

## **IV. Recensiones**



José LUIS BIZELLI y Marlene APARECIDA DE OLIVEIRA FERREIRA (orgs.). *Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão*. Editorial Jacintho, 2009, 223 págs.

La sociedad brasileña desde la aprobación de la Constitución de 1988 avanza rápido hacia una legislación que amplía y consolida derechos sociales, al mismo tiempo que se hace más permeable a la democracia. Y en ese camino para intentar solucionar las enormes desigualdades históricas tienen un papel privilegiado los municipios, como gestores de las políticas públicas esenciales en la vida ciudadana.

Ante ello los gestores públicos locales, presionados por presupuestos austeros y una legislación que busca garantizar la responsabilidad fiscal, se ven obligados a implantar nuevas formas de gestión. Necesitan preparar gestores y modificar procedimientos, incorporando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para dar mayor transparencia a las acciones de gobierno y permitir que los resultados sean medidos mediante objetivos consensuados por medio de procesos participativos.

Además con la redemocratización gradual de la sociedad, existe cada vez un mayor consenso de que la mejora de la gobernanza pública surgirá por medio de los cambios de gestión que consoliden la gestión participativa, a fin de posibilitar la construcción de una vida más equitativa y con mayor responsabilidad social. Sin olvidarse de incluir en ella a todos aquellos excluidos por el mercado, que sólo podrán contar con los beneficios de la sociedad moderna gracias a los poderes públicos.

Este libro intenta interpretar desde distintas perspectivas este nuevo escenario, para ello está dividido en dos partes, en la primera parte titulada *Desafíos para la Gobernanza Pública* se recogen un conjunto de trabajos que analizan los desafíos vividos hoy en día por las organizaciones públicas para alcanzar índices de gobernanza que consoliden la gobernabilidad y fortalezcan la democracia. La segunda, *Miradas sobre la Ciudad* reúne diferentes aproximaciones metodológicas sobre el gobierno de las ciudades, lugar específico donde se dan los cambios institucionales que permiten una administración más permeable a los intereses sociales y un ejercicio creativo en la búsqueda de políticas públicas inclusivas.

La primera parte comienza con el texto de BIZELLI, uno de los editores del libro, el cuál trata

del proceso de construcción de la organización estatal, *pari passu* con la consolidación del modo de producción capitalista. Poniendo el énfasis en el momento de inflexión que representó el final de la II Guerra Mundial, cuando diferentes formas de gobierno parecen consolidar la idea de una sociedad conducida y regulada por el Estado. Consenso que se rompe en los años 70, cuando cambios en la economía mundial hacen que el Estado se transforme de héroe en villano. En ese momento, algunos autores defienden que sólo algunas funciones muy específicas permanezcan en manos del Estado. Estas propuestas encuentran eco y colocan en el centro de la discusión la reinventación del gobierno según principios gerenciales.

La reforma se convierte en una discusión global, a pesar de sus contradicciones. Disminuir costes no siempre produce mejores servicios. Privatizar o crear estructuras públicas no gubernamentales no siempre ayuda a definir mejor el papel del gobierno. Descentralizar la dirección en niveles subnacionales, desconcentrando el gobierno central, o hacer valer mecanismos de mercado, no siempre mejoran la oferta de servicios y productos.

Con el siglo XXI y la consolidación del modelo democrático de convivencia política entre los ciudadanos surge la gobernanza. Y con ella el principio de transparencia de las acciones públicas, de forma que el ciudadano sea capaz de reconocer la efectividad de las políticas públicas aplicadas; la profundización de las normas de *accountability* y la radicalización de los procesos de participación en un ambiente gerencial que incorpora a las TICs.

El avance de la gobernanza está ligado a la incorporación de las nuevas formas de TICs en el proceso de trabajo de la administración pública contemporánea, proceso que plantea multitud de resistencias que dificultan su incorporación. Siendo un importante desafío para la democracia y la gobernabilidad el conseguir disminuir la distancia entre el desarrollo de las nuevas tecnologías y el acceso general de los ciudadanos a ellas. Pudiendo ser considerado un nuevo derecho a ser atendido por la ciudad, como son los servicios de agua y residuos.

La gobernanza pública está también ligada a la mejora de la gestión de las organizaciones públicas y a los cambios organizacionales. NIEDHARDT en su trabajo nos señala la importancia de las organizaciones para el éxito de las políticas públicas y su papel como agentes del cambio. Comenzando por analizar algunas características del cambio organizacional en la administración pública, las difi-

cultades del proceso y los desafíos a los que se enfrentan los gestores públicos.

Los cambios organizacionales pueden ser intencionados, como resultado de un conjunto de acciones planeadas de intervención en la realidad de la organización o no intencionados, en este caso la transformación se origina independientemente de un proceso racional de planificación. El cambio puede ser de los procesos de trabajo, de los individuos que componen la organización, de las estructuras organizativas (dimensión formal) y de la cultura de la organización (dimensión informal). Pudiendo provocar consecuencias relevantes, de naturaleza positiva o negativa.

Para la autora, los principales tipos de cambios pueden ser clasificados en dos categorías. La primera es el llamado cambio transformacional, institucional o macrocambio, que implica la ruptura de los patrones establecidos, además de alcanzar a la organización como un todo y redireccionarla en función de grandes alteraciones en su ambiente. El segundo es el cambio incremental, organizacional o microcambio, en este caso sólo se alteran algunos aspectos en la organización, fundamentalmente pequeños ajustes de forma continua, en un ambiente más estable.

