



DE LA GESTIÓN DE RECURSOS AL ACTIVISMO SOCIAL: **LOS CAPS Y LA GOBERNANZA DEL AGUA RURAL EN NICARAGUA**

Sarah T. Romano

TABLA DE CONTENIDOS

Copyright © by Sarah T. Romano, 2012
Autora: Sarah T. Romano, PhD
Traducción: Juan Carlos López
Fotografías: Sarah T. Romano
Diseño: Melanie Poston
Publicación: EDISA, Managua, Nicaragua, 2016
Esta investigación fue financiada por Fulbright, el Programa de Investigación de Pacific Rim de la Universidad de California, y el Departamento de Política de la Universidad de California, Santa Cruz. Su publicación ha sido financiada por la Universidad del Norte de Colorado (University of Northern Colorado) en Greeley, Colorado.

Siglas y acrónimos utilizados	2
Introducción de la autora	3
Agradecimientos	4
Reseña	5
Introducción y Marco teórico	6
Antecedentes: Los CAPS en Nicaragua	17
Las redes de los CAPS en diferentes escalas: manteniendo autonomía y pluralismo	30
"Empoderamiento orgánico"	32
Aliados externos	42
Discursos sobre gobernanza de agua	55
Conclusión: Democratizando la gobernanza de agua	65
Notas finales	74
Anexos	
A. Informantes Claves	76
B. Plataforma de Lucha	83
Bibliografía	87

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ADEMNORTE: Asociación para el Desarrollo Municipal del Norte	FISE: Fondo de Inversión Social de Emergencia
ADENG: Asociación para el Desarrollo de Nueva Guinea	FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional
ADIC: Asociación para el Desarrollo Integral Comunitario	GPAE: Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica
AHJASA: Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Sistemas de Agua	INAA: Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado Sanitario
AMUNIC: Asociación de Municipios de Nicaragua	KfW: Banco Alemán de Desarrollo
ANA: Autoridad Nacional de Agua	LIDECONIC: Liga de Defensa de los Consumidores
APN: Ayuda Popular Noruega	MEPRONORTE: Mesa de Productoras y Productores del Norte
CAG: Comité de Acción Global	MINSA: Ministerio de Salud
CAPS: Comité de Agua Potable y Saneamiento	MO: Organizaciones de Masas (por sus siglas en inglés)
CDM: Comité de Desarrollo Municipal	ODESAR: Organización para el Desarrollo Económico y Social
CDS: Comités de Defensa Sandinista	OMS: Organización Mundial de la Salud
CEAP: Centro de Estudios y Análisis Políticos	ONG: Organización No Gubernamental
CENIDH: Centro Nicaragüense de Derechos Humanos	OPS: Organización Panamericana de la Salud
CGE: Centro de Educación Mundial	PLANSAR: Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural
CIEETS: Centro Intereclesial de Estudios Teológicos y Sociales	PRACS: Programa Rural de Acción Comunitaria en Salud
CISAS: Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud	RAAN: Región Autónoma del Atlántico Norte
CMM: Colectivo de Mujeres de Matagalpa	RAAS: Región Autónoma del Atlántico Sur
CODA: Coalición de Organizaciones por el Derecho al Agua	SIMAS: Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible
CONAPAS: Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario	SINAS: Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento Rural de Nicaragua
COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación	SNV: Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
CPC: Consejos del Poder Ciudadano	Swiss Aid: Ayuda Suiza
CPR: Regímenes de Propiedad Común (por sus siglas en inglés).	UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
DAR: Dirección de Acueductos Rurales	UNOM: Unidades Nacionales de Operación y Mantenimiento
ECODES: Fundación Ecología y Desarrollo	USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
EEUU: Estados Unidos de Norteamérica	WSP: Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial

INTRODUCCIÓN DE LA AUTORA

La primera vez que escuché de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) fue durante una reunión de la Coalición por el Derecho al Agua (CODA) en Jinotega en el 2007. Yo había estado vinculada con las políticas de agua en Nicaragua durante varios años, comenzando con el movimiento de oposición a la privatización del agua a comienzos de la década del 2000. Me sorprendió escuchar la discusión sobre grupos comunitarios rurales que parecían haber estado ausentes de los debates públicos a los que había dado seguimiento. Además, estos eran grupos comunitarios donde ellos mismos estaban administrando sistemas de agua. ¿Por qué los CAPS no habían tenido una presencia visible - o voz audible - durante este momento importante de debate y diálogo a nivel nacional sobre el futuro de los recursos de agua potable en Nicaragua?

Esta disertación, publicada en inglés en diciembre de 2012, busca explicar cómo los CAPS se movilizaron para lograr el reconocimiento político y legal comenzando a mediados del 2000. En este estudio hay un particular interés por entender cómo los CAPS se han movilizado de una forma que les ha permitido mantener su autonomía política, a la vez que han construido una base amplia y pluralista en diferentes regiones.

Esta es una versión muy abreviada de la disertación. Sin embargo, para aquellos que no están familiarizados con los CAPS, espero que este informe ilustre el innovador proceso organizativo "trans-comunitario" de los CAPS y cómo estos han contribuido a nuevas

políticas y a su implementación en Nicaragua. Para aquellos miembros de los CAPS, así como para aquellos individuos y organizaciones que trabajan con los CAPS, espero que esta investigación ofrezca nuevas o diferentes perspectivas sobre el proceso organizativo excepcional que la misma examina.

Sarah T. Romano, PhD
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
University of Northern Colorado
Greeley, Colorado



Autora en el Lago de Apanás,
Jinotega, agosto 2008

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto no habría sido posible sin la guía, tiempo, energía y apoyo de numerosas personas y organizaciones. Primero, les doy mi profunda gratitud a mis asesores en Santa Cruz, Kent Eaton, Jonathan Fox, y Héctor Perla. En Nicaragua, una fuente constante de apoyo ha venido de la familia Miranda Rodríguez en Managua. Gracias especialmente a Josefa Rodríguez Poveda, mi amiga y madre Nicaragüense. No puedo expresar con palabras cuán importante ha sido para mí el tener una familia con quienes pasar el tiempo, al momento de continuar mi investigación en Nicaragua estos años. Gracias también a Kathy, Mark, Juan Carlos, Anita y todo el equipo del Centro de Educación Mundial (CGE) en Managua quienes han sido también sumamente útiles y de apoyo para mí en numerosas ocasiones desde mi primer viaje a Nicaragua como estudiante de pregrado.

Estoy también muy agradecida con un número de organizaciones y personas en Nicaragua cuyo apoyo directo hizo posible este proyecto: Eduardo Zamora; Roberto Stuart; Rosibel Kreimann; Harmhel Dalla Torre y el equipo de La Cuculmeca; Mirna Rojas y Francisco Altamirano y el equipo de ADEM NORTE; Javier Mendoza, Benjamín Martínez y el equipo de ODESAR; Denis Meléndez y el equipo de CISAS; Francisco Baltodano; y Gilberto Arauz. Extiendo mi profunda gratitud a Andrea Solórzano y Karen González quienes pasaron muchas horas traduciendo meticulosamente mis entrevistas.

Sin duda alguna, este proyecto no habría sido posible de ninguna manera sin los numerosos miembros de los CAPS en Nicaragua quienes compartieron su trabajo e historias conmigo, me acogieron en sus comunidades y en sus lugares de reunión y me recibieron tanto como amiga así como investigadora. Agradecimientos especiales a Delia Aydé Tamariz, Esperanza Soza, José Francisco Salgado, Misael Blanchard, Florentín López, Marbelly Tremenio, Jessenia Rivera, Miguel Ángel Úbeda. Estoy profundamente en deuda con todas y todos ustedes y sigo maravillándome e inspirándome por su trabajo e incidencia.

RESEÑA

Asegurar el acceso sostenible al agua es un problema cada vez más agudo y de alcance global. *De la gestión de recursos al activismo social: Los CAPS y la gobernanza del agua rural en Nicaragua* destaca como este problema es también uno que se entrecruza de formas cruciales con los procesos políticos democráticos. Con base en dieciséis meses de trabajo de campo en Nicaragua, esta investigación examina cómo los administradores de recursos comunitarios y proveedores del servicio de agua trascienden sus comunidades rurales para involucrarse fundamentalmente en nuevas formas de participación política, incidencia y establecimiento de redes.

Después de treinta años de gestionar de hecho el agua potable en las áreas rurales del país, miles de comités comunitarios han formado decenas de nuevas redes "trans-comunitarias" y multisectoriales. Estas redes están sirviendo como plataformas para la participación de los CAPS en la política formal y su integración en los procesos de formación, ejecución y evaluación de las políticas. En particular estas dinámicas aparecen poco a poco en un contexto difícil: de polarización extrema y de un particular interés del gobierno de cooptar a través de diferentes mecanismos a nivel sub-nacional. ¿Cómo se han afirmado los CAPS colectivamente más allá de las escalas políticas, a la vez que han mantenido su autonomía y pluralismo?

En esta tesis se sostiene que la autonomía y pluralismo que caracteriza a las redes de CAPS se explica por tres factores interrelacionados y mutuamente dependientes: 1) el empoderamiento, capacidades y legitimidad de los CAPS como administradores locales de recursos; 2) sus alianzas con ONG nacionales e internacionales, así como con organizaciones multilaterales; y 3) sus discursos estratégicos sobre el uso, acceso y distribución del agua.

Los métodos principales de investigación incluyen entrevistas semi estructuradas; observación del participante y revisión y análisis de informes y documentos gubernamentales y no gubernamentales, artículos de periódicos y la legislación nacional.

Guiada por una orientación explícitamente interdisciplinaria, esta disertación genera argumentos teóricos más fuertes acerca de dos tendencias importantes en Latinoamérica: democratización y descentralización.

INTRODUCCIÓN

La sabiduría comunitaria ha sido no tener color político, y esa riqueza de base la ha venido conservando a diferentes niveles.

-Facilitador de los CAPS, Managua, 28/6/10

La falta de agua potable en las áreas rurales empobrecidas y en los barrios urbanos pobres a lo largo del hemisferio sur, es una crisis de “todos los días”. Miles de organizaciones comunitarias que gestionan el agua enfrentan dificultades para disponer de agua potable en la cantidad y calidad necesaria. Ciertamente, estos son problemas que se entrecruzan con los retos de una infraestructura en deterioro, marginación política y una degradación ambiental progresiva—incluyendo el cambio climático provocado por el ser humano.

Muchas de estas organizaciones comunitarias de gestión de agua operan “bajo el radar” de las iniciativas formales de descentralización o de las políticas del Estado. Al hacer esto, están compensando el alcance inadecuado del gobierno o de la limitada capacidad del Estado para gestionar o distribuir los recursos necesarios para la subsistencia. Sin embargo, aún como una alternativa a una gestión del agua controlada

por el Estado o privatizada, las políticas, prácticas e instituciones a nivel comunitario no están aislados de las políticas y las tomas de decisión más allá de lo “local”. Los factores mundiales del cambio climático, que producen impactos “locales” negativos, son un ejemplo de cómo las dinámicas globales afectan los esfuerzos locales para gestionar los recursos. La reestructuración de los marcos legales nacionales que gobiernan los recursos de agua dulce en las décadas recientes es otro ejemplo de esta dinámica. De hecho, una pregunta importante que surge de estos esfuerzos por reestructurar los sectores de agua es cómo reconciliar régimenes comunitarios que controlan de hecho los sistemas de agua locales desde hace mucho tiempo – aunque no sean reconocidos legalmente y políticamente –, y fuentes con políticas de Estado designadas y promovidas “desde arriba” (Boelens, Getches y Guevara-Gil 2010).

Para las comunidades íntimamente involucradas en la extracción, uso y conservación del agua a nivel de la base, la oposición a las políticas del Estado que alteran la posesión y/o la gestión del agua es casi siempre vibrante y firme. Esto se debe, en parte, a la necesidad del agua para la vida y la subsistencia, la conexión íntima entre el agua y los procesos de formación de identidad (Boelens 2008) y la posesión y control de facto de los recursos de agua de parte de las comunidades y grupos usuarios que se niegan a perder estas prerrogativas (Perreault 2006; Romano 2012).

¿Cómo se debe gobernar el agua? ¿Qué arreglos producen una gobernanza equitativa y sostenible de este recurso a través de escalas biofísicas, geográficas, sociales, políticas e institucionales? ¿Quiénes participan y quiénes deberían participar en la gobernanza del agua y cómo? Este estudio aborda este tipo de preguntas a través del análisis de la transformación social de las asociaciones de los usuarios del agua en Nicaragua en la medida en que las mismas amplían su capacidad de hacer alianzas e incidencia para defender sus sistemas de agua, a la vez

que buscan reconocimiento político.

Desde finales de 1970, en diferentes contextos sociales y políticos los CAPS han extendido los servicios de agua potable a muchos de los lugares rurales y semi-rurales más pobres del país. Los sistemas de agua administrados por los CAPS, que incluyen pozos y sistemas por gravedad, permiten que haya el acceso al agua a un estimado de más de un millón de residentes rurales en todo el país—un poco más de la mitad de la población rural del país (Medrano et al. 2007, 18). Sin embargo, a pesar de su papel crucial en la facilitación del acceso al agua, los CAPS han pasado inadvertidos en términos políticos y legales más allá de sus comunidades. Esta invisibilidad fue severamente ilustrada a inicios del 2000 cuando la atención nacional se volcó hacia los planes del gobierno de privatizar el abastecimiento urbano del agua (véase Avendaño 2004; Romano 2012). No solamente se dejó por fuera a los CAPS de los debates “públicos” sobre la privatización del agua y los procesos de diseño de la Ley General de Aguas Nacionales (Ley 620); los CAPS fueron también, aún más sorprendentemente, excluidos de su contenido.

Este panorama de exclusión social y política comenzó a cambiar dramáticamente a mediados del 2000. Con la formación de una “Red Nacional de CAPS” y decenas de redes a nivel municipal, muchos CAPS se han convertido en promotores efectivos de políticas. Por ejemplo, CAPS organizados han jugado un papel directo en darle forma al contenido de una nueva “Ley Especial de CAPS” – que los legisladores aprobaron en Mayo del 2010 –, igualmente incidieron con éxito para la consecución de mayores recursos gubernamentales para mejorar y extender la provisión de agua en las comunidades.

En particular estas dinámicas aparecen poco a poco en un contexto difícil: de polarización extrema y de un particular interés del gobierno de cooptar a través de diferentes mecanismos a nivel sub-nacional. Sin

embargo, durante sus primeros años, las redes de CAPS se desarrollaron como organizaciones políticamente autónomas, libres del control o supervisión de los partidos políticos o de afiliaciones políticas. Como lo expresó un miembro de una ONG, “*La sabiduría comunitaria ha sido no tener color político, y esa riqueza de base la ha venido conservando a diferentes niveles*” (Entrevista 28/6/10).

¿Cómo se han mantenido firmes los CAPS colectivamente más allá de escalas políticas, a la vez que han mantenido su autonomía y pluralismo?

Esta investigación ha buscado documentar y examinar las estrategias de movilización de los CAPS, llamando la atención en cómo sus redes han acumulado una base amplia y plural, al tiempo que mantuvieron su autonomía política en los años iniciales después de su creación.

MARCO TEÓRICO: LA ECOLOGÍA POLÍTICA DE LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA RURAL

De manera tradicional, muchos expertos han tomado la “tragedia de los bienes comunes” (Hardin 1968) como una explicación de cómo la gente fracasa al organizarse comunitariamente para prevenir la sobre explotación de los recursos naturales. Esta concepción de la gestión de recursos ha promovido que los recursos sean gestionados de forma privada o por el gobierno. Sin embargo, se ha demostrado que como una teoría de un uso excesivo de los recursos, la tragedia de los bienes comunes es inadecuada para el estudio de regímenes de propiedad común (CPR, por sus siglas en inglés). Los CPR describen la gestión a nivel comunitario de “los comunes” – como pastos, bosques y pesquería – por parte de asociaciones de usuarios de recursos.

Los CPR exitosos se han caracterizado por ciertas características: un grupo pequeño, un sistema de reglas ideadas localmente, límites de recursos claramente delineados y un acuerdo de monitoreo local efectivo que

las autoridades gubernamentales no socavan (Becker y Ostrom 1995; Gibson, Williams y Ostrom 2005; Ostrom 1990; Ostrom 2002; Feeny et al. 1990). Dado que el estudio de los CPR ha arrojado luz sobre la gestión comunitaria de recursos – incluyendo cuan extensivo es como modelo, a nivel mundial – este ha desafiado debates teóricos y políticos que enmarcan la gobernabilidad de los recursos en términos dicotómicos (públicos/privados).

Sin embargo, también hay algunas limitaciones en la teoría CPR. De forma general, como marco conceptual, demuestra que es insuficiente para entender panoramas de gobernabilidad ambiental cada vez más complejos. Esto incluye, por ejemplo, circunstancias bajo las cuales – y cómo – usuarios y administradores de recursos locales actúan colectivamente en comunidades múltiples y por fines sociales. De hecho, al centrarse en gran medida en los CPR de forma aislada uno del otro, la teoría de los CPR deja *la movilización política* de instituciones de propiedad común – como los CAPS en Nicaragua –, fuera del marco de análisis.

En contraste con este enfoque de micro nivel de los expertos de los CPR, la investigación sobre la gestión descentralizada de recursos a menudo ha dirigido la atención en cómo las políticas del gobierno otorgan formalmente la autoridad de gestión y regulación además de responsabilidades a actores a nivel sub-nacional (Crook y Manor 1998; Larson 2004; Larson y Ribot, 2004; Ribot 1999; Ribot y Larson 2005; Ribot 2007; Bergh 2004; Agrawal y Gupta 2005; Ribot 2011). Si bien el objetivo principal de esta investigación son las políticas que trasladan la toma de decisión hacia los niveles inferiores del gobierno, algunos han examinado la participación de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones. Por ejemplo, algunos han argumentado que empoderar a grupos de ciudadanos para que administren recursos mejora la efectividad de la gestión. Esto es porque en teoría los residentes “locales” aportan

mejor información a los proyectos y a las decisiones sobre gastos y es más probable que estén más interesados en los resultados que los políticos que no son locales (Narayan 1994; Agrawal y Ribot 1999).

¿Y qué pasa con los actores sociales que participan en la gobernanza de los recursos quienes operan “bajo el radar” de los funcionarios públicos? Una limitación del estudio de la descentralización es que pasa por alto la gestión sub-nacional de recursos que cae fuera del ámbito de la política oficial del estado. Por supuesto, la investigación sobre los regímenes de propiedad común (CPR) aborda los tipos de arreglos de gestión de recursos comunitarios que encajarían en esta descripción. Sin embargo, la imagen creada de cómo son gobernados los recursos, por quién y a qué escalas (Perreault 2008), está incompleta cuando se adopta cualquiera de estos marcos de forma independiente. Este puede ser especialmente el caso cuando se considera la gobernabilidad de recursos fluidos y controvertidos como el agua. Por consiguiente, en este estudio se propone acercar y ampliar los marcos de los CPR con los de la descentralización para dar cuenta de las dinámicas multiescalas y de los diferentes actores que participan en la gobernanza del agua.

Esta investigación adopta un método de ecología política: uno que está en esencia preocupado por la interacción humano-medioambiente y las múltiples escalas (ecológica, medioambiental, social, política, temporal) en las cuales estas interacciones, y sus resultados, ocurren (Zimmerer y Bassett 2003). Como un recurso, el agua trasciende no solamente las escalas biofísicas y geográficas, sino también las escalas sociales, políticas e institucionales (Abers y Keck 2013; Bakker 2010; Mehta, Veldwisch, y Franco 2012; Boelens, Bustamante y Perreault 2010). En otras palabras, el agua tiene una naturaleza fluida: cruza jurisdicciones nacionales y sub-nacionales; y los múltiples actores involucrados en su extracción, uso y distribución complican las acciones colectivas requeridas para gestionar los recursos de agua (Bakker 2010).

