

reALA

III. RECENSIONES

Olalla Flores Fernández, *El Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales. Libertad individual y compromiso de grupo*. Editorial Bayer Hnos., 2009, pp. 347.

Este libro trata un tema que en los últimos tiempos ha sido noticia en todos los medios de comunicación y que ha provocado un amplio debate social: el del transfuguismo en las Corporaciones Locales. Término no exento de sentido peyorativo en un sistema de representación como el nuestro, ejercido por las formaciones políticas, en el cuál la separación voluntaria del grupo constituye un acto de traición del individuo al conjunto. Y en muchos casos una traición a los electores, al provocar el cambio de gobierno del municipio. Sin que, en la mayoría de los casos, los ciudadanos puedan ver en ese cambio más que intereses individuales y económicos que no hacen más que provocar aún más la desafección de los ciudadanos y la cada vez más baja valoración de los políticos. Un claro y reciente ejemplo de esta situación es la planteada en los últimos meses en el municipio de Benidorm (Alicante), en el cuál un concejal tráfuga del Partido Popular ha dado el gobierno del municipio al Partido Socialista que lo perdió hace varios años a causa de una tráfuga. La historia, por tanto, se ha repetido después de varios años.

Ante esta situación existe la necesidad, y así se plantea en el libro, de buscar un equilibrio entre la capacidad de cada miembro de desvincularse del grupo político mediante el cual ha accedido a su cargo y la fidelidad a aquél. En ese sentido se inscriben las reformas legislativas aprobadas o los acuerdos a los que han llegado los partidos políticos para erradicar estas prácticas. Su fin es impedir el fraude al electorado, que se produce por la renuncia al compromiso contraído con la formación política, por quién ha concurrido a las elecciones bajo esas siglas. Del análisis de los medios de lucha contra este fenómeno surge precisamente la idea del trabajo, la memoria para la obtención del Grado de Licenciado en Derecho, que ha dado origen al libro. Aunque posteriormente la autora se dio cuenta que un estudio de estas características precisaba de una visión global del Estatuto del concejal, pues

en el fondo la causa jurídica de la existencia de este problema radica en la que podemos calificar como la base del Estatuto jurídico de los miembros de las Corporaciones Locales, del núcleo en torno al cual gira cada uno de los derechos y obligaciones de las que gozan o sufren los representantes locales, esto es, del artículo 23 de la Constitución Española, que otorga la titularidad del escaño al candidato elegido por el cuerpo electoral, no al partido o la formación política. Al encontrarse éste artículo en la Sección 1.ª, Capítulo II, Título I, los derechos en él reconocidos tienen la categoría de Derechos Fundamentales y por tanto gozan de una especial protección por parte del ordenamiento jurídico.

En lo que respecta a la delimitación concreta de los derechos reconocidos en este precepto la Constitución la deja en manos del legislador, encontrándose dispersa en normas estatales y autonómicas, lo que dificulta su estudio.

El libro está dividido en siete capítulos, unas conclusiones finales y varios anexos. En los distintos capítulos la autora analiza pormenorizadamente los derechos y deberes de los miembros electos de las Corporaciones Locales, centrándose fundamentalmente en la figura del concejal. En el primer capítulo esboza una sencilla aproximación a los orígenes del actual cargo de concejal, que comienza con el gobierno de la ciudad romana, pasando por los concellos medievales, la honor regía y los regimientos hasta llegar al periodo constitucional, con el fin de enmarcar la figura.

La Constitución de 1978 instauró en nuestro país un sistema democrático-representativo que configura el cargo de concejal como un cargo electivo con las mismas exigencias democráticas previstas para la elección de diputados y senadores, terminando con las técnicas de «democracia orgánica» para su elección, previstas en la normativa del régimen político anterior. Protegiendo tanto el acceso al cargo como el ejercicio del mismo en condiciones de igualdad.

Pero el reconocimiento constitucional no impide la existencia de unos requisitos de capacidad o de procedimiento regulados en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) a los que Flo-

res se refiere en el segundo capítulo. Requisitos que ha habido que ir flexibilizando ante las nuevas situaciones que se han ido planteando, como son nuestra incorporación a la Unión Europea y el amplio movimiento inmigrante producido en los últimos años.

No se olvida tampoco de señalar el protagonismo de los partidos políticos en todo el proceso electoral, como encargados de la presentación de las candidaturas, la organización y desarrollo de la campaña electoral y de la captación de votos para sus candidatos. Protagonismo acentuado por el sistema de elección mediante «listas cerradas o bloqueadas».

A pesar de ese protagonismo varias sentencias del Tribunal Constitucional destacan que el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española es un derecho del ciudadano, es decir de la persona que pretende acceder al cargo. Por lo tanto esta persona cuando es elegida es la que ostenta la titularidad del escaño y, en principio y salvo causas extraordinarias, no puede ser privado de él si no es por voluntad propia o del electorado una vez finalizado el período del mandato. Al ser un derecho, el ejercicio de un cargo público representativo es voluntario, por lo que la persona que lo ostente puede renunciar al mismo en el momento que lo desee y sin tener que dar ninguna justificación. Para ello, el único requisito previsto es que presente por escrito su renuncia ante el Pleno de la Corporación; renuncia que será efectiva, según la corriente doctrinal y jurisdiccional mayoritaria, cuando se presente ante el Pleno, sin necesidad de que el sustituto tome posesión. Otras causas son: el fallecimiento o incapacidad, la incompatibilidad o inelegibilidad sobrevenida, la pérdida de la nacionalidad española, la disolución de la Corporación (sólo se ha aplicado en el Ayuntamiento de Marbella) y la anulación de la elección o proclamación. Flores señala la necesidad de crear mecanismos para la sustitución temporal de los cargos electos en los supuestos de enfermedad prolongada, hospitalización o permisos de paternidad o maternidad.

Los capítulos cuarto y quinto del libro se refieren a los derechos de los cargos públicos locales. Algunos de ellos son inherentes a la condición de miembro de la Corporación local, que se adquieren una vez se ha tomado posesión del cargo. Otros derechos, que se encuentran dispersos en la normativa local vigente, están relacionados con el

ejercicio de sus funciones dentro de los diversos órganos locales. Una de las más significativas novedades que se proponían en el fallido Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local y que parece que se va a mantener en el paquete de reformas en el ámbito local que se han anunciado en esta legislatura, es un artículo dedicado a la enumeración de estos derechos.

Los electos locales no sólo tienen derecho a asistir y a participar (con voz y con voto) en todas las sesiones plenarias que se celebren, sino que esa asistencia se configura también como una obligación. El mismo carácter dual tiene su adscripción a un sólo Grupo Político. En cambio hay otros derechos que aunque reconocidos a todos los electos son normalmente utilizados por los grupos políticos no afines al equipo de gobierno, como son los ruegos, las preguntas, la cuestión de confianza y la moción de censura.

Flores dedica una especial atención, por su importancia, a dos derechos: el de información y el de impugnación en vía judicial de los acuerdos de los órganos municipales. Su importancia viene dada por el abundante uso que se hace de los mismos y por el interés doctrinal que suscitan.

El acceso a la información se configura como la base esencial para que se puedan ejercer los anteriores derechos, con los que guarda una estrecha relación. Pero no es un derecho ilimitado, puesto que la obtención de la información debe destinarse a una determinada finalidad: que el electo pueda desempeñar sus funciones. Por eso, se condiciona el acceso a un acto de autorización previa del Alcalde. El problema es que esta autorización se puede convertir en la práctica en un obstáculo para la obtención de la información necesaria o en un poder en manos del Alcalde para evitar el conocimiento de la actividad municipal a la oposición y, en consecuencia, su control en el Pleno.

En cuanto al derecho de impugnar en vía judicial los acuerdos de los órganos municipales, la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre, ha dado un giro importante a la construcción doctrinal sobre el tema, al reconocer el derecho de los concejales a impugnar los actos de los órganos municipales de los que no son miembros y cuando ni siquiera ostentan un interés legítimo. En opinión de la autora, el Tribunal Constitucional ha creado una norma inexistente, sumándose a las críticas formuladas en la sentencia

por el voto particular del magistrado Conde Martín de Hijas. Flores considera que el Tribunal Constitucional ha actuado como un legislador al dar por hecho la existencia de una norma sin aportar argumentos jurídicos sólidos.