Comprender que el cambio organizacional no es una tarea fácil y que no se resume sólo en la introducción de técnicas administrativas orientadas al incremento de la eficiencia es el primer paso para una transformación efectiva de la gestión pública.

Ante la complejidad de las organizaciones públicas contemporáneas, la autora cree necesario no sólo cambios en las organizaciones sino también un nuevo tipo de gestor público. Este nuevo gestor debe desarrollar cuatro cualidades: perspectiva crítica construida por medio de conocimientos, ética pública, capacidad de comprender las organizaciones y de actuar de modo cooperativo y, ser capaz de trabajar de forma integrada, ampliando los canales de comunicación y compartiendo las decisiones.

En la discusión contemporánea sobre el nuevo papel del gobierno y la reforma del Estado, asume mucha importancia la calidad del gasto público. Este es el tema central del texto de PIREs, que comienza discutiendo el concepto para pasar posteriormente a plantearnos las diferentes metodologías presupuestarias existentes para finalizar asociándolas a la calidad de gasto público deseado.

Para PIREs cualquier gobierno democrático que tenga como objetivo cumplir las funciones que le atribuye la sociedad debe buscar la eficiencia, la

eficacia, la efectividad, la legalidad, la legitimidad, la transparencia y la sostenibilidad del gasto público.

Las técnicas de definición y control de la política fiscal, las técnicas presupuestarias y las metodologías de planificación y evaluación de los resultados de las políticas públicas son los principales instrumentos incluidos en la gestión del gasto público. Utilizadas conjuntamente y de una forma competente, pueden mejorar mucho la calidad del gasto público.

En lo que respecta al presupuesto público existen varias metodologías construidas a lo largo de los siglos, pero con un desarrollo acelerado desde la segunda guerra mundial. Unas como la tradicional tienen un carácter marcadamente jurídico y contable, en cambio otras (el presupuesto por resultados, por programas y de base cero) mejoran sustancialmente, mediante la planificación y el control, la calidad en términos gerenciales y políticos. Los más recientes esfuerzos de renovación se producen para dar respuesta a las nuevas demandas de la sociedad de mayor responsabilidad y legitimidad.

El *orçamento participativo* o presupuestación participativa es un intento reciente (años 80), aún no consolidado, de impulsar una mayor aproximación entre representantes y representados en el proceso de toma de decisiones sobre el destino de los recursos públicos, especialmente las inversiones.

Cada una de estas metodologías centra su atención en un aspecto relevante, siendo por tanto complementarias. Lo que hace que el uso de elementos de todas estas metodologías podría servir para mejorar la calidad del gasto público, aunque no sería sencilla su implementación. Este procedimiento tendría muchas ventajas sobre otras innovaciones que se puedan plantear pues se estaría trabajando sobre una base de conocimientos consolidados, que sólo haría falta revisar y ponerlos en contacto unos con otros. Algo que sería más fácil hoy en día al contar con recursos tecnológicos que lo facilitarían.

El desafío para la organización de la esfera pública no es menor cuando se trata de discutir el acervo jurídico que sustenta la doctrina del derecho administrativo contemporáneo. Según BARRIENTOS-PARRA hay que superar la propia relación entre la noción de interés privado y la de interés público creada por el mundo liberal. El Estado racional-legal antepone el interés público al privado, pero crea dificultades para la aplicación del derecho administrativo cuando no define conceptualmente que es el interés público.

Por ello plantea como conclusión la superación de esa noción por la de derechos fundamentales del ciudadano, tanto en el ámbito general del derecho público como en el particular del derecho administrativo.

Finalizando la primera parte del libro, se encuentra el texto de CASAGRANDE, PEREIRA y PEREIRA sobre indicadores de empleo y de movilización de recursos públicos. Los aspectos abordados por ellos son fundamentales para la administración gerencial, al tratar las dificultades de elección cuando se trata de definir los indicadores (los medidores de resultados) capaces, en determinados horizontes de tiempo, de evaluar u ofrecer referentes para la planificación estratégica de las políticas públicas. La referencia de tiempo es importante para una propuesta de indicadores en función de su papel como instrumento para la acción del sector público y como medio de medir la eficiencia de la política.

En su trabajo los autores presentan el comportamiento de un conjunto de indicadores que pueden ayudar a medir un proyecto del gobierno de incremento positivo de gobernanza pública o un programa de evaluación de políticas aplicadas a determinada localidad.

La segunda parte del libro que trata sobre el gobierno de las ciudades comienza con el capítulo de NOGUEIRA sobre la gestión y administración de éstas en el mundo contemporáneo. En las últimas décadas las ciudades crecen y se diversifican, convirtiéndose en ambientes y espacios complejos, conectados por redes de comunicación e intereses diversificados. Todo ello unido a los problemas políticos y sociales que arrastran hacen que la convivencia y el gobierno de ellas sea cada vez más complicado. Siendo necesarias nuevas ideas y protagonistas que inicien intervenciones capaces de estructurar otras formas de convivencia urbana, ricas en diversidad y suficientes para integrar y distribuir oportunidades de crecimiento individual y colectivo.

Para enfrentarse a esta nueva situación los municipios no pueden seguir siendo gobernados solamente con vivacidad política, dedicación y honestidad. Es necesario mejorar sus competencias administrativas y gerenciales. La nueva situación exige más de todos los participantes, ya sean electos, funcionarios, asesores o ciudadanos.

