

reALA

III. BIBLIOGRAFÍA

Joan Bou Geli (cord.), *Refundar la democracia: Presupuestos Participativos en contextos diversos*, Editorial Atrapasueños, Andalucía, 2010, pp. 317.

Este libro viene a incorporarse a la extensa producción bibliográfica que sobre el Presupuesto Participativo se ha realizado en todo el mundo, desde que hace algo más de veinte años se puso en marcha, como una experiencia innovadora de gestión presupuestaria local, en la ciudad de Porto Alegre (Brasil). Su amplia expansión por todo el mundo ha provocado una gran diversidad en el formato y en los objetivos.

La elaboración de este texto surge del trabajo realizado, en estrecha colaboración, entre un grupo de universidades españolas e iberoamericanas, trabajo conjunto que culminó con la creación de la Red YVYPORA y el grupo de investigación GRALL sobre Democracia Participativa y Desarrollo Humano Local. Las actividades desarrolladas por los miembros del grupo les llevó a presentar un proyecto para su financiación a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la investigación tenía como principal objetivo demostrar que la aplicación de políticas públicas basadas en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones permite mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública local, logrando además avances en la calidad de vida de la población e incrementando el desarrollo humano.

Conseguidos los medios económicos para realizar la investigación, realizaron durante los años 2007 y 2008 un análisis de los procesos participativos de tres municipios: Santa Cristina d'Aro (España), Três de Maio (Brasil) y Larreynaga (Nicaragua). Durante este tiempo fueron alternando el trabajo de campo con seminarios presenciales en las distintas universidades implicadas, realizando la discusión de los resultados obtenidos y sacando algunas conclusiones provisionales. Además participaron en varios congresos nacionales e internacionales dedicados a temas de participación ciudadana. Todo este trabajo se resumió en este libro, que se estructura en cuatro capítulos, unas conclusiones y una aportación final.

El primer capítulo, escrito en portugués, comienza describiendo el camino hacia la democracia y las limitaciones de la democracia representativa para a continuación plantearnos una propuesta de democratización de la democracia mediante la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Considerando al presupuesto participativo como una herramienta estratégica de ese proyecto democratizante, aunque no la única.

En el segundo capítulo, Chávez comienza por indicarnos que la apertura del ciclo presupuestario a las propuestas de los ciudadanos no sólo responde al ideal democrático sino que pasa a ser una necesidad política para el fortalecimiento de la gobernabilidad, para a continuación analizar el presente y futuro del presupuesto participativo. El experimento democrático de *Orçamento Participativo*, desarrollado en un principio en unas pocas administraciones municipales brasileñas, ha sido elogiado y utilizado por una amplia gama de actores sociales y políticos de muy distintos orígenes, evolucionando hasta convertirse en un ejemplo de planificación y gestión local, siendo citado frecuentemente como ejemplo de participación ciudadana, reducción de la pobreza y las desigualdades y “buena gobernanza”. Habiendo sido replicado por administraciones locales en muchas regiones del mundo y recomendado por diversos organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, FMI, Consejo de Europa, etc.). Pero su amplia expansión también ha provocado transformaciones en su concepción original y muchos interrogantes que deben ser respondidos. Su futuro dependerá de que se den respuestas a todas estas cuestiones.

En el siguiente capítulo se hace referencia a la metodología utilizada para estudiar las tres experiencias elegidas, que consistió en un análisis de la estructura social de los municipios donde se realizaban los procesos participativos. Eligieron este tipo de análisis porque pensaban que permitiría evaluar mejor los resultados sociales del proceso, conocer que grupos quedan excluidos y cuales están sobre-representados y desarrollar herramientas y mecanismos adecuados para facilitar una mayor inclusión.

Para el estudio elaboraron un cuestionario, que se adjunta en el libro, cuyos datos les permitie-

ron la identificación de los grupos sociales que participaban en los proyectos, para posteriormente comparar estos datos con los de la población total de los municipios y de ese modo poder establecer los sesgos que se producían. Esos datos, aunque imprescindibles para analizar los procesos, no los consideran suficientes, por lo que opinan que deberían complementarse con información sobre los motivos de la no participación de algunos ciudadanos y sobre el nivel de conocimiento sobre el proceso que éstos tienen.

También analizan en este capítulo un aspecto de vital importancia para los procesos de participación ciudadana: la comunicación. A pesar de que los objetivos y procesos de la comunicación son diferentes que los de la participación, existe un amplio consenso en la literatura en torno al papel central que la primera tiene para hacer más efectiva la participación.

Del análisis de los datos recogidos en los tres municipios estudiados han extraído los siguientes resultados:

- a) los tres efectuaron una comunicación de modelo bidireccional con la ciudadanía.
- b) desarrollaron algunas acciones simétricas dirigidas a públicos especializados, como líderes locales, consejos de ciudadanos o responsables municipales.
- c) usaron una combinación, en función del nivel de recursos de cada municipio, de técnicas convencionales y publicitarias de comunicación de masas y de técnicas de comunicación directa.
- d) si hubiera existido una mayor simetría en el proceso comunicativo podría haberse incrementado la participación y su calidad.

En el capítulo cuarto, núcleo central del libro, se analizan con detalle los procesos de presupuesto participativo de los tres municipios estudiados. Municipios que se encuentran situados en países (Nicaragua, España y Brasil) con contextos políticos, económicos y sociales muy diferentes, lo que por un lado dificulta la comparación pero por otro permite observar las similitudes en contextos diversos.

El análisis es realizado por investigadores de universidades de cada uno de los países siguiendo una estructura similar: características de los muni-

cipios, marco jurídico-normativo y competencias de los gobiernos municipales, formas de participación, procedimiento de elaboración, características de los participantes, eficiencia y eficacia del proceso y fortalezas y debilidades detectadas.

Finalizando con un capítulo en el que presentan las conclusiones de la investigación agrupadas en cuatro grandes apartados. El primero, trata sobre las ventajas, efectos positivos o puntos fuertes derivados de la aplicación de procesos de presupuesto participativo. Los efectos positivos que han percibido en las tres experiencias son: una mejora en la concepción y la práctica de la “ciudadanía”, cambios evidentes en la relación entre los ciudadanos y los funcionarios y poderes públicos y mejoras en la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Las personas que participan en el proceso interactúan entre ellas, se acostumbran a relacionarse debatiendo y proponiendo medidas para su municipio, se reúnen con los responsables políticos y técnicos lo que les permite conocer mejor el funcionamiento de su administración y todo ello termina generando una identidad colectiva. Otro aspecto muy interesante desde la perspectiva de cómo el proceso complementa la democracia representativa es que permite la participación política a colectivos que no cuentan con derecho al voto en los procesos electorales: jóvenes, niños, inmigrantes, etc., que tienen así la posibilidad de influir en la toma de decisiones.

Pero también se han encontrado con dificultades para poder desarrollar los procesos y obtener los efectos perseguidos. Algunas de estas dificultades tienen su origen en las actitudes de los actores participantes (representantes públicos y ciudadanos), otras se refieren a temas organizativos y, por último, a obstáculos derivados de limitaciones estructurales.

Todos los actores participantes tienen reticencias al comenzar un proceso de estas características, que es necesario romper con el paso del tiempo pues en caso contrario la experiencia fracasará. Existen otras debilidades derivadas de deficiencias en la organización, como fallos en la comunicación, mala planificación de las asambleas, horarios inadecuados, períodos prolongados entre la aprobación y la realización de las propuestas, asambleas excesivamente largas, etc. Por último y no menos importante es el desfase entre las necesidades sociales expresadas como demandas y los insuficientes medios económicos.

Las fortalezas y debilidades que encontraron al analizar las experiencias les llevó a plantear, con el objetivo de aumentar la cantidad y la calidad de la participación, dos tipos de retos: organizativos y conceptuales. En su opinión, hay que realizar una revisión rigurosa de la organización actual de los ayuntamientos para adaptarla a los nuevos retos a los que se enfrentan en un proceso de participación ciudadana presupuestaria, con el fin de que puedan dar respuesta satisfactoria a las demandas de sociedades cada vez más complejas. En cuanto al contenido del proceso, éste debe concebirse como un proceso de aprendizaje constante, con capacidad de transformación social y articulado con la democracia representativa, ni en contra ni sustituyéndola. Aunque no siempre será fácil esa articulación.

Finalizan las conclusiones señalándonos que como cualquier proceso sociopolítico el presupuesto participativo no está exento de posibles manipulaciones interesadas. Es lo que denominan “utilización perversa”, es decir, interesada y “desencaminada” de los objetivos de transformación social. Los tres riegos principales que han encontrado son: el individualismo, la concepción del proceso como una carta a “los reyes magos” y el debilitamiento de las justas reivindicaciones de transformación social. Este último es un riesgo en el que pueden incurrir los equipos de gobierno por una utilización no para provecho propio pero sí “institucionalmente interesada” del presupuesto participativo. En un contexto en que las necesidades colectivas son grandes, justificadas y urgentes y las haciendas municipales escasas, la institución puede sentirse tentada a iniciar una dinámica de moderación de las demandas de la ciudadanía. Consistiría en llevarles a aceptar unas limitaciones presupuestarias y responsabilizarles de la elección entre necesidades igualmente urgentes.

