

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Antonio Argandoña

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2014 IESE Business School.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Antonio Argandoña¹

Resumen

La definición de *responsabilidad social corporativa* que la Comisión Europea dio en 2011 —«la responsabilidad de las empresas por sus impactos en la sociedad»— sirve de hilo conductor para definir la responsabilidad social de las administraciones y las entidades públicas (RSP). Se trata de una responsabilidad de carácter moral y social; voluntaria, que va más allá de lo dispuesto en la ley y en las regulaciones; y personal, colectiva, compartida y recíproca. En el mundo globalizado y cambiante de nuestros días, la asunción de esa responsabilidad por los altos cargos, los directivos y los funcionarios puede tener un gran impacto en la sociedad, en las propias administraciones y en las personas que las dirigen o que trabajan en ellas.

¹ Profesor emérito, Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, IESE

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Introducción

Antes de empezar mi presentación deseo agradecer la invitación para participar en estas jornadas y felicitar a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) por este 140 aniversario, que da fe de sus muchos años de servicio a la sociedad española. Me siento muy honrado de estar hoy con todos ustedes, y debo confesar que no soy un experto en la RSP, aunque pienso que mi familiaridad con la responsabilidad social de la empresa (RSE) o responsabilidad social corporativa (RSC) me autoriza, de algún modo, a ocupar esta tribuna.

La RSP no es una responsabilidad nueva, sino que ha sido ejercida por los distintos servicios y oficinas, cuerpos y escalas, altos cargos, directivos y funcionarios desde hace muchos años, aunque está adquiriendo ahora un papel mucho más destacado y un significado nuevo. Ocurre aquí algo parecido a lo que pudimos observar en la RSE, que ha venido experimentando también, desde hace unas décadas, cambios importantes. Lo que voy a hacer será inspirarme en la RSE para decir algo que pueda abrirles nuevos horizontes sobre la RSP.

En lo que sigue me ocuparé primero de qué es la RSP y de cuáles son sus caracteres, para seguir luego con cómo se elabora la RSP y cuál es su utilidad y acabar con las conclusiones.

Qué es la responsabilidad social de las entidades públicas

Mi punto de partida será la definición que la Comisión Europea dio en 2011 de la RSE: es, decía el alto organismo de la Unión Europea, «la responsabilidad de las empresas por sus impactos en la sociedad» (cf. *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, 25 de octubre de 2011). En su brevedad, recoge también lo que es la responsabilidad social de cualquier organización, sea una empresa de negocios, un partido político, una organización no gubernamental, un club deportivo, un sindicato o cualquier otro colectivo humano, incluyendo las administraciones públicas (AAPP). Por eso propondría empezar nuestro razonamiento definiendo la RSP como «la responsabilidad de las administraciones y las entidades públicas por sus impactos en la sociedad».

Desde este punto de vista, la RSP es una responsabilidad ética, porque el concepto de responsabilidad es una categoría moral y, como tal, forma parte de toda acción humana. Una

persona es responsable cuando se le atribuye una acción (u omisión) y sus consecuencias –por ejemplo, hacemos responsable al conductor del accidente de su vehículo, independientemente de otras causas que puedan haber concurrido en él–. Esto significa que el agente debe estar en condiciones de dar cuenta de su acción y de las razones morales que la justifican. Desde este punto de vista, la responsabilidad es un concepto retrospectivo.

La responsabilidad moral se entiende también como un deber u obligación, por ejemplo, cuando afirmamos que un conductor debe conducir con prudencia para no causar daños. La respuesta del agente a la responsabilidad como deber lleva a la responsabilidad como actitud: la disponibilidad ante los impactos que su conducta pueda tener en los demás. La responsabilidad vivida de modo continuo y permanente implica la consistencia de vida: la persona es responsable no sólo de sus acciones, sino, sobre todo, de la creación de las condiciones que le permitirán vivir siempre de acuerdo con esa responsabilidad –o sea, de sus virtudes: por eso se trata de una responsabilidad moral–.

De este modo, la RSP se configura como una responsabilidad voluntaria, es decir, que va más allá de las exigencias legales. Y, sin embargo, no es una responsabilidad opcional o discrecional, es decir, no se ejercita sólo cuando conviene. Siendo una responsabilidad ética, conlleva una obligatoriedad moral, que las AAPP y sus miembros deben ejercitar por las mismas razones que deben ser éticos, y con la misma fuerza con que se ponen en práctica los criterios morales.