Pero a pesar de todos los cambios y novedades que se han realizado, la mayoría de los municipios están lejos de una modalidad de gestión compatible con los tiempos actuales. Lo cierto es que los municipios ni siquiera tuvieron tiempo para prepararse para ello, ya que siempre tienen temas nue-

vos que solucionar con rapidez. Siendo pocos los que disponen de masa crítica (recursos humanos, conocimientos técnicos, capacidad administrativa) para responder con eficacia a la ejecución de políticas complejas y a los procesos de reforma. Teniendo en cuenta además que esta reforma debe hacerse con un espíritu público fortalecido y una conciencia ético-política.

Gobernar y administrar son actividades que requieren capacidad de pensar, de establecer una relación crítica con la realidad. Una realidad que al ser compleja hace indispensable saber hacer preguntas y elaborar diagnósticos precisos y entender que no es posible concebir la política como un acto o espacio sometido exclusivamente a controles técnicos. Además es necesario saber pensar estratégicamente, esto es, considerar la lógica de los más diversos actores y emplear las informaciones producidas en la acción para enfrentar lo que es incierto. Y hacerlo a lo grande: «hay que soñar el futuro», diseñando caminos inexplorados, creativos e inteligentes para el desarrollo de la acción futura.

El capítulo de ORTIGOZA trata sobre el desarrollo socio-espacial y la dinámica urbana desde un enfoque geográfico. En su opinión, los conflictos generados por el estilo de vida moderno se perciben en el paisaje urbano y rural. Las crisis del modo de producción capitalista se transforman en crisis urbanas, que plantean nuevos desafíos a la gestión de las políticas públicas. Por ello se hace necesario reconsiderar la planificación teniendo en cuenta la calidad ambiental y a la ciudadanía. La ciudad contemporánea debe tener una administración que tenga como objetivo la creación de espacios más justos, humanos y ambientalmente saludables.

ALVES en el suyo nos describe el proceso, que se ha producido en Brasil, de democratización de la planificación del espacio urbano, fruto de las luchas históricas de la población en busca de la ampliación de la ciudadanía. Encontrándose en una fase de «creación destructiva» o de generación de «gran inestabilidad», que podrá conducir a un continuo proceso de democratización del espacio socio-territorial de las ciudades brasileñas. Eso será posible con el fortalecimiento de los nuevos agentes institucionales y sociales de esa planificación y con la profundización y radicalización de conceptos, prácticas, concepciones y aplicaciones de procesos que hagan de las ciudades espacios más saludables, sostenibles y justos para la mayoría de la población.

La aprobación en Brasil del Estatuto de la Ciudad, la creación del Ministerio de las Ciudades y la

consolidación de varios Consejos Federales, como el de las ciudades, están haciendo posible afianzar nuevos métodos de pensar y discutir los problemas urbanos de forma más intersectorial y articulada. Eso se ve tanto en la realización de Conferencias Municipales, de Estado o Federales, como en los incentivos y la financiación para la realización de Planes Directores Participativos Municipales. Procesos que tienen como meta, el establecer la función social de la ciudad y de la propiedad, la distribución de los beneficios, la descentralización del desarrollo y la búsqueda de la sostenibilidad económica, social, ambiental, política y administrativa. Es decir conseguir la ciudad para todos.

El último capítulo de VALENCIO y GONÇALVES aborda los desafíos de sostenibilidad de las ciudades. Las ciudades insostenibles son la imagen de la sociedad insostenible, lo que aumenta la responsabilidad de los actores políticos y administrativos en la búsqueda de una racionalidad posible para la «autodestrucción renovadora del orden». Los nuevos cambios institucionales tienen que garantizar la polifonía social en el proceso de toma de decisiones públicas. Creando para ello un espacio público permeable a las diferentes fuerzas sociales.

Por último, señalar el valor de este libro tanto por la multidisciplinariedad de los autores como por la variedad de los enfoques planteados, lo que la convierte en una obra de interés para todas aquellas personas que tanto desde el mundo académico como en el de la práctica se dedican a estos temas. Aunque los lectores deben tener en cuenta la dificultad que puede suponer leer unos textos no sólo redactados por especialistas de materias diversas sino además de un país, Brasil, tan distinto a los de nuestro entorno no sólo desde el punto de vista jurídico sino también histórico, político y económico.

Carmen PINEDA NEBOT

Fernando SABÉS TURMO y José Juan VERÓN LASSA. *La gestión de la información en la administración local*. Editorial Comunicación Social, colección Periodística 26, 2008, 126 págs.

La multiplicación de medios en diversos soportes, la convergencia mediática y tecnológica y la extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación a prácticamente todos los ciudadanos ha llevado a que la comunicación tenga una

función cada vez más importante dentro de las administraciones públicas.

La sociedad de la información, en la que vivimos, requiere que se cree un flujo de información constante y cada vez más profesionalizado, algo que puede resultar difícil en muchos de los pequeños y medianos ayuntamientos de nuestro país, enfrentados constantemente a innumerables dificultades económicas y de personal.

De ahí la necesidad de libros como éste que intentan de una manera didáctica pero rigurosa sentar las bases para el uso correcto de la comunicación en las administraciones públicas locales, aunque también puede ser utilizado por otros organismos o entidades, tanto públicos como privados, que necesiten trabajar en un correcta gestión de los flujos de información. Pretende, por tanto, ser una herramienta de uso diario para todos aquellos que estén interesados en implantar una política de comunicación.

Comunicación que, como señalan los autores, debe estar al servicio del ciudadano y que debe servir para acercarlo a la organización y a las personas que en ella trabajan tanto sean políticos como técnicos.