Por último, me gustaría señalar que este libro aporta un mayor conocimiento sobre un proceso de participación ciudadana en el presupuesto público, el Presupuesto Participativo, que se ha convertido en un referente mundial. Gracias a este libro podemos conocer en detalle como se ha podido implantar el proyecto en municipios de países con realidades económicas, sociales y políticas muy distintas, a pesar de lo cual las experiencias presentan más similitudes que diferencias. La información que presenta puede ser de mucha utilidad tanto para los expertos dedicados a estos temas como para los técnicos y responsables políticos de municipios que quieran implantar una

experiencia similar e incluso para los ciudadanos que hayan participado o quieran participar en ella.

El único problema con el que se pueden encontrar los lectores es que existe una parte del libro escrita en portugués, suponemos que a causa de limitaciones económicas en la edición que no han permitido realizar la traducción, limitaciones que se aprecian también en la calidad de la edición.

Carmen Pineda Nebot

Andrés Cernadas Ramos, *La salud y el acceso a los sistemas sanitarios públicos. Desigualdades e inequidades*, Editorial Síntesis y Caja Madrid, Madrid, 2010, pp. 305.

Si hay algo en lo que todos estamos de acuerdo, sin importar el lugar del mundo de donde seamos, es que la falta de salud nos altera significativamente las posibilidades de ser, las oportunidades para participar, para normalizar nuestras vidas y las interacciones sociales. La salud es, por tanto, uno de los bienes más preciados del ser humano, en tanto que su posesión, uso y disfrute es uno de los elementos indispensable para el goce y disfrute del resto de los bienes a los que las personas pueden tener acceso a lo largo de su existencia. Por ello, como se señala en el libro, la política sanitaria constituye un elemento clave para evaluar los niveles de justicia social de una sociedad, ya que un sistema de distribución que asigne de forma desigual *el máspreciado de todos los bienes*, difícilmente puede ser catalogado como justo (p. 26).

De ahí la importancia de conocer si el acceso al sistema sanitario público se produce en condiciones de igualdad para toda la población o si hay colectivos con dificultades especiales de acceso y, en ese caso, si existen medidas correctoras en el sistema para enmendar esta situación. Dar respuesta a esas cuestiones, mostrándonos a los que están fuera del sistema y por tanto son invisibles para éste, era el objetivo fundamental de la investigación que ha dado origen a este libro y que ha sido resuelta con gran solvencia por parte del autor, como señala Joan Subirats en el prólogo.

El libro está estructurado en tres partes, con un prólogo previo y un apéndice metodológico al final. La primera parte contiene una introducción,

en la cual el autor nos presenta los argumentos centrales del mismo relacionándolos con estudios ya realizados. Comenzando por señalar lo que tanto la bibliografía como la evidencia empírica han demostrado, que las diferencias socioeconómicas se encuentran estrechamente relacionadas con los niveles de salud. Estas desigualdades en salud, que se ha comprobado que tienden a mantenerse a lo largo del tiempo e incluso a incrementarse en distintos períodos temporales, afectan especialmente a los colectivos más pobres o marginales de la escala social. Y aunque existen numerosos estudios sobre el tema, al realizarse en función de datos obtenidos de forma agregada, neutra y cuantitativa, no son capaces de reflejar ni la problemática que hay detrás de las cifras ni decimos quienes son los que sufren esas desigualdades y por qué. Por todo ello, el autor consideró necesario dar un paso más y pasar del concepto de desigualdades en salud al de inequidades en salud¹, al considerar que este último tiene mayor profundidad descriptiva y analítica para el estudio.

El trabajo se centró en tres colectivos socialmente desfavorecidos: los inmigrantes económicos irregulares de habla no hispana de Asia y África, las personas sin techo o *homeless* y las personas mayores que viven solas y perciben una Pensión de Jubilación no Contributiva (PNC). Aunque estos tres colectivos presentan tanto elementos homogeneizadores como características claramente diferenciadoras, en opinión de Cernadas, dada la importante evidencia empírica que relaciona la salud con las variables socioeconómicas, los elementos homogeneizadores tienen mayor relevancia. En cuanto al ámbito territorial de la investigación, ésta se centró principalmente en la ciudad de Barcelona, aunque la mayoría de sus conclusiones, en opinión del autor, son perfectamente extrapolables al conjunto del país (p. 29).

También en este capítulo nos comenta las posibles aportaciones de su trabajo al ámbito de las políticas sanitarias y al estudio de las desigualdades y la equidad en salud, aportaciones que fueron consideradas relevantes por el jurado de los Premios de Investigación Social de Caja Madrid que le concedió en 2009 el primer premio. En primer lugar pretende contribuir, utilizando un enfoque cualita-

tivo, a clarificar y descifrar algunos de los condicionantes que subyacen tras las diferencias socioeconómicas en salud, prestando especial atención a la conformación y organización de nuestra Sistema Nacional de Salud (SNS) y a las diversas formas de prestación de la asistencia sanitaria a los usuarios del sistema². En segundo lugar, quiere contribuir a ahondar en la explicación de la vinculación de los niveles de salud de la población con el estatus socioeconómico de los individuos vinculando la política sanitaria con otros mecanismos de protección social, e intenta conectar ambas con el Estado de Bienestar. Y por último, pretende dar un paso adelante en el análisis de las disonancias entre la legislación vigente y los discursos oficiales sobre la política sanitaria y las organizaciones que la implementan, prestando una especial atención a los hábitos y tradiciones como elemento explicativo de estas disonancias.

En los cuatro capítulos siguientes hace un repaso conceptual a los diferentes enfoques utilizados para el estudio de las desigualdades, la equidad y el acceso en salud, fija los criterios de equidad y acceso que ha utilizado en su investigación y define y limita otros conceptos relacionados con los anteriores como los de accesibilidad, barreras de acceso, calidad de la atención sanitaria o competencia cultural.

Para las investigaciones sobre desigualdades en salud se han utilizado diferentes diseños y métodos de análisis. En primer lugar, los diseños se pueden diferenciar por elección de la unidad de análisis, que puede ser el individuo o un grupo de personas relacionadas entre ellas por algún elemento homogeneizador. En segundo lugar, en relación con la duración del trabajo los diseños más utilizados han sido los transversales, longitudinales y los ecológicos y de tendencias. Dependiendo de los objetivos que se persigan, de los recursos de que se disponga y de la información existente y disponible debe elegirse el diseño a utilizar. En cuanto a los indicadores utilizados para medir la variable salud, tradicionalmente han sido la mortalidad³ y la

² Utiliza el término usuario, en vez de paciente o cliente, porque cree que ese término es más apropiado para referirse a la persona que hace uso de un servicio público como los servicios de atención sanitaria.

³ Los índices de mortalidad han sido los más utilizados tanto a nivel espacial como temporal, por su sencillez, su economía, su disponibilidad en la mayoría de los países y por el hecho de que su comparación no se ve

¹ La inequidad se refiere a las desigualdades evitables e injustas, tomando como base los criterios de justicia que rigen una sociedad (p. 27).

morbilidad y, en menor medida, el uso de los servicios sanitarios. Para que los lectores conozcan con más claridad los indicadores utilizados en las investigaciones sobre desigualdad en salud el autor los sintetiza en el cuadro 2.4 (p. 50).

A continuación plantea la importancia que para cualquier enfoque de justicia social tiene la equidad en salud. La equidad en salud se refiere a las desigualdades existentes, evitables, innecesarias e injustas. Tiene, a diferencia de las desigualdades, un componente ético y normativo que nos orienta sobre lo que es justo o injusto, lo que lo hace un concepto más normativo que la idea de desigualdad, que es más descriptiva. Señalando además que aunque es un concepto difícilmente medible y cuantificable, es absolutamente necesario si se quieren corregir las injusticias.

Para una mejor comprensión, por parte de los lectores, de los distintos enfoques del concepto de equidad en salud que ha analizado en el capítulo, el autor nos los resume en un cuadro (p. 81). De esos enfoques elige para su investigación las propuestas de Sen y Nussbaum, que se centran principalmente en las capacidades básicas y que concede menos relevancia a aspectos como las necesidades, al considerar estas formulaciones más coherentes y operacionales. Este enfoque centrado en las capacidades, se aparta del concepto de equidad que se deriva de nuestra legislación básica que preconiza la igualdad de acceso para igual necesidad, pero se adapta mejor a la situación de ciertos colectivos.

Respecto a los términos accesibilidad⁴, acceso y uso o utilización, su empleo en los estudios sobre los servicios de salud no suele ser claro ni concreto. Suele producirse una importante confusión terminológica⁵ tanto al utilizar un mismo término para referirse a cosas distintas como al usar distintos términos para referirse al mismo hecho como sí de sinónimos se tratase. Por ello el autor especificó

afectada por aspectos histórico-culturales como puede ocurrir con los otros dos indicadores.

4 La accesibilidad al darse por supuesta no es un tema frecuente de estudio.

5 Esta confusión no es exclusiva de una determinada lengua, pues aunque parece que se observa con más asiduidad en lengua inglesa, también hay ejemplos de ello en lengua española o portuguesa. Si bien en español el uso del término accesibilidad parece estar un poco más claro que en los otros dos idiomas.

claramente cual es el concepto de accesibilidad que ha utilizado, uno que englobaría tanto las características de la población como las de los recursos sanitarios así como su grado de adecuación y ajuste para facilitar al potencial usuario la opción de usar los recursos sanitarios. De forma que una accesibilidad más equitativa requeriría una potenciación de las capacidades de las personas que se hallan en peor situación y una mayor adaptación de los recursos a las capacidades y necesidades de esas personas.

