

Visiones sobre el abordaje del paradigma de la responsabilidad social y la sustentabilidad en la gestión pública: análisis sobre los gobiernos locales.

Fabián Gustavo Tisocco

Resumen

El avance de la temática de la responsabilidad social y la sustentabilidad ha sido sin dudas significativo en las últimas décadas; desde sus primeras expresiones a la actualidad pueden encontrarse cuantiosas y variadas evidencias de ello. Su aplicación a los distintos ámbitos organizacionales ha sido, sin embargo dispar en cuanto a su avance, riqueza y profundidad de las estrategias, programas y acciones desarrolladas.

El presente trabajo pretende indagar en el abordaje que el ámbito público-gubernamental, y específicamente el de los municipios, ha hecho de este paradigma y de sus conceptos y herramientas, a través de la visión de especialistas que estudian y trabajan en la materia. Se muestra así la sistematización de encuestas y entrevistas realizadas a más de veinte expertos, en el marco de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Además de ello se presentan algunas líneas introductorias que forman parte del marco teórico conceptual de este proyecto y que dan sustento a las hipótesis y al trabajo de campo realizado.

Los resultados presentados, plantean diversos desafíos a nivel de gestión pública para avanzar en aspectos más concretos de implementación y a su vez, permiten inferir un ámbito propicio de grandes posibilidades de crecimiento en el ámbito de los gobiernos locales, para los conceptos desarrollados bajo este paradigma.

Palabras clave

Responsabilidad social. Sustentabilidad. Responsabilidad Social Gubernamental. Gestión Pública. Gobiernos locales / Municipios.

Introducción

El sostenido crecimiento de la temática de la responsabilidad social y de la sustentabilidad (RSyS), dejan cada vez menos dudas que estamos en presencia de un paradigma que se afianza como un modelo de conocimiento aceptado no sólo en el ámbito empresarial y organizacional, sino también en el académico y científico, entre otros.

En el terreno empresarial se vienen planteando y replanteando de manera vertiginosa, instrumentos, estándares y modelos que permiten darle forma a las prácticas, acciones y programas desarrollados en la materia, favoreciendo así el debate, difusión y enriquecimiento de la temática, en sus aspectos teóricos y en su praxis cotidiana.

La asociación y aplicación de los conceptos del paradigma al ámbito de otras organizaciones, fuera de lo empresarial, como el caso de las universidades, las cooperativas y organizaciones del tercer sector en general, se fue desarrollando en un proceso ulterior, de forma paulatina y con disparidad en el impulso alcanzado. Según algunos expertos, en lo específico de los organismos públicos, los conceptos y herramientas propios de la materia, parecen tener ciertas dificultades para ser comprendidos e incorporados como parte de la gestión, y específicamente como parte integrante de las políticas públicas y la planificación institucional, fundamentalmente cuando nos referimos a las esferas gubernamentales.

Las características propias de la gestión pública crea condiciones que en algunos casos pueden constituirse en barreras o limitaciones para instaurar y desarrollar el abanico de prácticas y herramientas de trabajo, desde la visión actual que plantea la RSyS. A su vez, en el caso de los gobiernos locales, se observan otras características asociadas a la cercanía y contacto con los grupos de interés con los que se relaciona, a la experiencia de trabajo mancomunado con otras organizaciones y a los vínculos de confianza que consecuentemente se crean, los que, a priori, podrían inferir alguna condición más favorable para la recepción de estas conceptualizaciones.

Responsabilidad social gubernamental

Considerada en su aplicación a estos ámbitos como Responsabilidad Social Pública (RSP) o Responsabilidad Social Gubernamental (RSG) más específicamente, podemos incluir en ella aspectos que hacen a la naturaleza de las funciones básicas del Estado en su esfera local, a partir de los programas y acciones que desarrollan en materia de salud, deportes, desarrollo humano, cultura, obras públicas, entre otras; además de la multiplicidad de grupos de interés con los que están relacionados y el trabajo con organizaciones del medio y otros estamentos del Estado. Pero entendemos que no sólo estas acciones propias de su naturaleza, son las que deben incluirse bajo el concepto de RSG; pues muchas de ellas son la expresión de una exigencia legal o normativa. Tampoco debería supeditarse ésta sólo al rol de promoción que en los primeros años, ha sido el factor distintivo en el ámbito público.

