

Comunicación para las Jornadas: Remunicipalización y bases para la gestión del ciclo urbano del agua. Barcelona, 21 de marzo de 2017.

Principios, objetivos e instrumentos para la transparencia, la participación pública y la rendición de cuentas en la gestión urbana del agua. Propuestas para el debate

Violeta Cabello, con la colaboración del grupo de trabajo del ciclo urbano del agua de la Fundación Nueva Cultura del Agua

1. Introducción

Esta comunicación se enmarca en el seno de los recientes debates de la Red por el Agua Pública (RAP) en torno al desarrollo de una posible regulación del sector del ciclo urbano del agua. La inquietud por desarrollar una propuesta de regulación responde a la necesidad de establecer unos principios o bases que permitan definir y afianzar el modelo de gestión pública que la RAP defiende, el cual necesita ir dotándose de análisis y contenidos rigurosos. De este modo, esta ponencia pretende contribuir al desarrollo de uno de los pilares fundamentales del modelo de gestión pública del ciclo urbano del agua, contestando a la pregunta planteada dentro del grupo de trabajo de regulación: *¿Cómo podrían regularse los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas de la gestión del agua urbana?* La Fundación Nueva Cultura del Agua ha abierto un intenso y rico debate en el que aún estamos inmersos, habiendo llegado por el momento a algunos acuerdos, pero también a espacios de disenso aún pendientes de resolver. Con ánimo de contribuir a un debate que consideramos debe ser de largo recorrido, y abrirlo a los demás miembros de la RAP y otros actores que defienden una nueva gestión pública del agua, planteamos esta comunicación en clave de preguntas, de propuestas abiertas y de deseos de seguir enriqueciendo el diálogo durante las jornadas de Barcelona.

En primer lugar cabe destacar que durante nuestras discusiones ha emergido un debate más amplio sobre la necesidad y conveniencia de desarrollar una regulación específica del ciclo urbano del agua, sobre cuál sería la escala de regulación más apropiada, y sobre cuáles serían los instrumentos más adecuados. Esta reflexión requiere discernir entre lo que se puede y lo que no se puede exigir a todos los operadores del ciclo urbano, independientemente de su ámbito de actuación (grandes ciudades, pequeños municipios, poblaciones rurales) y del modelo de gestión (público, privado, gestión directa, indirecta o mancomunada). Esto no es una cuestión baladí, ya que distintos operadores tienen

distintas capacidades, y fundamentalmente porque la regulación del sector privado nos adentra en el ámbito del derecho mercantil cuyas puertas no son siempre penetrables. Si bien consideramos que el reconocimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento por parte de Naciones Unidas exige un correspondiente desarrollo reglamentario en el ámbito estatal, regular un sector con tanta diversidad requiere el establecimiento de una serie de garantías jurídicas básicas y principios que puedan aplicarse a todos por igual. A partir de ahí, lo que procede es discutir algunas 'buenas prácticas' o instrumentos que se puedan utilizar para operativizar dichos principios, que tendrán que ser considerados, desarrollados e implementados según el contexto concreto de cada lugar.

La Declaración de Río 92 y el Convenio de Aarhus (Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado en 1998 en la ciudad de Aarhus), establecen los derechos de acceso a la información, a la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental. Los principios del Convenio de Aarhus han sido recogidos en las Directivas 2003/4 sobre acceso del público a la información medioambiental y 2003/35 sobre participación pública, así como en el Reglamento 1367/2006 que aplica el Convenio a las instituciones y órganos de la Unión Europea y la Decisión 2005/370/EC sobre la ratificación del Convenio y depósito de sus instrumentos de ratificación. Asimismo, en materia de aguas la Directiva 2000/60/CE marco del agua desarrolla los requisitos de información y participación pública para la planificación hidrológica. Por último, en el ámbito estatal, la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE en la normativa interna española.