Entonces, por el tipo de recurso, requiere un método de investigación que capture la dinámica de gobernabilidad del agua y los procesos a lo largo de las escalas temporales, geográficas, sociales y políticas. Esta investigación llama la atención de cómo la gobernanza del agua se desarrolla a través de las divisiones urbanas y rurales, estatales y no estatales, oficiales y “no oficiales”. Esto se hace por medio del acercamiento de los métodos convencionales de los CPR y de descentralización, centrando la atención en actores y organizaciones quienes – aún si no son reconocidas políticamente y/o no aprobadas por el Estado –, son relevantes para la gobernanza de los recursos y para la provisión de servicios. De hecho, buena parte de esta investigación está centrada en cómo los CAPS – como administradores de recursos localmente cimentados y como proveedores de servicios –, han salido cada vez más a la vista pública como actores importantes y tomadores de decisiones en el sector agua en Nicaragua. Por tanto, este estudio llama la atención acerca del trabajo de los CAPS y los motivos para organizarse, el carácter de sus recientemente formadas redes trans-comunitarias y cómo su proceso de movilización ha transformado las “viejas” redes, y desarrollado “nuevas” redes y relaciones con diferentes actores sociales y políticos en toda Nicaragua.¹

RESUMEN DEL ARGUMENTO

Esta investigación señala **tres factores interrelacionados y mutuamente dependientes** que explican cómo los CAPS forman redes de base amplia y pluralistas a nivel municipal y nacional a la vez que mantienen una autonomía relativa del Estado:

- **“Empoderamiento orgánico.”** Primero, el empoderamiento de los CAPS como administradores del agua, con el tiempo, les ha cubierto de legitimidad y autoridad, así como ha generado capacidades organizativas y técnicas que tienden a sobrepasar aquellas de los actores

urbanos estatales en ese sector. Yo llamo a este empoderamiento un “empoderamiento orgánico”, es decir, uno que surge de las labores diarias de la gestión del agua a nivel de las bases, en vez de ser responsabilidades conferidas por el Estado por medio de la descentralización formal. Yo sostengo que este empoderamiento otorga a los CAPS una legitimidad significativa en sus luchas y negociaciones con los funcionarios del Estado en la esfera pública y promueve la autonomía.

- **Aliados externos.** Segundo, los aliados externos son de una importancia crucial para la capacidad de los CAPS de movilizarse estratégicamente, de una forma que apoye la construcción de una base amplia y el mantenimiento de su autonomía. Los aliados principales de los CAPS incluyen ONG nacionales e internacionales, organizaciones multilaterales y funcionarios de instituciones estatales y de gobiernos tanto locales como nacional. Las redes de CAPS y las intervenciones políticas que estos facilitan han dependido de múltiples actores de diferentes sectores que operan en múltiples escalas espaciales. Los aliados externos facilitan el “crecimiento” de los CAPS – o la movilización y/o participación a escalas políticas mayores o geográficamente más amplias (Fox 2007; Fox 1996) –, permitiendo una estrategia de multi-escala para perseguir sus objetivos colectivos.

- **Discursos de la gobernanza del agua.** Tercero, se encontraron tres discursos interconectados que promovieron la colaboración más allá de las divisiones partidarias entre los CAPS y los actores externos y también la autonomía de los CAPS, con respecto a los actores estatales y los partidos políticos. Entre estos tenemos 1) la demanda de los CAPS por su autonomía, en relación con el Estado y la propiedad de los sistemas de agua; 2) su descripción de la gestión del agua rural en términos de responsabilidades del Estado en el sector de agua y saneamiento; y 3) el énfasis de los CAPS en la solución colectiva y práctica de los problemas, prioriza la provisión de bienes públicos por encima de las divisiones rural-

urbano, estado-sociedad y partidaria, y por tanto promueve el pluralismo.

SELECCIÓN DE CASO Y MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

Este proyecto está basado en dieciséis meses de investigación de campo, dividido en cuatro viajes: Noviembre 2004-enero 2005, agosto-septiembre 2007, agosto-septiembre 2008 y octubre 2009-junio 2010. La investigación se llevó a cabo principalmente en el departamento de Matagalpa, en cinco municipios: El Tuma-La Dalia, Matagalpa, San Ramón, San Dionisio y Sébaco. Se seleccionó esta zona para estudiar la formación y operación de redes municipales de CAPS porque es el departamento donde se encuentran las redes más antiguas y mejor establecidas de CAPS en Nicaragua. Además, informantes claves describieron Matagalpa como el departamento que tiene las redes municipales más dinámicas y mejor organizadas a nivel nacional. Era, por tanto, un sitio ideal para examinar cómo los CAPS se han movilizado, cómo funcionan las redes de CAPS y cómo continúan evolucionando (incluyendo la red departamental). Cuatro de las redes mencionadas anteriormente permitieron examinar una gama de redes en relación a la edad y experiencia; por ejemplo, San Dionisio fue una de las primeras redes municipales de CAPS en formarse (2005), y Sébaco es una de las más recientes (2009). Por tanto, estos casos fueron oportunidades para buscar diferencias y similitudes con respecto a la formación de redes, metas, relaciones con otras organizaciones, etc.

Para fines comparativos, se realizó una investigación secundaria en redes a nivel municipal en los municipios de Estelí, La Trinidad, Pueblo Nuevo, Jinotega y Palacagüina, los cuales se encuentran también en las montañas de la zona norcentral de Nicaragua, en los departamentos de Estelí, Jinotega y Madriz. Como parte del estudio, se aprovechó la Feria Centroamericana de Manejo Comunitario de Agua en Costa Rica (19-22 de marzo, 2010) para hacer entrevistas a informantes claves para hacer

una comparación sobre los CAPS y sus contrapartes centroamericanas.

La investigación sobre La Red Nacional de CAPS se llevó a cabo principalmente en la capital, Managua. Sin embargo, este trabajo se extendió a diferentes regiones puesto que las reuniones a nivel nacional cambiaron periódicamente de ubicación.

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

■ **Entrevistas semi-estructuradas/informales.** Se realizaron entrevistas semi-estructuradas con más de 100 informantes claves desde el 2004 al 2010 (véase Anexo A “Informantes Claves”). Los informantes incluyen a miembros de los CAPS; personal en ONG nacionales e internacionales, organizaciones multilaterales y entidades y ministerios estatales; así como funcionarios locales y nacionales gubernamentales. Las entrevistas semi-estructuradas con los miembros de los CAPS se realizaron tanto con las juntas directivas a nivel de la comunidad, como con los cuerpos de liderazgo electos de las redes municipales. Se realizaron entrevistas con miembros individuales de los CAPS y personal de las ONG a lo largo de los municipios y departamentos en eventos de la comunidad y en asambleas, reuniones y asambleas de las redes de CAPS y en otros eventos.

■ **Observación Participante.** A nivel de la comunidad, esta observación se realizó como parte de visitas a los sitios para entrevistar a los/ las miembros de los CAPS, asistir a los eventos de la comunidad, y/o hacer un recorrido por la comunidad y por el sistema de agua. A nivel municipal, se asistió y se observaron 15 reuniones de liderazgo de las redes de CAPS, así como asambleas municipales de CAPS, igualmente se asistió a cuatro reuniones departamentales de redes de CAPS en Matagalpa. A nivel nacional, se asistió a cuatro reuniones de Redes Nacionales que duraron dos días cada una. También se realizó

observación participante en diferentes conferencias y eventos, incluyendo la Feria Nacional de la Tierra, y en múltiples capacitaciones y talleres de CAPS organizados por diferentes ONG.

■ **Análisis de Documentos.** Otras fuentes primarias y secundarias de datos incluyeron la revisión de sitios web de ONG y organizaciones multilaterales, así como de materiales escritos, artículos de periódico y la legislación nacional. Estos fundamentaron la contextualización de los datos de entrevistas y la observación participante, y sirvieron como fuentes importantes de datos.

ANTECEDENTES: LOS CAPS EN NICARAGUA

Cuando la Revolución Sandinista de 1979 rompió las ataduras de más de 40 años de dictadura en Nicaragua, el país se embarcó en un curso de cambio dramático tanto político, social y económico. El derrocamiento de Somoza produjo mayores espacios de organización y una agenda de cambio social preocupada por la promoción de participación masiva en la provisión de bienes y servicios públicos. Es interesante que los CAPS parecieran ser organizaciones de tipo de “auto-ayuda” e impulsadas por los ciudadanos que los sandinistas buscaban promover. Sin embargo, el cambio de régimen de 1979 no puede explicar por completo el surgimiento y crecimiento de los CAPS como administradores comunales del agua.

Primero, la evidencia disponible revela que la construcción de los sistemas de agua comunales comenzó en Nicaragua antes de la Revolución de 1979. Además, el número de estos sistemas se incrementó grandemente posterior a la derrota electoral de los sandinistas en 1990 (véase Tabla 1 para un estimado de proyectos rurales de agua por régimen hasta 2004 y el Gráfico 1 para estimados del acceso rural al agua a lo largo del tiempo). Segundo, el atribuir el desarrollo de estas organizaciones solamente al cambio sociopolítico provocado por la Revolución no explica el surgimiento paralelo de sistemas comunales de gestión de agua y saneamiento en todo Centroamérica durante los años 70 y más adelante.

TABLA 1: PROYECTOS RURALES DE AGUA POR RÉGIMEN (1960-2004)

Departamento (y Región)	1960-1979	1980-1989	1990-2004	Proyectos Totales de Agua
Estelí, Madriz, Nueva Segovia (I)	0	209	1135	1344
León, Chinandega (II)	0	58	1160	1218
Managua (III)	0	15	62	80 ^a
Carazo, Granada, Masaya, Rivas (IV)	54 ^b	70	121	334
Boaco, Chontales (V)	0	7	697	704 ^c
Jinotega, Matagalpa (VI)	0	101	1068	1175 ^d
Región Autónoma del Atlántico Norte (VII)	NA ^e	NA	11	58
Región Autónoma del Atlántico Sur (VIII)	0	0	42	42
Río San Juan (IX)	0	19	42	63 ^f
	54	479	4338	5016

Fuente: Estos datos provienen de información recabada en el Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento Rural de Nicaragua (SINAS), una base de datos creada por el gobierno de Nicaragua y donantes internacionales a mediados de los 90 para documentar la implementación de proyectos. Estos datos reflejan solamente los sistemas de agua construidos hasta parte del 2004.

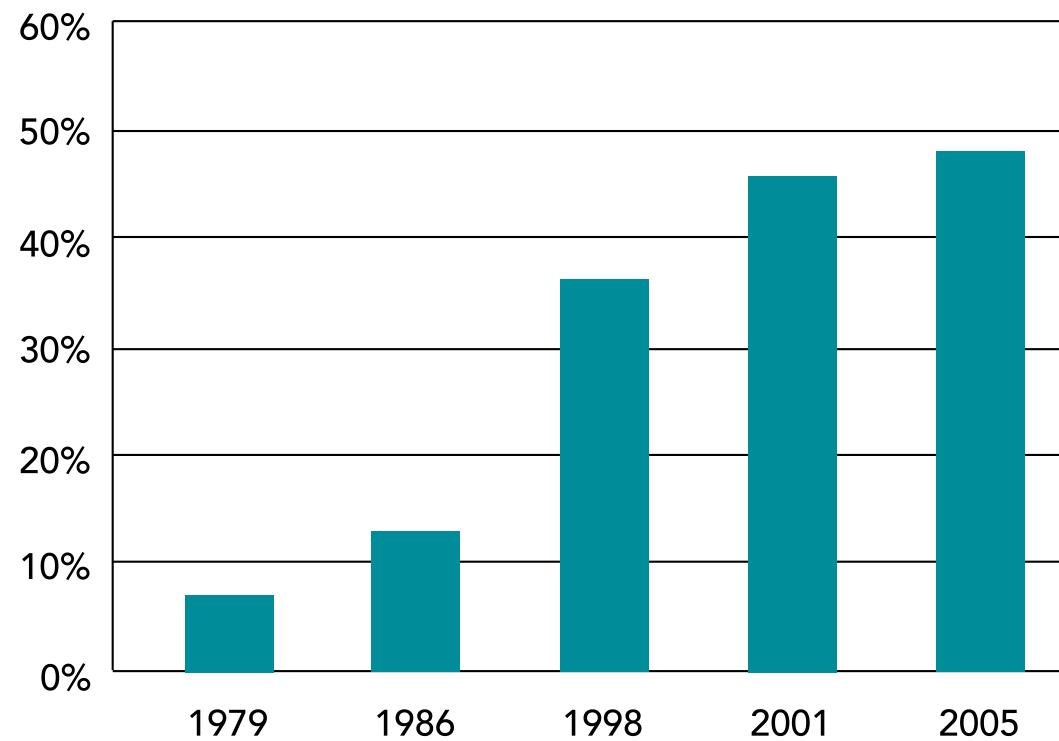
^{a/d/f} Estos números son mayores que la suma de los proyectos mostrados a lo largo de los regímenes porque no estaban disponibles las fechas para algunos proyectos, y por tanto fueron omitidos para esta tabla.

^b Ochenta y nueve de un total de 143 sistemas de agua construidos antes de 1980 en la Región IV fueron documentados como sistemas de agua “urbanos” y fueron por tanto omitidos para el propósito de esta tabla. Es muy probable que muchos de los restantes 54 sistemas sirvan también a barrios urbanos o al menos peri urbanos. Con la excepción de tres, los proyectos de esta región de 1960-1979 son atribuidos a la compañía estatal de agua ENACAL, creada hasta 1998. Es mucho más probable que estos proyectos fueran apoyados financieramente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en coordinación con el Ministerio de Salud (MINSA), dado que hay evidencia de

colaboración entre estas dos entidades hacia un “Plan de Servicio de Agua” comenzando en 1972 (RRAS-CA 1998, 10).

^c Este número refleja 163 proyectos de agua construidos en la RAAS y veinte en el Río San Juan.

^e No estaban disponibles las fechas dentro de SINAS para la mayoría de los proyectos de la RAAN.

GRÁFICO 1: ACCESO MEJORADO DE AGUA EN ÁREAS RURALES (1979-2005)^a

Fuentes: INAA 1989; Medrano et al. 2007; FANCA 2006; Gobierno Nicaragua & OPS 2004; RRAS-CA 1998.

^a La información en este capítulo al referirse al acceso “mejorado” de agua incluye haber tenido acceso al agua por medio de las siguientes tecnologías: llevar agua por tuberías a los hogares (por gravedad o por sistemas de bombeo eléctrico), grifos públicos que dan servicios a múltiples hogares (por gravedad o por sistemas de bombeo eléctrico), pozos públicos (cavados a mano o perforados) y pozos en hogares (cavados a mano o perforados) (RRAS-CA 1998, 35).

¿Qué explica entonces el surgimiento de los CAPS y su proliferación en Nicaragua? ¿Y cuál ha sido la relación entre los CAPS y el Estado con el pasar del tiempo? Después de la construcción del sistema, se puede observar un patrón general en cuanto a la relación CAPS-Estado a lo largo del tiempo: ha sido extremadamente limitado el apoyo (técnico, financiero y organizativo) a las comunidades rurales, así como geográficamente desigual. Entonces, aún cuando el Estado ha intentado controlar o imponerse con respecto a los sectores rurales, su involucramiento en cuanto a agua y saneamiento se ha mantenido bastante limitado. A veces, este papel limitado ha rayado en un abandono de facto del sector, incluyendo a los CAPS como proveedores de servicios. A pesar de esta continuidad, sin embargo, cada régimen a nivel nacional ha presentado oportunidades únicas y restricciones para el surgimiento y funcionamiento efectivo de los CAPS. A continuación un resumen breve de las relaciones CAPS-Estado durante diferentes regímenes políticos en Nicaragua.

LA DINASTÍA DE LOS SOMOZA (1936-1979)

Los Somoza invirtieron muy poco en servicios públicos, incluyendo agua y saneamiento. Sin embargo, es sorprendente, y contrario a lo que se podría pensar durante la era de los Somoza, la atención a la salud – incluyendo la provisión de agua y saneamiento –, comenzó en Nicaragua antes de la Revolución de 1979. Tres ejemplos claves:

- En 1973, USAID dio la “Subvención 542-15-530-110 para Servicios de Salud en Comunidades Rurales” a Nicaragua, la cual en 1975 creó el Programa Rural de Acción Comunitaria en Salud (PRACS) (Donahue 1983, 267–268).
- En 1977 se creó un programa “complementario,” el Plan de Saneamiento Básico Rural (PLANSAR), bajo el dominio del

Ministerio de Salud (MINSA). PLANSAR dependía del apoyo financiero de USAID y un año más tarde, del Banco Mundial, y proveería atención al saneamiento rural en parte a través de la construcción de sistemas de agua potable en áreas rurales (Donahue 1983, 267; Gobierno de Nicaragua & OPS 28).

- El Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento Rural de Nicaragua (SINAS) estima que se construyeron 143 sistemas de agua hasta finales de la década del 70, aunque éstos son todos en el departamento de Managua y 89 de estos (62%) están registrados explícitamente como acueductos “urbanos” (RRAS-CA 1998).

Estos programas y nuevas colaboraciones dieron origen a la construcción de sistemas rurales de agua potable y letrinas. Estos también apoyaron el desarrollo de programas de vacunación en las áreas rurales del país donde no habían existido anteriormente, a pesar que las inversiones estaban sin duda alguna paralizadas debido a como los fondos extranjeros para proyectos rurales de agua “habían sido embolsados por los somocistas” (Donahue 1986, 16, 115). En general, la información descriptiva y evaluativa sobre estas iniciativas históricas es escasa.

LA REVOLUCIÓN SANDINISTA (1979-1990)

El cambio de régimen en 1979 tuvo dos consecuencias importantísimas para la gestión comunal del agua. Primero, la Revolución creó un espacio mayor de asociación para organizarse en áreas urbanas y rurales. Segundo, las agendas de los donantes internacionales alrededor del agua y saneamiento encajaban con la amplia agenda socio-económica de los sandinistas en la priorización del acceso a la salud y a servicios básicos.

Si bien muchas de las iniciativas de participación ciudadana en los 80 puede vincularse directamente con el FSLN (como salud, educación y defensa civil), es muy poco lo que existe en los registros históricos de

las “organizaciones de masas” (MO, por sus siglas en inglés), en cuanto a movilizarse explícitamente para la provisión de agua. La evidencia disponible muestra poquíssima conexión explícita o directa entre el papel de los residentes en los proyectos rurales de agua y saneamiento y la política oficial nacional y/o partidaria. Sin embargo, documentos iniciales de los ministerios estatales revelan las intenciones del gobierno de imbuir a los ciudadanos rurales con la responsabilidad del servicio local del agua (incluyendo por medio de los MO) y limitar su propio involucramiento directo. Por ejemplo:

- Un informe de 1981 del Ministerio de Salud (MINSA) establece que “las comunidades rurales tendrán una gran participación [en los proyectos de agua y saneamiento] a través de las organizaciones de masas, en este caso los CDS [Comités de Defensa Sandinista]; esta participación se hará efectiva a través de las contribuciones de la comunidad como dinero, mano de obra y la consecución de materiales locales” (Martínez y González 1981, 8).
- Una memoria de 1989 sobre los “Acueductos Rurales en Nicaragua” representa las intenciones del Estado de tener un involucramiento limitado posterior a la construcción de los sistemas de agua: “Las comunidades beneficiarias deberán aceptar y cumplir la responsabilidad de operar, mantener y administrar las obras de agua, teniendo el INAA [Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado Sanitario], una función de apoyo y asesoría, únicamente” (INAA 1989, sin página).