El derecho de asistencia y participación en otros órganos locales corresponde a los Grupos Políticos, proporcionalmente a su representatividad. El Tribunal Constitucional declaró que el derecho a participar en todos los órganos complementarios y tener como mínimo un concejal en cada Comisión Informativa municipal corresponde a los Grupos Políticos, no a los concejales individualmente considerados. Precisión que es importante recordar cuando se habla de transfuguismo, pues impedir que los concejales tráfugas formen parte de estos órganos colegiados es una de las medidas que los Grupos Políticos suelen adoptar como castigo a este tipo de conductas.

El debate sobre el carácter retributivo del desempeño de los cargos públicos locales ha quedado definitivamente zanjado al ser ratificada por España, en 1988, la Carta Europea de Autonomía Local. Este convenio internacional decidió dedicarle uno de sus escasos y, por consiguiente, preciados artículos a las condiciones del ejercicio de responsabilidades a nivel local y, concretamente, al régimen de retribuciones y de incompatibilidades de los cargos representativos locales, demostrando la clara tendencia de las más experimentadas democracias europeas a retribuir el desempeño de esos cargos.

En el capítulo sexto la autora trata un tema muy estudiado por la doctrina, como así señala ella al principio, como es el de la responsabilidad de los concejales, pero que considera necesario incorporar en su trabajo por ser uno de los aspectos esenciales del Estatuto y ante la preocupación existente en la ciudadanía por los casos de corrupción que actualmente padecen varios municipios españoles y que provocan que la clase política se plantee la necesidad de adoptar nuevas medidas de control que desincentiven estas conductas, así como de reformar la regulación legal vigente.

Los concejales, a diferencia de otros miembros electos a nivel autonómico o nacional, carecen de los privilegios de inmunidad e inviolabilidad y tampoco poseen un fuero especial para su enjuiciamiento. Además son las propias Corporaciones Locales las que pueden activar el procedimiento de responsabilidad civil cuando sus miembros hayan

causado perjuicio a la Corporación o a terceros que previamente fueron indemnizados por ella. Tampoco existe un fuero especial en el caso de responsabilidad penal.

Los actuales escándalos de corrupción, la mayoría de ellos ligados a intereses urbanísticos, han influido en la clase política hasta el punto de crear cierto interés por reformar el vigente sistema de penas o por adoptar nuevas medidas para luchar contra ello. Esta preocupación llevó a los grupos parlamentarios del PSOE, IU-ICV y ERC ha presentar, en plena tramitación de la Ley del Suelo, un bloque de enmiendas cuyo principal objetivo era el adoptar medidas para frenar la corrupción relacionada con el urbanismo, medidas que se incorporaron a la nueva Ley del Suelo que se aprobó en 2007.

Además también se ha propuesto por varios partidos la adopción de medidas de política criminal, como el endurecimiento de las penas por estos delitos, mediante reformas del Código Penal. En opinión de Flores lo que falla no es la regulación legal ni tampoco cree que sea necesario endurecer las penas, sino que lo hace falta es cambiar la conciencia social sobre esas conductas. Algo que los propios acontecimientos que se están produciendo, es decir, que se empiecen a utilizar los mecanismos jurídicos existentes contra las autoridades municipales corruptas, puede ayudar con el tiempo a reducir los casos de corrupción, al conseguir que no permanezca en la sociedad esa sensación de impunidad. Es muy importante para ello, como se ha podido apreciar en los últimos tiempos, el aumento de los medios personales y económicos de la justicia dedicados a estos temas.

El último capítulo lo dedica a uno de los problemas que más inquietud despierta en relación con los derechos de los miembros de las Corporaciones Locales y sus posibilidades de limitación: el transfuguismo. Considerándolo una traición cualificada del cargo electo, tanto al partido político o agrupación por la que se presentó a las elecciones como al electorado que le había votado al identificarlo con ese partido o agrupación.

A pesar del «fuerte» compromiso político para acabar con este fenómeno, las medidas adoptadas se han limitado a acuerdos jurídicamente no vinculantes que en la práctica los partidos políticos firmantes han olvidado. Aunque en estos acuerdos políticos se vislumbraba la pretensión de querer

afrontar el problema desde la esfera normativa, la fina línea que el Tribunal Constitucional ha trazado para deslindar lo constitucionalmente admisible en la configuración legal de los derechos reconocidos en el artículo 23.2 de la Constitución, impide a los legisladores llevar a la práctica muchos de estos instrumentos legales. En el fondo, como se señala en el libro, el problema fundamental de las conductas tráfugas es que son «legales» y además protegidas por la Carta Magna, o mejor dicho, por la interpretación que de ella efectúa el Tribunal Constitucional. De todas formas en el año 2003 se contribuyó a aislar a los tráfugas de la actividad corporativa mediante la reforma del artículo 73.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, obligándoles a ser miembros «no adscritos» y privándoles, de esta manera, de los derechos políticos de los Grupos Políticos en los que deberían agruparse a efectos de su actuación corporativa.

El incumplimiento de los acuerdos firmados por las fuerzas políticas, ha provocado que en los últimos acuerdos a los que han llegado, en el año 2006, se haya prestado especial atención a la regulación de los mecanismos de seguimiento por medio de la creación de una Comisión de Expertos independientes que pretende reforzar la labor de la Comisión de Seguimiento ya creada anteriormente.

Al final del libro la autora nos propone la lectura de algunos textos que, aunque carecen de un carácter normativo vinculante, pueden servir de orientación a los Ayuntamientos a la hora de afrontar la elaboración de su propio estatuto regulador de sus cargos electos. En ellos se recogen compromisos asumidos por organismos o asociaciones representativos de las propias entidades locales a nivel europeo, nacional o autonómico, así como la práctica común del Gobierno y la Administración local.

El análisis de los derechos, deberes y responsabilidad de los cargos electos locales pocas veces se ha estudiado de una manera global como lo ha hecho la autora en este libro, a lo que hay que unir el interés social y político que se ha despertado en los últimos años sobre el tema, como consecuencia de los escándalos acontecidos en algunos Consistorios. Todo ello hace de esta obra un punto de referencia para todas aquellas personas que de una forma teórica o práctica trabajan en uno de nuestros niveles de gobierno más ignorados a pesar de ser el más cercano a la ciudadanía y el mejor valorado por ella: el gobierno local.

La autora ha conseguido en este libro sistematizar en torno a una serie de ítems las reglas de distinta procedencia que afectan a los miembros de las corporaciones locales, de manera que en ellas podemos encontrar un auténtico estatuto para nuestros representantes locales. Algo que puede ser de interés para todas aquellas personas, que son muchas, relacionadas directa o indirectamente con éste mundo tan disperso y complejo como es el mundo local. Al cuál presta un especial interés, que hay que agradecer, la editora de este libro.

Carmen Pineda Nebot

Luiz Roberto Alves e Marcelo Carvalho (org.), *Cidades. Identidades e Gestão*, Editorial Saraiva, Sao Paulo, 2009, pp. 270.

En este libro los autores pretenden participar en el debate, que se ha planteado en Brasil a partir de la entrada en vigor del Estatuto de las Ciudades, sobre la identidad y la acción política que se desarrolla en su contexto y que en última instancia es la identidad de la propia sociedad.

Como resultado de una intensa presión social, por primera vez en la historia brasileña la Constitución de 1988 incluyó un capítulo específico para la política urbana, en el que preveía una serie de instrumentos para garantizar, en el ámbito de cada municipio, los derechos inherentes a la ciudad, la defensa de la función social de la ciudad y la propiedad, y la democratización de la gestión urbana (artículos 182 y 183). El texto constitucional requería de una legislación específica de alcance nacional para que los principios e instrumentos allí previstos pudieran implementarse; se hacía necesaria, por un lado, una legislación complementaria de regulación de los instrumentos y, por otro lado, la construcción obligatoria de planes generales que incorporaran los principios constitucionales en los municipios con más de 20.000 habitantes. Se inicia entonces, en la esfera federal, un período de más de una década de elaboraciones y negociaciones alrededor de un proyecto de ley complementario del capítulo de política urbana de la Constitución.

Resultado de ese intenso proceso fue la aprobación, en 2001, del Estatuto de la Ciudad, que confirmó y amplió el rol jurídico/político de los municipios en la formulación e implementación de la

política urbana. El Estatuto de la Ciudad brinda, por tanto, soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos municipales que tienen que enfrentarse a las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan a la vida del 82% de brasileños que viven en las ciudades.

