

# **Responsabilidad social de las administraciones públicas**

**JOSEP MARIA CANYELLES**  
Responsabilitat Global

Fecha recepción: 20/5/2011  
Fecha aceptación: 13/08/2011

## **RESUMEN**

La vinculación de las Administraciones Públicas con la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) se puede concebir bajo una doble perspectiva, la promoción entre las empresas (RSE) o bien la aplicación interna. Esta nota se centra en la segunda. A pesar de que la gestión de la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas (RSA) implica un conjunto de acciones muy diversas y de gran riqueza metodológica, a menudo se han simplificado en una serie de aspectos muy concretos como la introducción de cláusulas sociales, la elaboración de códigos éticos y la publicación de memorias de sostenibilidad. El artículo cita retos de la RSA como la mejora en la gobernanza, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, la participación, el diálogo con los grupos de interés, la transparencia, la legitimidad, el desarrollo de Territorios Socialmente Responsables o la misma formalización de la gestión de la RSA.

## **PALABRAS CLAVE**

Responsabilidad social, Administraciones Públicas, transparencia, código ético, sostenibilidad.

## **ABSTRACT**

The relationship between Public Administrations and Corporate Social Responsibility (CSR) can be considered under a double approach, promotion of companies or internal implementation. This article focuses on the second one. Even though the management of corporate social responsibility in Public Administrations (CSRPA) involves different actions of rich methodology, often this is simplified into a list of very concrete issues such as the introduction of social clauses, ethical codes definition and sustainability reports publication. The paper cites several challenges for the CSRPA such as improvement in government, efficacy and efficiency, transparency, legitimacy and the development of socially responsible territories or even the formalization of the CSRPA management.

## **KEYWORDS**

Social responsibility, public administrations, transparency, ethical codes, sustainability.

---

## **1. Introducción**

Se entiende la Responsabilidad Social como la integración voluntaria, por parte de las organizaciones o empresas, de las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones y en sus relaciones con sus interlocutores. Es una forma de gestión que se define por la relación ética de la organización con todos los públicos y con todos con quienes se relaciona, y por el establecimiento de objetivos compatibles con el desarrollo sostenible de la sociedad.

Este enfoque de gestión comenzó a desarrollarse en algunas empresas pero hoy se incorpora a todo tipo de organizaciones, privadas o públicas, en cada una de acuerdo con el grado de impacto que puedan tener en la sociedad y en el entorno.

Si bien en un primer momento el sector público tendió a realizar acciones de fomento de la Responsabilidad Social de las empresas, rápidamente se dio cuenta de la pertinencia de reflexionar sobre cómo este nuevo modelo afectaba al mismo sector público en todos sus niveles, yendo más allá de modelos clásicos de ética en la gestión pública.

Hoy, la RS desarrollada desde el sector público muestra un modelo de

gestión que integra en la estrategia y en la operativa conceptos como la ética pública o la transparencia, y entronca de lleno con los modelos de administración relacional y la nueva gestión pública.

## 2. El proceso y las dificultades

En un período muy breve, visto en perspectiva, el discurso de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) ha obtenido el beneplácito de grupos de interés muy diversos, académicos, empresariales, sociales, políticos, entre otros, y su práctica se ha extendido entre un número creciente de empresas y organizaciones.

Ha sido en esta primera década del siglo XXI el momento en el que la RSC se ha desarrollado y ha adquirido carta de ciudadanía como un enfoque de gestión conocido y reconocido. Todo se ha producido con mucha celeridad, como es propio de nuestro tiempo, cuando justamente en el Ecuador de estos diez años todavía era habitual que muchos opinadores concibiesen la RSC como una mera reacción a los escándalos financieros que se habían producido poco después del final del siglo pasado (Enron y los puntos com en los Estados Unidos, o Parmalat en Europa, entre otros).

Ciertamente la RSC no solo ha demostrado que no era un discurso circunstancial ni una mera acción de marketing sino que ha profundizado en su caracterización más fundamental, de base estratégica y, además, se ha *democratizado* en el sentido de que ha llegado a ser un enfoque metodológico al servicio de cualquier empresa interesada, al margen de sus dimensiones, ámbito sectorial o perfil de titularidad.

La comprensión de la RSC no está exenta de dificultades teniendo en cuenta la complejidad que integra el modelo. Y esta complejidad se hace aún mayor si tratamos de ampliar el abanico de los sujetos de la RS a las PYMES, las organizaciones no lucrativas o las administraciones públicas.

Esta nota técnica pretende describir qué es la Responsabilidad Social Corporativa y cómo se aplica al sector público, aportando datos pero complementándolos con algunas reflexiones necesarias dado que nos encontramos ahora en una fase muy inicial.

## 3. ¿Qué es la Responsabilidad Social?

En el año 2001 la Unión Europea elaboró el Libro Verde de la RSC, titulado «*Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de*

*las empresas*», en el que se daba el primer paso a nivel comunitario para desarrollar un fenómeno que todavía estaba en un estado muy embrionario, al menos con respecto a la mayoría de las empresas y, por descontado, respecto del gran público. En este documento de referencia obligada se aportaba una definición que ha quedado como la más usada entre las muchas que se han ido divulgando.

El concepto de responsabilidad social de las empresas se define en el Libro Verde como «la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores», ya que las empresas son cada vez más conscientes de que un comportamiento responsable genera éxitos comerciales duraderos. También se define, en un sentido más amplio, como «un concepto conforme al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir a la consecución de una sociedad mejor y un medio ambiente más puro».

En consecuencia, yendo más allá y observando cómo se ha ido desarrollando, podemos entender que la Responsabilidad Social se consolida como una política de empresa según la cual una organización incorpora en sus procesos de creación de valor los intereses e inquietudes de los agentes que legítimamente forman parte de su interés (accionistas, trabajadores, clientes, ciudadanos, proveedores, financiadores, reguladores, agentes sociales, organizaciones sociales...) y específicamente un compromiso con la sostenibilidad global (ambiental, social, económica).

Por otra parte, este comportamiento que hemos descrito, basado en el diálogo y en la buena ciudadanía corporativa, se suele orientar hacia una visión de mejora de la gestión de sus activos intangibles (talento de los equipos humanos, confianza de los clientes, solidez de las relaciones en cadena, licencia social para operar, reputación, marca...) y pretende garantizar la sostenibilidad del propio proyecto empresarial.

Más allá del cumplimiento de la ley, la empresa socialmente responsable se basa en un buen gobierno, fundamentado en la transparencia y en unos principios éticos, y construye su responsabilidad ante la sociedad teniendo en cuenta el impacto de sus operaciones, mejorándolas y poniéndolas en valor.

Podríamos, por tanto, afirmar que la empresa ciudadana —otra forma de cómo se conoce este perfil de compañía— es una organización que toma conciencia de sus interacciones con el entorno y de sus impactos, tanto positivos como negativos, y tanto los previstos como otras externalidades e incluso los potenciales.

La denominación<sup>6</sup> y la definición<sup>7</sup> de la RSC admite todavía matices diversos, pero siempre coincidiendo en otorgarle una visión de los negocios que incorpora el respeto a los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente.