El libro está dividido en dos bloques. El primero se refiere a la comunicación de las instituciones y en él tratan de la noticia y los medios de comunicación, la comunicación en las instituciones públicas, su planificación y estrategia, las relaciones con los periodistas, las ruedas de prensa y las exclusivas, la comunicación de crisis, la publicidad institucional y la documentación. Cada uno de estos capítulos termina con un pequeño cuadro a modo de resumen que permite al lector recordar los puntos más importantes del texto.

La sociedad actual es cada vez más compleja y en ella la comunicación se ha convertido en un instrumento básico de relación social. Por ello las instituciones públicas necesitan estar en contacto con el público, pero también los ciudadanos demandan de las instituciones esta comunicación. Las instituciones entienden que están obligadas permanentemente a comunicar aquellas acciones que desarrollan. Comunicar y hacerlo con eficacia se ha convertido en una exigencia propia de la sociedad democrática y, en cierto modo, de la medida de la calidad de ésta; además de servir para incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Y los instrumentos idóneos para garantizar el contacto continuo entre instituciones y ciudadanos son los medios de comunicación, a través de la transmisión de noticias.

Considerándose noticia aquellos hechos que son nuevos para alguien y que se dan a conocer para que sean entendibles por un público, es decir, que algo no es noticia hasta que ha sucedido y ha sido recogido por los medios de comunicación. Cuando un hecho de gran importancia para una institución no tiene su reflejo en los medios de comunicación o no lo tiene en la forma que podría esperarse, los motivos pueden ser muchos, pero los más frecuentes son: no se ha valorado con acierto el interés de lo que se pretendía comunicar, no se ha sabido transmitir la importancia del asunto o se ha hecho en un momento inadecuado. Por ello es importante que la persona o personas responsables de la comunicación en una administración local conozcan los elementos que hacen que un hecho sea noticiable: que sea actual, impactante, cercano, raro e imprevisible.

Es importante que las instituciones públicas cuenten con una política de comunicación tanto externa como interna. Tradicionalmente se ha dado mayor importancia a la primera, sin embargo en estos momentos todos los especialistas consideran que es cada vez más importante trabajar con los empleados de la institución, con el objetivo de hacerles partícipes de las líneas de trabajo de la institución e implicarlos en los proyectos puestos en marcha por ésta. Para conseguir una buena comunicación interna deben combinarse los tres canales de comunicación: ascendente, descendente y horizontal. Siendo un instrumento idóneo la intranet, la cuál debe ser sencilla, fácil de utilizar y accesible a todos los trabajadores; combinada con otras estrategias más tradicionales destinadas a aquellos trabajadores que no utilizan ordenadores. Los mensajes a móvil son otra herramienta importante tanto en la comunicación interna como externa.

La comunicación externa esta más centrada en la imagen que proyecta la institución o sus miembros, por lo que es importante para el éxito de ésta contar con una buena comunicación interna. Ambos flujos comunicativos deben ir perfectamente coordinados. Los medios de comunicación son claves como intermediarios, pero no hay que olvidar la página web u otras herramientas comunicativas (publicidad, patrocinio...). La página web debe ser una fuente constante de información que tiene que estar actualizada siempre, debiendo encargarse de ello el gestor de comunicación.

Todo Ayuntamiento debe de tener una estrategia de comunicación diseñada por personal especializado, si no se cuenta con ello se puede apoyar en los departamentos de comunicación de un ámbito superior o recurrir puntualmente a una empresa especializada. Esta estrategia siempre debe ser ac-

tiva y debe establecer unos objetivos. Para diseñar una estrategia de comunicación deben seguirse los siguientes pasos: identificar los públicos, analizar la relación con ellos, definir las principales directrices, revisar la coherencia de las comunicaciones, pensar en la persona que hace de comunicador y establecer un sistema de análisis de los resultados.

El paso siguiente es elaborar un plan de comunicación que debe servir para planificar cómo y cuándo se van a desarrollar todas las acciones encaminadas a cumplir la estrategia de comunicación, éste debe ser sencillo, exhaustivo y flexible. A continuación se establece el plan de medios que es la concreción de la estrategia, pero referida a cada uno de los medios de comunicación. Para que sea efectivo es necesario conocerlos lo mejor posible y para ello es interesante elaborar unas pequeñas fichas con todos los datos de cada uno de los medios.

Otra cuestión importante en la cuál insisten los autores en varios capítulos del libro es que la relación de los responsables de comunicación como de los políticos de las instituciones públicas con los periodistas debe ser de igual a igual, para que no exista subordinación ni de unos ni de los otros. Las relaciones deben ser cordiales, educadas y deben estar basadas en el respeto mutuo. La mejor forma de mantener una buena relación con los periodistas no es organizando fiestas o comidas sino facilitándoles información veraz y clara.

Al referirse a los distintos medios de contacto (notas de prensa, ruedas de prensa, comunicados) con los medios, en el libro se señala que lo más importante es realizar un trabajo correcto y bien realizado, preparando minuciosamente cada uno de los actos que se celebren y teniendo siempre en cuenta los ritmos de trabajo de los medios de comunicación y de los periodistas. Lo que no comparten y rechazan, por ofrecer una imagen de distancia con la sociedad y con los informadores, es el sistema cada vez más extendido de ruedas de prensa sin preguntas. En su opinión, apostar por este sistema da la sensación de distanciamiento y falta de transparencia, lo contrario de lo que debe pretender cualquier política de comunicación de una institución pública.

