

CONAMA 2020

CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Evaluación participativa de políticas públicas en el marco de la gobernanza del agua



Autor Principal: Dolores Parra Fresno (EMASESA)

Otros autores: Juan Francisco Casero Cepeda (Universidad de Sevilla).

ÍNDICE

1. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA DEL AGUA.....	3
1.1. RESUMEN.....	3
1.2. LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA COMO CLAVE DE ACCIÓN.....	4
2. UNA NUEVA GOBERNANZA DEL AGUA.....	5
2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN EN EMASESA.....	6
2.2. FINES ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN EN EMASESA.....	7
2.3. TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN PARA LA MEJORA DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA.....	8
2.4. PRINCIPIOS.....	9
2.5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	10
3. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA.....	12
4. ESTUDIO DE CASO: EL OBSERVATORIO DEL AGUA EMASESA.....	14
4.1. PRINCIPALES DATOS EN TORNO AL OBSERVATORIO.....	18
5. BIBLIOGRAFIA.....	20

1. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA DEL AGUA.

1.1. RESUMEN.

Con el objeto de impulsar la cultura de la evaluación de políticas públicas es crucial la asunción de compromisos por parte de EMASESA en esta materia. Como instrumento de utilidad para el Plan Estratégico de la empresa, los compromisos en materia de evaluación pasan por la inclusión de la **racionalidad**, como consideración de los factores de diagnóstico que dan sentido a la intervención; la **coherencia**, como examen de la lógica del diseño de las actuaciones ejecutadas por EMASESA; la **realización**, en virtud de la información registral disponible, desde una vertiente descriptiva, tanto física como financiera; los **resultados**, como efectos directos inmediatos, la calidad y el rendimiento conseguido por las actuaciones implementadas; y los **impactos**, esperados o no, que pudieran estar produciéndose como consecuencia de la aplicación de las estrategias establecidas.

La evaluación permite a los responsables de las actuaciones en materia de gestión pública del agua incorporar las lecciones de la experiencia en su quehacer diario, contribuyendo de este modo a mejorar la elaboración de estrategias. Así, siguiendo a Osuna (2007) las conclusiones y recomendaciones de la evaluación sirven de base para planificaciones futuras.

La evaluación debe incorporarse, por tanto, desde el primer momento de la planificación, tratando de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las acciones programadas, objetivos y fines; y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las actuaciones.

En definitiva, el objetivo último del compromiso para con la **evaluación de la gestión pública** sostenible del agua implementada por EMASESA es **proporcionar las herramientas** necesarias para **reformar la gestión pública hacia formas más eficaces y eficientes** en una sociedad democrática que exige **transparencia en la gestión de un recurso público** tan importante como es el agua. La evaluación debe **superar cualquier visión que la aproxime a cuestiones relacionadas con la vigilancia, premios o castigos**.

Con todo ello se requiere disponer de herramientas metodológicas que hagan posible introducir pautas técnicas y procedimentales para la evaluación y el seguimiento (Villoria, 2011) y, por consiguiente, la medición y la valoración, así como el aprendizaje compartido de experiencias obtenidas a través de las realizaciones, los resultados y los impactos que se deriven de la gestión pública sostenible del agua.

1.2. LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA COMO CLAVE DE ACCIÓN.

La evaluación es una herramienta clave para la mejora continua de las actuaciones públicas, en tanto facilita la adopción de estrategias con orientación a resultados e impactos, la detección de buenas prácticas y la optimización de los procesos de toma de decisiones (Osuna, 2007). De este modo la evaluación supone una ventana de oportunidad para empresas públicas gestoras del ciclo integral del agua, dado que gracias a la evaluación estas cuentan con estrategias más eficaces, eficientes y transparentes, más legitimadas y abiertas a la ciudadanía.

En la actualidad, como apunta Garde (2006), la evaluación es un instrumento esencial para las administraciones públicas más desarrolladas del mundo y para los principales organismos internacionales, que cuentan con sistemas de evaluación muy consolidados.

EMASESA, gracias entre otros proyectos e iniciativas a la puesta en marcha del **Observatorio del Agua**¹, pone de manifiesto su compromiso con la evaluación participativa, en un momento en el que la ciudadanía es cada vez más exigente y está mejor preparada, siendo imprescindible conformar un nuevo papel de lo público, hacia modelos más inclusivos, especialmente en el ámbito local. La evaluación de políticas públicas debe:

- Prestar atención a las distintas fases del ciclo de vida de las políticas públicas.



Figura 1. Ciclo de vida de políticas públicas. (AEVAL, 2015)

¹ <https://www.emasesa.com/conocenos/observatorio-del-agua/>

- Estar basada en procedimientos sistemáticos, rigurosos y transparentes (en cuanto a métodos y técnicas de investigación) para triangular la información y permitir emitir juicios sobre criterios de valor.
- Conceder un espacio relevante a la participación de los actores. Sin protagonismo social, es difícil que las evaluaciones logren transformar las intervenciones.
- Utilizarse como instrumento de aprendizaje y facilitar las funciones de transparencia y control.

Gracias a la implantación de sistemas de evaluación participativa, la sociedad adquiere un mayor protagonismo y las empresas públicas como EMASESA, se dotan de una herramienta clave no sólo para legitimar y transparentar, sino esencialmente para mejorar sus actuaciones y fortalecer sus procesos de toma de decisiones (Bustelo, 2004).