Conceptualmente y considerando la definición de responsabilidad social propuesta por la ISO 26000 (2010), vemos que la misma contiene aspectos muy amplios como la ética, la transparencia, el desarrollo sostenible, las expectativas de los grupos de interés, el cumplimiento de la ley, la salud, el bienestar de la sociedad, el reconocimiento de la normativa internacional, entre otros. Estos aspectos que en el marco de la norma ofician además como principios rectores, tienen una correlación importante con las funciones y roles desarrollados por el Municipio, y conforman el sustento teórico-práctico a partir del cual se puede comenzar a trabajar en el desarrollo de la RSG.

En relación al rol que le compete al Estado, vale decir que el mismo ha sido discutido en las últimas décadas y muchos de los aspectos centrales de los modelos y visiones sobre las funciones a nivel local (Iturburu, 2007), incorporan algunas concepciones relacionadas a la RSyS, incluyendo otras materias que van más allá de los deberes o competencias tradicionales. En esta línea diversos autores coinciden en incluir un amplio espectro de componentes que revisten una complejidad mayor en la tarea de gestionar lo público (Iturburu, 2000) (Erbiti, 2001) (Toro, 2008) (Loza Adai, 2010) (Kliksberg, 2013). Entre ellos se mencionan: la preocupación por los derechos humanos; el desarrollo del capital social de la comunidad; las política de incidencia

medioambiental, que pueden abarcar desde programas de tratamiento de residuos, hasta la preservación y cuidado de espacios verdes; la puesta en valor del territorio y la gestión de su imagen; las condiciones de gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas; los espacios e instrumentos de participación ciudadana; el apoyo a la formación de recursos humanos y a la retención de jóvenes en la comunidad; el aliento a las inversiones y al emprendedorismo; el fomento de la economía social; la creación de redes municipales; y la articulación interregional e internacional, entre otros.

En esta línea cabe recordar el cuestionamiento que planteaba en sus presentaciones el reconocido filósofo colombiano Bernardo Toro, en relación a si la responsabilidad social debía ser un problema de la sociedad civil o un problema del Estado. Es decir si son estas cuestiones parte de “lo público”, si se relacionan con las funciones que el Estado debe llevar adelante; si son éstas las que la sociedad en su conjunto espera recibir.

Desde la visión planteada en el presente, y a partir de las hipótesis de trabajo que dieron sustento a la investigación de referencia, entendemos que el mismo es un actor de peso estratégico en el desarrollo y crecimiento de la temática; y por su naturaleza y características, posee potencialidades diferenciadoras para generar transformaciones sustentables en los territorios y comunidades. Si observamos el modelo de articulación entre sectores de la sociedad, que plantea justamente el autor, vemos que solamente a partir de la integración y coordinación de los esfuerzos, necesidades y potencialidades del Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, es posible alcanzar gobernabilidad (Toro, 2008), es decir interacción y coordinación de los actores sociales; aspecto que consideramos primordial en la construcción de la sustentabilidad.

Por otra parte, y en orden a la evolución del concepto de RSG, cabe destacar que las primeras acciones observadas posicionaban al Estado en una función, que se apoyaba solamente en propiciar espacios para la difusión e impulso de la responsabilidad social en el ámbito empresarial, dejando de lado la aplicación de los conceptos a su propia gestión y a su realidad organizacional.

