

# Las Claves del Agua

1

ISSN 2952-4938

FEBRERO 2023

## RETOS PRESENTES Y FUTUROS DE LA GESTIÓN DEL AGUA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO



# LA "CULTURA DE LA EVALUACIÓN" EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA, GARANTÍA DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

José Luis Osuna Llana

jlosuna@us.es

Cátedra "Carlos Román" de Evaluación de Políticas Públicas

Universidad de Sevilla

## Resumen:

La evaluación de políticas públicas como herramienta que acompaña a la planificación estratégica e incorporada a la gestión del ciclo integral del agua, contribuye al cumplimiento de los parámetros de responsabilidad corporativa y a la transparencia mediante la rendición de cuentas. Con ello, en el marco de una empresa pública metropolitana, generar la implementación de esa "nueva cultura de gestión" supone -mediante la participación activa en el proceso de directivos, trabajadores, usuarios, proveedores...- avanzar en la mejora de la calidad democrática de la gestión pública de un bien considerado derecho humano: el agua.

**Palabras clave:** Evaluaciones políticas públicas, planificación estratégica, nueva gobernanza del agua, gestión pública participativa, calidad democrática.

En una sociedad como la nuestra, plenamente integrada en el modelo de globalización imperante, cada vez más y mejor articulada, donde el conjunto de la ciudadanía es conocedor de sus derechos, sabe cómo reclamar su cumplimiento y cuenta con la información y el conocimiento suficiente para ello... las empresas no pueden establecer sus estrategias al margen del entorno social que les rodea. Antes bien, aumenta la conciencia de que ese mismo entorno las "constituye, por dentro y por fuera"; y que, por tanto, la sociedad tiene el deber de contribuir a su sostenibilidad y derecho a participar en la definición de sus modos y maneras de actuar en lo político, en lo social e, incluso, en lo económico.

El sector público moderno, el nuevo sector público con presencia activa en el mercado, busca fórmulas organizativo-funcionales propias del sector privado para poder proyectarse en aquel. Ante reto tan

novedoso, es necesario atender a prácticas de "buen gobierno" (responsabilidad, integridad, neutralidad, credibilidad, imparcialidad, austeridad...) reforzando el carácter "social" de la dedicación al servicio público que su misión conlleva mediante la "rendición de cuentas" corporativa que la moderna gestión pública requiere para legitimarse más allá de los constitucionales principios "ordenancistas" de bienestar, justicia, libertad y equidad.

Es decir, siguiendo a Joan Subirats, se trata de "conectar la gestión pública con el gran cambio social" que se está produciendo; además, el carácter vertiginoso de los cambios, los requerimientos económico-productivos del nuevo modelo de funcionamiento del sistema y la magnitud de los retos estratégicos marcados por la interrelación difusa de las tres "c" (cambio climático, costes energéticos y crisis alimentaria) obligan a aceptar que "el Gobierno por sí sólo

no puede”, que hay que aceptar desde la participación y el consenso la máxima de que “aprender juntos” es una exigencia.

Obviamente, esta visión podría llevarnos a considerar –con amplitud de miras- estas iniciativas en el campo de lo que R. Putnam considera “capital social”. En efecto, desde el punto de vista de la sostenibilidad de la organización social y de la cultura cívica que le sirve de referente en todos los comportamientos del entorno. Esta nueva forma de “capital”, complementa los tradicionales conceptos de capital físico y humano que la economía ha vinculado a las condiciones de producción futura, se refiere a la “confianza social” favorecedora de la cooperación en post del beneficio común.

Así, si la definición de la responsabilidad social empresarial sigue siendo un debate abierto y en constante cambio que consiste en ver la posición de las empresas desde la interpretación de los distintos actores sociales y que, por tanto, dependerá de la manera en que se relacione con su entorno; la responsabilidad social corporativa “pública” pasará por entender el control de su gestión como un elemento de garantía de que todas sus actuaciones responden a los criterios de pertinencia y coherencia y que se vinculan al grado de cumplimiento de la estrategia, el diagnóstico, la coordinación y el seguimiento junto a la valoración y alcance de los logros de intervención.

Al igual que en el sector privado se está pasando de una economía de los accionistas a una economía de los grupos de interés<sup>1</sup> el sector público tiene que pasar de actuar “para” los ciudadanos a actuar “con” los ciudadanos; es decir, una gobernanza diferente.

Se trata de poner en valor y posicionarse ante tal consideración como fuente de ventajas competitivas –no olvidemos que nuestra reflexión inicial parte de la exigida y exigible “complicidad público-privada” como elemento de competitividad– que supone una innovación basada en el compromiso

con la sociedad, en aras de incorporar a lo público las mejores prácticas privadas. Así, deberíamos contemplar un nuevo modelo de gestión; y, consecuentemente, caracterizarlo dotándolo del instrumental necesario.

