

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA  
Y MEDIO AMBIENTE

# GOBERNANZA DEL AGUA EN COSTA RICA

Una gestión integrada, abierta y participativa

**Ana Gabriel Zúñiga Aponte**  
Noviembre, 2020



El Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua (MNGA) en Costa Rica es una herramienta pionera en materia de gestión integrada del recurso hídrico al establecer un modelo de toma de decisión participativa y descentralizada.



Es necesario emprender un proceso de cocreación de un instrumento normativo más robusto que permita institucionalizarlo y dotarlo de los recursos necesarios para su implementación.



El MNGA es un reconocimiento de los derechos humanos de acceso a la información y de participación ciudadana en los asuntos ambientales para la reducción de la conflictividad social a partir del diálogo multi-sectorial.

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA  
Y MEDIO AMBIENTE

# GOBERNANZA DEL AGUA EN COSTA RICA

Una gestión integrada, abierta y participativa



# CONTENIDOS

<b>1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES</b>	4
Política Hídrica Nacional.....	4
Agenda del Agua de Costa Rica.....	5
El Acuerdo de Escazú.....	5
Acciones colectivas y conflictividad socioambiental.....	5
Gobierno Abierto.....	7
<b>2. EL MECANISMO NACIONAL DE GOBERNANZA DEL AGUA (MNGA)</b>	8
Fortalezas y retos del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua.....	8
¿Cómo democratizar la Gobernanza del Agua?.....	9
Principios orientadores.....	9
Fortalecimiento del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua.....	9
Reformas al Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua.....	10
<b>3. PARTICIPACIÓN, DIÁLOGO Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS</b>	12
Prevención y atención de conflictos socioambientales ligados a la GIRH.....	12
Toma de decisiones colaborativas y cocreación de políticas públicas.....	13
Pasos para soluciones prácticas.....	13
Protocolo para decisiones estratégicas.....	14
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	15
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	17
<b>6. ANEXOS</b>	17

## 1

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES

El principal reconocimiento de la participación ciudadana como un derecho fundamental en Costa Rica se da, precisamente en materia ambiental, a partir de la jurisprudencia correspondiente al artículo 50 de la Constitución Política. Este artículo reconoce el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, además, fue reformado en junio del presente año para reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua.

En este sentido, la Sala Constitucional ha establecido de manera reiterada que<sup>1</sup>:

“ii.– El derecho a la participación pública. Implica esta vertiente, la posibilidad para aquellas personas que puedan verse afectadas o que tengan interés sobre una decisión referente al ambiente, a manifestar desde temprano sus criterios, opiniones, puntos de vista o cuestionamientos sobre la misma, sin tener estas que encontrarse sometidas a formalidades específicas para llegar a ser tomadas en cuenta. Consecuentemente, la información que se dé al administrado debe contener resúmenes no técnicos, que permita a las personas comprender la magnitud de la discusión. Asimismo, conlleva a la existencia de adecuados plazos para, de previo a la participación, se lleve a cabo una etapa para que los ciudadanos se informen” (Resolución N° 12583, 2008).

Esta configuración de elementos establece la obligatoriedad, en la institucionalidad costarricense, de facilitar los espacios de diálogo y participación para las decisiones relacionadas con los derechos ambientales de las personas. Lamentablemente, en el año 2017 se da un retroceso cuando la Sala Constitucional en su voto N° 1163, sobre un recurso de amparo interpuesto por el Comité de Defensa del Agua Sardinal, desconoce el rango de derecho fundamental a la participación ciudadana en los asuntos ambientales.

A pesar de este notorio retroceso en la garantía y reconocimiento de los derechos ambientales, las organizaciones, comunidades y activistas siguen en la lucha por el resguardo de los derechos ciudadanos y ambientales asociados a la defensa de la participación ciudadana. Además, en el año 2003 el

artículo 9 de la Constitución Política fue reformado para otorgar el carácter de participativo al Gobierno de la República.

A nivel de políticas públicas, en el año 2008, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) publica el Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Este Plan prioriza el fortalecimiento regional a través del empoderamiento de los grupos de cuenca hidrográfica por región, como un mecanismo para fortalecer la participación ciudadana desde los territorios (Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, 2008).

### POLÍTICA HÍDRICA NACIONAL

En el año 2009, se crea la Política Hídrica Nacional que sigue vigente y reconoce los problemas de gobernabilidad. Los señala como uno de los principales desafíos provocados por la dispersión de competencias, las cuales nacen por la normativa vigente; pero se agudizan ante la ausencia de diálogo y de espacios de coordinación multiactor, que facilitan un adecuado desempeño de los roles correspondientes a los diferentes actores institucionales, comunitarios, municipales y del sector privado.

En aras de atender los vacíos existentes y esa ingobernabilidad presente en el sector, la Política Nacional Hídrica establece como lineamientos estratégicos ligados a la promoción de la participación ciudadana, los siguientes:

- Gobernabilidad del sector hídrico
- Creación de una cultura del agua
- Participación social y formación de alianzas estratégicas (Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, 2009).

Esta Política está construida desde el enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH), por lo que destaca, entre los elementos que componen el concepto de gestión, la preponderancia otorgada a la participación al regular que se debe:

“Asegurar la participación consultiva de los usuarios y las comunidades, para una adecuada planificación y toma de decisiones, que fortalezca la democracia y la gobernabilidad co-

<sup>1</sup> Otras resoluciones de la Sala Constitucional que reconocen la participación ciudadana como derecho fundamental en los asuntos ambientales son N°2238-96, N°6640-2000, N°6322-2003, N°15760-2008 y N°8065-2009.

adyuvando al desarrollo de las comunidades” (Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, 2009, p.28).

Otro compromiso adquirido en esta política es la modernización de la normativa vigente para garantizar una participación efectiva de todos los actores vinculados a la gestión del recurso hídrico. Reconoce, además, la necesidad de implementar las acciones afirmativas para garantizar la participación de las mujeres y de poblaciones vulnerables.

En lo que respecta a la participación social y las alianzas estratégicas, centra sus acciones en la generación de espacios dirigidos a garantizar el acceso a información oportuna que facilite la incidencia y toma de decisiones de los actores sociales involucrados en el sector. Esto se traduce en una gran responsabilidad de las instituciones públicas involucradas en cumplir de manera efectiva con el artículo 27 de la Constitución Política, que garantiza el derecho de acceso a la información pública, ampliamente abordado en la jurisprudencia constitucional.

El reconocimiento de la participación ciudadana como garante de la gobernabilidad en la gestión del recurso hídrico marca una ruta clara hacia la apertura, pero se debe reconocer que abordar la gobernabilidad es insuficiente, pues el rol de los actores no institucionales en calidad de aliados o de grupos consultados no es suficiente en términos de confianza y legitimidad. Ante esto, es necesario incorporar un enfoque de gobernanza, que involucre de manera directa en la toma de decisiones a los diversos sectores relacionados con la gestión del agua.