Actualmente se advierte cierto avance en este sentido, a partir del desarrollo de iniciativas que superan el rol de difusor y promotor de acciones empresariales. Algunas de ellas dan cuenta de un nuevo nivel de acción y compromiso, que implica involucrarse en proyectos bajo un rol más activo y que consecuentemente, permitirían hablar de cierto grado de avance en materia de responsabilidad social gubernamental. Pero claramente estas experiencias no pueden considerarse como parte de un proceso masivo, sino más bien como iniciativas aisladas. En esta línea se advierte como necesario profundizar el avance hacia acciones que impliquen una aplicación más integral de los conceptos del paradigma en el interior del Estado, además de la profesionalización de los proyectos y actores implicados. Esto representaría una mejora de la calidad de los servicios y la calidad de vida de los ciudadanos y sus comunidades (Yera y Pin, 2010).

Por último y en orden a la visión desde los grupos de interés, la Responsabilidad Social Gubernamental parece cobrar mayor importancia ante una realidad social que cuestiona el accionar de la gestión pública y específicamente la de los gobiernos, inclusive bajo modelos democráticos relativamente estables, como los que se viven en América Latina. Es así que se cuestionan masivamente hechos de corrupción, falta de ética y transparencia, acciones contrarias a los intereses de la comunidad, falta de liderazgos y de visión de los gobernantes sobre los desafíos del futuro; condiciones que crean desconfianza, insatisfacción, percepción de falta de representatividad y dificultades para concretar espacios de participación (Flórez, 2016). Esto podría crear un escenario de demanda insatisfecha de responsabilidad social en el ámbito gubernamental (Loza Adauí, 2010); o siguiendo las palabras de Kliksberg (2011), podría englobarse en lo que ha denominado como “la sed de ética” de América Latina; en referencia a los reclamos de comportamientos éticos de los gobernantes, líderes y dirigentes en temas cruciales como el diseño de políticas públicas y la asignación de recursos.

La visión de los especialistas. Aspectos metodológicos y resultados

Como se manifestó, se presentan aquí parte de los resultados de un trabajo de campo desarrollado en el marco de una investigación formal de la Universidad Nacional de Entre Ríos, en Argentina, a través del cual se consultó a más de veinte especialistas en la materia. Entre los mismos se encuentran docentes universitarios, responsables de centros de investigación, representantes de instituciones internacionales, miembros de organismos normativos y de estandarización, autores de libros en la materia, y funcionarios públicos a cargo de áreas de responsabilidad social, sustentabilidad o sectores afines.

Metodológicamente se trabajó bajo la modalidad de referencia triangular para la identificación de los expertos y la verificación de la información relevada (Estévez, 2012). Las opiniones fueron tomadas mediante cuestionarios abiertos y entrevistas, en un período que se extendió aproximadamente durante doce meses, desde inicio del año 2016 a los primeros meses del 2017. En todos los casos el formulario con la guía de preguntas se remitió de manera anticipada, por correo electrónico y en el 75% de los encuestados se concretó luego la entrevista, en forma personal, vía telefónica o en comunicación por Skype. Al respecto vale indicar que a partir de la riqueza de las expresiones y opiniones recogidas en dicho trabajo, el proceso de indagación y contacto con especialistas, se encuentra abierto al momento de la elaboración del presente; por lo que se estima que los resultados aquí presentados pueden continuar profundizándose y enriqueciéndose en el futuro.

El eje central indagado en todos los casos, fue el abordaje y recepción que el ámbito público, y específicamente el de los gobiernos locales, ha hecho de los conceptos del paradigma de la RSyS en su gestión y en sus prácticas cotidianas.