Tampoco existe un consenso absoluto entre los autores sobre lo que se entiende por barreras de acceso. Cernadas las entiende como el coste subyacente o explícito en el que incurre un potencial usuario a la hora de utilizar un determinado recurso sanitario previamente existente y potencialmente disponible. Por lo tanto, es de suponer que no todas las personas se encontrarán con las mismas barreras, sino que, previsiblemente, aquellas personas con menos recursos económicos, con dificultades de movilidad o con menor apoyo social se encontrarán con mayores dificultades de accesibilidad o acceso, lo que les puede dificultar o impedir hacer un uso igualitario y equitativo de las prestaciones del sistema sanitario público.

En cuanto a la competencia cultural la define como *un conjunto de habilidades, comportamientos, actitudes y políticas, emanadas desde el interior del sistema, de la institución o del propio individuo, que permite a los profesionales de la salud llevar a cabo actuaciones eficientes y eficaces en contextos de diversidad cultural* (p. 118). La situación de (in) competencia cultural no se produce sólo por parte de los profesionales de la salud, sino que se encuentra también entre los usuarios del sistema sanitario, sobre todo en el colectivo de los inmigrantes, situación que además se suele prolongar en el tiempo pues a las dificultades con las que se encuentran para asumir la nueva cultura sanitaria se une el hecho de que al prever volver a su lugar de origen les resulta difícil romper con su cultura y adoptar la cultura mayoritaria de la sociedad de acogida.

Finaliza este bloque con un análisis sobre los distintos conceptos de calidad de la asistencia sanitaria. En él, el autor se aleja del modelo americano propuesto por Parasuraman, y se inclina más por un enfoque de la calidad en donde se tenga en cuenta no sólo la calidad percibida, sino también la calidad ofrecida para, de entre ambas, obtener la

calidad real o materializada, adoptando para su trabajo la definición propuesta por Donabedian: “*calidad de la atención médica consiste en la aplicación de la ciencia y la tecnología médicas de una manera que rindan el máximo de beneficios para la salud sin aumentar con ellos sus riesgos*”. Esta definición al ser más operativa⁶ que normativa permite ir incorporando los elementos que se crean pertinentes en función de los criterios y componentes que se consideren relevantes para el concepto de calidad que se pretenda establecer, medir o controlar. Propuesta que si bien puede resultar atractiva para los gestores sanitarios, puede ser un poco arriesgada ya que va a contracorriente de los estudios de calidad más recientes, muy centrados en la calidad percibida por el usuario.

La segunda parte, que incluye tres capítulos, tiene carácter metodológico. En ella Cernadas comienza delimitando los grupos de personas o colectivos con los que ha trabajado, elaborando primero un perfil sociológico del colectivo para pasar luego a una delimitación del mismo en función de los aspectos que le son propios y las características del grupo. Para pasar luego a tratar las similitudes y diferencias de unos conceptos muy importantes en este trabajo, los de pobreza, vulnerabilidad y exclusión. La exclusión comporta situaciones de pobreza y vulnerabilidad, pero estas no tienen necesariamente por qué implicar situaciones de exclusión. Pudiendo establecerse dos diferenciaciones: aquellos sectores sociales en situación de desventajas, no excluidos de los derechos pero cuya diferencia es poco tolerada (discriminación), y los sectores sociales que han perdido el derecho a tener derechos (exclusión social).

En el capítulo siguiente hace una revisión del uso de la metodología cualitativa en las ciencias de la salud, la cuál aunque tiene cada vez un nivel mayor de aceptación no termina de tener un uso generalizado. El enfoque cualitativo, utilizado en esta investigación, basado en entrevistas en profundidad y grupos focales parece el más adecuado para trabajar con estos colectivos, que además de no formar parte normalmente de las muestras de las en-

cuestas no suelen tampoco poseer los suficientes conocimientos ni motivación que les permita facilitar una información veraz y útil a éstas. En cambio, el enfoque cualitativo permite tener acceso a datos de primer orden, tener acceso a informantes claves y ser la única vía de acceso a un conocimiento de la problemática de estas personas en relación con el acceso a los servicios sanitarios. Y al poder analizar las causas que generan las desigualdades es posible proponer medidas para su supresión.

Este enfoque metodológico le permite al autor obtener información de las personas que no han accedido al sistema, aspecto que resulta determinante para analizar la equidad de acceso y que resulta novedoso frente a otros estudios (Gallo *et al.*; 2000, Regidor *et al.*; 1996; Benach y Urbanos, 2000) que se realizan a través de las encuestas de salud autonómicas o estatales y en los que estudia la equidad a través de los que han accedido y usado los servicios pero que nada nos dicen de las personas que no han podido acceder.

Por último, después de haber analizado y explicado los conceptos teóricos más utilizados en su trabajo nos propone un marco teórico para encuadrar y analizar la información recogida durante el trabajo de campo. Ese modelo debe, en su opinión, reunir varias características: a) adecuarse a los objetivos de su estudio, b) tener un cierto grado de flexibilidad para que pueda adaptarse y captar las especificidades de los colectivos, y c) ha de ser un modelo previamente contrastado y aceptado por la comunidad científica. El que reúne mejor esas condiciones y por lo tanto fue utilizado en la investigación es el modelo formulado por Andersen en 1968⁷ y adaptado por Borrás en 1994. Los elementos del modelo de Andersen considerados relevantes para la investigación y en los que el autor concentró sus esfuerzos fueron: determinadas características de la población (*factores determinantes*), la disponibilidad de los recursos y la organización de los mismos (*factores facilitadores*), las creencias y valores sobre la salud y el sistema sanitario de los potenciales usuarios (*actitudes*), las *capacidades* individuales que habilitan a los potenciales usuarios para hacer un uso efectivo y adecuado de los servicios y finalmente los *outcomes* que aportan información sobre la calidad y aceptabilidad del sistema.

6 Al existir detrás de una determinada idea de salud una visión concreta del mundo y una determinada concepción de la persona y de la sociedad en su conjunto, resulta complicado acotar la idea de calidad desde un enfoque normativo puesto que la noción de calidad ya no sería una noción técnico-biológica sino más bien una cuestión socio-política..

7 A este modelo general se le realizaron las adaptaciones necesarias para adaptarse a un sistema sanitario de acceso universal, como el nuestro.

En la tercera parte analiza con detalle el acceso a los servicios de salud de los colectivos estudiados partiendo del modelo propuesto en los capítulos anteriores, incorporando en el texto expresiones originales y textuales de los propios usuarios, de los informantes y de los profesionales y fragmentos de las entrevistas y los grupos focales, con el fin de facilitar al lector la información necesaria para contextualizar dichas opiniones y las conclusiones que ha obtenido de ellas el autor.

El primer colectivo analizado, el de las personas mayores con escasos recursos, muestra en muchos casos no sólo graves problemas económicos que inciden directamente en el cuidado de su salud (vivienda en malas condiciones, deficiente alimentación, falta de medio de transporte, falta de medios para la compra de determinados medicamentos o aparatos...) sino también un importante deterioro cognitivo (que les dificulta el procesamiento e interpretación de la información), dificultades de movilidad (problemas para desplazarse al centro de salud) y un estado de gran aislamiento (sin apoyo familiar o social). Y además el sistema no está adaptado a sus necesidades y singularidades (horarios, medios de transporte, información...), no existiendo programas o políticas específicas para atenderles, ni ellos están en condiciones de exigir sus derechos ante el sistema sanitario. A pesar de todo ello valoran positivamente el sistema sanitario.

El siguiente colectivo, el de personas sin techo, no es fácil de acotar y definir ya que no hay normas o situaciones legales que lo determinen. Este grupo presenta varios tipos de incapacidades: a) desconocimiento del sistema sanitario (no conocen cuál es su Centro de Atención Primaria, no disponen de Tarjeta Sanitaria Individual⁸ y no conocen bien sus derechos), b) tienen dificultades para recabar y procesar información (no siempre la solicitan, la información a veces no se les da directamente, no la pueden procesar adecuadamente y no hacen uso de ella) y c) no tienen acceso a los medicamentos y a otras prestaciones sanitarias por falta de recursos o no los toman debidamente por las condiciones en

8 Aunque todos deberían disponer de Tarjeta Sanitaria Individual al no existir impedimentos legales para que les sea expedida, esto no siempre ocurre, pues con cierta frecuencia en el trabajo de campo se han encontrado con personas que no la tenían porque se la habían sustraído, la habían extraviado o nunca la habían solicitado.

las que viven. Su situación y los condicionantes sociales hacen que: no sea la salud su primera prioridad, no siempre sepan cuidarla, no puedan asumir los costes y no puedan seguir adecuadamente los tratamientos prescritos. Tampoco el sistema está preparado para atenderlos ni para realizarles un seguimiento, existiendo tanto barreras administrativas como sociales y personales, condicionando mucho el tipo de asistencia su aspecto externo (suciedad, mal olor, olor a alcohol...)⁹.