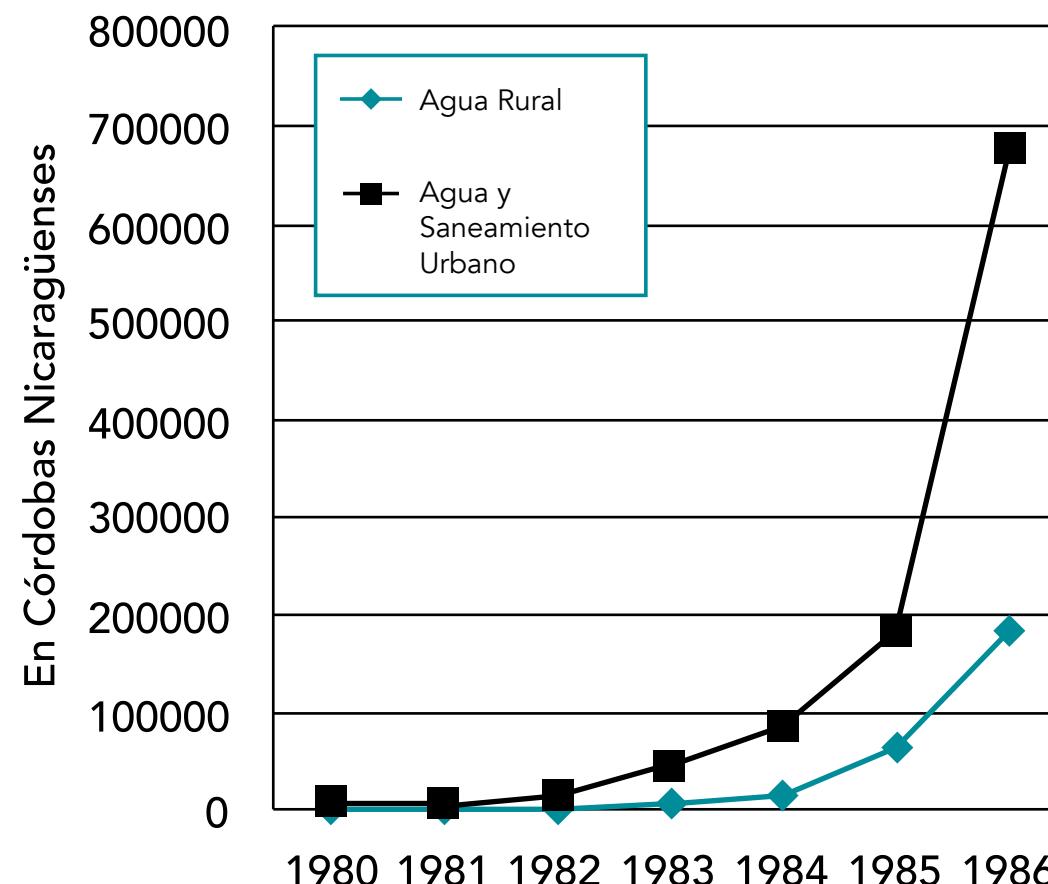
También en los años 80, reestructuraciones importantes dentro del Estado influenciaron su apoyo a las comunidades:

- El gobierno creó El Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado Sanitario (INAA) en 1980 para ayudar a implementar proyectos de agua.

- En 1985, el gobierno creó las Unidades Nacionales de Operación y Mantenimiento (UNOM) como una forma de apoyo técnico (Baltodano y Olmedo 2008).
- Desde 1987 a 2007, hubo delegaciones regionales de la Dirección de Acueductos Rurales (DAR) de INAA en los departamentos de Matagalpa, Estelí, León y Chontales, entre otros, cada uno con el objetivo de proveer apoyo a múltiples municipalidades.
- A lo largo de los años 80, INAA facilitó procesos de coordinación con CARE Internacional, la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), Ayuda Popular Noruega (APN), Swiss Aid (Ayuda Suiza), KfW, y Agua para la Vida para apoyar la inversión en agua y saneamiento rurales.

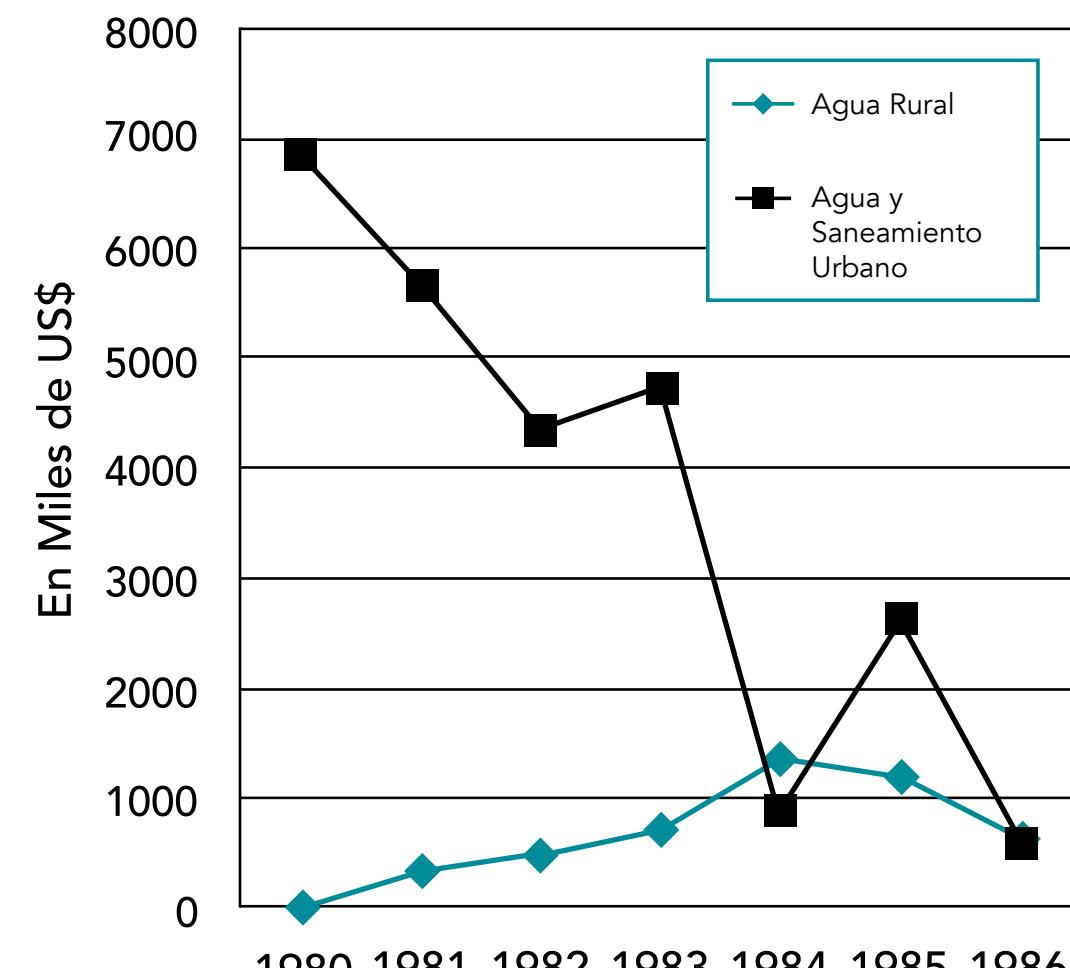
Al igual que en la era de Somoza, se priorizaron las inversiones financieras en las áreas urbanas: de 1980 a 1986, 81% de las inversiones gubernamentales como no gubernamentales nacionales y extranjeras en el sector se dirigieron hacia áreas urbanas, con un 19% dirigidas a áreas rurales (INAA 1989). Sin embargo, en el período de 1980 a 1986 se duplicó la cobertura de agua y saneamiento en la población rural, de 6% a 13% (el aumento fue 10%, de 67% a 77%, para la población urbana) (INAA 1989) (véanse Gráficos 2 y 3 a continuación; nótese que el valor monetario refleja la moneda local y la EEUU, respectivamente). Para finales de los años 80, se habían construido más de 480 sistemas de agua en Nicaragua.

GRÁFICO 2: INVERSIONES NACIONALES EN AGUA & SANEAMIENTO URBANO Y EN PROYECTOS RURALES DE AGUA



Fuente: INAA 1989

GRÁFICO 3: INVERSIONES EXTERNAS EN AGUA Y SANEAMIENTO URBANOS Y EN PROYECTOS RURALES DE AGUA (1980-1986)



Fuente: INAA 1989

DEMOCRACIA NEOLIBERAL (1990-2006)

La población Nicaragüense en general sufrió grandes pérdidas y heridas emocionales durante la guerra de la contra: más de 30,000 Nicaragüenses (aproximadamente la mitad combatientes y la mitad civiles) perdieron sus vidas durante la guerra, y 20,000 sufrieron heridas, muchos de ellos graves (Smith 1996, 51). En la medida en que el país comenzó la difícil transición pos-tiempo de guerra y hacia nuevas estructuras y nuevos sistemas políticos y económicos en 1990, los CAPS encontraron mayores oportunidades para surgir y desarrollarse como administradores de recursos. De hecho, el auge de sistemas de agua rurales en los 90 es atribuible a la relevancia sostenida de donantes extranjeros e inversionistas en el sector, el cual se expandió durante esta década en la medida en que las inversiones internacionales mismas lo hicieron.

Aunque paradójico en el contexto de la privatización y de un “Estado reducido” en relación con la provisión del bienestar social, los 90 vieron un mayor acceso al agua y saneamiento en las zonas rurales y urbanas del país. Sin embargo, las inversiones continuaron teniendo un sesgo urbano, a pesar que a inicios de la década del 2000 se continuó clasificando a casi la mitad de la población de Nicaragua como rural. De 1998 hasta el 2003, solamente se invirtieron US\$ 25.3 millones de la compañía estatal de agua (la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, o ENACAL) en agua y saneamiento en áreas rurales, versus US\$120.5 millones para áreas urbanas (Gobierno de Nicaragua y OPS 2004, 135). En otras palabras, aproximadamente 83% de las inversiones del Estado (por medio de ENACAL) fueron dirigidas a beneficiar al 56% de la población.

De manera importante, este período vio el surgimiento de tendencias contradictorias en relación con las capacidades de las comunidades y del Estado en agua y saneamiento. Estas incluyen una estrategia concertada de parte del gobierno y de las agencias internacionales de construir e integrar

más atención en el desarrollo de capacidades al proceso de implementar proyectos rurales de agua y saneamiento. Sin embargo, una reestructuración del sector para privilegiar la provisión privada de servicios y apoyo funcionó para disminuir el capital humano anteriormente cultivado en ENACAL.

Por ejemplo:

- Construir sobre las lecciones aprendidas en los 80, el gobierno y las agencias internacionales integraron mayor atención en el desarrollo de capacidades a nivel comunitario como parte de los proyectos de agua. Para 1996, había veintitrés promotores UNOM regionales a lo largo de los Departamentos de Boaco, Chontales, Chinandega, Estelí, Jinotega, León, Managua, Madriz, y Matagalpa.
- En el 2004, el Presidente Bolaños aprobó el decreto ejecutivo número 109, el cual asignaba responsabilidad formal para el sector de agua rural al Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). FISE es altamente dependiente de préstamos y la contratación de actores privados para llevar a cabo mucha de su “inversión social”. Dado que esta legislación desplazó responsabilidades de ENACAL al FISE, ocasionó el cierre de todas las oficinas de los DAR regionales y descentralizados a escala nacional y por tanto tuvo un impacto negativo en la capacidad del Estado.

RETORNO DEL FSLN (2007-PRESENTE)

Después de la elección de Daniel Ortega en el 2006, hubo mucha controversia y disputa sobre las relaciones Estado-sociedad alrededor del decreto ejecutivo No. 003-97 (2007). El decreto estableció los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) como un sistema de “democracia directa” que operaba a múltiples niveles del gobierno. Los CPC recibieron duras críticas por algunos por ser supuestamente una herramienta del FSLN para cooptar

y controlar a la sociedad civil rural y urbana como un medio para ayudar a implementar los programas sociales del gobierno (Chamorro, Jarquín & Bendaña, 2009; Chaguaceda & Stuart 2011; Prado 2010; Ruiz 2009). Sin embargo, en los primeros años de este modelo, no hubo un impacto consistente o directo en el agua y saneamiento rural.

Es de gran importancia que la dependencia financiera y técnica de los CAPS en las agencias extranjeras y las ONG locales (conectado a actores del Estado) pareciera haber aislado a los CAPS tanto de las políticas a nivel nacional y la influencia partidaria en su trabajo a nivel de las bases. Entonces, a pesar que el número de proyectos rurales de agua continuó creciendo después del 2006, la relación de los CAPS con el Estado no fue alterada significativamente hasta la aprobación de la ley Especial de los CAPS (Ley 722) en el 2010. Dos cambios adicionales importantes dentro del sector durante este tiempo incluyen lo siguiente:

- “El Nuevo FISE” adoptó un método basado en la demanda a nivel sub-nacional, el cual “se adecua a las necesidades de la población” (Entrevista, El Nuevo FISE, Estelí, 2/5/10). Esto contrasta con el viejo modelo, el cual otorgaba fondos con base en la mayor contrapartida ofrecida por un municipio para un proyecto dado.
- En el 2007, la Asamblea Nacional publicó la Ley General de Aguas Nacionales (Ley 620), creando un nuevo marco para la gestión de los recursos de agua dulce del país. El Artículo 150 de la ley requiere que los gobiernos locales prioricen proyectos de agua, desagüe y saneamiento por encima de todos los otros.

A lo largo de estos períodos, cada gobierno ha apoyado el surgimiento de regímenes comunitarios de gestión de agua a través de su facilitación de importantes inversiones de organizaciones y agencias internacionales. Sin embargo, las decisiones financieras (y limitaciones) y las restricciones

geográficas han influenciado de forma crucial la capacidad del Estado de desarrollar suficiente capacidad humana para ayudar a las comunidades rurales de forma efectiva en las dimensiones técnicas, medioambientales y organizativas de su trabajo.^{vii}

LAS REDES DE CAPS EN DIFERENTES ESCALAS: MANTENIENDO AUTONOMÍA Y PLURALISMO

Cuando el gobierno de Nicaragua aprobó la Ley General de Aguas (Ley 620) en el 2007, los CAPS ya se habían comenzado a movilizar como parte de un movimiento social contra la privatización del agua a nivel nacional que inició a comienzos del 2000 (Avendaño 2004; Novo y Garrido 2010; Romano 2012). Si bien la Ley 620 había sido sujeta de un extenso diálogo Estado-sociedad (Kreimann y Stuart 2010; Romano 2012), estas discusiones y consultas fueron principalmente de tipo urbanas. Además, la ley final “ocultó a los CAPS” como lo expresó un informante clave (Entrevista 18/8/08). La referencia a los CAPS fue mínima y no completamente desarrollada, y como resultado, no reflejaba la “realidad” de la gobernanza del agua rural en Nicaragua.



Primero Foro Nacional Sobre Recursos Hídricos y Servicios de Agua y Saneamiento, Managua, 25 de Noviembre, 2004



Reunión de la Red Nacional en Defensa de los Consumidores, Managua, 2004



Protesta frente a ENACAL, Managua, 2004

Con su inicio en el 2005 en el departamento de Matagalpa, los CAPS comenzaron a formar enlaces “trans-comunitarios” por medio de las “redes de CAPS” a nivel municipal y nacional. Ya a inicios del 2010, se habían formado más de treinta redes municipales a lo largo del país y más de ochenta municipios habían enviado socios de un comité de agua a participar como representantes en una Red Nacional de CAPS. Las redes le permitieron a los CAPS perseguir un doble objetivo: proteger la autonomía local y la posesión de los sistemas rurales de agua, así como demandar reconocimiento del Estado y un apoyo incrementado de la gestión rural del agua. Las redes de CAPS significaban nuevas conexiones entre los comités de agua de diferentes comunidades, que se nombran conexiones “trans-comunitarias” o “trans-locales” en este estudio. De forma importante, los mismos también representaban nuevas relaciones en desarrollo con actores externos como ONG, organizaciones internacionales y multilaterales y en algunos casos, funcionarios de gobierno.

¿Cómo se han movilizado los CAPS colectivamente? Y ¿cómo han mantenido ellos (en el proceso) autonomía y pluralismo como

características de sus redes trans-comunitarias? Esta sección apunta a tres factores importantes que se cruzan y explican la autonomía y pluralismo observado en las redes de los CAPS en los primeros cinco años de su funcionamiento: 1) “el empoderamiento orgánico” de los CAPS como gerentes de recursos; 2) su relación con aliados externos; y 3) sus discursos sobre gobernanza de agua.

1. EMPODERAMIENTO ORGÁNICO

En términos organizativos, los CAPS no son diferentes de otros gerentes de recursos rurales de base comunitaria en cualquier parte de Latinoamérica y aun globalmente. Sin embargo, como se menciona en la introducción, mucha investigación sobre descentralización ha tendido a enfatizar el otorgamiento formal de la autoridad de gestión de recursos por parte del Estado a las comunidades. Debido a esto, la investigación en esta área a menudo ha dejado a actores no oficiales de nivel local que están involucrados en la gobernanza de recursos fuera del marco de análisis (véase, por ejemplo, Murphree 2009; Kull 2002).

Por supuesto, existen alternativas fuentes no estatales de empoderamiento y legitimidad en la gobernanza de recursos (Boelens 2009; Fuys y Dohrn 2010; Larson 2004; Perreault 2008). De hecho, muchos regímenes de propiedad común (CPRs) podrán no tener soporte formal, legal-institucional del Estado, pero ellos demuestran empoderamiento en su gestión de recursos.

Este estudio se refiere a un “empoderamiento orgánico” como uno que se desarrolla a nivel de la base y que surge de las labores y relaciones del día a día asociadas con la gestión de recursos. Que no depende de iniciativas formales de descentralización, el empoderamiento debe conceptualizarse ya sea como un acceso conferido formalmente o de facto, y el control sobre recursos locales que implica una capacidad de

desarrollo significativa, poder de decisión y liderazgo (Narayan 1994). Los CAPS son un fuerte ejemplo de este “empoderamiento orgánico”: aun con la ausencia de una política de gobierno que transfiera los derechos legales y prerrogativas, los comités de agua en Nicaragua se han empoderado para gestionar los recursos de agua en áreas rurales. Y a pesar de no tener un empoderamiento “formal”, los CAPS comparten una serie de elementos asociados con regímenes de propiedad común (CPRs): un grupo de tamaño pequeño, un sistema de reglas concebidas localmente y un límite de recursos y grupo de usuarios claramente delineados (Ostrom 1990; véase Tabla 2).



Visita al campo con la Asociación para el Desarrollo Integral Comunitario, Tejerina, Matagalpa, abril 2010



La Reina, San Ramón, febrero 2010

Yo sostengo que examinar a los comités de agua como regímenes de propiedad común revela diferentes dimensiones del empoderamiento de

los CAPS como gestores de agua, incluyendo dimensiones que reflejan los “principios de diseño” (Ostrom 1990) de los regímenes de propiedad común (véase Tabla 3). Además, la gestión de agua de los CAPS ha generado capacidades técnicas y sociales que no sólo les ha infundido de legitimidad a los ojos de los beneficiarios del sistema, sino también que a menudo sobrepasa las capacidades de los actores estatales de tipo urbano en el sector. Por último, como lo demostrarán las secciones subsiguientes, las capacidades de gestión de agua y la legitimidad desarrollada en la base importan a escalas políticas superiores; las mismas han trabajado en apoyo de la afirmación de la autonomía de los CAPS, frente a los actores estatales, así como en su búsqueda de reconocimiento legal por medio de una nueva ley.

Tabla 2: “Principios de diseño” de los regímenes de propiedad común

- 1) Límites de recursos claramente definidos para hogares y/o personas;
- 2) Congruencia entre apropiación (ej.: extracción del recurso) y las reglas de provisión y de las condiciones locales;
- 3) Arreglos de elección colectiva por medio de la cual “la mayoría de las personas afectadas por las reglas operativas puedan participar en la modificación” de las mismas;
- 4) Arreglo de Monitoreo por parte de los apropiadores o por lo cual tienen que responder los mismos;
- 5) Sanciones graduadas para aquellos que violen las reglas de los Regímenes de Propiedad Común;
- 6) Mecanismos de Resolución de Conflictos;
- 7) Reconocimiento gubernamental mínimo del derecho de los apropiadores a organizarse;
- 8) Incorporación de los CPR dentro de un sistema más grande de instituciones.