La dimensión social de la RSP empieza por la presentación, a menudo informal o implícita, de las exigencias, demandas y expectativas de los ciudadanos, las organizaciones y la sociedad ante las AAPP, en general, y ante cada entidad pública, en particular. Esto no quiere decir que las entidades públicas deban asumir todas las responsabilidades que les presenten: de acuerdo con la definición que dimos más arriba, deben identificar sus impactos en la sociedad. El diálogo con sus *stakeholders* o partes interesadas puede ser un medio para llevar a cabo esa identificación de los impactos, su urgencia y su importancia para la sociedad y para la Administración. La dimensión social concreta también el ámbito de ejercicio de la RSP, identifica quiénes son sus *stakeholders* legítimos, y ayuda a concretar su contenido (por ejemplo, qué significado da la comunidad al concepto de discriminación por razones de raza, religión, sexo, etc.) y los deberes de transparencia, comunicación y rendición de cuentas.

La RSP es personal, colectiva, compartida y recíproca. Casi todas las acciones en la Administración son, de algún modo, acciones colectivas, y dan lugar a responsabilidades colectivas (cuando el grupo actúa como tal, con efectos que superan a la suma de los efectos de las acciones de las partes) o, por lo menos, compartidas (cuando se produce sólo un agregado de responsabilidades de los miembros del grupo), ya sea por las personas como tales (por ejemplo, el respeto de los derechos humanos, que se puede exigir a todos) o por su posición o rol en la entidad pública. Por eso hay también responsabilidades recíprocas (de los directivos para con los funcionarios y empleados, y de éstos para con aquéllos, por ejemplo). Y, también por eso, la RSP empieza con el compromiso, explícito si es posible, de los que dirigen la entidad pública, pero acaba incluyendo también el compromiso, más o menos formal, de todos los que deben asumirla, o sea, de todos los que participan en las tareas de la Administración.

Lo mismo que la RSE, la RSP va más allá del cumplimiento de la ley o de los reglamentos internos y códigos de conducta: por eso es voluntaria, como ya dijimos. Por supuesto, la ley y el reglamento han de cumplirse, pero la RSP implica algo más. Pero no se debe entender como opcional, sino que, como ya señalamos, lleva consigo la obligatoriedad derivada de su función

social, de su impacto en la sociedad y, sobre todo, de la excelencia que debe mostrar en su actuación.

En las empresas, la obligatoriedad de la RSE deriva de la voluntad de sus fundadores, propietarios y directivos, en ejercicio de la libertad de asociarse y de emprender: son ellos los que establecen cuáles son sus responsabilidades ante los miembros de la empresa (propietarios, empleados) y ante sus clientes, proveedores, comunidad local y la sociedad en general. Esto no obsta para que esta definición de las responsabilidades se lleve a cabo teniendo en cuenta, primero, lo que la ley y las regulaciones vigentes establezcan acerca de los deberes y responsabilidades de la empresa; luego, las normas éticas y sociales, formales o no, de la sociedad en la que trabajan, y, en tercer lugar, lo que resulte del diálogo dentro de la empresa y con sus grupos de interés —y este último factor es el que ocupa el primer lugar en la RSE—.

De una manera paralela, la obligatoriedad de la RSP vendrá determinada, en primer lugar, por la voluntad de la autoridad (legislativa o ejecutiva) que crea la entidad pública, pero siempre en diálogo, como acabamos de decir, con la ley y el reglamento, con las demás AAPP (porque cada entidad pública forma parte de un conjunto), con los ciudadanos y con la sociedad en general. Por tanto, la RSP deberá tener en cuenta los principios de una buena AAPP: legalidad, eficacia y eficiencia, servicio, transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, capacidad de respuesta, respeto por los intereses de las partes interesadas, disciplina, integridad, honestidad, independencia, imparcialidad, diálogo y participación, sostenibilidad, diversidad, respeto por los derechos humanos y muchos otros.

La RSP no sustituye a las funciones de las AAPP: cada oficina debe llevar a cabo aquello que es su responsabilidad, establecido por la autoridad. Lo que la RSP añade es una visión más amplia de cuáles son esas responsabilidades; una metodología para definir las y para incluirlas en la estrategia y en el día a día de las entidades públicas, y un conjunto de instrumentos (códigos de conducta, informes de RSP, cuadros de mando, medios de formación, etc.).