El tercer colectivo, el de los inmigrantes sin papeles, es el más heterogéneo de los tres estudiados. La variabilidad intragrupo es amplia y determina diversos perfiles de sub-colectivos en función del país de procedencia, del idioma, la raza o etnia, la religión, edad, sexo y todo ello influido por el nivel de formación. En la investigación, Cernadas eligió tres elementos: origen (africano y asiático), idioma (no español) y documentación (sin papeles). Este grupo cuenta con escasos recursos lo que le dificulta el adecuado cuidado de su salud, ausencia de Tarjeta Sanitaria Individual¹⁰, situación laboral irregular y muy precaria, desconocimiento del idioma lo que les impide conocer el Sistema Nacional de Salud y cultura y tradiciones distintas que les dificultan la asunción de ciertas normas y usos. La ausencia de la Tarjeta implica que carezcan de cobertura farmacéutica, que no tengan historial médico, ni asignado un médico de familia y que no tengan una continuidad asistencial ni seguimiento de sus patologías.

En el último capítulo presenta las principales conclusiones del estudio y algunas sugerencias tanto para el estudio de las desigualdades e inequidades como para la adopción de medidas para su reducción. Respecto a las conclusiones comienza señalando la importancia del rol que desempeña el sistema y el personal sanitario para favorecer o dificultar las condiciones de accesibilidad de estos colectivos para posteriormente indicarnos que no se requiere una mayor dotación de

9 Debido a su aspecto externo las ambulancias pueden poner pegatas para llevarlos al centro sanitario y, una vez en el centro, pueden acabar dejándolos sentados durante horas en una silla en el pasillo o en un box hasta que el dolor remita o se les pasen los efectos del alcohol y en ese momento se les manda a la calle otra vez. Estas malas experiencias condicionan mucho el uso futuro que hagan de los servicios sanitarios.

10 La salud no suele ser una de sus prioridades cuando llegan a nuestro país.

recursos para corregir esas inequidades observadas, sino más bien ciertas adaptaciones legales, cambios organizativos y cambios en las actitudes de usuarios y profesionales. Al estar motivadas una parte de las desigualdades e inequidades en salud por factores estructurales de tipo socioeconómico es necesario que se adopten medidas para reducir esas desigualdades, además deben crearse redes de apoyo que contribuyan a evitar la situación de marginación y aislamiento de estos colectivos. El continuo aumento de estos grupos requiere, en opinión de Cernadas, llevar a cabo una planificación de las intervenciones sanitarias que tenga en cuenta este tipo de fenómenos y la realización de estudios sobre los hábitos de conducta de los colectivos para poder conocerlos y así actuar convenientemente.

Finaliza señalando la importancia de continuar profundizando y desarrollando la investigación centrada en las desigualdades e inequidades en salud en poblaciones marginales, con enfoques metodológicos multidisciplinares adaptados a dichas poblaciones, que ayuden a conocer mejor su problemática y a mejorar sus condiciones de salud.

El libro concluye con un Apéndice en el que el autor expone detalladamente el proceso seguido en el desarrollo del trabajo de campo, con referencia a las técnicas utilizadas para la recogida de información, las fuentes utilizadas, las formas de selección y muestreo aplicadas, el tratamiento y análisis de contenido de la información y las personas y instituciones participantes agrupadas por profesiones, colectivos y ámbitos de procedencia.¹¹

Por último, me gustaría felicitar al autor tanto por el magnífico y riguroso trabajo que ha realizado como por la elección del tema. Mostrarnos a los que están fuera del sistema, a los que son invisibles y no tienen voz, supone darles lo más importante que se le puede dar a un ser humano: la visibilidad de su existencia. Y si además esas reflexiones se hacen incorporando un conjunto de valores que deben ser fundamentales en una sociedad democrática mucho mejor.

Por todo ello me gustaría aconsejar su lectura no sólo a las personas que tienen una relación pro-

fesional con estos temas sino a todas aquellas personas que quieran saber algo más de la sociedad en la que viven.

Carmen Pineda Nebot

Valdemir Pires, *Orçamento Público: Abordagem tecno-política*, Editorial UNESP y Cultura Acadêmica, 2011, pp. 216.

En este libro, de carácter didáctico-pedagógico, el autor, profesor y coordinador del Curso de Administración Pública de la Universidad de Araraquara (Sao Paulo, Brasil), aborda el presupuesto público desde una nueva perspectiva, aquella que considera al presupuesto como un instrumento de relación entre los ciudadanos y sus gobiernos y cuyo objetivo es ayudar a la obtención del bienestar social de todos al menor coste posible. Es, por tanto, algo vivo y dinámico y no el documento incomprensible en que se ha ido transformado por años y años de prácticas inadecuadas, falsamente presentadas como de dominio exclusivo de técnicos y especialistas. Contribuir a que los presupuestos públicos se entiendan mejor por quienes tienen que elaborarlos (ejecutivo), por quienes tienen que votarlos (legislativo) y por quienes desean como ciudadanos-electores-contribuyentes entenderlos y evaluarlos, es el objetivo principal de este texto.

Texto en el que desde el principio se percibe que el autor, con una gran formación teórica y práctica sobre el tema, no esconde sus opiniones bajo una falsa cortina de neutralidad técnica. Al contrario, son explicitadas siempre, convocando al lector a oponerse a ellas y de esta forma construir sus propias convicciones, siempre necesarias cuando el asunto es político, como ocurre con el presupuesto. Por eso, al final de cada capítulo plantea una serie de preguntas a los lectores para que estos aprendan a desarrollar raciocinios ágiles, bien fundamentados e informados en el campo de las decisiones colectivas sintetizadas en las propuestas y leyes presupuestarias.

En un momento de crisis económica mundial, que obliga a los gobiernos a mejorar la gestión de los servicios públicos, cuando no a reducir muchos de estos servicios, provocando con ello una gran desconfianza de los ciudadanos hacia su trabajo, la mejora de las técnicas, procedimientos y metodo-

¹¹ A todas ellas les garantizaron el anonimato mediante el uso de nombres ficticios.

logías de gestión financiera y presupuestaria, la transparencia presupuestaria y un mayor protagonismo ciudadano permitirán a la democracia, en opinión del autor, retomar el control de las finanzas públicas.

Al ser el presupuesto un elemento crucial para el buen funcionamiento técnico y político de los gobiernos y para una adecuada relación de estos con los ciudadanos, es necesario un mejor conocimiento de él, algo que se pretende en este libro. Para ello el autor, con el fin de evitar la visión fragmentada de los libros de texto tradicionales que, en su opinión, dificultan la adquisición de raciocinios al intentar facilitar la asimilación por medio de fragmentos que van de lo más simple a lo más complejo, opta por una forma cursiva-disertativa de presentación de las informaciones. Con esta forma más sencilla pretende contribuir a una cultura presupuestaria menos tecnocrática, menos fragmentaria y posiblemente más accesible a los no especialistas.

El libro se estructura en doce capítulos y un anexo. En el primero nos plantea la complejidad del concepto de presupuesto público, comenzando por señalar que es público porque sus recursos pertenecen al público y deben destinarse a objetivos que le beneficie y porque deben ser objeto de publicidad, para que pueda ser conocido y controlado por los interesados. Estas consideraciones le permiten dar una primera definición del presupuesto público: es una ley que expresa las decisiones que los representantes de los contribuyentes/electores (en regímenes democráticos) toman sobre los ingresos y los gastos gubernamentales. Decisiones que deben compatibilizar distintos y muchas veces contradictorios intereses.

En la medida en que debe ser organizado para convertirse en una ley el presupuesto es claramente una institución política pero, en cuánto metodología desarrollada para administrar los recursos financieros de una manera eficiente, es una técnica. Como ambas son inseparables, se puede afirmar que es un instrumento tecnopolítico, exigiendo para su correcta definición y manejo, habilidades tanto técnicas como políticas. Por eso uno de los mayores desafíos del presupuesto público es conseguir un ajuste entre esos distintos tipos de habilidades, pertenecientes a diferentes actores que, a su vez, no deciden (o no debían hacerlo) en su propio interés, sino en el de los contribuyentes/electores que los escogen (a los gobernantes) y les pagan

(a los gobernantes y funcionarios). Y si además se considera que en el presupuesto se encuentran los medios para llevar a cabo las políticas públicas, éste adquiere también un carácter social y, por tanto, incorpora también cuestiones de ese campo de conocimiento político-administrativo. Es, por tanto, una ley muy especial en la medida en que su elaboración exige el dominio de técnicas de varios campos de conocimiento.

Los dos siguientes capítulos tratan del presupuesto como documento, es decir de la propuesta y la ley presupuestaria. De todos los elementos de la pieza presupuestaria el texto articulado es el que ofrece una mayor flexibilidad, por lo que puede ser utilizado para explicar de una manera sencilla y accesible para los legos en la materia, mayoría de los legisladores y ciudadanos en general, los aspectos fundamentales del presupuesto. Por desgracia no suele utilizarse con este fin, quizá porque los técnicos presupuestarios dan más importancia a los datos, las gráficas o las tablas, considerándolo una tarea adicional y poco relevante. La solución, según el autor, sería que un gestor presupuestario con la debida formación tecno-política y conocimiento del plan del gobierno y de la situación financiera escribiera el texto y que posteriormente desde el ejecutivo se le hicieran las modificaciones políticas necesarias.

