

# L'AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES I LA PARTICIPACIÓ DE LA CIUTADANIA:

L'Experiència del Fòrum de la  
Ciutadania de les Illes Balears

(juliol de 2010)

GOVERN  
de les ILLES  
BALEARS

[www.illesbalears.cat](http://www.illesbalears.cat)

Conselleria de Presidència  
Direcció General  
de Qualitat dels Serveis



## 0. Introducció

L'agost de 2007, el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears va fer, mitjançant acord, una **declaració de fonaments sobre qualitat dels serveis i avaluació d'organitzacions i polítiques públiques i també de desenvolupament d'eines i accions, incloent l'escolta de la veu de la ciutadania**. Aquest acord encarregava també l'elaboració d'un pla estratègic específic per al desenvolupament dels projectes i les accions pertinents.

Així sorgeix la idea de la vinculació molt estreta entre avaluació de polítiques públiques i participació ciutadana, a la manera del que es defineix com a **avaluació participativa**.

La Conselleria encarregada de dur a terme aquesta iniciativa, tant de la redacció del pla com del seu desenvolupament, fou la de Presidència, mitjançant la Direcció General de Qualitat dels Serveis.

El **desembre de 2007** es va aprovar aquest Pla, el **Segon Pla Estratègic de Qualitat, 2007–2014**, en el qual es defineix la creació de grups enfocats a fer possible l'escolta activa i sistemàtica de la veu de la ciutadania. D'aquesta línia de treball sorgeix la necessitat concreta de creació d'un òrgan, un fòrum, vist com un gran grup de persones i organitzacions que, en representació de la totalitat de les sensibilitats de la nostra població, atesa la seva composició i en la mesura del possible, **tengui l'oportunitat d'analitzar i avaluar els elements principals de l'acció pública** del Govern de les Illes Balears.



# 1. Història i constitució del Fòrum de la Ciutadania

Aquesta idea, la de crear un fòrum ciutadà estable per a l'avaluació de la qualitat dels serveis i les polítiques públiques, a la manera d'un gran grup permanent, no tenia, a finals de 2007 i principis de 2008, molts d'exemples en el nostre entorn més pròxim. Com no podria ser d'altra manera veïnant del marc conceptual d'experts del món de la qualitat, es va fer un esforç per identificar un referent, que ens servís de pauta, sense èxit. Els casos més pròxims eren en l'àmbit dels fòrums ciutadans de les agendes locals 21, amb la diferència fonamental que aquests fòrums no necessitaven amb tant de rigor elements que reflectissin la realitat social, amb aspiracions de representativitat. D'altra banda, aquest projecte, a cavall del rigor avaluador i de la participació més oberta, presentava aspectes que no aconseguíem referenciar en la bibliografia a l'abast.

Així, per debatre la mateixa idea de la creació del fòrum i, alhora, per acordar la manera de construir-lo i les regles del seu funcionament futur, la Direcció General de Qualitat dels Serveis va convocar un grup de persones, tant in-

dividuals com representants del món associatiu, mitjançant la tècnica dels prescriptors o "bola de neu", el qual es va reunir el 8 de juliol de 2008 a la seu de la Fundació "la Caixa", a l'edifici del Gran Hotel de Palma. Hi assistiren setanta-una persones i feren més de cinquanta propostes concretes sobre les característiques esmentades i la documentació facilitada.

D'una manera sintètica, es pot dir que els objectius dels organitzadors d'aquesta sessió preconstituent del Fòrum van ser els següents:

1. Escoltar les preferències i les prioritats expressades pels futurs membres del Fòrum pel que fa a la seva dedicació, les matèries per analitzar i els canals de participació.
2. Posar a l'abast dels membres del Fòrum un esborrany de reglament de funcionament –amb format d'acord del Consell de Govern– en el qual, entre d'altres, figuren aspectes com ara el nombre i les característiques dels membres, la manera de fer-ne la renovació, etc., per conèixer el seu parer.

3. Obrir un canal per recollir qualsevol altra opinió o recomanació individual per millorar la definició i el funcionament del Fòrum.