Como consideración final a este capítulo hemos de aclarar que hemos utilizado las palabras empresa y negocio al definir la responsabilidad social para valernos del lenguaje que se utiliza normalmente, ya que es habitual que estas definiciones se hayan concebido pensando en el sector privado lucrativo. Así y todo, el lector ya puede empezar a modificar mentalmente estas expresiones, entendiendo que por empresa podemos referirnos en sentido amplio a cualquier organización independientemente de su carácter privado o público, lucrativo o no lucrativo, y que sustituimos la idea de negocio por la de objeto social.

#### **4. La responsabilidad social de la administración pública**

La vinculación de las APs con la RSC puede concebirse bajo una doble perspectiva, la promoción entre las empresas (RSE), o bien la aplicación interna de la responsabilidad social a las Administraciones (RSA). Esta nota se centra en la segunda, y para comenzar a situar este enfoque queremos hacer referencia a las expectativas de compromiso que se han manifestado en foros institucionalizados.

El Consejo de la Unión Europea ya indicó el sentido de la necesaria inclusión de los agentes públicos como sujetos de la gestión de la RSC, afirmando que se debe «Incorporar, si procede, los principios de la RES en su propia administración<sup>8</sup>» (3)

A nivel estatal, en 2005 se creó una Subcomisión parlamentaria en el

---

6. En el marco de este documento técnico hacemos uso preferente de la expresión más académica Responsabilidad Social Corporativa. Debe indicarse que para usos promocionales se ha preferido hacer uso de «RS de las Empresas», para mostrar un modelo más próximo a todo tipo de empresas PYMES incluídas. También desde una óptica de opinión y promoción se utilizan RSA, RSU o RSO para personalizar la RS en las Administraciones, las Universidades o las Organizaciones sociales.

7. Sobre la definición se puede consultar el acta de las sesiones del Foro de Expertos del MTAS ([http://www.mtas.es/Empleo/economia-Soc/RespoSocEmpresas/PRIMER\\_DOC\\_FORO\\_EXPERTOS20\\_7\\_2005.pdf](http://www.mtas.es/Empleo/economia-Soc/RespoSocEmpresas/PRIMER_DOC_FORO_EXPERTOS20_7_2005.pdf)); sobre la denominación, el artículo «En defensa de la expresión Responsabilidad Social» (<http://www.ub.edu/empresariales/ec/pdfs/7982-CAT-expressio JMC.pdf>).

8. Resolución del Consejo de 29 de noviembre de 2001 relativa al seguimiento del libro verde y Resolución de 10 de enero de 2003 relativa a la responsabilidad social de las empresas.

Congreso de los Diputados para afrontar cuál habría de ser el papel de la Administración Pública ante la Responsabilidad Social de las Empresas. La documentación que se generó tiene un gran valor e incluye unas conclusiones dirigidas a todos los sectores.

¡Promover la Responsabilidad Social en la propia gestión de las Administraciones públicas e Instituciones dependientes es una de las recomendaciones que la Subcomisión consensuó destinadas a las administraciones públicas que muestran qué es lo que los grupos de interés y la sociedad esperan de las administraciones públicas en materia de compromisos de Responsabilidad Social. Algunas de ellas interpelan incluso al nivel local, los ayuntamientos:

- Promover la Responsabilidad Social en la propia gestión de las Administraciones públicas e Instituciones dependientes.
- Incluir en los pliegos públicos de compras y contrataciones aspectos en los que prevalezca la RSE.
- Promover un diálogo fluido de las administraciones con las empresas.
- Reforzar el movimiento asociativo de los consumidores.
- Impulsar la Inversión Socialmente Responsable (ISR).
- Liderar iniciativas para promover Alianzas Público Privadas para el desarrollo vinculadas a la agenda de la RSE y a los Objetivos del Milenio.

Aunque la gestión de la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas (RSA) implica un conjunto de acciones muy diversas y de gran riqueza metodológica, algunos mensajes políticos estableciendo líneas de compromiso han simplificado un conjunto de aspectos muy concretos como la introducción de cláusulas sociales, la elaboración de códigos éticos y la publicación de memorias de sostenibilidad. De hecho, las cláusulas ya tienen una tradición más larga y los códigos éticos también tienen un recorrido desde la óptica de la ética aplicada, mientras que las memorias tienen un carácter más innovador, lo que ha hecho que algunos organismos públicos hayan querido ejercer un cierto liderazgo.

Antes de referirnos a estos posibles desarrollos metodológicos, aportaremos un marco de reflexión sobre el sentido de la RS en el sector público y algunos de sus aspectos más relevantes.

## 5. Retos de la administración pública

La Administración pública en general acusa una pérdida constante de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, hecho que se suele atribuir a la sensación de lentitud burocrática en la capacidad de adaptarse y dar respuesta a los nuevos retos, a la percepción de prácticas opacas de gestión y malas prácticas en la gestión de los intereses i obviamente, aunque puedan ser casos aislados, a los casos de corrupción pública.

Por ello, aumentar la transparencia en la gestión, fomentar la cultura de ética pública, gestionar los impactos sociales, ambientales y económicos que se produjeran, y transmitir a la ciudadanía el compromiso de la Administración con los valores éticos son algunos de los principales inductores del fomento del buen gobierno en el sector público.

Por otra parte, cabe decir que recientemente, como consecuencia de la crisis económica de los últimos tres años, se ha añadido la expresión de un malestar ciudadano que desea una profundización democrática y que, pese a ser de expresión vaga, arraiga con una percepción general sobre las incapacidades de la política. Sería un elemento añadido que presiona al sector público, tanto a la Administración como a la clase política, no solamente para encontrar mejores soluciones sino también para mejorar el diálogo con los grupos de interés.

Sin embargo, gestionar un proceso de cambio no es fácil siguiendo los parámetros clásicos. Incluso en el caso de que la clase política realmente quiera aproximar el comportamiento de sus altos cargos y de los trabajadores públicos a las exigencias de la ciudadanía para mejorar el nivel de confianza, a menudo el reto se demuestra superior a las propias posibilidades, como consecuencia que afecta a todas las instituciones y atendidas las dificultades inherentes a las normas de funcionamiento del sector público. Por ello, los intentos para desarrollar el buen gobierno y la ética pública se han limitado a menudo a un código para los altos cargos, un curso de formación para el funcionariado, o una noticia de prensa anunciando unas pautas socialmente responsables... pero en general no se conocen casos de desarrollo de sistemas de gestión ética y socialmente responsables.

¿Por qué, en cambio, está funcionando en el sector privado? Es fundamental observar que el gran *boom* de la Responsabilidad Social ha comenzado cuando las organizaciones no se han limitado a verle la conveniencia para abordar unos problemas sino que han comprendido que es una palanca muy potente para desarrollar las organizaciones en el marco de su propia estrategia.

Así, la RS del sector público toma más fuerza cuando se vincula a la ges-

ción del cambio, al abordaje de los retos de la transversalidad, al ahorro económico y de recursos, al diálogo con los grupos de interés y la creación de confianza, a la dirección de los equipos humanos, a la contratación de servicios, a la agencialización de la administración, al desarrollo de los valores internos ...

Hay muchas empresas que incorporan buenas prácticas concretas que se situarían en el campo de la RSE, pero la adopción de políticas consistentes y profundas de RSE se da en aquellas empresas más excelentes, más orientadas al cambio, con más voluntad de liderazgo, con una vocación de crecer haciendo las cosas bien. También en el sector público se observa una gran cantidad de buenas prácticas de responsabilidad social, pero son especialmente aquellas instituciones y empresas públicas que tienen una vocación más nítida de liderazgo y de excelencia, y cuya forma jurídica se lo facilita, las que han comenzado a plantearse modelos de gestión integrada de la responsabilidad social.