## AGENDA DEL AGUA DE COSTA RICA

En el año 2013, se lanza la Agenda del Agua de Costa Rica. Un esfuerzo interinstitucional de renovar los compromisos con la gestión integrada del recurso hídrico. Para esto, se establecieron una serie de acciones de mediano y largo plazo sobre los usos del agua. En este instrumento se establece uno de los principios la participación activa, entendida como:

“tomar responsabilidad, reconocer el efecto de las acciones sectoriales en los otros usuarios del recurso hídrico y en los ecosistemas acuáticos, aceptar la necesidad de cambio para mejorar la eficiencia del uso del agua y permitir el desarrollo sostenible del recurso” (Ministerio de Ambiente y Energía, 2013, p. 37).

Este instrumento profundiza en el análisis de los desafíos de ingobernabilidad que enfrenta la gestión del agua en el país. Además, reconoce que existen deficiencias en materia de rendición de cuentas y en la generación de espacios que promuevan de manera efectiva la participación ciudadana.

En el año 2018 se dan dos hitos fundamentales. A nivel internacional se adopta el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú; a nivel nacional se crea el

Decreto N° 41058 – MINAE, que crea el Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua.

## EL ACUERDO DE ESCAZÚ

Con la aprobación del Acuerdo de Escazú por el Estado costarricense y la espera de ser ratificado por la Asamblea Legislativa, este se ha convertido en un instrumento de referencia nacional en los asuntos ambientales. Regula elementos asociados con el acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia climática.

En su artículo 7 establece de manera muy clara que:

“Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional” (Naciones Unidas, 2018).

Actualmente se encuentra en corriente legislativa el Proyecto de Ley N° 20 212 “Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico”, el cual incorpora el principio de participación ciudadana en su artículo 2, definiéndolo como:

“l) Participación: el sector hídrico del Estado promoverá la participación de todos los sectores vinculados en la gestión integrada del recurso hídrico, en el ámbito nacional. Los principios establecidos en esta ley no podrán menoscabar o disminuir, en ningún caso, los parámetros de protección ambiental vigentes a la fecha de su entrada en vigencia.”

La aprobación de este ley significa una oportunidad de institucionalizar el derecho a la participación ciudadana en la gestión integrada del recurso hídrico. Es sin duda imperativo para el Gobierno de la República operativizar la ejecución plena de este principio, vía reglamento.

Tanto la creación del Decreto N° 41058 como la adopción del Acuerdo de Escazú por parte del Estado costarricense, a pesar de estar pendiente de aprobación por la Asamblea Legislativa, son un ejemplo del avance progresivo que ha tenido el país en materia de políticas públicas ambientales con enfoque participativo.

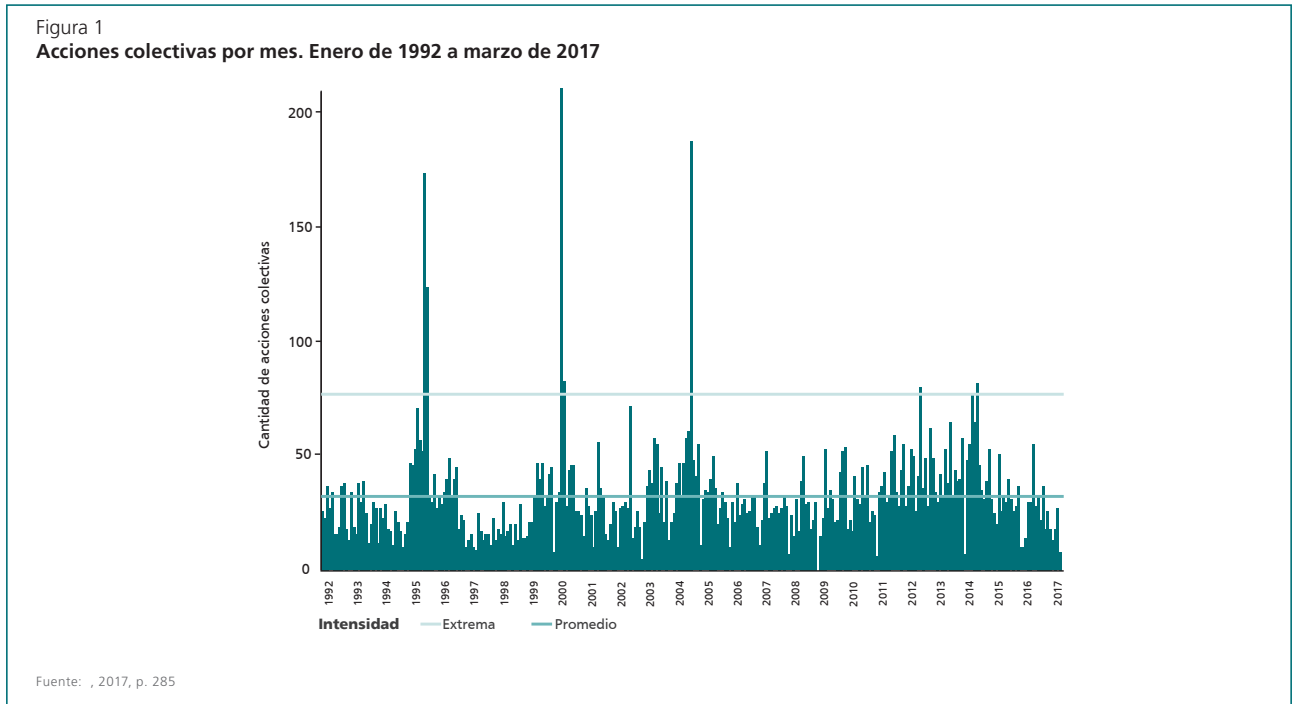
El desafío recae en la incapacidad instalada de la institucionalidad pública de atender todas las demandas ciudadanas asociadas a los asuntos ambientales y a las condiciones mínimas que el Estado debe garantizar para que la participación ciudadana sea efectiva, informada y en igualdad de condiciones.

## ACCIONES COLECTIVAS Y CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL

Desde el año 1992, el Programa Estado de la Nación (PEN) hace un levantamiento de las acciones colectivas que suceden cada año. El primer semestre del año 2014, el país enfrentó una gran cantidad de manifestaciones desde el gre-

mio magisterial por las fallas del sistema de pago a educadores públicos. Posterior a este pico, se da una baja en las acciones colectivas de diferentes sectores y de ciudadanía