El treball de les persones convidades, organitzades en diferents taules rodones, va consistir a estudiar un text constituent i un esborrany de reglament i a prioritzar les aportacions, primer en cada taula i després en el ple.

Les aportacions de més relleu van estar en relació amb la dedicació disponible i els canals triats per a la participació, així com amb les preferències temàtiques de cadascú.

La sessió va incloure intervencions dels directors generals de Relacions Institucionals i de Qualitat dels Serveis i del conseller de Presidència, Albert Moragues, del Govern de les Illes Balears.

Amb la informació recollida, a partir d'aquí es van fer les passes necessàries –algunes ben diferents de les previstes inicialment– per crear el Fòrum de la Ciutadania per a l'Avaluació de les Polítiques i els Serveis Públics, que han estat les següents:





- El 7 de novembre de 2008, el Consell de Govern aprovà la creació formal del Fòrum i el seu Reglament de funcionament (BOIB núm. 160, de 13 de novembre). La norma incorpora la majoria dels suggeriments recollits en la sessió preconstituent i fixa la normativa bàsica de funcionament del Fòrum, el sistema d'escollir-ne els

membres, així com la seva quantitat i representativitat, amb l'objectiu d'assolir la més completa representació social i territorial.

- El 10 de gener de 2009, es publica en el BOIB núm. 6, i en el web del Govern, la Resolució del conseller de Presidència que obre la **convocatòria per a les persones o associacions que vulguin formar part del Fòrum**. La resposta es pot qualificar de bona, atès que més de cinquanta associacions i dues-centes persones a títol individual demanaren formar-ne part.

El contingut bàsic de la convocatòria, el

text complet de la qual figura en l'anex 1, és el següent:

- a) Convocatòria oberta per a membres i registre de sol·licituds mitjançant el web del Govern, principalment.
- b) Criteris de selecció dels cinquanta vocals designats entre persones físiques:
  - Ordre d'arribada de les sol·licituds per formar-hi part.
  - Composició, segons:
    - Gènere: 50 % dones i 50 % homes

- Lloc de residència:
  - 38 % Palma
  - 38 % Part Forana
  - 10 % Menorca
  - 12 % Eivissa
  - 2 % Formentera
- Lloc de naixement:
  - 18 % dels vocals nascuts a l'es-tranger amb la següent proporció:
    - 60 % nascuts a Europa
    - 30 % nascuts a Amèrica
    - 10 % nascuts a Àfrica
- Edat: les edats dels sol·licitants per formar part del Fòrum es divideixen en tres rangs:
  - 30 % > 55 anys
  - 38 % 36–55 anys
  - 32 % 18–35 anys



- Criteris de diversitat social: des de la perspectiva dels estudis, procurant que hi hagi la mateixa proporció entre tres nivells:
  - Sense estudis / elementals, que comprenen els ciutadans que han cursat estudis fins a un nivell d'ESO, graduat escolar, FP I o equivalent
  - Estudis mitjans, que comprenen els ciutadans que han cursat estudis fins a batxillerat, COU, FP II o equivalent
  - Estudis superiors, que comprenen els ciutadans amb estudis universitaris, diplomatura, llicenciatura o equivalent.

- Àmbit d'interès: els sol·licitants a formar part del Fòrum han d'indicar, entre una llista predeterminada, el servei que més els interessa segons el seu criteri personal, amb la finalitat que hi hagi la màxima pluralitat entre les variants més representatives de la realitat social de les Illes.
- c) Criteris de selecció dels vint-i-cinc vocals en representació de les entitats associatives, federacions i confederacions:
- Ordre d'arribada de les sol·licituds.
  - Implantació territorial: en primer lloc, es prioritzaran les associacions, federacions i confederacions que representin tot el territori de les Illes Balears i després en proporció a la població de cada una de les illes.
  - Representació: major nombre d'associats.
  - Àmbit de dedicació: àrees de caràcter social, econòmic, cultural,

veïnal, mediambiental, defensor de drets, etc.  
Per garantir la diversitat esmentada s'hagué de fer una segona convocatòria (*BOIB núm. 45, de 28 de març de 2009*), per cobrir algunes categories que no estaven cobertes en la primera convocatòria.