Si hace unos pocos años el concepto de responsabilidad social del sector público se hacía extraño y recibía respuestas de incompreensión, entendiendo que las instituciones públicas ya «eran del interés público», ahora se empieza a valorar que no hay bastante con hacer las cosas bien desde un punto de vista normativo y de calidad sino que las maneras como se procede tiene impactos económicos, sociales, ambientales, laborales y reputacionales que hay que gestionar porque también forman parte del interés público y de la responsabilidad que las instituciones han de asumir ante el conjunto de la sociedad.

## **6. Algunos aspectos de la RS de la Administración pública<sup>9</sup> (4)**

### *Mejora de la gobernanza*

Son muchos los estudios que avalan que hay una conexión causal entre la calidad institucional y el grado de desarrollo de los países. Años atrás las instituciones eran vistas con un carácter más instrumental, es decir un soporte organizativo por medio del cual se activaban unos recursos bajo unos criterios políticos. Hoy en día, la calidad de las políticas públicas y las garantías de su impacto ya no se pueden medir únicamente bajo una perspectiva tecnocrática por la acumulación de medios técnicos.

---

9. Material extraído de «Per un territori socialment responsable. Promovent la Responsabilitat Social dels Ajuntaments», con textos de Josep María Canyelles, editado por la Fundació Pro Penedès, 2009.



La mayor parte de los retos importantes que se nos plantean tiene una complejidad tal que solo pueden ser abordados con una visión relacional que tenga capacidad para generar análisis, conocimientos y respuestas compartidas. Es así que la administración relacional propone transformar la lógica de actuación buscando movilizar los recursos necesarios para la dirección y gestión de los asuntos públicos.

Hay que activar la creación de redes que incorporen la complejidad necesaria para abordar los nuevos retos, cosa que quiere decir una visión multilateral en la que los diversos actores tomen parte (los *partprenents* o *stakeholders*), ya sean públicos, privados o sociales, bajo un principio de corresponsabilidad que solo podrá funcionar y rendir resultados si se sabe crear una potente confianza y complicidad mútua.

Coincide que para poder abordar los retos que el sector público tiene ante la ciudadanía, ante sus recursos humanos, y ante todos aquellos actores con quienes ha de cooperar, es necesario desarrollar la capacidad de crear confianza. No hay bastante con encontrar objetivos o intereses comunes, sino que este nuevo modelo requiere diálogo, transparencia, autenticidad ... Requiere construir un nuevo perfil institucional en el que la responsabilidad sea un valor clave y donde esta responsabilidad se gestione activamente ante todos los grupos de interés que conforman la sociedad. En este contexto de tránsito desde el gobierno tradicional a un modelo basado en la gobernanza aparece la necesidad de gestionar la responsabilidad social de las administraciones públicas, como un reto central para mejorar la capacidad de crear valor social.

### *Buen gobierno*

El comportamiento de la Administración pública y de las personas que la forman ha de estar guiado por unos valores de carácter ético, a los que han de añadirse los valores propios de la sostenibilidad, la transparencia y la responsabilidad social. Sin embargo, el concepto de responsabilidad social va más allá de la identificación de unos valores, ya que pretende gestionar y dirigir la organización previendo, por una parte, que cumplir la ley no significa tan solo su acatamiento formal sino su aplicación de acuerdo con su espíritu y atendiendo a la finalidad que persigue; y por otra parte, que las decisiones que se toman tienen consecuencias e impactos que no quedan regulados por ninguna normativa legal pero que afectan a aspectos como los derechos humanos o la sostenibilidad.

Nos equivocáramos si pensásemos en una RS testimonial y al margen de la estrategia corporativa. Si en referencia al sector privado manifestamos que una empresa no puede ser socialmente responsable si ni invierte

en I + D porque no está garantizando la capacidad de crear riqueza y puestos de trabajo en el futuro, en el caso del sector público han de hacerse reflexiones equivalentes en referencia a su capacidad de crear valor público.

El Gobierno de la Generalitat creó el Grupo de Trabajo sobre Buen Gobierno y Transparencia Administrativa, el cual redactó un Informe con un conjunto de propuestas que han de orientar las actuaciones administrativas catalanas con el objetivo de asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos y la igualdad en el acceso a la información sobre la gestión de esas administraciones. En el mismo acuerdo se expresa:

«Una sociedad que quiere ser competitiva en la esfera internacional, ambiciosa en sus objetivos colectivos y eficiente en la utilización de sus recursos públicos ha de contar con un sistema político y administrativo gestionado por responsables electos y profesionales que respeten en todo momento los principios de integridad personal, de lealtad al interés público y de rendimiento transparente en su gestión».

#### *Eficacia de las políticas públicas*

La principal responsabilidad ante la sociedad viene dada por la capacidad de **producir resultados positivos e impactos sostenibles** en el ámbito de sus funciones y, por extensión, en todo lo que afecte a las condiciones económicas, sociales y ambientales de su municipio y área de influencia.

La mejora del rendimiento es un factor clave en todas las organizaciones, incluidas aquellas que por razón de su papel público no compiten en el mercado. Gestionar este factor es un eje de la responsabilidad de cada agencia pública ante sus partes interesadas y la comunidad en su conjunto.

La gestión de su responsabilidad social tendría que ser excelente en tanto que organismo del sector público y que, por tanto, ha de hacer prevalentes unos valores públicos. Además, aquellos organismos a los cuales es obligada la pertenencia o vinculación habrían de mostrar un avanzado sentido de la gestión de la RD, de la misma manera que sería exigible a todos los organismos que ejerciesen su presencia en el mercado en régimen de monopolio.

Así, en la gestión de la RSA, incluiremos las políticas y medidas tendientes a optimizar los resultados, tanto corporativamente como por áreas, y los instrumentos para medir i comunicar transparentemente ese rendimiento. De forma especialmente significativa, remarcaremos la capacidad de planificar, producir, medir y evaluar impactos, es decir, efectos de las acciones a medio y largo plazo, y su sostenibilidad.

### *Eficiencia de las políticas públicas*

La capacidad de llevar a término un buen gobierno con capacidad de generar impactos significativos, que sea eficiente y que atienda las inquietudes de la ciudadanía requiere una integralidad de sus políticas. El reto de la transversalidad o los problemas derivados de la departamentalidad no son desconocidos y una parte del descrédito que las instituciones públicas arrastran viene de la disgregación de su actividad. Si la descentralización, la desconcentración y la organización funcional por departamentos han de permitir una gestión más ajustada, cercana y especializada, un sentido de la responsabilidad ante la sociedad y los grupos de interés habría de velar por la sinergia (cooperación institucional e interdepartamental) y por una focalización en la dirección de los aspectos clave (*mainstreaming*).

### *Participación y transparencia*

El sentido, universalmente aceptado, de la expresión transparencia y buen gobierno, se refiere al conjunto de actividades tendentes a la rendición de cuentas, mediante la evaluación de las instituciones, tradiciones y procesos que determinan cómo se ejerce el poder, cómo utilizan los ciudadanos su voz participando en la adopción de las decisiones públicas y cómo esas decisiones se toman de acuerdo con el interés general.

