

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA:

La Experiencia del Foro de la
Ciudadanía de las Islas Baleares

(Julio de 2010)

GOVERN
de les ILLES
BALEARS

www.illesbalears.cat

Conselleria de Presidència
Direcció General
de Qualitat dels Serveis



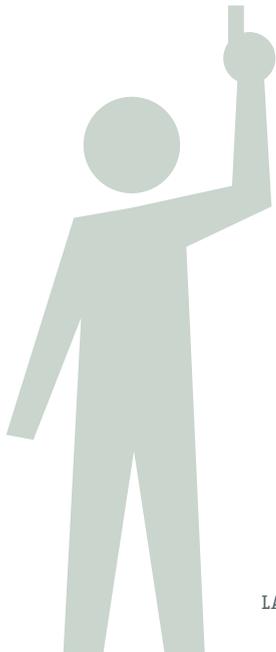
0. Introducción

En agosto de 2007, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares hizo, mediante acuerdo, una **declaración de fundamentos sobre calidad de los servicios y evaluación de organizaciones y políticas públicas y también de desarrollo de herramientas y acciones, incluyendo la escucha de la voz de la ciudadanía**. Este acuerdo encargaba también la elaboración de un plan estratégico específico para el desarrollo de los proyectos y las acciones pertinentes.

Así surge la idea de la vinculación muy estrecha entre evaluación de políticas públicas y participación ciudadana, a la manera de lo que se define como **evaluación participativa o pluralista**.

La Consejería encargada de llevar a cabo esta iniciativa, tanto de la redacción del plan como de su desarrollo, fue la de Presidencia, mediante la Dirección general de Calidad de los Servicios.

En **diciembre de 2007** se aprobó este Plan, el **Segundo Plan Estratégico de Calidad, 2007-2014**, en el cual se define la creación de grupos enfocados para hacer posible la escucha activa y sistemática de la voz de la ciudadanía. De esta línea de trabajo surge la necesidad concreta de creación de un órgano, un foro, visto como un gran grupo enfocado de personas y organizaciones que, en representación de la totalidad de las sensibilidades de nuestra población, atendida su composición y dentro de lo posible, **tenga la oportunidad de analizar y evaluar los elementos principales de la acción pública** del Gobierno de las Islas Baleares.



1. Historia y constitución del Foro de la Ciudadanía

Esta idea, la de crear un foro ciudadano estable para la evaluación de la calidad de los servicios y las políticas públicas, a manera de un gran grupo permanente, no tenía, a finales de 2007 y principios de 2008, muchos ejemplos en nuestro entorno más próximo. Como no podría ser de otra manera viniendo del marco conceptual de expertos del mundo de la calidad, se hizo un esfuerzo por identificar un referente, que nos sirviera de pauta, sin éxito. Los casos más próximos eran en el ámbito de los foros ciudadanos de las agendas locales 21, con la diferencia fundamental de que estos no necesitaban con tanto de rigor elementos que reflejaran la realidad social, con aspiraciones de representatividad. Por otro lado, este proyecto, a caballo del rigor evaluador y la participación más abierta, presentaba aspectos que no conseguíamos referenciar en la bibliografía al alcance.

Así, para debatir la misma idea de la creación del foro y, a la vez, para acordar la manera de construirlo y las reglas de su funcionamiento futuro, la Dirección general de Calidad de los Servicios convocó un grupo de personas, tanto

individuales como representantes del mundo asociativo, mediante la técnica de los prescriptores o “bola de nieve”, el cual se reunió el **8 de julio de 2008** en la sede de la Fundación la Caixa, en el edificio del Gran Hotel de Palma. Asistieron setenta y una personas e hicieron más de cincuenta propuestas concretas sobre las características mencionadas y la documentación facilitada.

De manera sintética, se puede decir que los objetivos de los organizadores de esta sesión preconstituyente del Foro fueron los siguientes:

1. Escuchar las preferencias y las prioridades expresadas por los futuros miembros del Foro con respecto a su dedicación, las materias por analizar y los canales de participación.
2. Poner al alcance de los miembros del Foro un borrador de reglamento de funcionamiento con formato de acuerdo del Consejo de Gobierno en el cual, entre otras, figuraban aspectos como por ejemplo el número y las características de los miembros, la manera de hacer la renovación, etc., para conocer su parecer.