Toda institución que tenga un plan de comunicación debe contar también con un manual de crisis, una herramienta que han de conocer sus miembros y que les permitirá enfrentarse a situaciones complicadas en las que se requiere de una actuación inmediata, consensuada y en las que habitualmente no hay tiempo para debatir la toma de decisiones. Ante una situación de este tipo es im-

portante reaccionar con serenidad y seguridad y es contraproducente ofrecer un cúmulo de promesas que posteriormente no podrán cumplirse. Algunas de las medidas a tomar en estas situaciones son: elegir un portavoz de referencia, poner en funcionamiento un pequeño comité de comunicación dentro del gabinete de crisis y publicar un pequeño comunicado para ganar algo de tiempo. Lo que no debe hacerse nunca es mantener una actitud agresiva ante los medios y dar datos que no sean exactos ni fiables. Llegado el caso no pasa nada por reconocer algunos errores propios, al contrario puede ser positivo para la relación con los ciudadanos.

Otro de los temas tratado por los autores en el libro es el de la publicidad institucional. La publicidad es una herramienta muy potente a la hora de transmitir los valores y la personalidad de cualquier organización. En la administración la utilización de la publicidad institucional debe enmarcarse dentro del proyecto global de comunicación, debiendo plantearse siempre con objetivos claros y no por intereses puntuales de los medios o de la propia institución.

También creen que es necesario, aunque difícil, eliminar la identificación que tradicionalmente ha existido entre publicidad institucional y propaganda política. Debiendo, en cambio, pensar en la publicidad institucional como una forma más de dar un servicio público a los ciudadanos, al tiempo que contribuye a construir la imagen de la institución. Con este fin es recomendable cumplir ciertos principios como, dar juego a todos los medios de comunicación del entorno y no pretender cambiar la línea editorial de un medio de comunicación a través de la compra de espacios publicitarios.

Y no hay que olvidar nunca que la campaña publicitaria institucional debe estar programada en la política de comunicación que se haya implantado y que siempre ha de contar con un mensaje que debe calar entre los ciudadanos. Se debe apostar, por tanto, por una publicidad institucional con un mensaje de fondo en la línea de los objetivos generales de la institución, y olvidarse de los anuncios superfluos, cuya finalidad no está definida y que no tienen ninguna eficacia.

El segundo bloque del libro, más breve, trata de la comunicación personal, la entrevista y los discursos. Comienzan señalando la importancia de la comunicación en nuestra vida diaria y las claves para conseguir que esa comunicación sea eficaz. La primera es que para poder comunicar hay que saber escuchar. La segunda es que es necesario codificar correctamente el mensaje, para ello hay que

tener en cuenta el tipo de auditorios al que nos dirigimos, las ideas hay que expresarlas de la manera más sencilla posible, la estructura del mensaje debe facilitar su comprensión, debemos insistir en los conceptos fundamentales y hemos de destacar los aspectos esenciales del mensaje. Por eso es indispensable preparar bien las intervenciones, hay que trabajar sobre ellas. Por último, es muy útil establecer sistemas para verificar que el mensaje ha llegado a la audiencia en la forma que habíamos previsto y en el caso de que no sea así es necesario reflexionar sobre los errores que se hayan cometido y establecer la forma de solucionarlos. Recomendando que en las intervenciones públicas se aprovechen al máximo las posibilidades del lenguaje verbal y no verbal y se sea natural, lo que no significa relajarse.

En lo que respecta a las entrevistas aconsejan realizarlas pues es un momento idóneo para intentar colocar el mensaje que interesa a la organización, aunque en el caso de que exista alguna razón que no la haga aconsejable lo mejor es posponerla y explicarlo con la mayor naturalidad posible. Rechazarla con un simple «no» puede cerrar la posibilidad de otras posibles intervenciones en el futuro.

Las entrevistas hay que prepararlas con detalle, para ello es necesario conocer bien en que medio se va a celebrar, cuáles son los condicionantes técnicos, cuál es la mejor manera de transmitir el mensaje, hay que recopilar los datos e informaciones que puedan ser útiles y reflexionar las respuestas que se darán a las preguntas. Para construir las mejores respuestas posibles los autores nos señalan algunas estrategias. La primera máxima es la sinceridad, recurrir a la mentira es la peor de las opciones posibles; si no se sabe algo, lo mejor es no contestar. En segundo lugar, y siempre que se pueda, es mejor contestar a lo que preguntan. Para intentar responder bien a una pregunta, especialmente para un medio audiovisual, no hay que intentar decir todo lo que se sabe de un asunto, hay que seleccionar sólo la información relevante. Una entrevista no es el momento de dar una lección, sino de demostrar que se domina un tema y si se alarga demasiado no se logra retener la atención del público.

Por último, aunque no se trata de un acto comunicativo que tenga que ver específicamente con los medios de comunicación se refieren a los discursos públicos. Son momentos importantes porque permiten a los responsables de las instituciones públicas llegar directamente a los ciudadanos y transmitirles sus mensajes y, además, es muy frecuente que sean presenciados por periodistas, que podrán posteriormente recoger las palabras en su

medio de comunicación. Por tanto, se debe preparar bien lo que se quiere decir y no improvisar, no hay que agotar al público, debe realizarse con voz cuidada, debe adaptarse el discurso y la indumentaria a la situación concreta, hay que evitar leer el discurso aunque se lleve escrito y hay que mantener la calma si surgen dificultades.