Así, la «transparencia y buen gobierno» en una sociedad avanzada no ha de limitarse a la rendición de cuentas sino que establece cómo es ejercido el poder, cómo intervienen los ciudadanos en la adopción de decisiones y cómo esas decisiones se toman de acuerdo con el interés general.

El buen gobierno de una institución pública, y más una administración local vinculada directamente con la ciudadanía, requiere facilitar la participación de esta ya sea personalmente o sea colectivamente en la gobernanza del territorio de la institución.

Ante el retroceso de la participación ciudadana experimentado progresivamente en los últimos lustros, algunas instituciones públicas, y especialmente las de carácter local, han incorporado el uso de mecanismos para fomentar y canalizar la implicación de la ciudadanía, con un uso concebido sobre todo para

- gestionar el conocimiento (informar y captar opiniones) y
- gestionar el riesgo político (consensuar y legitimar)

En un intento para fomentar el diálogo y la transparencia, se han articulado gran cantidad de comisiones de **participación ciudadana** a nivel sectorial, u algunos ayuntamientos, además han sido pioneros en la intro-

ducción de técnicas específicas para valerse de modelos de mayor participación y compromiso ciudadano. Entre las experiencias para la profundización en nuevos modelos de control social de la acción pública, se han puesto en marcha presupuestos participativos, planificación local participativa, formulación participativa de políticas públicas, audiencias públicas, NIPs, etc.

A pesar de la buena voluntad de estas técnicas, en muchos casos se da un enfoque centrado básicamente en cumplir con un formulismo de información o en legitimar decisiones tomadas.

Un sentido profundo de la participación y una voluntad para incentivarla habrían de partir de una gestión del conocimiento que aportase datos significativos, a partir de una explotación de la información relevante y los mecanismos de transparencia oportunos. Ni la participación sin datos ni los datos sin transparencia pueden aportar un proceso de mejora desde la responsabilidad de las partes.

En general, la participación se lleva a cabo sobre proyectos de gran relevancia (por ejemplo, el Plan General, la Agenda 21, etc.), haciendo uso de mecanismos excepcionales de participación ciudadana (*Nuevas Técnicas de Participación Ciudadana*). O más habitualmente, sobre ciertas materias sensibles a partir de las **comisiones** municipales con participación de las entidades de la sociedad civil (medio ambiente, cultura, etc.).

La transparencia no es únicamente una voluntad de mostrar las informaciones de las que se dispone sin ocultación, sino que ha de vincularse a la **calidad de la información**, ya que se pretende facilitar una participación eficaz y mejorar las aptitudes democráticas. Se sabe que los datos informativos tienen un valor relativo si no se los otorga significado. Si bien los esfuerzos hacia una mayor **transparencia** han sido destacables, el camino que queda por recorrer es enorme.

### *Legitimidad*

Tal como se dice en el *Libro blanco de la función pública catalana*:

... la mejora de las administraciones requiere necesariamente arbitrar procesos que incrementen la legitimación de su actuación. Esta legitimación no se limita a la calidad de la regulación (...). En buena parte la legitimación se consigue gracias a la confianza que le atribuyen los ciudadanos y, sobre todo, a su capacidad de entender y resolver los problemas colectivos de la comunidad y de repensarse a sí misma para mejorar. Entramos por tanto en el terreno de los valores y de los principios y en la creación de marcos de confianza y de flujos de crea-

ción de valor entre gobierno, servidores públicos y ciudadanos en el ámbito de la Administración.

La vinculación entre la legitimidad y la responsabilidad social se ha tratado en todas las conversaciones y uno de los temas que se ha planteado es el de las multas de tráfico, es decir, sobre la posible percepción por una parte de la ciudadanía de las multas de tráfico como un instrumento recaudatorio. No es que este ejemplo haya de ser más significativo que otros pero nos ha permitido abordar el enfoque de la responsabilidad social no como una mera colección de prácticas laborales y ambientales o como una transparencia de ciertos indicadores, sino desde un punto de vista más orientado a la **creación de valor público**.

#### *Formalización de la gestión de la RSA*

Más allá de la sensibilidad y del voluntarismo, la RSA ha de formar parte integrante de la gestión de una organización. El *libro blanco de la función pública* propone la existencia de códigos éticos o de buena conducta, que define como

...una de las herramientas básicas y fundamentales para poner en marcha una infraestructura de la ética. Ha de guiar el comportamiento de cualquier servidor público en su actuación, ya sea en las relaciones externas (ciudadanos, organizaciones) como internas (con los otros servidores públicos, con la misma Administración). En este marco hay que considerar las transformaciones que plantean la revisión del papel tradicionalmente atribuido a las organizaciones públicas y a los gestores públicos de cara a nuevos conceptos basados en la interdependencia y la cooperación. El código debe definir claramente los principios en los que se tiene que basar ese comportamiento, pero no se trata de hacer una mera relación de valores, sino que éstos deben quedar protegidos y se deben definir los instrumentos que han de vigilar para que sean respetados, ha de proporcionar criterios de cómo actuar ante dilemas o conflictos éticos, ha de resolver dudas en una situación de conflicto.

Y más adelante, el mismo *Libro blanco* dice que:

«Como condición necesaria para dar por concluida la infraestructura de la gestión de la ética es conveniente disponer del conjunto de normas y standards que establecen los criterios que habrá que obser-

var en su comportamiento el personal al servicio de la Administración y, si procede, también las personas que ejecuten servicios de responsabilidad pública, y que les hace cumplir todo un sistema de investigación i procesamiento».

Finalmente, dentro del Buen Gobierno, también nos referimos a la adopción de **compromisos** que se vinculan con la RS o cualquier concepto afín, ya sea de carácter ético, buenas prácticas sectoriales, sostenibilidad, etc. Este compromiso puede ir desde de la mera adhesión a un manifiesto hasta la participación en alguna iniciativa, con una gran diversidad de tipos de implicación y participación real, ya sea formal, activa, promotora, etc... Algunos ejemplos de iniciativas externas relacionadas con la RS: Ressort, Red Compra Ética, Red Pueblos y Ciudades por la Sostenibilidad, Pacto Mundial de Naciones Unidas, Carta de Aalborg ...

#### *Diálogo con los grupos de interés*

Una característica fundamental de la gestión de la RS es la relevancia que otorga al diálogo con los grupos de interés. Constituye un aspecto central ya que la metodología presupone que no solo se han de hacer las cosas bien sin que se han de comunicar adecuadamente, para que puedan ser contrastadas y mejoradas y se pueda tender a satisfacer los respectivos intereses.

Para las empresas, teniendo en cuenta el carácter estratégico con el que observan este proceso, forma parte de una relación corporativa —del conjunto de la empresa— con aquellos grupos de interés que se consideren más estratégicos. En el caso de los ayuntamientos frecuentemente se parte de una visión departamental, y la selección de los grupos de interés cae siempre en una dinámica más operativa y más marcada por las necesidades del departamento en cuestión.

Dado que este es un aspecto esencial de la RSE, queremos hacer notar que las empresas que han desarrollado más el modelo no hacen un uso meramente legitimador o de gestión de riesgos, sino que supone todo un modelo de gestión del conocimiento orientado a la innovación y a la creación de valor conjunto.