En el mundo actual la única constante es el cambio y este mundo cambiante requiere que las empresas públicas tengan la capacidad de incorporar nuevas formas de acción y atender los nuevos desafíos de manera más ágil y eficaz, mediante una nueva gobernanza basada en la evaluación participativa que integre a una sociedad cada vez más plural, preparada y exigente. Más aún en un momento tan difícil y complejo marcado por los terribles efectos de la pandemia de COVID-19.

El desarrollo de sistemas de evaluación ya no es una opción sino un derecho al que se debe dar respuesta. Ante un problema no hay una única opción, sino varias soluciones, lo que requiere la participación de múltiples actores.

La dificultad radica en la asunción de compromisos, tanto con las personas externas como con las personas de la propia organización, en tanto implica la necesidad de un retorno. Consensuar y abrirse a la sociedad no es ceder, sino alcanzar acuerdos que permitan mejorar.

Frente a las discusiones y los debates se trata de dialogar para encontrar posiciones comunes, que fortalezcan los procesos de toma de decisiones y logren una mejora continua del diseño, gestión y ejecución de las iniciativas públicas.

Precisamente la evaluación de las políticas públicas tiene como función principal aportar esa racionalidad y coherencia en las intervenciones públicas en términos de, como apunta Ballart (1997), eficacia y eficiencia, de modo que los actuales requerimientos de la sociedad civil tienen una clara vía de respuesta a través de la evaluación.

2. UNA NUEVA GOBERNANZA DEL AGUA.

Para el establecimiento de la evaluación en una empresa pública como EMASESA se consideran, siguiendo a la OCDE, dos premisas básicas:

- La evaluación como proceso social que implica la interacción entre individuos, organizaciones, métodos y prácticas.
- Y la evaluación como proceso integral que abarca todas las etapas del diseño, ejecución y valoración de todas las actividades desarrolladas.

Por todo ello, son necesarios esquemas de seguimiento y evaluación que sean:

- Flexibles y capaces de adaptarse en función del contexto social e institucional en el que se produce la actividad que va a ser evaluada.
- Sistemáticos y ajustados a los elementos del proceso para el diseño y ejecución de las actuaciones, acordes con unos principios y criterios coherentes, y aplicables antes, durante y después de la realización de las actividades programadas.

2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN EN EMASESA.

De acuerdo con este enfoque el establecimiento de las bases conceptuales y metodológicas para la implantación de la evaluación en una empresa pública en materia de agua como es EMASESA se debe caracterizar por:

- Una **aproximación territorial**. El territorio más allá de su concepción como espacio físico, también como espacio organizado socialmente, por lo que hay que considerar las actividades, las instituciones y la población que lo habita y que se desempeña en él, siendo el agua un recurso imprescindible.
- Una **concepción integral**. La evaluación, con independencia del momento temporal en el que se realice, como herramienta que contempla todas las etapas del diseño de las políticas públicas orientadas a la mejora del ciclo integral del agua.
- La **coordinación de actores**. El sistema como vía para fomentar las relaciones institucionales y puesta en común de la información relevante para lograr una coordinación más estable ante los retos y desafíos que el cambio climático y otros muchos factores están generando.
- **Participación social**. La evaluación como proceso de diálogo y negociación que promueve la participación activa en el ámbito local de los agentes implicados en el diseño, gestión y valoración de las políticas en materia de agua, así como a sus grupos de interés.
- Una **orientación analítica, formativa y conclusiva**. La evaluación para la vinculación de los aspectos de gestión, realización y resultados, revelando las relaciones causales e interrelaciones, calificando la eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas.
- Una **estrategia basada en la utilización de los resultados**. La evaluación como canal de información útil a todas las personas que participan en los programas, proyectos y servicios de abastecimiento y saneamiento y, fundamentalmente, a sus personas, empresas y entidades destinatarias.

Con todo ello, la evaluación, en un marco estratégico de nueva gobernanza debe caminar hacia una democracia verdaderamente participativa y deliberativa, como señala Brugué (2011). Así se convierte en una herramienta que no sólo persigue verificar y enjuiciar el logro de resultados por parte de empresas públicas del sector, como EMASESA, sino también explorar

los factores que contribuyen a alcanzarlos, a fin de facilitar la replicación y fortalecimiento de las intervenciones exitosas.

2.2. FINES ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN EN EMASESA.

Asimismo, la evaluación se enfoca hacia la identificación de elementos de mejora y la corrección de dificultades que pueden venir derivadas tanto de la propia lógica de planificación, relacionadas con la conceptualización y diseño de las iniciativas y servicios públicos en el ámbito del ciclo integral del agua, como de su propia aplicación o gestión. En consecuencia, la evaluación va mucho más allá de explorar el número de actuaciones implementadas o presupuestos ejecutados por parte de EMASESA. La evaluación:

- Aumenta la calidad de la planificación.
- Permite el aprendizaje continuo y participación de los distintos grupos de interés.
- Impulsa la rendición de cuentas.
- Fomenta la incorporación de buenas prácticas en el quehacer diario, contribuyendo de este modo a mejorar la elaboración de estrategias.
- Y facilita la comunicación, la información y la transparencia en torno a la realización y los resultados alcanzados.