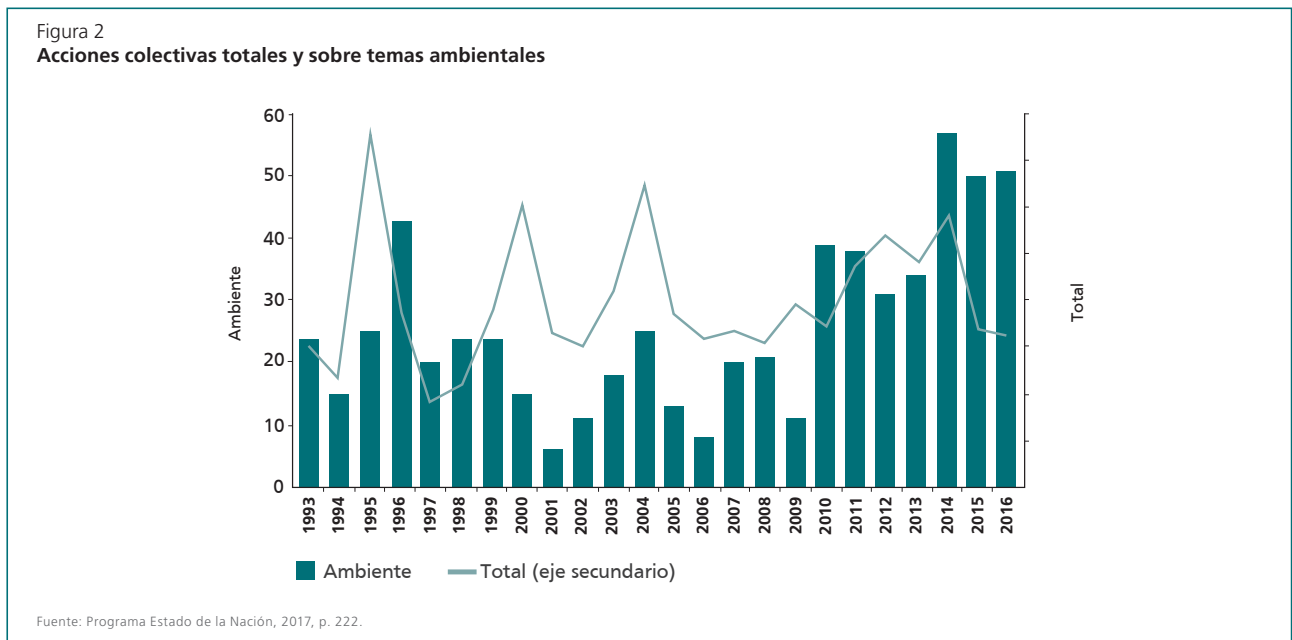
en general, atribuido a los espacios de diálogo y participación para la toma de decisiones o resolución alterna de conflictos.



Lamentablemente, esta no fue la tendencia en materia ambiental y bien señala el PEN que:

“Durante siete años, el número de movilizaciones por conflictos en esta materia ha estado por encima del promedio anual reportado desde 1993” (Programa Estado de la Nación, 2017, p. 285).

“Durante siete años, el número de movilizaciones por con-



Esto evidencia enormes desafíos de la institucionalidad pública asociada a los asuntos ambientales, específicamente en materia de recurso hídrico, que sigue siendo uno de los principales temas generadores de conflictividad socioambiental. En el Informe de 2019, se reporta una baja considerable de las acciones colectivas en materia ambiental. Se pasa de un histórico 15,8% a un 6,7%, persistiendo el tema de acceso a agua como uno de los más demandados por las comunida-

des (Programa Estado de la Nación, 2019).

Ante esto, es necesario fortalecer las estructuras operativas, más allá de las políticas públicas ya descritas, que al parecer no han sido suficientes y han tenido una débil ejecución en lo que respecta a apertura de espacios de participación ciudadana y gobernanza colaborativa del agua.

La posibilidad de reducir la conflictividad socioambiental permite una gestión más eficiente del recurso hídrico, políticas públicas más legítimas y un cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Es imperativo comprender que el diálogo y la participación ciudadana en los asuntos ambientales, debe trascender la atención reactiva de los conflictos y se debe

configurar en un ejercicio constante de cohesión social y apertura a la participación efectiva de todos los actores. No solo como un ejercicio de alerta temprana y prevención de conflictos, si no como una herramienta para garantizar una gobernanza democrática del agua.



## GOBIERNO ABIERTO

El Gobierno Abierto es un paradigma que ha tomado relevancia a nivel global desde el año 2011. Propone reconfigurar la forma en que históricamente se han relacionado las instituciones públicas con la ciudadanía, a través de buenas prácticas en materia de acceso a la información, apertura de datos públicos y herramientas efectivas para la participación ciudadana y la cocreación. Costa Rica ha asumido compromisos internacionales y regionales, que le han permitido avanzar en esta materia y que, para efectos de una gobernanza participativa del agua, destacan una serie de decretos que se encuentran vigentes.

En materia de transparencia, destacan el Decreto N°40200 de Acceso a la Información Pública y el Decreto N°40199 que regulan la Política Nacional de Datos Abiertos. Ambos establecen una serie de requisitos para las instituciones públicas y de garantías para la ciudadanía, que permitan disponer de manera celeré, actual y entendible la información que es de acceso público.

Además, en el país hay dos herramientas vigentes para la promoción y garantía del diálogo ciudadano. El Protocolo de

Diálogo Democrático para el Gobierno Abierto, regulado vía Directriz N° 106 MP-MJ, y el Mecanismo General de Consulta para Pueblos Indígenas, regulado por Decreto N° 40932 MP-MJ. Ambas herramientas son resultado de un proceso de cocreación, la primera con activistas y organizaciones de sociedad civil y la segunda con más de cinco mil personas indígenas de 22 de los 24 territorios indígenas de Costa Rica.

Ambos instrumentos pueden ser una referencia sobre cómo ejecutar procesos de diálogo con pasos claros, garantías y condiciones de las partes involucradas, plazos, toma de decisiones, corresponsabilidades y seguimiento de acuerdos. Estas delimitaciones son necesarias para garantizar procesos basados en la buena fe, la transparencia y el diálogo. Implican, además, garantizar recursos para una efectiva ejecución y esa puede que sea una de las principales debilidades de las estructuras de participación ciudadana en la país. No contamos con una Ley de Participación Ciudadana y, por consiguiente, con ningún órgano que pueda ejercer acción directa y garantizar los derechos asociados a estos procesos; más allá del rol de observadora que puede ejercer la Defensoría de los Habitantes.

## 2

## EL MECANISMO NACIONAL DE GOBERNANZA DEL AGUA (MNGA)

En el año 2018, se crea el Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua vía decreto, el cual reconoce de manera expresa la participación ciudadana como un principio. Además, instaura la figura de los foros regionales y el foro nacional, así como el Grupo de Gobernanza del Agua (Ministerio de Ambiente y Energía, 2018).

Con casi dos años de implementación del mecanismo, se han presentado una serie de fortalezas y retos que deben ser estudiadas y realimentadas para garantizar la sostenibilidad de este espacio de diálogo e intercambio y para convertirlo en una plataforma de participación ciudadana efectiva para la gobernanza democrática del agua.

### FORTALEZAS Y RETOS DEL MECANISMO NACIONAL DE GOBERNANZA DEL AGUA

Tabla 1  
Fortalezas y retos del MNGA

FORTALEZAS	RETOS
Reconocimiento del MNGA por parte del sector hídrico como una plataforma de carácter multisectorial.	Formalizar la incorporación de todos los actores y procurar garantizar una igualdad de cuotas de representación de cada sector. Establecer un mecanismo para la rendición de cuentas y recolección de insumos de ciudadanía en general, más allá de los actores recurrentes en esta materia.
Difusión del MNGA y transmisión en vivo de los foros, a través de redes sociales.	Identificar formatos de difusión no digitales para garantizar una rendición de cuentas más efectiva.
Espacio de diálogo e intercambio con capacidad para la generación de acuerdos sistematizados en memorias y agendas de trabajo regional.	Institucionalizar los pasos que deben ser llevados a cabo para lograr dichos acuerdos y que las metodologías y buenas prácticas sean replicadas y sostenidas en el tiempo.
Participación efectiva de 540 personas y 1000 personas alcanzadas aproximadamente.	Acciones constantes para mantener el interés y participación efectiva, evitando la frustración.
Facilitar el proceso de consulta y participación del Plan de Infraestructura y Gestión Integrada del agua para el Pacífico Norte 2030.	Institucionalizar los pasos que deben ser llevados a cabo para facilitar dichos procesos, así como que las metodologías y buenas prácticas sean replicadas y sostenidas en el tiempo.
Identificación de necesidades por unidad hidrológica.	Cómo gestionar las expectativas de las personas que conforman cada unidad hidrológica para delimitar campos de acción, plazos y competencias, evitando la frustración social y garantizando el seguimiento correspondiente.