Entendemos por tanto que desde una perspectiva normativa tanto el derecho internacional como el nacional amparan la concreción del derecho de acceso a la información y la transparencia por parte de todos los operadores, aunque los requisitos no siempre se cumplan satisfactoriamente. Sin embargo, no es este el caso de los principios de participación y rendición de cuentas cuyo desarrollo aplicado es más problemático y es donde tenemos más incertezas y preguntas por responder. En las siguientes tres secciones abrimos cada una de las cajas negras de los tres principios que aparecen en el título de esta comunicación y las discutimos con la misma estructura: a) Definición del principio y/o pertinencia de su desarrollo reglamentario; y b) Instrumentos para la puesta en práctica, donde describimos tanto aspectos innovadores como conflictivos. Concluimos el texto con una síntesis de las cuestiones que nos plantean más incertidumbre y que por tanto requieren mayor debate.

2. Transparencia y acceso a la información

Definición

Las entidades locales están obligadas a garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a toda la información relativa al ciclo urbano del agua, que se considerará en todo caso información medioambiental, de conformidad con la Ley 27/2006 mencionada anteriormente, y la normativa comunitaria e internacional vigente en la materia. Esta obligación se debería materializar disponiendo de mecanismos de atención a las solicitudes de información que se presenten (derecho de acceso), como asumiendo la responsabilidad de recoger la información y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición formal (transparencia), en los casos legalmente previstos.

Más allá de la obligación de garantizar el acceso a la información en materia ambiental, la Ley 27/2006, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno, así como todas las legislaciones autonómicas aprobadas con posterioridad y las ordenanzas y compromisos municipales en esta materia, han creado un corpus legislativo que obliga al sector público a poner a disposición del ciudadano una gran cantidad de información de ámbito gubernamental con el fin de fomentar la participación y la rendición de cuentas, promover la buena gobernanza y ayudar a prevenir la corrupción.

Sin embargo y a pesar de estos requisitos legales, en la mayoría de los casos la transparencia en la gestión del ciclo urbano del agua es mejorable. Este hecho es particularmente problemático cuando el servicio se presta a través de distintos mecanismos de colaboración público-privada (concesión, empresas mixtas), donde el derecho mercantil prevalece. En este sentido entendemos que es necesario establecer condiciones de información y transparencia aplicables a todas las administraciones locales, que son las que ostentan la competencia en la prestación del servicio y, por lo tanto, las que tienen que garantizar la publicación de la información necesaria para garantizar una gestión transparente del servicio y facilitar la participación pública en el mismo, independientemente del régimen bajo el cual se preste dicho servicio.

Instrumentos para la transparencia y el acceso a la información

Con el objeto de garantizar la transparencia en la gestión del ciclo urbano del agua y facilitar el ejercicio del derecho a la información, la Administración local debería garantizar la publicación en su página web (bien directamente o mediante enlace a la web de la entidad que presta el servicio del ciclo urbano del agua) de información actualizada sobre la gestión integral del agua y específicamente sobre los siguientes aspectos:

- **Información institucional básica:** incluyendo aspectos de la entidad que presta el servicio del ciclo urbano del agua como la composición del órgano de administración; las actas de las reuniones del órgano de administración; las memorias anuales; o informe resumen con periodicidad anual de todas las consultas, reclamaciones y solicitudes de información de los ciudadanos.
- **Información contable y presupuestaria:** incluyendo los presupuestos y las cuentas anuales de la entidad que presta el servicio del ciclo urbano del agua; documento divulgativo de contabilidad analítica que explique los contenidos de la contabilidad presupuestaria; información periódica (mínimo semestralmente) sobre la ejecución del presupuesto; retribución de consejeros.
- **Información sobre contratos y licitaciones:** incluyendo las convocatorias, pliegos, actas de las mesas de contratación, o relación de contratos, convenios, subvenciones, ayudas o donaciones de la entidad que presta el servicio del ciclo urbano del agua y que realiza en todos sus ámbitos de actuación.
- **Información sobre proyectos de obras públicas:** incluyendo los programas o planes de inversiones, la evaluación de alternativas y su justificación; las fuentes de financiación, proyectos y liquidaciones de las nuevas obras y actuaciones.
- **Información tarifaria:** incluyendo información sobre la estructura tarifaria; esquema explicativo de la factura del agua; los mecanismos vigentes para garantizar el cumplimiento del derecho humano al agua; los procedimientos de corte de suministro por impago (garantía de información, reclamación); el resumen anual con información sobre los cortes de suministro.
- **Información sobre la provisión del servicio,** tanto en lo relativo al abastecimiento (Estaciones de Tratamiento de Agua Potable; volúmenes consumidos y facturados; abonados; características, estado de conservación y eficiencia de la red de suministro; costes energéticos, etc.); como al saneamiento (Estaciones de Depuración de Aguas Residuales (EDAR), características de la red de alcantarillado, núcleos de población no conectados a red de alcantarillado, caracterización de los vertidos del sistema o gestión de pluviales).

