



Revista de
Responsabilidad
Social de la Empresa



Nº 18 2014 Cuatrimestre III



2014 N° 18

La *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa* ha sido incluida en el catálogo del sistema de información LATINDEX, en el ISOC del CSIC y en DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas, CSIC-ANECA), Dialnet, CIRC y RESH.

La *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los artículos. Asimismo, los autores serán responsables legales de su contenido.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com).



Esta revista ha sido impresa siguiendo las normativas:
UNE — EN — ISO — 14001 de gestión ambiental
UNE — EN — ISO — 9001 de gestión de calidad

Impreso en España - Printed in Spain
Dirección de Producción: Editorial Sepha
Imprime: Estugraf
ISSN: 1888-9638
Depósito Legal: M-28036-2013

Fundación Acción contra el Hambre
Duque de Sevilla, 3
28002 Madrid
Tel. 911 840 834
revistarse@accioncontraelhambre.org

PRECIO DE VENTA

Suscripción anual: 30 euros
Números sueltos: 12 euros

LUIS VIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE





CONSEJO EDITORIAL

Director

Juan José Durán Herrera, Catedrático en la **Universidad Autónoma de Madrid**.

Secretaría de Redacción

Nuria Bajo Davó, Profesora de Finanzas de la **Universidad Autónoma de Madrid**.

Secretaría Técnica

Marisol Benavente, **Fundación Acción contra el Hambre**.

Miembros del Consejo Científico

Óscar Alzaga Villaamil, Catedrático de Derecho Constitucional y Académico de la **Real Academia de Ciencias Morales y Políticas**.

Juan Alberto Aragón Correa, Catedrático de Organización de Empresas de la **Universidad de Granada**.

Fernando Becker Zuazua. Catedrático de Economía Aplicada. **Universidad Rey Juan Carlos**

Marta De la Cuesta González, Profesora titular de Economía Aplicada de la **UNED** y miembro del Consejo **Estatad de RSE**.

Isabel De la Torre, Catedrática de Sociología de la **Universidad Autónoma de Madrid (UAM)**.

Ana Isabel Fernández Álvarez, Catedrática de Economía Financiera y Contabilidad de la **Universidad de Oviedo** y Consejera de la **Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)**.

Miguel Ángel Galindo Martín, Catedrático de Economía Aplicada de la **Universidad de Castilla La Mancha**.

Domingo García-Maza. Catedrático de Ética de la Empresa. **Universidad Jaime I**.

Joaquín Garralda Ruiz de Velasco, Profesor y Vicedecano de Ordenación Académica. **Instituto de Empresa (IE) de Madrid**.

Fernando Gómez-Bezares Pascual. Catedrático de Finanzas. **Universidad de Deusto**

Sarianna M. Lundan, Professor of International Management and Governance. **University of Bremen**.





José Mariano Moneva Abadía, Catedrático de Contabilidad y Finanzas de la **Universidad de Zaragoza**.

Luis Montañó Hirose. Profesor de Sociología de las Organizaciones. **Universidad Autónoma Metropolitana de México**.

Fernando Navarro. Profesor de RSC en el Insituto Universitario Ortega y Gasset.

José Emilio Navas López. Catedrático de Organización de Empresas. **Universidad Complutense**.

Mariano Nieto Antolín. Catedrático de Organización de Empresas. **Universidad de León**.

Lars Oxelheim. Professor . Lund Institute of Economic Research. **Lund University**. The Research Institute of Industrial Economics. Estocolmo.

Vicente Salas Fumás, Catedrático de Organización de Empresas de la Universidad de Zaragoza y Consejero del **Banco de España**.

Francesca Sanna Randaccio. Professor of Economics, Faculty of Engineering, **University of Rome**.

Vitor C. Simoes. Professor ISGE-Insituto Superior de Economia e Gestao. **Universidade Técnica de Lisboa**.

Laura J. Spence, Professor of Business Ethics. School of Management ·Director Centre for Research into Sustainability. **University of London**.

