la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento (Conapas) estiman que el acceso a fuentes de agua segura es de 76,7% a nivel nacional, 95,5% en el área urbana, y 52,8% en el área rural (Coda, 2011, p. 32). Las opciones mayoritarias en el área rural son fuentes de agua no seguras, como pozos (30,8%) y ríos (29,3%), en total 60,1%. Ahora bien, se están dando procesos de deterioro e incluso secamiento de estas fuentes, por lo cual las comunidades rurales están enfrentando serios problemas para acceder al agua (Acevedo y Cuadra, 2007, p. 20).

Hay varias instituciones responsables por la provisión de servicios de agua y alcantarillado en el país. A nivel estatal, la Enacal abastece aproximadamente al 60% de los usuarios. Otras empresas del gobierno, desconcentradas y menores que Enacal, como la empresa Aguadora de Matagalpa (Amat) y la Empresa Aguadora de Jinotega (Emajin), operan a nivel de los departamentos. Por otra parte, 26 municipalidades pequeñas atienden directamente al 10% de la población y el 30% restante es atendido por organismos de la sociedad civil (Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos de America, 2001, p. 7); de este último porcentaje, aproximadamente 23% (1 millón 200 mil habitantes) es atendido por los Caps (Coda, 2007, p. 1).

Con base en la nueva Ley de Aguas, en el año 2010 se nombró al primer director de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), organismo encargado de regular el sector, y se espera que se le dote del presupuesto e infraestructura necesarios para que pueda funcionar plenamente. En principio está previsto que este reciba un presupuesto de más de 800 mil dólares en 2012 (Montenegro,

2. Disponible en: <https://nicaragua.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-nicaragua/>.

2011, p. 89). Esto son cambios importantes en el contexto institucional donde se desenvuelve el quehacer de los Caps.

2.1 Evolución del sector agua en Nicaragua y surgimiento de los Caps

Antes de 1995 los gobiernos locales eran responsables del abastecimiento de agua en las cabeceras departamentales y municipios grandes y medianos. En 1979, se creó el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (Inaa), que se encarga de ejercer todas las tareas asociadas al servicio a nivel nacional: fijación de políticas y estrategias, planificación, formulación de proyectos, construcción, operación, mantenimiento y administración de los sistemas de agua potable y saneamiento urbanos y rurales (OPS, 2007, p. 29). De 1992 a 1996 se inició el proceso de desconcentración de Inaa y se impulsó un proyecto piloto con 13 alcaldías de dos departamentos (Matagalpa y Jinotega) para la administración de acueductos urbanos propiedad del Inaa. En 1998 se estableció un nuevo marco legal para los servicios de agua potable y saneamiento, creándose la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y estableciendo pautas que atendían a la política de Estado, en el sentido de buscar mayor eficiencia en la prestación del servicio, promover la descentralización, reducir el tamaño de las instituciones de gobierno y su dependencia financiera del fisco y abrir espacios de participación al sector privado (OPS, 2007, p. 30). Estos cambios se dieron en el contexto de la implementación de una serie de medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la década de 1990, cuando el país entró en un período de privatización del sector agua. Esto se da en el marco de un proceso de desconcentración de las responsabilidades por los servicios básicos hacia los departamentos. En 1998 se creó la Enacal, anteriormente mencionada, empresa autónoma que se encargaría de abastecer el área rural y urbana. Si antes era el Inaa el que cumplía todas las funciones del sector, es decir de regulador, prestador de servicio e inclusive de Ministerio, ahora sería la Enacal la prestadora del servicio. El Inaa se convirtió en ente regulador, limitado estrictamente a la función regulatoria, aunque en la práctica ha tenido un desempeño muy limitado en este papel (Quirós, 2005, p. 8). Por otra parte, al interiorde la Enacal se creó una división de atención a los acueductos rurales (GAR), que operaba a nivel local en las Unidades de Operación y Mantenimiento (Unom), pero en el año 2004 se hizo un traspaso de la responsabilidad por los acueductos rurales de la Enacal al Fondo de Inversión Social de Emergencia (Fise).

Ahora bien, los sistemas de agua potable en el área rural se habían ido creando desde la década de 1980 mediante convenios con diferentes organismos de cooperación, un proceso en el que se seleccionaba a las personas con mayor liderazgo en las comunidades para conformar los Caps a nivel local. Como ya se mencionó, en las zonas rurales de Nicaragua el 60% de la gente obtiene su agua

delos ríos o excavando pozos, pero en la medida en que ríos y pozos se están secando, estos esfuerzos se hacen más arduos y los pozos deben perforarse cada vez a mayor profundidad debido al descenso de las napas. Encontrar fuentes de agua seguras con suficiente caudal es difícil debido a la contaminación por causas humanas (industrias, desechos del cultivo de café etc.) y por causas naturales (arsénico en las zonas volcánicas). La tarea de los Caps es precisamente la búsqueda de agua a partir de fuentes superficiales o de pozos. En realidad, los Caps no son una experiencia exclusiva de Nicaragua, ya que en Centroamérica existen unas 20 mil comunidades rurales abastecidas por estos organismos comunitarios. El 25% de la población centroamericana, unos diez millones de personas, reciben por esta vía comunitaria el agua que beben, con la que cocinan, con la que se bañan, con la que riegan. Aunque no existen datos oficiales, se estima que en la región existen unas 24.000 juntas de agua, que tienen diferentes nombres en cada país, pero que trabajaban con la misma lógica y estructura. Son alrededor de 10.000 en Guatemala, 5.000 en Honduras, 219 en El Salvador, 25.000 en Costa Rica, y 1.505 en Panamá. En Nicaragua hay más de 5.100 Caps, mayoritariamente en comunidades de la costa del Pacífico y algunos en los límites de la frontera agrícola (Kreimann, 2010, p. 25). La estructura de los Caps generalmente se compone de un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un fiscal y un secretario, como ya se dijo, electos por la comunidad.

3 EL CONCEPTO DE "BIEN COMÚN" PARA ANALIZAR LA GESTIÓN DE LOS CAPS

Las vertientes para el análisis de la gestión del agua son numerosas. A nivel ambiental, entre otras perspectivas para abordar el tema, cabe mencionar la de la ciudad sustentable (Haughton y Hunter, 1994; Hough, 1995), la de ecología sustentable, así como la de la centralidad del gobierno respecto a la política ambiental (Crenson, 1974). En las vertientes que ponen énfasis en la sociedad civil también se puede encontrar una diversidad de enfoques, desde el análisis de los movimientos sociales con las temáticas de la identidad, de la elección racional de los individuos o de las estructuras sociales en que están insertos,así como las que adoptan la noción de capital social para el análisis de los vínculos sociales y las normas compartidas en las organizaciones (un ejemplo es Putnam, Leonardi y Nonetti, 1994) o la conceptualización de los actores sociales como sociedad civil de una manera más amplia. A nivel de la gestión local, las perspectivas que se pueden retomar para la problemática abordan el tema desde los gobiernos municipales (como Ziccardi y Saltalamacchia, 1997), a través de las relaciones intergubernamentales (Rodríguez, 1999; Wright, 1997), o refiriéndose a los servicios públicos y la participación privada (Batley, 1992). A través de estas referencias es posible valorar el papel de los gobiernos en la gestión de los problemas públicos en las ciudades. Diversos estudios de gestión local, como el

de Baiocchi (2005), se han desarrollado para analizar la participación ciudadana en las diferentes problemáticas de las ciudades.