El Libro Blanco de la función pública catalana dice que la viabilidad de la infraestructura ética se basa en la determinación del concepto de responsabilidad:

Ahora no se trata de responder ante los superiores electos sino también ante los ciudadanos, ya que no se trata de obedecer regla-

mentos sino de conseguir resultados a partir de unos recursos escasos. Pese a todo, el proceso de transformación no se ha completado y, a menudo, evidencia incoherencias con la persistencia de mecanismos de responsabilidad obsoletos como los controles de entrada. Tal como dice Moore, los funcionarios han de trabajar con «una política caduca, una legislación imposible de aplicar, unas instrucciones inadecuadas, unos procedimientos pesados que causan retrasos y frustraciones, una discrecionalidad excesiva y una falta de supervisión eficaz».

### *Economía*

Una de las dimensiones de la Responsabilidad Social hace referencia a los impactos económicos que se causan en el entorno y en los grupos de interés. Entre los diversos aspectos que se podrían incluir aquí estarían por ejemplo la compra local o los pagos a proveedores, pero también se podrían añadir datos sobre las consecuencias del tiempo **empleado en los trámites para la concesión de permisos** administrativos o las carencias en la entrega de la **información obligatoria a la Sindicatura de Cuentas** de Cataluña.

En el caso de las administraciones públicas europeas, la compra directa de productos y servicios supone un **18% del PIB**, y puede llegar a generar de forma indirecta el 40% de la riqueza total.

### *Ambiental*

Las materias vinculadas a la sostenibilidad del planeta, a los consumos energéticos, a las emisiones de CO<sub>2</sub>, etc., se han convertido en una preocupación ciudadana y de las organizaciones en general. Uno de los caminos que muchos ayuntamientos ya tienen recorrido hace referencia precisamente a experiencias llevadas a cabo en la mejora de los impactos ambientales. En este sentido, las **Agendas 21** han sido la herramienta de referencia y han supuesto un gran salto adelante en la conciencia y el compromiso de las organizaciones públicas y su capacidad para liderar esos aspectos en el territorio.

### *Laboral*

Enfrentarse a los aspectos laborales desde el punto de vista de la RSE supone hablar de derechos humanos, de no discriminación, de salud y seguridad, de integración, de igualdad retributiva, de conciliación de la vida laboral y familiar... Nadie habría de sorprenderse si afirmamos que el sector público está incluso por delante de las empresas en lo que se refiere al

incumplimiento<sup>10</sup> de una de las leyes menos respetadas del ordenamiento jurídico, que es la Lismi, la ley de integración de personas con disminuciones, que obliga a las administraciones públicas a la cuota reserva del 5% en la contratación de personal. Al mismo tiempo, la Administración también tiene graves incumplimientos en materia de seguridad. O incluso, por lo que se refiere a los derechos humanos, habríamos de tener en cuenta la conculcación de derechos fundamentales que se hace en países sin una regulación exigente para la producción de bienes que un ayuntamiento puede estar adquiriendo sin haber introducido ninguna cláusula para exigir ciertas garantías sociales.

Mejor paradas salen las políticas de igualdad y conciliación. De hecho estas políticas ya son una realidad desde hace tiempo, pero todavía son muchas las mejoras que se pueden introducir. En otros países existen rankings que miden y comunican públicamente cuáles son los mejores lugares para trabajar, no solamente en el sector privado —cosa que ya existe en nuestro país— sino también en el sector público.

Los sistemas previstos para seleccionar las personas que han de trabajar en la Administración pública tienen una importancia capital a la vez que son un elemento relevante de la RS. La transparencia, la difusión y la publicidad de los procesos selectivos constituye una buena práctica para conseguir una concurrencia efectiva y la

### *Valores*

Creación de valor público y gestión del cambio serían los dos grandes retos que, a nivel externo y a nivel interno, se pueden plantear, y en los cuales la gestión de la Responsabilidad Social puede aportar líneas de trabajo. Así, los enfoques de Excelencia y de Responsabilidad Social pueden combinarse para aportar un mayor valor.

Desde el punto de vista interno, se dan casos en los que hay algunas reticencias internas, de la propia cultura organizativa, de las actitudes de las personas, que dificultan el hacer cambios significativos. Las decisiones se pueden encontrar con obstáculos importantes. De manera que no es suficiente son decisiones políticas, sino que hay que entrar con habilidad en la gestión del cambio.

Por ello hay que hacer referencia a la formación del personal sobre políticas y procedimientos éticos, de buen gobierno y de RSE, de derechos

---

10. El 38% de las compañías privadas con más de 50 trabajadores cumple con la cuota legal de representación de la discapacidad en la plantilla, mientras que en el sector público el porcentaje disminuye hasta el 25% (estudio de MAPFRE, 2008).



humanos... con especial incidencia en las materias y procedimientos que pueden ser de referencia para cada departamento. En el caso de alguna tipología de personal, como la policía municipal u otro personal de seguridad, puede ser especialmente relevante el haber sido formado en las políticas o procedimientos de la organización en aspectos de derechos humanos y otros valores sociales.

Sin embargo hay que remarcar que la gestión del cambio o el fomento de valores internos no se podrán hacer únicamente a partir de la formación, sino que existen muchos otros vectores de mayor complejidad que intervienen, tales como la definición clara de los valores y estrategias, el liderazgo directivo, o el propio estilo directivo.

Las organizaciones fomentan valores, ya sea de manera deseada o involuntaria, y estereotipos. Por eso se habla de empresa ciudadana o de ciudadanía corporativa: las empresas y las organizaciones muestran unas actitudes, un comportamiento y unos valores por medio de sus relaciones con los grupos de interés y a través de sus operaciones.

Al mismo tiempo, desde una perspectiva más fuertemente vinculada a la política con mayúsculas, cada rincón de la administración pública debería ser un espacio de vivencia y proyección de los valores democráticos. Transcribimos en este sentido la apuesta por el cambio de paradigma que se plantea desde el *Informe de buen gobierno* donde se expresa que más que grandes cambios reglamentistas se requiere una actitud modélica por parte de la clase política:

El sistema político y sus instituciones son un reflejo de la sociedad. Una sociedad en cambio permanente, que reclama una Administración de calidad a la altura de sus necesidades, con capacidad de innovación, ágil y diligente en la respuesta. Este clamor, sin embargo, es más intenso cuando se fundamenta en la existencia de una cultura democrática, en la cual la ciudadanía ejerce las virtudes cívicas, participa de manera comprometida en los asuntos públicos, motivando y estimulando los cambios sociales e institucionales. En un esfuerzo tenaz para alcanzar mayores cotas de legitimidad democrática.

Sin embargo, se constata una sociedad notablemente volcada en la valoración del éxito medido en dinero, dispuesta a tolerar el hábito de la trampa y en la cual, además del impacto de cuarenta años de dictadura que dejaron como peor herencia el convencimiento de que las leyes no se tenían que acatar ni cumplir, se está produciendo también una pérdida de autoridad, y con ella, la merma de confianza en instituciones sociales tradicionales básicas (familia, escuela, iglesia católica, poder político, poder judicial...). En esta sociedad, la propuesta de articular pautas o criterios de

buen gobierno llega a ser, por una parte, especialmente pertinente, pero de otra, particularmente difícil.