Justo Villafañe Gallego, Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad. **Universidad Complutense**.





Miembros del Comité Asesor

Valentín Alfaya, Director de Calidad, Prevención y Medio Ambiente de **Ferrovial**.

María Rosa Alberdi Gamazo. Directora de Responsabilidad Social Corporativa. **Grupo OHL**

Gonzalo Baretino Coloma, Director de Cumplimiento normativo, RSC y Gobierno Corporativo del **Banco Sabadell**.

Joaquín de Ena Squella, Director de RSC del **Banco Santander**.

Antonio Fuertes Zurita. Director de Responsabilidad Social Corporativa. **Gas Natural-Fenosa**.

Juan Pedro Galiano, Jefe del Departamento de Responsabilidad Social y Reputación. **ADIF**.

Ana Gascón Ramos, Directora de Responsabilidad Corporativa, **Banco Popular Español**.

Germán Granda, Director General. **Forética**

Silvia Gutiérrez, Directora de la **Fundación Wellington**.

Olivier Longué, Director General de la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Alejandro Martínez, Director de **Fundación Eroski**.

Antonio Mayor, Director de Comunicación de **ONCE**.

Antonio Núñez Tovar, Director General de Recursos y Medios de **Mapfre**.

Sara Pons, Directora de Responsabilidad Social de **MRW**.

Alicia Real Pérez, Profesora Titular de Derecho Civil, **Universidad Complutense de Madrid**.

Isabel Roser Hernández, Directora de la **Asociación Española de Directivos RS**.

Ester Uriol, Comunicación y Relaciones Externas de **El Corte Inglés**.





ÍNDICE

Editorial.....11-13

Artículos

La responsabilidad social en el sector público
Mónica Melle Hernández17-43

Las dimensiones clave sobre la RSC en el sector público local
Carlos Cueto Cedillo, Marta de la Cuesta González, José Mariano Moneva Abadía 45-76

Un modelo de liderazgo transformacional aplicable a organizaciones públicas del siglo XXI
Fernando Jimeno Jiménez 77-99

Implantación de la Responsabilidad Social en la Administración Pública: el caso de las Fuerzas Armadas Españolas
Juan Andrés Bernal Conesa, Carmen de Nieves Nieto, Antonio Juan Briones Peñalver101-124

Valores: ¿se les suponen?: ética en las fuerzas armadas
Salvador Sánchez Tapia..... 125-146

Ética y Responsabilidad Social: una aproximación conceptual desde las organizaciones de Defensa y Seguridad
Carlos García-Guiu López147-162

Responsabilidad Social Corporativa en las universidades
José Aureliano Martín Segura, José Luis Navarro Espigares163-181



Reseñas

Capital and the Debt Trap. Learning from Cooperatives in the
Global Crisis

Juan José Durán Herrera 185-187

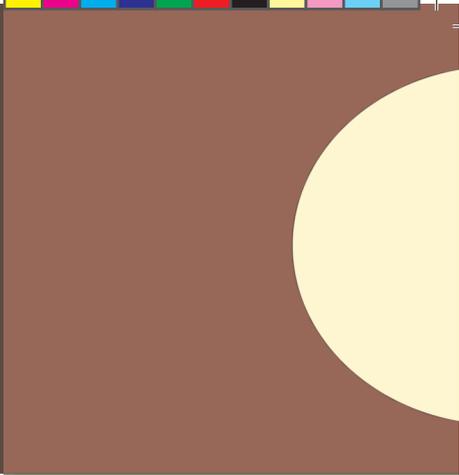
Manual práctico de Responsabilidad Social Corporativa. Ges-
tión, diagnóstico e impacto de la empresa