A continuación se presentan las opiniones sistematizadas, ubicándolas en orden de mayor consenso entre los entrevistados, y englobadas en afirmaciones que permiten concentrar ideas y pensamientos comunes:

- En primer término, existe un acuerdo en considerar que el nivel de abordaje y recepción de las conceptualizaciones de la RSyS en los gobiernos locales y en el ámbito público en general, es bajo e incipiente.
- A pesar de ello, se reconoce la existencia de algunas iniciativas que dan cuenta del involucramiento de la gestión gubernamental en acciones que van más allá de la concepción tradicional de la gestión en dicho ámbito. Dentro de estas experiencias, se identifican programas, acciones y prácticas que se incluyen dentro de los conceptos de RSyS, como ser el cuidado del medio ambiente, el tratamiento de los residuos, la preocupación por la mejora en la calidad de los servicios, el buen trato vecinal, la igualdad de género, la equidad en las remuneraciones, la transparencia de la gestión, la rendición de cuentas a los grupos de interés y la admisión, inducción y desarrollo de carrera de los agentes.
- Estas iniciativas son aún aisladas y de limitada difusión. Esto podría ser consecuencia de la baja importancia que se le atribuye desde la gestión y paralelamente del propio desinterés por informar, además de las dificultades para identificar espacios y medios a través de los cuales realizar la comunicación a los grupos de interés.
- Las experiencias desarrolladas, en general, no están incorporadas a la planificación estratégica de la institución y suelen iniciarse y desarrollarse a partir de fuentes de financiamiento de orden superior (nacionales o internacionales), que las afectan de manera directa al momento de su interrupción. En este sentido los especialistas consultados acuerdan en la necesidad de la jerarquización de las mismas a través de su incorporación a los niveles más altos de planificación, asignación de recursos presupuestarios y control de gestión, además del apoyo y formalización de las mismas, por medio de herramientas de gestión, como el presupuesto, los sistemas de información, los tableros de comando y las auditorías.
- En materia de organización interna, se destacan algunas experiencias de creación de áreas o cargos específicos de Responsabilidad Social y/o sustentabilidad, dentro de las estructuras gubernamentales. Esto se evidencia tanto a nivel nacional, como a nivel provincial, no así en el ámbito local. Concretamente en Argentina son ejemplos de ello la Subsecretaría de Responsabilidad Social, dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; los gobiernos de las provincias de Córdoba, La Rioja, Salta, Buenos Aires,

Mendoza y Entre Ríos, entre otros, además del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que han creado direcciones, subsecretarías e institutos, posibilitando que existan los espacios adecuados para el desarrollo y crecimiento de los programas y acciones.

- En otro orden, se advierte un importante consenso en relación a la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad, por los impactos económicos, sociales, ambientales y culturales que se generan en las comunidades como consecuencia de las acciones de los mismos. Esta responsabilidad que debe ser compartida entre el Estado, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, la iglesia, los sindicatos y demás actores, demanda al primero un rol activo, no sólo de promoción, sino de organización, cooperación y reglamentación.
- La integración de actores y el trabajo articulado se considera también, un atributo clave para el fortalecimiento y enriquecimiento de las estrategias de RSyS desarrolladas, y para una mayor expansión de sus impactos positivos. En línea con lo mencionado, aquí también el rol del Estado es considerado esencial por parte de los consultados, pues es quien tiene mayores potencialidades para propiciar la articulación, con una visión amplia e integradora en los enfoques. Su poder de convocatoria puede ser estratégico en el desarrollo de acciones conjuntas; fundamentalmente en la búsqueda de reducir los impactos negativos. Algunos de los especialistas acuerdan también en que el Estado tiene el desafío de encontrar esos espacios de articulación y dialogo.
- En la misma línea de la integración, pero hacia el interior de los municipios, se destaca como un condición necesaria, la participación de los agentes del sector público para definir las acciones a desarrollar, e incluso para identificar los indicadores y mecanismos de monitoreo de las mismas. Esta integración e involucramiento permitiría que los agentes asuman un rol potenciador de las iniciativas y se involucren compartiendo los valores y principios.
- Como parte de los resultados surge también un consenso en reconocer el avance de la temática en el ámbito empresarial, y específicamente una valoración de las iniciativas y experiencias en dicho sector, fundamentalmente en materia de dialogo con los grupos de interés y en la articulación con diversos eslabones de la cadena de valor.