En la perspectiva de esta investigación, adoptamos una perspectiva que pone énfasis en grupos sociales no necesariamente vinculados con instituciones estatales que de manera autónoma gestionan recursos de uso común; en este sentido, la perspectiva de Ostrom sobre el bien común. Esta argumenta que para lograr un uso de los recursos naturales que no lleve a la sobreexplotación no es necesario que la gestión esté en manos del Estado o del mercado, sino que los grupos sociales son capaces de construir y desarrollar normas comunes para lograr el uso sostenido de los recursos compartidos. Desde 1990 se han publicado numerosos trabajos que describen las instituciones de propiedad colectiva afinesa este planteamiento, siendo relevante para este tema el estudio de Ostrom (2000).

La perspectiva teórica de Ostrom parte de un planteamiento muy distinto al que desarrollan otras vertientes que han analizado la acción colectiva enrelación con los recursos de uso común, como por ejemplo la de la "tragedia de los bienes comunes" de Garret Hardin (1968) cuyo argumento es que siempre que muchos individuos utilizan al mismo tiempo un recurso escaso se produce una degradación del ambiente potencialmente terminal. Similarmente, la teoría del "juego del dilema del prisionero" (muy utilizada en las ciencias económicas), que constituye una formalización del argumento de la "tragedia de los bienes comunes", sugiere la imposibilidad de que exista cooperación entre seres racionales. Una tercera perspectiva en esta línea es la de la acción colectiva de Mancur Olson (1965), desde la que se plantea la dificultad de lograr que los individuos persigan su bienestar común dejando de lado o posponiendo su bienestar individual. Según Ostrom (2000, p. 37), estas perspectivas invocan la imagen de individuos indefensos atrapados en un proceso inexorable de destrucción de sus propios recursos, lo que conduce a la implicación de que o los gobiernos centrales deben controlar los recursos naturales o se debe imponer el derecho de propiedad privada para evitar la "tragedia" de los recursos que siguen siendo gestionados como propiedad común. Ostrom rechaza estos argumentos y propone que, por lo contrario, es posible la gestión eficiente de los recursos comunes por parte de las comunidades.

En el marco de esa discusión, el concepto central analítico adoptado en la investigación es el de la gestión social del agua, que permite definir tres ejes de la acción colectiva de los Caps, los cuales garantizan que las comunidades satisfagan sus necesidades de agua: el capital social, las formas de acceso al recurso y la autonomía en relación con otros actores. En el primer eje de análisis sobre la presencia y desarrollo del capital social, nos referimos a cómo los miembros de los Caps desarrollan una visión común de la problemática del agua, relaciones de confianza y mecanismos de rendición de cuentas para llevar a cabo acciones

con apoyo de la población, que les permiten incidir en otros actores para manejar el sistema de agua y fortalecer la organización comunitaria (Merino, 2004, p. 128). La selección de variables de investigación se realizó retomando la propuesta de Leticia Merino (2004) en su investigación sobre el uso común de los bosques en México, un modelo construido con base en la propuesta de Elinor Ostrom para estudiar el nivel de éxito de una organización social que gestiona un recurso natural. El cuadro 1 presenta una síntesis de la relación entre el concepto central, los ejes de análisis y las diferentes variables y subvariables escogidas para su operacionalización.

CUADRO 1
Indicadores de la gestión social del agua

Concepto central	Variables	Subvariables
Gestión social del agua La acción colectiva de los Caps a través de su capital social, formas de acceso al recurso y autonomía en relación con otros actores permite que las comunidades satisfagan sus necesidades de agua.	*Capital social* Relaciones sociales de las comunidades humanas que permiten acciones coordinadas para el logro de objetivos.	*Visión compartida* sobre los objetivos del Caps, el funcionamiento del sistema y la relación de la organización con otros actores en la realidad de la comunidad. *Experiencia organizativa previa* en el Caps. Los beneficios del manejo comunitario del agua *versus* las desventajas.
	Formas de acceso al agua Dependencia del agua por parte de las comunidades para su subsistencia.	Apropiación del recurso con determinadas estrategias de acción respecto al tiempo, lugar, tecnología, tipo de propiedad de tierra y cantidad de agua. *Fiscalización interna* Las sanciones y la supervisión permiten que los mecanismos sean apropiados a las capacidades de las personas y al contexto, logrando el cumplimiento vigilado de las normas.
	Autonomía de los caps en relación con otros actores Articulación de los Caps con los actores gubernamentales y no gubernamentales en un marco jurídico-institucional que les permite determinar colectivamente las formas de acceso al agua.	*Influencia del marco jurídico-institucional* vigente en las relaciones entre los Caps y los actores vinculados a su gestión. Determinación colectiva delos Caps de las formas de acceso al recurso en su relación con otros actores gubernamentales y no gubernamentales para definir sus formas de gestión social.

Elaboración de la autora.

4 LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN SOCIAL DEL AGUA EN DOS COMUNIDADES

El trabajo de investigación se realizó con dos estudios de caso y entrevistas a informantes claves.[3] El primer caso que consideramos es el del Caps El Edén en la periferia urbana, ubicado en la comunidad del mismo nombre, en el

3. Para mayor referencia sobre la estrategia metodológica y los informantes claves ver el apéndice.

departamento de Managua, a 26 km de la capital. Este Caps se ubica dentro del municipio de Ticuantepe a 8 km de su cabecera municipal. En la comunidad habitan 250 familias, 150 de las cuales son abastecidas por el comité y unas 80 por la Enacal, mientras que otras 20 familias se proveen de un ojo de agua cercano (Silva, 2009, p. 5).

El segundo estudio de caso corresponde al Caps El Chompipe, ubicado en la comunidad del mismo nombre. La comunidad se encuentra ubicada en una zona rural, a 30 km de la cabecera del municipio de Muy Muy en el departamento de Matagalpa. El departamento tiene una población de 473,445 habitantes, con 36% de población urbana (Inec, 2005, p. 63). Un 35% de la población del departamento lo abastece la empresa Amat (Lockwood, 2002, p. 29) y el 65% restante por varios Caps. En la comunidad El Chompipe habitan 39 familias que son abastecidas por el comité, mientras que en el municipio de Muy Muy en el que se ubica la comunidad funcionan en total 33 Caps.