3. Participación

Definición

Si hay algún concepto que se preste a la ambigüedad semántica y a la multiplicidad de interpretaciones, además del de sostenibilidad, es el de participación. Como señalan Caballero y Sanz 2005, existen múltiples definiciones de participación que provienen de distintas escuelas o corrientes con distintos enfoques. De hecho, participación suele ir acompañada de algún apellido: pública, directa, ciudadana, social, popular etc. que matiza diferencias entre acepciones del término. Una forma clásica de describir la participación es en forma de escalera, en la que los escalones más bajos son formas más básicas de participación como por ejemplo el acceso a la información, mientras que los escalones más altos responden a formas más intensas como la co-gestión o toma de decisiones conjunta, pasando por la consulta o la deliberación en escalones intermedios. Dentro del ámbito académico, Newig y Kavada 2012 definen tipos de participación a través de dos aspectos:

1) Su objetivo o motivación principal que puede ser empoderar a la ciudadanía, ganar legitimidad en las decisiones o mejorar la efectividad de las políticas públicas, sin ser mutuamente excluyentes. La participación pública tal como está regulada en la Directiva Marco del Agua responde fundamentalmente a la tercera motivación.

2) Sus dimensiones, que para estos autores son fundamentalmente tres: la representatividad (¿Quién puede participar y cómo? Aquí se suele distinguir entre participación directa y representativa), la delegación de poder en los participantes (participación consultiva vs vinculante) y la dirección de los flujos de información (de 'arriba a abajo' vs de 'abajo a arriba').

Otras definiciones añaden otras dimensiones como los canales de participación (digital vs presencial), la gestión de las desigualdades de poder o el sujeto de acción y liderazgo del proceso (instituciones vs ciudadanía). Sea como fuere, se trata de un concepto complejo cuya puesta en práctica requiere análisis y deliberación sobre el coste-eficacia de diferentes alternativas o modelos de participación. En nuestro diálogo hemos identificado dos ámbitos relevantes de participación en la gestión del agua urbana: Participación en la toma de decisiones y participación en el seguimiento de la gestión.

En lo que se refiere a la posibilidad de regular la participación en el ciclo urbano del agua, es importante señalar que a la empresa privada no se puede exigir por ley nada en relación con la gestión de la propia empresa. Sin embargo, si se pueden incluir cláusulas administrativas de contratación en las que se pueden establecer dos tipos de controles: 1) La exigencia de una comisión de seguimiento, formada por miembros del ayuntamiento y de la empresa, que podría abrirse a representantes ciudadanos. 2) Una figura de director

técnico al que se le otorga capacidad de vigilancia del servicio público, y que podría facilitar información a la comisión de seguimiento. Se trataría por tanto de una participación en el seguimiento y control de la gestión del ciclo urbano del agua.

Por otra parte, nos cuestionamos si la creación de órganos de participación de 'arriba a abajo' sin la existencia de ciudadanía movilizadora que los reclame conllevaría un gasto público ineficiente. Por ello, los mecanismos de participación que discutimos a continuación van acompañados de dudas y preguntas en cuanto a su idoneidad, escala pertinente y viabilidad.

Instrumentos para la participación

A continuación discutimos tres instrumentos de participación en la gestión del ciclo urbano del agua derivados de buenas prácticas detectadas en distintos municipios.

◆ Participación en los Consejos de Administración (u organismos de administración equivalentes en el caso de Consorcios o Mancomunidades).