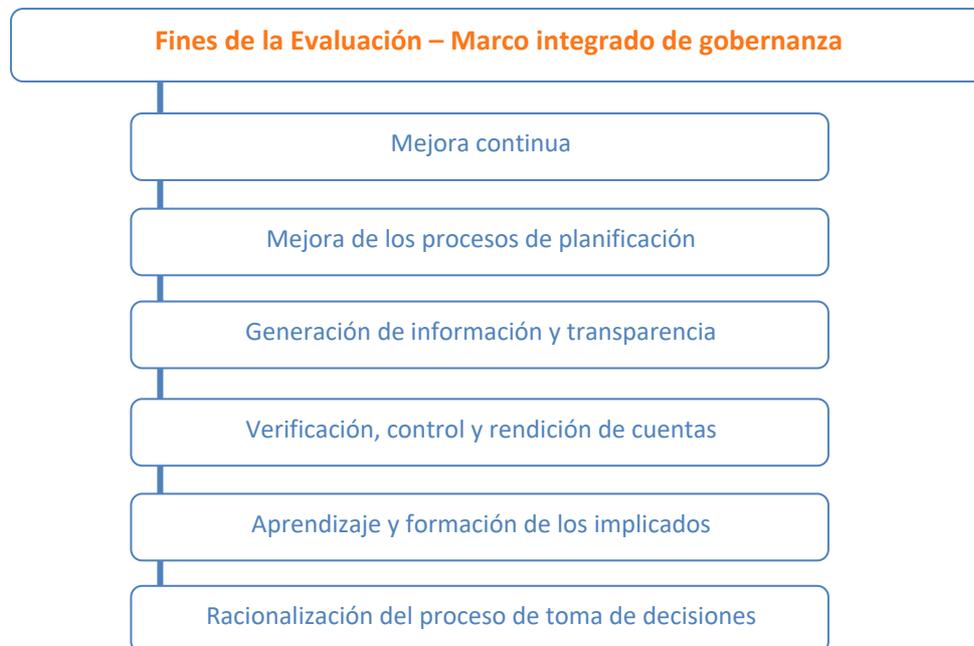


Figura 2. Fines de la Evaluación. (Elaboración propia)

Estos aspectos adquieren su verdadera trascendencia cuando motivación, funciones y utilidad se convierten en los determinantes de la evaluación. Así, se establece una **cadena lógica** de razonamiento que partiendo del “¿por qué?” y el “¿para qué?” lleva al “qué”, al “quién”, “cuándo”, “cómo”, “dónde”; lo que conduce a considerar el seguimiento y la evaluación como cultura y como nueva forma de entender la gestión del ciclo integral del agua.

De esta manera la evaluación es un instrumento de utilidad (Osuna, 2007), como:

- Vía de control.
- Forma de mejora de los procesos de toma de decisiones.
- Medio para la generación de información clave, de manera puntual y ágil.
- Canal para una mejora continua de las iniciativas implementadas por EMASESA.

2.3. TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN PARA LA MEJORA DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA.

Dado el carácter integral del sistema que se propone, la perspectiva de este se enfoca, en relación con el **contenido de las evaluaciones** a realizar, hacia la:

- **Evaluación de evaluabilidad**, como primer tipo de evaluación a poner en marcha, que permite identificar la situación de partida de EMASESA en materia de calidad de la planificación, disponibilidad de información y capacidad para diseñar, gestionar y realizar evaluaciones.
- **Evaluación de diseño**, tratando de analizar la racionalidad y la coherencia de las actuaciones de la empresa, para verificar la calidad y realidad de los diagnósticos realizados, constatar la calidad de los objetivos, analizar su correspondencia con los problemas y la población objetivo; así como examinar la lógica de los modelos de intervención diseñados.
- **Evaluación de implementación**, con el fin de analizar la manera en que se están gestionando las operaciones con el objeto de valorar las intervenciones de los programas, su administración, componentes y funciones, así como la participación de los diferentes agentes o actores.
- **Evaluación de resultados**, para analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos; y examinar a qué coste se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y financieros.
- **Evaluación de impactos**, para valorar los efectos más generales y menos inmediatos de los programas y servicios implementados por EMASESA. Es un análisis complejo, pues debe indagar en las relaciones de causalidad entre la intervención y los cambios habidos (efecto neto), deslindándolos de los efectos producidos por intervenciones distintas a las evaluadas o por la propia evolución del contexto.

2.4. Principios.

La evaluación se sitúa como instrumento indispensable para lograr la calidad máxima en la gestión pública del ciclo integral del agua por parte de EMASESA, mediante la aplicación efectiva de los principios de evaluación, como son:

- **Principio de eficacia.** Las actuaciones ejecutadas deben ser evaluadas en función de su capacidad para contribuir a los objetivos estratégicos propuestos.
- **Principio de eficiencia.** Las iniciativas implementadas por EMASESA deben alcanzar sus objetivos mediante el uso de un volumen óptimo y proporcionado de recursos. La evaluación de las actuaciones contribuye a valorar la eficiencia de estas, en tanto permite determinar el coste de oportunidad de las medidas adoptadas.
- **Principio de racionalidad y coherencia.** La evaluación permite introducir mayor racionalidad en la toma de decisiones mediante la puesta a disposición de información objetiva e imparcial sobre la coherencia, el funcionamiento y los resultados de las actuaciones, con la que poder tomar mejores decisiones. La evaluación debe incorporarse desde el primer momento de la planificación de las actuaciones, examinando, de modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las actuaciones.
- **Principio de transparencia.** El proceso de decisión política debe ser transparente. Por ello, la evaluación debe garantizar que todas las personas interesadas conozcan los principios y procedimientos básicos aplicados, así como los resultados del proceso de evaluación. La evaluación contribuye a la transparencia mediante la implicación activa de los agentes afectados; la disposición de información, cuantitativa y cualitativa, puntual y detallada, sobre el contexto y las intervenciones; y el uso de una base técnica y rigurosa para adoptar decisiones y diseñar programas, medidas e instrumentos útiles.
- **Principio de flexibilidad.** La intervención pública debe amoldarse constantemente a un entorno cambiante para lograr así sus objetivos. La evaluación permite corregir, durante la ejecución de las actuaciones, los procesos ineficaces o ineficientes antes de que provoquen un daño irremediable al éxito final de las intervenciones. Además, los procedimientos que se establecen para llevar a cabo la evaluación deben ser simples, precisos, ágiles y flexibles, de forma que no supongan una carga excesiva sobre la gestión, los equipos evaluados y los equipos evaluadores; y puedan amoldarse a las necesidades específicas de cada uno de ellos.
- **Principio de legitimidad.** Garantizar la legitimidad de la intervención de EMASESA al proporcionar los instrumentos necesarios para demostrar que las actuaciones implementadas son oportunas y necesarias para hacer frente a los problemas existentes a nivel local y que, sin ella, los cambios detectados no se hubieran producido.

2.5. Criterios de evaluación

En el ámbito de la evaluación de cualquier intervención, en nuestra organización, es igual de importante poner en marcha una evaluación como identificar y definir bien los criterios de valor.

Para identificar los criterios es necesario comprender mejor la intervención a través del estudio de la descripción de los elementos que conforman la teoría o lógica en la que está basada.

La **teoría del programa o del cambio**² constituye el fundamento teórico de cualquier intervención. Se utiliza para comprender las cadenas o secuencias causales que provocan unos resultados. Es decir, permite conocer a través de la lógica cómo y por qué las actividades de una intervención (plan o programa) van a dar lugar a los cambios deseados o esperados.

Teoría del cambio de las intervenciones públicas

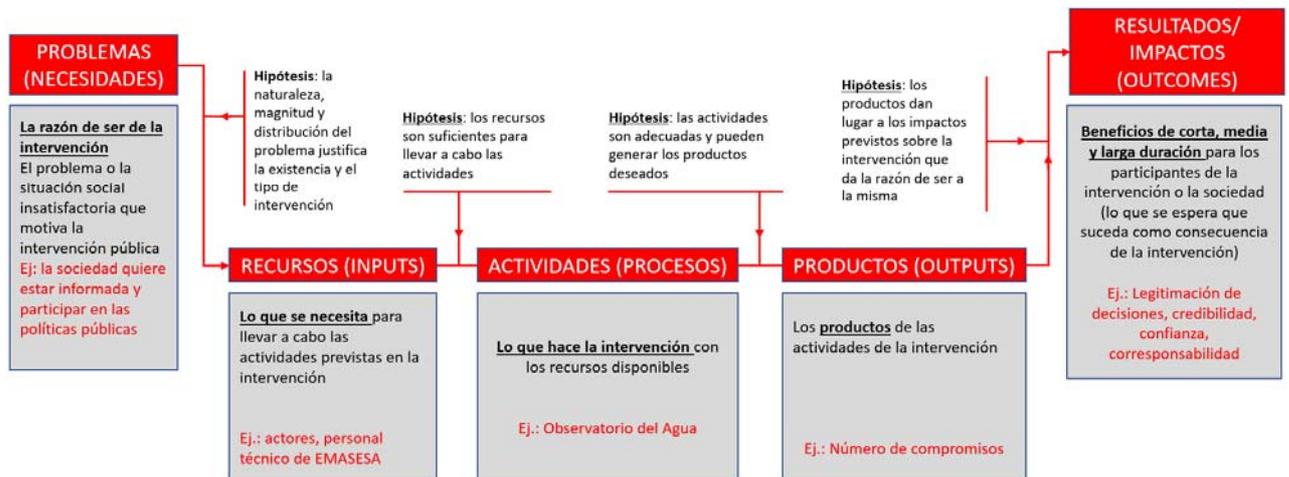


Figura 3. Teoría del cambio. (Elaboración propia)

Es una metodología que se lleva a cabo, generalmente, en la evaluación del diseño de la intervención, aunque también puede utilizarse en una fase intermedia o ex post. No siempre los objetivos están bien meditados ni tampoco la forma en que se van a conseguir. No siempre se adecúan a los problemas y al contexto concreto que puede ser emergente, incierto o cambiante. Por ello, utilizar dicha herramienta va a permitir construir o reconstruir la lógica de la intervención a evaluar.

² https://www.betterevaluation.org/en/rainbow_framework/define/develop_programme_theory

Evaluar a través de criterios implica realizar una labor de extracción de necesidades informativas para cumplir los requerimientos que cada actor tiene respecto a la evaluación.