El Estatuto abarca un conjunto de principios, en el que se expresa un concepto de ciudad y de planificación y gestión urbanas, y una serie de instrumentos que son medios para alcanzar las finalidades deseadas. Sin embargo, delega, como no podía dejar de serlo, a cada uno de los municipios, a partir de un proceso público y democrático, la explicitación clara de esas finalidades. En este sentido, el Estatuto funciona como una especie de «caja de herramientas» para una política urbana local. Es la definición de la «ciudad que queremos» en los Planes Generales de cada una de esas ciudades la que determinará la movilización (o no) de los instrumentos y su forma de aplicación. Es, por lo tanto, en el proceso político y en la participación amplia (o no) de la sociedad civil en donde reposará la naturaleza y la dirección de intervención y uso de los instrumentos propuestos en el Estatuto.

Esta nueva ley nacional tiene cuatro dimensiones fundamentales: consolida un nuevo marco conceptual jurídico político para el derecho urbanístico, aportando elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de los municipios; sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades e identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas.

Los autores del libro opinan que con la aprobación e implementación del Estatuto de las Ciudades se esta intentando crear una nueva cultura de gestión de las ciudades capaz de establecer su relevancia en la constitución de la calidad de vida de la sociedad, en su papel prominente en la iniciativa de promoción de políticas públicas y de la nueva gobernanza. Y ellos quieren participar en el debate sobre ese cambio, presentando temas y perspectivas que amplíen la visión de las ciudades.

La ciudad que quieren mostrarnos, no es objeto de uso o cambio, sino laboratorio de creación de identidades y de gestión constructora de ciudadanía (p. 2). En este contexto, pretenden debatir las

acciones en la ciudad a partir de los espacios por medio de los cuales ella se constituye y desde la perspectiva de su relación con los otros espacios con los que se mezcla y a partir de los cuáles se define. Y aunque se refieren específicamente al contexto brasileño sus reflexiones tienen un carácter mucho más amplio.

El libro está dividido en tres partes. En la primera parte, cuyo título es Perspectiva de las Identidades, tratan de la necesidad de establecer la identidad de las ciudades en el contexto de las sociedades capitalistas periféricas o sea en la especificidad del contexto brasileño: su identidad, sus espacios y su dinámica. Planteándose la capacidad que tiene la ciudad para ser un lugar democrático, plural y no caótico, diferenciado, pero comprensible (p. 12).

En el primer capítulo de este bloque, Alves, se propone plantearnos el debate sobre participación política y democracia desde la perspectiva de la ciudad. La perspectiva que nos propone identifica la necesidad de situar en la base de los nuevos modelos de política y gestión una evaluación más rica a partir de la producción de políticas integradas y del enfoque de la participación de la población en esos procesos. En ese cuadro faltan, en su opinión, referencias e indicadores de la vida asociativa de las ciudades, de la realidad social y personal de los gestores, de la cultura que organiza la gestión y de los conceptos usuales de desarrollo, bienestar, política y eficiencia administrativa. Referencias trabajadas desde la óptica de los ciudadanos y ciudadanas. Tales indicadores serán, para él, el camino crítico para la construcción adecuada de planes participativos; introduciendo en su artículo elementos para esa necesaria medición y haciendo propuestas para garantizar el avance de la democracia local por medio de políticas de distribución y construcción de equidad.

En el segundo capítulo, Carvalho, nos trae el perfil de las metrópolis contemporáneas y los desafíos que presenta su gestión, en la medida en que es una forma radicalmente nueva de configuración social, en la cuál los enfoques tradicionales de la política y de la gestión no se ajustan de forma simple. Su texto pretende esbozar el debate sobre la reconstrucción de la política y del espacio público en las metrópolis contemporáneas.

Los temas tratados en los siguientes capítulos, por su singularidad, nos dan una visión de la varie-

dad de temas y enfoques del libro. Silveira presenta en su texto una reflexión sobre las relaciones entre la ciudad y la religión, confrontando el debate sobre planificación de la vida urbana con el contexto religioso en el que eso ocurre. Nabarrete y Mendonça nos proponen una reflexión sobre la transformación del uso de los espacios urbanos marcados por las relaciones de consumo a partir del análisis del lenguaje y de la experiencia del movimiento *hip-hop* en Brasil. El *hip-hop*, creado en los Estados Unidos a principios de los setenta, llegó a Brasil por los medios de comunicación y fue modificado por los jóvenes pobres de la periferia de las grandes ciudades (principalmente de Sao Paulo) para expresar su descontento y su protesta.

Los textos que componen la segunda parte del libro se proponen debatir las herramientas de gestión para la ciudad, relacionando la perspectiva gerencial con su identidad política específica, lo que incluye el debate sobre planificación urbana e integración con otras esferas de gestión, presupuesto, prioridades y participación, control de la gestión y los consorcios municipales. Pretenden situar el debate sobre las herramientas de gestión desde la perspectiva de la viabilidad de modalidades de políticas participativas, característica que distingue, en su opinión, la gestión municipal de las otras esferas de la administración pública.

La perspectiva de la gestión de la ciudad concebida como interacción entre Estado y sociedad es presentada por Almeida. Para ella, las políticas sociales y de infraestructuras articuladas desde la planificación urbana y la administración pública requieren diversos grados de interacción entre los ciudadanos y los empleados públicos, como las prácticas participativas y las políticas de atención al ciudadano.

En otro capítulo, Rózsa trata de la disposición de los mecanismos económicos al servicio de las políticas sociales de la ciudad, planteando la necesidad de establecer un diálogo entre diversos actores para que las ciudades sean financiadas y sustentadas con la dignidad que las políticas públicas exigen.

Por último, Onome se refiere al control de la gestión, destacando la importancia que para ello tiene un buen sistema de información, aconsejando que éste sea periódicamente auditado para garantizar la integridad de la información contenida. También señala que la aprobación de la Ley de Res-

ponsabilidad Fiscal en Brasil ha provocado cambios en las culturas de control de la gestión pública, generando cambios en el comportamiento de los gestores públicos que hacen que estén más comprometidos con una gestión pública responsable y equilibrada.

En la tercera parte han reunido los debates sobre políticas específicas para la ciudad, como son la educación, el medio ambiente, la inclusión social y los derechos de los niños, la comunicación y la calidad de la gestión pública. Temas que todos conocemos bien y que comportan unos derechos que no siempre ni en todos los lugares son reconocidos a todos los habitantes de las ciudades.

En el primero capítulo de este bloque, Cardoso nos propone un sistema de representación de la comunidad en las escuelas, planteando con un optimismo crítico los límites y posibilidades que esa participación, como en el caso de programas como Escuelas de Familia y Amigos da Escola en Sao Paulo, tiene en el funcionamiento de la educación. Finalizando su artículo con las palabras de Paulo Freire: «otro mundo es posible, otra escuela es posible».

El trabajo presentado por Cavalcanti y De Castro, muy técnico, nos señala la necesidad de que las ciudades tomen decisiones sobre gestión ambiental y que para ello hace falta crear redes en las que se incorporen otros niveles de gobierno.

La ciudad como espacio de los niños y los jóvenes es presentada por Silva y Nascimento, a partir del debate sobre el principio de su protección integral instituida a partir de 1990 con el Estatuto del Niño y el Joven. Aunque este Estatuto supuso un avance muy importante para la sociedad brasileña su aplicación presenta múltiples problemas. Uno de ellos es la dificultad para romper con el autoritarismo en el trato de la infancia y la juventud brasileña. Otro de los problemas es la cultura del clientelismo muy arraigada en la sociedad brasileña. Pero a pesar de todo creen posible una transformación de la ciudad en espacio de creación y educación de una ciudadanía activa para los niños y los jóvenes.

Barbosa en el capítulo once reflexiona sobre la importancia de enfocar la comunicación como un proceso que se desarrolla en el campo de la cultura y se relaciona con una multiplicidad de aspectos cotidianos de la vida urbana, trazando elementos para que la comunicación sea comprendida no sólo como momentos o etapas. Este cambio le permite

incidir sobre la construcción de un diálogo entre gestión pública y comunidad, considerando una nueva forma de percibir y comprender el espacio público y, por tanto, la vivencia y la expresión de ciudadanía.