En efecto,

1. Desde el punto de vista de la gestión, debe dar respuesta a las nuevas demandas sociales con un área específica de gestión que se integra en la misión y valores de la actuación. Es decir, el reconocimiento explícito, orgánico y funcional, de la dimensión social asociada a la actuación de toda institución pública. Con ello, se convierte en un indicador que –más allá de los resultados cuánticos– recoge el valor social y el éxito corporativo.
2. En cuanto a la caracterización debe reflejar una actitud “proactiva”, traducida en políticas concretas desde la propia corporación pública, su organización y su entorno. Para ello, hay que crear las herramientas de información y evaluación, las iniciativas deben hacerse extensibles a todos los niveles y ámbitos de gestión y diferenciarla explícitamente de la acción social.
3. Respecto al instrumental para ponerla en práctica, se da una ruptura evidente respecto al bloque tradicional ligado a lo estrictamente jurídico-laboral; así, desde los instrumentos particulares, podemos observar tres ejes de intervención fundamentales: integración<sup>2</sup>, información y acreditación de la gestión<sup>3</sup>.

Es aquí donde el proceso de modernización de las Administraciones Públicas en general y de las empresas públicas, en particular; alcanza su verdadera razón de ser al vincular las prácticas de *evaluación de políticas públicas*<sup>4</sup> que posibilite su análisis desde el grado de cumplimiento de los objetivos en relación con los problemas a resolver con las restricciones de mantener una actuación socialmente equitativa,

<sup>1</sup> La empresa no rinde cuentas exclusivamente a sus accionistas o responsables políticos, sino que toma decisiones teniendo en cuenta a todos los actores sociales con interés legítimo en su actuación.

<sup>2</sup> Determinando las partes interesadas y establecimiento de los cauces de diálogo, elaboración de un código de conducta corporativo donde se pueden recoger desde la declaración generalista de principio hasta los detalles de los compromisos de cumplimiento e incluso los exigibles a terceros: usuarios, contratistas, proveedores, concesionarios...

<sup>3</sup> Sometiéndose a un proceso de evaluación externo, por agentes independientes, con el objeto de obtener garantía de que las actuaciones se adaptan a la estrategia.

<sup>4</sup> Ampliamente desarrolladas y contrastadas en las Administraciones de los países más desarrollados del mundo.

medioambientalmente sostenible y presupuestariamente viable.

La evaluación como “cultura”, como una forma de entender la práctica administrativa y la gestión de “lo público”<sup>5</sup> exige: verificar la utilización correcta de los recursos, racionalizar la toma de decisiones, formar a los responsables de la actuación, generar información y reformar las prácticas técnico/administrativas y/o sociales.

En efecto, la evaluación de políticas públicas respondiendo a los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad, legitimidad, transparencia y flexibilidad contrasta y verifica el nivel alcanzado y, consecuentemente, el grado de cumplimiento del objetivo de ambos que es lograr la mayor calidad en la gestión pública.

Aún más, las técnicas y el “saber hacer” instalado en la práctica evaluadora de la moderna Administración, por su carácter pluralista y participativo, avanzan áreas de consenso y compromiso social para que las distintas opciones corporativas del moderno sector público encuentren espacios de desarrollo socialmente responsables... y que se puedan verificar.

En este sentido resulta de especial consideración que los resultados económicos ya no son el único indicador de “valor” de la empresa; pues, cada vez es más necesario rendir cuentas, evaluar...<sup>6</sup> y, con ello, el fin último no es otro que asegurar la legitimidad social de las empresas contribuyendo voluntariamente a los objetivos que el conjunto de la sociedad considera beneficiosos y deseables para el desarrollo común; así, en el siglo XXI, sin legitimidad social no hay ninguna actividad, ni pública ni privada, que logre niveles de adhesión y confianza capaces de garantizar su función.

Aún más, en el caso que nos ocupa, el agua<sup>7</sup> como “elemento” a gestionar exige no eludir el secular debate “público-privado”. Partiendo de que es una cuestión siempre planteada con maniqueos aprio-

rismos en la doble dirección; entendemos que el centro de la reflexión debe ser la “eficiencia social” y esta es un intangible, que puede ser estimada pero no cuantificada. Con todo y ello, se debe tener muy presente que sabemos lo que cuesta, pero no lo que vale; por tanto, conveniendo que “resulta de necios confundir valor y precio”, nosotros apoyamos la iniciativa ciudadana europea<sup>8</sup> los operadores de agua deben ser instituciones públicas. En definitiva, la adopción de una estrategia de “gestión del ciclo integral del agua” basada en: garantizar el derecho universal al recurso, contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible, alineada con los principios de la gobernanza del agua de la OCDE y en coherencia con el llamado Pacto Verde Europeo, en un marco socio-político y económico asentado en los principios de solidaridad y adaptado a la exigible digitalización; tiene como objetivo implícito consustancial la mejora de los denominados “valores intangibles” de la empresa, conscientes como hemos señalado que, cada vez en mayor medida, el valor económico de los intangibles supera al del capital físico de las empresas.

La gestión del agua es una de las áreas de la gestión pública que plantea mayores exigencias desde el punto de vista conceptual o de diseño; que sólo pueden ser abordadas con un enfoque integral de la estrategia.

De tal forma que incorpore no sólo objetivos hídricos de carácter físico-técnicos; sino también, objetivos ambientales, sociales y económicos, los diversos usos del agua y las diferentes perspectivas de los distintos actores involucrados en la gestión del recurso.