Una de las principales reflexiones sobre el MNGA, recae en la necesidad de que trascienda de ser un órgano meramente de consulta a convertirse en una instancia que permita la toma de decisiones colaborativa, con personal y recursos asignados para lo que corresponda. Toma en cuenta la complejidad de la configuración hídrica del país y por consiguiente la cantidad de conflictos socioambientales asociadas a esta. La apuesta por institucionalizar el mecanismo es una inversión para consolidar esa gobernabilidad que ha preocupado a la institucionalidad pública de manera histórica.

## ¿CÓMO DEMOCRATIZAR LA GOBERNANZA DEL AGUA?

El Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua es un avance innegable en el proceso de institucionalización y democratización de la gobernanza del agua; pero debe fortalecer su estructura, competencias y recursos para que su accionar sea sostenible en el tiempo y logre incorporar de manera efectiva las necesidades de todos los sectores.

La democratización real se alcanza cuando los diferentes actores convocados por el mecanismo no solo intercambian experiencias y son consultados sobre ciertos procesos, sino cuando son parte desde el momento de la ideación de las políticas y decisiones que les impactan de manera directa, como es el caso de la generación de agendas de trabajo en los foros regionales creados por el decreto respectivo. Esto no solo garantiza la legitimidad de las decisiones, sino que promueve modelos de corresponsabilidad en la implementación de lo acordado.

Para que la democratización sea efectiva, se recomienda que los procesos participativos sean de carácter deliberativo y no de simple ratificación administrativa de acuerdos previamente elaborados por las personas representantes institucionales, ya que esto desincentiva el interés de la sociedad civil y frustra su involucramiento propositivo e innovador.

### Principios orientadores

Un primer paso, en términos de democratización de procesos deliberativos, es la definición clara de los principios rectores. Se sugiere incorporar los que están establecidos en el artículo 3 del Protocolo de Diálogo Democrático para el Gobierno Abierto:

“Artículo 3.- Principios orientadores.

**Buena fe:** El estado de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de las actuaciones y manifestaciones de las personas o instituciones involucradas, sin ocultamiento de información, ni intenciones tendientes a la coerción en las decisiones.

**Transparencia y Acceso a la Información Pública:** El acceso a la información pública es un derecho humano que permite a la ciudadanía conocer cualquier tipo de información generada por las instituciones públicas, siempre y cuando no haya restricción normativa que determine lo contrario.

La transparencia, permite su ejercicio efectivo a partir de la disponibilidad de la información pública que puede darse tanto por medios físicos como electrónicos de manera proactiva, oportuna, oficiosa y completa, en formatos accesibles y abiertos para todas las personas.

**Rendición de cuentas:** Es la obligación de las instituciones públicas de facilitar de manera proactiva y oportuna, la información relacionada a sus decisiones, actuaciones, políticas y proyectos de interés para la fiscalización ciudadana.

**Paz social:** Ausencia de cualquier manifestación de violencia estructural que afecte derechos fundamentales.

**Cocreación:** Paradigma de gobernanza en el que las políticas o proyectos son trabajados de manera colaborativa entre las instituciones públicas, la sociedad civil, el sector privado, la academia o cualquier otro sector” (Ministerio de la Presidencia, 2018).

## FORTALECIMIENTO DEL MECANISMO NACIONAL DE GOBERNANZA DEL AGUA:

Para que los procesos de toma de decisión sean perfectibles, replicables y sostenibles en el tiempo, es necesario establecer las fases que deben ser accionadas cada vez que se desee cocrear políticas o soluciones coyunturales.

La claridad de como ejecutar un diálogo, una consulta o un proceso de cocreación, lejos de burocratizar, debe establecer una serie de garantías mínimas de fácil entendimiento para que cualquier persona interesada y con competencia, según la normativa vigente, pueda accionar estos mecanismos, los cuales deben ser adaptados a las realidades y contextos según corresponda.

El MNGA requiere de la formalización de herramientas que regulen y establezcan las condiciones mínimas que rigen la interacción e intercambio entre quienes participan. Estas condiciones son responsabilidad del Estado, que debe garantizarlas para promover la participación de quienes de manera cotidiana inciden en los procesos relacionados con la gestión integrada de los recursos hídricos.

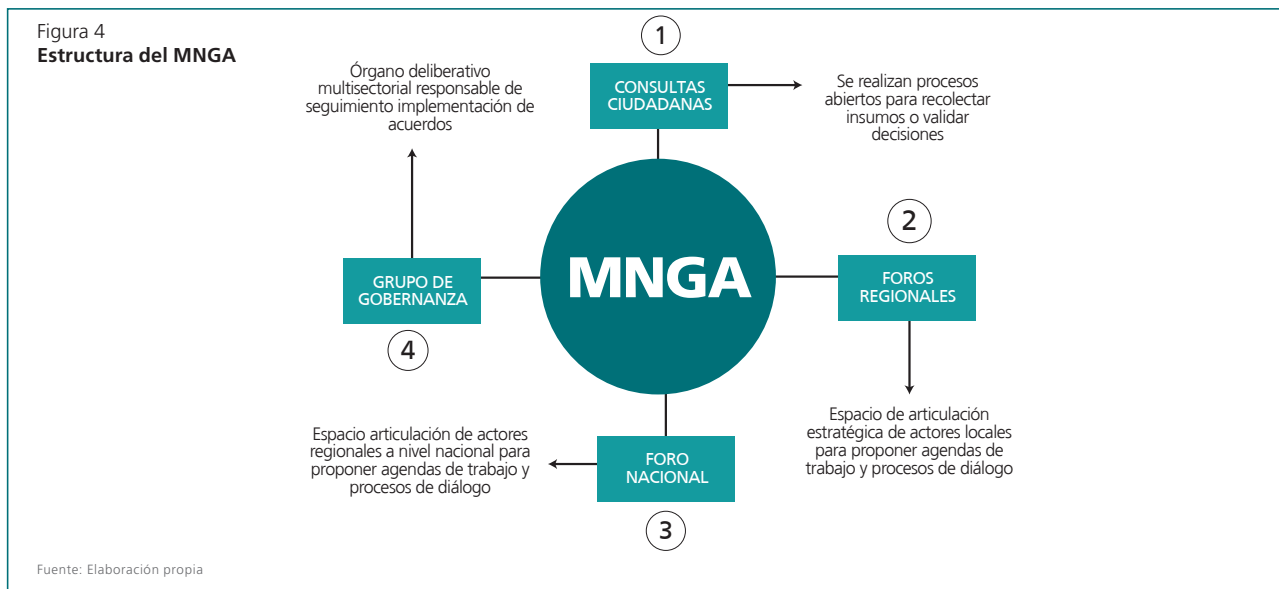
Para consolidar una gobernanza del agua democrática, abierta y participativa se recomiendan una serie de reformas concretas que permitan fortalecer el actual decreto que regula el MNGA, o bien el eventual Reglamento de la Ley de Aguas. Reformas que, más allá de explicitar una serie de elementos en el marco de lo legal, también requieren del fortalecimiento de la infraestructura institucional para atender oportunamente la dinámica y acuerdos que se generen en este potencial espacio de deliberación.