Para finalizar me gustaría señalar el valor de este libro que aunque no muy grande y con una redacción sencilla y ágil nos demuestra que no siempre muchas páginas y redacciones complicadas son señal de buenas obras. El libro trata de un tema, el de la comunicación, que se ha convertido o debe convertirse en una línea importante de trabajo en las organizaciones públicas y lo hace con un sentido profundamente democrático. El tipo de comunicación de la que nos hablan los autores tiene una clave clara, es la de los ciudadanos. Es una comunicación que sirve para acercar a los ciudadanos al trabajo de las organizaciones, para que éstas muestren una proximidad con ellos, para mejorar los niveles de transparencia y para facilitar la incorporación de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones.

Todo ello lo convierte en referencia no solo para todas aquellas personas que estén interesadas en el tema sino también para todas aquellas que por su responsabilidad deban conocer y aplicar políticas de comunicación en sus organizaciones. Para estas últimas estoy segura que el libro se convertirá en una manual de referencia que les permitirá gestionar mejor su información, tanto la interna como la externa.

Carmen PINEDA NEBOT

Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG y Anja RÖCKE. *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Editorial La Découverte, 2008, 354 págs.

Este libro es el resultado de la primera investigación comparativa continental sobre un nuevo mecanismo de democracia participativa: los presupuestos participativos. Nueva metodología de gestión presupuestaria que nació a finales de los años 80 en Porto Alegre (Brasil) y que se ha expandido durante estos años por todo el mundo, existiendo en estos momentos experiencias en todos los continentes.

Con este trabajo sobre el origen, las razones de su difusión y el funcionamiento de los presupuestos participativos europeos, lo que pretendían los autores era conseguir una visión a la vez global y detallada de los paralelismos y las diferencias que existen entre las culturas políticas, las normas legales y los contextos institucionales de los diferentes países europeos. Y con ello conocer y comprender el estado de la democracia local en Europa.

La investigación cuyos resultados se encuentran expuestos en este libro se realizó sobre las más de cincuenta experiencias existentes en 2005 de presupuesto participativo en una decena de países, implicando directamente en ella a diecisiete investigadores de ocho nacionalidades diferentes e indirectamente a muchas otras personas. El trabajo de campo lo sustentaron en cuatro círculos concéntricos: el primero, consistió en una investigación de tipo etnográfico, en doce municipios de diez países diferentes, que les permitió mediante la observación participante un conocimiento profundo del contexto institucional y cultural del lugar. En el segundo, realizaron varias entrevistas en profundidad a distintos actores implicados en las experiencias, observando diferentes actos del proceso y recopilando información variada (económica, política, financiera, participativa) sobre el lugar, en trece municipios de ocho países. En el tercero, estudiaron en profundidad un caso, el de Palmela en Portugal. En el último, trabajaron por medio de literatura secundaria, de entrevistas telefónicas y de internet sobre otras experiencias que no habían sido objeto de su estudio anteriormente. Con todo ello elaboraron tipos ideales que les permitían situar la multiplicidad de experiencias en una especie de carta conceptual.

El libro está dividido en tres partes, en la primera parte nos proponen un análisis trasversal que nos permita conocer el contexto en el que han surgido las experiencias, explicar su génesis y entender su diversidad. En la segunda analizan en detalle una veintena de experiencias, enmarcándolos en su contexto y subrayando sus particularidades y sus rasgos comunes, lo que les permite medir hasta que punto la difusión de los presupuestos participativos a partir de la experiencia de Porto Alegre ha permitido repetir las principales características de ésta en el contexto europeo. La tercera parte toma distancia con los presupuestos participativos, profundizando el análisis trasversal e interrogándose sobre los efectos y las dinámicas de los procesos participativos en Europa. Para finalizar con unas conclusiones que sintetizan los resultados aportados a lo largo de la obra y en la que se interrogan sobre la especificidad de un «modelo francés» de participación y de democracia.

La primera parte comienza con la historia del presupuesto participativo desde su creación en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) hasta su llegada a Europa en el 2000. Pasando luego a analizar las experiencias europeas, para ello y ante la gran diversidad de situaciones existentes necesitaron encontrar una definición precisa de presupuesto participativo que les permitiera diferenciarlas de otras experiencias de participación. La solución que adoptaron fue la de utilizar una definición metodológica mínima formada por cinco criterios: a) en la experiencia se tiene que discutir explícitamente de la dimensión financiera o presupuestaria, todos los procesos de participación tienen impactos financieros, pero no todos son Presupuesto Participativo, b) el Presupuesto Participativo tiene que estar organizado por lo menos a nivel de ciudad o de un distrito descentralizado con un consejo de distrito elegido y alguna administración propia; un consejo de barrio, un foro de debate sobre una inversión en un barrio no es Presupuesto Participativo, c) tiene que ser un proceso repetido, una sola reunión, un referéndum aislado sobre temas presupuestarios no es Presupuesto Participativo, d) tiene que incluir cierta forma de deliberación pública, reuniones de consejos sectoriales cerrados no son Presupuesto Participativo y finalmente, e) tiene que darse una cierta publicidad sobre los resultados del proceso, si los ciudadanos no saben lo que pasa con sus propuestas no es un Presupuesto Participativo.

El siguiente paso que plantean es conocer su desarrollo de 2000 a 2008, fecha de publicación del libro, en este período se ha pasado de cinco o seis experiencias a más de cien y siguen aumentando. Italia, España y Portugal son los países en donde más han aumentado el número de experiencias. Porqué en esos países y no en otros con mayor y más antigua experiencia participativa como es el caso de los países nórdicos es algo a lo que los autores no han podido encontrar una explicación satisfactoria. En cuanto a los parámetros que pueden explicar su surgimiento, sólo el perfil político aparece como un factor explicativo determinante: en 2005 la mayoría de las ciudades europeas que habían puesto en marcha una experiencia de presupuesto participativo estaban gobernadas por partidos de izquierdas, aunque esta situación va cambiando con el tiempo y cada vez son más las ciudades gobernadas por partidos conservadores que han puesto en marcha experiencias de este tipo, lo que hace perder a la metodología su carácter partidista.