Consideramos que este es el instrumento más relevante de participación en la gestión del ciclo urbano del agua puesto que se trata de participar directamente en la toma de decisiones. Además, existen experiencias exitosas de esta forma de participación en España como el caso de la EMACSA en Córdoba, o parcialmente y durante un período breve en EMASESA en Sevilla. Se trata de dar entrada en estos consejos a representantes de distintos intereses o grupos sociales. Esta participación puede representar al menos un porcentaje determinado de los vocales del Consejo. Es importante señalar los condicionantes que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local plantea al desarrollo práctico de este mecanismo al limitar el número de consejeros de las empresas públicas. Además, en cuanto a su funcionamiento, detectamos las siguientes cuestiones a resolver:

- El porcentaje que se asigna a estos vocales en el total de la capacidad de voto: una posibilidad es un 30%, al igual que los Consejos del agua de las demarcaciones hidrográficas, pero es un porcentaje a debatir como también lo es cómo se reparte esa cuota entre distintos representantes o intereses.
- Sistema de elección de representantes: criterios de selección y elección; mandatos y mecanismos de revocación; rendición de cuentas de estos representantes.

◆ Observatorios

La figura de observatorios se ha popularizado en el discurso del agua pública a raíz de algunas experiencias como la de París en Francia o Xabia en España, donde se han constituido como instituciones clave de participación. La función de los observatorios responde al ámbito de seguimiento y evaluación de la gestión. Se trataría de centros de documentación y análisis que recaban información de los operadores, la procesan y emiten informes periódicos. Si bien entendemos que esta función se considera dentro de la RAP como un pilar clave del modelo de gestión pública, la creación de estas instituciones no está exenta de dudas y cuestiones difíciles de resolver.

En primer lugar un aspecto clave es el ámbito geográfico apropiado para la creación de estas instituciones: ¿Estatal, autonómico, por sistema de gestión (ya sea éste local o mancomunado)? Cada opción plantea ventajas y desventajas en las que aún es necesario profundizar. Por un lado entendemos que el ámbito estatal chocaría con las competencias de las autonomías, si bien ahorraría duplicidad de costes y competencias. La escala local, que puede percibirse como la más idónea por la existencia de experiencias, plantea retos importantes para los municipios pequeños y rurales con escasa capacidad de financiación. Por otra parte las escalas no son incompatibles entre sí. Por ejemplo la escala intermedia autonómica podría ser una opción interesante, sin perjuicio de que municipios concretos con demanda social puedan contar con sus propios observatorios. Tampoco sería incompatible con un observatorio nacional puesto que se les podría dotar de diferentes funciones. Esto sin embargo plantea dudas en cuanto a coordinación y duplicidades.

En segundo lugar están las competencias concretas que podrían tener los observatorios, las cuales consideramos que dependen en gran medida del ámbito geográfico. Algunas posibles funciones detectadas son:

- Recoger información sobre el conjunto de indicadores de los servicios del ciclo urbano del agua y la garantía del derecho humano al agua a una escala territorial detallada y teniendo en cuenta las especificidades de la legislación autonómica en materia de agua.
- Elaborar informes generales de los servicios del ciclo urbano del agua e informes específicos (por ejemplo, sobre cumplimiento del derecho humano al agua, estructuras tarifarias, estado, antigüedad e inversiones en redes, calidad del agua, etc.) permitiendo comparaciones entre comarcas, costa-interior, modelos de gestión, ciudades/pueblos por tamaño y/o grado de ruralidad, etc.
- Servir de referencia a las autoridades autonómicas a la hora de articular programas de apoyo financiero a los ayuntamientos para financiar estudios o inversiones en el ciclo urbano del agua.

- Efectuar recomendaciones normativas a distintas escalas.
- Evaluar la eficacia de los programas de inversiones.
- Recoger información sobre pliegos de condiciones para la contratación con terceros y prestar servicio de asesoramiento a las entidades locales en relación con sus necesidades técnicas, jurídicas y económicas (colaboración público-público) en relación con la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua.
- Centro para promover el intercambio de experiencias, identificar buenas y malas prácticas; espacio de denuncia ciudadana sobre las que trabajar propuestas de mejora.

Otra cuestión que genera incertidumbres dentro de las competencias es la delegación de poder sobre esta institución: ¿Debería tener potestad sancionadora o debería ser simplemente una institución de consulta? La primera opción es delicada porque plantea duplicidades con órganos de control interno del estado como el Tribunal de Cuentas. La segunda opción plantea la cuestión del vaciamiento a la larga de estas instituciones al carecer de capacidad de influencia. Una opción intermedia sería que los observatorios tuvieran la obligación de remitir sus informes y recomendaciones o reparos a las autoridades competentes así como a las instituciones legislativas; y éstas, la obligación de tenerlas en cuenta, y actuar en consecuencia (o justificar motivadamente no hacerlo).