La elaboración de la responsabilidad social de las administraciones públicas

Por lo que hemos dicho antes, la RSP no se limita a un reglamento o a un listado de acciones predeterminadas. Debe ser consecuencia de la reflexión que cada Administración debe hacer sobre su misión externa, es decir, sobre qué necesidades de qué *stakeholders* debe satisfacer en cada momento; por eso es importante el diálogo con la sociedad y con las otras entidades públicas. Y debe incluir también una misión interna, que será el reflejo de la misión externa en los compromisos, necesidades y responsabilidades con sus *stakeholders* internos, los directivos, los funcionarios y los empleados —porque son ellos los que deben poner en práctica la misión externa—.

La RSP debe formar parte de la tarea central de la entidad, incluyendo no sólo lo contenido en las leyes y reglamentos, sino también lo que va más allá de ellos. Pero no puede ser un añadido, algo extra que los funcionarios y empleados llevan a cabo cuando ya han cumplido sus tareas: debe integrarse en la estrategia de cada entidad y manifestarse en la toma de decisiones de cada día. Debe tener, por tanto, una unidad, que vendrá dada por las misiones externa e interna mencionadas antes; tendrá una agenda unitaria, que luego se dividirá en un conjunto de subagendas coordinadas y jerarquizadas.

Como ya hemos dicho, la RSP se debe elaborar a partir de un diálogo con los grupos de interés internos y externos, diálogo que se justifica al menos por dos razones. La primera es la importancia de recoger todos los puntos de vista sobre la misión de la entidad; las demandas y las expectativas de los ciudadanos y de los grupos de interés; las preferencias de los directivos y funcionarios; los objetivos de las autoridades superiores, etc., huyendo de la tentación de afirmar que «ya sabemos lo que quieren», o de que «todo está en el reglamento». Y la segunda es que el diálogo y la participación suelen ser condiciones para la implicación de todos que, como ya hicimos notar, es necesaria para el éxito de la RSP.

Definir quiénes son los *stakeholders* legítimos y relevantes es, pues, una tarea muy importante. Permite, en primer lugar, identificar qué voces hay que escuchar, porque son las voces de los afectados por las decisiones de la entidad pública, o porque pueden afectar a ésta. Y, como antes, esto no puede reducirse a un listado más o menos convencional, sino que deberá adaptarse a los cambios en el entorno, a las nuevas necesidades de la sociedad y a los nuevos medios de relación con ellos –los que participan en las redes sociales en temas relacionados con las AAPP pueden no tener legitimidad reconocida, pero no cabe duda de que no se pueden olvidar–. En todo caso, es importante definir en función de qué interés se les incluye en el diálogo: justificación, proximidad, legitimidad y urgencia de su interés.

Luego habrá que identificar los objetivos de los distintos grupos de interés en lo que se refiere a su relación con la entidad pública y su grado de compromiso. Se suele distinguir entre varios tipos de *stakeholders*. Para empezar, los primarios o directos, que son influidos directamente por las decisiones de la Administración, que reciben sus servicios, que asumen riesgos en esa relación y que pueden influir en las decisiones de la entidad; éstos pueden ser internos (altos cargos, directivos, funcionarios, empleados) o externos («clientes», «consumidores», usuarios, proveedores y suministradores, otras administraciones, etc.); y después, los *stakeholders* indirectos o secundarios (la terminología no está consolidada), que no «invierten» en la Administración de que se trate, pero que se pueden ver afectados por sus decisiones: público en general, generaciones futuras, agentes sociales, comunidades locales, oenegés, medios de comunicación, etc.

Las relaciones con los distintos *stakeholders* serán muy variadas, de acuerdo con las circunstancias, la misión de la Administración afectada, los modelos vigentes en esa y en otras entidades, la cultura del público y de los funcionarios, etc. Hay toda una gama de situaciones posibles: ignorarlos (si no protestan), conocer sus opiniones (aquí la relación es de abajo arriba: oficinas de reclamación, encuestas), informarles (de arriba abajo: boletines, webs, cartas), trabajar con ellos en asuntos que les afectan (en una relación bilateral y limitada), consultarles (con preguntas y respuestas: talleres, reuniones, observatorios...), crear relaciones permanentes (bilaterales o multilaterales, asociándolos de alguna manera a la tarea de la Administración) y delegar en ellos algunas decisiones. La tendencia actual, lo mismo que en el ámbito de las empresas, es ir hacia formas más próximas de colaboración abierta.

¿Para qué sirve la responsabilidad social de las administraciones públicas?