Francisco Espasandín Bustelo 189-190

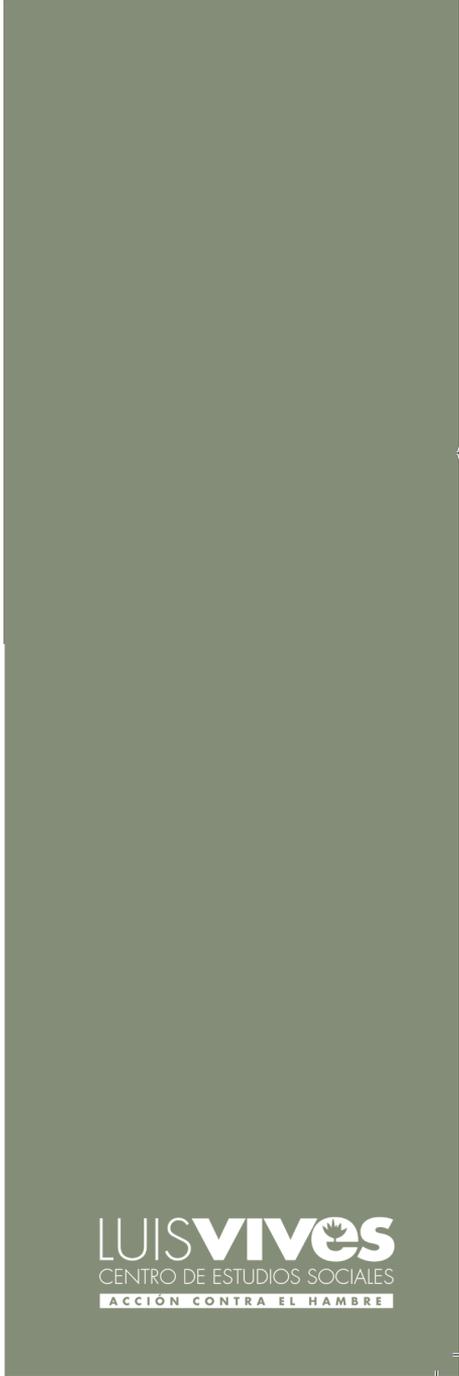
Evaluadores 193-196

Normas de publicación 198-206





E ditorial



LUISVIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE







La producción de bienes y la prestación de servicios en una sociedad son realizados, básicamente, por organizaciones (empresariales, educativas, sanitarias, defensa, seguridad, deportivas, culturales, etc.) agrupadas todas ellas en tres grandes sectores: privado, público y sociedad civil. En este contexto cabe hablar, como ya apuntara el Premio Nobel de Economía Herbert Simon, de economía de las organizaciones más que de economía de mercado o, si se prefiere, de economía descentralizada.

Los artículos que configuran este número de la Revista se ocupan del análisis, desde diferentes perspectivas, de lo que se puede denominar Responsabilidad de las organizaciones. Los artículos seleccionados tienen como objeto de análisis el sector público (general y local), las Fuerzas Armadas y de seguridad y las universidades. Esperamos, como Consejo Científico y Comité Asesor de la Revista, recibir nuevos originales dedicados a la investigación sobre responsabilidad económica, social y medioambiental de organizaciones, tanto del sector público como pertenecientes a la sociedad civil, cuyo análisis complemente y enriquezca al que viene publicando nuestra revista y que contribuya a la generación de nuevas ideas y a la realización de nuevos proyectos de investigación.

Comienza nuestra publicación con el artículo de la profesora Mónica Melle, de la Universidad Complutense, en el que plantea, tanto desde una perspectiva teórica como empírica, la relevancia de la incorporación de la Responsabilidad Social (RS) en las Administraciones Públicas. Un enfoque de RS en el sector público implica el seguimiento de las siguientes prácticas: independencia, transparencia, rendición de cuentas e imparcialidad. También participación y diálogo con los *stakeholders*, compromiso ético y respeto hacia la diversidad e igualdad de oportunidades.