4.1 El capital social como base de la organización de los Caps

En ambos estudios de caso, los factores que impulsaron la organización comunitaria alrededor del agua fueron: i) la percepción de que los beneficios del manejo comunitario del agua son mayores que las desventajas; ii) la visión compartida sobre la problemática del agua; y iii) la experiencia organizativa previa de varios miembros de los Caps. En este sentido, el capital social se refiere a que los miembros de los Caps desarrollan una visión común de la problemática del agua, lo que conduce también al diseño de mecanismos de rendición de cuentas y al establecimiento de relaciones de confianza que les permiten llevar a cabo acciones con apoyo de la población para gestionar el sistema de agua y a la vez fortalecer la organización comunitaria. En las palabras de integrantes del Caps El Edén (información verbal),[4] "ha habido un cambio bastante grande, porque antes la comunidad se abastecía de esos tres ojos de agua que eran bastante fuertes, pero no llegaban a través de cañerías, sino que cada quien iba a traer el agua con carretas jaladas por bueyes, y a veces a la cabeza iban las mujeres a traer sus baldecitos de agua. El proyecto se hizo con mano de obra de la comunidad y entonces las cosas empezaron a mejorar". De modo similar, miembros del Caps El Chompipe declararon que "hay satisfacción respecto al agua porque la gente tiene claro que hay problemas y que a esos problemas tenemos que buscar darles solución; el comité satisface esa necesidad" (información verbal).[5]

Otro factor relevante conectado con el desarrollo de capital social en ambos contextos fue la experiencia organizativa previa con la que cuentan algunos líderes

4. Caps El Edén. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Managua (2009).
5. Caps El Chompipe. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Matagalpa (2009).

de los Caps, especialmente en lo referente a la organización de labores y el aglutinamiento de sus miembros. Por ejemplo, la presidenta del Caps El Chompipe cuenta con un liderazgo establecido a nivel comunitario, es representante de diversas organizaciones y ha recibido numerosas capacitaciones de organizaciones no gubernamentales (ONGs). En sus palabras: "mi lucha la he centralizado en lo que es la red verdad (...) yo ya voy asumiendo cargos más grandes, me van eligiendo por mi experiencia, quizás, para otras responsabilidades (información verbal).[6] Por su lado, el presidente del Caps El Edén es reconocido en la comunidad como un líder con formación religiosa evangélica, capacitado en temas de producción, por lo cual la población lo identifica como alguien preparado y capaz para organizar las labores del Comité. En sus palabras:

> llegaban sí, a la casa, a decirme: ¿querés trabajar con nosotros? Necesitamos a alguien que nos ayude, alguien así como vos, que tenga iniciativa, que nos dé más ideas de cómo hacer las cosas mejor. Vos tenés experiencia, has trabajado con la iglesia y todo eso (información verbal).[7]

En resumen, entre los principales elementos motores para el sostenimiento de la organización en ambas comunidades se destaca la percepción compartida de que los esfuerzos realizados para gestionar el agua son valiosos porque mejoran la calidad de vida en las comunidades. Se observa también un acuerdo general en relación con los liderazgos identificados por las propias comunidades. No obstante, este último punto también es fuente de tensiones. Una problemática compartida por las organizaciones ha sido precisamente el tema del liderazgo y de la falta de relevo, ya que varios miembros de los Caps han permanecido durante varios períodos seguidos en el cargo sin que haya renovación. Otro problema identificado es que, a pesar de que los miembros de los Caps tienden a coincidir sobre la importancia de la problemática del agua y de dar continuidad a las organizaciones, la carga de trabajo que implica participar en éstas tiende a ser un obstáculo importante para el fortalecimiento de los Caps en el mediano y largo plazo.

4.2 Fiscalización interna y formas de acceso al agua en la gestión cotidiana de los Caps

Además de existir reglas y límites de acción bien definidos en relación con la gestión comunitaria del agua, los Caps deben ser capaces de fiscalizarlos y hacerlos cumplir. Según Ostrom (2000, p. 273), para regular un recurso de acceso abierto como el agua se enfrentan problemas tales como determinar quién se beneficia de dicho acceso y de qué manera. En este sentido, para entender la forma de organización comunitaria es importante conocer aquellas reglas de conocimiento común que no están escritas, que se aplican localmente sin ser parte

6. Caps El Chompipe. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Matagalpa (2009).
7. Caps El Edén. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Managua (2009).

de una estructura jurídica formal. Por ejemplo, en ambos Caps se verificó que un mecanismo esencial para la sostenibilidad y la supervisión es la cuota que se cobra para comprar materiales y darle mantenimiento al sistema. De esta manera, además de poder funcionar autónomamente con respecto a otras instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, los Caps cuentan con una herramienta para involucrar a los pobladores en el tema, ya sea fiscalizando que se realicen los pagos o solicitando trabajo voluntario si no se puede pagar.

En el caso del Caps El Edén, la percepción de los miembros es quela recaudación de la cuota constituye un mecanismo de supervisión muy importante para el éxito de la organización comunitaria. No solamente logran cubrir los gastos derivados de la gestión del servicio, sino que cuando han contado con excedentes económicos los han empleado para suplir otras necesidades de la comunidad, como por ejemplo componer desperfectos en las puertas o el cerco de la escuela. Por otra parte, dado el grado de legitimidad que desarrollan al demostrar que son organizaciones con capacidad de gestión, los Caps logran instituir reglas y mecanismos para gobernar el acceso al agua en la comunidad. Como sugiere Ostrom en relación con procesos similares de gestión comunitaria de recursos, estas organizaciones adquieren la capacidad de "decidir quién queda incluido y debe contribuir con recursos y quién queda excluido y cómo excluirlo (...) para monitorear la conducta y sancionar a quienes infringen las normas" (Ostrom, 2008, p. 272). Por ejemplo, en relación con las normas para regular el acceso y la distribución, el Caps El Chompipese vio en la necesidad de establecer reglas para enfrentar los problemas de bajo caudal en tiempos de verano. La presidenta de este Caps señalaba que en épocas de bajo caudal "hemos decidido en la comunidad planificar (...) dejamos las llaves cerradas durante el día, y luego en la noche llenamos el tanque" (información verbal).[8]

En el caso de ambos Caps, los espacios más amplios para la toma de decisiones son las asambleas comunitarias, en el marco de las cuales cada comité y la población respectiva discuten sobre cuestiones como el monto de la cuota, las actividades a las que se destinará lo recaudado, las normas que deben determinar los usos permitidos del agua, así como las sanciones que se imponen a los infractores de las mismas y los períodos de aplicación. De nuestras entrevistas surge que en general se procura invitar a toda la población a participar en estas asambleas, que tienen una periodicidad regular pero flexible y determinada por la necesidad. Por ejemplo, los miembros del Caps El Éden[9] señalaron que "siempre los cartelones se están poniendo en partes distintas de la ciudad, para que se sepa cuando hay asamblea. Dependiendo de si hay problemas, las hacemos

8. Caps El Chompipe. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Matagalpa (2009).
9. Caps El Edén. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Managua (2009).

periódicamente, dos, tres asambleas en el año, pero si no hay problemas, hacemos nada más una en el año". Una de las funciones centrales de las asambleas es la de tratar los problemas de recaudación en el marco de una discusión colectiva, como lo indican miembros del Caps El Chompipe:

> lo decidimos en una asamblea. Los directivos de los comités tenemos un convenio con los pobladores. Y ¿cuál es el convenio? Que deben pagar una cuota mensual por el agua para darle mantenimiento al proyecto. Que ellos acordaron que si no pagan el agua saben que se les puede cortar el suministro (información verbal).[10]

De esta manera, los problemas de recaudación, tomando en cuenta las diferentes capacidades de pago de las familias, se solucionan con base en los acuerdos realizados en las asambleas comunitarias y en negociaciones personales con quienes tienen problemas. Por ejemplo, se otorga un período de tiempo mayor a quienes no cuentan con recursos para cumplir con la cuota, mientras que en algunos casos se permite que el pago de la deudo se realice con trabajo de mantenimiento del sistema de agua.