- El **26 de gener de 2009**, es va nomenar un grup de persones rellevants, que van mostrar el seu interès en el funcionament del Fòrum –algunes d'aquestes persones van formar part del grup del fòrum preconstituent– per integrar el **comitè de supervisió de selecció** dels vocals i les entitats, que són les següents:

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 (substituit pel Sr. Anton Soler Ferrater en Juny 2010)

Aquests membres es van constituir com a Consell Assessor del Fòrum de manera estable, com a òrgan de supervisió del seu funcionament i de proposta de metodologies i continguts.

- Una de les reunions de més importància d'aquest Consell fou la del 17 d'abril de 2009, per validar les incorporacions de membres i en la qual **s'aprovà l'ús de l'eina electrònica** per facilitar el treball i els debats previstos en les sessions presencials del Fòrum.



## 2. El Fòrum en acció

### 2.1

El **20 d'abril de 2009**, s'iniciaren les tasques del Fòrum, mitjançant l'ús de **l'eina informàtica corporativa del Govern, per dur a terme l'anàlisi i la valoració dels serveis públics** que presta el Govern de les Illes Balears.

El 24 de maig finalitzà aquesta primera valoració de serveis. Les resolucions es van fer arribar al conjunt de representants de les conselleries que participen en la Comissió Interdepartamental de Qualitat.

### 2.2

Del **25 de maig al 25 de juny**, també mitjançant l'eina informàtica, amb la finalitat de fer una reflexió i d'obtenir **idees sobre les polítiques d'integritat del Govern de les Illes Balears**, el Fòrum va debatre sobre la possible creació i adopció de noves mesures, o la creació d'òrgans de vigilància i control, per invitació del conseller de Presidència.

El 26 de juny de 2009 té lloc la primera reunió presencial del ple del Fòrum a Palma, per finalitzar aquest debat i prioritzar les propostes debatudes en línia. Els aspectes més rellevants són:

- Hi van assistir prop de 50 persones.
- La tècnica emprada per fer l'anàlisi i la prioritització de conclusions va ser la tècnica de grup nominal, en tres mesos diferents, d'entre 10 i 20 persones, dels tres grups de factors i elements que s'havien debatut en línia. Aquesta metodologia va permetre analitzar i prioritzar, en unes poques hores, més de 100 ítems proposats amb antelació. La metodologia va ser dissenyada per la Direcció General de Qualitat dels Serveis, amb el suport del professor Manuel Villoria i el seu equip.

Grups de factors i elements que es van debatre:

1. Àrees de risc i elements coadjuvants, de les males pràctiques, polítiques i de gestió.
2. Mesures resultants del conjunt de propostes que es poden incorporar al procés d'integritat.
3. Òrgans que es poden impulsar o crear per fomentar, mesurar o controlar el funcionament de les empreses, les unitats, etc., del Govern.

Quant a les àrees de risc, entre d'altres, es van indicar les següents:

1. **La contractació pública**
2. **L'ús i maneig d'informació privilegiada**
3. **L'urbanisme**
4. **Les empreses públiques**

Les mesures resultants del conjunt de propostes que es poden incorporar al procés són, entre d'altres:

1. **Promoure la consciència social i política de "tolerància zero" davant la corrupció.**
2. **Augmentar les limitacions i la regulació d'entrada d'assessors i personal de confiança.**
3. **Publicar totes les subvencions que es concedeixin. Publicar tots els contractes, de qualsevol quantia, que se subscriuguin.**

Els òrgans que es poden impulsar o crear són, entre d'altres:

1. **El Fòrum de la Ciutadania**
2. **L'Agència d'Avaluació de Polítiques Públiques i Qualitat dels Serveis**
3. **El Síndic de Greuges**
4. **La Comissió d'Ètica de Presidència**

A més d'això, en aquesta sessió presencial de 26 de juny, el Fòrum va elegir una persona per ocupar el lloc de la vicepresidència, previst per a un dels seus membres, i va obrir un torn de candidatures. La votació va concloure amb l'elecció de

la senyora Maria Pilar Barceló, en representació d'una de les associacions participants, en concret ATTAC Mallorca.