Las políticas del sector del agua abarcan diferentes temáticas y este hecho significa que se pueden acudir a diferentes criterios de evaluación, en función de lo que queramos saber y del momento de la evaluación.

A nivel internacional, los criterios más aceptados son los del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, los cuales han sido revisados recientemente para su adecuación a la Agenda 2030 y los ODS. Por ello, pueden ser una referencia para EMASESA, dado su compromiso con la **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

Cuadro 1. Criterios adoptados por el CAD de la OCDE adaptados a Agenda 2030 y los ODS.

Criterio	Descripción
Pertinencia	¿LA INTERVENCIÓN ESTÁ HACIENDO LO ADECUADO? El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios ⁵ , de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias.
Coherencia	¿EN QUÉ MEDIDA ES COMPATIBLE LA INTERVENCIÓN? La compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución.
Eficacia	¿LA INTERVENCIÓN ESTÁ LOGRANDO SUS OBJETIVOS? El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.
Eficiencia	¿LOS RESULTADOS OBTENIDOS SON PROPORCIONALES A LOS RECURSOS INVERTIDOS? Análisis de los resultados obtenidos con relación a los recursos invertidos
Impacto	LA INTERVENCIÓN, ¿CÓMO CAMBIA LA SITUACIÓN? El grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos —positivos o negativos, previstos o no previstos— en el nivel más alto.
Sostenibilidad	¿SERÁN DURADEROS LOS BENEFICIOS? El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.

Fuente: OCDE

En segundo lugar, existen otros criterios que son claves para la evaluación de la actividad de EMASESA:

Cuadro 2. Criterios adoptados por EMASESA.

Criterio	Descripción
Inclusión social	Medida en que la actuación llega a los colectivos más vulnerables.
Igualdad de género	En qué medida la intervención pública evaluada contribuye a reducir las brechas entre mujeres y hombres existentes en el ámbito de actuación.
Preservación del medio ambiente	Medición del grado en el que la intervención vela por la protección del medio ambiente.
Innovación	Aportación de soluciones nuevas y posibilidad de ser aplicado en otros ámbitos.

Fuente: Elaboración propia

3. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA.

Asimismo, a fin de impulsar en mayor medida la cultura de la evaluación como herramienta clave para la mejora continua, tanto dentro como fuera de la empresa, es crucial profundizar en la asunción de compromisos en esta materia.

Como instrumento de utilidad para los procesos de planificación en EMASESA, los compromisos en materia de evaluación en este ámbito pasan por la inclusión de la racionalidad, como consideración de los factores de diagnóstico que dan sentido a las intervenciones; la coherencia, como examen de la lógica del diseño de las actuaciones ejecutadas; la realización, en virtud de la información registral disponible, desde una vertiente descriptiva, tanto física como financiera; los resultados, como efectos directos inmediatos; la calidad y el rendimiento conseguido por las acciones públicas; y los impactos, esperados o no, que pudieran estar produciéndose.

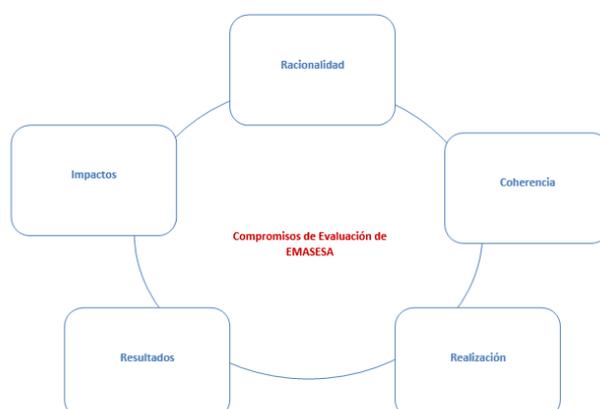


Figura 4. Compromisos de evaluación de EMASESA. (Elaboración propia)

Asimismo, como señalan Bustelo y Garde, frente al esquema tradicional lineal que considera la evaluación como la última fase del proceso de planificación de las políticas, centrada exclusivamente en la valoración de los resultados, la perspectiva holística e integradora la incluye en todas sus etapas: desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la de ejecución y puesta en marcha de las actuaciones y sus instrumentos, con independencia del momento en que la evaluación se realice.

La evaluación permite a los responsables de las actuaciones de la empresa incorporar las lecciones de la experiencia en su quehacer diario (Unicef, 2008), contribuyendo de este modo a mejorar la elaboración de estrategias. Así las conclusiones y recomendaciones de la evaluación sirven de base para planificaciones futuras en materia de agua.

La evaluación debe incorporarse, por tanto, desde el primer momento de la planificación, tratando de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las acciones programadas, objetivos y fines; y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las actuaciones.

Para que la formulación de las estrategias sea coherente es necesario que previamente se haya realizado un diagnóstico riguroso de los problemas, necesidades y retos que se pretenden acometer y de aquellas variables exógenas que conforman el contexto en el que se desarrollan las actuaciones ejecutadas por EMASESA. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a lograrlos. En definitiva, realizar diagnósticos rigurosos, así como de aquellos elementos que condicionan la puesta en marcha de las intervenciones, se convierte en una exigencia ineludible para garantizar, al menos a priori, el éxito de las mismas.