De esta forma, los Caps cuentan con mecanismos que les permiten evitar la exclusión de la población del acceso al agua aun cuando las familias tengan problemas para pagar por el servicio. No obstante, cuando los problemas de pago tienen otras causas menos genuinas o hay incumplimiento o retraso reiterado del pago de la cuota, los Caps pueden recurrir a mecanismos como la denuncia pública de las personas que no cumplen, incluyendo la información de la cantidad de dinero en mora, como aconteció en un caso reportado por el Caps El Edén. Por otra parte, y en relación con este último punto, aunque la permanencia en las asambleas no suele prohibirse por razones de mora en el pago, en la práctica se puede llegar a limitar la participación en las mismas, lo que a su vez es un mecanismo de supervisión del cumplimiento de las normas. Como señala el encargado de mantenimiento de Adán Martínez:

> el que lo hace [que no paga], lo hace sobre advertencia; la orden de la comunidad es que se corte el agua en estos casos de incumplimiento, desde ya. Si cuando se corta el agua la persona viene al comité a solicitar su reconexión, de nuevo se le da la oportunidad, pero si lo volvemos a agarrar otra vez, se le suspende el acceso al agua (Martínez, 2009).

En este sentido, es importante destacar que las sanciones aplicadas con flexibilidad y en forma graduada son el producto de una negociación con la población. Este proceso guarda similitudes significativas con las conclusiones extraídas por Ostrom en algunas de sus investigaciones, en las cuales encontró que "dependiendo de la gravedad y el contexto de la infracción se considera que aquí recae el meollo del problema. En las organizaciones sólidas la supervisión y penalización no está

10. Caps El Chompipe. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Matagalpa (2009).

en manos de autoridades externas, sino en las de los participantes mismos. Las sanciones iniciales son bajas, implicando que al hacer cumplir las reglas aumenta la confianza de los individuos en que no están siendo engañados" (Ostrom, 2000, p. 154). En relación con esto, encontramos que es importante para la gestión de los Caps estudiados la existencia de límites claramente definidos sobre los derechos para extraer el agua. Si las reglas no están claras, el potencial destructivo del agua como recurso común puede implicar su sobreutilización (Ostrom, 2000, p. 150). Esto se observa en la comunidad El Edén, donde debido a la combinación de una numerosa población y escasas fuentes de agua, los usos permitidos del agua están bien definidos y limitados: beber, cocinar y bañarse. El riego está prohibido, y de encontrarse a algún poblador utilizando agua para regar, se le corta el abastecimiento de agua, a un que se le da oportunidad de volver a conectarse, con lo que se establece un sistema de sanciones graduadas.

Otro aspecto a destacarse es que la localización de los Caps implica también diferencias en la manera en que desarrollan su gestión. La ubicación cercana del Caps El Edén a la cabecera municipal, en una zona de periferia urbana, facilita la gestión cotidiana del sistema de agua:

> Nos beneficia, sí, estar cerca de la cabecera municipal y de la capital del país para las gestiones. Por ejemplo, podemos movilizarnos rápido para conseguir el material que nos hace falta para cualquier situación. Cualquier desperfecto de la cañería, salimos rápido. ¿Estamos a cuánto? A cinco o a seis kilómetros de Ticuantepe. Si estuviéramos un poco más lejos de Ticuantepe, la cosa sería más difícil. Entonces, la cercanía nos facilita la tarea. El mismo día se resuelve (información verbal).[11]

A su vez, la ubicación del Caps El Edén en el área de amortiguamiento de un Área Natural Protegida es un hecho favorable para la protección de los bosques y el recurso hídrico local, ya que la deforestación en esta región está prohibida jurídicamente. Diferente es el caso para la gestión cotidiana del Caps El Chompipe, que se encuentra alejado de la cabecera departamental y se localiza en un área eminentemente rural donde no se cuenta con la presencia del Estado. En esta región encontramos que existen un total de 22 Caps, los cuales encuentran su fortaleza en la conformación de una red municipal, la cual a su vez participa en un Comité de Desarrollo Municipal (CDM).

Resumiendo, los Caps han sido capaces de desarrollar mecanismos de fiscalización interna que les permiten tener una gestión del agua adecuada, para lo cual involucran a las comunidades en la supervisión del cumplimiento de las normas y la implementación de sanciones a quienes las violan. Necesariamente la actuación de los Caps está en parte determinada por una serie de cuestiones como su localización periurbana o rural, el tipo y volumen de las fuentes de agua

11. Caps El Edén. Entrevista colectiva con todos los miembros, en Managua (2009).

a las que tienen acceso, el tamaño de la población que atienden, la distancia con respecto a los centros urbanos y los organismos de decisión política del Estado, elementos que influyen en la definición de estrategias de gestión en todos sus aspectos. Desde luego, los Caps enfrentan el mismo tipo de condicionamientos técnicos y ambientales que las empresas de servicios tradicionales, como el requerimiento de mantenimiento y expansión de los sistemas para cubrir las necesidades de la población, los efectos de la deforestación sobre las fuentes de agua, o el impacto de los períodos de sequía sobre la disponibilidad de agua. En este sentido, medidas como la distribución con racionamiento (tandeo), la aplicación de sanciones por la violación de las normas de uso del agua en períodos de verano, o la implementación de proyectos de reforestación y conservación de fuentes de agua que tienen ambos comités, se ajustan a las problemáticas que encuentran en sus territorios. Respecto al último punto, se identifica una lógica de gestión de bien común en ambos Caps, porque existe un reconocimiento compartido al interior de las comunidades sobre la importancia de la sostenibilidad ambiental para conservar las fuentes de agua. Las dinámicas de conservación son importantes para una sostenibilidad mínima del agua utilizada en los sistemas, ya que uno de los Caps está ubicado en una zona rural y el otro en una zona de amortiguamiento en un área natural protegida como ya se mencionó.

4.3 Autonomía de los Caps en relación con otros actores

En esta sección se analiza la influencia del marco jurídico-institucional vigente sobre las relaciones entre los Caps y otros actores vinculados a la gestión del agua en distintos niveles, así como sobre su capacidad de determinar colectivamente las formas de acceso al recurso. Los actores vinculados a la gestión incluyen instancias estatales a nivel local y nacional, principalmente las alcaldías municipales, la Enacal y el Ministerio de Recursos Naturales. Por otro lado, se analiza también la vinculación de los Caps con las ONGs involucradas en la construcción de sistemas de agua potable y las agencias financiadoras externas. Además, también a nivel no gubernamental se encuentran diferentes grupos comunitarios, entre los que sobresale la influencia que los comités de poder ciudadano (CPCs), instalados en el territorio por mandato gubernamental, tienen sobre la gestión que realizan las organizaciones comunitarias, incluyendo los Caps. En este sentido, interesa analizar la capacidad de gestión comunitaria que presentan los Caps, como organizaciones comunitarias independientes del gobierno, que desarrollan su labor respondiendo a las necesidades de la población.