Para poder analizar con más detalle las distintas experiencias y ante la gran diversidad existente que dificultaba su estudio construyeron una tipología basada en cuatro criterios: orígenes, organiza-

ción de las reuniones, naturaleza de la deliberación y peso de la sociedad civil en el proceso. Lo que les llevó, previa reflexión y tras haber realizado el trabajo de campo, a elaborar seis modelos tipo: el de Porto Alegre adaptado (España e Italia), de la participación de proximidad (Francia, Bélgica, Portugal y algunas ciudades italianas), de la consulta sobre las finanzas públicas locales (Alemania), de la negociación público/privada (Polonia), del desarrollo comunitario (Gran Bretaña) y de la representación de los intereses organizados (España). En estos modelos abstractos integran no solo la metodología, sino también el contexto legal, económico y social, el marco ideológico, los actores y la relación entre política tradicional y política participativa. En la práctica, como señalan los autores en el libro, la mayoría de las experiencias son mixtas.

En la segunda parte nos presentan por países los resultados de su investigación, comenzando por el caso francés, país de origen del investigador principal del proyecto Sintomer, al que consideran emblemático de una visión de la democracia basada en la proximidad. Es en el contexto de las discusiones sobre ese modelo de democracia en el que nacen los primeros presupuestos participativos franceses en dos ciudades: Saint-Denis y Bobigny, dos ciudades situadas al norte de París y gobernadas por coaliciones de izquierdas lideradas por alcaldes comunistas.

En estas experiencias basadas en la proximidad la autonomía de los ciudadanos es reducida, se discuten cuestiones microlocales no globales, no hay reuniones entre barrios o de ciudad, no se conoce el proyecto por la mayoría de los vecinos, las reglas de funcionamiento son decididas por el equipo de gobierno y no pueden ser modificadas por los participantes, se produce una «profesionalización» de los participantes y sobre todo la maquinaria administrativa no está preparada para esa forma de funcionamiento. Pero a pesar de que los resultados son modestos los autores han percibido mejoras en la actitud de los empleados públicos con los ciudadanos y en su trabajo. Y los políticos han visto mejorar sus resultados electorales. En estos años el número de experiencia ha aumentado en Francia pasando de dos a más de una docena, incorporándose ciudades gobernadas por el Partido Socialista y una región, Poitou-Charentes.

El segundo capítulo está dedicado a tres países: Bélgica, Portugal y Holanda. En el primero estudian la experiencia de Mons (Bélgica), ciudad que utiliza una metodología muy parecida a la de Porto Alegre con reuniones territoriales y temáticas y elección de delegados. En ella la capacidad delibe-

rativa es alta pero las demandas no son siempre satisfechas ni explicadas a los ciudadanos, lo que ha provocado la desconfianza y la ausencia de participación de los ciudadanos. Ante esta situación los dirigentes políticos decidieron en 2005 relanzar un proceso menos ambicioso en su concepción pero más riguroso en la realización de los proyectos.

La ciudad de Utrech (Holanda) lleva a cabo desde 1995 un proyecto muy dinámico basado en tres pilares: la gestión de proximidad, la regeneración urbana y la participación ciudadana. La descentralización de la ciudad en diez distritos para acercar la gestión a los ciudadanos y la creación de consejos participativos en cada uno de ellos con capacidad de decisión sobre fondos presupuestarios convierten a este proyecto en una experiencia muy interesante y novedosa. A pesar de no ser considerado presupuesto participativo y no pretender serlo, la experiencia aporta elementos de interés.

La experiencia de Palmela (Portugal) es más antigua que las dos anteriores y se desarrolla en un contexto político, social y económico distinto. Es la primera y más antigua de las más de veinte experiencias portuguesas existentes en estos momentos. El procedimiento que utilizan es una combinación original mezcla de dos procesos. En una primera fase, el ejecutivo municipal elabora con los técnicos un proyecto presupuestario de inversiones que después de simplificarlo y redactarlo en un lenguaje asequible es presentado en una reunión pública municipal y después debatido en las distintas demarcaciones territoriales. Paralelamente trasladan a los ciudadanos un cuestionario que sirve para jerarquizar los diferentes proyectos debatidos. Con todo ello los técnicos municipales elaboran un documento que es discutido a nivel de ciudad, aprobado por la Asamblea Municipal y controlado por comisiones participativas integradas por ciudadanos. Una aportación original de esta experiencia es la celebración de reuniones con los empleados municipales para recoger sus contribuciones e incorporarlas al documento presupuestario.

En el tercer capítulo se refieren a los dos países, Italia y España, donde la influencia de Porto Alegre ha sido mayor. Las razones de esta influencia, en opinión de los autores, se deben a la celebración conjunta de Foros y reuniones de trabajo de autoridades locales y a la colaboración en proyectos comunes del programa URB-AL. Las dos experiencias españolas estudiadas con más profundidad, Albacete y Córdoba, son las más antiguas y quizá por ello han tenido que ir con el tiempo modificando su metodología, adaptándola a la dinámica del proceso. En las dos ciudades los ciudadanos disponen de autonomía para decidir las reglas de funcio-

namiento del proceso algo que no ocurre en otros países. Pero les diferencia en que los actores principales del proceso son en el caso de Albacete las asociaciones y en el de Córdoba los ciudadanos individuales, lo que ha provocado en esta ciudad conflictos con las asociaciones de vecinos. Esta situación se ha planteado en muchas experiencias, al considerar los ciudadanos organizados que ellos tienen que asumir un papel más importante en el proceso que los ciudadanos no organizados. El número de experiencias ha aumentado en España de una forma considerable, incorporándose varias ciudades gobernadas por el Partido Popular (Logroño, Madrid, Málaga).