En lo que respecta a los principios presupuestarios lo importante no sólo es conocerlos sino entender por qué son útiles para la configuración de un proyecto presupuestario consistente. Un ejemplo de ello es el principio de rigor, que a pesar su importancia no siempre es obedecido, en unos casos por incompetencia técnica (que se soluciona mejorando la formación de los empleados) y en otros por comportamientos poco éticos (contra los cuales deben crearse barreras institucionales).

Las clasificaciones presupuestarias, además del propio "lenguaje" del presupuesto, son las que estructuran los documentos presupuestarios. Es a partir de ellas como se puede "leer" y entender el presupuesto pero, en general, suelen presentarse de una forma muy fría, con listas exhaustivas que no comentan ni explican lo que significan. Por eso, a pesar de ser la base del documento, se las relega en la discusión a un segundo plano, siendo solamente utilizadas por los responsables para clasificar y presentar los ingresos y los gastos. En cambio analizarlas, por ejemplo en el caso de los ingresos, nos puede permitir conocer la mayor o menor au-

tonomía financiera de los distintos entes o su descentralización administrativa, además de alertarnos de futuros problemas.

Toda esa información puede y debe poder ser utilizada con facilidad, gracias a las nuevas tecnologías, por todas aquellas personas interesadas en el tema, tanto sean expertos como ciudadanos comunes.

Pero los textos presupuestarios no son una lectura sencilla, hay que saber como hacerlo. Las claves para ello son el lenguaje presupuestario y la comprensión de las finalidades de cada una de las partes que componen la ley presupuestaria. Por tanto, antes de leerlos es preciso dominar el alfabeto utilizado para escribirlos, es decir las clasificaciones presupuestarias. Además es necesario entender que no están organizados para leerlos sino para consultarlos, siendo el verdadero desafío saber como realizar la consulta. Desafío que es vencido fácilmente cuando se tienen con claridad dos cosas presentes en la mente del analista: lo que quiere saber y en que parte del documento está la información que quiere obtener.

La mayor dificultad se presenta cuando se intenta analizar presupuestos mal elaborados, incorrectamente presentados (sin índices, sin numeración de las páginas, etc.) o con poca claridad en su contenido.

Los capítulos cuatro y cinco tratan respectivamente del sistema y del proceso presupuestario. Pires concibe el sistema presupuestario como una parte de un sistema de planificación gubernamental más amplio, de esa forma cree que se evita su transformación en mero rito legal o en una simple forma de responder a la preocupación de mantener registros contables de acuerdo con las exigencias de fiscalización. Pero esto sólo es posible en un ambiente en el que la cultura de planificación y transparencia estén presentes. Si no existe un plan de gobierno, el sistema presupuestario se reduce a una exigencia burocrático-legal para que los gastos puedan ser realizados.

El proceso presupuestario es un ciclo que se inicia con la elaboración de una propuesta presupuestaria por el ejecutivo. Pudiendo éste elegir entre diversas metodologías: base cero, por programas, por resultados o por desempeño. Su elección dependerá mucho de la naturaleza del gobierno, si éste no tiene los objetivos claros y tampoco domi-

na las técnicas de gobierno su presupuesto no será más que un conjunto de datos que no tendrán otra finalidad que cumplir la legalidad. En cambio si se trata de un gobierno comprometido con la efectividad de sus acciones, siendo éstas definidas de acuerdo con objetivos transparentes y pactados con la sociedad, el presupuesto por programas puede ser un instrumento maximizador de sus decisiones y acciones.

Después de la aprobación por el legislativo se pasa a la ejecución, es en ese momento cuando surge la exigencia operacional de gestión financiera. Al contrario que la gestión presupuestaria que es fundamentalmente política, la gestión financiera es técnica y obedece a la regla objetiva de reducir costes financieros en la ejecución de proyectos y en el desarrollo de actividades. Aunque ambas son inseparables, más de una vez hay colisión entre ellas.

Los diversos análisis y evaluaciones del presupuesto y de su ejecución los trata Pires en el capítulo sexto del libro. En él nos plantea los siguientes tipos de análisis-evaluación que pueden ser aplicados en las distintas fases del proceso presupuestario: documental, de coherencia, de proceso y de resultados. De ellos el de resultados es el más complejo, por abarcar más variables y juicios de valor que van más allá de las simples comparaciones y hechos cuantificables.

En el caso de que el gobierno haya optado por la participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto, se debe plantear la evaluación no sólo del proceso de participación, sino también del impacto de la participación en todo el proceso de elaboración. Cuando el legislativo, en la fase de discusión y aprobación, utiliza audiencias públicas el proceso se vuelve más complicado y denso, siendo necesario evaluar la efectividad de este procedimiento de transparencia.

La mejora de los niveles de control interno, sin olvidar los existentes, es una de las preocupaciones del autor. Para conseguirlo cree que sería necesario trabajar en la configuración de un sistema integrado de control interno y de evaluación de políticas públicas que mejorará el control.

En el capítulo siete, Pires, busca contextualizar el presupuesto público en el debate sobre desarrollo económico, resaltando su importancia como una parte de un todo mayor, la política fiscal, que lo tiene como uno de sus principales instrumentos,

juntamente con la deuda pública y la política monetaria. Mientras que en las finanzas públicas tradicionales el desafío es equilibrar ingresos y gastos para evitar déficits, en la concepción más contemporánea de política fiscal ingresos, gastos, déficits, superávits y deudas deben estar al servicio de las funciones distribuidoras y estabilizadoras del gobierno, que son funciones económicas y no meramente financieras. Sin una política fiscal adecuada no hay desarrollo económico, aunque haya crecimiento económico.

Pero además de instrumento fundamental para el desarrollo económico, el presupuesto es también un importante catalizador del desarrollo institucional, en la medida en que su mejora, el mayor cuidado en su elaboración, ejecución y evaluación, fortalecen las relaciones democráticas, con consecuencias beneficiosas para la capacidad de la sociedad de actuar colectivamente en la dirección de mejores prácticas políticas y de objetivos económicos y sociales más ambiciosos.

A pesar de ello, Pires opina que, en las últimas décadas, el debate sobre el presupuesto público se ha focalizado más sobre su dimensión como instrumento de administración (del gobierno) que sobre la dimensión de mecanismo de toma de decisiones colectivas (de la sociedad).

Los capítulos ocho, nueve y diez tratan de los desafíos que es forzoso enfrentar para que el presupuesto público no sea elaborado y administrado sólo de una forma ritual. Estos desafíos una vez afrontados, permitirán que el presupuesto público arraigue en el quehacer cotidiano de los gobiernos y en las relaciones entre ellos y los ciudadanos, ofreciendo condiciones para un salto de calidad en la gestión presupuestaria que no ha sido posible en ningún otro momento de la historia, pues nunca estuvieron disponibles tantos recursos tecnológicos. Uno de ellos es la adopción del presupuesto por programas que, a pesar de las críticas y dificultades para su implantación efectiva, es la metodología más adecuada dadas las afinidades de sus características con las tareas que tienen que resolver los gobiernos. Esta metodología presupuestaria transforma el plan de gobierno en un conjunto de acciones viables y evaluables, convirtiéndose en una gran ayuda para la organización y para la materialización de las acciones y medidas demandadas por la sociedad. Sirve también para mantener al equipo cohesionado y con un rumbo claro, al unir las funciones de planificación a las funciones admi-

nistrativas, esto es, al establecerse una especie de “sistema nervioso” que une el “tronco y los miembros” a la “cabeza” de modo que aquello que se piensa se transmita y sea realizado.

Para conseguir la aplicación de este tipo de presupuesto es necesario que los gobiernos actúen por programas y organicen sistemas que integren la gestión presupuestaria y la financiera. De hecho, uno de los grandes obstáculos para la aplicación, con éxito, del presupuesto por programas es la dificultad que tienen los gobiernos de actuar matricialmente o sea, distribuyendo parcelas de responsabilidad entre sus distintas unidades en la búsqueda de objetivos comunes. Los gobiernos tienen dificultades de coordinación, actuando las subunidades con un poder autónomo, como si fuesen pequeños gobiernos dentro del gobierno. Por ello si quiere aplicar bien esta metodología presupuestaria, el gobierno debe utilizar las secciones en que se divide (ministerios, secretarías, departamentos, etc.) como estructuras racionales de organizar medios específicos, y no como espacios de poder para alcanzar objetivos autodefinidos y autoreferenciados.

Solucionada esta cuestión, es necesario además que haya coherencia entre la elaboración y la ejecución de los programas. Los programas no deben verse sólo como una forma mejor de especificar el gasto público, identificando su finalidad, conectándolos a las funciones gubernamentales y situando las unidades presupuestarias en la dirección decidida por el gobierno. Los programas deben verse también como la mejor forma de gastar los recursos, lo que significa gastarlos bien, con economía. Eso quiere decir que el llamado análisis coste-beneficio está implícito en el presupuesto por programas: se debe escoger entre las mejores opciones para lograr una cierta finalidad, maximizando los beneficios recibidos por cada unidad monetaria gastada.

Otro desafío técnico importante que nos plantea el autor, es la integración entre la gestión presupuestaria y la gestión financiera. Se trata de una tarea de enorme complejidad para un gobierno hacer que ambas gestiones caminen juntas o lo menos distantes posible. Actualmente existen recursos tecnológicos muy desarrollados que ayuda a resolver el almacenamiento de datos y el procesamiento de informaciones, pero que no solucionan un problema más complicado, que es el de la producción de información relevante y de confianza.