3. Abrir un canal para recoger cualquier otra opinión o recomendación individual para mejorar la definición y el funcionamiento del Foro.

El trabajo de las personas invitadas, organizadas en diferentes mesas redondas, consistió en estudiar un texto constituyente y un borrador de reglamento y en priorizar las aportaciones, primero en cada mesa y después en el pleno.

Las aportaciones de más relieve estuvieron en relación con la dedicación disponible y los canales escogidos para la participación, así como con las preferencias temáticas de cada cual.

La sesión incluyó intervenciones de los directores generales de Relaciones Institucionales y de Calidad de los Servicios y del consejero de Presidencia, Albert Moragues, del Gobierno de las Islas Baleares.

Con la información recogida, a partir de aquí se dieron los pasos necesarios –algunos bien diferentes de los previstos inicialmente– para crear el Foro de la Ciudadanía para la Evaluación de las Políticas y los Servicios Públicos, que han sido las siguientes:





- El 7 de noviembre de 2008, el Consejo de Gobierno aprobó la creación formal del Foro y su Reglamento de funcionamiento (BOIB núm. 160, de 13 de noviembre). La norma incorpora la mayoría de las sugerencias recogidas en la sesión preconstituyente y fija la normativa básica de funcionamiento del Foro, el sistema de escoger los miembros, así

como su cantidad y representatividad, con el objetivo de lograr la más completa representación social y territorial.

- El 10 de enero de 2009, se publica en el BOIB núm. 6, y en la web del Gobierno, la Resolución del consejero de Presidencia que abre la **convocatoria para las personas o asociaciones que quieran formar parte del Foro**. La respuesta se puede calificar de buena, dado que más de cincuenta asociaciones y doscientas personas a título individual pidieron formar parte.

El contenido básico de la convocatoria, el texto completo de la cual figura en el anexo 1, es el siguiente:

- a) Convocatoria abierta para miembros y registro de solicitudes mediante la web del Gobierno, principalmente.
- b) Criterios de selección de los cincuenta vocales designados entre personas físicas:
 - Orden de llegada de las solicitudes para formar parte.
 - Composición, según:
 - Género: 50 % mujeres y 50 % hombres
 - Lugar de residencia: 38 % Palma

38 % Parte Foránea
10 % Menorca
12 % Ibiza
2 % Formentera

- Lugar de nacimiento:
18% de los vocales nacidos en el extranjero en la siguiente proporción:
 - 60 % nacidos en Europa
 - 30 % nacidos en América
 - 10 % nacidos en África
- Edad: las edades de los solicitantes para formar parte del Foro se dividen en tres rangos
 - 30 % > 55 años
 - 38 % 36-55 años
 - 32 % 18-35 años



- Criterios de diversidad social: desde la perspectiva de los estudios, procurando que haya la misma proporción entre tres niveles:

Sin estudios / elementales, que comprenden los ciudadanos que han cursado estudios hasta un

nivel de ESO, graduado escolar, FP I o equivalente; estudios medios, que comprenden los ciudadanos que han cursado estudios hasta bachillerato, COU, FP II o equivalente; estudios superiores, que comprenden los ciudadanos con estudios universitarios, diplomatura, licenciatura o equivalente.

- **Ámbito de interés:** los solicitantes a formar parte del Foro debían indicar, en una lista predefinida, el servicio que más les interesase según su criterio personal, con el fin de que hubiese la máxima pluralidad entre las variantes más representativas de la realidad social de las Islas.
- c) **Criterios de selección de los veinticinco vocales en representación de las entidades asociativas, federaciones y confederaciones:**
- **Orden de llegada de las solicitudes.**
 - **Implantación territorial:** en primer lugar se priorizaron las asociaciones, federaciones y confederaciones que representan a todo el territorio de las Islas Baleares y después en proporción a la población de cada una de las islas.
 - **Representación:** mayor número de asociados.
 - **Ámbito de dedicación:** áreas de

carácter social, económico, cultural, vecinal, medioambiental, defensoras de derechos, etc. Para garantizar la diversidad mencionada se tuvo que hacer una segunda convocatoria (*BOIB núm. 45, de 28 de marzo de 2009*), para cubrir algunas categorías que no estaban cubiertas en la primera convocatoria.