Al mes de juliol, el Consell de Govern va acordar donar-se per assabentat de les conclusions del Fòrum derivades d'aquesta sessió de 26 de juny de 2009. Per dirigir la feina d'incorporació de les reflexions del Fòrum a la manera de fer del Govern i conèixer altres experiències, la Conselleria de Presidència va comptar amb el suport del ja esmentat professor i catedràtic de polítiques públiques, expert en ètica pública, i membre de Transparència Internacional, Manuel Villoria.

El conseller de Presidència, Albert Moragues, va expressar davant la premsa la seva satisfacció pel procés i els fruits del treball del Fòrum, primera feina en l'àmbit de l'avaluació i segona en total, comptant com a primera la valoració del serveis públics de l'Administració de la Comunitat.

La repercussió mediàtica que va tenir el Fòrum es pot trobar a *l'apartat notícies del web del Fòrum de la Ciutadania*.

## 2.3

El dia **14 de desembre de 2009** va tenir lloc la *segona sessió presencial del Fòrum*.

El primer bloc de la sessió fou la intervenció de l'assessora del conseller de Presidència, Sarah Alonso, per agrair la tasca feta fins ara pel Fòrum i que ha tingut el seu reflex en les darreres accions del Govern per lluitar contra la corrupció, emmarcades dins el denominat



Pla d'Integritat, que inclou una llei reguladora del sector públic, una llei de publicitat institucional que permeti el control parlamentari d'aquesta activitat, una llei del sòl que afavoreixi la transparència urbanística, i una llei de bona administració i bon govern, que té, com a principals aportacions, un codi ètic denominat Codi de bon govern, i altres aspectes que garanteixen el dret a la informació, la transparència en la gestió, la

qualitat dels serveis i la simplificació dels procediments administratius i l'avaluació de polítiques públiques. Seguidament va intervenir el secretari del Fòrum i director general de Qualitat dels Serveis, senyor Fernando Monar, que va fer una breu anàlisi de l'evolució històrica del concepte d'avaluació de polítiques públiques, com també una de més acurada del que significa l'avaluació i les seves diferents estructures.

El segon bloc es va dedicar a la prioritització de les mesures que el mateix Fòrum havia proposat i debatut en línia les passades setmanes, per tal d'engrescar-ne els membres i dinamitzar, així, la participació en les activitats que duu a terme. Els *resultats d'aquest procés* van ser aquestes cinc mesures proposades:

1. Establir que siguin els mateixos vocals del Fòrum de la Ciutadania els que debatin i determinin les normes del fòrum electrònic en qüestions com ara: manera d'obrir i tancar els debats (durada prefixada, possibilitat de pròrrogues i/o reobertures...); noves línies de debat a proposta dels vocals; identificació/ anonimats dels comentaris; moderació; interrelació entre els debats del fòrum electrònic i les meses temàtiques i el Ple, i qualsevol altra que sigui consensuada entre tots.
2. Establir una relació "virtual".
3. Fer reunions bimensuals i posar en comú les tasques desenvolupades.
4. Organitzar millor l'obertura i el tancament de línies de debat.

5. Fer trobades informals, fomentar el contacte personal.

El tercer bloc es va dedicar a la tasca principal del Fòrum, l'avaluació, que aquesta vegada *prioritzà les micropolítiques* debatudes en línia les setmanes prèvies. Es van destacar, entre d'altres, les següents:

1. Polítiques contra el fracàs escolar.
2. Polítiques de prevenció de la marginació i dels conflictes interculturals en les polítiques autonòmiques d'educació i d'urbanisme.
3. Polítiques d'externalització de serveis i privatitzacions de serveis públics.



4. Polítiques contra l'atur juvenil.
5. Polítiques de tractament de les drogodependències i altres addiccions.

Per acabar, va tancar la sessió plenària la vicepresidenta del Fòrum, senyora Maria del Pilar Barceló, la qual encoratjà tots els seus membres a mantenir

viu i actiu aquest òrgan de comunicació i participació, que posa de manifest la voluntat del Govern d'augmentar la qualitat democràtica, a través de ciutadanes i ciutadans associats i individuals que exigeixen "una política de qualitat, uns polítics de qualitat i polítiques de qualitat".