Al eterno debate entre los científicos sociales y los economistas sobre la verdadera naturaleza del político que actúa en nombre de sus electores, se une el hecho de que la propia democracia representativa, como régimen, está siendo últimamente muy criticada, repensada y de alguna manera reinventada. Cada día más se crean, en diferentes lugares y en muchos casos por el impulso de organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales, mecanismos de toma de decisiones que buscan aumentar el protagonismo de los representados, con vistas a dar un nuevo vigor a la relación Estado-sociedad civil y, por ese medio, aumentar la confianza de éstos en las instituciones democráticas. El problema es que en el campo teórico la construcción de un nuevo aparato conceptual se está revelando una tarea de especial complejidad.

Los cambios institucionales desarrollados a partir de los años ochenta basados en las teorías de la Nueva Gestión Pública (NGP), han supuesto asimismo nuevos desafíos para la gestión presupuestaria. Estas modificaciones, representadas por formas innovadoras de funcionamiento y financiación de las políticas públicas, han incorporado elementos favorables y desfavorables al control de la ejecución presupuestaria. Influyen favorablemente los mecanismos de presión del mercado para la mejora de la calidad de los servicios y de precios compatibles con las posibilidades de financiación de los usuarios. En cambio, existen otros riesgos inherentes a la dependencia de necesidades públicas y sociales a la lógica del beneficio. No es fácil establecer un equilibrio entre lo que es necesario gastar para tratamientos de enfermedades graves y cuanto es viable hacerlo sin perjudicar el equilibrio financiero. Tampoco se puede saber todavía si las presiones del mercado pueden sustituir a las presiones políticas para mejorar la calidad de las políticas sociales, pero lo cierto es que estas nuevas formas de gestión siguen ganando espacio en la lucha por recursos públicos que, siendo presupuestarios, necesitan planearse, controlarse y evaluarse teniendo en cuenta estas nuevas realidades institucionales.

Las asociaciones público-privadas son otra modalidad de relación económico-financiera que desafía el actual orden presupuestario. Intereses públicos y privados negocian entre sí proyectos que interesan a unos (empresarios) por el beneficio y por las garantías públicas de monopolio o privilegios y a otros (gobiernos) para resolver problemas de demandas no satisfechas por falta de recursos públicos para atenderlas. En estos casos es necesari-

rio crear marcos regulatorios suficientemente claros y legitimados, para que no sólo el equilibrio financiero de los socios privados no sea amenazado, sino también para que no se perjudiquen los intereses públicos.

Lo que no hay duda, para el autor del libro, es que estas nuevas formas de administrar los recursos públicos con la intervención de la iniciativa privada van en la dirección de reforzar los controles de los gastos y de resultados por medio de mecanismos mercantiles, en detrimento del actual modelo, en el cual los principales instrumentos de control del gasto público son políticos. Se trata pues de un cambio profundo, con un fuerte impacto en las características y posibilidades de las instituciones creadas para el control del gasto público, entre las cuales la principal es el presupuesto. Esta nueva situación va a obligar a un debate más amplio del presupuesto, el de las nuevas formas de relación entre lo público y lo privado, entre la economía y la política.

El capítulo once es un puente entre el debate más general y la realidad brasileña. Su inclusión responde a la necesidad, muchas veces olvidada, de que en la formación de los gestores presupuestarios se incorpore el conocimiento de la realidad político-institucional en la que se actúa. Realidad que potencia o limita, según las circunstancias, la gestión presupuestaria de acuerdo con la correlación de fuerza entre los actores y con las características de las instituciones históricamente consolidadas.

Finaliza el capítulo con un apartado en el que el autor nos especifica los distintos desafíos, agrupados en cuatro bloques, a los que se enfrenta la gestión presupuestaria brasileña. En el aspecto técnico, el primero de ellos es que los diversos niveles de gobierno brasileños tienen grandes dificultades para evaluar el desempeño de sus acciones por la falta, insuficiencia o inadecuación de los indicadores. Además de la necesidad de construir indicadores, también es importante la producción y difusión de informaciones claras y seguras, capaces no sólo de facilitar su divulgación y transparencia, sino de mejorar las condiciones de la toma de decisiones. Otros desafíos técnicos que se deben enfrentar son: la integración entre el presupuesto y la planificación, la integración entre la gestión presupuestaria y la gestión financiera, la incorporación de la participación ciudadana, la utilización de los nuevos recursos tecnológicos e inversiones continuas en modernización y formación.

En cuanto a los requisitos cognitivos, es importante que los electos den más valor al conocimiento técnico como elemento esencial para la toma de decisiones y para la implantación de medidas, pero sin caer en la pretensión tecnocrática de reducir todo a juicios técnicos.

El libro finaliza con un capítulo dedicado a aspectos prácticos y operacionales, indicaciones bibliográficas de libros, artículos y páginas web y un glosario de términos presupuestarios. El glosario, además de completar con más profundidad las definiciones necesarias para comprender el presupuesto, proporciona una guía de consulta rápida tanto para conocer los conceptos utilizados a lo largo del libro como para poder participar con conocimiento en discusiones presupuestarias.

Sólo queda felicitar al autor porque ha sido capaz de proporcionarnos de una manera reducida y sencilla, lo que facilita su lectura, un panorama general de un tema tan complejo y amplio como es el presupuesto público y además lo ha hecho desde una perspectiva no habitual, la de su condición de instrumento tecnopolítico. Por ello creo que puede ser una obra de interés tanto para el mundo académico como para todos aquellos ciudadanos que de una forma u otra estén interesados en “destripar” las decisiones políticas que se toman en los presupuestos públicos y de esa forma controlar a sus gobernantes.

Carmen Pineda Nebot

Letelier Wartenberg, Raúl. *Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas*, Civitas, Madrid, 2011, pp. 460.

Este libro, que recoge, sustancialmente, la tesis doctoral realizada por el autor bajo la dirección del profesor Luciano Parejo Alfonso, constituye un detenido examen del fenómeno de la nulidad en el Derecho público.

Tradicionalmente se ha señalado que la declaración de nulidad de una norma jurídica origina su eliminación del Ordenamiento jurídico y con ella, todos los efectos que, presumiblemente, pudiera haber generado. No obstante, desde hace algún tiempo, existe una tendencia jurisprudencial que trastoca las anteriores afirmaciones y que ocasionalmente, en palabras del autor de esta obra, una especie

de vacío o desconcierto teórico en el mundo del Derecho.

En el capítulo inicial, que lleva por rúbrica “Los efectos teóricos del modelo anulatorio”, Raúl Letelier Wartenberg, tras la definición de los conceptos Derecho, norma, Ordenamiento jurídico y validez, presenta y desarrolla la teoría de la validez que nuestro sistema jurídico ha asumido.

En el Derecho privado y, posteriormente en el Derecho público, se ha entendido que lo ilegal es inválido y, por tanto, no podría sobrevivir jurídicamente. Sin embargo, la cuestión es la de saber hasta qué punto esto es así, es decir, la de preguntarse si no sería posible la adopción de otra actitud como la de la conservación en determinados casos y siempre debidamente justificados. A la respuesta de esta interesante e importante pregunta y a la exposición de otros debates se dedica el capítulo II de esta obra, titulado “Los efectos del modelo anulatorio en la praxis jurídica”. En estas páginas, el autor selecciona cuatro actos normativos, las leyes, los reglamentos, los actos urbanísticos y los actos comunitarios para, en sus respectivos procedimientos de nulidad, estudiar la manera en que se lleva a cabo el restablecimiento de la legalidad. Así, por ejemplo, en los actos urbanísticos, anuncia que la restauración del orden infringido y la reposición de las cosas a su primitivo estado se lleva a cabo, principalmente, a través de dos medios, la demolición o la reconstrucción, aunque con excepciones dudosas aplicadas por los jueces. Efectivamente, aquí el autor constata la existencia de una praxis jurídica, recientemente extendida, consistente en la consideración de un grupo de principios jurídicos para modular los efectos restitutorios de las declaraciones de nulidad y dejar vigentes actos que parecían adolecer de una supuesta ilegalidad.

La buena fe, la seguridad jurídica, la proporcionalidad... son algunos de los valores que los Tribunales entienden que, ocasionalmente, deben prevalecer y pueden modular el ámbito de eficacia de la nulidad. Pero, ¿cómo?, ¿lo ilegal no está condenado a desaparecer? En el capítulo III, “Nulidad y restablecimiento reexaminados”, y en el capítulo IV, “Pesos y contrapesos en la nulidad y restablecimiento”, el autor se propone ofrecer una explicación a estos interrogantes. En su opinión, es innegable que los jueces tienen competencia para resolver contiendas, leer e interpretar el Ordenamiento jurídico, pero, en ningún caso, abandonarse

a un creacionismo judicial desmedido. Raúl Letelier Wartenberg recalca que la llamada y el asentamiento de todos estos principios jurídicos como forma de generación de legalidad o constitucionalidad deben ser efectuados con cautela y esto, fundamentalmente, por una razón y es que muchos de ellos, ni son reconocidos, ni delimitados en enunciados normativos. En este punto, la atención del autor se centra en hacernos reflexionar sobre el significado de la legalidad y, concretamente, la posible pérdida de su rigidez y los problemas que ello comportaría.