Fuente: Ostrom 1990, p. 90

Tabla 3: Dimensiones de gestión de agua que demuestran empoderamiento*

Técnicas

- Construcción de sistemas de agua (eje.: cavar zanjas, conectar tuberías, etc.)
- Reparación y/o reemplazo de tubos rotos
- Instalación, mantenimiento y lectura de medidores de agua
- Limpieza de tanques de almacenamiento de agua y acueductos
- Cloración o filtración del agua
- Cortes y reconexiones de agua

Financieras

- Cobro de tarifas de los usuarios
- Mantenimiento de registros financieros
- Recaudación de fondos
- Apelar ante ONG, agencias internacionales y gobiernos locales para conseguir apoyo financiero para proyectos de agua

Organizativas

- Mantenimiento de registros de usuarios
- Convocatoria y facilitación de asambleas de usuarios
- Organización de los usuarios para participar en actividades de gestión de agua (ej.: limpieza del sistema, notificación de sanciones, etc.)
- Promulgación de cambios formales de las reglas
- Capacitación de líderes de los CAPS recién elegidos
- Implementación de actividades educativas en torno a salubridad básica y conservación del agua/medioambiente
- Coordinación con otros grupos sociales y medioambientales de la comunidad y con agencias estatales
- “Principios de Diseño” 1-6 de Ostrom (1990)

Medioambientales

- Reforestación alrededor de los tanques de almacenamiento de agua y de zonas de recarga de agua
- Trabajo educativo diario y campañas periódicas para prevenir y regular la deforestación, la contaminación del agua y el uso inapropiado y/o excesivo del agua

Legales/Políticas

- Negociación del acceso intra comunitario a las fuentes de agua y de la tierra para sistemas de distribución del agua
- Presión a agencias estatales y a los funcionarios para que implementen regulaciones medioambientales
- Gestión y organización para conseguir el reconocimiento legal de organizaciones locales y la propiedad de las fuentes de agua
- "Principios de Diseño" 7-8 de Ostrom (1990)

**Los comportamientos, actividades y las tareas que recaen bajo cada una de estas áreas de gestión de agua tienen la intención de ser ilustrativas. Por tanto, no son exhaustivas, ni tampoco tienen la intención de suponer que cada CAPS entrevistado y observado para este proyecto lleva a cabo todas estas funciones, a pesar de tener actividades en cada categoría.*

Breves ejemplos ilustran el empoderamiento de los CAPS en las áreas anteriores:

Técnicas. Como lo explica un informe de un sector de agua, "Una vez que los sistemas [de agua] son construidos, son pasados a los CAPS, quienes, sin tener la personería legal, legalmente no pueden recibirlos" (Gobierno de Nicaragua y la OPS 2004, 100). Sin embargo, un estimado del 70% de las comunidades tiene un residente lo suficientemente calificado para realizar tareas básicas de plomería en los sistemas (Gobierno de Nicaragua y OPS 2004). Un coordinador de CAPS en Muy Muy explicó

que debido a esta capacidad interna, las comunidades pueden ser en mayor grado auto-suficientes con respecto a la gestión del agua: "Tenemos gente que sabe de fontanería, que saben construir y que tienen otras habilidades que podemos usar" (Entrevista 22/8/08). Y aún cuando no han sido capacitados para ciertas tareas, los CAPS pueden demostrar innovaciones técnicas para solucionar problemas. Un ingeniero, quien comenzó a trabajar en agua rural y saneamiento en Nicaragua como parte de UNICEF en 1988, expresó su sorpresa porque muchos CAPS funcionen tan bien como lo hacen sin mucho apoyo externo sostenido (Entrevista 26/1/10). Él observó el ingenio técnico de los CAPS en el municipio de San Isidro; los residentes de una comunidad utilizaron viejas bombas de mano importadas de la India que UNICEF había instalado hacia 20-25 años atrás. Las mismas todavía funcionaban porque los miembros del CAPS comenzaron a construir repuestos para los sistemas en la medida en que surgían las necesidades de reparación. Esta innovación técnica aseguró no solamente un acceso continuo del agua, sino también la sostenibilidad organizativa de los CAPS: con un sistema funcional que operaba, el comité de agua podía "funcionar" nuevamente, sirviendo a los residentes, como administradores del agua.

Financieras. El empoderamiento de CAPS como administradores financieros también tiene el potencial de incrementar su legitimidad de cara a los residentes. La tesorera del CAPS Molino Sur, Sébaco, se refiere a la "Guía



Construcción del sistema de agua, El Naranjo, Sébaco, Abril 2010

para la Organización y Administración de Acueductos Rurales” de INAA como su “machetito”, indicando como ella ha podido usar la guía como una herramienta valiosa en su trabajo como tesorera (Entrevista 14/6/10). Se podría decir que la capacidad de los CAPS de cobrar las tarifas de usuario refleja la legitimidad de estas autoridades locales. Es importante notar que las reglas con respecto a las tarifas pueden romperse; en muchos casos, esto es un reflejo de las normas locales con respecto a la implementación de estos reglamentos que pueden incrementar la legitimidad de los CAPS. En todos los CAPS entrevistados, se hacen arreglos para familias involucradas en trabajo estacional y que no tienen ingresos económicos estables durante el año. En La Labranza, Matagalpa, los CAPS se mantienen “flexibles” de acuerdo con su tesorera, “porque somos la misma familia” (Entrevista 11/12/09). La tendencia de no cortar el suministro de agua a los residentes niega muchas de las regulaciones formales de los CAPS que estipulan el cortar el agua por el no pago de las tarifas de usuario o por retraso. Sin embargo, estas decisiones

demuestran acuerdos adecuados dadas las circunstancias locales y su aceptación general refleja la legitimidad de los CAPS como instituciones locales (y como CPR). Además, los mismos reflejan una integración en el contexto local social y económico que genera una legitimidad social que no es fácilmente ocupada por actores externos incluyendo el Estado.

Organizativa. Fundamentalmente, los CAPS deben poseer la habilidad de organizarse e involucrar a las poblaciones beneficiarias en la gestión del agua de acuerdo con los reglamentos. Las reglas varían de comunidad a comunidad, aunque usualmente incluyen provisiones para el relevo del liderazgo elegido, mantenimiento del sistema, tarifa para el servicio de agua, cuidado del medioambiente y administración financiera. Es difícil hacer cumplir las reglas. Por ejemplo, pueden existir “arreglos de decisiones colectivas”, tales como asambleas de usuarios (Ostrom 1990), que podrían no ser acogidas. En el Zapote, San Dionisio, los CAPS una vez lucharon para lograr que los residentes asistieran a las asambleas de toda la comunidad (Entrevista 19/5/2010). El CAPS implementó una estrategia ingeniosa, si bien riesgosa, para incrementar la participación: cortó el agua. El secretario proclamó que ya no tenían problemas con la asistencia después de enviar este “mensaje”. Particularmente, el romper una de sus propias reglas (es decir, relacionada con cortes de agua) contribuyó a mejorar la efectividad de la otra (es decir, participación en asambleas de toda la comunidad). El cumplimiento de los residentes con las reglas, aún cuando hay coerción de por medio, demuestra la legitimidad de los CAPS como autoridades locales.

Medioambientales. Las prácticas para abordar los problemas medioambientales también demuestran el empoderamiento de los CAPS y engendran legitimidad a nivel local, aunque los CAPS reconocen que los problemas medioambientales son difíciles de abordar solamente a escala local. Se encontraron muchas medidas locales para frenar o contrarrestar procesos de degradación medioambiental de fuentes de agua y



Presentación del CAPS Molino Sur sobre su administración financiera durante un intercambio con CAPS Las Sabanas, Madriz, Abril 2010

deforestación: CAPS llevan a cabo educación sobre salud y salubridad y promueven limpieza alrededor de las fuentes de agua. Muchos reforestan alrededor de los almacenamientos de agua para producir sombra y para promover una mejor captación de agua subterránea. Estas "soluciones" medioambientales se pueden entrecruzar con la solución de otros problemas, así como: una comunidad de Sébaco reforestó su fuente de agua con árboles frutales; los CAPS venden esta fruta localmente para recaudar dinero para el comité (Entrevista 3/2/10). Es importante hacer notar que un técnico del gobierno local enfatizó la importancia del cuidado medioambiental de los CAPS dada la limitada capacidad de su oficina para contribuir con la solución de problemas (Entrevista 26/2/10). En general, el comportamiento proactivo de los CAPS para cumplir la función de cuidado ambiental, misma que está legalmente asignada al Estado, presta legitimidad a estas instituciones locales y les otorga la función de autoridad "pública".



Plantación de árboles
junta al sistema de agua,
Las Sabanas, Madriz

Legal/política. La dimensión legal-política de la gestión de agua, si bien complicada debido a la falta histórica de estatus legal de los CAPS, demuestra un área adicional de empoderamiento y fuente de legitimidad. Por ejemplo, en La Reina, San Ramón, el CAPS depende de su relación con la cooperativa local para que la misma cumpla su acuerdo no legalmente vinculante con un propietario para conceder la fuente de agua a la comunidad. De forma contrastante, el CAPS El Zapote usó donaciones de la comunidad para asegurar que la tubería de agua fuera puesta en propiedad pública en vez de privada, evitando así negociaciones a veces difíciles con estos propietarios. En San Esteban 2, Jinotega, los miembros de la comunidad

reunieron 10,000 córdobas para comprar acceso a la fuente de agua de la cual dependen actualmente. A pesar de las desventajas de operar en un área legal poco clara - incluyendo frágiles derechos sobre la tierra y el agua - es importante hacer notar cómo los CAPS negocian el uso de recursos locales con el fin de facilitar el acceso al agua para los residentes.

¿Qué efecto tiene este "empoderamiento orgánico" de gestión de recursos por parte de los CAPS sobre la autonomía y pluralismo de nuevas redes de CAPS municipales y nacionales? Se puede argumentar, y como lo señalarán secciones subsiguientes, esta forma de empoderamiento de la base hacia arriba le permitió a los CAPS apalancar



Presentación del CAPS El Zapote (San Dionisio), Sébaco, octubre 2009

sus responsabilidades y contribuciones de facto como gestores de agua en sus interacciones y negociaciones con funcionarios estatales. Por ejemplo, el lograr la inclusión en los procesos de formulación de políticas ha sido en parte facilitado por la realización de CAPS de las "funciones del Estado" en el sector de agua y saneamiento rural, lo cual lo ha infundido de legitimidad y ha permitido autonomía en relación a actores del Estado. Con respecto a pluralismo, el trabajo de los CAPS a nivel de la comunidad se ha traducido en identidades compartidas y bases para acción colectiva como gestores de agua. Las identidades de CAPS reflejaron compromisos compartidos para asegurar acceso al agua

y proteger los sistemas locales de agua de amenazas potenciales. Estas identidades compartidas, los compromisos y la solidaridad en la gestión del agua han ayudado a los CAPS a superar divisiones partidarias y de otro tipo puesto que las redes de los CAPS se formaron tanto a nivel municipal como nacional.

2. ALIADOS EXTERNOS

ODESAR siempre nos ha acompañado, nos ha capacitado, nos moviliza.

–miembro de CAPS, El Zapote, San Dionisio, 19/5/10

A pesar del empoderamiento de los CAPS y de la legitimidad local que generan, la falta de derechos legales formales y una voz política marginalizada han sido factores sumamente importantes que ha contribuido a ese sentido de invisibilidad política más allá de las organizaciones de base. Como lo han expresado miembros de CAPS de forma frecuente en entrevistas y en reuniones, “Somos de hecho, no de derecho”. O como se lamentaba un coordinadora de Muy Muy, “como CAPS no somos reconocidos. No somos nadie” (Entrevista 22/08/08).

Sin embargo, la formación de las redes de CAPS que comenzó a mediados de la década del 2000 marcó un punto de inflexión: las redes municipales y nacionales hicieron que los CAPS se volvieran mucho más visibles en el plano nacional e hicieron posibles plataformas para involucrar a autoridades estatales y participar en procesos de formulación de políticas.

Muchos CAPS han trabajado históricamente con diferentes organizaciones nacionales e internacionales, particularmente en cuanto a financiamiento y desarrollo de capacidades. Sin embargo, mucho del ímpetu para promover la organización de los CAPS en redes provino de sus “aliados

externos”: aquellos actores y agencias no comunitarias que colaboraban con los CAPS y que promueven su inclusión en la política a nivel municipal y nacional (véase Tabla 4).

Es de destacar que ha sido la composición *multi-sectorial* de las redes de CAPS lo que ha contribuido a la movilidad y a las intervenciones políticas efectivas de los comités de agua. En otras palabras, las asimetrías en las redes son importantes. Las redes de CAPS se pueden ver como que están creando “capital social puente” o conexiones, redes y relaciones por sobre las diferencias (Anderson 2010; Granovetter 1983; Narayan 1999; Woolcock y Narayan 2000). Las diferencias en cuanto a recursos, experiencia y clase social en las redes de CAPS ayudan a explicar su efectividad en construir una base amplia pluralista, así como mantener una relativa autonomía en relación con el Estado.

Sin embargo, el capital social “vínculo” también apoya la acción colectiva de los CAPS una vez que estos se movilizan. El capital social vínculo contrasta con el capital social puente, más bien refiriéndose a las “relaciones entre miembros de la familia, familiares cercanos y vecinos” (Woolcock 2001, 13). El trabajo de los CAPS a nivel de la comunidad produce “fuertes lazos horizontales” (Woolcock y Narayan 2000, 230) que se traducen en bases compartidas para los objetivos una vez que los CAPS individuales son reunidos en espacios de redes.

La experiencia de los CAPS en la formación de redes demuestra una relación entre capital social puente y capital social vínculo: es posible que los actores vinculados quienes están localmente cimentados y los pobres en recursos materiales necesiten puentearse con actores dotados de forma diferente a fin de involucrarse en acción social que sea efectiva política y económicamente” (Evans 1996, 1124) o para ganar “movilidad” (Granovetter 1983).

Tabla 4: Aliados Externos de los CAPS*

Aliados domésticos o nacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Organización para el Desarrollo Económico Social para el Área Urbana y Rural (ODESAR) • La Cuculmeca • Servicio de Información Mesoamericano para la Agricultura Sostenible (SIMAS) • Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica (GPAE) • Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS) • Asociación para el Desarrollo Municipal del Norte (ADEMNORTE) • Coalición de Organizaciones por el Derecho al Agua (CODA)
Aliados internacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Fundación AVINA • Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES) • Gobierno de Aragón, España • Organización Panamericana de la Salud (OPS) • Ayuda Popular Noruega (APN) • SwissAid (Ayuda Suiza) • Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) • Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (WSP)

*Esta tabla señala a aquellos aliados que trabajan con la Red Nacional de los CAPS y las redes a nivel municipal discutidas en esta sección; no refleja todas las organizaciones nacionales e internacionales y agencias que han apoyado la movilización política y la formación de redes de los CAPS, o a aquellas organizaciones que han hecho contribuciones financieras con el sector a lo largo del tiempo. Además, es importante reconocer que muchos recursos financieros de las ONG locales o nacionales vienen de entidades multi/internacionales.

En este estudio se encontró que los aliados han ayudado a promover el pluralismo y la autonomía de las redes de CAPS de tres formas.

Primero, los aliados facilitan la movilidad física de los CAPS y por tanto su movimiento horizontal como actores sociales vinculados. Este proceso, a su vez, facilita la visibilidad política de CAPS como un actor colectivo autónomo. Segundo, los aliados confieren conocimiento legal y promueven el desarrollo de capacidades en los espacios de las redes de CAPS, fortaleciendo el conocimiento de políticas públicas de los CAPS y su habilidad de influenciar los procesos de políticas, a la vez que se mantiene alejado de la política partidaria. Tercero, los aliados le permiten a los CAPS "ampliarse" como actores autónomos para tener acceso a los espacios de representación ante el Estado, y por tanto contribuir a los ámbitos formales de la gobernanza del agua.

Movilidad física y visibilidad política. A pesar de la provisión extensa de agua de CAPS en las zonas rurales, este trabajo no se ha traducido - hasta recientemente - en una presencia pública efectiva de CAPS como actores políticos en el sector agua. A mediados de la década del 2000, en el apogeo de las jornadas anti-privatización, el personal de las ONG que conformaban la Coalición por el Derecho al Agua (CODA) concluyeron que el movilizar a los CAPS fortalecería la estrategia de los movimientos sociales para promover la aprobación e influenciar la implementación de la Ley 620. El hacerlo serviría también para fortalecer y poner de manifiesto a los CAPS como organizaciones comunitarias importantes en el sector de agua y saneamiento. Hubo organizaciones individuales que también jugaron un papel importante. Como lo expresó un miembro del equipo de ODESAR:

Hablábamos de organizar a los comités. De cómo hacíamos. Y ahí comenzamos nosotros. A llamarlos y a plantearles la idea de que si querían estar organizados de tal manera. Porque también analizábamos que los comités ni se conocían entre cada comunidad. Eso era una debilidad grande en ese tipo de organizaciones. Aunque en todas las comunidades había,

nadie sabía que era un comité de agua...Y de todos nosotros en ODESAR salió esa idea de cómo los aglutinábamos en un movimiento municipal. (Entrevista 21/6/10)

A finales del 2009, se habían formado cinco redes municipales de CAPS con el apoyo organizativo y financiero de ODESAR. Estos incluían los municipios de El Tuma-La Dalia, Muy Muy, San Ramón, San Dionisio, y Esquipulas, todos los lugares donde ODESAR tenían oficinas físicas. En el municipio de Sébaco, ADEM NORTE ayudó con la formación de una red municipal de CAPS, mientras que La Cuculmeca jugó un papel de liderazgo en el departamento de Jinotega. La Cuculmeca recibió apoyo de ODESAR a fin de desarrollar su capacidad interna para trabajar con comités de agua en Jinotega, además de recursos financieros de Ayuda Popular Noruega (APN) para apoyar la formación de redes de CAPS en todos los ocho municipios del departamento (recursos que vinieron a través de SIMAS, la organización que administraba el financiamiento de APN para las redes de CAPS).

Formación de la primera junta directiva de la Red Nacional de CAPS, Managua, junio 2010



Se puede decir que el financiamiento para la movilidad física de los CAPS proveniente de los aliados externos es la contribución más importante que los mismos podrían haber hecho encaminada a conectar a los CAPS en todas las comunidades y ayudar a construir su presencia colectiva organizativa. El apoyo financiero de los aliados hizo posible la conexión horizontal de los CAPS para formar redes municipales y nacionales de base amplia. Sin este apoyo, los CAPS habrían enfrentado las dificultades de poder cubrir gastos de transporte, alimento y alojamiento con el fin de alcanzar otras comunidades, municipios y departamentos para sus reuniones. Como lo explica un miembro de un CAPS de Sébaco: “*Las comunidades están alejadas. A veces tenemos que viajar a pie para poder pagar el viaje, y así no pagar dos viajes [bus o taxi], y poder llegar a tiempo a una reunión...dado que queremos trabajar, queremos continuar avanzando, tenemos que ser creativos*” (Entrevista 24/2/10).

Quizá no sería una exageración afirmar que sin los recursos donados para el propósito de movilizar físicamente a los CAPS, estas redes no se habrían formado. De acuerdo con el facilitador de la red nacional, puede costar fácilmente US\$15,000 cubrir los costos para que 120 personas asistan a una reunión nacional de dos días en Managua. Una reunión, entonces, constituye 37.5% del total de los US\$40,000 donados por APN para apoyar el funcionamiento de la red en 2009 (Entrevista 30/6/10). Como lo explicaba el facilitador: “*si no hubiera habido recursos iniciales, no hubiéramos arrancado [la red nacional], lamentablemente. Pero así es*” (Entrevista 28/06/10).

A través del financiamiento para la movilización física de los CAPS, los aliados nacionales e internacionales ayudaron a que las redes de CAPS establecieran una presencia pública. La falta de conexiones previas entre los múltiples comités de agua hizo que el potencial transformacional de las redes de CAPS fuera mayor: las mismas ofrecieron la oportunidad de construir una voz colectiva y un conjunto de objetivos como “CAPS”.

Si bien los CAPS individuales provienen de diferentes regiones y acogen diferentes lealtades políticas, los miembros de los CAPS comparten una base sustancialmente común en su trabajo como administradores del recurso hídrico. Las reuniones de las redes se convirtieron en los lugares para compartir retos comunes, como frágiles derechos a fuentes de agua, mantenimiento y/o reparación costosa de sistemas de agua en deterioro y arduas batallas contra la contaminación del agua y degradación de la tierra.

