

## *Estrategias para la calidad y la regeneración democrática*

**José Manuel Canales y Ángel Valencia (eds.)**

(Albolote (Granada), Comares, 2018)

Esta obra trata de realizar un diagnóstico de diferentes problemas dentro del escenario político de la sociedad española desde diversos ejes: por un lado, trata el significado de la regeneración democrática, la calidad democrática y el liderazgo; posteriormente, analiza los principales aspectos del cambio político enfocándolo en la lucha contra la corrupción, la regeneración democrática de los partidos, la buena administración o el control parlamentario; y continúa analizando las instituciones democráticas actuales apostando por su innovación y por una mayor rendición de cuentas. La crítica de este libro va enfocada a la observación de las mediciones sobre la transparencia tanto en el ámbito autonómico como en la Administración local, con interés en la educación cívica y en su papel en el proceso de cambio político.

En sus siete primeros capítulos abundan las definiciones de transparencia y corrupción, relacionadas con el servicio público, con el concepto en sí mismo (transparencia), en la ética pública, en el buen gobierno y la buena administración. Dada la corrección y el rigor en los planteamientos teóricos emitidos, podría subrayarse la necesidad de un *planteamiento metodológico sostenible*, por ejemplo, para poder explicar el buen gobierno, la gestión y la responsabilidad social de la Administración Pública, desde el conocimiento de factores de vital importancia: económicos e históricos. El planteamiento de la regeneración democrática podría analizarse contextualizando la economía española y el planteamiento de la calidad democrática, con un análisis sociopolítico e histórico que permita visualizar de forma coherente su cometido.

En el libro se señala la necesidad de plantear la gestión sostenible de la Administración Pública, donde se analicen los contextos políticos y sociales de España. El imperativo social se define estrictamente como una cuestión de equidad social, gobernanza justa y efectiva, como parte de la responsabilidad social de la Administración Pública.

En el capítulo primero se presenta el planteamiento general, a modo de introducción, partiendo del concepto *regeneracionismo, sus vías e instrumentos* y los rasgos integrantes de lo que se considera *calidad democrática*, destacando la necesidad de los factores propios de las Administraciones públicas, tales como:

- Transparencia
- Eficacia y eficiencia
- Responsabilidad
- Receptividad

- Integridad
- Vocación y praxis de servicio de la ciudadanía
- Participación de los empleados y de la ciudadanía
- Ética y valores públicos

En relación con el tema de la *legitimidad*, de vital importancia para la democracia y para las Administraciones Públicas, en el capítulo quinto lo vemos mencionado vinculándolo con la innovación pública. Valga señalar que la *legitimidad de la Administración Pública* puede verse como un sistema más o menos en equilibrio a lo largo del tiempo. A medida que una agencia pública interactúa con otras agencias, ramas del Gobierno y su entorno más amplio, esta será percibida como más o menos legítima. Estas fluctuaciones pueden tener poco que ver con la propia Administración o sus acciones, ya que la calidad del producto en el Gobierno puede atribuirse a su entorno. Una agencia mal operada en un entorno de excelencia puede percibirse como relativamente mejor que una agencia similar rodeada de un entorno pasivo. Quizá lo más importante para la Administración es que el desequilibrio puede dar lugar a expectativas de cambio, ya sea un cambio en el liderazgo, las ofertas de programas, los enfoques para la prestación de servicios o ajustes similares. Los casos de desequilibrios sustanciales pueden dar lugar a correcciones igualmente grandes. Un desequilibrio en el que los aspectos legales pueden estar fuera de la alineación con las expectativas culturales (sociales), dentro y fuera de la Administración, también puede producir interrupciones en las operaciones. Los sistemas sociales experimentan regularmente desequilibrios. Sin embargo, es un sello distintivo de la ilegitimidad en la esfera pública el hecho de no reconocer tales fenómenos, observando cómo los programas y sus resultados pueden estar fuera de equilibrio con lo que es razonable y apropiado, sin relación con el *sentido común*.

Es en el capítulo octavo, el referido al *Escenario de la Responsabilidad Social Pública*, cuando se reconoce que los elementos mencionados y descritos hacen referencia a la conocida Teoría de la *Responsabilidad Social de la Administración Pública*; una teoría que tiene consigo trayectoria histórica, política y académica, asumida con seriedad por países como Estados Unidos, Australia y los países nórdicos, entre otros, y, en concreto, por la Comisión Europea del año 2011, con su planteamiento estratégico 2011-2014 para la Unión Europea.

El concepto de *responsabilidad social* se vinculó originalmente a la empresa privada, sin embargo, hoy en día se considera aplicable a todo tipo de entidades (Rodríguez-Bolívar *et al.*, 2015). En esencia, define un *nuevo paradigma* para las organizaciones, para integrar las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones, con el objetivo de prevenir y mitigar sus posibles impactos adversos y maximizar la creación de valor compartido para todos sus interesados.