Adicionalmente, cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, relaciones incongruentes entre problemas y sus causas, entre objetivos y medios, etc.), más difícil se hace su evaluación. Esto es así porque en la evaluación la lógica de “arriba-abajo”, que guía la tarea de planificación y programación (desde el problema principal al establecimiento de sus causas más indirectas) se invierte, transformándose en una lógica de “abajo-arriba”, remontando desde las acciones concretas a los objetivos específicos y generales que se persiguen con las intervenciones públicas. Sin embargo, estos diagnósticos no son siempre adecuados y los problemas se plantean, en ocasiones, de manera discursiva, a modo de declaraciones de intenciones, dificultando el establecimiento de las hipótesis causales sobre las que se basa la estrategia y la formulación de metas y objetivos concretos y medibles, alejados de la mera expresión de buenos deseos.

Por otra parte, cabe destacar la importancia del seguimiento en este ámbito, que radica no sólo en los datos que suministra, sino, lo que es más relevante, en la información que aporta a la gestión pública sobre lo que se está realizando y la posibilidad de detectar desviaciones en lo realizado respecto a lo previsto. Ello facilita la toma de decisiones sobre la necesidad de revisar las intervenciones tomadas por la empresa y posibilita la introducción de medidas correctoras.

En todo caso no sólo es necesario que se acometan evaluaciones, con orientaciones a largo plazo lo suficientemente flexibles como para adaptar las metas y objetivos al contexto cambiante, sino que se evalúen sus repercusiones buscando una mayor utilización de los resultados. Para ello resulta imprescindible motivar e implicar a las personas interesadas en la evaluación, centrando el análisis en las necesidades de información más relevantes; y en los

procesos de gestión y organización internos. Para todo ello la evaluación y el seguimiento deben estar integrados en la gestión diaria de EMASESA. No se debe olvidar que el objetivo último de la evaluación es servir al personal gestor como instrumento para la mejora de las actuaciones públicas en materia de agua, de modo que debe garantizarse que los resultados de las evaluaciones sean accesibles, útiles y utilizables.

Con todo ello se requiere disponer de herramientas metodológicas que hagan posible introducir pautas técnicas y procedimentales para la evaluación y el seguimiento y, por consiguiente, la medición y la valoración, así como el aprendizaje compartido de experiencias obtenidas a través de las realizaciones, los resultados y los impactos en este ámbito local.

Evaluación y seguimiento constituyen dos procesos muy ligados entre sí y cuya consideración conjunta permite generar múltiples sinergias y economías de escala para una gestión pública del ciclo integral del agua más eficaz y eficiente. Así, la evaluación adquiere relevancia por su capacidad para generar dinámicas de retroalimentación en los procesos de diseño y elaboración de actuaciones, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras.

4. ESTUDIO DE CASO: EL OBSERVATORIO DEL AGUA EMASESA.

En el marco de esta nueva gobernanza que se ha descrito desde un punto de vista más conceptual y teórico, EMASESA ha trasladado a la práctica su compromiso con la participación ciudadana activa a través del Observatorio del Agua EMASESA, que se conforma, así como el **espacio central de participación de la empresa**, en el marco de un nuevo modelo de acción más abierto y cercano a las personas y a los grupos de interés. Un espacio para la reflexión, el aprendizaje y la generación de ideas.



Figura 5. Observatorio del Agua EMASESA. (Elaboración propia)

El Observatorio persigue unos objetivos muy ambiciosos, que pasan esencialmente por lograr una gestión pública del ciclo integral del agua más participativa, colaborativa, transparente y

corresponsable, otorgando el protagonismo a la sociedad. Así la sociedad y nuestros grupos de interés son partícipes en todo momento de nuestra estrategia, pueden opinar sobre ella y proporcionar a nuestros órganos de Gobierno una valiosa información sobre la sensibilidad, necesidades e intereses de la sociedad, y así fortalecer la legitimidad de la toma de decisiones.

Frente a otros modelos de participación, orientados a reflexiones generales y/o teóricas, el Observatorio del Agua EMASESA se vincula directamente con la estrategia político-funcional de la empresa, con un enfoque propositivo.

Es así como los objetivos del Observatorio, además de su orientación a la mejora continua en general, se dirigen de manera singular a la mejora de las estrategias desarrolladas. Y la identificación de participantes, además de por su relevancia en torno a la gestión del agua en su conjunto, se consideran en función de su involucración e intereses en cada ámbito específico de los planes, programas y proyectos de la empresa.

En particular los principales fines del Observatorio son:

- Orientar y legitimar los procesos de toma de decisiones en la empresa.
- Facilitar espacios de negociación entre la empresa y sus grupos de interés sobre temas relevantes del ciclo integral del agua.
- Impulsar la corresponsabilidad y la colaboración, facilitando consensos y procesos inclusivos.
- Y promover la cultura de la participación activa como nueva forma de acción para la mejora continua.

Para ello, entre las claves del Observatorio se encuentran:

- Su **carácter participante**. El Observatorio aplica un modelo asesor; que, lógicamente, aún sin ser vinculante en la gestión va más allá de un espacio meramente consultivo.
- Su **carácter integrador**, con participantes tanto internos como externos a la organización, lo que permite integrar en un mismo espacio perspectivas muy diversas.
- Su carácter flexible, con participantes fijos y puntuales, en base al perfil de los mismos y en función del objeto del espacio de participación en cuestión.
- Su **estructura horizontal y abierta**, favoreciendo que la opinión de cualquier participante, con independencia de su posición, tenga el mismo valor.
- Su **orientación temática plural**, abordando tanto cuestiones generales y de reflexión global, como específicos y centrados en aspectos concretos.