- **El 26 de enero de 2009**, se nombró un grupo de personas relevantes, que mostraron su interés en el funcionamiento del Foro –algunas de estas personas formaron parte del grupo del foro preconstituyente– para integrar el **comité de supervisión de selección** de los vocales y las entidades, que son los siguientes:

Sr. Alejandro Forcades Juan

Sr. Ferran Aguiló Sureda

Sr. Miquel Capellà Moyà

Sra. Margarita Bárez Moreno

Sra. Francesca Niell Llabrés

Sra. Gabriela Maffrand Ajo

Sra. Elisenda Belda Aparicio

Sr. Miquel Àngel Limón Pons (sustituido por el Sr. Antón Soler Ferrater en Junio 2010)

Estos miembros se constituyeron como Consejo Asesor del Foro de manera estable, como órgano de supervisión de su funcionamiento y de propuesta de metodologías y contenidos.

- Una de las reuniones más importantes de este Consejo fue la del 17 de abril de 2009, para validar las incorporaciones de miembros y se **aprobó el uso de una herramienta electrónica** para facilitar el trabajo y los debates previstos en las sesiones presenciales del Foro.

2. El Foro en acción

2.1

El **20 de abril de 2009**, se iniciaron las tareas del Foro, mediante el uso de la **herramienta informática corporativa del Gobierno, alrededor del análisis y la valoración de los servicios públicos** que presta el Gobierno de las Islas Baleares.

El 24 de mayo finalizó esta primera valoración de servicios. Las resoluciones se hicieron llegar al conjunto de representantes de las consejerías que participan en la Comisión Interdepartamental de Calidad.

2.2

Del **25 de mayo al 25 de junio**, también mediante la herramienta informática, para hacer una reflexión y obtener **ideas sobre las políticas de integridad del Gobierno de las Islas Baleares**, el Foro debatió sobre la posible creación y adopción de nuevas medidas, o la creación de órganos de vigilancia y control, por invitación del Consejero de Presidencia.

El **26 de junio** de 2009 tiene lugar la primera reunión presencial del pleno del Foro en Palma, para finalizar este debate y priorizar las propuestas debatidas en línea. Los aspectos más relevantes son:

Asistieron cerca de 50 personas.

La técnica empleada para hacer el análisis y la priorización de conclusiones fue la técnica de grupo nominal, en tres mesas diferentes, de entre 10 y 20 personas, de los tres grupos de factores y elementos que se habían debatido en línea. Esta metodología permitió analizar y priorizar, en unas pocas horas, más de 100 ítems propuestos con antelación. La metodología fue diseñada por la Dirección general de Calidad de los Servicios, con el apoyo del profesor Manuel Villoria y su equipo.

Grupos de factores y elementos que se debatieron:

1. Áreas de riesgo y elementos coadyuvantes, de las malas prácticas, políticas y de gestión.
2. Medidas resultantes del conjunto de propuestas que podemos incorporar al proceso de integridad.
3. Órganos que se pueden impulsar o crear para fomentar, medir o controlar el funcionamiento de las empresas, unidades, etc., del Gobierno.

En cuanto a las áreas de riesgo, entre de otras, se indicaron las siguientes:

1. **La contratación pública.**
2. **El uso y manejo de información privilegiada.**
3. **El urbanismo.**
4. **Las empresas públicas.**

Las medidas resultantes del conjunto de propuestas que podemos incorporar al proceso son, entre otras:

1. **Promover la conciencia social y política de "tolerancia cero" ante la corrupción.**
2. **Aumentar las limitaciones y la regulación de entrada de asesores y personal de confianza.**
3. **Publicar todas las subvenciones que se concedan. Publicar todos los contratos, de cualquier cuantía, que se suscriban.**

Los órganos que se pueden impulsar o crear son, entre otros:

1. **El Foro de la Ciudadanía.**
2. **La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.**
3. **El Síndico de Agravios (Síndic de Greuges).**
4. **La Comisión de Ética de Presidencia.**

Además de esto, en esta sesión presencial de 26 de junio, el Foro eligió a una persona para ocupar el lugar de la vicepresidencia, previsto para uno de los miembros, y abrió un turno de candidaturas.