La visibilidad colectiva de las redes provino de diferentes medios: una plataforma política, pronunciamientos políticos, participación en eventos públicos, y el uso de los medios de comunicación para compartir mensajes y objetivos. A través de estos medios y foros, los CAPS lograron una voz política colectiva que no solamente estableció su presencia política, sino también promovió a los CAPS como un grupo de interés independiente y autónomo pertinente a otros actores, incluyendo a funcionarios del Estado.

Desarrollo de capacidades legales y políticas. Una vez formados en redes, ¿cómo las redes de CAPS se han convertido en plataformas efectivas que promueven autonomía para involucrar a actores del estado? En la medida en que se formaron las redes, los aliados externos jugaron un papel clave en el desarrollo de capacidades legales y políticas, ayudando a los CAPS a saber, y por tanto defender, sus derechos legales, así como ganar acceso al Estado con el fin de apalancar el conocimiento legal y político. Habiendo jugado diferentes papeles aparte de CAPS en el sector de agua y saneamiento, los aliados externos han traído a la mesa información, experiencia y pericia en relación con la incidencia política y la defensa de los derechos de las comunidades rurales.

Gran parte del trabajo de desarrollo de capacidades de los aliados con los CAPS se centró alrededor de tres leyes: la Ley General del Aguas

(Ley 620), la Ley de Participación Ciudadana (Ley 475) y la Ley Especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento (Ley 722). Si bien los CAPS pudieron tener influencia en el contenido de la Ley 722 antes de su aprobación en el 2010, las capacitaciones detalladas facilitadas principalmente por personal de SIMAS y CISAS sobre legislación nacional, dio a los CAPS herramientas legales y políticas para pedir cuentas a los actores del Estado. Los aliados no solamente diseminaron copias de la legislación nacional a los CAPS y sus comunidades. También guiaron revisiones sistemáticas de legislación en espacios de las redes, permitiendo a los CAPS la oportunidad de examinar, analizar y evaluar las políticas nacionales. Este trabajo ayudó a formar la base para la plataforma de lucha (véase Anexo B) y pronunciamientos políticos que los CAPS diseminaron al público y a los legisladores.

Para promover conciencia sobre la legislación inminente, los aliados internacionales publicaron dos mil copias del borrador Ley de CAPS en nombre de la Red Nacional de CAPS. De acuerdo con Silvio Prado del Centro de Estudios y Análisis Políticos (CEAP):

Sacaban dos mil leyes provisionales de agua y las mandaban a los municipios. Llegaban y la gente se ponía a leer la Ley y hacía sus sugerencias. En este proceso los CAPS comenzaron a tener pies. Ya no eran un enano cabezón. Estas dos leyes [620 y 722], una detrás de la otra, le permitieron a los CAPS sembrar raíces, diversificar sus contactos y fortalecer la capacidad de discusión alrededor de algo concreto. Las leyes fueron sus banderas, las agarraron y con ellas han entrado con mucha fuerza al tema de la incidencia política. Estas dos leyes son las que han permitido que los CAPS sean lo que son ahorita en cuanto a incidencia política. (Citado en Kreimann 2010)

Ciertamente, como lo enfatiza Prado, las Leyes 620 y 722 presentaron

oportunidades para que los CAPS desarrollaran sus capacidades y sirvieron como herramientas para intentar pedir cuentas a los funcionarios del Estado ante las comunidades rurales. Sin embargo, la habilidad de los CAPS para articular demandas específicas relativas a la legislación nacional se debe a los procesos de desarrollo de capacidad liderado por los aliados dentro de los espacios de las redes municipales y nacionales de CAPS. Como lo expresó un miembro y coordinador de la red municipal de CAPS de Jinotega:

Queremos tener leyes para poder luchar con ellas...existen leyes, pero no las tenemos en nuestras manos. Es como usted [una miembra del CAPS] dijo, que se necesita un machete [y] hay un machete, pero es de venta y usted no lo tiene. Existe un machete, pero no lo tenemos. (Entrevista 3/5/10)

Las capacitaciones sobre legislación dirigidas por los aliados se centraron en revisar las estipulaciones más relevantes para los CAPS con respecto a incidencia y sus esfuerzos colectivos de tener un efecto en la implementación de políticas. Por ejemplo, en relación con la Ley 620, los aliados pasaron tiempo en reuniones principalmente en tres artículos que percibían como amenazas para los CAPS y para los sistemas rurales de agua. Estos incluían el Artículo 4, el cual afirmaba que “el servicio de agua” no sería privatizado, dejando por fuera referencia a los recursos hídricos del país. El Artículo 49,



Conociendo la Ley 620, Ciudad Darío

el cual establece que todas las redes de distribución de agua potable son “propiedad del Estado, representadas por ENACAL” también fue un punto central, así como el Artículo 75, el cual afirmaba que los sistemas rurales de agua de pequeña escala - si bien administrados por “Comités de Agua Potable”- deben estar “bajo la supervisión y control de ENACAL”.

El conocimiento de estas nuevas estipulaciones legales les permitió a los CAPS discutir potenciales respuestas y estar preparados para discutir con las autoridades sobre estos temas. Las preocupaciones originadas por ciertas estipulaciones también es muestra de cómo los CAPS entendieron el propósito de las redes mismas. Como lo expresó un miembro de las redes de CAPS de Sébaco:

Yo pienso que uno de los objetivos [de las redes] principalmente es para estar organizado. Otro es, que tanto la red municipal como los CAPS de cada comunidad es velar...porque *una de las cosas que se ha venido diciendo es que los sistemas iban a pasar a mano del gobierno municipal, pero nosotros las comunidades no podemos dejar que esos sistemas pasen a los gobiernos, porque son comunitarios, pienso que esos serían unos de los objetivos [de las redes]*. Para proteger los sistemas y protegernos nosotros. (Entrevista 24/2/10, énfasis agregado)

No es de sorprender que los CAPS reaccionaron muy fuertemente a las estipulaciones legales que parecían ignorar su extenso trabajo independiente en áreas rurales, retando potencialmente su sólida autonomía como organizaciones comunitarias.

Este mayor conocimiento legal y político de los CAPS les empoderó para enfrentar a las autoridades y en formas directas ha tenido influencia en sus interacciones con los actores del Estado. Por ejemplo la coordinadora

de la red municipal en Sébaco cuenta su historia sobre cómo le aclaró al alcalde acerca de leyes aprobadas recientemente como una forma de que el mismo se haga responsable de las mismas:

La primera vez que vine a la Alcaldía, [el alcalde] desconocía totalmente que había elegidos nacionales [a la red de CAPS], desconocía que venía la ley [de CAPS], más bien me sugirió que me devolviera a la comunidad, me traje revistas, porque nosotros teníamos dos participaciones en la revista Enlace, me traje la Ley Nacional de Agua [Ley 620], me traje el borrador del anteproyecto de la Ley de los Comités de Agua. "Mire don Luis" le dije yo, "aquí está el artículo 150, artículo especial para las alcaldías". Abrí la página donde la ley dice que a los alcaldes se les obligue [a priorizar el agua], no si quieren...Es obligación y primordial el agua. (Entrevista 24/2/10)

En diferentes municipios en Matagalpa, los CAPS reportaron experiencias similares en cuanto a empoderamiento legal, es decir, el obtener el "machete" legal. Una presidenta de CAPS y coordinadora de la red municipal de CAPS de Muy Muy afirmó: *"Hoy como municipio tenemos treinta y seis CAPS...Sabemos muchas leyes, es verdad"* (Entrevista 21/8/08). Durante una asamblea en Sébaco, el coordinador de la red de CAPS El Tuma-La Dalia afirmó:



Possiblemente arrancamos el próximo año, esa es la meta que tenemos, visitando a todos los CAPS, llevándoles el conocimiento de la Red, de la Ley 620, de la plataforma de lucha, de la ley que nosotros los CAPS hicimos. Porque la Ley 620 salió, pero no nos beneficia en nada, muy poco nos beneficia. Los CAPS reunidos, hicimos una contra propuesta de la ley, y ya está en mano de la Asamblea Nacional y probablemente esté aprobado en febrero. (12/9/2009)

Las conversaciones y capacitaciones de los CAPS con los aliados se han traducido en un proceso mucho más amplio de educación y diseminación del conocimiento en las comunidades rurales, puesto que los CAPS que son activos en las redes han compartido información en sus propias comunidades y en otras comunidades en sus municipios. En relación con la autonomía de las redes de los CAPS, "el conocer las leyes" no solamente ha servido como base para realizar intervenciones políticamente fundamentadas. El conocimiento legal de los CAPS y la destreza política creciente de los mismos también ha servido para aislar a los CAPS de las presiones político partidarias, pues los mismos han interactuado y negociado con los actores del Estado. *¿Cómo entonces los CAPS lograron ponerse en la "mesa de negociaciones" con los funcionarios del Estado?*

Acceso a espacios de representación. Aunque la Ley Especial de CAPS (Ley 722) sirvió para crear una "esfera de reconocimiento" legal (Brown y Lassoie 2006, 264) para la gestión de agua de los CAPS, los aliados externos han ayudado a los CAPS a tener acceso a canales de representación del gobierno con el fin de ayudar a dar forma al contenido de la Ley 722 antes de su aprobación. Por ejemplo, las relaciones y conexiones de los aliados con las élites políticas y con funcionarios electos han facilitado las consultas de CAPS con los legisladores y con

los funcionarios de la agencia estatal del agua. Como lo enfatizaba el coordinador de la Red Nacional, los facilitadores de las ONG tienen “acceso a información” que incluye sus “conexiones” y “amistades” con funcionarios del gobierno y que constituyen una “fuerza de empuje” detrás del trabajo de incidencia de los CAPS (notas de reunión, Managua, 25/5/10).

Una socia del equipo de APN que trabaja con las redes nacionales también enfatizó la importancia de las “conexiones” personales de los aliados en la apertura de espacios para los CAPS dentro del gobierno y para crear esta conexión Estado-sociedad donde no había existido previamente (Entrevista 30/6/10). Ella enfatizó el tener conexiones con miembros del gobierno como resultado del tiempo que ella pasó trabajando para el gobierno en la década de 1980. El facilitador principal de la Red Nacional de CAPS también trabajó para el gobierno en esa era.

Una vez que se estaba en diálogo con los funcionarios del Estado, las negociaciones sobre la legislación no se dieron sin tensiones. Una de las luchas principales sobre el contenido de la Ley 722 se dio entre los CAPS y la compañía estatal del agua (ENACAL) sobre si los CAPS mantendrían o no su “S”. En una reunión en noviembre 2009 en la Asamblea Nacional, CAPS defendieron la S sobre la base de su trabajo básico de saneamiento, a pesar de las afirmaciones del personal de ENACAL de que los comités de agua no construyen pilas de recepción (véase abajo).

Al final, la estrategia de los CAPS de defender su “S” fue exitosa. El miembro del equipo de APN que coordinó esta reunión de noviembre 2009 con diputados nacionales la describió como un triunfo dado como los CAPS “entraron fácilmente” dentro de la Asamblea Nacional y “declararon su presencia histórica y geográfica a las autoridades” (Entrevista 30/6/10). Como lo demuestra esta reunión, el involucramiento directo de los CAPS con los legisladores se convirtió en oportunidades

para mostrar los múltiples impactos de su trabajo y defender sus intereses ante los funcionarios públicos. De acuerdo con personal de APN, el tener a los CAPS en la mesa también enfatizaba el hecho ante los diputados que los CAPS representaban diferentes tendencias políticas y religiosas. La facilitación del acceso de los CAPS a los actores del Estado les ha dado el medio de perseguir y empujar sus metas colectivas, incluyendo su formalización como un actor colectivo pluralista y políticamente autónomo.

3. DISCURSOS DE GOBERNANZA DEL AGUA

Ojalá que no dejemos que en nuestros municipios se siga politizando, porque el agua no tiene color político, ni religioso, ni de ningún credo.

-Miembro de CAPS Mozonte, Nueva Segovia, 11/5/09

Una vez movilizado, ¿qué carácter y contenido adoptó la voz colectiva de los CAPS? ¿Y cómo la voz públicamente proyectada de los CAPS - referida acá como sus “discursos”- ha influenciado las interacciones con los funcionarios del Estado hacia la consecución de sus metas?

Esta sección sostiene que los discursos de gobernanza del agua son un tercer factor importante que explica la autonomía política y el pluralismo de las redes de los CAPS, y finalmente, la aprobación de la Ley 722. De hecho, el lenguaje mismo puede ayudar a lograr ciertos objetivos como el moldear la opinión pública, persuadir a los tomadores de decisiones (incluyendo a funcionarios electos), y/o movilizar una base de apoyo.

En la medida en que las redes de los CAPS comenzaron a formarse, los comités de agua tenían una oportunidad de construir y presentar discursos colectivos basados en experiencias compartidas y valores en gobernanza del agua rural. A través de una plataforma de acción colectiva

publicada, diseminación de pronunciamientos políticos, participación en eventos públicos y el uso de los medios, los CAPS comenzaron a afirmar públicamente su rol significativo en la gestión del agua rural.



CAPS en la Feria Nacional de la Tierra, Matagalpa, 5 de Junio, 2010

En este estudio se propone que tres discursos interconectados han sido los más sobresalientes. Estos incluyen 1) la afirmación de autonomía y posesión de los CAPS sobre los sistemas de agua; 2) su descripción de la gestión del agua rural en términos de responsabilidades del Estado en el sector de agua y saneamiento; y 3) el énfasis en la solución práctica de los problemas de forma colectiva que prioriza la provisión de bienes públicos por sobre lo rural-urbano, estado-sociedad y las divisiones partidarias, promoviendo por lo tanto el pluralismo.

Discurso de autonomía y posesión: "aquí somos los dueños"

Los CAPS entrevistados y observados para este proyecto reflejaron sentidos muy profundos de pertenencia a la comunidad y compromiso para permitir el acceso al agua. Como lo expresó un miembro de CAPS de Boaco,

Nosotros como líderes comunitarios, la mayoría que trabaja con

amor por nuestra comunidad, por nuestro municipio, vivimos en la pobreza. Por qué, porque no tenemos el alcance de trabajar como otros que se superan. Al año si trabajamos un mes, dos meses es mucho... A veces cuando uno tiene empleo, un trabajito, no va ir a prestar servicio a la comunidad, si está trabajando para tener su propio fondo, su propia vida. Mientras que nosotros no. Nosotros somos ejército sin sueldo, de la comunidad. (Entrevista 17/2/10)

Estos sentimientos y valores existen a lo largo del sentido agudo de autonomía y posesión de los CAPS sobre los sistemas de agua. Esto no es una sorpresa. Como se discutió anteriormente, durante décadas, los CAPS han sido las principales autoridades locales administradoras del agua. Las contribuciones limitadas y geográficamente desiguales del estado a la provisión rural del agua han producido un *imperativo* para que los residentes desarrollen capacidades de gestión autónoma del agua. Por lo tanto, los CAPS ejercen un gran grado de control de hecho sobre el acceso al agua, a pesar de no siempre tener una propiedad legal formal sobre los sistemas y fuentes de agua.

En entrevistas y reuniones de las redes, los CAPS hablaron abierta y enfáticamente acerca del poco apoyo que reciben del gobierno. Haciendo referencia a la experiencia local de los CAPS en Muy Muy previo a la formación de la red municipal en 2005, y su subsecuente representación en el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), la coordinadora del CAPS explicó, “la verdad es que antes [de participar en el CDM] nunca tuvimos el apoyo de ningún alcalde. Y hace tiempo que existimos” (8/8/08). Una miembro de un CAPS de Sébaco igualmente enfatizó el trabajo independiente de su comunidad: “hemos gateado por nuestra propia cuenta, con nuestro propio dinero, para nuestro propio trabajo. Nunca hemos tenido, hasta este día, ayuda de algún alcalde” (11/12/09). Los residentes locales, incluyendo a miembros de los CAPS, invierten tiempo, mano de obra y en algunos casos, recursos monetarios

en construir sistemas rurales de agua que ellos tienen que sostener en la víspera de construcción del sistema. Esta inversión y conjunto de responsabilidades fomenta un fuerte sentido de pertenencia sobre los territorios de agua local y de los sistemas técnicos, organizativos y financieros que estos abarcan.

Las negociaciones con los funcionarios del Estado también revelaron el sentido de posesión y autonomía de los CAPS sobre su trabajo en cuanto a cómo el nombre de los CAPS sería representado en la Ley 722. El borrador de la ley hacía referencia a los Comités de Agua Potable, o CAP, omitiendo la "S" como se había hecho en las Regulaciones de la Ley 620.

Sin embargo, la "S", que hace referencia a "saneamiento", contiene un significado no solamente simbólico, sino también material y financiero. En noviembre del 2009, líderes de la Red Nacional de CAPS se reunieron con representantes de ENACAL y de la Comisión del Ambiente y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional para discutir la ley, incluyendo la capacidad de los CAPS de proveer saneamiento básico en sus comunidades. Una miembro de los CAPS de Ocotal recordaba a un representante de ENACAL cuestionando la capacidad de los CAPS, a la vez que reconocía que la compañía no había tenido suficiente cobertura en áreas rurales. Ella recuerda su intervención subsecuente:

Entonces fue cuando yo pedí la palabra y dije: "nos está diciendo que somos incompetentes. Me disculpa pero nosotros los comités de agua somos más competentes que ENACAL juntos. Porque nosotros sí hemos entrado a las comunidades rurales y ustedes no han podido. Y nosotros ahí estamos. Bien que mal, nosotros les llevamos el vital líquido a la gente. Cree usted que no somos capaces de hacer el saneamiento si ya lo estamos haciendo. Nosotros cloramos agua, hacemos campañas de saneamiento. Si no hemos hecho alcantarillados, letrinas ni servicios higiénicos, es

porque no teníamos la legalidad. (5/11/09)

Por medio de su red nacional, los miembros de los CAPS objetaron vehementemente el perder la prerrogativa del saneamiento local. Es destacable que "ganar" la lucha sobre la S, tan discursivo como material, dependía de que los CAPS pudieran articular sus contribuciones al saneamiento a nivel de la comunidad. Al final, los diputados nacionales le dieron la razón a los CAPS - y en oposición a ENACAL - demostrando la legitimidad adscrita a los CAPS cuando se confrontaba con los discursos de los CAPS sobre su rol en la gobernanza del agua rural.

Discurso de condición de estado: "un trabajo que corresponde al Estado"

Como se ha demostrado, los miembros de los CAPS frecuentemente hacen referencia al Estado en defensa de su gestión local del agua. En parte, hacen esto para enfatizar cómo ellos trabajan con muy pocos recursos y apoyo del Estado, lo cual aporta simpatía a su causa. Ellos también invocan al Estado para juxtaponer su trabajo "de Estado" con la posición elusiva del Estado en cuanto a sus responsabilidades legales. El asumir el trabajo que el Estado está legalmente obligado a hacer, ha reafirmado los reclamos de autonomía de los CAPS y los llamados al reconocimiento político.

Es notable que los medios de comunicación hicieron eco y resaltaron las voces de los CAPS al destacar las contribuciones de la sociedad civil a la gestión del agua. De acuerdo con un artículo de *La Prensa*:

Los CAPS prácticamente son los únicos que hacen llegar el agua potable en las zonas rurales, ya que la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (Enacal) sólo cubre cascos urbanos, aunque no todos. *Donde no está Enacal, ahí están los CAPS.* (Pérez 2010, énfasis agregado)

Artículos de *El Nuevo Diario* también enfatizaron las obligaciones legales del Estado a la vez que proyectaban una imagen de los comités de agua como los garantes de facto del agua potable en las áreas rurales del país. Por ejemplo, afirmaba que los comités de agua estaban funcionando donde ENACAL “no ofrece servicio público” (García 2008), describiendo a los CAPS como “los que llenan los vacíos” dejados por el Estado en las zonas rurales.