El libro, según los autores, no intenta plantear fórmulas o recetas sino trabajos que tienen como objetivo la orientación de políticas públicas integradas. Tampoco hace una presentación de estudios de casos, sino que intenta presentarnos las culturas urbanas y sus diferentes actores, sus discusiones sobre símbolos y valores y su construcción del conocimiento personal y colectivo. Los autores creen que el espacio urbano se ha convertido en un punto de referencia para la humanidad, pues en él nace, vive, trabaja, sobrevive y muere la mayor parte de las personas del planeta. Y las ciudades necesitan y exigen una mayor atención.

Ello les ha hecho reunirse, para trabajar conjuntamente en estos temas, en la Cátedra de Gestión de las Ciudades de la Universidad Metodista de Sao Paulo. Esta Cátedra, por medio de sus diversos trabajos, intenta cumplir el papel de provocar e instigar a los ciudadanos a pensar en la ciudad como un espacio holístico, para su planificación, para su gestión y el usufructo de los ciudadanos (p. 10).

El interés de este libro, pues, no está sólo en el objeto de su reflexión, la ciudad, sino en los diversos enfoques y perspectivas con los que los autores la estudian, lo que nos permite enriquecer nuestro conocimiento tanto de la materia como de la propia realidad brasileña. El debate que nos proponen es amplio y en él se construyen referencias y categorías que van desde el problema de los recursos hídricos a la apropiación del espacio educativo, del control económico del gestor a la subjetividad, del discurso del hip-hop a la políticas integradas de equidad social. Con un punto común, la necesidad de incorporar al mayor número de actores al proceso de desarrollo de las ciudades.

Las publicaciones de los autores brasileños no se conocen demasiado en nuestro país, aunque poco a poco va cambiando esta situación, la calidad, la originalidad y la interdisciplinariedad con la que tratan los temas las hacen indispensables para todos aquellos que tienen interés por entender el papel desempeñado por las ciudades y, sobre todo, el papel de los ciudadanos que componen esas ciudades.

Carmen Pineda Nebot

Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Editorial Ariel, Barcelona, 2009, pp. 471.

En estos últimos años las experiencias de participación ciudadana se han ido multiplicando en todo el mundo, siendo muchos los Gobiernos que han optado en algún momento por aplicar nuevas formas de hacer política con un mayor grado de participación ciudadana. En ese contexto, los autores de este libro ya no se preguntan sobre la necesidad de impulsar prácticas participativas o sobre si los Gobiernos abren o no espacios de este tipo. Saben que existe esta demanda y también saben que cada vez más Administraciones están apostando por esta vía. Lo que quieren conocer ahora es cuál es la calidad democrática de estas nuevas formas de democracia participativa, prestando especial atención al análisis de los impactos de la participación.

El libro se centra en la evaluación de aquellas prácticas participativas que forman parte de la política institucionalizada y que, por lo tanto, son promovidas y/o lideradas por el Estado. Como hay una gran variedad de estas experiencias se basan en las que, a su entender, son las tres principales formas de hacer participación en el mundo local. Los tres ámbitos de análisis son: los órganos de participación, los procesos y las políticas públicas globalmente participadas.

Y desde un enfoque académico, con importantes intrusiones aplicadas, optan claramente por evaluar para mejorar. Lo que les interesa es poder identificar qué factores explican las diferencias existentes entre unas y otras prácticas y poder ofrecer metodologías evaluativas. Todo ello con un único objetivo: dotar de herramientas analíticas que permitan mejorar la calidad de nuestras democracias y que permitan avanzar hacia modelos de organización y prácticas de gestión política más participativas.

El libro está estructurado en cuatro grandes partes. Una primera parte más teórica en la que introducen los principales conceptos y debates alrededor de la participación ciudadana, la calidad democrática y su evaluación. Y tres partes más aplicadas en las cuales profundizan en la evaluación de experiencias participativas concretas, dividiéndolas en tres grandes apartados según su na-

turaliza: órganos estables de participación, procesos participativos y el análisis global de la participación en la elaboración de las políticas públicas. En estos tres apartados introducen diversos criterios y metodologías para la evaluación de la participación y presentan resultados de diversos estudios de caso. Finalizando con unas conclusiones, elaboradas por el coordinador, que recogen las principales aportaciones del libro y apuntan una serie de reflexiones generales, debates abiertos y retos de futuro en relación a la evaluación de la calidad democrática de la participación ciudadana.

La primera parte pretende indagar en los conceptos claves del libro y en los debates que rodean cada uno de ellos. Aparte de los tres conceptos señalados anteriormente, existe otro que planea sobre todos los capítulos: el de la democracia.

En el capítulo 2, los autores plantean distintos enfoques teóricos para analizar la participación de los ciudadanos en la esfera pública. A partir de tres enfoques normativos (liberal, neorrepúblicano y autónomo) describen tres modelos de democracia (representativa, participativa y radical) y analizan el rol que cada una de ellas otorga a la participación de los ciudadanos, prestando una atención especial al modelo de democracia participativa. Dicho debate es muy relevante para el tema del libro, la calidad democrática, pues en función de la posición que se adopte la concepción de lo que se entiende por calidad democrática será uno u otro y, por tanto, el enfoque evaluativo que se adopte también variará.

En el capítulo 3, los autores analizan las formas de participación partiendo del discurso de distintos actores. Basándose en el estudio de caso del municipio de Palafrugell se preguntan cómo conciben la participación ciudadana los distintos actores y colectivos que interactúan diariamente en la vida política de los municipios y si las distintas concepciones se pueden atribuir a colectivos concretos. Hallando en el discurso de los habitantes del municipio el uso de dos modelos para gestionar la vida pública: que sea cuestión de unos pocos (privada) o que sea algo que afecte a toda la comunidad. Pero no observaron que las dos concepciones detectadas sobre la democracia se pudieran atribuir a colectivos concretos. Éstas podían convivir perfectamente, no sólo en la sociedad, sino también en una misma persona. Cada miembro de la sociedad podía aplicar una u otra indistintamente e incluso solaparlas en función de la situación.

En el capítulo 4, Parés y Resende, sistematizan las distintas formas de participación ciudadana promovidas por la Administración Pública, a partir de la diferenciación entre los sistemas estables, los procesos, las políticas públicas globalmente participadas y los mecanismos. Los sistemas estables de participación son canales estables e independientes de la realidad coyuntural y de las problemáticas concretas que afectan a un territorio en cada momento. Suelen ser bastante rígidos, lentos y restringidos a diferencia de los procesos que son más flexibles, abiertos y plurales. El instrumento normativo más común y también el más antiguo es el Reglamento de Participación aunque más recientemente algunos ayuntamientos han empezado a realizar Diagnóstico de la Participación Local y Planes de Participación. En cuanto a los órganos de participación los más extendidos son los Consejos Consultivos que están formados por un número limitado de miembros (ciudadanía organizada) y son consultados sobre las políticas desarrolladas en un ámbito temático determinado. En algunos lugares estos Consejos han incorporado ciudadanía no organizada y han pasado a llamarse Consejos Innovadores.

Los procesos son aquellas acciones que pretenden implicar a la ciudadanía en la elaboración de un proyecto, un plan o una política pública (Agendas 21, Planes Locales de Juventud, Planes Estratégicos...). Estas acciones se pueden realizar sin la implicación de los ciudadanos pero cada vez más los gobiernos locales entienden que ésta es útil y necesaria para obtener unos resultados que respondan mejor a los problemas reales de la ciudadanía (sean más funcionales) y que a la vez sean aceptados por la gran mayoría de los vecinos y vecinas (tengan una mayor legitimidad).

Los mecanismos de participación son cualquier medio, instrumento o herramienta que permita que se realicen y se desarrollen las prácticas participativas. Siendo la batería de mecanismos existentes muy vasta y diversa.

Por último realizan un análisis en profundidad de las potencialidades y los límites de estas formas de participación en el contexto actual, haciendo hincapié en las restricciones que el modelo dominante de democracia impone. El sistema liberal-representativo establece una serie de límites constitucionales y administrativos que, sumados a otros elementos como el factor de escala, hacen difícil que las nuevas formas de participación desplieguen todo su potencial democratizador. Pero a pe-

sar del contexto desfavorable creen que es posible avanzar hacia modelos de democracia más participativos y radicales.