El sector público local es objeto de estudio en el artículo de Carlos Cueto Cedillo (Ayuntamiento de Alcobendas), Marta de la Cuesta González (UNED) y José Mariano Moneva Abadía (Universidad de Zaragoza). El trabajo subraya que la proximidad de las corporaciones locales a los ciudadanos les confiere una gran potencialidad para coadyuvar a la integración de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en las relaciones con sus interlocutores (dimensión externa). Qué duda cabe que dicho objetivo debería cumplirse en lo referente





a sus propios sistemas de gestión (dimensión interna). Además, las corporaciones locales pueden ser agentes para estimular la gestión responsable de otras entidades públicas y privadas de su entorno. En palabras de los autores: “Las políticas de transparencia y de buen gobierno, junto a la articulación de una alianza urbana estratégica, pueden facilitar el proceso de construcción del desarrollo sostenible de la ciudad, que conlleva una triple rendición de cuentas a nivel económico, social y ambiental y la inclusión y participación activa de los grupos de interés”.

Hay un artículo de Fernando Jimeno Jiménez titulado *Un modelo de liderazgo transformacional aplicable a organizaciones públicas del siglo XXI*. En este trabajo se considera que la eficacia administrativa (interna, externa y relacional) de las organizaciones públicas, basada en principios éticos, establece lazos de interdependencia. En este sentido, el autor plantea un “modelo de liderazgo transformacional” que actúe en los ámbitos externos e internos y relacionales de las organizaciones. El seguimiento de resultados alcanzados ha de realizarse en función de indicadores de tipo cuantitativo en un marco de valores (percepción cualitativa), enmarcados en un código moral. Para facilitar su desarrollo, el liderazgo debe mantener una comunicación activa con los ciudadanos, creando compromisos de colaboración con las entidades públicas más cercanas.

El artículo de Juan Andrés Bernal Conesa (Centro Universitario de la Defensa de San Javier, MDE-UPCT), Carmen de Nieves Nieto (Centro Universitario de la Defensa de San Javier, MDE-UPCT) y Antonio Juan Briones Peñalver (Universidad Politécnica de Cartagena) parte de la situación de la Responsabilidad Social Corporativa en la Administración Pública española, para situar en este contexto el análisis de la implementación la Responsabilidad Social en las Fuerzas Armadas, observando el grado de cumplimiento de principios preestablecidos en las diversas acciones llevadas a cabo en cada una de las dimensiones presentadas en materia de responsabilidad tanto en su dimensión económica como en la social y medioambiental. Tras el análisis realizado, los autores afirman que las Fuerzas Armadas, por el propio carácter de servicio que exige el ejercicio de su profesión, tienen la responsabilidad social integrada en su práctica profesional diaria. Así, determinadas unidades, como el caso de la Unidad Militar de Emergencia (UME), lo asumen como su razón de ser.

A continuación, el Coronel Salvador Sánchez Tapia, en su artículo *Valores: ¿se les suponen?: ética en las fuerzas armadas*, aborda el sistema de valores y virtudes que rigen en la Institución Militar —centrándose en aquellas que el autor considera que están en la esencia del *ethos* militar—. Las Fuerzas Armadas tienen una responsabilidad colectiva y militar, cuya actividad debería desarrollarse teniendo como guía lo que los ciudadanos esperan de ellas. Sin embargo, este extremo ha de articularse con la responsabilidad personal o puramente



individual de los miembros del colectivo. La institución militar será más o menos "ética" en la medida en que sus miembros, individualmente, interioricen sus valores y hagan un esfuerzo personal por vivir las virtudes de la ética (hábitos buenos).