En el caso del Caps El Edén, el marco jurídico-institucional principal de la gestión es la delimitación del área como reserva natural protegida.[12] Entre otras cuestiones, la existencia de la reserva pone al Caps local en vinculación estrecha con actores gubernamentales y no gubernamentales relacionados con su administración, además de la relación con la Enacal, que tiene responsabilidad por los servicios de agua y saneamiento en la región. En este sentido, en entrevistas con los integrantes de este comité se encontró que la demarcación de la reserva se considera como positiva, ya que permite la protección del recurso hídrico del que hace uso la comunidad. No obstante, tanto en El Edén como en El Chompipe las comunidades encuentran que el acceso a las fuentes de agua es problemático, ya que por lo general las mismas se encuentran en propiedades privadas que los Caps no pueden comprar porque no tienen respaldo institucional ni fondos. Con frecuencia, ambos Caps dependen del éxito de negociaciones personales para lograr el acceso a los nacimientos de agua; negociaciones que a veces terminan en imposiciones por parte de los propietarios privados de las tierras a las organizaciones comunitarias. De este modo, a pesar de que estos actores privados no tienen un papel formal en la gestión, sí la determinan.

En el caso del Caps El Chompipe, la dinámica fundamental en relación con el contexto jurídico-institucional ha estado marcada por la búsqueda para obtener representación jurídica, particularmente mediante la iniciativa de trabajo en redes que finalmente condujo a la aprobación de la Ley de Caps en el año 2010. Como lo señaló la presidenta del Caps El Chompipe, Esperanza Soza,

> a nivel municipal la lucha que nosotros tenemos es por lo menos obtener la personería jurídica[13] como red, para amparar al resto de los comités, porque la verdad es que sabemos que nuestros comités están en el aire. A través de ese reconocimiento legal vamos a poder incidir en otros proyectos; en este momento nosotros estamos funcionando de hecho pero sin derecho (Soza, 2009).

En este sentido, la influencia de actores gubernamentales sobre la gestión de los Caps es también con frecuencia determinante. En el caso de El Edén, por ejemplo, hubo un intento de sustitución del liderazgo del Caps por parte del CPC regional instalado por el gobierno. La lideresa del CPC intentó utilizar los fondos del Caps para otros proyectos no relacionados con la gestión del agua, pero la acción conjunta de la población y del Caps lo impidieron. En palabras del presidente del Caps El Éden, Isaías Silva, "me dieron la información en una

12. La Reserva El Chocoyero fue creada en 1993 mediante el Decreto nº 35/1993, instituida como área protegida situada dentro del municipio de Ticuantepe, departamento de Masaya. En 1995 Ticuantepe pasó a ser jurisdicción del departamento de Managua.

13. Las formas de representación legal que pueden amparar a los Caps en Nicaragua son tres: asociación de pobladores, a través de la Ley nº 475 de participación ciudadana; cooperativas, a través de la Ley nº 499, y la personería jurídica, con la Ley nº 147 que ampara la existencia de las ONGs sin fines de lucro. Esta última fue escogida por integrantes de los Caps, en el marco de reuniones de la Red Nacional en 2009, como la que otorga mayor seguridad jurídica.

asamblea en la comunidad de que [la lideresa del CPC] estaba buscando apoyos para apoderarse de los fondos del comité, pero nadie la apoyó, porque pues, era confrontarnos a todos (Silva, 2009).

En relación con este último suceso, debe destacarse que no se trata de un hecho aislado. Según algunos estudios recientes (Prado, 2008; Stuart, 2009a) los hechos persecutorios desde las organizaciones comunitarias instauradas por el gobierno hacia las formadas por liderazgo local, como los Caps, son de carácter sistemático debido al objetivo gubernamental de establecer un sistema que obedezca desde la base al partido en el poder, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), buscando que esta adscripción se dé en todos los niveles, del municipal al nacional. Como ya se dijo, los Caps están conformados por lo general por líderes históricos de las comunidades. En aquellos casos en que estos líderes están adscritos al FSLN y son seleccionados por el gobierno local como miembros del CPC, se pueden desarrollar sinergias en las comunidades que permitan la continuidad de la labor de los Caps sin confrontaciones. No obstante, en casos en que la adscripción política es contraria, cuando los líderes no se reconocen como miembros del partido, o se identifican con el Frente pero son críticos de las prácticas del gobierno, surgen contradicciones y con frecuencia se da el intento de sustitución de los líderes de los Caps. Estos son ejemplos de una tendencia que busca, más allá del discurso gubernamental de inclusión y consenso, la implementación de una política de imposición de la agenda gubernamental que incluye la cooptación/imposición de líderes favorables a dicha política.

Por otro lado, el surgimiento de los Caps se encuentra estrechamente relacionado con el nivel de presencia de las instituciones gubernamentales encargadas de gestionar el agua en cada lugar. Como recordamos, en el caso de la comunidad El Edén es la Enacal y en la comunidad El Chompipe es la empresa Amat. La comunidad de El Edén está ubicada en un municipio en proceso de urbanización, en cuyos alrededores opera la Enacal; por lo tanto, no sorprende que existan sólo dos Caps a nivel municipal en este lugar. Por el contrario, la comunidad El Chompipe se encuentra en un área rural donde Amat no tiene presencia, por lo cual no es sorprendente que se hayan formado 33 comités de agua, los cuales se han organizado en una red local. Esto ejemplifica mi planteamiento de que la localización en la zona rural es un aspecto esencial tanto en el surgimiento como en el nivel de organización logrado por los Caps, ya que la ausencia de una instancia estatal de gestión del agua suele ser un factor que favorece la emergencia de organizaciones comunitarias, que frecuentemente establecen alianzas en red a nivel municipal. Cabe también destacar que tampoco existen vínculos sistemáticos con instituciones de gobierno para apoyar la labor de los Caps. Por otra parte, mientras que el Caps El Edén opera sólo a nivel local, el de El Chompipe tiene presencia a nivel comunitario, municipal y nacional,

lo cual, siguiendo el análisis de Ostrom, supone la posibilidad de una mayor perdurabilidad en el tiempo, derivada de la organización a diversos niveles de la labor de los grupos comunitarios.

En resumen, en nuestro aprendizaje a partir de los dos estudios de caso y las entrevistas realizadas con representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, encontramos que existe una percepción generalizada entre la población sobre la legitimidad adquirida por los Caps mediante sus actividades para suplir una necesidad básica como es el acceso al agua potable. Aun en casos en que los miembros de los Caps tienen adscripción a un partido político, en general la demanda y la vigilancia de la población impide que el quehacer de la organización comunitaria sea guiado por preferencias partidarias. No obstante, queda claro que los Caps no están exentos de problemas ni son una panacea en todos los aspectos, ya que también aprendimos, mediante observación propia en encuentros y comunidades y a través de entrevistas con ONG (ver también Stuart, 2009b; Prado, 2009), que existen casos donde estas organizaciones realizan una gestión inadecuada, con procesos poco transparentes y poco democráticos, a veces determinada más por intereses personales o por compromisos con partidos políticos que con las necesidades comunitarias. En casos como estos, el tema de la fiscalización interna para el uso adecuado de los fondos, o la renovación regular de los líderes electos suelen que dar incompletos o truncos. Por lo tanto, la realidad de los miles de Caps que existen en el país, que hemos explorado en este trabajo mediante el análisis de dos casos específicos, parece presentar una gran diversidad. Por una parte, hay casos, como los analizados en nuestra investigación, en que estas organizaciones son fuertemente legitimadas por la población y exitosas, y otros en los que, aun siendo reconocidos por las comunidades debido a la importancia de su labor, los Caps están afectados por severos problemas en sus mecanismos de gestión y participación.