Se recomienda fortalecer las herramientas y procedimientos vigentes en materia de acceso a la información que sea relevante para los diferentes actores involucrados. Esto con la intención de que puedan incidir de manera acertada y con posiciones y propuestas basadas en evidencia. Lo anterior, demanda procesos de simplificación y mediación cívica de los

datos disponibles para los asuntos de interés de quienes participan de manera activa en el MNGA.

Además, es necesario contar con una descripción clara y detallada de las responsabilidades de los espacios y órganos

que constituyen el Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua. En aras de garantizar una efectiva participación de quienes lo conforman, así como procurar la transparencia de las decisiones y procesos acordados e implementados en el seno de sus órganos.



## REFORMAS AL MECANISMO NACIONAL DE GOBERNANZA DEL AGUA

El decreto que rige actualmente el Mecanismo puede ser fortalecido, ya sea a través de una reforma a la norma vigente, o bien incorporándolo de manera clara en el eventual Reglamento de la Ley de Aguas que se encuentra en trámite en la Asamblea Legislativa.

Se han identificado una serie de áreas temáticas que deben ser abordadas para fortalecer el aspecto operativo de este instrumento.

Tabla 2  
**Reformas al Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua**

FORTALEZAS	RETOS
<b>GOBERNANZA MULTISECTORIAL</b>	Debe incorporarse de manera expresa en el grupo de gobernanza los actores que lo conforman, además de quienes representan a las instituciones públicas. Esto para formalizar la práctica que se ha generado en la que diversos actores se encuentran colaborando activamente en los procesos y toma decisiones de dicho grupo.
<b>COORDINACIÓN HORIZONTAL DESDE LAS BASES</b>	Se debe definir un mecanismo que permita construir propuestas desde las comunidades y regiones, para luego llevar dichas discusiones a los foros nacionales. Esto requiere designar representantes por cada foro regional que puedan tener la potestad de tomar decisiones en el foro nacional.
<b>ENFOQUE TERRITORIAL Y COMUNITARIO</b>	Debe incorporarse un articulado que establezca la necesidad de generar capacidades en los actores locales, para que participen activamente de los foros regionales y que cuenten con las herramientas para participar de manera oportuna, con solicitudes y propuestas basadas en evidencia y en igualdad de condiciones entre todos los actores, independientemente de los recursos que cada sector tenga disponible. Debe establecerse un mecanismo que permita abrir espacios periódicos a la ciudadanía en general, para poder recoger propuestas, preocupaciones y rendir cuentas, dotando de legitimidad y transparencia a los foros.

<b>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	Debe incluirse de manera expresa un artículo que reconozca el derecho humano de acceso a la información en materia de GIRH, para que cualquier actor pueda disponer de esta, esencialmente las organizaciones de sociedad civil. Esto requiere de procesos de visualización de la información en formatos empáticos y de sencilla comprensión para cualquier persona que desee participar de estos espacios, tenga o no la formación técnica para comprender dicha información.
<b>ROLES Y RESPONSABILIDADES</b>	Se debe establecer los roles que asumen los distintos actores convocados por el MNGA, tanto en los foros regionales y el foro nacional como en el grupo de gobernanza del agua. Deben establecerse de manera clara corresponsabilidades y colaboraciones. Esto debe definirse de manera conjunta, a partir de un proceso de codiseño de las reformas al Decreto N° 41058. Debe establecerse quién asume los roles de evaluación y monitoreo.
<b>COMPETENCIAS</b>	Debe contarse con un artículo que de manera explícita establezca las competencias y alcances de los foros y del grupo de gobernanza del agua, el cual establezca si es una plataforma de carácter consultiva o deliberativa. De tratarse de un mecanismo para la toma de decisiones, debe describirse qué actores pueden activar una negociación, proponer políticas públicas o soluciones.
<b>FUNCIONAMIENTO Y TOMA DE DECISIONES</b>	Para poder garantizar la transparencia y buena fe, se debe definir con claridad cómo se toman los acuerdos, cuáles son los plazos en los procesos de diálogo y toma de decisión y cómo debe actuar la institucionalidad en los casos que no se logre llegar a un acuerdo y haya un tema de interés público de por medio.
<b>PROCESOS, PLAZOS Y CORRESPONSABILIDADES</b>	Se sugiere reconocer dos tipos de procesos de participación ciudadana: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevención y atención de los conflictos socio ambientales ligados a la GIRH.</li> <li>2. Toma de decisiones colaborativas y cocreación de políticas públicas.</li> </ol> Cada uno de estos procesos debe definir de las etapas, los plazos por cada etapa y los actores involucrados con sus respectivas corresponsabilidades. Las personas representantes de cada sector, en los diferentes estadios que conforman el MNGA, deben tener capacidad de tomar decisiones para poder avanzar de manera oportuna y garantizar así la transparencia y la buena fe del proceso.

Fuente: Elaboración propia

La posibilidad de contar con un espacio que permita a las ASADAS, organizaciones de sociedad civil, academia, instituciones públicas y sector privado cocrear políticas públicas, participar de decisiones estratégicas e implementar las soluciones de manera colaborativa, reduce los riesgos de conflictividad socioambiental. Esto se da porque las necesidades de

los actores involucrados en este ecosistema son escuchadas e incorporadas de manera efectiva. Además, genera un sentido de pertenencia con respecto a las políticas y acuerdos, lo que abre canales para el diálogo que permite atender las disconformidades de manera directa, periódica y pacífica.

### 3

## PARTICIPACIÓN, DIÁLOGO Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En términos generales, se identifican dos procesos de participación ciudadana que podrían tener lugar en el marco del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua:

- Prevención y atención de los conflictos socio ambientales ligados a la GIRH.
- Toma de decisiones colaborativas y cocreación de políticas públicas.

Se sugiere que ambos sean debidamente regulados, ya sea a través de la reforma del decreto vigente que regula el MNGA, o bien en el eventual reglamento de la Ley de Aguas.

### PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES LIGADOS A LA GIRH

Los espacios de diálogo y escucha constante permiten una interacción entre las instituciones públicas y diversos sectores que facilitan la identificación y prevención de potenciales conflictos. Esto permite atenderles de manera pacífica y de buena fe.

Se recomienda asignar al Grupo de Gobernanza de Agua, o bien a un grupo exclusivo de atención de conflictos, conformado por diversos sectores e instituciones que atiendan los conflictos o controversias que se generan a nivel regional y nacional en lo que respecta a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Se sugiere apoyarse de la Defensoría de los Habitantes o del Sistema de Naciones Unidas en los procesos de resolución de conflictos en calidad de observadores y en la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos en calidad de asesoría técnica.