Por tanto, a la hora de abordar la evaluación conceptual de la gestión metropolitana del agua son múltiples las áreas que deben ser abordadas: de una parte, aquellas de carácter general: dimensión política-social que implica como derecho humano, escasez (física y económica), emergencia climática, calidad y garantía de abastecimiento, recuperación de costes...; de otra, las derivadas del nivel local:

---

<sup>5</sup> En un momento caracterizado por la modernización de las administraciones, la toma de conciencia por parte de la sociedad de su derecho a conocer en qué se gasta su dinero y qué mejoras se derivan de dicho gasto y la descentralización política-administrativa...

<sup>6</sup> Cómo se obtienen, o no, los resultados, si se ha contribuido o no a mejorar la sociedad y el territorio en los que la empresa surge y se desarrolla.

<sup>7</sup> El “oro azul”, calificado por primera vez como un bien económico en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Agua y el Medio Ambiente, celebrada en Dublín en 1992.

<sup>8</sup> Con cerca de dos millones de firmantes defendiendo que es un bien público esencial y no de carácter comercial.

proximidad<sup>9</sup>, territorialización<sup>10</sup>, participación<sup>11</sup>, sostenibilidad ambiental e integración de la gestión municipal del agua en la sociedad del conocimiento.

Como se puede observar, tengan o no su origen en un ámbito puramente local, la mayoría de las citadas áreas rebasan las cuestiones meramente técnicas e incorporan multitud de aspectos urbanísticos, territoriales, sociales, económicos y ambientales que genera una realidad cada vez más compleja, que a su vez requiere de soluciones más innovadoras.

Desde las Ciencias Sociales, con el instrumental de la Ciencia Política y de las Ciencias Económicas, disponemos de una herramienta que “abriendo el objetivo”, sin el corsé de la cuántica estandarizada, puede contribuir a dar respuestas desde la óptica de la exigible necesidad de fortalecer la calidad de la democracia; verdadero “nexo” de preocupación en todos los análisis de la gestión pública.

En efecto, la evaluación de políticas públicas incorporada desde el primer momento a la planificación examina de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones reticulares entre las actividades programadas, objetivos y fines, la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política, así como el grado de aceptación y capacidad de los decidores políticos, gestores y

técnicos. Así, permite satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos agentes participan en el proceso socioeconómico: de forma genérica, informa a la sociedad en su conjunto, como destinataria última de las actuaciones; y, de forma específica, al poder ejecutivo de las Administraciones Públicas.

La síntesis conclusiva de lo expuesto pretende responder a la hipótesis que da título al análisis: la implementación de la “cultura” de la evaluación en la gestión de la empresa pública, es garantía de calidad democrática; siempre que se la considere como la “otra cara” de la planificación estratégica conformando una misma “moneda”: la gestión del ciclo integral del agua, en el contexto de una unión europea y en el seno de una economía moderna y avanzada del siglo XXI.

Todo ello, a efectos tanto funcionales como instrumentales, requiere: interpretarla como una oportunidad para la creatividad innovadora en la gestión participativa del agua; visualizarla como un elemento estratégico transversal que afecta a la gestión y concepción de los fines empresariales; y, en fin, su asunción “interna” mediante mecanismos y procesos que favorezcan la generación y conservación de la integridad patrimonial de la empresa pública.

---

<sup>9</sup> La interacción de los individuos con la gestión del agua es directa; en efecto, ejercitan sus derechos como “ciudadanos”, y no como simples “clientes”.

<sup>10</sup> El territorio, entendido no sólo como un espacio físico, sino como un espacio socialmente organizado. La gestión local del agua contribuye a la articulación de un determinado modelo de equilibrios territoriales y productivos; que, a su vez, generan un determinado nivel de equilibrio social.

<sup>11</sup> El medio urbano resulta idóneo y obligado para la implantación de procesos participativos que deben reflejar las demandas reales de los ciudadanos y, por tanto, la participación de los actores locales resulta imprescindible para el éxito de la gestión del agua.

## Referencias bibliográficas

- Abate, Bernard (2000), *La nouvelle gestion publique*, Collection Systemès, París: L.G.D.J.
- Brugué, Q (2011). Recuperar la política desde la deliberación. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones*, 7, 157-174.
- OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP. Ospina, S. (2006, noviembre). Informe de conclusiones del área temática: Planificación, presupuestación y evaluación por resultados. Ponencia presentada en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala. 55
- Osuna, J.L. (2001). *Guía para la Evaluación de las Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Osuna, J.L. (2008). El nuevo papel del Estado: la evaluación como exigencia de la planificación. *Temas para el debate*, 159, 68-70.
- Román, C. (2006). Otro Estado. *Revista E-valoración*, 1, 4-5.
- Subirats, J. (2011). Otra sociedad ¿Otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común. *Barcelona: Icaria*.
- Villoria, M. (2011). Ética en el Sector público: Una reflexión desde la Ética aplicada. *Encuentros multidisciplinares*, 13 (39), 19-28.