¿Qué ventajas ofrece la RSP para una entidad pública? En las empresas es frecuente preguntar si la RSE es rentable: ¿se puede decir algo parecido de la RSP? La respuesta que me parece más adecuada es que puede serlo, pero no necesariamente. Permítame el lector un rodeo a propósito

de la RSE: ésta no tiene por qué ser cara, porque muchas acciones de responsabilidad social no implican gastos extraordinarios y, si los exigen, generan también resultados positivos, en muchos frentes. En el ámbito legal y político, por ejemplo, la empresa socialmente responsable podrá conseguir un entorno más favorable, unas relaciones más fluidas con las agencias reguladoras e incluso la posibilidad de nuevas y mejores regulaciones, o la de ser oída en la preparación de nuevas normas; menores riesgos de denuncias y sanciones, y mejores relaciones con las AAPP (por ejemplo, acceso preferencial a contratos, concesiones y ayudas).

También puede tener ventajas en las relaciones con clientes y proveedores, como una mejor imagen de marca y una mayor reputación; o la atracción de clientes más leales, que incluso pueden estar dispuestos a pagar más por los bienes y servicios de la empresa, debido a su conformidad con el cuidado del medioambiente, los derechos humanos o unas relaciones laborales satisfactorias. Y puede disfrutar también de mejores relaciones con la sociedad en sentido amplio: armonía con sus expectativas y exigencias, menos conflictos, menores riesgos de publicidad negativa y boicots, mejores relaciones con los medios de comunicación, con los creadores de opinión pública y con los agentes sociales, etc.

Hay también ventajas internas u organizativas. Es probable que una empresa responsable tenga mayores facilidades a la hora de atraer, retener y motivar a los mejores empleados; mayor transparencia, moral y confianza en las relaciones con sus *stakeholders* internos y, en concreto, relaciones laborales más satisfactorias; mejor ambiente de trabajo; sistemas de gestión más efectivos; difusión de las buenas prácticas; una mejor supervisión de la cadena de suministro, etc.

Ese conjunto de ventajas internas y externas puede traducirse en mejores resultados financieros y económicos para la empresa. Pero todo ello no basta para garantizar que los beneficios vayan a crecer como consecuencia de las políticas de RSE. Una empresa que no sea responsable ni ética puede ser muy rentable, al menos a corto plazo, por la naturaleza de su actividad o por su manera de reducir los costes o de aumentar los ingresos (fraude, engaño, corrupción, etc.). Asimismo, una empresa no responsable puede copiar, al menos durante un tiempo, las políticas de otra responsable, adquiriendo algunas de las ventajas, al menos a corto plazo.

¿Tiene la RSP un impacto parecido en las AAPP? Muchos de los argumentos expuestos antes serán válidos también en este caso. Con ella cambiarán el modo de trabajar, la cultura y las prácticas, ya que, como hemos dicho, la RSP debe estar presente en toda la organización, implicando a los de dentro y, en lo posible, también a los de fuera; reducirá costes (por ejemplo, en la gestión medioambiental, energética, de residuos, etc.), moderará riesgos (de malestar social, de protestas, de campañas en los medios sociales, etc.), mejorará la lealtad y la integración de los directivos y funcionarios, y también la imagen de las AAPP, su legitimidad y su reconocimiento social.

Pero, sobre todo, me parece que la RSP mejora considerablemente la excelencia de la dirección y de los empleados. Por ejemplo, un alto cargo o un directivo público socialmente responsable será, probablemente, un directivo excelente o, al menos, estará en camino de serlo, porque, a partir de la definición de RSP que dimos al principio, ese directivo tendrá en cuenta una amplia gama de resultados posibles de sus acciones, es decir, de impactos sobre la sociedad y sus *stakeholders*; por ejemplo, llevará a cabo una gestión de riesgos más completa, precisamente porque ése es un tipo de impacto particularmente importante. Y también tendrá en cuenta los efectos de sus decisiones sobre él mismo: sus aprendizajes de conocimientos, de capacidades, de actitudes, y de valores y virtudes.

Probablemente promoverá una cultura de comunicación y diálogo con sus *stakeholders*, como hemos explicado antes: tratará de entender la naturaleza concreta (y cambiante) de los intereses (*stakes*) de cada uno; tratará de entender cómo y qué puede aportar cada uno de ellos a los objetivos de la entidad, y en qué condiciones lo hará; es decir, qué motivaciones personales querrá que sean satisfechas para que él lleve a cabo su contribución. Por tanto, invitará a esos grupos de interés a participar, haciendo realidad lo que dijimos: la RSP debe ser una responsabilidad compartida.