En materia de prevención, se recomiendan implementar metodologías de alerta temprana que permitan el análisis de

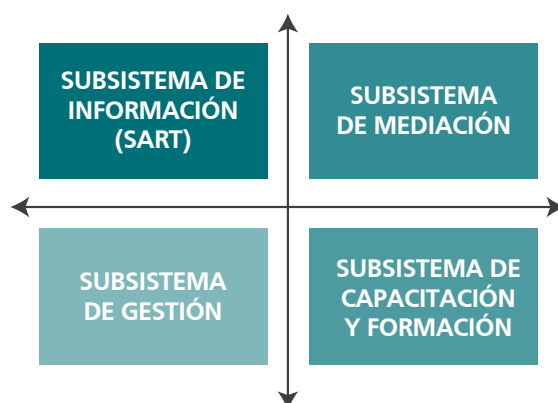
riesgo constante para atender, previo a una crisis o conflicto, las disconformidades puntuales de una comunidad o sector. Los Sistemas de alerta temprana y resolución de conflictos (SART) se entienden como

“Una herramienta cuyo objetivo primordial es evitar escaladas de violencia que pongan en riesgo la integridad de las personas y la gobernabilidad democrática. Los SART son mecanismos de prevención y atención de conflictos que se enfocan en la recolección sistemática (cuantitativa o cualitativa), procesamiento y análisis de información de situaciones de conflicto cuyo propósito es alertar a los decisores políticos para tomar medidas o acciones que eviten el surgimiento o escalada de un conflicto” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, p. 11).

El SART no solo aplica para contextos violentos, sino que también permite tomar decisiones estratégicas en contextos de conflictividad social en los que se generen acciones colectivas pacíficas o demandas ciudadanas concretas al no verse satisfechas sus necesidades. La intención es tener un mapeo constante de las necesidades de los actores involucrados, para abrir los canales de diálogo de manera oportuna y evitar la generación de crisis asociadas a una respuesta inapropiada o inexistente por parte de la institucionalidad.

Una característica importante de estos sistemas es el constante flujo de información, por lo que toma mucha relevancia la aplicación efectiva del Acuerdo de Escazú y de la jurisprudencia vigente en materia del derecho fundamental de acceso a la información pública. Tomando en consideración se hace referencia a la gobernanza democrática del agua, se sugiere un equipo multisectorial que atienda dichos conflictos.

Figura 5  
El SART como proceso y como herramienta estratégica



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, p.13.

Más allá de la prevención de los conflictos, es necesario que el MNGA cuente con un protocolo claro, que permita activamente procesos de diálogo, cuando los actores que son convocados en esta plataforma, lo consideren oportuno. Se sugiere contar con al menos las siguientes etapas y sus respectivas entidades responsables de ejecutarlas:

- Activación
- Convocatoria
- Análisis de la información
- Diálogo y generación de acuerdos
- Implementación y seguimiento de acuerdos.

Es fundamental definir con claridad cómo se toman los acuerdos y cómo debe actuar la institucionalidad en los casos que no se logre llegar a un acuerdo y haya un tema de interés público de por medio, sobre el cual no se puede postergar una actuación por parte del Poder Ejecutivo.

Se sugiere tomar como referencia la experiencia del Protocolo de Diálogo Democrático para el Gobierno Abierto.

## TOMA DE DECISIONES COLABORATIVAS Y COCREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los procesos de cocreación generan un sentido de pertenencia dinamizando la cohesión social en la gestión medioambiental, por lo que en materia de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos toma absoluta relevancia la necesidad de contar con un mecanismo claro que establezca los pasos para cocrear políticas públicas o soluciones en el marco del MNGA o bien para la toma de decisiones estratégicas.

Para que estos procesos sean exitosos, es necesario delimitar qué actores participan de manera activa tanto creando las políticas como tomando las decisiones estratégicas. Se recomienda que las discusiones colegiadas sean por el fondo, dado que cuando se enfocan en la discusión de asuntos administrativos, previamente determinados por la institucionalidad pública, se genera frustración ciudadana y no se da liberación o cocreación real, sino mera ratificación.

## PASOS PARA SOLUCIONES PRÁCTICAS

Ante esto, se recomiendan los siguientes pasos para efectos de cocreación de políticas o soluciones:

- Garantizar una etapa preliminar de recepción de propuestas abierta a la ciudadanía.
- Establecer un espacio para análisis y discusión de las propuestas recibidas.
- Definir las prioridades temáticas que se van a abordar en el proceso de cocreación.
- Establecer un espacio de tiempo para desarrollar el proceso.
- Convocar a los actores con competencia e interés de participar en el proceso de cocreación.
- Identificar los recursos que se requieren para el desarrollo de las soluciones y quién puede aportarlos.
- Definir responsables en la implementación de las políticas o soluciones.
- Construir la propuesta desde las bases, evitando llevar documentos preelaborados, sino que sean construidos de manera progresiva con todos los actores del proceso. Esto genera sentido de pertenencia y dota de legitimidad la política.
- Establecer e identificar actividades claras que deben ser desarrolladas.
- Mantener una constante rendición de cuentas al foro nacional o a los foros regionales, según corresponda.
- Flexibilizar los procesos a las realidades y contextos de los actores involucrados.

Es fundamental mantener un ejercicio constante de gestión de las expectativas, entendiendo que alcanzar las transformaciones sociales y ecológicas a las que se aspira, a través de modelos de gobernanza democrática del agua, requiere tiempo para poder consolidarse, pues son procesos progresivos que no pueden asumir o abordar todas las temáticas de manera simultánea, sino desde un enfoque más estratégico y puntual, con avances medibles.

Dependiendo de la delimitación territorial y alcance de las políticas y soluciones que se quieren promover, este proceso

puede ser articulado por los foros regionales, el foro nacional o el grupo de gobernanza.

No todas las decisiones de los foros o del grupo de gobernanza pueden estar sujetas de un proceso de cocreación, sino que deben ser tomados de manera inmediata para responder oportunamente a determinadas coyunturas. En estos casos, es fundamental reglamentar los alcances de quienes asumen roles de representación, para que puedan tomar decisiones en momentos de crisis, los cuales requieren de una respuesta rápida, siempre garantizando la transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas.

## PROTOCOLO PARA DECISIONES ESTRATÉGICAS

En materia de toma de decisiones estratégicas, se sugiere que el grupo de gobernanza elabore un protocolo para la discusión y generación de acuerdos, el cual sea consultado y validado por el foro nacional, en aras de la transparencia y de dotarlo de legitimidad. En este protocolo se deben incorporar los siguientes puntos:

- Construcción de agenda.
- Conformación del quorum.

- Establecer el grado de vinculancia de los acuerdos tomados en el seno del grupo de gobernanza.
- Posibilidad de designar comisiones de trabajo para atender tareas puntuales.
- Reglas de aprobación de acuerdos.
- Delimitación de asuntos que son competencia del grupo de gobernanza.
- Normas de paridad de género en la conformación del grupo de gobernanza.
- Mecanismo de rendición de cuentas ante el foro nacional y los foros regionales.
- Periodicidad de las sesiones.
- Funciones explícitas del grupo de gobernanza.