Los reformistas en el Estado que abogaban por el reconocimiento de los CAPS también reflejaban el discurso de los comités de agua en cuanto a que el Estado nicaragüense eludía sus responsabilidades sobre el agua y el saneamiento. A inicios del 2010, la Comisión bipartita de Recursos Naturales y del Ambiente presentaron al Presidente de la Asamblea Nacional un informe introductorio llamado “Proyecto de Ley Especial de los Comités de Agua Potable y Saneamiento”. De acuerdo con el informe, los CAPS:

no son más que grupos de personas organizadas voluntariamente a nivel de las comunidades, encargadas de darle mantenimiento y sostenibilidad a los proyectos de agua potable y saneamiento. En pocas palabras, *realizar acciones y gestiones que le corresponde al Estado para asegurar la accesibilidad de la población al vital líquido en las zonas urbanas-rurales del País.*

Acá, miembros de la Comisión demuestran la influencia horizontal de los comités de agua en la discusión de políticas nacionales. Los diputados además sancionaron las demandas de los CAPS de reconocimiento legal al parafrasear las voces de los CAPS escuchadas durante las consultas de la ley propuesta:

[Una] expresión recogida durante las consultas fue la siguiente: “De aprobarse esta Ley, sería apenas la cancelación de una de

las tantas deudas que tienen los Gobiernos y los Diputados con nosotros, ya que hemos estado haciéndoles el trabajo al Gobierno sin recibir nada a cambio, más bien hemos sido sacrificados con el pago de altos precios de los materiales que compramos, en general hemos sido abandonados por el Gobierno y las Alcaldías Municipales....”

La aprobación unánime de la Ley Especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento (Ley 722) en 2010 reconoció a los CAPS como organizaciones independientes de base auto-gobernadas en Nicaragua. La Ley - la cual detalla un proceso de múltiple pasos para que los CAPS inscriban sus organizaciones y obtengan su personería jurídica - cita que uno de los principios que rigen a los CAPS es “respeto y defensa de su autonomía e independencia” y asignan al Estado la “obligación” de “garantizar y fomentar [la] promoción y desarrollo [de los CAPS]”. La ley por tanto refleja no solo el reconocimiento oficial que los comités de agua han perseguido desde la formación de la primera red de CAPS en 2005. También establece un compromiso de parte del Estado de apoyar a los CAPS.

Discurso de la solución colectiva de los problemas

Podría parecer paradójico que los CAPS afirmen su autonomía a la vez que alientan al Estado a ser más activo en la gestión del agua rural. Sin embargo, esta confluencia de objetivos no es sorprendente. Un tercer discurso - aquel sobre la solución colectiva de los problemas y de colaboración en el sector del agua - ayuda a explicar estas metas aparentemente contradictorias. Es decir, que los CAPS reconocen que la gobernanza del agua en práctica requiere el superar múltiples brechas: no solamente rural-urbana y partidaria, sino también Estado-sociedad.

En la base, los CAPS funcionan más allá de las divisiones partidarias.

En muchos casos, esto es debido a la necesidad y de acuerdo con a los valores dominantes que guían el trabajo de proveer el acceso al agua en las comunidades rurales. Como lo afirmó una miembro de los CAPS durante una asamblea municipal en San Dionisio, la red nacional representa solamente “un CAPS” (7/5/10), y los CAPS y sus aliados a menudo se referían a “la familia de CAPS” en las reuniones^{vii}. Las observaciones sugieren que las actividades, responsabilidades y conflictos de gestión de agua, a nivel de la base se convirtieron en la base para las solidaridades basadas en la gestión del agua a lo largo de todas las comunidades y por tanto a lo largo de las brechas territoriales y partidarias.

Los discursos de los CAPS alrededor de dos asuntos en particular, privatización del agua y cambio climático, revelaron que es imperativa la colaboración entre diferentes actores y a diferentes escalas. Por ejemplo, la formación misma de las redes de CAPS fue un reconocimiento entre los CAPS y sus aliados que la privatización del agua era una “amenaza” a nivel nacional. Como lo expresó la coordinadora del CAPS Santa Fe (Muy Muy),

[Vimos] la necesidad de formar una red de agua a nivel municipal para centrarnos en la problemática de la privatización del agua... [Antes] vimos este problema como que solamente [afectaba] a Muy Muy. Pero después de un tiempo, entendimos que no solamente Muy Muy iba a ser afectado. (Entrevista 21/8/8, énfasis agregado)

La “Plataforma de Lucha” (véase Anexo B) de los CAPS reflejaba el objetivo de “Promover resoluciones anti-privatización y de protección de los recursos de agua en todos los municipios”, haciendo explícita la dimensión trans-comunitaria de los esfuerzos organizativos. El objetivo también refleja la creencia de que las políticas de los gobiernos locales deben funcionar en conjunto con los esfuerzos locales de protección.

Más allá de hacer el llamado a que el Estado no adopte cierta estrategia política (como la privatización), los CAPS han promovido el pluralismo y el trabajo más allá de las brechas Estado-sociedad en cuanto al cambio climático y otros problemas ambientales como la degradación de la tierra y la disponibilidad del agua. En reuniones y entrevistas con la red, los CAPS hablaron de las interdependencias que presentan estos tipos de problemas medioambientales.

Por ejemplo, los CAPS notaron la disminución de los mantos freáticos en sus comunidades pero también reconocen sus limitaciones en contener estas amenazas a los medios de vida locales y al acceso al agua. Estas limitaciones son geográficas y ecológicas en el sentido que las prácticas locales podrían tener muy poca influencia sobre problemas cuyas causas trascienden las localidades. Como lo expresó un miembro de CAPS durante una reunión de la Red Nacional, “*las cuencas de agua no siempre coinciden con el departamento*” (Managua 9/11/09). Esta afirmación refleja la comprensión de que el agua no se ajusta a los límites políticos y que requiere co-gobernanza a lo largo de las jurisdicciones.

Las limitaciones con respecto a la protección ambiental son también determinadas por políticas y por la autoridad política. Como un miembro de CAPS de Muy Muy lo afirmó,

[Es] papel de las alcaldías, de las autoridades con las comunidades, cuidar las fuentes de agua. Porque cada año las fuentes de agua van bajando su caudal. Y eso es un riesgo y un peligro natural que existe. Y no estamos fuera de eso en esta comunidad. [...] [El recalentamiento global] se puede enfrentar. Pero ahí es donde está el problema que yo le decía, de la legalidad. Si el dueño privado de arriba decide hacer potrero, es su propiedad. Ahí sólo la autoridad la que puede ir y decirle: ‘mirá, allá abajo está una

fuente de agua que abastece a tanta población, si vos despalás ahí y hacés potrero, vas a disminuir el caudal de agua, porque es área de recarga.' Pero eso no lo podemos hacer nosotros como comité de agua, tiene que hacerlo la autoridad. (8/21/08)

Ciertamente, algunos CAPS sí negocian, aunque no siempre de forma exitosa, con los medianos y grandes propietarios. De hecho, algunos CAPS advierten de no involucrar a las autoridades gubernamentales en asuntos de la comunidad. Sin embargo, a lo largo de pronunciamientos, observaciones y entrevistas publicadas, las afirmaciones de los CAPS con respecto a los problemas ambientales demostraron la conciencia de que era necesaria la colaboración entre actores y a diferentes escalas de gobernanza. Como una evidencia mayor de esta perspectiva, la "plataforma de trabajo" de los CAPS (adaptada de su plataforma de lucha) "[demanda] inspecciones periódicas de las cuencas de agua por parte del MINSA para proteger la calidad del agua y aplicar la ley rigurosamente con respecto a aquellos que cometan crímenes ambientales y dañan las fuentes [de agua]" (Enlace 2008, 80).

A la distancia, las formas en que los CAPS hablan acerca de la gobernanza del agua han sido fundamental en la promoción de su autonomía y pluralismo, y al final sus metas de reconocimiento legal e inclusión política. Sin embargo, sus discursos políticos han sido solo una faceta de la estrategia de movilización trans-comunitaria de los comités de agua, intersectando en formas importantes con el "empoderamiento orgánico" de los CAPS y su relación con los aliados externos.

CONCLUSIÓN: DEMOCRATIZANDO LA GOBERNANZA DEL AGUA

Hemos hecho un trabajo que corresponde al Estado, a ENACAL y a INAA. Ahora el Estado sabe que existimos.

-Miembro de CAPS, El Zapote, San Dionisio, 5/7/2010

Una vez que estaban políticamente "por debajo del radar" como un actor colectivo, los CAPS en Nicaragua han comenzado a ser más visibles más allá de las comunidades en las cuales trabajan. Este proceso de hacerse más visibles se debe a la organización trans-comunitaria a través de redes que comenzó a mediados del 2000. Las redes, el principal vehículo

de la acción política de los CAPS, han adoptado un doble objetivo: 1) demandar reconocimiento y un mayor papel del Estado en la provisión rural del agua, y 2) proteger y promover su autonomía y sistemas locales de agua.



Reunión de la Red Nacional de CAPS, Managua, 2010

El enfrentar esta potencial paradoja ha sido complicado debido al contexto políticamente polarizado dentro del cual se están organizando los

CAPS. Las entrevistas y la observación que se hizo para este proyecto demostraron que a veces los CAPS han competido por la legitimidad con los canales de participación ciudadana que son patrocinados por el gobierno (los Consejos del Poder Ciudadano, o CPC) a nivel sub-nacional. En algunos casos, los CAPS han enfrentado presión para integrarse a sus redes dentro de esos canales. De alguna forma, el imperativo vertical de que los gobiernos locales prioricen a los CPC como su canal primario para la participación ciudadana ha amenazado con socavar a los CAPS existentes a nivel de la comunidad y también ha significado retos a las relaciones productivas de trabajo entre los gobiernos municipales y las redes municipales de CAPS. Estas son dinámicas que ameritan un mayor examen en la medida que las mismas evolucionan.

Sin embargo, la investigación para este proyecto reveló que las redes de los CAPS fueron capaces de construir redes de base amplia y pluralistas a la vez que mantenían una autonomía relativa del Estado y de partidos políticos durante sus primeros años. El desarrollo y el mantenimiento del pluralismo y la autonomía fueron apoyados por tres factores. Estos incluyen el “empoderamiento orgánico” de los CAPS como administradores de recursos, su relación con aliados externos y sus discursos proyectados públicamente de gobernanza de agua.

Mirando hacia atrás, ¿cuáles son las consecuencias políticas de este proceso de movilización para la gobernanza de recursos y de las relaciones Estado-sociedad en Nicaragua? ¿Cómo en términos teóricos podría este proyecto contribuir a un estudio mayor de estos procesos en Nicaragua y en otros similares más adelante?



CONSECUENCIAS PRÁCTICAS, TEÓRICAS Y DE POLÍTICAS

En términos de políticas, la organización de los CAPS ha contribuido al desarrollo de un marco legal y político más completo y potencialmente efectivo para la gobernanza de los recursos hídricos de Nicaragua. El reconocimiento formal de los CAPS y su trabajo por medio de la Ley 722 no es una panacea para los problemas de acceso del agua rural y su administración. Sin embargo, puede verse como un reconocimiento formal de los regímenes de administración del agua – y el acceso que proveen – que ha existido durante décadas. También forma parte de la fundación para los CAPS y los residentes rurales el tener derechos legales a sus sistemas y fuentes de agua, para hacer responsables a las entidades y a los funcionarios del gobierno para con las comunidades rurales, y sentar las bases para una mayor colaboración Estado-sociedad en el sector. Como lo afirmaba un personal de INAA:

Más bien esta ley viene a fortalecer a las instituciones del Estado, ya que promueve la participación y coordinación para apoyar a los CAPS en los programas de capacitación sobre administración, sostenibilidad, operación del servicio, control de la calidad del agua, cuido y protección del medio ambiente. (Entrevista 2/6/10, se agregó énfasis)

Así, a la misma vez que la Ley 722 establece formalmente la “autonomía e independencia” (Art. 6.f) de los CAPS y describe sus “responsabilidades” de gestión del agua a nivel comunitario, también establece nuevas responsabilidades legales de actores estatales a nivel nacional como sub-nacional. Tiene por tanto el potencial de acercar al Estado a cumplir su estipulación constitucional de “promover, facilitar y regular” el servicio de agua a nivel nacional. En este sentido, la ley apoya el aumentar la capacidad del Estado de actuar por el interés público.

Por supuesto, el tener una nueva ley “en los libros” no asegura su implementación. Si bien ambas Leyes 620 y 722 promueven un mayor compromiso del estado en el sector agua, asuntos que tienen que ver con la capacidad del estado y de voluntad política tendrán el potencial de suponer un reto a una implementación rápida y completa de las leyes (a niveles nacionales como sub-nacionales). La falta de fondos públicos destinados a la implementación de la Ley 620 – así como desacuerdos entre los diputados nacionales –, contribuyó a una demora de tres años antes que el gobierno central designara a alguien para que dirigiera a la Autoridad Nacional de Agua (ANA), la más alta autoridad institucional del Estado para el sector agua que creó la Ley 620. Con respecto a la Ley 722, los gobiernos locales muy posiblemente tendrán dificultades para cumplir las estipulaciones que tienen que ver con la creación de un registro local de los CAPS dados los limitados recursos humanos y financieros (Entrevista INAA, Managua, 2/6/10).ⁱ Otra salvedad es el potencial para la “política”, incluyendo cuestiones de voluntad política, para sesgar la implementación efectiva y apropiada de ciertas estipulaciones de nuevas leyes. Por ejemplo, a pesar del mandato de la Ley 620 de que los recursos de agua sean declarados de “utilidad pública” a fin de proveer el acceso del agua a los residentes (Art. 19), los gobiernos locales corren el riesgo de alienar a los dueños de la propiedad privada si cumplen con esta estipulación.ⁱⁱ

El surgimiento de las redes de CAPS de corte pluralista, autónomas e impulsadas por la sociedad tiene también consecuencias políticas importantes. Estas redes sirven como conductores de nuevas formas de participación en la gobernanza de recursos – lo que equivale a una influencia democratizadora de las relaciones en evolución Estado –, sociedad en Nicaragua. Si bien son solamente un aspecto del panorama político del país, las redes de CAPS reflejan una mayor autonomía e inclusión política de los actores sociales rurales; en otras palabras, una profundización de la práctica democrática en lo que respecta a la

gobernanza del agua. Particularmente, a una escala global, la afirmación de que “la era de que la formulación e implementación de políticas de agua de forma vertical ha terminado definitivamente” (Boelens, Getches, y Guevara-Gil 2010, 4) descansa sobre la evidencia de que los actores y las organizaciones de la sociedad civil – como los de Nicaragua – han erigido retos efectivos para que no se dé una estructuración de los sectores de agua rurales y urbanos dirigidos por/o controlados por una élite.

Si bien las participaciones de los CAPS con el Estado no son “solicitadas” desde arriba, como en casos de una democracia participativa institucionalizada, nuevas colaboraciones Estado-sociedad motivadas por las redes de agua tampoco son completamente extra-institucionales. Más bien, las redes de CAPS deben verse como las que facilitan el acceso de los comités de agua a espacios de representación en el Estado, así como la invitación para los actores del Estado hacia los espacios de *las redes*.

También puede verse que la movilización de los CAPS ha tenido influencia en la profundización de la democracia debido al aprendizaje político, la participación y representación que el mismo ha engendrado. Las redes de CAPS han sido un medio para que los comités de agua, que alguna vez no tenían derechos, construyan una presencia política y proyecten metas colectivas, para aprender acerca de políticas nacionales y derechos legalmente alcanzados, y tener representación con el Estado.

A un nivel teórico, esta investigación aporta perspectivas en cuanto a cómo actores sociales empobrecidos y marginados políticamente logran una mayor inclusión política. La misma confirma la importancia de aliados externos en apoyar el “escalamiento” de los actores sociales rurales, apunta hacia los efectos que incrementan la legitimidad de la administración de facto del agua a nivel de la base, y destaca el papel significativo que puede jugar el discurso en ayudar a lograr los resultados

de un movimiento. Es posible que estas averiguaciones se extiendan más allá de Nicaragua y que también se apliquen a la gobernanza de otros recursos y sectores. Por ejemplo, el análisis de la política del agua en Nicaragua puede ofrecer lecciones de cómo estudiamos la gobernanza “local” o descentralizada, provisión de bienes y servicios públicos y de las relaciones Estado-sociedad en diferentes países y contextos políticos.

VÍAS PARA UNA INVESTIGACIÓN MÁS EXTENSA

Se necesita una investigación comparativa y sistemática más extensa para examinar el desarrollo de las redes de CAPS a nivel nacional y sub-nacional. Documentar y evaluar cómo las redes de CAPS continúan surgiendo y evolucionando en diferentes regiones podría proveer perspectiva acerca de su longevidad, así como sus diferentes grados de inclusión social y política, estabilidad financiera, cohesión organizativa y su éxito en lograr las metas establecidas.

Además, sería importante realizar estudios comparativos en el futuro con el fin de determinar las condiciones bajo las cuales las redes de CAPS mantienen una base pluralista y operan más o menos autónomamente de los actores del Estado y de los partidos políticos. Las principales redes a nivel municipal que fueron examinadas para este estudio tienen características que contrastan con aquellas observadas en los municipios de Pueblo Nuevo (Estelí), La Trinidad (Estelí), y Palacagüina (Madríz), donde se realizaron estudios secundarios. Estos casos, que están fuera de Matagalpa muestran que los gobiernos locales, a diferencia de las ONG nacionales, han servido como los agentes y facilitadores de las redes de CAPS. Aunque los gobiernos locales han estado trabajando en coordinación cercana con una ONG internacional, CARE International, existe una oportunidad importante para examinar cómo esta alianza cualitativamente diferente afecta las dinámicas de vínculo y puente

observadas en Matagalpa entre los actores a nivel municipal – incluyendo las consecuencias de estas diferentes relaciones para la promoción del pluralismo y de la relativa autonomía.

Conectadas a estas diferencias en los diferentes municipios y regiones en Nicaragua, una vía fructífera de investigación en el futuro podría centrarse explícitamente en cómo la organización que es empujada por la sociedad civil contribuye a una expansión de los canales representativos formales del gobierno desde abajo, en parte a través de labrarse espacios para participación directa en desarrollo e implementación de políticas (véase Romano 2012; véase también Weldon 2011). Este tipo de investigación es especialmente relevante cuando los administradores de los recursos que no son del Estado no son “invitados” a la mesa de la toma de decisiones gubernamentales (Ackerman 2004; Cornwall y Coelho 2007; Cornwall 2004).

Este estudio también revela vacíos importantes en investigación con respecto a la documentación de los comités de agua. Este estudio fue sin duda alguna limitado por la escasa documentación de los CAPS a escala nacional (en contraste con los sistemas de agua, para los cuales se ha logrado históricamente cierta documentación a escala nacional). Por ejemplo, este estudio apuntaba a proveer ilustraciones empíricas e sacar conclusiones iniciales acerca del trabajo de los CAPS como administradores de recursos de lo que claramente es una muestra no representativa en las montañas norcentrales. Sin embargo, estas organizaciones no han sido estudiadas sistemáticamente a escala nacional en pro de saber su número y ubicaciones exactas, incluyendo hasta dónde la documentación del gobierno sobre los proyectos de agua se correlaciona con el número de comités de agua existentes y/o activos. Dada la ausencia de esta información básica inicial, no existe un medio de tomar una muestra representativa de los CAPS para evaluar su efectividad general como administradores del agua y cómo su relación con el Estado

y otros actores no estatales ha variado con el tiempo.