Lowndes y Pratchett de la Universidad de Leicester (Reino Unido) hacen en el capítulo 5 un análisis comparativo sobre las formas de participación en cinco países europeos (Finlandia, Holanda, Noruega, Eslovaquia y España), investigando cuáles son los factores que explican el mayor o menor éxito de las experiencias estudiadas. Mostrando como las distintas formas de participación explicadas en los capítulos anteriores han sido experimentadas en Europa de forma distinta y con diferente suerte, dependiendo de los recursos, las normas y las relaciones propias de cada lugar.

En el capítulo 5, Brugué profundiza en el concepto de calidad democrática partiendo de un análisis crítico sobre la desafección política que viven nuestras sociedades, cada vez más complejas y diversas. Estudiando de una manera más exhaustiva la democracia deliberativa al entender que ella puede hacer frente a las debilidades de la democracia liberal y entendiendo que sus características son las propias de una democracia de calidad.

Jorba y Anduiza en el siguiente capítulo reflexionan sobre la necesidad de evaluar la participación ciudadana y a partir de ahí van concretando las distintas formas y metodologías para llevar a cabo un proceso evaluador.

Para ellas sólo tiene sentido comprometerse con la evaluación de los procesos de participación en la medida en que se quiera mejorar la calidad de la democracia en general y de la participación en particular. Ya que los costes de una evaluación que sólo busque la legitimación o el cumplimiento de un requisito son demasiado altos como para merecer la inversión que requiere una evaluación bien planteada. Teniendo además en cuenta que no sirve para todo y por ello una tarea primordial es determinar para qué sirve y para quiénes sirve. El objetivo debe ser desarrollar una evaluación que sea suficiente, adecuada y útil.

La evaluación requiere, al igual que la participación, una planificación detallada. Debiendo iniciarse desde el principio de la práctica participativa y no con posterioridad a la misma y teniendo en cuenta desde el punto de vista metodológico dos aspectos esenciales: quién evalúa y cómo lo hará. Sobre quién deben ser los evaluadores nos señalan

que pueden ser tanto ajenos al proceso (evaluación externa) como haber participado en el mismo (evaluación interna). Para que sea provechosa la evaluación deben definirse los criterios generales y las preguntas de investigación, y los indicadores deben ser concretos.

En la segunda parte del libro, compuesta por tres capítulos, se analiza la calidad democrática de los órganos de participación ciudadana, que son aquellos espacios estables de participación en los que los ciudadanos son consultados de forma permanente sobre las políticas desarrolladas en un determinado territorio o ámbito.

En el capítulo 8, Parés y Resende analizan de forma genérica los órganos de participación ciudadana, sus características, su estructura, composición, sus dinámicas de funcionamiento, sus impactos y el rol que tienen en la elaboración de las políticas públicas. Para hacer el análisis se basan en el resultado de dos investigaciones realizadas por el Instituto de Gobierno y Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona del que son miembros: el Mapa de la Participación Institucionalizada de Barcelona y el Mapa de Participación de la Comunidad de Aragón. Los mapas de participación son una herramienta de sistematización de la información relativa a las experiencias participativas existentes en un territorio. El hecho de disponer de estos dos mapas les permite, a los autores, disponer una visión general sobre el papel de los órganos participativos y su funcionamiento, combinando además, el análisis a nivel local con el análisis a nivel autonómico.

Constatando que aunque estos órganos son, por su número, los espacios participativos predominantes, en la mayoría de los casos no responden a demandas o necesidades explícitas. Esto unido a su constante inflación ha llevado a una situación de todo insostenible. La atomización y sectorialización de estos órganos participativos ponen de manifiesto la necesidad de racionalizar, ordenar y dotar de coherencia la apertura de la Administración hacia la participación de la sociedad. En su opinión, es necesario un profundo trabajo de racionalización y modernización de los órganos participativos, con vistas a futuras estructuras participativas menos encorsetadas, más dinámicas, más participativas y consecuentemente más complejas.

Para finalizar ponen en relación los órganos estables de participación con los procesos partici-

pativos, utilizando para ello diversas experiencias de presupuestos participativos en Europa y América Latina.

En los dos siguientes capítulos analizan experiencias concretas evaluadas por el grupo. Blanco lo hace del Consell Municipal de Benestar Social de Barcelona y Vilareguat del Foro de Inmigración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Centrándose las evaluaciones en aspectos distintos, en el caso de Barcelona en el impacto sobre los procesos, los actores y sobre las políticas públicas y en Aragón en la estructura y el funcionamiento del órgano.

Blanco señala en su trabajo los importantes problemas conceptuales, metodológicos y políticos que se plantean en una evaluación de los impactos de la participación. Destacando las tres grandes virtudes del modelo que adoptaron: se apostó por una mirada sensible a la diversidad de impactos en las distintas fases del proceso (multidimensionalidad); fue un proceso participado y por tanto pudo reflejar una pluralidad de percepciones, opiniones y valoraciones de los actores implicados y estuvo orientado a la mejora.

Además considera que las conclusiones son muy sugerentes. Los participantes valoraban muy bien la experiencia a pesar de mostrarse muy dudosos sobre su capacidad de incidencia en la toma de decisiones. La oportunidad de obtener información, conocer a otras personas y establecer puentes con ellos, parecían ser motivaciones importantes para participar. Elementos comunes en muchas evaluaciones a órganos o procesos de participación.

La tercera parte pone su atención en los procesos participativos, que son aquellas formas de participación que se desarrollan durante un determinado período de tiempo para implicar a los ciudadanos en la elaboración de un proyecto, un plan o una política concreta. En el capítulo 11, Parés y Castellá realizan una propuesta de criterios e indicadores de calidad democrática para la evaluación de los procesos participativos, partiendo de la Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos elaborada en el marco del Observatorio Internacional de Democracia Participativa.

Para contrastar los criterios planteados en la Guía, el Observatorio Local de Democracia Participativa de la Diputación de Barcelona, en 2008, evaluó dos experiencias concretas en la provincia de Barcelona e iniciaron, al mismo tiempo, un proceso

de debate con políticos y técnicos municipales. De ello se extrajeron algunas conclusiones: que los criterios propuestos son una «caja de herramientas», de la cual hay que escoger las herramientas más útiles en cada momento y no una batería completa y cerrada de indicadores; que por su carácter subjetivo, debe ser una tarea participada desde el principio; que es necesaria la evaluación de forma continuada, planificada y con sistematización en la recogida de datos; y en la necesidad de avanzar hacia paradigmas de evaluación sostenible.

En el siguiente capítulo, Castellá utiliza los criterios e indicadores anteriores para evaluar la calidad democrática de los procesos participativos impulsados por la administración local en Cataluña durante los últimos años. Lo primero que nos señala es la expansión de estos procesos por todo el territorio, debido sobre todo al impulso que administraciones supramunicipales y otros organismos territoriales han dado a las políticas públicas para el fomento de la participación ciudadana. Gracias a ellos también se ha conseguido que los municipios pequeños cuenten con capacidad técnica y financiera para realizar proyectos participativos.

Pero aunque el panorama es positivo todavía es necesario continuar trabajando para aumentar la calidad democrática de los procesos. Siendo la evaluación de los procesos una de las cuestiones que se debe añadir a la agenda política en materia de participación en los próximos años.

Siguiendo con la aplicación práctica de los criterios de calidad democrática en los procesos participativos nos presentan en el capítulo 13 la evaluación de los procesos participativos de los Planes Directores de la Sociedad de la Información (PDSI) impulsados por el consorcio Localret. Esta evaluación culminó con la redacción de una Guía Metodológica que establecía una nueva forma de llevar a cabo la redacción de los PDSI, en la que se mejoraba sustancialmente el papel de los ciudadanos en el proceso.

Al ser realizada la evaluación por un equipo externo a los promotores de la política y al entender la evaluación no como un mecanismo de control o fiscalización, sino como un trabajo que busca tener impacto en la mejora de las políticas, necesitaron elaborar una estrategia para asegurarse que las propuestas de mejora pudieran ser asumidas progresivamente por los promotores. La estrategia consistió en celebrar varias reuniones con el equi-

po de Localret donde se discutieron los criterios evaluativos y las conclusiones. Lo que sirvió para generar confianza en el equipo evaluador, ver los cambios que se iban planteando e ir adaptándolos progresivamente.