Pertinente, porque dejarnos caer por la pendiente de los comportamientos egoístas y transgresores es el mejor augurio de vuelta a la ley de la selva en un mundo globalizado con grandes dificultades para articular mecanismos de gobernabilidad y valores de ciudadanía a escala global. La hegemonía actual se mantendrá si no se tiene la capacidad colectiva necesaria para construir otras.

Difícil, porque no se trata únicamente de formular propuestas legislativas, reglamentistas o éticas, sino de impulsar el convencimiento individual y colectivo de un cambio de paradigma en el que los dirigentes políticos y sociales han de llegar a ser modélicos.

Esta reflexión otorga a cada líder la responsabilidad de ser un modelo de valores sociales y democráticos al frente de las instituciones que dirige.

### *Territorios Socialmente Responsables*

El desarrollo económico y el progreso de un territorio, ya sea un municipio o un país, se fundamenta en un potencial más sólido cuando se fundamenta en la implicación de todas las partes, y sabe aglutinar las iniciativas públicas, privadas y sociales.

La excelencia se puede alcanzar cuando cada organización de la comunidad sabe gestionar su responsabilidad ante la sociedad y se pueden desarrollar alianzas estratégicas y sinergias en beneficio del territorio.

En último término, cuando la Responsabilidad Social articula los compromisos al servicio del territorio, abre las puertas a un nuevo contrato social basado en el fortalecimiento de la gobernanza y el desarrollo sostenible.

## **7. Inductores de la RSC de las Administraciones públicas**

Muchos y diversos han sido los caminos que están llevando a las APs a esta toma de posición i enfoque de gestión de las políticas públicas y la organización interna. A la RS se llega por muchas vías, ya sean los modelos de gestión interna, el contexto empresarial, los procesos de diálogo con las partes interesadas, el estilo político y de dirección... La presión de las partes tanto externas como internas es un elemento inductor como también lo es la lógica evolutiva de los propios modelos de gestión. Entre estas lógicas internas nos referimos a los modelos de gestión que se han ido incorporando tanto a nivel de sistemas de gestión integrada como especialmente en la mejora de la calidad y la búsqueda de la excelencia.

Hay que decir que modelos como el EFQM ya contemplan la RS de la organización de manera que actúa como un elemento motivador interno. Igualmente los compromisos adquiridos en los Planes Estratégicos, las Cartas del Ciudadano o las Agendas 21 han favorecido la incorporación de los conceptos de RSE. Finalmente, algunas prácticas concretas como las de conciliación de la vida laboral y familiar, por lo que afecta a los propios trabajadores, o las de participación ciudadana, por lo que afecta a los grupos sociales, también han propiciado una lógica que apunta hacia la RS<sup>11</sup>

Sin embargo, apuntamos que las causas más profundas y las que se vinculan con una orientación más estratégica de la RSA vendrían dadas por la necesidad de abordar nuevos retos complejos que presenta nuestra sociedad y la necesidad de abordar la gestión del cambio a nivel de la propia organización, siendo ambas necesidades fruto del nuevo contexto marcado por la Sociedad del Conocimiento.

## 8. Algunas líneas de desarrollo

Más arriba hemos indicado que las líneas más desarrolladas son las cláusulas sociales, los códigos éticos y las memorias. A continuación nos referimos a ellos.

### *Clausulas sociales*

En el caso de los procesos de contratación pública, podemos introducir cláusulas sociales, es decir, criterios que pueden hacer referencia a:

- Inclusividad laboral
- Calidad de condiciones laborales
- Sostenibilidad ambiental
- Solidaridad territorial
- Gestión ética de las entidades

Esta línea de acción tiene la ventaja de que siendo RSA, también ayuda a fomentar la RSE para los proveedores.

Pero para asegurarlo, habría que alertar del riesgo que la introducción de cláusulas se limite a un aspecto legalista, es decir, no debería suponer

---

11. Se puede encontrar un desarrollo de esta reflexión en «Per un territori socialment responsable. Promovent la Responsabilitat Social dels Ajuntaments», citado al final.

### **Beneficios que aportan las cláusulas sociales**

- Todas las partes salen ganando: empresas, ciudadanía, administraciones públicas, entidades sin ánimo de lucro y otros agentes sociales.
- Aportan más legitimidad para la administración pública que las introduce, ante la ciudadanía y los agentes sociales.
- Ayudan a fomentar la transversalidad, la cooperación, la transparencia y la corresponsabilidad entre todas las partes.
- Complementan las políticas públicas en todos los ámbitos y, de hecho, a menudo ayudan a multiplicar sus efectos.
- Generan tracción o efecto de arrastre en todo el territorio, pudiendo generar imitación en otras administraciones y agentes.
- Se trata de una herramienta de coste nulo o muy bajo.
- Mejoran la calidad de vida del territorio.
- Fomentan la competitividad territorial.

una mera técnica legal a incorporar en los pliegos sino que debería de comportar en paralelo un proceso de diálogo abierto con el conjunto de proveedores y específicamente con el concesionario o proveedor con tal de mejorar y profundizar en el sentido de la cláusula social.

Un ejemplo sería las cláusulas de carácter lingüístico, en las que los ayuntamientos ya tienen una cierta experiencia. En este caso, como en las otras cláusulas, convendría mejorar el diálogo para favorecer no solamente el cumplimiento sino que la propia empresa pueda llegar a ser más competitiva en otros sectores poniendo en valor el esfuerzo hecho para su cumplimiento.

¡Hay que hacer notar que la mayoría de las Administraciones Públicas todavía están tratando de llegar al 0,7% de aportación a la cooperación internacional sin darse cuenta de que con la compra responsable se puede tener un potencial de

cambio mucho mayor! A tener en cuenta: hay que mantener las aportaciones e incluso habrá que incrementarlas hasta el 1,1% dadas las enormes distancias entre el Norte y el Sur y la urgencia humanitaria. El problema es que la Administración se encuentra todavía más cómoda con una gestión de base presupuestaria (desatendiendo una evaluación profunda de los impactos reales) y con la gestión de las presiones de una y otra parte (intentando satisfacer a todos causando las mínimas desafecciones sin aportar compromisos consecuentes).

### *Códigos éticos*

Los códigos éticos (Termes, 2008) son una manera de fijar y gestionar los valores corporativos con una metodología muy congruente con la RSC ya que solo los relaciona con cada grupo de interés.

Actualmente ya no es extraño que algunos parlamentos y gobiernos dispongan de ellos, como son los casos del Código de buena conducta administrativa<sup>12</sup> del Parlamento Europeo; el Código de buen gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado<sup>13</sup> ; o la Guía para el gobierno responsable de los entes, sociedades y fundaciones del sector público de Euskadi. En Cataluña fue de interés mediático la elaboración en 2010 y posterior supresión de un polémico Código Ético de la policía.

Pero junto a la novedad que suponen los Códigos éticos, también hay que hacer referencia a la importancia de los códigos deontológicos vinculados a las profesiones que tienen que ver con el sector público. De gran interés es, en este sentido, el Código ético profesional de los secretario/as, interventore/as y tesorero/as de la Administración local<sup>14</sup>.

### *La elaboración de memorias de responsabilidad social*

El instrumento por excelencia de comunicación de la RSC es la memoria, también denominada informe de sostenibilidad. Sin ser el único mecanismo de comunicación, es sin duda el central en la medida en que describe de manera ordenada y sistemática el comportamiento corporativo y sus impactos, por medio de indicadores pautados en aspectos diversos.