La votación concluyó con la elección de la señora María Pilar Barceló, en representación de una de las asociaciones participantes, en concreto, ATTAC Mallorca.

En el mes de julio, el Consejo de Gobierno acordó darse por enterado de las conclusiones del Foro derivadas de esta sesión del 26 de junio de 2009. Para dirigir el trabajo de incorporación de las reflexiones del Foro a la manera de hacer del Gobierno y conocer otras experiencias, la Consejería de Presidencia contó con el apoyo del ya mencionado profesor y catedrático de políticas públicas, experto en ética pública, y miembro de Transparencia Internacional, Manuel Villoria.

El consejero de Presidencia, Albert Moragues, expresó ante la prensa su satisfacción por el proceso y los frutos del trabajo del Foro, primer trabajo en el ámbito de la evaluación y segunda en total, contando como primera la valoración de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad.

La repercusión mediática que tuvo el Foro se puede encontrar en el *apartado noticias de la web del Foro de la Ciudadanía*.

2.3.

El día **14 de diciembre de 2009** tuvo lugar la *segunda sesión presencial del Foro*.

El primer bloque de la sesión fue la intervención de la Asesora del Consejero de Presidencia, Sarah Alonso, para agradecer la tarea hecha hasta ahora por el Foro y que ha tenido su reflejo en las últimas acciones del Gobierno para luchar contra la corrupción, enmarcadas dentro el denominado Plan de Integridad, que



incluye una ley reguladora del sector público, una ley de publicidad institucional que permita el control parlamentario de esta actividad, una ley del suelo que favorezca la transparencia urbanística, y una ley de buena administración y buen gobierno, que tiene, como principales aportaciones, un código ético denominado Código de buen gobierno, y otros aspectos que garantizan el derecho a la información, la transparencia en la gestión, la calidad de los servicios

y la simplificación de los procedimientos administrativos y la evaluación de políticas públicas.

Seguidamente intervino el secretario del Foro y director general de Calidad de los Servicios, Fernando Monar, que hizo un breve análisis de la evolución histórica del concepto de evaluación de políticas públicas, y también una más detallada de lo que significa la evaluación y sus diferentes estructuras.

El segundo bloque se dedicó a la priorización de las medidas que el mismo Foro había propuesto y debatido en línea las pasadas semanas, para animar a los miembros y dinamizar así la participación en las actividades que lleva a término. Los resultados de este proceso fueron estas cinco medidas propuestas:

1. Establecer que sean los mismos vocales del Foro de la Ciudadanía los que debatan y determinen las normas del foro electrónico en cuestiones como por ejemplo: manera de abrir y cerrar los debates (duración prefijada, posibilidad de prórrogas y o/ reaperturas...); nuevas líneas de debate a propuesta de los vocales; identificación/ anonimato de los comentarios; moderación; interrelación entre los debates del foro electrónico y las mesas temáticas y el Pleno, y cualquier otra que sea consensuada entre todos.
2. Establecer una relación "virtual".
3. Hacer reuniones bimensuales y poner en común las tareas desarrolladas.
4. Organizar mejor la apertura y el cierre de líneas de debate.

5. Hacer encuentros informales, fomentar el contacto personal.

El tercer bloque se dedicó a la tarea principal del Foro alrededor de la evaluación, que en esta ocasión *priorizó las micropolíticas* debatidas en línea las semanas previas. Se destacaron, entre otras, las siguientes:

1. Políticas contra el fracaso escolar.
2. Políticas de prevención de la marginación y de los conflictos interculturales en las políticas autonómicas de educación y de urbanismo.
3. Políticas de externalización de servicios y privatizaciones de servicios públicos.