Es fundamental tener la versatilidad de ir transformando los procesos y adaptando las herramientas conforme se van teniendo resultados, dado que las capacidades de la sociedad civil se van fortaleciendo y van cambiando, por lo que el modelo de gobernanza debe irse adaptando a esas evoluciones y nuevas necesidades.

El trabajo colaborativo requiere de escucha activa, resiliencia y creatividad para lograr alcanzar los objetivos comunes, resolver los conflictos y diseñar las soluciones necesarias para democratizar la gestión integrada de los recursos hídricos.

## 4

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La institucionalidad costarricense y los sectores ligados a la gestión integrada del recurso hídrico tienen las condiciones para contar con un mecanismo formal y participativo que garantice una gobernanza participativa del agua.

El principal desafío latente está en garantizar una verdadera institucionalización del MNGA, ya sea reformando el decreto vigente o incorporándolo en otras normas existentes, o bien en el eventual reglamento Ley de Aguas.

El proyecto de ley expediente N° 20 212 “Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico”, reconoce el principio de participación, además de dar carácter obligatorio a la realización de consultas. Con esto, se configura una oportunidad por avanzar en el reconocimiento de la participación ciudadana, pero enfrenta el desafío de no establecer el carácter vinculante de dichas consultas o de crear algún mecanismo de gobernanza claramente establecido.

Ante estas posibilidades, es necesario adelantar la generación de una propuesta y potencial acuerdo sobre el eventual reglamento a dicha ley, el cual debería incorporar una estructura organizativa, responsabilidades y recursos al actual Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua, robusteciendo sus competencias como una plataforma de toma de decisiones abierta, participativa y transparente. O bien, valorar si es más oportuno avanzar con el actual decreto que regula el mecanismo y proceder a una reforma, a través de un proceso colaborativo.

Las experiencias de los foros regionales y del foro nacional han evidenciado que el MNGA tiene capacidad de convocatoria y de generación de acuerdos. Se puede aprovechar esta plataforma para adelantar la discusión, al menos del principio de participación ciudadana de dicho reglamento.

Es necesario incorporar la variable del distanciamiento físico y la virtualidad en las condiciones actuales, que son parte de las nuevas configuraciones para la toma de decisiones. Esto implica mayores desafíos en términos de acceso a plataformas digitales y conectividad. Los espacios de participación ciudadana no pueden ser aceleradores de brechas sociales, culturales, económicas y territoriales, por lo que es necesario identificar las estrategias que mantengan la participación plena de los actores comunitarios, principalmente de quienes se enfrentan a condiciones de pobreza y pobreza extrema.

En los asuntos de participación y diálogo, el reto siempre recae en procurar que estos procesos no sean elitistas y excluyentes y que realmente todas las personas puedan participar de manera efectiva y en igualdad de condiciones, reconociendo la diversidad de intereses que convergen en una plataforma de tan compleja envergadura, como la gestión integrada del recurso hídrico.

En materia del fortalecimiento operativo del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua, se recomienda acoger lo establecido en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, así como los principios orientadores del Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas y la estructura práctica del Protocolo de Diálogo Democrático para el Gobierno Abierto.

Se recomienda que cualquier propuesta dirigida a regular la participación ciudadana sea cocreada con los actores interesados e involucrados en esta materia, para garantizar que sus propuestas y realidades sean incorporadas y que se apropien del MNGA. Lo anterior, con la intención de que independientemente de la administración de turno, se tenga absoluta claridad de cómo funciona, cómo activarlo, cuáles son sus beneficios y sus implicaciones. La participación ciudadana efectiva desde la ideación y diseño de políticas públicas es garante de sostenibilidad a largo plazo, implica procesos de formación cívica y deviene en empoderamiento ciudadano.

Se sugiere dotar de recursos al mecanismo para garantizar la igualdad de condiciones de todas las partes en lo que respecta a participación y toma de decisiones.

Es recomendable acoger de manera plena los decretos de Acceso a la Información y Apertura de Datos Públicos, para facilitar e incentivar la participación multisectorial en los procesos de toma de decisión, contando con todos los insumos para fiscalizar, proponer e innovar en las decisiones que se tomen en el seno del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua.

El mecanismo debe ser un espacio deliberativo y no consultivo, lo cual no implica que no se puedan realizar consultas sobre temas relevantes en materia de política pública de la gestión integrada de los recursos hídricos. Pero se requiere definir con claridad la estructura y modelo de gobernanza per se, en la que los actores no institucionales tenga roles claros, corresponsabilidades y derechos asociados a su participación.

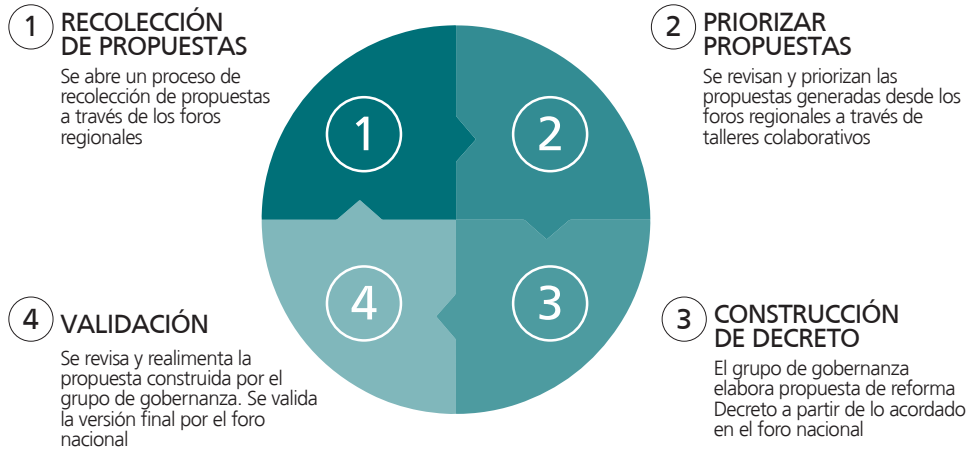
Un modelo de gobernanza participativa del agua tiene un alto valor social con impacto en la paz socioambiental, al facilitar el diálogo y la cocreación, lo cual se traduce en mayor

transparencia en la toma de decisiones y en el uso eficiente de recursos públicos dirigidos a garantizar el derecho humano de acceso al agua.

Figura 6

**¿Cómo democratizar el Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua?**

**PROCESO COLABORATIVO PARA REVISAR EL MNGA**



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, p.13.



## REFERENCIAS

**Dirección de Agua.** (2018). Memoria del Foro Nacional de Gobernanza del Agua. San José, Costa Rica.

**Dirección de Agua.** (2019). Balance General del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua. San José, Costa Rica.

**Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.** (2008). Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. San José, Costa Rica.

**Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.** (2009). Política Nacional Hídrica. San José, Costa Rica. Obtenido de Política Nacional Hídrica: <http://www.da.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/Pol%C3%ADtica-H%C3%ADrica-Nacional.pdf>

**Ministerio de Ambiente y Energía.** (2013). Agenda Nacional del Agua de Costa Rica. San José, Costa Rica.

**Ministerio de Ambiente y Energía.** (2018). Decreto N° 41058: Constitución del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua. San José, Costa Rica.