En el último capítulo de este bloque Fedozzi y Furtado de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (Brasil) analizan el impacto y la calidad democrática de una de las más conocidas experiencias de presupuesto participativo, el Orçamento Participativo de Porto Alegre. Esta experiencia evaluadora nace en el contexto de un proyecto financiado por el programa Urb-AI que tenía como finalidad la creación de Observatorios locales de Democracia Participativa. Durante el proceso de implementación de los observatorios percibieron que evaluar la participación era más complejo que la simple aplicación de una lista de indicadores y que la construcción de estos debería tener en cuenta tanto la calidad de la participación como la evolución de los resultados sociales alcanzados.

De este modo se puede evaluar la participación democrática como proceso de transformación social desde una doble perspectiva: por sus resultados sociales, en términos de mejora de la calidad de vida de los grupos sociales más desfavorecidos, y por los resultados de la relación entre el gobierno local y los ciudadanos, en términos de horizontalidad, territorialidad, corresponsabilidad y responsabilidad ciudadana.

Sobre el Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre resaltan algunas cuestiones que constituyen verdaderos desafíos para esta experiencia: la autonomía de los actores de la sociedad civil, la transparencia presupuestaria, la sostenibilidad financiera, las formas de control social y la superación de las asimetrías sociales (nivel de formación, género y renta) que son reproducidas en la dinámica del OP.

El objetivo de la última parte del libro, la cuarta, no es analizar la calidad democrática de mecanismos concretos de participación sino tratar de explorar cómo evaluar la calidad democrática, desde el punto de vista de la participación ciudadana, en la globalidad del proceso de elaboración de una política pública. Para ello, Subirats, Parés y Blanco realizan una primera aproximación teórica reflexionando sobre el papel de la participación ciudadana en los distintos modelos de gobernanza. Para señalar después que, ante la complejidad del proceso

de producción de una política pública, la calidad democrática de este proceso y el grado de participación que en él se logre debe ser analizado con mecanismos más amplios que permitan ir más allá de los instrumentos concretos de participación que se pueden haber implementado ya sea a través de órganos, procesos participativos o mecanismos. Para poder llevar a cabo este tipo de evaluaciones resulta fundamental incorporar en el análisis el paradigma de la gobernanza en red pues es a través de las redes de gobernanza como se está materializando la participación en las políticas públicas.

En los siguientes capítulos, los autores analizan la participación en la directiva Marco del Agua (DMA) a partir de su implementación en España y las políticas de regeneración urbana en distintos barrios de ciudades españolas.

Respecto al agua, la aplicación en España de las normativas legales derivadas de la DMA han supuesto un salto cualitativo en la gestión del agua, especialmente por la introducción de numerosos procesos participativos para la elaboración de los planes de gestión de cuenca. Y aunque en la mayoría de las veces se mantienen sólo en un nivel consultivo y no deliberativo, la mera puesta en marcha de estos procesos constituye un hecho inédito con potencialidades de cambios significativos a largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta que la gestión del agua en nuestro país ha contado históricamente con unas estructuras decisionales más bien oligárquicas y opacas.

La participación en las políticas de regeneración urbana tiene una larga trayectoria, remontándose al papel que el movimiento vecinal desempeñó en la formulación de las primeras estrategias de regeneración de barrios desfavorecidos a principios de los años ochenta. Desde entonces se han producido cambios importantes tanto a nivel institucional como de apertura a nuevos actores y colectivos. Sin embargo, la capacidad de impacto sustantivo de la participación tiende a ser escasa.

Por último, el coordinador presenta unas conclusiones en las cuáles sintetiza en cuatro grandes bloques de reflexión las aportaciones presentadas en los distintos capítulos del libro.

Para finalizar, me gustaría señalar que estamos ante un magnífico libro que estoy segura de que se convertirá en una obra de referencia para todas las personas, tanto en el mundo académico como en

el de las administraciones públicas o la sociedad civil, interesadas en la mejora de la calidad de nuestra democracia y en la incorporación de más actores al proceso de toma de decisiones públicas. Además de estar muy bien coordinado y organizado, algo que se hecha de menos en algunos otros textos. También es muy amplia e interesante la bibliografía utilizada. En el libro se aprecia claramente el largo y productivo trabajo tanto teórico como práctico del Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Movimientos Sociales del Instituto de Gobierno de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona del que forman parte la mayoría de los autores. Del cuál esperamos y confiamos que siga siendo un referente para todos aquellos que creemos que es posible llegar a una democracia de calidad en el que todos tengan voz.

Carmen Pineda Nebot

Toni Puig. *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos (Somos una marca de servicios pública con propuestas innovadoras y un estilo entusiasta)*. Paidós Comunicación 148. Barcelona, 2003. 192 pp.

La editorial Paidós, dentro de su colección «Comunicación», publicó en el año 2003 un libro que, pese a los años transcurridos, sigue conservando total vigencia e interés. Se trata de «La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos» que incluye el poco convencional subtítulo «Somos una marca de servicios pública con propuestas innovadoras y un estilo entusiasta».

Su autor es Toni Puig Picart, fundador de la revista *Ajoblanco* en 1974, profesor del Instituto de Gestión Pública de ESADE en marketing de servicios públicos y consultor para la innovación en el sector administrativo y asociativo. Especialista en gestión cultural y en marketing público, asesoró en comunicación al Ayuntamiento de Barcelona durante más de 25 años, siendo uno de los constructores de la marca Barcelona. Es autor, entre otros libros, de «Se acabó la diversión» (Paidós, 2005) y «Marca ciudad» (Paidós, 2009).

Con un estilo muy personal y directo, de frases cortas, conversacional, el lector navega en un océano de ideas, un oleaje continuo de pensamien-

tos que no es una metáfora sino una realidad si al lector, como a quien estas líneas escribe, le gusta subrayar los libros, complicándose la tarea al darse cuenta de que cada renglón recoge una idea que destacar.

Se trata de un libro escrito desde la pasión, ya que el autor conoce muy bien la realidad de lo que escribe puesto que lo ha ideado y puesto en marcha, y desde esa seguridad y entusiasmo nos lo relata. A pesar de tener una estructura definida, no creo errar si afirmo que el autor escribió este libro en una sola toma, dejando que fluyeran las ideas sin pararse un instante a releer lo escrito, lo que le aporta, por un lado, mayor frescura, y de otra parte, la sensación de encontrarse ante un torrente de palabras, frases e ideas, algunas de ellas reiterativas.

Entrando en materia, el libro se divide en ocho capítulos de desigual extensión que defiende la idea general de que «la comunicación municipal actual es una propuesta de valor cívico, rotundo, absolutamente necesaria para construir, mantener y acrecentarla ciudad, que implica a los diferentes ciudadanos, quienes ya no están fuera de la organización, sino dentro, con los trabajadores y el equipo de gobierno». Una comunicación, haciendo gala al título del libro, cómplice, compartida.

En el primer capítulo, o más bien, capítulo cero, presenta sus credenciales puesto que nos hablará de la comunicación municipal desde su experiencia en el Ayuntamiento de Barcelona («Modelo Barcelona»). Entiende la comunicación como un poder «para movilizar mentes y actitudes a favor de vidas más humana, más ciudadanas» porque la «comunicación no es un adjetivo en las organizaciones municipales que los ciudadanos valoran y aman: es su manera de ser y estar». La carga emotiva, relacional de la comunicación, planea a lo largo del libro ya que de esta manera «los ciudadanos se sienten queridos e implicados». En definitiva, rompe una lanza por una manera diferente de comunicar, sin reglas ni formalismos.

En el siguiente capítulo plantea las «Ideas y estrategias base para la comunicación municipal actualísima», es decir, hace una fotografía de la situación de los municipios en comunicación y ya nos introduce el concepto de «marca» porque «hoy las organizaciones no comunican servicios: comunican la organización» y lo hacen como marca, referencia. Y, como mencionábamos anteriormente, se apresura a facilitar múltiples ingredientes que deben con-

formar recetas exitosas (triángulo de la comunicación, qué cualidades necesita un departamento de comunicación, reflexiones que hacemos para comunicar la ciudad, errores en los que no debemos caer, etcétera). En este sentido, apunta dos ideas que planearán a lo largo de todo el libro: los ayuntamientos son «más que una ciudad: una marca» y otra, de gran fuerza, «Somos: queremos ser». Y finaliza el capítulo esbozando el mapa general de la comunicación municipal, desde su «experiencia de más de veinte años de trabajo municipal con los ciudadanos», un magnífico planteamiento que todo profesional de la comunicación debiera tener presente.