En España, para que las organizaciones de Administración Pública y otras instituciones avancen hacia una economía e instituciones más competitivas y sostenibles, con miras al cumplimiento de criterios de responsabilidad social, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social llama a las agencias del sector público a aplicar a sí mismas las normas que aplican a empresas y otras organizaciones, justificando así la creación de la Agencia Nacional para la Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (Hernández, 2007).

La *gestión de la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas* (RSA) implica un conjunto de acciones muy diversas tales como la elaboración de códigos éticos y la publicación de metodologías de sostenibilidad.

La construcción y consolidación de una buena reputación corporativa, libre de corrupción y transparente, implica la gestión integrada de distintas piezas: ética y buen gobierno, innovación y calidad en los servicios, entorno de trabajo, resultados financieros y liderazgo, inmersión del concepto de género y temas medioambientales. Y para una planificación integral de todos estos elementos, las instituciones públicas necesitan conocer dónde se encuentran (Ballart, 1997). Dicho planteamiento exige una *visión analítica de carácter holístico, integradora, interdisciplinar*, que conlleve aportaciones más de carácter práctico a la par de las enunciativas, descriptivas y formales que se ven en las aportaciones de este libro.

La equidad social, la participación ciudadana, los derechos y la libertad política son objetivos altamente deseables desde el punto de vista normativo, como lo evidencia el capítulo octavo, pero ¿cómo se puede definir la sostenibilidad como enfoque de responsabilidad social para la Administración Pública? Una definición útil de sostenibilidad proviene de John Robinson y Jon Tinker (1997). Ellos ven la economía, el medio ambiente y la sociedad humana como «tres» sistemas primarios «interactivos, interconectados y superpuestos», compartiendo las características de estabilidad en el cambio, resiliencia y autoorganización, al tener la capacidad de prever el cambio con el tiempo a niveles manejables y ser resilientes, para poder absorber y adaptarse al estrés social y económico. Todos se «autoorganizan» en su capacidad de buscar y mantener el tan anhelado equilibrio.

En 2008, la crisis en las instituciones financieras supuso una gran amenaza para el sistema económico mundial y requirió respuestas rápidas a nivel de crisis de Gobiernos y otras instituciones. De forma similar, el crecimiento económico y el uso de combustibles fósiles han amenazado con alterar permanentemente el clima global, con importantes efectos sobre ecosistemas, poblaciones, economías y estabilidad política. La igualdad en el tema de género, el concepto de lo femenino y su reconocimiento, es de obligatorio desarrollo para el logro real de una regeneración democrática. En este libro se defiende repetidamente la necesidad de analizar las estrategias regeneracionistas democráticas y profundizar en estos temas enunciados podría ahondar en un mejor análisis de tales estrategias y en sus posibles respuestas.

Por tanto, la difusión de instituciones y políticas ambientales, ecológicas y de igualdad de género en todos los niveles del gobierno de la Administración Pública, ha representado un esfuerzo por crear sistemas sociales, ambientales y económicos equilibrados, contabilizado por sus interrelaciones. El equilibrio entre ellos es el tema central en los debates políticos por su implicación en la gestión responsable de la Administración. El concepto de sostenibilidad ofrece una forma de enmarcar las posibles inconsistencias y conexiones entre ellos. Si los sistemas están completamente en conflicto y si los sistemas políticos, económicos y sociales no tienen conexión como un todo y sus partes de un concepto de sostenibilidad más amplio, la idea de la sostenibilidad pierde su valor; por ello, la importancia de profundizar en este tópico y su obligación académica, cuando lo que se busca es planear estrategias para la calidad y regeneración de la democracia.

En el capítulo décimo, referido a la *rendición de cuentas y elementos constitutivos*, en la figura 5, que trata la transparencia y la rendición de cuentas para la democracia, los ele-

mentos que aparecen como medios para la regeneración y calidad de la democracia son la gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia. Podrían además representarse y desarrollarse los factores que propician la interconexión y retroalimentación, tales como la educación ciudadana como factor propiciador de participación ciudadana, que «obliga» el real funcionamiento de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

La búsqueda de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la comprensión de la rendición de cuentas y la forma en que opera en diferentes sectores e instituciones, ha sido una demanda constante y recurrente en la investigación social y ambiental, con criterio de responsabilidad social en general. Por lo tanto, existe una amplia gama de literatura que considera diferentes problemas de responsabilidad que satisfacen parcialmente esta demanda. Sin embargo, es necesario abordar nuevos asuntos o explorar diferentes aspectos de los problemas tradicionales. Parker (2011) argumenta que la investigación de rendición de cuentas en lo social y ambiental se ha expandido a sectores públicos y no gubernamentales, sin fines de lucro y de ONG. Estos campos de investigación aún son áreas poco exploradas en España.