La memoria es un documento público que se dirige a los grupos de interés de la empresa. Se trata de un informe periódico con la triple cuenta de resultados, en la cual la empresa describe sus actividades y resultados, y sus impactos, en los ámbitos económico, social y ambiental.

De la misma manera que cada año las empresas elaboran una memoria financiera, las memorias de triple cuenta hablan de los resultados no financieros. Por descontado, una memoria no debería utilizarse como canal publicitario, sino que ha de proporcionar una imagen equilibrada y razonable. Eso implica incluir tanto los aspectos positivos como los negativos de la

---

12. Resolución de 6 de septiembre de 2001 del Parlamento Europeo.

13. Orden del 3 de marzo de 2005 (BOE de 7 de marzo de 2005).

14. Y como referencia previa, la Declaración de Siena, aprobada por la Conferencia Mundial de la Asociación Internacional de Secretarios Generales, Jefes Ejecutivos Oficiales y Directores Locales, que tuvo lugar en Siena (Italia) en abril de 2002, y aprobada por el Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Cataluña en la Asamblea General de la Seu d'Urgell (Lleida) en octubre de 2002.

empresa, y aunque las empresas suelen tender a ocultar o disimular los datos negativos, cuando una memoria ofrece un análisis de los aspectos negativos, razona sus causas y plantea compromisos de mejora, se considera que la empresa obtiene el beneficio de la mayor confianza.

Elaborar y publicar una memoria de RSC permite:

- Mejorar las relaciones con los grupos de interés tanto externos como internos,
- Canalizar los procesos de diálogo a partir de datos reales,
- Reaccionar activamente a la presión de los mercados, que muestran un interés creciente no solo por el importe de los beneficios sino también por cómo se han obtenido,
- Diferenciarse de la competencia y marcar el paso con una visión de anticipación y futuro,
- Gestionar riesgos y rechazar posibles escándalos,
- Crear confianza y credibilidad, mejorando la reputación corporativa.

La tendencia es imparable porque responde a una realidad estructural. En pocos años el número de empresas cotizadas que elaboran un Informe de Sostenibilidad, es decir, una memoria separada para rendir cuentas de sus impactos económicos, ambientales y sociales y de sus relaciones con los grupos de interés, ha crecido de manera muy significativa.

Hoy en día son centenares en el mundo las empresas que publican memoria de sostenibilidad, incluso cada vez más PYMES quieren también comunicar sus acciones aunque lógicamente todavía las grandes empresas copan las primeras posiciones. Y estos últimos años más de un 5% de todas las memorias GRI eran de empresas catalanas, fruto de las diferentes iniciativas para fomentar la RS entre las PYMES.

La estructura no siempre responde al mismo orden, ya que lo que se considera importante es que haya indicadores fácilmente localizables. Sea cual sea la estructura, cada epígrafe tiene que incluir la descripción de los impactos y resultados de la empresa y el valor de los indicadores que sustentan sus afirmaciones.

La tendencia hace que los indicadores se estandaricen por la necesidad de establecer cierta uniformidad que permita comparar diferentes empresas e incrementar la transparencia corporativa. La guía más utilizada actualmente en todo el mundo es la Global Reporting Initiative (GRI), que se basa en la clásica triple cuenta de resultados.

Como marco de referencia para la elaboración de memorias de Res-

ponsabilidad Social Corporativa hay que remitirse a los estándares creados por Global Reporting Initiative (GRI), una organización sin ánimo de lucro que desarrolla las directrices para la presentación de informes sobre el cumplimiento económico, ambiental y social («rendimiento de la sostenibilidad»).

En tanto que son el marco de información de la sostenibilidad más utilizado en el mundo, las Directrices para las Memorias de Sostenibilidad del GRI (Sustainability Reporting Guidelines) están siendo utilizadas por organizaciones de todas las dimensiones y tipos, en todos los sectores y regiones. Las Directrices se desarrollan a través de un proceso consultivo único de múltiples partes interesadas con la participación de representantes de las organizaciones informantes y de usuarios de informes de todo el mundo. Publicadas por primera vez en el año 2000 y después revisadas en 2002, las directrices están ahora en su tercera generación, conocida como la Guía GRI G3, que se hicieron públicas en octubre de 2006.

El año 2005 el GRI publicó un Suplemento sectorial para las Agencias públicas, en versión piloto 1.0, para complementar las Directrices generales para la elaboración de memorias de sostenibilidad. El Suplemento pretendía dar pautas para la presentación de informes sobre aspectos clave del cumplimiento de sostenibilidad que fuesen relevantes para los organismos gubernamentales. El Suplemento se desarrolló de acuerdo con las directrices de 2002, a las que complementaba, y se diseñó para que fuese utilizado por los organismos públicos de cualesquiera niveles de gobierno, dando respuesta a sus especificidades, incluidos ministerios, agencias federales, órganos regionales de gobierno, agencias estatales, ayuntamientos, departamentos, etc.

Los temas generales para el sector identificados en el Suplemento son: políticas públicas y medidas de aplicación, los gastos, la compra y la eficiencia administrativa. Los nuevos indicadores sectoriales se desarrollaron para cubrir la información del rendimiento en esos aspectos. El Suplemento identificó tres tipos diferentes de información que pueden incluir los informes de los organismos públicos:

1. Cumplimiento de la organización,
2. Las políticas públicas y medidas de aplicación, y
3. Contexto a situación del medio ambiente.

#### *Revisando las primeras memorias*

Desde su lanzamiento, los organismos públicos de diferentes lugares de todo el mundo lo han utilizado, y GRI ha hecho recientemente una revi-

sión<sup>15</sup> de cómo se está aplicando. Los resultados de la investigación ponen de manifiesto que, si bien ha habido un aumento general del número de informes de sostenibilidad publicados, todavía hay un número reducido en comparación con el sector empresarial.

Las cifras hablan por sí solas (GRI, 2010) ya que solamente se han publicado sesenta y nueve informes GRI desde 2001 correspondientes a 57 organismos públicos diferentes, incluyendo los de empresas de titularidad pública. Tomando como ejemplo las memorias correspondientes al año 2009, el número de informes GRI publicados por organismos públicos representa el 1,7% del total de informes relacionados al GRI.

Este es un proceso que se inicia en el año 2004 de manera creciente, hasta los 21 del año 2009 que suponen uno menos que en el ejercicio anterior, posiblemente como consecuencia de la situación excepcional creada por la crisis económica. Hay que decir que prácticamente la mitad corresponden a Europa (25) y dos cuartas partes corresponden respectivamente a Oceanía (14) y a Asia (12), mientras que América del Norte (4) y Latinoamérica (2) representan un porcentaje bajo.

A partir de una muestra se concluyó que la información era predominantemente narrativa o descriptiva, con pocos datos cuantitativos de rendimiento, cosa que dificulta comparar el rendimiento a lo largo del tiempo y entre organismos públicos. Además, mientras que se considera que la participación de los grupos de interés es un tema clave en el sector público, los informantes proporcionaban una exposición narrativa sobre la participación de los grupos de interés en general, pero sin proporcionar información de detalle.