Este problema de documentación es generalizable a otros países centroamericanos – y posiblemente a otras regiones – para los cuales “datos oficiales son escasos” sobre los comités de agua (FANCA 2006). Los CAPS mismos son parte de un fenómeno regional de la administración del agua rural con base en la comunidad: hay un estimado de 24,000 juntas de agua que operan a lo largo de Centroamérica, proveyendo agua potable al 25% de los habitantes rurales de la región. Sin embargo, dada la ausencia de documentación oficial, el número de comités de agua en la región – y el alcance del acceso de agua que los mismos facilitan – no se puede saber con certeza.ⁱⁱⁱ

La documentación de las contribuciones locales a la gobernanza de recursos, particularmente en las áreas rurales, presenta un objetivo de investigación que es un desafío. Esto se debe a la dispersión geográfica de las partes participantes y la tendencia de muchos comités de agua de existir fuera de los marcos legales formales. Sin embargo, el trabajo de este tipo es de suma importancia para entender la gestión medioambiental y los resultados de la provisión de servicios asociados a la participación de actores que no son del estado. También importa para entender y explicar la acción colectiva de los usuarios y administradores de los recursos más allá del nivel comunitario. Por ejemplo, el caso Nicaragüense encontró que la administración del agua y la provisión de servicios de los CAPS a nivel de la base afectan grandemente el carácter y los resultados de su organización multi-escala. Por tanto, el evaluar el significado social y político de este tipo de acción colectiva más allá del nivel comunitario puede decirse que depende (al menos en parte) de saber qué hacen realmente estos administradores de recursos en sus comunidades y cuán extensivo es su trabajo. Esta documentación tiene también consecuencias prácticas para la incidencia: un registro completo de los CAPS existentes a nivel nacional, versus un estimado de los

sistemas de agua solamente, por ejemplo, proveería mayor credibilidad a las metas de incidencia que se proyectan por parte de un número relativamente pequeño de CAPS por medio de sus redes.

Ciertamente, el reconocer y comprender los regímenes del acceso al agua existentes requiere que la investigación capture, de una forma integral, las complejidades y múltiples dimensiones de la gobernanza de recursos. Esto conlleva investigar no solo cómo los actores sociales y las organizaciones colaboran con los actores del Estado para gobernar los recursos y producir servicios, sino también cómo los mismos fundamentan y participan en los procesos de políticas públicas. El examinar la intersección de actores e instituciones a lo largo de las escalas geográficas y políticas puede facilitarse por medio de la participación en estudios multidisciplinarios. En el caso de este proyecto, un enfoque multidisciplinario permitió dar atención tanto a la dinámica de gobernanza de recursos de micro nivel “no oficial” con las preocupaciones más de macro nivel de los estudiosos de la democratización y descentralización. Se espera que la investigación en el futuro en este campo pueda contribuir a la creación de estructuras y elaboración de prácticas más incluyentes y colaborativas de la gobernanza del agua.

INTRODUCCIÓN

ⁱ Este estudio refiere a las conexiones que cruzan localidades como conexiones o redes “trans-comunitarias”.

ANTECEDENTES: LOS CAPS EN NICARAGUA

ⁱ “El gobierno gastó menos de su presupuesto en salud y educación que cualquier otra nación en la región” (Booth 1982, 85), incluyendo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y México. De las inversiones de los Somoza en el sector, la mayoría fue dirigido a las áreas urbanas.

ⁱⁱ Las últimas oficinas de DAR, incluyendo aquellas en Estelí y Matagalpa, cerraron en el 2007, cuando el apoyo financiero de UNICEF expiró. Sin embargo, la reducción de transferencia de recursos desde el gobierno central comenzó aún antes del traspaso oficial al FISE en el 2004 (entrevista, ADEM NORTE, 4/10/10).

ⁱⁱⁱ En 1981, 47% de la población nicaragüense se consideraba rural (INAA 1989).

^{iv} La municipalidades que no tenían un UNOM municipal, incluyendo Sébaco, Esquipulas y San Isidro, permanecieron dependientes del apoyo técnico y asistencia de las oficinas regionales o “centralizadas” de DAR. Algunas evaluaciones reflejan un apoyo inadecuado del personal tanto de los modelos descentralizados (i.e. municipal) como regional, con 65.2% y 77.7%, respectivamente, reportando “poca ayuda” o “ninguna ayuda” del personal de UNOM (Baltodano y Olmedo 2008).

^v De 1998 a 2001, el Fondo recibió 10% de su presupuesto del gobierno de Nicaragua, 25% de ENACAL, casi 205 de donaciones y 70% de préstamos (Gobierno de Nicaragua y OPS 2004, 139).

^{vi} Es interesante que la investigación de Rosibel Kreimann (2009) concluyera que aquellos CAPS más rurales y geográficamente aislados tendían a ser aquellos con mayores capacidades (comparados con comunidades peri urbanas o semi rurales) porque no han venido a depender del apoyo de los actores estatales, mientras que aquellos más cercanos a los centros urbanos tienen la expectativa que el Estado invierta en acceso al agua.

^{vii} Esto está también relacionado a los patrones de los cambios continuos en las oficinas de los gobiernos locales y la asignación de personal de agua y saneamiento a proyectos en diversas áreas, restringiendo así el tiempo que ellos tienen disponible para atender los problemas de la comunidad que tienen que ver con el agua.

LAS REDES DE CAPS EN DIFERENTES ESCALAS: MANTENIENDO AUTONOMÍA Y PLURALISMO

ⁱ Las regulaciones de la Ley 620 en su Arto. 75 establecen que “En las comunidades rurales donde el prestador de los servicios no tiene cobertura, los sistemas serán administrados por la comunidad, conformando para ello los Comités de Agua Potable, que garantizarán el servicio a la comunidad, todo bajo la supervisión y control de ENACAL”.

ⁱⁱ Como los mencionan Fuys y Dohrn, “El derecho consuetudinario y la práctica habitual continúa siendo la fuente más común de legitimidad para tener derecho de acceso [a recursos locales]” (2010, 198).

ⁱⁱⁱ Ciertamente, los CAPS entrevistados para este proyecto no son de ninguna forma una muestra representativa de los CAPS en Nicaragua. Sin embargo, las ilustraciones obtenidas de estos casos generan una perspectiva sobre el complejo trabajo de la gestión de la propiedad común en la base.

^{iv} En el momento de la investigación, el CODA estaba compuesto por las siguientes organizaciones: Asociación de Educación y Comunicación La Cuculmeca, Asociación Octupán, Asociación para el Desarrollo de Nueva Guinea (ADENG), Asociación para el Desarrollo Integral Comunitario (ADIC), Centro Alexander Von Humboldt, Centro Intereclesial de Estudios Teológicos y Sociales (CIEETS), Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), Colectivo de Mujeres de Matagalpa (CMM), Comité de Acción Global (CAG), Ecología y Desarrollo (ECODES), Grupo de Promoción

de la Agricultura Ecológica (GPAE), Liga de Defensa de los Consumidores (LIDECONIC), Mesa de Productoras y Productores del Norte (MEPRONORTE), Organización para el Desarrollo Económico y Social (ODESAR), Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible (SIMAS), y un número creciente de redes municipales de CAPS.

^v En Oaxaca, México se observaron dinámicas similares: “ONG locales han continuado diseminando información hacia los líderes comunitarios acerca de los fondos municipales, en un esfuerzo de dotarles de las herramientas necesarias para hacer que tanto los funcionarios municipales como los del gobierno estatal se hagan responsables (Fox 2007, 358).

^{vi} Como lo expresa Boelens, “[A pesar de] sus objetivos a menudo contradictorios, sería un error sugerir que las organizaciones de usuarios locales tratan de evitar la interacción con el estado o con instituciones de desarrollo para defender su autonomía. La práctica real demuestra lo contrario. Por ejemplo, tanto el estado como los usuarios tratan de lograr el grado más favorable de inversión versus control de sus propósitos, donde los grupos de usuarios locales tratan de ganar más acceso a los recursos del estado y los fondos internacionales sin renunciar sus normativas locales de poder (Boelens 2008, 62).

^{vii} Al momento de la investigación, los cuerpos de liderazgo elegidos de los CAPS bipartidista indicaría que son militantes o simpatizantes de dos partidos, pero en realidad en gente de múltiples simpatías, quizás sería mejor: sandinistas, liberales PLC, liberales PLI, conservadores, social cristianos, resistencia, disidentes del FSLN (MRS), por eso creo que es mejor decir que reflejaban una pluralidad política (i.e. sandinistas, liberales, conservadores, resistencia, disidentes del FSLN, etc.), sugiriendo que miembros con afiliaciones a lo largo del espectro político están siendo no solamente atraídos hacia las redes, sino también apoyados en roles de liderazgo. De una forma básica, la falta de interacción inter-comunitaria previa y organización a lo largo de los municipios y regiones ha producido la dinámica sencilla de que los CAPS no sepan las afiliaciones políticas uno del otro cuando trabajan juntos en problemas de agua en los espacios de las redes.

CONCLUSIÓN: DEMOCRATIZANDO LA GOBERNANZA DEL AGUA

ⁱ Como lo afirmó un funcionario de INAA, “[De acuerdo con la Ley 22,] el gobierno local hace un registro y después envían este registro a INAA para que INAA pueda emitir certificaciones [a los CAPS registrados]. Pero hay gobiernos locales que son pobres y que no tienen un técnico que pueda hacerse cargo de hacer el registro”.

ⁱⁱ En el caso de la comunidad La Chocolata, San Ramón, el alcalde no logró llegar a un acuerdo con la propietaria – irónicamente, esta era la presidenta nacional de la compañía estatal del agua ENACAL – quien se había rehusado a ceder el acceso a un arroyo en su propiedad para que los residentes locales pudieran usar la fuente de agua para un nuevo sistema por gravedad.

ⁱⁱⁱ Por ejemplo, el número de asociaciones en los casos de Guatemala y Honduras (10,000 y 5,000, respectivamente) está basado completamente en estimados (FANCA 2006, 14-15).

^{iv} Vale la pena hacer notar que la formación de asociaciones trans-comunitarias (como las redes de CAPS) pueden ser un medio de afirmar y proyectar la existencia de regímenes locales de administración cuando los “datos oficiales” hacen falta. La Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Sistemas de Agua (AHJASA), por ejemplo, representa a más de 700 juntas de agua y 650,000 usuarios del agua, números que la asociación misma puede respaldar aunque los datos a nivel nacional sobre estos grupos hacen falta (FANCA 2006). De forma similar, la Red Nacional de CAPS de Nicaragua ha servido como una plataforma para afirmar la presencia de los CAPS en las regiones.

ANEXO A: INFORMANTES CLAVES

ONG NACIONALES			
ORGANIZACIÓN	NOMBRE	FECHA(S)	LUGAR
Aviles, Marcia	ODESAR	22/8/08	Managua
Baca, Miguel Ángel	Consultor legal, RNDC	15/12/04	Managua
Blackwell, Andrew	Consultor, agua y saneamiento	23/11/09	Managua
Dalla Torre, Harmhel	Programa de Participación Ciudadana, La Cuculmeca	9/07 22/8/08 7/6/10	Jinotega
Gámez, Sergio	CIEMA, UNI	27/1/10	Managua
García, Lourdes	Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica (GPAE)	18/8/08	Managua
Gómez, Carlos Benavente	Red de Organizaciones de la Sociedad Civil (ROSCM)	9/08	Managua
González, Fátima	RNDC	9/07	Managua
Hernández, Carla	ACT Nicaragua	9/07	Managua
Herrera, Ruth Selma	Coordinator, National Consumers Defense Network (RNDC)	17/12/04	Managua
Hurtado, Mario	Comunidad Indígena de Sébaco	14/7/10	Sébaco
Jarquín, Dolores	REDSCOM	20/8/08	Managua
Kreimann, Rosibel	CEAP	5/11/09	Managua
Leyton, Silda, Wilma Perez and Teresa Castiblanco	ADIC	13/4/10	Matagalpa
López, Carlos Fernando	Director de Población y Desarrollo, AMUNIC	9/5/07	Managua
López, Herman Augusto	ADEM NORTE	17/12/09	Sébaco
Martínez, Benjamín	ODESAR	30/11/09 21/8/08 17/6/10	Matagalpa

Martinez, Clemente	Centro Alexander von Humboldt	16/12/04 28/8/07	Managua
Meléndez, Denis	CISAS	9/07	Managua
Mendoza, Javier	ODESAR	21/6/10	Matagalpa
Morales, Maura	Liga de Defensa de los Consumidores de Nicaragua (LIDECONIC)	9/07	Managua
Ocampo, Evert and Orontes Muñoz	ODESAR	3/3/10	La Dalia
Osejo, Ricardo	RNDC	20/8/08	Managua
Pacheco, Carlos	Centro de Estudios Internacionales (CEI)	12/3/04 29/8/07	Managua
Pacheco, Carlos	Trocaire	11/9/07	Managua
Quintana, Mario	Coordinadora Civil	11/9/07	Managua
Ravnborg, Helle Munk, Ligia Gómez, and Tania Paz	Nitlapán, UCA	24/11/09	Managua
Rivas, Roberto and Miguel Alemán	Nitlapán, UCA	9/08	Managua
Rojas, Mirna	ADEM NORTE	10/4/10	Matagalpa
Ruiz, Damaris and Jorge Granera	Red Local	13/9/07	Managua
Ruiz, Martha Elena	MARENA	25/8/08	Managua
Sáenz, Nadia and Yuri Espinoza	CONAPAS	19/9/07	Managua
Salgado, Gonzalo	Coordinador, RNDC	29/11/04 3/9/07 20/8/08	Managua
Personal	ADEM NORTE	1/2/10	Matagalpa
Stuart, Roberto	CEAP	19/9/07 20/8/08	Managua

Urbina, Harold	Procuraduría de los Derechos Humanos	13/9/07	Managua
Wallace, Guadalupe	Programa de Desarrollo Local y Transparencia Fiscal, GTZ	29/8/07 25/8/08	Managua
Wheelock, Sonia and Roberto Rivas	Nitlapán, UCA	9/5/07	Managua
Zamora, Eduardo	SIMAS	19/9/07 18/8/08	Managua
	Facilitador de la Red Nacional de CAPS	28/6/10	

ONG INTERNACIONALES Y ORGANIZACIONES Bi/MULTILATERALES

NOMBRE	ORGANIZACIÓN O AGENCIA	FECHA(s)	LUGAR
Altamirano, Olmedo	Fundación SODIS	25/1/10	Managua
Baltodano, Francisco	CARE-MARENA-PIMCHAS	3/2/10	Estelí
Castillo, Ronald	CARE International	30/11/09	Matagalpa
Díaz, Alfredo Miranda	PRODESSA Nicaragua	9/2008	Managua
Díaz, Rafael	Consultor, UNICEF	26/1/10	Managua
Elizonda, Desiree	Grupo CABAL	25/11/09	Managua
González, Carmen	Aqua Para la Vida	11/11/09	Managua
Hostetler, Sharon	Witness for Peace	10/9/07	Managua
Lang, Carmen Maria	APN	30/6/10	Managua
Medina, Nelson	Programa de Agua y Saneamiento, Banco Mundial	25/3/10 1/6/10	Managua
Messina, Michele	UNICEF	22/1/10	Managua
Molieri, José Antonio	CARE-MARENA-PIMCHAS	2/12/09	Estelí
Moneada, Myrna	Consultora, COSUDE, USAID	27/11/09	Managua
Obando, Wanda	UNICEF	20/1/10	Managua
Pacheco, Carlos	Trocaire	4/11/09	Managua

Pong, Carmen	COSUDE	19/11/09	Managua
Rodríguez, José Ángel	CEPAD	12/1/05	Managua
Romero, Sergio	Compatible Technology International	2/2/10 5/5/10	Matagalpa
Toruño, José	COSUDE	26/3/10	Managua

AGENCIAS Y OFICIALES DEL ESTADO

NOMBRE	CARGO Y/O AGENCIA	FECHA(s)	LUGAR
Acuña, Jorge and Ever Acuña	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de Pueblo Nuevo	4/2/10	Pueblo Nuevo
Arauz, Gilberto	INAA	9/2008 2/6/10	Managua
Arauz, Marvin	Alcalde, San Ramón, Matagalpa	16/6/10	San Ramón
Arauz, Nelly	Director Municipal, Consejo del Poder Ciudadano, San Ramón, Matagalpa	26/2/10	San Ramón
Blandino, Maira and María Julia Castillo	CONAPAS	25/3/10	Managua
Calbo, Doriam Escobar	Dirección del Poder Ciudadano, Alcaldía de Matagalpa	4/5/10	Matagalpa
Castillo, Azucena	Relaciones Públicas, ENACAL	9/07	Managua
Chavarría, José Adan	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de Sébaco	21/5/10	Sébaco
Cordero, Alberto Avellán	Gerente, ENACAL	15/12/04	Managua
Corrales, Juan Alberto	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de Las Sabanas	6/10/10	Las Sabanas
Gadea, Francisco	MARENA	16/12/09	Managua
García, Bayardo	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de La Trinidad	5/2/10	La Trinidad
Gutiérrez, Ramón	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de Jinotega	23/6/10	Jinotega

Jarquín, Francisco	Deputado Nacional	30/6/10	Managua
López, Leonardo Centeno	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de Sébaco	12/3/10	Sébaco
Matamoros, Arnulfo	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de La Dalia	4/3/10	La Dalia
Montoya, Isaís	INETER	25/11/09	Managua
Municipal Council members	Alcaldía de Matagalpa	24/5/10	Matagalpa
Peña, Reyna	Director del Poder Ciudadano, Alcaldía de San Ramón	1/3/10	San Ramón
Rojas, Jorge	Dirección del Poder Ciudadano, Alcaldía de Sébaco	12/3/10	Sébaco
Rojas, Jorge Luis	Dirección del Poder Ciudadano, Alcaldía de Sébaco	10/5/10	Sébaco
Salazar, Emilio	Dirección del Medio Ambiente, Alcaldía de Matagalpa	11/30/09	Matagalpa
Solbarvarro, Amílcar Ruíz	Dirección de Agua y Saneamiento, Alcaldía de San Ramón	26/2/10	San Ramón
Úbeda, Deborah	El Nuevo FISE	5/2/10	Estelí
Valeria de la Cruz, Luisa	El Nuevo FISE	2/6/10	Managua
Vega, Douglas Salmerón	Director de Proyectos, Alcaldía de la Trinidad	5/2/10	La Trinidad
Zeledón Rocha, Sadrach	Alcalde, Matagalpa	25/3/10	San José, Costa Rica

COMITÉS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

NOMBRE	FECHA	LUGAR
CAPS La Chocolata, San Ramón	19/4/10	San Ramón
CAPS San Fernando, Nueva Segovia	18/2/10	Managua
CAPS Jigüina, Jinotega	23/8/08	Jinotega
CAPS San Esteban 2, Jinotega	23/8/08	Jinotega