Estamos, en definitiva, ante un excelente trabajo caracterizado por la originalidad de sus planteamientos. En efecto, este libro, con rigor científico y extraordinaria claridad, aproxima a su lector a uno de los grandes y complejos temas de la ciencia jurídica como es el de la nulidad y le da cuenta de su actual relación polémica con el restablecimiento de la legalidad. Desde un enfoque normativista, jurisprudencial y doctrinal, el autor refleja las diferentes posturas, debates y desafíos que se producen en los procesos contra normas y aporta su particular visión y soluciones, dando así, definitivamente, a este libro un carácter no sólo teórico, sino también práctico, lo que subraya también su indudable utilidad.

Andrea Garrido Juncal
Universidad de Santiago de Compostela.

Dr. Frank Luntz. *La palabra es poder. Lo importante no es lo que dices sino lo que la gente entiende (Un libro sobre el uso estratégico y táctico del lenguaje en la política, los negocios y la vida diaria)*. La Esfera de los Libros. Madrid, 2011. 456 pp.

El autor de este libro, el doctor Frank Luntz, es uno de los más renombrados analistas políticos de Estados Unidos, gurú de la opinión pública, nombrado “mejor especialista en sondeos de opinión de Estados Unidos” por el Boston Globe y, según The New York Times, con “una experiencia muy especial, de esa clase que se necesita hoy día”. Licenciado en Historia y Ciencias Políticas por la Universidad de Pennsylvania y doctor en Política por la de Oxford, ha supervisado más de mil doscientas encuestas y grupos de debate en veinte países y ha

diseñado algunas de las campañas políticas y empresariales más relevantes de la última década. Consultor político y entrenador de los líderes republicanos de Estados Unidos, publicaba en 2007 “Words that work” (palabras eficaces o que funcionan) que, tras convertirse en un best seller, se publicó en marzo de 2011 en España y tradujo con el particular título de “La palabra es poder”.

Podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos, que la comunicación lo abarca todo. Es la base de las relaciones humanas en la que la confianza en el valor de la palabra es la pieza clave. Sin embargo, a menudo no se usa de forma adecuada. Usar el término correcto, el lenguaje más eficaz, es la teoría alrededor de la cual circula este libro. No sólo en el ámbito de la comunicación política o institucional, sino también en la empresarial, comercial y, también, personal, salpicando sus más de cuatrocientas páginas de ejemplos. Ya el subtítulo nos da una importante pista de su teoría central que no es otra que hay que encontrar y saber utilizar las palabras adecuadas, porque lo importante no es lo que decimos sino lo que la gente entiende. Para ello debemos utilizar una serie de reglas y, sobre todo, las palabras apropiadas para que nuestro mensaje impacte en la audiencia y no provoquemos rechazo sino que tengan capacidad de despertar emociones, influir, motivar... que finalmente serán las que marquen la diferencia entre el éxito y el fracaso de una campaña publicitaria, un eslogan político o un mensaje personal. Porque todos nos rendimos ante el poder del lenguaje, tanto si somos conscientes de ello como si no.

La eficacia del mensaje político y el dominio de la comunicación ya fue abordada por el reconocido lingüista George Lakoff que, en 2004, publicaba *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político* (2007 en España). Un tratado dirigido a los demócratas de su país para explicar por qué sus rivales republicanos habían tomado la delantera. En este caso Lakoff llamaba la atención sobre la capacidad de las palabras para activar redes neuronales que se traducen en marcos (*frames*) conceptuales en los que comprendemos mensajes concretos. Y esta nueva línea de investigación abierta sobre la comunicación podemos complementarla con otro autor, Drew Westen, que en 2007 publicaba *The political brain. The role of emotion in deciding the fate of the Nation* (no editado en castellano) recogiendo sus experimentos sobre el papel de las emociones en la comunicación. Y si se me permite, incluiría en esta particular lista,

otra obra que ha marcado la literatura sobre la forma de comunicar conectando con la parte emocional del ciudadano que es *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear las mentes* (2007) de Christian Salmon.

Cuanto menos, resulta curioso este duelo “literario” de estrategias que basan en la comunicación el éxito de la contienda electoral, aunque, el caso que nos ocupa en esta reseña, ampliado a otros órdenes de la vida.

El libro se divide en trece capítulos y varios apéndices de ejemplos prácticos, además de dos apartados introductorios alcanzando las 456 páginas en un interesante y relativamente ameno libro, salpicado de interesantes citas, pero que puede cansar al lector ya que sus ejemplos se circunscriben al ámbito estadounidense.

En los dos primeros apartados que sirven de introducción, Luntz ya deja claro su mensaje cuando aconseja a los lectores a las primeras de cambio que “lo importante no es lo que usted dice sino lo que la gente entiende”. Este mantra se repetirá hasta la saciedad en el libro con la justificación de que puede que tengamos el mejor mensaje del mundo pero el receptor lo entenderá siempre bajo el prisma de sus propias emociones, prejuicios y creencias previas. Y las palabras serán eficaces cuando no sólo expliquen sino motiven, hagan pensar y actuar excitando las emociones y la comprensión. De hecho, y aunque sea del partido contrario para el que suele prestar sus servicios, cita a Barack Obama como ejemplo de que palabras eficaces generan campañas ganadoras. Para ello hace un breve recorrido por la política norteamericana contemporánea deteniéndose en los eslóganes de campaña, discursos y debates electorales destacando los aciertos y errores cometidos para explicar su teoría general.

Cuando ya hemos leído 64 páginas del libro comienza con el capítulo primero, “Las 10 reglas para una comunicación eficaz”, que quizá es el pasaje más conocido y citado del texto ya que en este decálogo resume los principios que suscitan las palabras eficaces, teniendo en cuenta que las personas son el verdadero objetivo y el lenguaje es tan sólo una herramienta para llegar a dichas personas. A continuación nos detendremos en dichas reglas que son enriquecidas con ejemplos del ámbito político, publicitario y empresarial lo que ayuda a su mejor comprensión:

1. Simplicidad: use palabras fáciles. El lenguaje más efectivo es el que clarifica, no el que oscurece. Es el que hace que las ideas sean claras en lugar de empañarlas. Cuánto más sencillamente se presente una idea, mejor se entenderá y, por tanto, más creíble será.

2. Brevidad: utilice frases cortas. Cuando se trata de conseguir una comunicación efectiva, lo pequeño gana a lo grande, lo corto a lo largo y lo sencillo a lo complejo. Y a veces, lo visual gana a todo lo anterior.

3. La credibilidad es tan importante como la filosofía. Diga lo que trate de decir y dé a entender lo que diga.

4. La coherencia importa. Encontrar un buen mensaje y mantenerlo requiere una extraordinaria disciplina, pero el esfuerzo se amortiza multiplicado por diez. Recuerde que puede que acabe mareándose de tanto repetir exactamente lo mismo una y otra vez, pero buena parte de su audiencia lo oír por vez primera.

5. Novedad: ofrezca algo nuevo. Las palabras eficaces a menudo implican dar una nueva definición a una idea antigua.

6. El sonido y la textura son importantes. Una cadena de palabras que tienen la misma primera letra, el mismo sonido o la misma cadencia silábica es más fácil de recordar que una colección aleatoria de sonidos.

7. Hable con ambición. La gente olvida lo que dices, pero nunca olvidarán lo que les hiciste sentir. Si el oyente puede aplicar el lenguaje a una situación general o a una condición humana, habremos conseguido la humanización. Pero si puede relacionar ese lenguaje con sus propias experiencias, lo-gramos la personalización.

8. Visualice. La visualización está tan relacionada con las palabras como con las imágenes, y hay una palabra que activa automáticamente el proceso de visualización con solo mencionarla... y esa palabra es imaginar.

9. Haga una pregunta. Cuando se realiza una afirmación, ya sea en la política como en los negocios o en la vida diaria, la reacción del oyente depende de alguna forma de la opinión que tenga el interlocutor. Pero si se hace la misma afirmación en

forma de pregunta retórica, la reacción se convierte en personal, y la comunicación personalizada es la mejor.

10. Proporcione el contexto y explique la relevancia. Hay que decir a las personas el *porqué* de un mensaje antes de decirles el *en consecuencia* y el *de forma que*. El contexto es sólo la mitad del esfuerzo de contextualización. La otra mitad, la relevancia se centra en el componente individual y personal de un esfuerzo de comunicación.

Y habría una regla número once que sería la importancia de los símbolos visuales que apoyen y refuercen el mensaje, pero teniendo en cuenta que un entorno gráfico impactante o un error al colocar un símbolo equivocado o de forma errónea puede anular el mensaje verbal. Por tanto, “lo importante no es lo que usted dice sino lo que la gente entiende... y ve”.