Al vincularlo con el sector sin fines de lucro, es necesario analizar otras formas corporativas como empresas cooperativas o fundaciones. En España, el sector cooperativo (y la economía social) es especialmente importante para el empleo, creando casi un millón de empleos.

En lo relativo a la *ética e integridad y la responsabilidad del funcionario público*, se observa que no es suficiente el cumplimiento de la ley, como lo destaca el capítulo noveno. Frente a ello, el capítulo 12 logra demostrar que la educación cívica es imperativa en el proceso de regeneración democrática. Podría profundizarse en una interpretación más amplia, porque la «ley» no ofrece un principio rector claro para muchos aspectos de los procesos reales de toma de decisiones e implementación en el gobierno y la gobernanza; una interpretación, por lo tanto, en términos de *construcción de valores y normas morales relevantes*, acercándose a «una forma general de actuar moralmente» y «moralidad» (Brenkert, 2004), o como lo expresó De George (1993): «[Actuar] con integridad es lo mismo que actuar ética o moralmente».

Cabe observar también que la *integridad (moral)* es algo por lo que debemos luchar, la integridad como «el valor moral e incluso el heroísmo» (Brenkert, 2004), que «significa cumplir de manera ejemplar con normas morales» (Luijk, 2004).

Un funcionario puede hacer algo mal y cometer errores, incluso errores estúpidos, sin cometer una violación de integridad. Sin embargo, cuando esta distinción se vuelve demasiado borrosa, una organización pierde de vista lo que es moralmente importante y lo que no lo es, posiblemente conduciendo a resultados negativos. Por ejemplo, los empleados pueden tener demasiado miedo a arriesgarse a hacer algo mal o pueden paralizarse, con buena razón, por la idea de que cometer un error puede conducir a una investigación de su integridad. Para evitar tales repercusiones, las organizaciones deben identificar claramente sus *valores y normas morales centrales* y deben desarrollar una *ética organizacional* que aclare qué tipo de valor (moral) o violación de normas se considera lo suficientemente grave como para justificar una investigación de integridad. Esta tarea es crucial para cualquier organización que se tome en serio la ética y la integridad, y que quiera evitar la simplificación excesiva y/o la sobregeneralización (Huberts, 2014: 127-128), valorando la integridad como la calidad moral de la formulación de políticas y no sobre el contenido y el resultado de las decisiones.

El marco teórico es amplísimo y un buen complemento de reflexión podría ser analizar los modelos de países dignos de ser imitados y aprender de sus experiencias. Valga señalar un buen ejemplo sobre el concepto de buen gobierno o gobernanza que encontramos en Australia, en su *Guía de buena gobernanza para agencias del sector público*.

En definitiva, el libro leído y analizado, puede percibirse como una herramienta introductoria al tema de la Responsabilidad Social de la Administración Pública y su Gestión, por cuanto no puede negarse que pone de manifiesto conceptos esquemáticos y elementos que brindan de primera mano una descripción formal de este complejo escenario, que exige, sin embargo, una mayor profundidad e investigación científica.

por María José VICENTE  
 Universidad Complutense de Madrid  
 mariajosevicente@uclm.es

## Bibliografía

- Ballart, Xavier (1997). «Gestión pública, análisis y evaluación de políticas». *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 97 (julio-septiembre): 223-247.
- Brenkert, George G. (ed.) (2004). *Corporate Integrity and Accountability*. Thousand Oaks, California: Sage.
- De George, Richard T. (1993). *Competing with Integrity in International Business*. New York: Oxford University Press, vol. XII.
- Fijnaut, Cyrille J. C. F. y Huberts, Leo (eds.) (2002). *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Dordrecht: the Netherlands: Kluwer Law International.
- Huberts, Leo (2014). *Integrity of Governance. What it is, what we Know, what is Done, and where to Go*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 127-128.
- Luijk, Henk van (2004). «Integrity in the Private, the Public, and Corporate Domain». En: Brenkert, G.G. (ed.). *Corporate Integrity and Accountability*. London: Sage Publications, pp. 38-54.
- Melle Hernández, Mónica (2007). «La responsabilidad social dentro del sector público». *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 65: 84-107.
- Parker, Lee D. (2011). Twenty-one years of Social and Environmental Accountability Research: A coming of Age. *Accounting Forum* 35: 1-10.
- Robinson, John y Jon Tinker (1997). «Reconciling Ecological, Economic and Social Imperatives: A New Conceptual Framework». En: Schrecker, Ted (ed.). *Surviving Globalism: The Social and Economic Challenges*. New York: St. Martin's Press, pp. 71-94.
- Rodríguez-Bolívar, Manuel Pedro; Garde-Sánchez, Raquel y López-Hernández, Antonio Manuel (2015). «Managers as Drivers of CSR in State-owned Enterprises». *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(5): 777-801.