**Naciones Unidas.** (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Escazú, Costa Rica.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** (2015). Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de Conflictos Sociales. Recuperado de poner enlace.

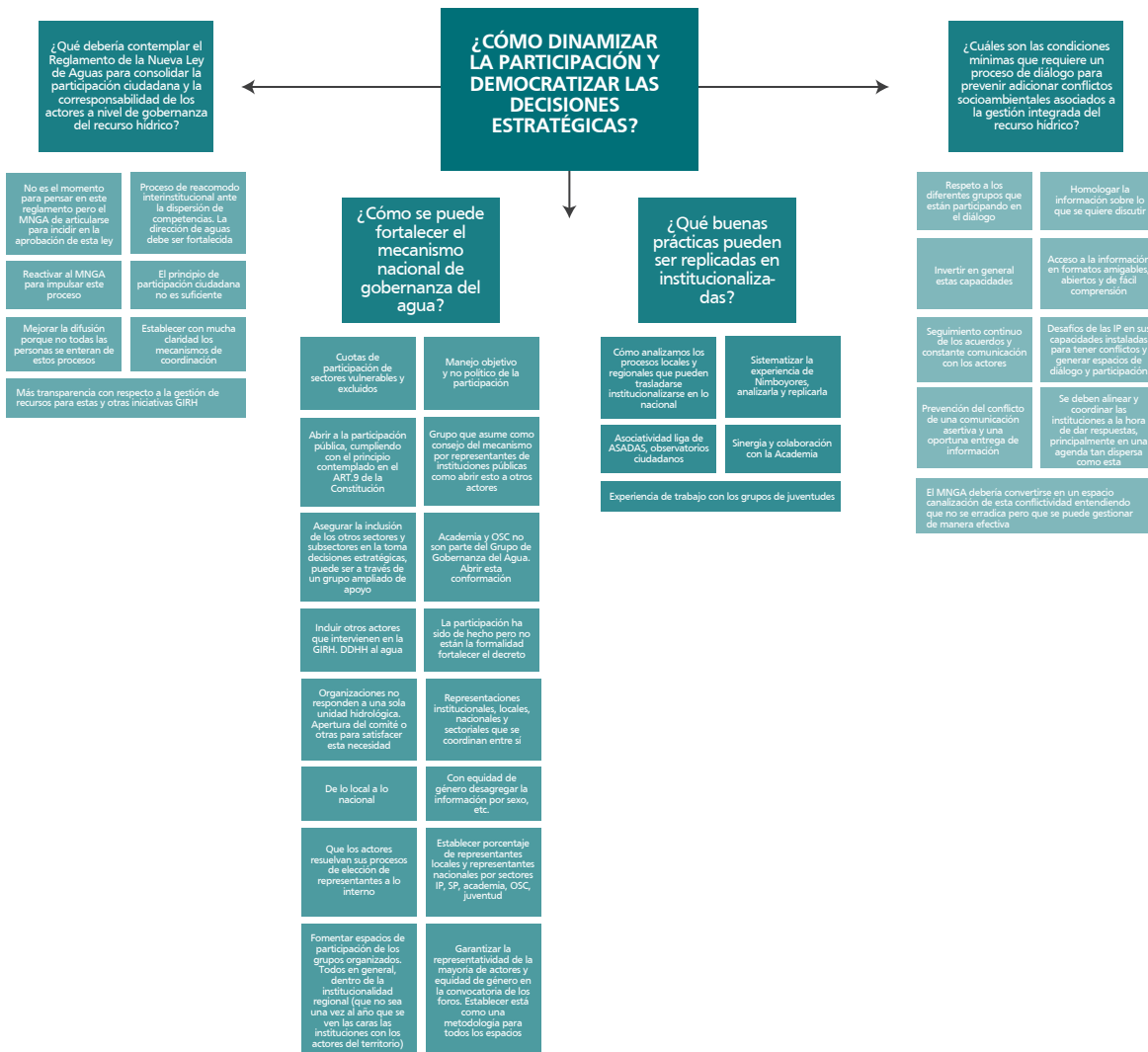
**Programa Estado de la Nación.** (2020). Informe 2017. San José, Costa Rica.

**Resolución N° 12583, Expediente N° 07-009989-0007-CO** (Sala Constitucional 19 de Agosto de 2008).

## ANEXOS

Anexo 1

**Mural: Taller-Democratizando la Gobernanza del Agua**  
15 de setiembre, 2020



## ACERCA DE LA AUTORA

**Ana Gabriel Zúñiga Aponte** es experta en gobierno abierto, participación ciudadana y diálogo social. Maester Scientae en Gerencia de Políticas y Programas Sociales (2020) del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y egresada de la Licenciatura en Derecho con énfasis en Derecho Ambiental (2011) de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha colaborado como par experta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en transparencia y participación ciudadana para América Latina. Fue viceministra de la Presidencia en Diálogo Ciudadano (2014-2018), responsable de la atención de conflictos, de la agenda de gobierno abierto y la cocreación del Mecanismo General de Consulta para Pueblos Indígenas. Actualmente coordina un proyecto regional de contrataciones abiertas para América Latina en la organización Hivos.

## IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Costa Rica  
[costarica@fesamericacentral.org](mailto:costarica@fesamericacentral.org)  
[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

Responsable:  
Mirko Hempel  
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica, El Salvador y Panamá

Coordinador:  
Marco Zamora  
[m.zamora@fesamericacentral.org](mailto:m.zamora@fesamericacentral.org)

San José, noviembre, 2020

## SOBRE ESTE PROYECTO

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no.6454 que lo ratifica. Por más de 55 años la Fundación en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno

democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en proceso de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional.

Para más información, consulte  
[http:// www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

# GOBERNANZA DEL AGUA EN COSTA RICA

## Una gestión integrada, abierta y participativa



Costa Rica ha avanzado en la definición de un Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua, el cual convoca a líderes y lideresas de diferentes sectores con la intención de fortalecer la gestión integrada del recurso hídrico, construyendo propuestas de acción de manera colaborativa. En un contexto de aprobación de la Ley de Aguas, es imperativo garantizar la incorporación del principio de participación ciudadana.



En un país que no cuenta con una Ley de Participación Ciudadana y que ha tenido una serie de confrontaciones a nivel de la institucionalidad pública sobre cómo aplicar dicho principio en materia ambiental –lo cual ha generado una gran cantidad de conflictos socioambientales asociados al acceso al agua–, es necesario establecer las condiciones mínimas para el diálogo y gobernanza colaborativa, garantizando la igualdad de condiciones de todos los actores involucrados.



La gobernanza democrática del agua se entiende como un ejercicio de diálogo, toma de decisión e implementación de acuerdos y políticas públicas desde la apertura, la transparencia, la participación multisectorial y la rendición de cuentas. Solo así se podrá garantizar la legitimidad y gestión eficiente de los grandes acuerdos y políticas públicas para que sean sostenibles en el tiempo.

Más información sobre el tema aquí:  
<https://www.fesamericacentral.org>