4. Políticas contra el paro juvenil.
5. Políticas de tratamiento de las drogodependencias y otras adicciones.

Para acabar, cerró la sesión plenaria la vicepresidenta del Foro, María del Pilar Barceló, alentando a todos sus miembros

a mantener vivo y activo este órgano de comunicación y participación, que pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de aumentar la calidad democrática, a través de este Foro de ciudadanas y ciudadanos asociados e individuales que exigen "una política de calidad, unos políticos de calidad y políticas de calidad".

2.4.

Una vez finalizados los debates en línea, que en esta evaluación se enriquecieron con reuniones presenciales de los miembros del Foro con funcionarios de la D.G. de Consumo en Mallorca, Menorca e Ibiza, el **18 de junio de 2010** tuvo lugar la *tercera sesión presencial del Foro*.

Esta sesión, en la que se evalúan las Políticas de Consumo, contó con la participación de **Elke Löffler**, experta en participación ciudadana y calidad y miembro de Governance Internacional, que hizo una presentación sobre la interacción entre los ciudadanos y la Administración, los diferentes puntos de vista de unos y otros y algunos ejemplos de voluntariado en diferentes países.

El **Consejero de Salud y Consumo** se dirigió al Foro a continuación y destacó el gran impacto social que tiene esta Consejería, tanto desde la vertiente de la salud como la del consumo. "Cada día, cada uno de nosotros ejerce como consumidor en múltiples ocasiones y estamos firmemente comprometidos en la protección de aquellos sectores de la



población que son más vulnerables en la sociedad de consumo y en la defensa de los derechos de todos los ciudadanos como consumidores."

Aplaudió la participación de la ciudadanía en la evaluación de los servicios públicos, porque permite conocer la percepción de la sociedad sobre la gestión de la Administración, especialmente en un aspecto tan sensible como las políticas de Consumo. "Trabajamos para que la Administración sea competente, genere confianza y esté basada en la transparencia y el buen gobierno; orientada al servicio del ciudadano, que sea accesible y que utilice su presupuesto con eficiencia y honestidad". Rendir cuentas ante los ciudadanos en este Foro "ayudará a detectar aspectos de mejora y aumentará nuestra transparencia".

El Consejero consideró que esta evaluación de las políticas de Consumo "no es un examen que se aprueba o se suspende, sino una oportunidad para valorar qué cosas hacemos bien y cuales hemos de mejorar", porque sólo así se puede conseguir "que nuestras instituciones alcancen la excelencia que todos deseamos".

Una vez finalizada la discusión y la evaluación de las políticas de Consumo en los grupos que se organizaron al efecto, los portavoces de los grupos expusieron al Pleno las conclusiones.

Las cosas que **"Consumo hace bien"** han quedado priorizadas de la manera siguiente (las que hace mejor se sitúan en primer lugar):

1. El arbitraje es una buena herramienta para resolver las controversias de consumo y acercar la Administración al consumidor.
2. Existe la percepción de que las campañas de la Inspección de Consumo son útiles.
3. La información que da la Dirección General a los consumidores (folletos, página web, programas de radio) es suficiente.
4. El tiempo de respuesta en las reclamaciones de consumo es adecuado.
5. La formación de los funcionarios que atienden a los consumidores es adecuada.

Existe la percepción por parte de la ciudadanía de que Consumo está en la calle.

6. Son necesarios inspectores de consumo cualificados para inspeccionar los servicios (banca, aseguradoras, inmobiliarias).
7. La ubicación de las dependencias de Consumo, especialmente las que atienden a los consumidores, es adecuada.

Las cosas que **"Consumo hace mal"** han quedado priorizadas así (las peores aparecen en primer lugar):

1. Se necesitan inspectores de consumo cualificados para inspeccionar los servicios (banca, aseguradoras, inmobiliarias).
2. El tiempo de respuesta en las reclamaciones de consumo es adecuado.
3. Existe la percepción por parte de la ciudadanía de que Consumo está en la calle.
4. Existe la percepción de que las cam-

pañas de la Inspección de Consumo son útiles.

5. La ubicación de las dependencias de Consumo, especialmente las que atienden a los consumidores, es adecuada.

6. La información que da la Dirección General a los consumidores (folletos, página web, programas de radio) es suficiente.