En este sentido, para el desarrollo de su actividad, el Observatorio se configuró en un principio como un espacio articulado en torno a cuatro Mesas Asesoras, con una orientación y temática central distinta cada una de ellas. Y como participantes del Observatorio, se consideraron dos grupos:

- Participantes internos, que son la dirección de la empresa, los responsables de las mesas, los responsables de la participación, personal técnico de la empresa y comités.

- Participantes externos, en los que se incluyen consumidores y usuarios, ecologistas, vecinos, entidades públicas, proveedores, clientes y expertos independientes.

Los **actores integrantes del Observatorio del Agua** forman parte de las Mesas Asesoras en función de su legitimación, que puede ser:

- Legitimación **vía institucional**.
- Legitimación **vía experiencia y conocimiento**.
- Legitimación **vía afectación del problema**.
- Legitimación **vía representatividad**.

En cuanto a las Mesas Asesoras, se establecieron las siguientes:

- **Mesa 1. Dotación infraestructural**. Esta primera mesa está orientada a evaluar la dotación de infraestructuras existente en Sevilla y en su área metropolitana para la prestación de los servicios públicos que ofrece EMASESA, tanto en el momento de producción y distribución, como de saneamiento, depuración, vigilancia y control. Es de especial interés abordar las principales necesidades que actualmente se identifican en esta materia, especialmente la obsolescencia de las infraestructuras, la atención a nuevos desarrollos urbanísticos o la creación de nuevas infraestructuras. Asimismo, esta mesa trata de reflexionar en torno a desafíos como el desarrollo de la inteligencia operacional y de la inteligencia artificial.



Figura 6. Mesas Asesoras del Observatorio del Agua. (Elaboración propia)

- **Mesa 2. Proyección ambiental**. Orientada a evaluar cómo se garantiza, desde una concepción de derecho humano, el uso sostenible del agua desde la prevención, conservación y restauración del medio natural en general y de los ecosistemas acuáticos en particular. En esta mesa resultan claves temas centrales como la emergencia y el cambio climático y, en particular, el análisis de nuevas y mejores soluciones para afrontar situaciones de sequía, inundaciones y olas de calor. De igual manera es destacable en esta mesa la dimensión metropolitana y el desarrollo urbano más humano, verde y saludable. Y, en un plano más concreto, la búsqueda de propuestas orientadas a la diversificación de las fuentes de agua, la renaturalización, el

impulso de la economía circular, o la mejora del balance energético, entre otras muchas.

- **Mesa 3. Servicios de calidad.** Centrada en el análisis de la calidad de los servicios prestados por EMASESA; desde una perspectiva de agua asequible, accesible, saludable, aceptable y suficiente. Esta mesa se dirige esencialmente a explorar y definir vías de acción que permitan mejorar la atención y la experiencia de los usuarios con el servicio recibido. En este sentido adquiere una importante relevancia la transformación digital, así como la nueva gobernanza, articulada en torno a la transparencia, la participación ciudadana y la evaluación continua. La mejora en los sistemas de gestión o las claves para garantizar el equilibrio económico-financiero, son también espacios de trabajo en esta tercera mesa.
- **Mesa 4. Conocimiento y orientación a las personas.** Para evaluar la orientación del Plan Estratégico a las personas y a los grupos de interés, en particular la importancia de las personas que forman la empresa, hacia su mayor excelencia, mediante el impulso de nuevas formas de trabajo más innovadoras, proactivas y colaborativas, en el marco de una nueva cultura digital. La comunicación interna y externa, así como la cooperación en materia de calidad, medio ambiente, innovación y sostenibilidad y la concienciación científica y educativa, son elementos hacia los que también se orienta esta mesa, bajo una orientación de buscar una mayor responsabilidad ambiental en la sociedad a través del agua.

Asimismo, se contemplaba la posible realización de Mesas de carácter específico, sobre asuntos muy concretos que por parte de EMASESA se consideren de interés abrir a la participación ciudadana.

De esta forma, en los tres años de desarrollo del Observatorio, se han organizado mesas específicas para los casos concretos de diseño del Plan de Emergencia Climática (PEC) y del Plan de Emergencia ante situaciones de Sequía (PES), así como mesas conjuntas para ambos planes.

Junto a estas Mesas Asesoras y Mesas específicas, que conformaron la arquitectura inicial del Observatorio, se incorporaron en el año 2019 dos formatos adicionales:

- Encuentro de Mesas Asesoras, que se configura como evento en el que reunir de manera conjunta las cuatro Mesas Asesoras y sus participantes, bajo una dinámica de reuniones en paralelo de cada Mesa, seguida de una sesión plenaria. Hasta la fecha se han celebrado dos Encuentros de Mesas Asesoras, enfocados hacia “Gobernanza y Agua como Derecho Humano” y “EMASESA 1.5 Emergencia Climática”.
- Jornadas de reflexión y debate, en torno a temas de especial relevancia. En este caso se han organizado ya dos Jornadas, ambas en 2020, sobre “Aprendizajes en el sector del agua en tiempos de pandemia” y “Unidos por el agua por un cambio verde”.