## 2.4

Una vegada finalitzats els debats en línia, que en aquesta avaluació es van enriquir amb reunions presencials dels membres del Fòrum amb funcionaris de la Direcció General de Consum, a Menorca, Mallorca i Eivissa, el dia **18 de juny de 2010** va tenir lloc la tercera sessió presencial del Fòrum.

Aquesta sessió, en la qual s'avaluaven les polítiques de Consum, va comptar amb la participació d'**Elke Löffler**, experta en participació ciutadana i qualitat i membre de Governance Internacional, que va fer una presentació sobre la interacció entre els ciutadans i l'Administració, els diferents punts de vista d'uns i els altres i alguns exemples de voluntariat a diferents països.

El **conseller de Salut i Consum** es va adreçar al Fòrum a continuació i va destacar el gran impacte social que té aquesta Conselleria, tant des de la vessant de la salut com del consum. "Cada dia, cadascun de nosaltres exercim com a consumidors en múltiples ocasions i estam fermament compromesos amb la



protecció d'aquells sectors de la població que són més vulnerables en la societat de consum i amb la defensa dels drets de tots els ciutadans com a consumidors."

Va aplaudir la participació de la ciutadania en l'avaluació dels serveis públics, perquè permet conèixer la percepció de la societat sobre la gestió de l'Administració, especialment en un aspecte tan sensible com les polítiques de Consum. "Treballam perquè l'Administració sigui competent, generi confiança i estigui basada en la transparència i el bon govern; orientada al servei del ciutadà, que sigui accessible i que utilitzi el seu pressupost amb eficiència i honestedat". Retre comptes davant els ciutadans en aquest Fòrum "ajudarà a detectar aspectes de millora i augmentarà la nostra transparència".

El conseller va considerar que aquesta avaluació de les polítiques de Consum "no és un examen que s'aprova o se suspèn, sinó una oportunitat per valorar quines coses feim bé i quines hem de millorar", perquè només així es pot aconseguir "que les nostres institucions arribin a l'excel·lència que tots desitjam".

Un cop finalitzada la discussió i l'avaluació de les polítiques de Consum en els grups que es van organitzar a l'efecte, els portaveus dels grups van exposar al Ple les conclusions.

Les coses que **"Consum fa bé"** han quedat prioritzades de la manera següent (les que fa millor se situen en primer lloc):

1. L'arbitratge és una bona eina per resoldre les controvèrsies de consum i apropar l'Administració al consumidor.
2. Hi ha la percepció que les campanyes de la Inspecció de Consum són útils.
3. La informació que dona la DG als consumidors (fullets, pàgina web, programes de ràdio) és suficient.
4. El temps de resposta en les reclamacions de consum és adequat.
5. La formació dels funcionaris que atenen els consumidors és adequada.

Es percep per part de la ciutadania que Consum es troba al carrer.

6. Són necessaris inspectors de consum qualificats per inspeccionar els serveis (banca, asseguradores, immobiliàries).
7. La ubicació de les dependències de Consum, especialment les que atenen els consumidors, és adequada.

Les coses que **"Consum fa malament"** han quedat prioritzades així (les pitjors apareixen en primer lloc):

1. Són necessaris inspectors de consum qualificats per inspeccionar els serveis (banca, asseguradores, immobiliàries).
2. El temps de resposta en les reclamacions de consum és adequat.
3. Es percep per part de la ciutadania que Consum es troba al carrer.
4. Hi ha la percepció que les campanyes de la Inspecció de Consum són útils.
5. La ubicació de les dependències de Consum, especialment les que atenen els consumidors és adequada.

6. La informació que dona la DG als consumidors (fullets, pàgina web, programes de ràdio) és suficient.

En resposta a **“allò que no fa la Direcció General de Consum”**, el resultat prioritzat del grup 1 ha estat el següent:

1. Compromís de consum responsable en l'Administració (criteris socials, ètics i ambientals).
2. Foment del consum responsable entre la ciutadania (criteris socials, ètics i ambientals).
3. Informe de l'avaluació de qualitat dels productes de consum.
4. Trasllat de la política de la DG de Consum a tota l'Administració.
5. Autoregulació, control i avaluació de la publicitat.