5 CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo nos hemos acercado al tema del agua como un derecho humano desde la concepción del bien común sostenido por las organizaciones comunitarias que gestionan el líquido vital en Nicaragua. La concepción de la gestión de los servicios básicos de agua y saneamiento en el marco de los Caps, tal como surge de nuestra investigación con estas organizaciones así como con representantes de las instituciones estatales, está determinada por la visión que existe en Nicaragua acerca de la responsabilidad del Estado en el sector agua. Actualmente, este tema es objeto de una amplia discusión al interior de las redes de Caps a nivel municipal y nacional. El discurso utilizado a nivel público por estas redes enfatiza el "derecho al agua", ya que este concepto encarna una crítica a la lógica neoliberal que impulsa políticas en las que los usuarios del agua son reducidos a clientes

más que a ciudadanos con derechos. Estas políticas neoliberales, implementadas desde la década de 1990, parecen haber tenido mucha influencia como lo sugiere la retirada del Estado de las áreas rurales y las periferias urbanas en Nicaragua, ya que las empresas públicas han priorizado las zonas urbanas donde la retribución económica por el "servicio" es más rentable. Este retiro del Estado, a su vez, parece haber dejado un espacio que ha permitido la emergencia de formas autónomas de organización del acceso al agua, como son los Caps a nivel comunitario.

Es importante aclarar que el nivel de autonomía alcanzado por los Caps está relacionado con los niveles de influencia que el contexto político actual ejerce en el quehacer de los mismos. En definitiva, lo que demandan los integrantes de los Caps es una presencia del Estado que apoye su gestión, y no una sustitución de su papel como organizaciones comunitarias, que están legitimadas en el territorio por diversas razones, particularmente el liderazgo social y técnico de sus miembros antes que por la pertenencia a un partido político. Existen importantes obstáculos a estos niveles de autonomía, pues en el contexto nacional el gobierno prioriza la ejecución de acciones a través de mecanismos verticales, con lo cual, en algunos territorios la participación de organizaciones civiles como los Caps a veces entra en competencia con la labor que realizan las organizaciones avaladas por el partido en el poder. Por ello es necesario pensar en estrategias que permitan establecer un trabajo conjunto entre las organizaciones e instituciones estatales y no estatales que intervienen desde afuera y los Caps a nivel local. Estos últimos cuentan con alto grado de legitimidad en las comunidades por su experiencia práctica en la gestión del agua, por ejemplo, su capacidad para abordar problemáticas ambientales, organizativas y técnicas. La legitimidad de los Caps también se da por el reconocimiento de la población al liderazgo de sus miembros, que han asumido la responsabilidad de suplir una necesidad básica como es el acceso al agua en una situación de ausencia del Estado.

Encontramos en la investigación que factores tales como una visión compartida sobre los principales problemas que afectan el acceso al agua a nivel local, la experiencia organizativa previa de los líderes sociales y la percepción generalizada de que los beneficios derivados de la gestión comunitaria del agua son mayores que las desventajas, permiten explicar cómo se dio el fortalecimiento del capital social de los Caps a través del desarrollo y consolidación de redes de relaciones con otros actores, que les permitieron tener éxito en la organización comunitaria. En ambos casos estudiados está claro que la gestión del agua está determinada por cuestiones como el acceso a la tecnología y a las fuentes de agua disponibles en cada lugar, pero los Caps han sido capaces de desarrollar estrategias para superar esas dependencias incluyendo la implementación de normas para la regulación de los usos del agua, la fiscalización interna, la capacidad de cobro de las cuotas y la aplicación de sanciones a quienes no cumplen con las normas a través de las asambleas comunitarias.

La gestión del agua en los Caps considerados en este estudio se realiza desde la lógica del bien común, si bien la localización en dos contextos diferenciados es un factor importante para explicar la diferencia entre sus niveles de organización. Ambos Caps enfrentan retos de carácter técnico, como son la obsolescencia de los sistemas, la necesidad de ampliaciones para lograr mayor cobertura de la población. También enfrentan problemas de carácter ambiental tales como la escasez de agua en períodos de verano, o la contaminación y la deforestación que afectan a las fuentes de agua. No obstante, el desarrollo de redes con otros actores, el establecimiento de estrategias claras para acceder al agua y la labor autónoma de los Caps como organizaciones sociales ha permitido el abastecimiento de agua a las comunidades de una manera sostenible en un número creciente de localidades. Como ya se aclaró, esta autonomía es relativa y varía entre los distintos Caps. Por ejemplo, en el caso de El Chompipe, ubicado en el área rural, existe un mayor desarrollo de la organización autónoma con respecto al poder político, tanto a nivel municipal como nacional, frente al caso de El Edén, que está ubicado en la periferia urbana y tiene una mayor interacción con las instituciones públicas, como la Enacal, o las nuevas instancias de participación local que responden al gobierno, como los CPC.

Un obstáculo importante que limita la autonomía en la gestión es el hecho de que el acceso a las fuentes de agua se encuentra restringido, ya que por lo general dichas fuentes se ubican en propiedades privadas que los Caps no pueden comprar, pues no tienen respaldo institucional ni fondos propios que les permitan cubrir el costo. Para ello, tienen que negociar con los dueños de los terrenos para posteriormente construir los sistemas de agua; una tarea que si bien está respaldada por su legitimidad comunitaria, no cuenta con el apoyo de la legislación. Es posible que esta situación se modifique en el futuro, ya que la Ley de Caps, aprobada en 2010, introduce un nuevo contexto institucional para esta problemática que confrontan los comités. Por último, en relación con el tema de la autonomía, queda claro, a partir de nuestro estudio, que los Caps, al igual que otras instituciones, confrontan también serios problemas organizativos, como la falta de relevos generacionales o la falta de transparencia interna en las elecciones de autoridades y en el manejo de los fondos.

El planteamiento de Ostrom es un referente para la discusión sobre el concepto de autonomía; la autora plantea que la capacidad de tomar decisiones colectivas a nivel comunitario conlleva una mejor gestión que aquella normada por la presencia estatal. Es necesario analizar este concepto a la luz de la realidad en la que se desarrolla la labor de los Caps en Nicaragua: un contexto caracterizado por la falta sistemática de presencia del gobierno en el sector agua. En la práctica existe un retiro por parte del Estado, especialmente en zonas rurales y en las

periferias urbanas, por lo que los Caps se han organizado a nivel comunitario como una estrategia de supervivencia de las poblaciones.

Esta ausencia de vínculos con los actores gubernamental es que caracteriza a muchos de los Caps, si bien les otorga un margen de acción para la labor autónoma, también significa una desventaja para estos organismos comunitarios, ya que los mismos carecen de respaldo institucional a nivel jurídico, monetario o técnico. En la evolución del sector agua en el país, se observa que esta falta de respaldo institucional se ha agravado desde la década de 1990 con la implementación de medidas neoliberales como la privatización. En el período actual el planteamiento del gobierno nacional es el de oponerse a la privatización, no obstante persiste en la práctica una falta de vinculación de las instituciones gubernamentales con el trabajo que realizan los Caps a nivel de las comunidades. En ese contexto, los actores principales que trabajan apoyando a los Caps son ONGs que reciben recursos de la cooperación internacional.