Como en el caso de Francia, Portugal y España en Italia también las primeras experiencias surgen en ciudades gobernadas por partidos de izquierdas, especialmente comunistas. Con proyectos que asocian participación, justicia social y desarrollo sostenible. En el caso de la ciudad de Grottammare el proyecto de presupuesto participativo ha creado una relación de confianza entre los ciudadanos y la administración local que ha provocado que la lista electoral de izquierdas que puso en marcha el proceso haya ganado todas las elecciones locales celebradas aunque la derecha y el centro triunfan en las parlamentarias. Y ha reinventado completamente sus políticas públicas y su desarrollo urbano, frenando la fuerte especulación y corrupción que la atenazaban. Algo similar ha ocurrido en la ciudad de Pieve Emanuele.

El número de experiencias también ha aumentado considerablemente en este país, siendo en estos momentos casi de cincuenta. La mayoría en el centro y el norte y en ciudades gobernadas por coaliciones de centro-izquierda aunque comienzan a haber en el sur y con gobiernos conservadores.

La articulación del presupuesto participativo con las reformas administrativas no ocupa un lugar central en los países estudiados en los capítulos anteriores del libro, en cambio si lo hace en los países, Alemania y Finlandia, estudiados en el cuarto capítulo.

Las experiencias alemanas tienen unas características muy específicas: se discuten los servicios de la administración, no las inversiones como en otros lugares; tienen como objetivo reequilibrar el presupuesto municipal; no es el proyecto de un partido concreto, se da en ciudades gobernadas por partidos de todo el espectro ideológico; se le da mucho valor a la transparencia del presupuesto y a la instrucción cívica de los participantes y las instituciones independientes juegan un papel importante.

En el caso de Håmeelina (Finlandia) existe también el interés en articular la participación con un proceso de modernización, intentando hacer posible la articulación de una orientación hacia los ciudadanos con una mejora en la calidad de los servicios.

Las experiencias de presupuesto participativo de Gran Bretaña y Polonia, descritas en el último capítulo de la segunda parte del libro, están ligadas a la idea de desarrollo comunitario con un claro contenido social. En Gran Bretaña no fueron al principio ni los partidos políticos ni los movimientos sociales los que impulsaron la puesta en marcha del presupuesto participativo sino las ONGs nacionales y locales y los institutos de investigación independientes. Pero la situación ha cambiado en los últimos años y el gobierno británico esta impulsando la puesta en marcha de nuevas experiencias, dotándolas de fondos y de un carácter deliberativo.

En el caso de Polonia han sido los organismos internacionales (PNUD, ONU) con sus proyectos económicos de desarrollo y modernización los que han provocado la puesta en marcha de experiencias de presupuesto participativo. Y aunque no reúnen las mismas características que en otros países provocan la activación de formas de organización de la sociedad civil, algo muy positivo sobre todo en el contexto polaco.

En la tercera parte del libro nos presentan una segunda tipología, más abstracta, de los modelos globales de participación en Europa. Para ello utilizan cuatro series de criterios: contexto sociopolítico y económico, dimensión normativa y voluntad política, procesos utilizados y dinámicas de acción colectiva. En función de esos criterios distinguen seis modelos de participación que permiten trazar una carta conceptual de la participación en Europa, sobre la cuál pueden situar los presupuestos participativos y las otras experiencias participativas exis-

tes. El primero es la democracia participativa (Italia y España), modelo que es el que mejor articula la democracia representativa con la democracia directa, con buena calidad deliberativa y autonomía de la sociedad civil. El segundo es la democracia de proximidad (Francia, Bélgica y Portugal), el cuál permite una mayor cercanía a los problemas y a los ciudadanos pero en el que las reglas son menos claras y la sociedad tiene menos autonomía. El tercero es la modernización participativa (Alemania e Inglaterra), en él hay una reafirmación del poder local pero existe poca politización, poca autonomía de la sociedad civil y tiene sólo carácter consultivo. El cuarto es el modelo gerencial (Polonia), en el cuál el gobierno local y la sociedad civil son débiles. El quinto es el de desarrollo comunitario (Gran Bretaña y Polonia), en el que el gobierno local es débil pero la sociedad civil esta articulada y es autónoma. Y por ultimo esta el modelo neocorporativo, en el cuál es el Estado el que organiza la participación, las fuerzas que participan son las grandes organizaciones y lo que se busca es el consenso por medio de negociaciones.

Por último, señalar que es un libro importante y muy interesante tanto por el tema que trata, los presupuestos participativos, como por la forma en que esta escrito, intentando llegar a un público más amplio que el académico pero que al mismo tiempo pueda resistir las evaluaciones que se realizan a los textos científicos. También por el carácter internacional del equipo de investigadores que les ha permitido confrontar las distintas formas de entender la participación, la democracia y la política en general. Y la amplia y estructurada bibliografía en la que se echa de menos en algunos países su actualización.

Todo ello lo convierte en un libro de mucho interés que esperamos que muy pronto podamos verlo traducido al castellano, lo que permitirá ampliar el número de sus lectores.

Carmen PINEDA NEBOT