En el capítulo segundo nos habla de “Cómo evitar errores en el mensaje”. No se trata de elaborar otro decálogo como en el capítulo anterior, pero sí de dar unas pinceladas de los errores más comunes y fáciles de evitar. Así, no debemos dar por supuesto conocimientos o la comprensión de lo que se está diciendo, algo bastante habitual en la clase política al utilizar un lenguaje poco claro y datos complejos al dirigirse a la ciudadanía. O, en el ámbito empresarial, el habitual lenguaje de la jefatura utilizado para oscurecer y excluir en lugar de para informar y aclarar. Debemos usar el orden correcto de las palabras ya que cada elemento de la presentación (orden de las palabras, elementos visuales, la forma como se relacionan con lo que la audiencia conoce) se mezcla con el resto para formar una única impresión y si falla uno de ellos perderemos el control sobre el mensaje o mandaremos uno equivocado. Aunque sea un tópico, atender al género de la audiencia o nuestro interlocutor ya que los hombres aprecian un enfoque más frío, de hechos y estadísticas; y las mujeres responden mejor a historias, anécdotas y metáforas con mayor sensibilidad. Así como escuchar, aspecto que implica consideración porque requiere una reflexión: el oyente toma en serio al orador, lo respeta y valora su opinión. Y, finalmente, empatía (según como te definas, así te recibirán), ponerse en lugar de la audiencia.

El capítulo tercero, “Viejas palabras, nuevo significado”, trata de cómo las definiciones de las palabras cambian con las generaciones ya que se es-

tán creando constantemente nuevas palabras y dando nuevos significados a otras antiguas. Y para crear palabras eficaces es necesario poner mucha atención a la vitalidad del lenguaje. En este apartado brinda una serie de ejemplos tanto del nuevo léxico juvenil, de la calle, la influencia de Internet como de la manera en que ha cambiado el significado de algunas palabras.

En el capítulo cuarto, “Cómo se crearon las ‘palabras eficaces’”, nos detalla en un artículo bastante técnico, el proceso metodológico a través del cual identifica dichas palabras gracias a los grupos de debate y otras experiencias personales llevadas a cabo como consultor.

“Sea usted el mensaje” es el título del quinto capítulo que parte de la idea de que un comunicador eficaz crea una persona en la mente del público transmitiendo ciertas características esenciales sobre sí misma. Los líderes que tienen éxito basan su persona no en describir sus atributos y valores sino en vivirlos. Hay que conectar con el oyente en el plano personal ya que la gente seguramente se olvidará de lo que dijiste, pero no de lo que le hiciste sentir. Mejor que decir algo, hacerlo ver para transformar a la audiencia de observador pasivo a participante activo. Como ejemplo de lo anterior nos habla de tres políticos con una personalidad persuasiva cuyo carácter es el mensaje (Rudolph Giuliani, Arnold Schwarzenegger y John McCain); de otros que son auténticos, fieles a sí mismos (Ronald Regan o Clinton); del presidente de una empresa como verdadero mensajero por su personalidad (Pfizer, General Electric, Apple); y de la personalidad de una compañía y su alineamiento con el lenguaje ya que las palabras eficaces reflejan no sólo el alma de la marca, sino la propia empresa y su razón para estar en el mercado, identificando eslóganes y personificando la compañía (Ronald McDonald, Marlboro, BMW, Energizer...).

En el capítulo sexto intenta arrojar luz sobre cuáles son las “Palabras inolvidables” para un lenguaje eficaz. A través de los mejores eslóganes publicitarios de los últimos años analiza sus características para determinar que reúnen buena parte de las diez reglas para una comunicación eficaz mencionadas en el primer capítulo. Asimismo, también recuerda algunos fallos clamorosos de comunicación de frases que nunca debieron ser citadas y arruinaron la carrera de Richard Nixon o Jimmy Carter. El lenguaje, y los mensajes eficaces y con éxito, presentados en un contexto adecuado se

quedan grabados en nuestros cerebros y nunca los abandonan.

Los capítulos séptimo y octavo Luntz los dedica a abordar “casos prácticos empresariales y políticos”, casos prácticos de palabras eficaces (de “apostar” a “jugar”, de “licor” a “bebida espirituosa”, de “bancos” a “cooperativas de crédito”, de “perforaciones petrolíferas” a “energéticas” y otras expresiones) además de otros útiles consejos en situaciones de crisis: “la comunicación de una compañía con el público debe ser retroactiva, coherente y continua”. La palabra clave es ‘más’, más conversación con la comunidad, más información y más detalles en lugar de menos. Casos reales en los que trabajó y nos analiza cómo pudo obtener un resultado positivo a través de la utilización de palabras eficaces.

Muy interesante, dentro de los ejemplos políticos, es el proceso de gestación del “Contrato con América”, del que fue el ideólogo, y que devolvió el control del Congreso al Partido Republicano en 1994 por primera vez en cuarenta años. Desde el título, pasando por su redacción con palabras clave o eficaces, su elección gracias al análisis de los grupos de debate, el número de artículos y su orden, las promesas en él incluidas, además de otros aspectos importantes más allá del lenguaje como donde apareció la publicidad de dicho documento republicano.

En el capítulo noveno aborda los “Mitos y realidades sobre el lenguaje y las personas”, aunque, en base a sus numerosas investigaciones, más bien lo que hace es saltar en pedazos una serie de mitos comunes sobre los estadounidenses y el país norteamericano y lo que realmente piensan y creen, como que los estadounidenses son educados, leen, que las mujeres responden a los mensajes como mujeres, que los consumidores responden bien a los mensajes patrióticos o que los estadounidenses se dividen en poblaciones urbanas, suburbanas y rurales...

Llegados a este punto del libro, en el que el autor nos ha ofrecido sus reglas para una comunicación eficaz, alentado sobre las palabras eficaces y analizado varios casos prácticos, todavía falta una pieza. En el capítulo décimo, “Lo que realmente importa”, identificará más de una docena de prioridades, principios y preferencias que son importantes para cualquiera de nosotros, independientemente de nuestra inclinación política. Las palabras

eficaces lo son porque conectan ideas, emociones, esperanzas y también temores, pero necesita una definición de lo que realmente importa a través de la construcción de un terreno semántico. Algunas de esas piezas a las que se refiere son los principios, el sentido común, comunidad, comodidad, futuro, compromiso, respeto o valores familiares.

Al inicio de esta recensión valorábamos la utilidad de este libro no sólo para el ámbito de la política, los negocios o la publicidad, sino también para nuestra vida cotidiana como personas que nos enfrentamos a situaciones en las que es preciso comunicar con palabras eficaces para obtener nuestro objetivo. A esto se dedica el capítulo once, titulado “Lenguaje personal para situaciones personales”, a echar un breve vistazo a algunas técnicas retóricas que cualquiera de nosotros podamos utilizar para ayudar a las personas a escuchar mejor nuestro mensaje (cómo decir “lo siento”, pedir un aumento de sueldo, evitar una multa, o escribir una carta eficaz), que no por obvias -para quienes se dedican a la comunicación-, deja de ser interesante incluir en este libro para complementar una visión holística del lenguaje.

En el capítulo doce, “Veintiuna palabras y frases para el siglo XXI”, basándose en entrevistas telefónicas, sesiones de marcadores, grupos de debate y muchas horas de investigación; Luntz propone una serie de palabras y frases que considera serán utilizadas con frecuencia porque definen el nuevo léxico estadounidense y resistirán el paso del tiempo. Éstas son las palabras que según el autor ayudarán a crecer a las empresas, venderán productos y ganarán votos: imaginar; “sin complicaciones”; “estilo de vida”; compromiso; resultados y “espíritu de posibilismo”; innovación; “renovar, revitalizar, rejuvenecer, restaurar, reanimar, reinventar”; “eficiente y eficacia”; “el derecho a...”; “enfocado al paciente”; inversión; “elegancia casual”; independiente; tranquilidad; certificado; “completamente estadounidense”; prosperidad; espiritualidad; “seguridad financiera”; un “enfoque equilibrado”; y “una cultura de...”. Además, este listado se ve complementado por uno de los apéndices que incluye en su obra con otras tantas palabras y frases políticas que no deberían decirse nunca.

Finaliza el libro con el capítulo trece, a modo de “Conclusión”, y en este breve apartado incide, mediante una anécdota personal, en la tesis principal de su obra (lo importante no es lo que dices

sino lo que la gente entiende) insistiendo en que el lenguaje es importante, pero sin olvidarnos de que es la herramienta, el medio para llegar al verdadero fin que no es otro sino conectar con la gente.

En definitiva, y como hemos ido comentando a lo largo de esta reseña, se agradece que, ante el imperio de la imagen y lo audiovisual al que parece está abocada nuestra sociedad actual y futura, salga esta publicación en defensa del lenguaje y su importancia, reconociendo que su autor nos facilite las claves para hacer que las palabras sean eficaces, por lo menos en la teoría, ya que la práctica siempre será otra cuestión. Aunque algunos de sus detractores han tachado su obra de simplista, además de egocéntrica y escrita desde una falsa modestia camuflada en los, por otra parte agradeci-

dos e interesantes, casos prácticos del propio Luntz como consultor. Para el lector español, señalar que la obra está pensada para un público norteamericano, pero a pesar de ello su contenido práctico hace que el mensaje tenga validez global.

Y, como no podía ser de otra manera, finalizamos esta reseña con la principal enseñanza del libro, incluida en el subtítulo del mismo, “lo importante no es lo que dices sino lo que la gente entiende”, abanderando la tesis central de Luntz, es decir, repensar la comunicación en clave del receptor, del oyente, del espectador porque, como ya dijo Montaigne “la palabra es mitad de quien habla y mitad de quien escucha”.

Ignacio Martín Granados