El segundo capítulo, «Somos un marca pública espléndidamente valorada por los ciudadanos», es el más extenso de todos. En él defiende la teoría de que los municipios son marcas, «la marca es cómo el municipio, () es lo que organiza no sólo la comunicación, sino centra e impulsa todo el municipio». El autor reivindica que la marca-ciudad es lo que somos, lo que ofrecemos, un valor, y la marca, como valor, es el mensaje de toda comunicación. Sin embargo, para identificar al municipio con una marca, no sólo debemos cumplir unos requisitos, sino que es necesario tiempo para afianzarse y muestra como referencia el ejemplo de Barcelona y los documentos y apuntes de trabajo que llevaron a su equipo a definir el «Modelo Barcelona» (punto de partida, valor de marca, objetivos, constantes de la marca, posicionamiento, etc.). Sin duda alguna, unos datos imprescindibles para cualquier municipio, sea cual sea su tamaño y condición.

En un nuevo capítulo aborda la implicación relacional de la comunicación, «Siempre relacionados con los ciudadanos y sus organizaciones asociativas y empresariales». La ciudad es un ser vivo, que está con los ciudadanos, les escucha (emotiva), dialoga, participa (interactiva)... en definitiva, se relaciona con ellos, con todos sus habitantes, concibiendo la ciudad como la suma de ciudadanos, el sector asociativo cívico, el sector administrativo líder y el sector empresarial ético. Además, «son tiempos de relación para la marca», para con los barrios, las asociaciones, las empresas, otras administraciones, con los puntos de conflicto, los medios de comunicación y otras ciudades. Comunicación relacional.

Y si hablamos de comunicación hacia los ciudadanos no podemos olvidarnos de los servicios que comunican. Esto es lo que abordará en el siguiente capítulo, con sus títulos siempre tan descriptivos,

«El catálogo de servicios confirma la marca: somos lo que hacemos, lo que comunicamos». El catálogo de servicios es el valor de marca en acción para comunicar y lograr la ciudad que queremos compartir, es «una propuesta de experiencias ciudadanas para la vida íntima y pública que los ciudadanos quieren y el municipio presenta». Sencillo y directo.

En el quinto capítulo se hace buena la máxima manejada por los profesionales de la comunicación de que «todo comunica». Bajo el título «Mimemos cada servicio desde una comunicación personalizada», defiende que cada trabajador municipal es un comunicador –y también el local, por ejemplo–, debiendo cuidar también las formas, evaluándonos continuamente para conocer la satisfacción de los ciudadanos y mejorar permanentemente.

Lo que nos lleva, enlazando rápidamente a otro capítulo, a las personas, «Un equipo para la comunicación innovadora, atrevido y con retos». «Toda la comunicación municipal pivota sobre el equipo, el departamento de comunicación. No comunica el organigrama ni las buenas intenciones. Comunica la gente».

Finalmente, concluye el libro con el capítulo séptimo, «La comunicación ejecutiva: el plan de comunicación en acción deseante», con el plan ejecutivo, el proceso comunicativo, «cómo pensar la comunicación y abrazarla en su globalidad para conectar con los ciudadanos e implicarlos». Se trata del capítulo que, a modo de conclusión, recoge las enseñanzas principales que desembocan en el modelo de plan de comunicación que buscaban desde el principio los lectores de este singular y entretenido libro.

Para ello nos hace interrogarnos sobre las preguntas imprescindibles antes de diseñar el plan ejecutivo. A continuación nos explica los apartados del plan de comunicación corporativa (visión, misión, posicionamiento, públicos, mensajes, canales y producción) con modelos de fichas que incorporar al mismo además de prácticos consejos que facilitarán nuestro trabajo. Aunque, por poner un pero a esta publicación, carece de bibliografía que amplíe la información, lo que, por otra parte, refuerza el carácter experimental desde el que ha sido escrito, sin acudir a textos teóricos.

En definitiva, estamos, no sólo, ante un manual de comunicación municipal, sino ante un manual de actuación ante el ciudadano, de cómo gestionar

las relaciones. Las ciudades del siglo XXI están en una situación de competencia global y tienen desafíos multinivel. Es decir, no sólo deben gestionar eficazmente la vida municipal hacia sus ciudadanos, sino ser capaces de atraer inversiones y recursos, ya sean económicos, culturales, turísticos o deportivos, en competencia con otras ciudades y la marca de la ciudad tendrá mucho que ver en la toma de decisiones. Por tanto, la comunicación de la ciudad, su marca y reputación, se antojan imprescindibles como herramientas definitivas para conseguir dichos objetivos.

Influido por el marketing en sus fórmulas de éxito (Equipo 4E, Comunicación 4C y 4S...) con viñetas sinopsis de su puño y letra, le da la vuelta a los manidos conceptos que manejamos fríamente, aportando una visión cálida y cercana de lo que debe ser la relación entre las ciudades y sus habitantes a través de la comunicación, emocionando al lector. Como decíamos al principio, un libro muy útil para todos los interesados en la comunicación y la gestión, ya que no debemos olvidarnos que las ciudades «comunican constantemente, desde todos los servicios, veinticuatro horas al día, 365 días al año (en complicidad con los ciudadanos)».

Ignacio Martín Granados

Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Carmen Pineda Nebot. *Presupuesto ciudadano: una experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño*. Instituto de Estudios Riojanos (IER), Ayuntamiento de Logroño. Logroño, 2009. 126 pp. + 1 CDROM.

La colección «Logroño», una serie monográfica elaborada por el Instituto de Estudios Riojanos (IER) y dedicada a la capital riojana –que aborda diversos aspectos desde perspectivas geográficas, históricas, artísticas, sociológicas además de recoger biografías de ilustres personajes vinculados con la ciudad–, editaba el pasado año 2009 su número 45 con la publicación titulada «Presupuesto ciudadano: una experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño».

Sus autores son Carlos Jesús Fernández Rodríguez, profesor ayudante doctor en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de

Madrid, y Carmen Pineda Nebot, investigadora y consultora en Administraciones Públicas, especializada en participación ciudadana y presupuestos participativos.

Los lectores de esta publicación se van a encontrar el resultado del análisis y evaluación de la experiencia de participación presupuestaria llevada a cabo por el Ayuntamiento de Logroño en el periodo 2005-2007.

Aunque los debates sobre la representatividad política y la gestión de lo público nunca nos han abandonado, la aparición de los presupuestos participativos en la arena política supusieron un soplo de aire fresco a la participación de los ciudadanos en la vida política, más allá de la puntual cita electoral cada cuatro años. La ciudad de Porto Alegre (Brasil) es la referencia internacional de esta metodología, al haber sido considerada una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana en 1994 por la ONU y por la gran difusión internacional que ha tenido, aunque hay que tener presente que el presupuesto participativo es una de las formas de democracia participativa más difundida en Brasil.

La expansión internacional de esta metodología empezó a producirse a partir del año 2000, llegando a nuestro país en lo que se considera la tercera fase de «expansión y diversificación» en el año 2001, con los municipios pioneros de Rubí (Barcelona) y Córdoba, gobernados ambos por Izquierda Unida. A partir de entonces, más de cuarenta municipios, y de todos los partidos políticos, han puesto en marcha diversos procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales, incluyendo los presupuestos participativos, aumentando su número a partir de las elecciones de 2007.

En esta publicación no sólo se detalla el proceso del proyecto Presupuesto Ciudadano en el periodo 2005-2007 de la ciudad de Logroño, sino que «se introduce al lector en un contexto general de lo que son las experiencias de participación presupuestaria», en una completa obra que incluye anexos con datos, indicadores, cuestionarios y normativa, además de tablas, cuadros y gráficos que ayudan a la mejor comprensión del proyecto, sin olvidarnos de un CDROM con tablas, cuadros y gráficos adicionales.

Por tanto, como afirma Ángel Sáinz Yangüela, Concejal de Participación Ciudadana de Logroño (2000-2007), que prologa esta publicación, el tra-

bajo realizado por los autores «hay que valorarlo no sólo desde la perspectiva de la investigación sino también desde la divulgación».