En ambos Caps estudiados se puede registrar un reclamo sobre la necesidad de mayor apoyo estatal. En el caso del Caps El Chompipe, el mejor organizado, hay también un reclamo por un reconocimiento público de la gestión que estas organizaciones realizan en el país. En este sentido, la nueva Ley General de Aguas Nacionales, como referente de la regulación del agua en el país, y la Ley de Caps, en relación con las formas de gestión y la naturaleza de estas organizaciones comunitarias, con su propia lógica social distinta de las ONGs y de otras agrupaciones de la sociedad civil, constituyen un paso positivo en la dirección correcta.

REFERENCIAS

ACEVEDO, I.; CUADRA, A. Nicaragua padece grave escasez de agua. **El Observador Económico**, n. 176, abr. 2007.

BAIOCCHI, G. Decentralization as opportunity structure: inequality and innovation in Brazil. *In*: BARDHAN, P.; MUKERJEE, D. **Decentralization and local governance in developing countries**: a comparative perspective. Cambridge, Massachusetts: MIT, 2006. p. 53-80.

BARLOW, M. **El agua, nuestro bien común**: hacia una nueva narrativa del agua. Ciudad de México: The Council of Canadians; FHB, 2008.

BATLEY, R. **Urban management in México**. Birmingham: University of Birmingham, 1992.

CODA – COALICIÓN DE ORGANIZACIONES POR EL DERECHO AL AGUA. **Propuesta de ley especial de los comité de agua potable y saneamiento rural en Nicaragua (Caps)**. Managua: Coda, 2007.

_____. **Informe sobre el derecho humano de acceso al agua potable y saneamiento en Nicaragua**. Managua: Coda, 2011.

CRENSON, M. **The un-politics of air pollution**: a study of non-decisionmaking in the cities. Baltimore: Jhup, 1974.

CUERPO DE INGENIEROS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. **Evaluación de los recursos de agua de Nicaragua**. Managua: Distrito de Mobile y Centro de Ingeniería Topográfica, 2001.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 13 dic. 1968.

HAUGHTON, G.; HUNTER, C. **Sustaintable cities**. London: Jessica Kinsley Publisher, 1994. cap. 1.

HOUGH, M. **Cities and natural process**. London: Routledge, 1995.

INEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **VIII Censo de población y IV de vivienda**. Managua: Gobierno de Nicaragua, 2005.

KREIMANN, R. Caps: por el agua, con la comunidad. **Envío**, n. 339, junio 2010.

KREIMANN, R.; STUART, R. **Agua y ciudadanía en Nicaragua**: el caso de los Comités de Agua Potable (Caps). Managua: Ceap, 2009.

LOCKWOOD, H. **Mecanismos de apoyo institucional para los sistemas rurales de agua potable y saneamiento manejados por las comunidades en América Latina.** Washington: Usaid, 2002.

MARTÍNEZ, A. **Entrevista con encargado de mantenimiento del Comité de Agua El Edén, Ticuantepe, Nicaragua**. Ticuantepe: [s.n.], 2009.

MERINO, L. **Conservación o deterioro**: el impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México. Ciudad de México: INE-Semarnat, 2004.

MONTENEGRO, S. **Situación de los recursos hídricos en Centroamérica**: hacia una gestión integrada. Managua: GWP, abr. 2011. p. 81-91. Disponible en: <https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/situaciondelosrecursoshidricos.pdf>.

OLSON, M. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

OPS – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **Análisis sectorial del sector agua y saneamiento en Nicaragua**. Managua: OPS, 2007.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. Ciudad de México: UNAM, 2000.

_____. El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía. *In*: HELFRICH, S. (Org.). **Genes, bytes y emisiones**: bienes comunes y ciudadanía. Ciudad de México: FHB, 2008.

PRADO, S. **Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales**: entre los CDM y los CPC. Managua: Ceap, 2008.

_____. **Entrevista sobre autonomía organizativa y municipal**. Managua: [s.n.], 2009.

PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANNETTI, R. Social capital and institutional success. *In*: PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NONETTI, R. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princenton, New Jersey: Princenton University Press, 1994. p. 163-186. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400820740-009>.

QUIRÓS, A. **La situación del agua en Nicaragua**: cambios legales en el marco de la privatización. Managua: Brot für die Welt, 2005.

RODRÍGUEZ, V. **La descentralización en México**. Ciudad de México: FCE, 1999.

SILVA, I. **Entrevista con presidente del Comité de Agua Potable El Edén**. Managua: [s.n.], 2009.

SOZA, E. **Entrevista con presidenta del Comité de Agua El Chompipe, Matagalpa, Nicaragua**. Matagalpa: [s.n.], 2009.

STUART, R. **Consejos del poder ciudadano y gestión pública en Nicaragua**. Managua: Ceap, 2009a.

_____. **Entrevista sobre autonomía organizativa y municipal**. Managua: [s.n.], 2009b.

WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. Ciudad de México: FCE, 1997. p. 55-90.

ZICCARDI, A.; SALTALAMACCHIA, H. **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas**. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales; Unam, 1997.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMETARIA

ARROJO, P. A. *et al*. **La gota de la vida**: hacia una gestión sustentable y democrática del agua. Ciudad de México: FHB, 2006.

ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA. Ley General de Aguas Nacionales nº 620, de 15 de mayo de 2007. **La Gaceta:** Diario Oficial, Managua, año 111, n. 169, 2007.

_____. **Constitución política de Nicaragua y sus reformas**. Managua: Gobierno de Nicaragua, 2008.

CICUTEC – CENTRO DE INTERCAMBIO CULTURAL Y TÉCNICO. Los comités de agua potable en Nicaragua. **Enlace**, 2008. (Número especial).

CONAPAS – COMISIÓN NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO. **Compendio jurídico de agua potable y saneamiento**. Managua: Conapas, 2008.

FANCA – RED CENTROAMERICANA DE ACCIÓN DEL AGUA. **Las juntas de agua en Centroamérica**: valoración de la gestión local del recurso hídrico. [s.l.]: DGA, 2006. Disponible en: <https://catalogosiidca.csuca.org/Record/CR.UNA01000078111/Details>.

GUEVARA, O. **Cien años de movimiento social en Nicaragua**: relato cronológico. 1. ed. Managua: Nitlapan-UCA, 2007.

GWP CENTROAMÉRICA – GLOBAL WATER PARTNERSHIP CENTROAMÉRICA. Alzas arbitrarias en agua. **El Nuevo Diario**, 9 marzo 2009.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Water supply and sanitation investment program**. [s.l.]: IDB, 2006. (Loan proposal).

INETER – INSTITUTO NICARAGÜENSE DE ESTUDIOS TERRITORIALES. **Nuevos municipios en el departamento de Managua**: direcciones de geodesia y cartografía y ordenamiento territorial. Managua: Mapa, 2000.

JICA – AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN. **El estudio de desarrollo para el abastecimiento de agua potable a mediano y largo plazo de la ciudad de Managua de la República de Nicaragua**: informe principal. Managua: Nihon Suido Consultants Co. Ltd; Asia Air Survey Co. Ltd, 2005.