En respuesta a **“aquello que no hace la DG de Consumo”**, el resultado priorizado del grupo 1 ha sido el siguiente:

1. Compromiso de consumo responsable en la Administración (criterios sociales, éticos y ambientales).

2. Fomento del consumo responsable entre la ciudadanía (criterios sociales, éticos y ambientales).

3. Informe de la evaluación de calidad de los productos de consumo.

4. Traslado de la política de la Dirección General de Consumo a toda la Administración.

5. Autorregulación, control y evaluación de la publicidad.

En respuesta a **“aquello que no hace la DG de Consumo”**, el resultado priorizado del grupo 2 ha sido el siguiente:

1. Publicar las sanciones impuestas (cuantía y empresa sancionada) y que esta información aparezca de manera permanente en la web de la Dirección General de Consumo.

2. Constatar que hace falta más inspección de servicios y menos de productos.

3. Centrar más las campañas en las empresas que tienen más porcentaje de denuncias.

Aumentar las sanciones de consumo y ser más duros contra los infractores.

Ayudar a los consumidores a comprender los contratos.

4. Consolidar y generalizar la formación en materia de consumo en las escuelas.

Respecto a la **evaluación del conjunto de las políticas de Consumo**, con una puntuación del 1 al 10, el resultado conjunto ha sido de **5,65 puntos.**”

La **Directora General de Consumo**, Conxa Obrador, asistió a la sesión y, tras conocer los resultados, aceptó las propuestas, agradeció al Foro la evaluación y dijo que intentaría incorporar los resultados a su gestión.

Añadió, que era una buena oportunidad para mejorar los procesos de la Dirección General y la seguridad en el consumo, a la vez que se forma a los ciudadanos para que sean responsables en su consumo y que este sea seguro, saludable y solidario.

Animó al Foro a continuar trabajando en esta línea de ciudadanos críticos para la mejora de las administraciones públicas.

Utilizar el Foro para dar ideas para la austeridad del Gobierno, sin reducir los salarios de los trabajadores o buscar otro sistema para las evaluaciones diferente de la técnica de grupo nominal, fueron algunas de las aportaciones de los vocales en el turno abierto de palabras.



2.5

En la actualidad el Foro se encuentra debatiendo las políticas contra el fracaso escolar de la Consejería de Educación y Cultura.

Tal como se hizo durante la evaluación de las políticas de Consumo, se prevé realizar

reuniones de los miembros del Foro en cada isla en relación a la evaluación de las políticas contra el fracaso escolar.

La sesión ordinaria correspondiente al segundo semestre del año 2010 está prevista para el mes de noviembre.

3. Presentaciones

En el marco de una reunión multiinstitucional convocada a principios de 2009 por el **Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVALUA)**, el Gobierno de las Islas Baleares presentó su proyecto de creación y desarrollo del Foro en Barcelona.

Más recientemente se presentó este proyecto ante el grupo de directores generales de Calidad de los Servicios de todo el Estado y los directivos de la Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios

(AEVAL) dentro del marco de la Red Estatal Interadministrativa de Evaluación y Calidad, que se reunió en Madrid.

En ambas ocasiones se comprobó la inexistencia de una experiencia similar en cuanto a institucionalización y estabilidad en el territorio español.

Por otro lado se ha presentado la experiencia en el marco de jornadas técnicas como las Jornadas de Calidad de Málaga de abril de 2010.





4. Iniciativas en marcha

Entre otras iniciativas que actualmente se llevan a término gracias a las aportaciones del Foro de la Ciudadanía, debemos destacar la redacción del borrador de la Ley de la Buena Administración y del Buen Gobierno, así como la realización de diversas jornadas de sensibilización sobre transparencia y ética en los últimos meses: *"Función y papel de los códigos éticos y los códigos de buen gobierno en una política de integridad"*, *"Buena administración y transparencia en la contratación: el caso de las campañas publicitarias"* y *"El ITA, el índice de transparencia en los ayuntamientos"*.

Además, durante el mes de abril se organizó un curso sobre evaluación de políticas públicas destinado a los miembros del Foro, que en próximas fechas se reeditará mediante un formato en línea.

5. Información y documentación

La información y documentación sobre el Foro de la Ciudadanía se puede encontrar al alcance de todos en su web.