Es cierto, aunque los diferentes casos de presupuestos participativos acontecidos en España ya han sido objeto de estudio, publicación de artículos en congresos y revistas especializadas, así como de alguna que otra publicación monográfica, el detalle de la que el lector se encontrará entre sus manos aporta el valor añadido de encontrarse con una magnífica guía de cómo implementar la metodología del presupuesto participativo en un municipio (sin entrar en las correspondientes y necesarias particularidades de cada localidad).

Antes de abordar detalladamente el caso de estudio, los autores contextualizan perfectamente el concepto «presupuesto participativo» con un capítulo dedicado a su definición a la vez que repasan las características e implicaciones comunes de esta metodología en los municipios españoles que lo han llevado a cabo, destacando la participación ciudadana en el presupuesto participativo como el «mecanismo que nos ofrece un nuevo espacio plural, regulado e integrador, a partir del cual emergen nuevos perfiles al hilo de un nuevo escenario público eminentemente democrático». «(...) Y es que la participación presupuestaria presupone otro escenario, distinto al existente, en el que se amplía la interlocución social con el objeto de considerar ya un escenario plural y heterogéneo, planteando una interlocución transparente y pública, fuera de los despachos, donde es más difícil la tutela de las relaciones, además se dirige a tomar decisiones sobre el presupuesto del ejecutivo, es decir, la principal herramienta política de los gobiernos elegidos democráticamente a escala global».

Para una mejor comprensión del lector que se aproxime por primera vez a estos postulados, se completa el concepto «presupuesto participativo» con algunas cuestiones que se deben tener en cuenta en su implementación, como que no existe un modelo único o universal, ni tampoco la fórmula perfecta que garantice el éxito de la experiencia (aunque sí se acercarán bastante si de su ejercicio se incrementa la transparencia y *accountability*, se aumenta la representación democrática de los tradicionalmente excluidos, se reduce el clientelismo, se redirigen recursos públicos hacia los barrios más pobres, etcétera), proponiendo una serie de características de diseño institucional y unas condiciones previas favorables.

Y en lo que respecta al análisis de la experiencia de la ciudad de Logroño, tal y como hemos mencionado anteriormente, los autores detallan minuciosamente los objetivos pretendidos con esta investigación y la metodología llevada a cabo, para validar las conclusiones a las que llegarán más adelante. Serán dos capítulos, con cuatro y cinco apartados respectivamente, además del correspondiente capítulo de conclusiones a través de los cuales desgranen la experiencia de la capital riojana.

En el capítulo «Presupuesto Ciudadano: un programa de participación presupuestaria en Logroño», los autores abordan la génesis y objetivos de la experiencia, el proceso de funcionamiento del presupuesto participativo, el presupuesto infantil y analizan las críticas al proceso.

En este capítulo se hace un repaso a la situación política (se trata de una de las primeras experiencias de este tipo llevadas a cabo en Europa por una alcaldía de un partido conservador, el Partido Popular) y organizativa del Ayuntamiento de Logroño, así como administrativa de la propia ciudad, que facilita una mejor comprensión. A continuación se explica el proceso de funcionamiento, con las diferentes fases en que se ejecutó, enriquecido este apartado con numerosos cuadros, tablas y fotografías que ayudan a la comprensión de los siempre fríos datos. Éste es, sin duda, el apartado principal, en el que se exponen las demandas ciudadanas, cómo se llevó a cabo su evaluación, la elaboración del presupuesto ciudadano y su cronología.

También se incluye en este capítulo una de las novedades de esta experiencia de presupuesto participativo, que no es otra que la existencia de un presupuesto infantil que, según los autores, «aunque no formaba parte del Presupuesto Ciudadano, estaba profundamente imbricado en este (...) ya que los responsables del proyecto, viendo la aceptación por parte de los ciudadanos de la experiencia, decidieron incorporar a los niños y jóvenes». Sin duda, una interesante lección de educación para la ciudadanía que siembra en los más jóvenes la semilla de la participación democrática.

Finalizan este apartado con las críticas que levantó este proceso, tanto desde los partidos políticos en la oposición, como de las asociaciones de vecinos y los ciudadanos individuales; planteadas a nivel general y desde los órganos de participación, incluyendo las sugerencias de mejora planteadas por cada uno de ellos, que permiten al lector imagi-

narse perfectamente el escenario en el que se desarrolla la experiencia.

En el otro capítulo, «Una evaluación multinivel de la experiencia Presupuesto Ciudadano», los autores tratan las dimensiones financiera y técnicas del presupuesto ciudadano, la calidad deliberativa y la construcción del interés general, el seguimiento y control y los aspectos innovadores y problemas del presupuesto ciudadano.

En esta sección el objetivo de los autores ha sido el de «proceder a evaluar el funcionamiento de la experiencia a varios niveles», como no puede ser de otra manera si se trata de analizar una experiencia y evaluar (medir) los procedimientos y objetivos que configuran el éxito o fracaso de la misma. Respecto a la dimensión financiera que atañe a las finanzas locales, hacienda y presupuesto, se trata de un importante punto de vista ya que pone de manifiesto la complejidad de la elaboración de los presupuestos, los cambios que conlleva en su calendarización y el equilibrio presupuestario, pero sobre todo, la labor pedagógica y comunicación hacia los ciudadanos de los requisitos formales que conlleva un presupuesto. Y lo mismo sucede desde el punto de vista técnico, que requiere adaptarse a los nuevos mecanismos y plazos de elaboración del presupuesto y el trabajo ingente de explotación de los datos.

Muy interesantes son los últimos apartados de este capítulo que nos hablan de los fundamentos democráticos que avalan una experiencia participativa. Los autores, al referirse a la calidad deliberativa en el presupuesto ciudadano, avanzan tres críticas que condicionan la satisfacción del equipo de gobierno: la escasa comunicación dentro de los órganos de participación, la calidad deliberativa de la experiencia que viene lastrada por el origen de constitución de los órganos de participación y, finalmente, la sensación que tenían los vecinos de que proponían pero no decidían.

Y continúan en esta senda de crítica constructiva al identificar y sistematizar los elementos positivos y negativos en el seguimiento y control de la participación presupuestaria; al igual que en los aspectos innovadores y los problemas detectados de la puesta en marcha de este proceso participativo.

Los autores, que han realizado una magnífica labor descriptiva del proceso, finalizan esta obra exponiendo las conclusiones desde la consciencia de que se trata de un «modelo recién implantado que requiere necesariamente de una evaluación prolongada en el tiempo» y proponen «una serie de recomendaciones que sirvan para mejorar cuatro dimensiones (equidad, calidad, eficiencia técnica y transparencia) con énfasis especial en dos aspectos que no deben olvidarse: 1) Evaluar la experiencia de forma continua, para detectar los problemas y corregirlos, sin temor a afrontar cambios y mejoras; y 2) Perder el miedo a la ciudadanía».

Asimismo, en su conocimiento de que esta publicación servirá de guía para la implementación de futuras experiencias, recomiendan cuatro pautas de actuación en relación con las asociaciones de vecinos (ampliación del número de participantes que favorezca la equidad), la calidad deliberativa y formación (mejorar la calidad de la participación), la Unidad de Participación Ciudadana (el departamento alusivo de la concejalía, esto es, mejorar técnicamente el funcionamiento del Presupuesto Participativo) y la comunicación, control y seguimiento, que favorezcan la transparencia.

En definitiva, se trata de una obra que desde la reflexión teórica aborda la implementación de una experiencia de presupuesto participativo, escrito desde el conocimiento y el rigor y, a pesar de la profusión de datos, de amena y comprensible lectura. Una obra de recomendada lectura y gran interés no sólo para los ciudadanos de Logroño que les servirá de magnífico instrumento de análisis y conocimiento de la experiencia llevada a cabo en su ciudad, al igual que para sus gestores políticos; sino para todos los interesados, estudiosos, de los procesos de participación ciudadana y presupuestos participativos ya que el lujo de detalles la convierten en una magnífica guía con la que poder llevar a cabo estudios comparados o la implementación de dicha experiencia en otros municipios, ya que no debemos olvidarnos de los generosos anexos, tablas, cuadros y el CDROM que enriquecen la publicación, además de dos capítulos bibliográficos que permitirán ampliar nuestras fuentes de conocimiento.

Ignacio Martín Granados