Por último y no menos importante están la composición y funcionamiento de estas instituciones, que también dependen tanto del ámbito geográfico como de las competencias asignadas: ¿Quién crea y gestiona esos observatorios? ¿Quién los financia? ¿Deberían ser virtuales o con base física? ¿Qué actores integran el observatorio? ¿Quién los elige y bajo qué criterios?

◆ **Consejos ciudadanos locales**

Esta figura está siendo planteada en algunos procesos de remunicipalización como el caso de Terrasa. Consideramos que además cobra particular relevancia en ámbitos donde no exista una empresa pública que preste el servicio. En este sentido pensamos que son las figuras que deberían operativizar los propios movimientos sociales que están impulsando los procesos de remunicipalización, constituyéndose como órganos de participación permanente, divulgación de información, campañas de sensibilización y educación ambiental. Otra opción es impulsar su creación obligatoria por ley al menos para municipios de más de 2000 habitantes, como instituciones de seguimiento y evaluación más en contacto con la realidad local. Obviamente en el caso de crearse observatorios locales perdería sentido duplicar instituciones.

De nuevo aquí se abren las preguntas pertinentes en torno a la composición, funciones y funcionamiento de estas instituciones. En lo que se refiere a las funciones, estaría la de espacios de deliberación con capacidad de acceso a la información relevante sobre la gestión del servicio. Podrían tener también un papel de debate público y consulta en los procesos de aprobación tarifaria, y quizás capacidad de impulsar procesos participativos concretos, por ejemplo en el caso de existir planificación de inversiones participada (véase sección rendición de cuentas). La pregunta respecto a la delegación de poder en estas instituciones queda abierta y consideramos que sólo puede ser respondida en cada contexto local de acuerdo al propio proceso y demanda social existente.

4. Rendición de cuentas

Definición

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, define la rendición de cuentas como “el proceso mediante el cual los organismos de servicios públicos y las personas involucradas rinden cuentas por sus decisiones y acciones, incluyendo la administración de fondos públicos y todos los aspectos de desempeño y cumplimiento con leyes y reglamentos aplicables en el manejo de fondos públicos y el logro de objetivos de desempeño” (INTOSAI 2016). Esta definición jurídico-administrativa del término enfatiza el enfoque presupuestario: se rinde cuentas en el sector público de lo que se ha hecho con el dinero de todos en relación a lo que se había aprobado por parte de los representantes de los ciudadanos. Esto se explica no solamente en términos financieros sino en relación a los productos y resultados que se preveían alcanzar y producir.

Rendición de cuentas es la traducción al español del concepto inglés ‘accountability’ (<https://en.wikipedia.org/wiki/Accountability>), principio de buena gobernanza que se ha popularizado recientemente a través de la iniciativa Open Government Partnership. Este principio está cobrando especial relevancia a raíz del desarrollo de herramientas TIC para la gobernanza local ([Lourenço 2015](#)) que facilitan el ejercicio de transparencia requerido para rendir cuentas. Buen ejemplo de esto son los portales de [participación](#) y de [transparencia](#) del Ayuntamiento de Barcelona. Se insiste por tanto no sólo en que la información debe ser pública, sino también en que debe ser pertinente (‘centrada en el usuario’) para permitir a los ciudadanos evaluar el ejercicio de la gestión y gobernanza de lo público.