OMS – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD. **Evaluación de los servicios de agua y saneamiento en las Américas**. Ginebra: OMS, 2000.

PUBLIC CITIZEN. **Defend the global commons**, **v. 2**, **n. 1**. [s.l.]: Water for All Campaign, 2003. Disponible en: <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/migration/acf1233.pdf>.

OSTROM, E. El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía. *In*: HELFRICH, S. (Org.). **Genes, bytes y emisiones**: bienes comunes y ciudadanía. Ciudad de México: FHB, 2008.

RED NACIONAL DE CAPS. **Memoria de la sesión de la Comisión Coordinadora Ampliada de la Red Nacional de los Caps del 16 de enero 2009**. Managua: Ipade, 2009.

UNICEF – FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Agua y saneamiento rural**: un desafío de todos. Managua: Unicef, 2008. CD-ROM.

APÉNDICE A

Estrategia metodológica

Se realizó la primera etapa del trabajo de campo recabando 22 entrevistas con informantes claves de diferentes instituciones gubernamentales, no gubernamentales y Comités de Agua Potable y Saneamiento (Caps) a nivel nacional para esclarecer de esta manera la red de actores en relación con el tema de la gestión del agua. Además de las entrevistas con encargados en estas instituciones del sector agua, participación social o gestión de políticas públicas, fueron de utilidad diversos informes que la Red Nacional de Caps había publicado como apoyo al proceso de incidencia política que desarrollan los comités. Los miembros de los comités de agua entrevistados a lo largo de todo el territorio nacional, me proporcionaron información valiosa para tener un contexto general de las diversas experiencias, con las oportunidades y dificultades que enfrentan.

Una vez seleccionados los casos para la segunda etapa del trabajo de campo en 2009, se realizaron 10 entrevistas con actores claves que proporcionaron la información faltante. Los dos estudios de caso seleccionados se consideraron pertinentes por los contextos de localización y las características organizativas que presentan. El primer caso es el del Caps el Edén, que se encuentra en una comunidad en la periferia urbana del municipio Ticuantepe, en proceso de conurbación con la capital del país. Además de ello, está en la zona de amortiguamiento de la Reserva Natural Chocoyero-el Brujo, donde está el mayor manto acuífero de Nicaragua y de Centroamérica. En este caso me interesaba ver las dinámicas socio-políticas que se generan como producto de la localización, que implican procesos de urbanización y de deterioro ambiental en la reserva, donde es relevante el trabajo del comité en relación con el manejo del agua para garantizar el consumo humano y a la vez la sostenibilidad del recurso.

El segundo caso es el del Caps El Chompipe, ubicado en una zona rural, que tiene la particularidad de estar inserto en distintos niveles de organización a nivel municipal y nacional. El comité expresa interés en establecer una relación con el Estado, ejerciendo su labor como organización comunitaria, pero a la vez exigiendo al gobierno desarrollar sus funciones como un ente público. A nivel municipal, pertenece a la Red de Agua Muy Muy, que desde su fundación en 2005 se presenta como la más organizada en el país. La red aglutina 33 Caps, incidiendo en el municipio a través de los Comités de Desarrollo Municipal (CDMs), instaurados en el país mediante la Ley de Participación Ciudadana, para operar como instancias representativas a nivel de gobierno local para la toma de decisiones. A la vez, el Comité El Chompipe forma parte de la directiva de la Red Nacional de Caps, desde donde se impulsan procesos para su fortalecimiento organizacional y jurídico.

APÉNDICE B

Informantes claves

Primera etapa del trabajo de campo: exploratoria (junio-julio de 2008).

1) Organizaciones civiles:

   a) Comité de Agua Potable El Edén (departamento Managua): presidente Isaías Silva;

   b) Comité de Agua El Roble (departamento León): presidente Ricardo Raudales;

   c) Comité de Agua El Capulín (departamento Masaya): presidente Eduardo Chavarría;

   d) Comité de Agua Potable Río Jigüina (departamento Jinotega): presidente Francisco Altamirano;

   e) Comité de Agua Potable Mina-La India (departamento León): vicepresidente Donald García;

   f) Comité de Agua Potable Las Mangas (departamento de Matagalpa): presidente Ezequiel Martínez; y

   g) Comité de Agua Potable El Regadío (Estelí): presidente Augusto Castillo.

2) Instituciones gubernamentales:

   a) Alcaldía de Matagalpa: Moisés Blandón, encargado de proyectos comunitarios; y

   b) Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Conapas) y Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (Enacal): Luis Ángel Montenegro, presidente.

3) Organizaciones no gubernamentales (ONGs):

   a) Asociación de Municipios del Norte (Ademnorte), Matagalpa: Iván Lira, presidente y técnico encargado; Boanerje Guerrero;

   b) Centro Humboldt: Clemente Martínez, encargado del sector agua;

   c) Asociación de Educación y Comunicación (Cuculmeca): investigador, Harmel de la Torre;

   d) Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica (GPAE): Lourdes García, facilitadora;

e) Organización de Desarrollo Económico y Social (Odesar), Matagalpa: Javier Mendoza, presidente;

f) Odesar, Muy Muy: Benjamín Martínez, encargado de proyectos;

g) Movimiento Comunal de Matagalpa: Auxiliadora Romero, encargada de desarrollo comunitario;

h) Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (Cisas), Managua: Denis Meléndez, encargado de difusión y proyectos;

i) Coalición por el Derecho al Agua (Coda): Eduardo Zamora, dirigente;

j) Servicio de Información Mesoamericana sobre Agricultura Sostenible (Simas): Martín Cuadra, encargado de participación ciudadana;

k) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Nicaragua: Wanda Obando, investigadora sector agua potable y saneamiento; y

l) Instituto de Investigación y Desarrollo (Nitlapan): Roberto Rivas, investigador proyecto institucionalidad del agua en Nicaragua.

Segunda etapa del trabajo de campo: estudios de casos y entrevistas a informantes claves (enero de 2009).

1) Organizaciones civiles:

a) Comité de Agua Potable El Chompipe: entrevista colectiva con todos los miembros y otra con la representante del comité, presidenta Esperanza Soza; y

b) Comité de Agua Potable El Edén: entrevista colectiva con todos los miembros y otra con el representante del comité.

2) Instituciones gubernamentales:

a) Alcaldía de Muy Muy: César Hidalgo, encargado de la unidad ambiental; y

b) Proyecto con la cooperativa Juan Ramón Rodríguez: enlace con el Caps el Edén; Yader Peralta, encargado de proyecto.

3) ONGs:

a) Odesar Muy Muy: enlace institucional de la ONG que trabaja principalmente con el Caps El Chompipe de Muy Muy, Benjamín Martínez;

b) Unicef: Michelle Messina, encargado del sector agua y saneamiento – aporta información importante sobre la situación del sector histórica y actualmente;

c) Cisas: ONG que ha apoyado el proceso de constitución de la Red Nacional de Caps, Denis Meléndez;

d) Centro de Estudio y Análisis Político (Ceap): ONG que estudia de forma crítica los procesos de participación ciudadana a nivel local y municipal – presidente Silvio Prado y Roberto Stuart, encargado de participación ciudadana; y

e) Nitlapan: Ligia Gómez, encargada proyecto institucionalidad del sector agua en Nicaragua.