- De la misma manera, pero dentro del ámbito público, se considera a las universidades como las instituciones más avanzadas, a partir de una variedad de iniciativas que buscan instalar la temática, promover acciones e indagar sus propias prácticas.
- En esta línea existe un muy bajo nivel de conocimiento por parte de los expertos consultados, de la experiencia de las redes de ciudades sustentables que tienen presencia en diversos países latinoamericanos. Esto podría estar originado en el bajo nivel de articulación e integración de las mismas con otros actores sociales.
- En materia normativa, se aprecia cierto avance, aunque también incipiente, en el desarrollo de leyes de promoción de la RSyS, con una orientación que va más allá del ámbito privado. En Argentina son diversas las provincias que han presentado proyectos de ley, aunque en un número limitado de casos éstas han llegado a ser reglamentadas. Un aspecto observado por algunos de los especialistas, es que en ciertos casos se profundiza la visión del Estado como promotor, avanzando muy lentamente en aspectos que contribuyan al desarrollo de políticas públicas en la materia.
- Finalmente existe un amplio consenso dentro de los consultados, sobre la importancia y la necesidad de medir y comunicar lo que se hace en materia de RSyS. A pesar de ello, no se evidencia aún precisión sobre los modelos más convenientes para que los municipios realicen esta tarea.

A manera de conclusión

Dentro de un marco de crecimiento y desarrollo sostenido de la temática de la responsabilidad social, surge con claridad en la opinión de los especialistas, que su aplicación al ámbito de las organizaciones públicas ha tenido un desarrollo tardío, encontrándose aún en una etapa inaugural.

Salvo por el reconocido trabajo que llevan a cabo las universidades públicas, que han sido pioneras en el desarrollo de iniciativas, los órganos gubernamentales dentro de los que ubicamos a los municipios o gobiernos locales, han realizado un abordaje parcial y limitado de las conceptualizaciones del paradigma. Para los especialistas consultados ha habido una reacción tardía en la incorporación de estos conceptos a su gestión.

Paralelamente, son diversas y revisten particularidades interesantes, las iniciativas que han puesto en marcha algunos gobiernos locales en Argentina y otros países latinoamericanos. La mayoría de ellas se caracterizan por estar condicionadas a programas y financiamientos externos, implementarse de manera aislada de otros proyectos o programas, no tener una integración con la gestión institucional en sus diferentes niveles decisionales y no ser monitoreadas ni comunicadas de manera sistematizada.

Por otro lado, y a pesar de reconocerse la creación de ciertas estructuras gubernamentales y de normativa específica, que permite darle un marco en el que sustentar dichas acciones, se percibe aún un rol poco activo del Estado en la temática. En este marco sigue prevaleciendo su función de promotor hacia los demás actores sociales, sin gestar cambios concretos y de largo plazo hacia el interior de sus estructuras y procesos. Los especialistas acuerdan en que recién se está comenzado a salir de un modelo que mostró al Estado como promotor de acciones de responsabilidad social en el ámbito privado o empresarial, casi exclusivamente.

En otro orden, se destaca el consenso de los expertos consultados, en relación al valor atribuido a la medición de lo que hace el Estado en materia de responsabilidad social y sustentabilidad; bajo el convencimiento de que aquello que no se conoce, no se

sistematiza y no se mide, no será susceptible de control y de mejora. A la medición podría agregársele también la comunicación de estas experiencias, como parte de la transparencia y rendición de cuentas. A partir de lo manifestado por los especialistas, entendemos que en el proceso de construcción de la responsabilidad social gubernamental, este deberá ser uno de los aspectos que demande atención y avances concretos en el futuro, para poder potenciar las iniciativas actuales.

Por otra parte, se acuerda en resaltar el rol de corresponsabilidad del Estado, junto a los demás actores sociales, y por ello se considera fundamental que asuma un rol mucho más activo, no sólo de promoción, sino de organización, cooperación y reglamentación. Creemos que este es otro de los desafíos que se plantea para los gobiernos locales en materia de RSyS.