Finalmente se ha creado la “plataforma web” del Observatorio del Agua EMASESA, pensado para facilitar e impulsar la participación ciudadana, con el dominio <https://participacion.emasesa.com/>



Figura 7. Plataforma de participación ciudadana. (Elaboración propia)

4.1. PRINCIPALES DATOS EN TORNO AL OBSERVATORIO.

El Observatorio del Agua EMASESA ha celebrado un total de 29 espacios de participación desde su inicio en noviembre de 2017 hasta febrero de 2021.

A continuación, se detallan el número de convocatorias de Mesas celebradas:

Cuadro 3. Convocatoria de Mesas Asesoras

Mesa Asesora	Número de reuniones
Dotación Infraestructural	4
Proyección Ambiental	5
Servicios de Calidad	4
Orientación a las Personas y Conocimiento	4

Fuente: EMASESA

Como convocatorias específicas se han celebrado 3 mesas orientadas al diseño del Plan de Emergencia Climática (PEC), 3 para el diseño del Plan de Emergencia ante situaciones de Sequía (PES) y 2 para la reflexión conjunta en torno a ambos planes.



Figura 8. Fórmulas de participación para el PEC y PES. (Elaboración propia)

Finalmente se han celebrado 2 Encuentros de Mesas Asesoras, sobre “Gobernanza y Agua como Derecho Humano” y “EMASESA 1.5 Emergencia Climática”. Y 2 Jornadas específicas, sobre “Aprendizajes en el sector del agua en tiempos de pandemia” y “Unidos por el agua por un cambio verde”.

En todos estos espacios se ha compartido un gran número de documentos, especialmente durante el año 2018, en el que se compartieron 38 documentos con los participantes del Observatorio en el marco de los espacios de participación celebrados ese año.

Por año, 12 espacios de participación se celebraron en 2018, 6 espacios en 2019 y 9 en 2020. Cabe destacar en este sentido el ímpetu inicial, durante el primer año, cuyo número de actividades es casi igual al de los dos años siguientes. Y, por supuesto, la capacidad de acción del Observatorio durante el año 2020, pese a la pandemia de COVID-19, gracias al uso de espacios virtuales.

El número de participantes ha sido muy elevado durante estos años. Aunque la comparación por año es compleja, dados los distintos formatos y actividades organizadas cada año, es posible destacar dos valores principales en torno a esta participación.

Por una parte, el número total de participantes, que ha sido creciente, pasando de una media de 20 personas en las Mesas Asesoras organizadas en el año 2018, a una media de 26 personas en el año 2019 y 36 personas de media en el año 2020. Aunque esta información cuantitativa no se puede considerar “resultado” del Observatorio; evidencia tanto un creciente interés por participar como una importante capacidad de convocatoria; lo que viene a destacar la oportunidad y valor de la iniciativa.

Por otra parte, en cuanto al grado de participación externa, también se aprecia un cierto incremento, puesto que en el año 2018 se situó en el 42%, mientras que en los siguientes años superó el 50% (en particular un 57% en el año 2019 y un 51% en el año 2020). Estos datos ponen de manifiesto el cumplimiento del carácter integrador que define al Observatorio.

Todos estos datos ponen de manifiesto el intenso trabajo realizado hasta ahora y la decidida apuesta de EMASESA por una verdadera participación activa.

El Observatorio se posiciona como referente de participación en EMASESA, además de ser ejemplo de buena práctica en el sector del agua. Es preciso destacar el reconocimiento que este nuevo modelo de evaluación participativa implementado por EMASESA ha obtenido por parte de la **Red Española del Pacto Mundial**, que ha distinguido al Observatorio del Agua como **buena práctica del ODS 17 para grandes empresas**³.



Figura 9. Dossier BBPP ODS 218. (Red Española de Pacto Mundial)

5. BIBLIOGRAFIA

- [1] Ballart, X. (1997). Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Revista de estudios políticos, 97, 223-247.
- [2] Brugué, Q (2011). Recuperar la política desde la deliberación. RIO: Revista Internacional de Organizaciones, 7, 157-174.
- [3] Bustelo, M. (2004). La evaluación de las políticas de género en España. Madrid: Ediciones La Catarata.
- [4] Garde, J.A. (2006). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

³ <https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2018/09/Dossier-BBPP-ODS.pdf>

- [5] OCDE (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. Madrid: INAP.
- [6] Osuna, J.L. (2007). Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- [7] UNICEF (2008). Política de evaluación del UNICEF (E/ICEF/2008/4). Nueva York: Junta Ejecutiva.
- [8] Villoria, M. (2011). Ética en el Sector público: Una reflexión desde la Ética aplicada. Encuentros multidisciplinares,13 (39), 19-28.
- [9] Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios/Instituto para la evaluación de políticas públicas. (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas.
- [10] Gobierno de España. (2018). Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Gobierno de España.
- [11] Mejores criterios para una mejor evaluación - Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización," (OECD DAC Network on Development Evaluation, 2019).

Otros recursos de interés:

- [12] Banco Mundial (<https://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice>).
- [13] Better Evaluation. (<https://www.betterevaluation.org/>).
- [14] Evalpartners (<https://www.evalpartners.org/>).
- [15] EVALSED (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidancedocuments/).