Estará dispuesto a dar cuenta de sus acciones y será transparente en su gestión, lo que contribuirá a la creación de confianza (en su entidad, pero también en las AAPP en general y en los altos cargos). Y tendrá, probablemente, una visión a largo plazo porque, al entender la naturaleza de los impactos de sus decisiones sobre los demás, podrá prever la aparición de futuros problemas –al menos los creados dentro de la organización o con sus usuarios, proveedores y comunidad local–.

Pero todo esto sólo se cumple si los directivos y altos cargos están dispuestos a jugar plenamente la carta de la RSP. El directivo o empleado socialmente responsable identifica otros problemas y oportunidades; los ve de otra manera; encuentra alternativas que otros no ven, y las valora de otra manera, porque persigue objetivos que van más allá de los resultados inmediatos, de tal manera que juzgará que algunas alternativas no son viables, no por razones técnicas o económicas, sino porque omiten algunos impactos relevantes; y descubrirá otras que los demás no verán, porque contará, por ejemplo, con el diálogo abierto con sus *stakeholders* y con la implicación de éstos en la RSP de la empresa.

Y esto será verdad para el personal directivo lo mismo que para todos los empleados y funcionarios, cada uno en su nivel, en la medida en que participen de las inquietudes, la misión y las responsabilidades compartidas que hemos incluido en la RSP. También las AAPP serán responsables, todas ellas, y estarán en condiciones de aumentar el valor social de su aportación a la sociedad, es decir, la diferencia entre la satisfacción proporcionada a sus usuarios y los costes de los recursos utilizados.

Conclusiones

Mi presentación de la RSP puede haberte parecido demasiado optimista, irreal o edulcorada. Pero no lo es: no debe serlo, porque es, antes que nada, muy exigente. Que los altos cargos, directivos y empleados de las AAPP conozcan y aúnen sus responsabilidades por los impactos de sus entidades en la sociedad en general y en sus *stakeholders* en particular necesariamente llevará a ampliar su visión y a cambiar su cultura y su modo de dirigir y de relacionarse con los ciudadanos, de lo que resultará una mayor eficacia y eficiencia en las AAPP, una legitimidad mejorada, más aprobación social y, en definitiva, la ejemplaridad que la sociedad espera de sus administraciones.

La RSP no es un añadido a las funciones de las AAPP, sino un nuevo enfoque en la manera de hacer frente a sus obligaciones, para tener en cuenta las necesidades del país, de sus *stakeholders* y de todos los ciudadanos, en sus grandes políticas, en sus procesos de decisión y en el día a día. Y esto supone también una mayor coordinación con el sector privado: con los usuarios de los servicios, pero también con las empresas y con el tercer sector.

Por ello, la RSP debe estar presente en la agenda política de los Gobiernos: no sólo para impulsar y organizar la RSE, sino también para hacerla presente en las AAPP. Ya está presente en aspectos concretos, como las compras sostenibles y los procesos de contratación, la transparencia informativa y la rendición de cuentas, los derechos laborales y de los usuarios y consumidores, la gestión de los fondos públicos, los derechos humanos, el medioambiente, la lucha contra la corrupción, las inversiones públicas socialmente responsables y mil aspectos más, pero debe extenderse a todas las actividades.

Y todo esto tiene especial relevancia cuando consideramos el papel de la RSP en la necesaria reforma de las AAPP. Hoy se pide que la Administración «reformada» siga rigurosos criterios de calidad de los servicios públicos, efectividad, eficiencia y austeridad en su gestión, y éstos son caracteres de la RSP. También se le exige transparencia, comunicación y participación, a las que nos hemos referido antes; disciplina presupuestaria; atención a las demandas de los «nuevos» ciudadanos; agendas compartidas con el sector privado; capacidad innovadora; una «nueva» gobernanza; sencillez (desde el punto de vista de los usuarios), agilidad y capacidad de reacción; sentido crítico y capacidad de reimaginar sus funciones; planificación a largo plazo y efectividad a corto; apertura a un mundo globalizado; una mayor autonomía de las distintas oficinas; nuevas capacidades de los directivos y empleados (que aprenderán muchas veces de sus equivalentes en el sector privado), y, presidiendo todo esto, la idea de que la gente importa, de que las personas deben ocupar el lugar central en la tarea de las AAPP, porque éstas son, recordémoslo una vez más, responsables de sus impactos en la sociedad.