En resposta a **“allò que no fa la Direcció General de Consum”**, el resultat prioritzat del grup 2 ha estat el següent:

1. Publicar les sancions imposades

(quantia i empresa sancionada) i que aquesta informació aparegui de manera permanent en el web de la Direcció General de Consum.

2. Constatar que fa falta més inspecció de serveis i menys de productes.
3. Centrar més les campanyes en les empreses que tenen més percentatge de denúncies.

Augmentar les sancions de consum i ser més durs contra els infractors.

Ajudar els consumidors a comprendre els contractes.

4. Consolidar i generalitzar la formació en matèria de consum a les escoles.

Pel que fa a l'**avaluació del conjunt de les polítiques de Consum**, amb una puntuació de l'1 al 10, el resultat conjunt ha estat de **5,65** punts.

La **directora general de Consum** va assistir a la sessió i, en conèixer els resultats, acceptà les propostes, agrai al Fòrum l'avaluació i va dir que miraria

d'incorporar els resultats en la seva gestió.

Així mateix, va dir que és una bona oportunitat per millorar els processos de la Direcció General i la seguretat en el consum, a la vegada que es formen els ciutadans perquè siguin responsables en el seu consum i que aquest sigui segur, saludable i solidari.

Animà el Fòrum a continuar treballant en aquesta línia de ciutadans crítics per a la millora de les administracions públiques.

Utilitzar el Fòrum per donar idees per a l'austeritat del Govern, sense reduir els salaris dels treballadors o cercar un altre sistema per a les avaluacions diferent de la tècnica de grup nominal van ser algunes de les aportacions dels vocals en el torn obert de paraules.



## 2.5

A hores d'ara el Fòrum es troba debatent les polítiques contra el fracàs escolar de la Conselleria d'Educació i Cultura.

Així com es va fer durant l'avaluació de les polítiques de Consum, es preveu dur a terme reunions dels membres del Fòrum

a cada illa en relació amb l'avaluació de les polítiques contra el fracàs escolar.

La sessió presencial corresponent al segon semestre de l'any 2010 està prevista per al mes de novembre.



### 3. Presentacions

En el marc d'una reunió multiinstitucional convocada a principis de 2009 per l'**Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA)**, el Govern de les Illes Balears presentà el seu projecte de creació i desenvolupament del Fòrum a Barcelona.

Més recentment, es va presentar aquest projecte davant el grup de directors generals de Qualitat dels Serveis de tot l'Estat i els directius de l'Agència Espanyola d'Avaluació de Polítiques Públiques i Qualitat dels Serveis (AEVAL), en

el marc de la Xarxa Estatal Interadministrativa d'Avaluació i Qualitat, que es va reunir a Madrid.

En ambdues ocasions es va comprovar la inexistència d'una experiència similar, quant a institucionalització i estabilitat, en el territori espanyol.

D'altra banda, s'ha presentat l'experiència en el marc de jornades tècniques, com ara les Jornades de Qualitat de Màlaga, que tingueren lloc l'abril de 2010.





## 4. Iniciatives en marxa

Entre altres iniciatives que actualment es duen a terme gràcies a les aportacions del Fòrum de la Ciutadania, s'ha de destacar la redacció de l'esborrany de la Llei de la bona administració i el bon govern, i també la realització de diverses jornades de sensibilització sobre transparència i ètica en els darrers mesos: "*Funció i paper dels codis ètics i els codis de bon govern en una política d'integritat*", "*Bona administració i transparència en la contractació: el cas de les campanyes publicitàries*" i "*L'ITA, l'índex de transparència als ajuntaments*".

A més, durant el mes d'abril s'organitzà un curs sobre avaluació de polítiques públiques destinat als membres del Fòrum, que en dates pròximes es reeditarà mitjançant un format en línia.

## 5. Informació i documentació

La informació i documentació sobre el Fòrum de la Ciutadania es pot trobar a l'abast de tothom al seu web.