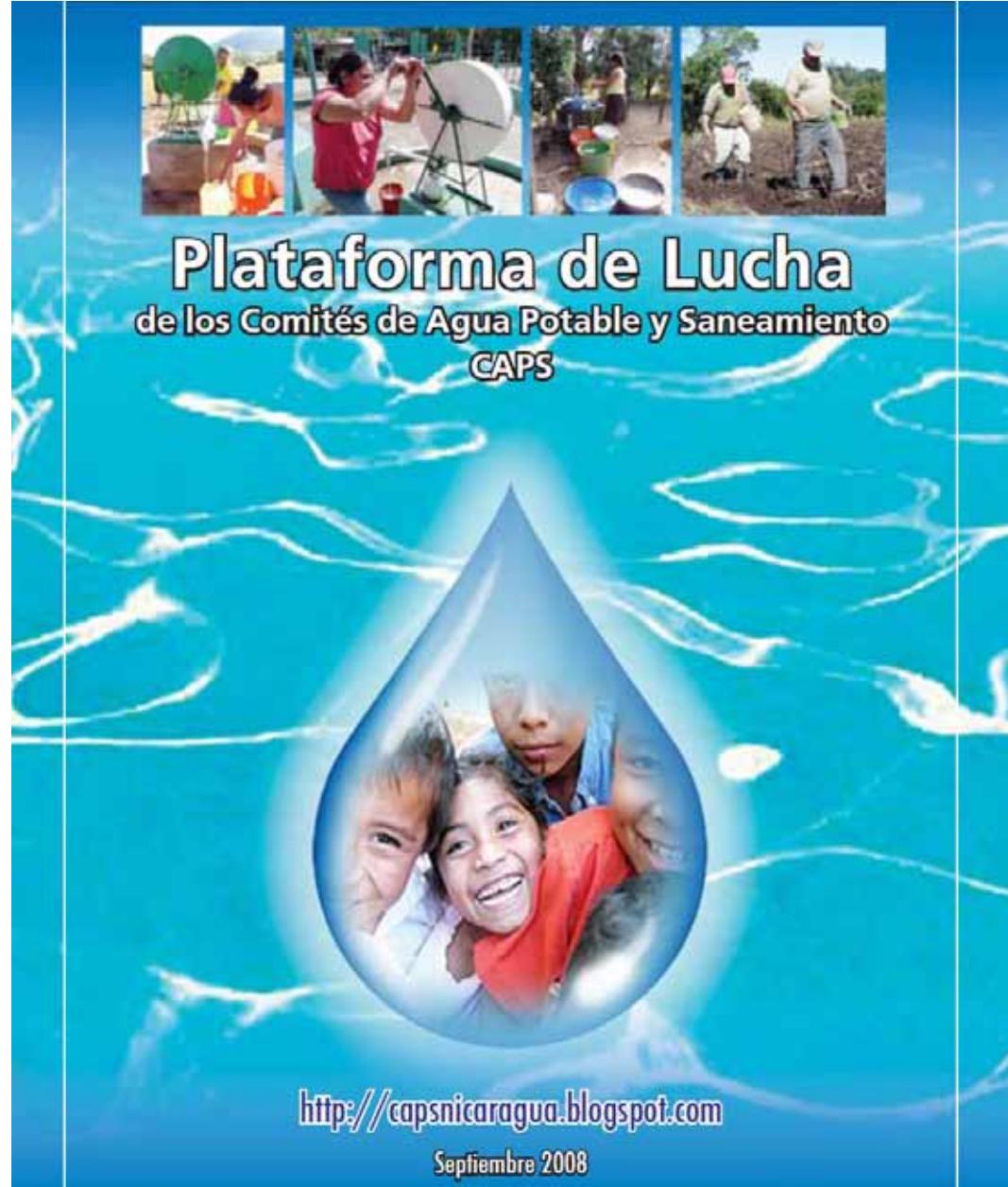
CAPS Compasagüe 1, Muy Muy	21/8/08	Muy Muy
CAPS Compasagüe 2, Muy Muy	21/8/08	Muy Muy
CAPS Santa Fe La Peña, Muy Muy	21/8/08	Muy Muy
Varios CAPS, San Dionisio	19/5/10	San Dionisio
Varios CAPS, Ocotá and Jinotega	5/6/10	Matagalpa
Varios CAPS, San Dionisio and Esquipulas	4/6/10	Matagalpa
CAPS El Naranjo, Sébaco	14/4/10	Sébaco
CAPS La Reina, San Ramón	2/3/10	San Ramón
CAPS La Reforma, Masaya	29/6/10	Masaya
Delia Aydeé Tamariz, Tesorera, CAPS Molino Sur, Sébaco	14/7/10	Sébaco
Esperanza Sosa, Coordinadora, CAPS El Chompipe, Muy Muy	21/9/08	Muy Muy
Luis Adolfo Vargas, Coordinador, CAPS San Francisco, Boaco	18/2/10	Managua
Marbelly Tremienio, Secretaria, CAPS La Labranza, Sébaco	11/12/09	Sébaco
Miguel Ángel López Úbeda, Vice Coordinador, CAPS La Reina, San Ramón	1/12/09	San Ramón
Beneficiarios/as, CAPS El Castillito	10/6/10	Las Sabanas

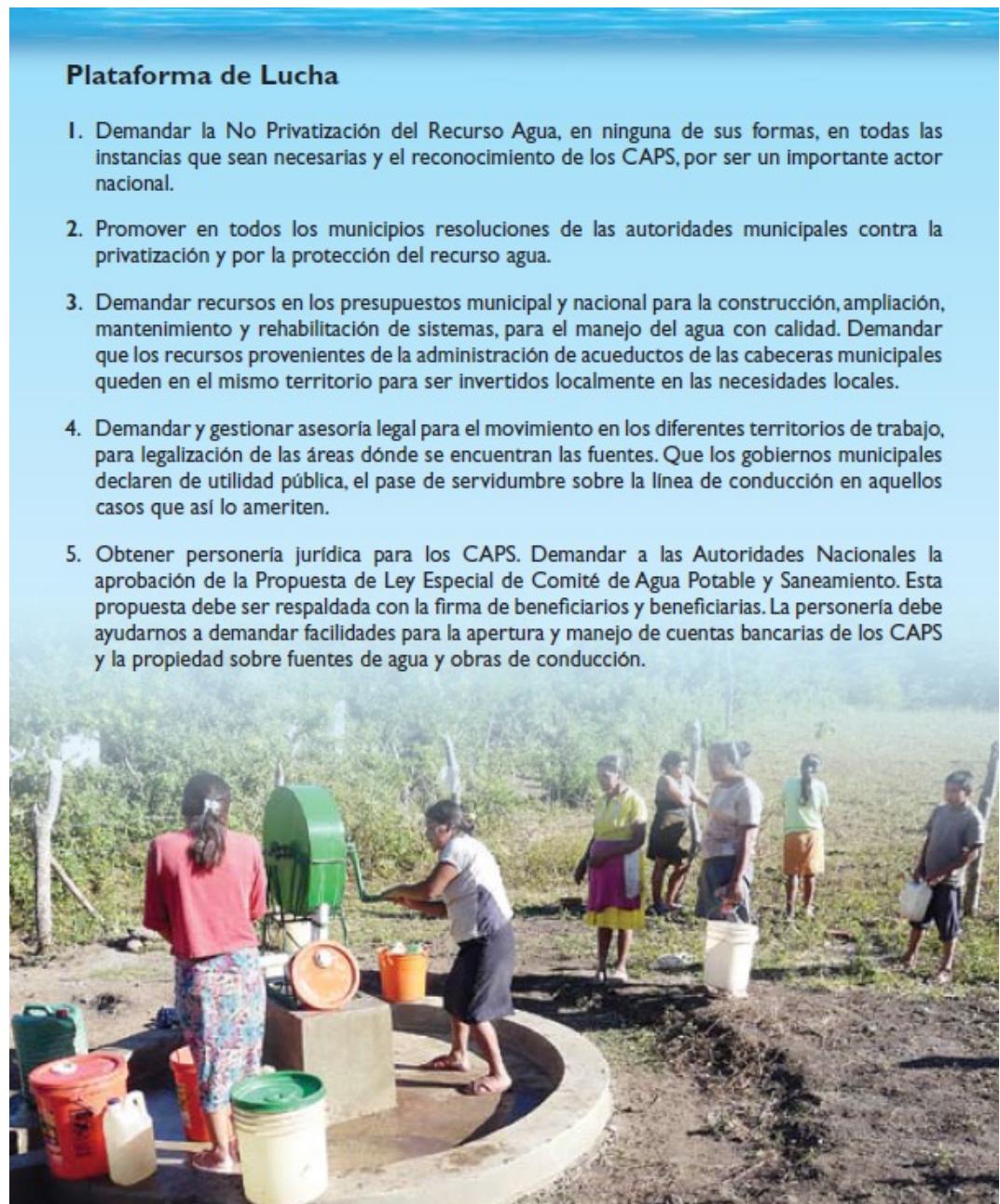
JUNTAS DIRECTIVAS, REDES DE CAPS

NOMBRE	FECHA	LUGAR
Red Departamental de Matagalpa	3/12/09	Matagalpa
Red Municipal, El Tuma-La Dalia	4/3/10	La Dalia
Red Municipal, Network Jinotega	3/5/10	Jinotega
Red Municipal, Palacagüina	4/2/10	Palacagüina
Red Municipal, San Dionisio	19/5/10	San Dionisio
Red Municipal, San Ramón	20/4/10	San Ramón
Red Municipal, Sébaco	24/2/10	Sébaco

FERIA CENTROAMERICANA SOBRE MANEJO COMUNITARIO DEL AGUA 22-24 DE MARZO, SAN JOSÉ, COSTA RICA	
NOMBRE	ORGANIZACIÓN
Marín Luis, Arnoldo and Omar Torres	Asociación Administrativa de Acueductos y Saneamiento Comunitario (ASADA) Suerre de Pococí, Costa Rica
Martínez, Rolando	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestaría Comunitario (ACICAFOC), Nicaragua
Marín, Rolando	Asociación Administrativa de Acueductos y Saneamiento Comunitario (ASADA) La Grecia, Costa Rica
Mejívar, Julio	Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo, y Distribución del Agua Rural (ANDAR), El Salvador
Naranjo, Manuel Antonio	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Costa Rica

ANEXO B: PLATAFORMA DE LUCHA





6. Demandar inspecciones periódicas del MINSA en las cuencas para proteger la calidad de las aguas y la aplicación con rigor de la ley a quienes cometan delito ambiental y dañen las fuentes. Así mismo, gestionar la facilitación de cloro para el tratamiento del agua en los sistemas.
7. Gestionar recursos para la capacitación de los CAPS para elevar los conocimientos en el mantenimiento y administración de los sistemas. Establecer alianzas con instituciones que pueden apoyarnos, entre ellas ENACAL, brindando capacitaciones y asistencia técnica.
8. Promover nuestra participación e involucramiento en todas las instancias de gestión y manejo del recurso hídrico en el ámbito municipal, de cuenca y nacional, en especial los creados por la Ley 620. Es necesario que los CAPS formen parte de los Consejo de Desarrollo Municipal, Consejo Ambientales Municipales, Comisión Forestal Municipal, Comités y Organismos de Cuenca y Consejo Nacional de los Recursos Hídricos.
9. Incidir ante las autoridades municipales para que los CAPS tengan participación y sean consultados sobre la autorización de permisos para explotación de agua de riego, corte de árboles y para las concesiones mineras.
10. Gestionar apoyo para la realización de diagnósticos municipales o de cuenca sobre la capacidad de los acuíferos y áreas de recarga que permita contar con el mapeo de las fuentes de agua.
11. Que sea efectiva la apertura de los Libros de Asociación de Pobladores en las municipalidades para que podamos inscribirnos, según lo establecido en el marco de la Ley de Participación Ciudadana.
12. Promover foros de sensibilización sobre la problemática del agua con los gobiernos municipales. Promover campañas de sensibilización en el seno de los habitantes urbanos y rurales para no quemar la vegetación y no contaminar el agua.
13. Promover ante los gobiernos municipales y gobierno nacional, la declaración de áreas protegidas y de recargas alrededor de las fuentes de agua y acciones de reforestación para protegerlas. Que las instituciones no den permisos a propietarios de fincas donde se explote en zonas de reserva natural.
14. Promover alianzas con instituciones de medio ambiente para articular acciones de conjunto, en especial los llamados de concientización y divulgación, a fin de cumplir con la Ley de Medio Ambiente.





BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. y M. E. Keck. 2009. "Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy." *Politics & Society* 37(2): 289.
- Ackerman, J. 2004. "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'." *World Development* 32 (3): 447–463.
- Agrawal, A. y K. Gupta. 2005. "Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai." *World Development* 33(7): 1101–1114.
- Agrawal, A. y J. Ribot. 1999. "Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases." *Journal of Developing Areas* 33(4): 473–502.
- Anderson, L. E. 2010. Social Capital in Developing Democracies: Nicaragua and Argentina Compared. Cambridge University Press.
- Avendaño, N. 2004. "Nicaragua: el proceso de la privatización del agua." Ediciones Educativas, Diseño e Impresiones S.A., Managua, Nicaragua.
- Bakker, K. 2010. Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis. Cornell University Press.
- Baltodano, F. y J. Olmedo. 2008. "Evaluación de la Decentralización de la UNOM en Comunidades de los Departamentos de Matagalpa y Jinotega." Managua, Nicaragua: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Becker, C. D. y E. Ostrom. 1995. "Human Ecology and Resource Sustainability: The Importance of Institutional Diversity." *Annual Review of Ecology y Systematics* 26: 113–133.
- Bergh, S. 2004. "Democratic Decentralisation and Local Participation: a Review of Recent Research." *Development in Practice*: 780–790.
- Boelens, R. 2008. "Water Rights Arenas in the Andes: Upscaling Networks to Strengthen Local Water Control." *Water Alternatives* 1(1): 48–65.
- Boelens, R. 2009. "The Politics of Disciplining Water Rights." *Development and Change* 40(2) (March 1): 307–331.
- Boelens, R., D. Getches, y A. Guevara-Gil. 2010. "Water Struggles and the Politics of Identity." In Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity, London: Earthscan: 1–25.
- Boelens, R., R. Bustamante y T. Perreault. 2010. "Networking strategies and struggles for water control: from water wars to mobilizations for day-to-day water rights defense," In Out of the Mainstream Water Rights, Politics and Identity, R. Boelens, D. Getches y A. Guevera Gil (eds.), (London and Washington, DC: Earthscan), pp. 281–306.
- Booth, J. A. 1985. The End and the Beginning: The Nicaraguan Revolution. Westview Press Boulder.
- Brown, H. y J. P Lassoie. 2006. "Institutional Choice and Local Legitimacy in Community-based Forest Management: Lessons from Cameroon." *Environmental Conservation* 1(1): 1–9.
- Chaguaceda, A. y R. Stuart. 2011. "¿Democracia participativa en Nicaragua? Los Consejos de Poder Ciudadano y el gobierno del FSLN (2006-2011)." *Revista Centroamericana*.
- Chamorro, C., E. Jarquín, y A. Bendaña. 2009. "Understanding Populism and Political Participation: The Case of Nicaragua." Woodrow Wilson Center Update on the Americas, June.
- Cornwall, A. 2004. "Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation." *Institute of Development Studies Bulletin* 35(2): 1–10.
- Cornwall, A. y P. Coelho. 2007. Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas. Vol. 4. Zed Books.
- Crook, R.C. y J. Manor. 1998. Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance. Cambridge University Press.

- Donahue, J. M. 1983. "The Politics of Health Care in Nicaragua Before and After the Revolution of 1979." *Human Organization* 42(3): 264–272.
- Donahue, J. M. 1986. *The Nicaraguan Revolution in Health: From Somoza to the Sandinistas*. Bergin & Garvey Publishers.
- Enlace. 2008. "Comités de Agua Potable: La Población Organizada para Resolver Su Problema de Agua." Enlace (Número especial).
- Evans, P. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 2(6): 1119–1132.
- FANCA. (2006). Las Juntas de Agua en CentroAmérica: Valoración de la Gestión Local del Recurso Hídrico. <http://www.fanca.co.cr/?cat=1006&title=Publicaciones&lang=es>.
- Feeny, D., F. Berkes, B. J. McCay, y J. M. Acheson. 1990. "The Tragedy of the Commons: Twenty-two Years Later." *Human Ecology* 18 (March): 1–19.
- Fox, J. 1996. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico." *World Development* 24(6): 1089–1103.
- Fox, J. 2007. "Rural Democratization and Decentralization at the State/Society Interface: What Counts as 'Local' Government in the Mexican Countryside?" *Journal of Peasant Studies* 34(3): 527–559.
- Fuys, A. y S. Dohrn. 2010. "Common Property Regimes: Taking a Closer Look at Resource Access, Authorization, and Legitimacy." In *Beyond the Biophysical: Knowledge, Culture, and Power in Agriculture and Natural Resource Management*, Springer: 193–214.
- García, N. 2008. "Aguadoras Comunitarias Piden Reconocimiento y Apoyo Oficial." *El Nuevo Diario*, May 29. <http://www.elnuevodiario.com.ni/contactoend/17082>.
- Gibson, C., J. T Williams, y E. Ostrom. 2005. "Local Enforcement and Better Forests." *World Development* 33(2): 273–284.
- Gobierno de Nicaragua y PAHO. 2004. "Análisis Sectorial De Agua Potable y Saneamiento De Nicaragua." Managua, Nicaragua.
- Granovetter, M. 1983. "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited." *Sociological Theory* 1(1): 201–233.
- Hardin, G. 1968. "Tragedy of the Commons." *Science* 162: 1243–1248.
- INAA. 1989. "Los Acueductos Rurales En Nicaragua." Managua, Nicaragua.
- Kreimann, R. 2009. "Gestión social de un bien común: Los Comités de Agua en Nicaragua Contextos diferenciados periferia urbana y rural." Tesis de Maestría, El Colegio de México.
- Kreimann, R. 2010. "The Rural CAPS: Ensuring Community Access to Water." *Revista Envío* (339) (June).
- Kreimann, R. y R. Stuart. 2010. *Aqua y ciudadanía en Nicaragua: el caso de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS)*. Managua, Nicaragua.
- Kull, C. A. 2002. "Empowering Pyromaniacs in Madagascar: Ideology and Legitimacy in Community-Based Natural Resource Management." *Development and Change* 33(1): 57–78.
- Larson, A. 2004. "Formal Decentralisation and the Imperative of Decentralisation 'from Below': a Case Study of Natural Resource Management in Nicaragua." *The European Journal of Development Research* 16(1): 55–70.
- Larson, A. M. y J. C Ribot. 2004. "Democratic Decentralisation Through a Natural Resource Lens: An Introduction." *The European Journal of Development Research* 16(1): 1–25.
- Martínez, G. y O. González. 1981. "Primer Seminario Nacional de Agua Potable y Saneamiento." Managua, Nicaragua.
- Medrano, E., O. Tablada, A. Kome, F. Baltodano, N. Medina, N. Swagemakers, y W. Obando. 2007. 22 años de experiencia recopilada sobre el trabajo de acueductos rurales. Managua, Nicara-
- gua.
- Mehta, L., G.J. Veldwisch y J. Franco. 2012. "Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re) appropriation of finite water resources." *Water Alternatives* 5(2): 193–207.
- Murphree, M. W. 2009. "The Strategic Pillars of Communal Natural Resource Management: Benefit, Empowerment and Conservation." *Biodiversity and Conservation* 18(10) (May 22): 2551–2562.
- Narayan, D. 1994. "Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects." *Environmentally Sustainable Development Ocassional Paper Series* (1).
- Narayan, D. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Policy Research Working Paper Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Novo, P y A. Garrido. 2010. *The New Nicaraguan Water Law in Context: Institutions and Challenges for Water Management and Governance*. IFPRI Discussion Paper.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 2002. *The Drama of the Commons*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Pérez, W. 2010. "Comités De Agua Con Menos Trabajo Por Sequía." *La Prensa*, February 11, Sec. 8A.
- Perreault, T. 2006. "From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia." *Antipode* 38(1): 150–172.
- Perreault, T. 2008. "Custom y Contradiction: Rural Water Governance and the Politics of Usos y Costumbres in Bolivia's Irrigators' Movement." *Annals of the Association of American Geographers* 98(4): 834–854.
- Prado, S. 2010. "Municipal Autonomy Is More Threatened Than Ever." *Revista Envío* (349) (August).
- Ribot, J. C. 1999. "Decentralisation, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-administrative Control." *Africa: Journal of the International African Institute* 69(1): 23–65.
- Ribot, J. C. y A. M Larson. 2005. *Democratic Decentralization Through a Natural Resource Lens*. Routledge.
- Ribot, J. C. 2007. "Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization." *Development* 50(1) (March): 43–49.
- Ribot, J. C. 2011. "Choice, Recognition and Democracy Effects of Decentralisation." Sweden: Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), Working Paper 5.
- Romano, S. T. 2012. "From Protest to Proposal: The Contentious Politics of the Nicaraguan Anti-Water Privatisation Social Movement." *Bulletin of Latin American Research* 31(4): 499–514.
- RRAS-CA. 1998. *Aqua y Saneamiento Rural En Nicaragua*. Managua, Nicaragua.
- Ruiz, D. 2009. "What's Going On in the Municipalities? and What's With the CPCs?" *Revista Envío* (339) (October).
- Smith, C. 1996. *Resisting Reagan: The US Central America Peace Movement*. University of Chicago Press.
- Weldon, L. 2011. *When Protest Makes Policy: How Social Movements Represent Disadvantaged Groups*. University of Michigan Press.
- Woolcock, M. 2001. "The Place of Social Capital in Understying Social and Economic Outcomes." *Canadian Journal of Policy Research* 2(1): 11–17.
- Woolcock, M. y D. Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *The World Bank Research Observer* 15(2): 225–249.
- Zimmerer, K. S. y T. J. Bassett. 2003. *Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-development Studies*. The Guilford Press.