Por último, en esta misma línea, se reconocen algunas potencialidades que permiten pensar en un panorama de gran crecimiento y desarrollo de las iniciativas actuales; no sólo por la diversidad de materias que pueden generarse en el espacio público, sino por la potencialidad de sus impactos y la riqueza que estos pueden generar hacia las comunidades y territorios en los que se insertan.

Fuentes consultadas:

- Erbiti, C. (2001) “Fortalecimiento de la gestión municipal como oportunidad para el desarrollo local sustentable: el caso de Tandil”. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires.
- Estevez, A. (2012) “Lógica y Metodología de las Ciencias Sociales” UCEMA, Universidad del CEMA. Buenos Aires. Disponible en: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/estudio%20de%20caso%20segun%20STAKE.ppt.pdf>. Consultado el 15 de junio de 2016.
- Gaete Quezada, R. A. (2008) “Aplicaciones de la responsabilidad social a la nueva gestión pública”. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 8, núm. 11. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Franco, Jorge A. y otros (2017) “Segundo Informe de Avance del Proyecto de investigación “Modelos de medición, evaluación y control de la gestión de gobiernos locales en materia de sustentabilidad. Su utilización como herramienta para la promoción de ciudades creativas, justas y sustentables en el corredor del Río Uruguay”. Universidad Nacional de Entre Ríos. Facultad de Ciencias de la Administración.
- Iturburu, M. S. (2000) “Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local” (2° edición). Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigaciones.
- Iturburu, M. S. (2007) “Modernización en los Municipios Argentinos” En: Cravacuore, D. e Israel, R., Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005) Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires, Argentina.
- ISO 26000 (2010) “Guía sobre la Responsabilidad Social. Traducción Preliminar” ISO/TMB WG SR N 157.
- Flórez, M. (2016) “Promoción de comunidades y territorios sostenibles: un escenario para construir institucionalidad y ciudadanía” en Memorias del VIII Foro Internacional RedEAmérica, Medellín, Colombia.

- Kliksberg, B. (2011) “Los escándalos éticos de nuestro tiempo”, en Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad. Biblioteca Bernardo Kliksberg. Suplemento Especial Página 12, No. 1, octubre de 2011, Buenos Aires, Argentina.
- Kliksberg, B. (2013) “El nuevo rol del estado” en El informe Kliksberg. Escándalos éticos. Canal Encuentro, Capítulo 7. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-wokwiHT2QQ&index=7&list=PLxQH6kaUFBpHI5LpGmvyIpXj7e3dALV00>. Consultado el 12 de junio de 2015.
- Loza Adui, C. (2010) “Responsabilidad Social Gubernamental” , Publicado en: Stakeholders: Responsabilidad Social N° 24, Septiembre 2010, pp. 18-19.
- Toro, B. (2008) "El contexto de la sostenibilidad en Latinoamérica". En Encuentro Latinoamericano Itinerante de Instituciones Promotoras de la RSE. Visiones, Realidades y Desafíos. Santa Cruz, Bolivia.
- Toro, B. (2010) “Participación y valores ciudadanos. Tesis para la formación política del ciudadano”. En Educación, valores y ciudadanía Bernardo Toro y Alicia Tallone (coord). Colección Metas Educativas 2021. Editorial SM y OEI, Madrid, España.
- Toro, B. (2013) “El cuidado: el paradigma ético de la civilización”. Visto en: <http://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2014/el-cuidado-como-paradigma.pdf>, Consultado el 24 de septiembre de 2015.
- Yera, T. y Pin, J.R. (2010) “La demanda social de la responsabilidad pública. Marco de referencia sobre RSC y buen gobierno” Documento de Investigación DI-851, en Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública. IESE Business School, Universidad de Navarra, Barcelona, España.