### *La RSA en Cataluña*

En Cataluña se han puesto en marcha diversas iniciativas públicas de fomento de la RS, todas ellas dirigidas preferentemente a PYMES, y ninguna de las cuales había focalizado el sector público como objeto de las implantaciones. Se observa un cambio a partir del año 2009, con el Plan RSGencat, que es el marco de trabajo en RS de la Generalidad de Cataluña (RS Gencat, 2009) y que ha supuesto una iniciativa pionera en las administraciones públicas por su alcance y carácter transversal pero también por el hecho de incorporar la gestión de la propia responsabilidad social del sector público.

---

15. GRI Reporting in Government Agencies. Global Reporting Initiative. 2010. ISBN number: 978-90-8866-033-7. En este documento se citan tres publicaciones de interés sectorial: Sustainability reporting by Australian public sector organizations: What and how they report?, 2008; Sustainability reporting by Australian public sector organizations: What they report?, 2007; Sustainability reporting by public agencies: International uptake, forms and practice (CPASR), 2005.



El plan dispone de cuatro ejes para divulgar los valores de la RS en el conjunto de la sociedad, para incrementar el número de empresas comprometidas, para impulsar las finanzas socialmente responsables, y un cuarto eje que hace referencia a las medidas en materia de RSE que la Generalitat aplicará para promover el comportamiento socialmente responsable dentro de los mismos departamentos de la Generalitat y sus empresas públicas, como un ejercicio de transparencia y mejora de la gestión.

En ese sentido, el Plan asume que la Administración pública tiene la responsabilidad de promover actuaciones ejemplificadoras hacia el mundo privado y la ciudadanía. Entre las medidas incluidas las hay internas en el ámbito de los recursos humanos (fomento de medidas de conciliación y flexibilidad horaria, participación del personal, igualdad de oportunidades, etc.), o las prácticas ambientales (formación y sensibilización, diagnosis ambientales, mejora en la gestión de residuos, reutilización de materiales, entre otras). Y también encontramos otras dirigidas hacia el entorno, en el ámbito de las compras o la información proporcionada por la Administración.

Las líneas en que se concreta este eje son las cuatro siguientes:

- Línea 4.1. Potenciar en la Administración políticas de recursos humanos socialmente responsables
- Línea 4.2. Promover en la Administración actuaciones de buenas prácticas ambientales y energéticas
- Línea 4.3. Impulsar planes y acciones de RS en la Administración y en las empresas públicas
- Línea 4.4. Promover la transparencia informativa y la participación pública

El hecho de que la RSA se incorpore en el año 2009 por primera vez a una iniciativa genérica sobre RSC no niega que previamente se hubiesen puesto en marcha muchas medidas que se situarían dentro de su ámbito conceptual. De hecho, la Generalitat fue pionera en los años 90 en medidas como la introducción de cláusulas sociales, o más recientemente con buenas prácticas de conciliación y otras. En compra social, cabe destacar las reservas estipuladas en la ley de medidas fiscales:

(...) Los departamentos, los organismos autónomos y las empresas públicas de la Generalitat deberán reservar determinados contratos administrativos de obras, suministros o servicios a centros de inserción laboral de disminuidos, empresas de inserción laboral reguladas por la Ley 27/2002, de 20 de diciembre, sobre medidas legislativas para re-

gular las empresas de inserción sociolaboral, o a entidades sin ánimo de lucro que tengan como finalidad la integración laboral o social de personas con riesgo de exclusión social.

Y en nuestro país tenemos algunas experiencias pioneras en el caso de empresas públicas como Transports Metropolitans de Barcelona o el Port de Barcelona. Posteriormente se añadió un Departament de la Generalitat de Catalunya, en concreto al de Interior i Relacions Públiques.

## **9. Conclusiones**

El desarrollo de la Responsabilidad Social por parte de ciertas empresas está suponiendo una presión hacia el resto de su mismo sector pero también hacia el mismo sector público.

Así, las políticas de promoción de la RSE pueden perder legitimidad si no se hacen desde la ejemplaridad, o como mínimo, desde el inicio de procesos de gestión de la propia responsabilidad social

Las organizaciones que tienen que ir integrando la RSC se han visto motivadas por diferentes inductores, uno de los cuales ha sido la presión por parte de los grupos de interés. Pero, sobre todo, ha sido la evolución en los propios modelos de gestión. En el caso de la AP, la aplicación de algunos modelos de excelencia como son el EFQM o los compromisos adquiridos con motivo de los Planes Estratégicos, las Cartas del Ciudadano o las Agendas 21, han favorecido la incorporación de los conceptos de RSE. Finalmente, algunas prácticas concretas como las de la conciliación de la vida laboral y familiar, en lo que se refiere a los propios trabajadores, o las de participación ciudadana, en lo que se refiere a los grupos sociales, también han propiciado una lógica que apunta hacia la RSC.

Pero la RSC en las AP se queda en un estadio muy técnico y operativo, sin vinculación al modelo organizativo o al posicionamiento corporativo si no se vincula a retos más estratégicos como la necesidad de abordar nuevos retos complejos que presenta nuestra sociedad y la necesidad de abordar la gestión del cambio a nivel de la propia organización.

Por eso, hay que tener ciertas precauciones al respecto de modelos basados fundamentalmente en la introducción de cláusulas sociales, códigos éticos y memorias de sostenibilidad si no se puede garantizar que estas iniciativas tienen la calidad y profundidad que las sitúe ciertamente en el campo de la gestión de la RSC y no en meras herramientas formales o comunicativas.

Las cláusulas sociales deberían comportar un proceso de diálogo abier-

to con el conjunto de proveedores y específicamente con el concesionario o proveedor con tal de mejorar y profundizar en el sentido de la cláusula social.

Los códigos éticos deberían ser una documentación de una voluntad profunda de gestionar los valores de la organización.

Las memorias de RSC deberían ser el instrumento por excelencia de comunicación del rendimiento y compromiso real de la organización en las diversas materias que recoge la RSC.

Y estas tres herramientas deberían verse fundamentadas con compromisos y acciones que desarrollen la RSC más propia de las APs, las que pretenden abordar plenamente la gestión de la legitimidad pública, el buen gobierno, la transparencia, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas o el diálogo con los grupos de interés..

## Referencias bibliográficas

- AGULLÓ, X. (2008) «Compres Responsables». Consorci per l'Ocupació i la Promoció econòmica del Vallès Occidental.
- BRUGUÉ, JOAQUIM (2005). «Ètica i valors per a millorar i transformar l'Administració pública». Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, març.
- CANYELLES, JOSEP MARIA (2009). «Per un territori socialment responsable. Promovent la Responsabilitat Social dels Ajuntaments». Fundació Pro Penedès. Vilafranca del Penedès.
- CANYELLES, JOSEP MARIA (2008). «Territoris Socialment Responsables. Una oportunitat per a la millora del territori». Consorci per l'Ocupació i la Promoció econòmica del Vallès Occidental.
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS (2001). «Ètica pública en el nivell local. Paquet d'iniciatives model». Document núm. 22, juny.
- GRI Reporting in Government Agencies. 2010. Global Reporting Initiatives.
- OCDE. (1988) «L'ètica en el servei públic». Diputació de Barcelona i Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
- OCDE (2000). «Augmentar la confiança del públic: Mesures d'ètica en els països de l'OCDE». Nota pública núm. 7, setembre.
- RSGENCAT (2009). Generalitat de Catalunya
- TERMES, FERRAN (2005). «El codi d'ètica. Normes bàsiques per al seu disseny a l'Administració pública». Gestió 2000 y ACCID. Barcelona.