Dentro del ámbito académico relacionado con la cooperación al desarrollo ha tomado cierta importancia el concepto de rendición de cuentas social como ‘una categoría paraguas que incluye actividades de seguimiento y control participativo del funcionamiento del sector público y/o privado, acceso/difusión de información centrada en el usuario, mecanismos de denuncia ciudadana, así como participación ciudadana en las decisiones de distribución de

recursos como los presupuestos participativos' (Fox 2015). Es por tanto un concepto que engloba distintos tipos de implicación de ciudadanos en la gestión de los recursos públicos. Sin embargo es importante señalar que está sujeto a interrogantes en torno al sujeto y el tipo de acción de seguimiento y control del ejercicio público (¿otras agencias u organismos gubernamentales (rendición de cuentas horizontal)? ¿Grupos ciudadanos organizados con mecanismos específicos de participación (rendición de cuentas diagonal)? ¿O bien la ciudadanía en general a través de las urnas (rendición de cuentas vertical)?), la legitimidad de cada uno de ellos, así como la efectividad de distintos mecanismos en distintos contextos. Fox 2015 describe que, a pesar de no existir soluciones universales en este ámbito, las experiencias más exitosas suelen ser las que combinan mecanismos de seguimiento y control participativos con reformas concretas de los organismos públicos (nuevas regulaciones, instituciones, etc.) que garanticen que estas agencias tengan que responder ante dichos mecanismos.

En nuestro caso aún nos encontramos al inicio del debate sobre la posible concreción de este principio en el modelo de gestión pública del ciclo urbano del agua. Discutimos aquí tres instrumentos que han surgido a lo largo del proceso con la matización de que aún necesitamos profundizar en su análisis y discusión.

Instrumentos para la rendición de cuentas

◆ Planificación de inversiones

La planificación es una herramienta fundamental para la rendición de cuentas puesto que los planes son documentos políticos en los que los gestores priorizan objetivos y estrategias a los que se asigna un presupuesto, aspectos que pueden ser fiscalizados en cuanto a cumplimiento de objetivos y en cuanto a desviaciones respecto a estos en el proceso de implementación. El capítulo 6 de los presupuestos de las entidades locales debe contemplar la planificación de las inversiones (http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-19916_a.2). Las tarifas de agua son potentes instrumentos de financiación de obra pública, y para los ayuntamientos actualmente una de las principales (teniendo en cuenta que además suelen llevar asociada la reurbanización del espacio público). Sin embargo, los operadores de agua urbana no están obligados a realizar procesos de planificación ni mucho menos a publicitarlos y permitir la participación pública. Por lo tanto, la exigencia de elaboración de planificación y difusión de la misma a los órganos de participación que se determinen, podría suponer un avance importante en desarrollo de información pertinente que permita la fiscalización pública del ejercicio de gestión.

Algunos miembros de nuestro grupo consideran que se podrían regular procedimientos participados de planificación de inversiones con diagnósticos, definición de criterios, estudio de alternativas, mecanismos de evaluación, plazos de exposición pública y alegaciones, etc. tal como se hace con la gestión del agua a escala de cuenca. Sin embargo otros no creen adecuado (viable) establecer procedimientos de participación deliberativa vinculados al ciclo urbano del agua por la posible pérdida de eficiencia que conllevarían. Una opción más ligera podría ser someter a información o consulta pública la planificación anual de inversiones.

◆ **Información para el seguimiento sobre ejecución de presupuestos**

Información periódica (mínimo semestralmente) sobre la ejecución del presupuesto anual incluyendo las desviaciones respecto a la planificación original, y su justificación. Esta información se añadiría al portal de transparencia junto al resto de información prevista.

◆ **Sistemas de seguimiento y evaluación**

La concepción más generalizada de rendición de cuentas dentro de las empresas de servicios de agua urbana enfatiza el control de la gestión través de sistemas de seguimiento ('benchmarking', ver Aguilar-Benitez 2013, APE 2016). El ejercicio de rendición de cuentas en este sentido se refiere a la publicación de un conjunto de indicadores que informen sobre el desempeño de objetivos de gestión. Dentro de la RAP se está empezando a poner bastante énfasis en la necesidad de establecer indicadores que permitan el seguimiento de la gestión, así como la evaluación del progreso hacia objetivos económicos, sociales, ambientales etc. Aqua Publica Europea añade una nota de cautela a la expansión de este tipo de herramientas por su complejidad y dificultad de estandarización (APE 2016).

En un sistema de seguimiento, los indicadores deben estar ligados a criterios de evaluación como eficacia, eficiencia, equidad, etc. De hecho es posible que haya indicadores que no sean útiles en contextos distintos o que tengan significados distintos, pero el establecimiento de los mismos criterios asegura en cierta medida la comparabilidad. Otra cuestión clave es la transparencia en el procedimiento de obtención y procesamiento de datos para el cálculo de indicadores, proceso que podría ser validado cuando no ejecutado directamente por los órganos de participación tipo observatorio o consejo local. La existencia de planificación facilitaría esta labor puesto que se podrían diseñar los criterios e indicadores para el seguimiento de las líneas estratégicas marcadas y las acciones implementadas para conseguir objetivos, facilitando un seguimiento y evaluación más continuos. En cualquiera de los casos, el desarrollo de sistemas de seguimiento requiere aún de un trabajo interdisciplinar en profundidad dentro de la RAP.

5. Síntesis de cuestiones para el debate

Aspectos generales: Teniendo en cuenta la diversidad de operadores y de cuestiones expuestas, así como los avances que defendemos en el modelo de gestión ¿Podemos proponer una regulación garante del DHAS que no pase por la exigencia de la gestión pública? En caso de que si ¿Cuál sería la escala más apropiada para el desarrollo de dicha regulación? ¿Qué garantías jurídicas mínimas podemos establecer respecto a participación y rendición de cuentas?

Sobre transparencia: ¿En qué medida es operativo, eficaz, el aumento de información en el cambio de los procesos de decisión? ¿Deberían publicarse todos los datos que se generan o bien información pertinente para objetivos concretos o para demandas concretas que habría que identificar? ¿Qué hacemos ante las limitaciones que podemos encontrar a la hora de exigir información importante a las empresas privada?

Sobre participación: ¿Qué principios deben subyacer a la participación en el ciclo urbano del agua? ¿Qué tipo de participación queremos defender? En cuanto a la participación en los consejos de administración, queda pendiente la discusión sobre el porcentaje asignado a los vocales. En el caso de los observatorios, tenemos también una cuestión clave en torno a su escala más adecuada que determinará sus funciones y competencias. Finalmente en el caso de los consejos locales, nos queda la duda de si esta figura podría ser obligatoria por ley o simplemente opcional, y cuáles serían sus competencias teniendo en cuenta los mecanismos anteriormente expuestos. La composición y funcionamiento de estos instrumentos es un tema transversal en la que hace falta profundizar.

Sobre rendición de cuentas: Aún estamos en un momento muy incipiente del debate y por tanto harán falta espacios de trabajo en adelante para concretar este principio. Algunas preguntas que han surgido son ¿Qué condiciones son necesarias para garantizar una rendición de cuentas efectiva? ¿Cómo podemos exigir dichas condiciones a la empresa privada? ¿En qué medida es operativo otorgar capacidad de vigilancia y seguimiento a los órganos de participación? ¿Bajo qué condiciones son útiles o eficaces los sistemas de seguimiento 'benchmarking' para la rendición de cuentas?

Referencias

Aguilar-Benitez, I. 2013. Rendición pública de cuentas e indicadores de gestión como mecanismos de mejora de los servicios del agua: el caso de Aguas del Saltillo. En 'Escasez y gestión del agua en el Norte de México. Publicaciones de la Casa Chata. México D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropológica Social.

APE - Aqua Publica Europea. 2016. Position on the Impact Assessment policy options for the revision of the EU Drinking Water Directive. Disponible en: http://www.aquapublica.eu/IMG/pdf/ape_position_on_dwd_revision_options.pdf

Caballero, A. y Sanz-Mulas, A. 2005. Participación y eficacia en la gestión pública del agua: El caso de EMACSA en Córdoba (España). Encuentro por una nueva cultura del Agua en América Latina. Fortaleza (Brasil). Disponible en: <http://nuevaculturadelagua.es/biblioteca-del-agua/directorio/file/1620-1306271428-1806>

Fox, J.I. 2015. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? World Development. 72, pp. 346-361.

INTOSAI - Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2015. Mejorar la Buena Gobernanza de los Bienes Públicos. Principios Centrales para la Implementación. Varsovia, junio de 2016. Disponible en: <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm>

Lourenço, R.P. 2015. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. Government Information Quarterly. 32(3), pp. 323–332.

Newig, J. y Kavada, E. 2012. Participation in environmental governance: legitimate and effective? In 'Environmental Governance. The Challenge of Legitimacy and Effectiveness'. Edward Elgar, Cheltenham, UK.