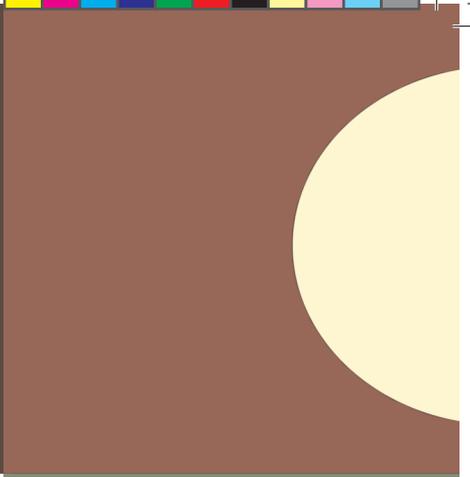
El siguiente trabajo analiza la ética y la responsabilidad social desde el punto de vista de las organizaciones dedicadas a la defensa y seguridad. Carlos García-Guiu López, Teniente Coronel de Ingenieros del Ejército de Tierra, plantea la importancia de la integridad, ejemplaridad y compromiso ético de los líderes. Las organizaciones militares se enfrentan a dilemas éticos relacionados con el empleo de la fuerza, nuevos sistemas de armas, aplicación de las reglas de enfrentamiento, la designación de objetivos, o el trato a detenidos. Normalmente, estas situaciones se desarrollan en zonas del mundo de alta complejidad sociopolítica y cultural, lo que constituye un desafío para cumplir los mandatos y acuerdos internacionales.

La aplicación de los principios de responsabilidad social y medioambiental a la gestión interna de las universidades es estudiada por los profesores de la Universidad de Granada, Martín Segura y Navarro Espigares. Para ello se han revisado los informes de Responsabilidad Social realizados por universidades que publicó el *Global Reporting Initiative* (GRI) desde el año 2000 al 2011. La consistencia de estos datos se encuentra conforme con los criterios fijados por la *New Economic Foundation* (NEF). Asimismo, se han realizado comparaciones entre universidades y países. Las conclusiones señalan que las universidades emplean criterios de gestión responsable. El mayor déficit observado en todas las universidades analizadas es la transparencia informativa.

Este número finaliza con las recensiones de los siguientes libros:

- *Capital and the Debt Trap. Learning from Cooperatives in the Global Crisis* (2013), de Sánchez Bajo, C. y Roelants, B. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- *Manual práctico de Responsabilidad Social Corporativa. Gestión, diagnóstico e impacto de la empresa* (2014), de García del Junco, J.; Palacios Florencio, B. y Espasandín Bustelo, F., Ediciones Pirámide.





Artículos



LUISVIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE







La responsabilidad social en el sector público

Mónica Melle Hernández

mmellehe@ccee.ucm.es

Profesora titular de Economía Financiera de la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora en temas de Buen Gobierno y Responsabilidad Social de las Instituciones. Coordinadora de la primera Memoria de RS del Ministerio de Defensa (2009) y miembro del Consejo Estatal de RSC de España (2005-07). En la actualidad, es Consejera de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.





RESUMEN

El compromiso hacia la Responsabilidad Social (RS) por parte de las Administraciones Públicas o buen gobierno "global" de la Administración Pública incluye no solo disciplina, transparencia, independencia, rendición de cuentas y sentido del deber e imparcialidad, sino también participación y diálogo con los *stakeholders*, compromiso ético y respeto hacia la diversidad e igualdad de oportunidades. Implica cambios en los procesos de toma de decisiones públicas, con un papel más activo de los *stakeholders*. Este artículo presenta, desde una perspectiva teórica, el 'estado del arte' de la situación de la RS en el sector público, analizando su justificación, los principios que son de aplicación, los grupos de interés relevantes y el nuevo enfoque del proceso de toma de decisiones. Desde una perspectiva más empírica, se exponen las iniciativas concretas más importantes desarrolladas por las administraciones públicas en materia de RS, y se concluye con las perspectivas de futuro que ofrece.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Social, sector público, Administración Pública, gobierno global, gobierno participativo.

ABSTRACT

The good "global" governance of Public Sector and the commitment towards the Social Responsibility (SR) by the Public Administrations include not only discipline, transparency, independence, accountability and sense of duty and impartiality, but also participation and dialogue with stakeholders, ethical compromising and respect of the diversity and equality of opportunities. It implies changes in the processes of public decision making, with a paper of more active stakeholders. This article presents, from a theoretical perspective, the "state of art" of SR at Public Sector, analysing its justification, its principles, its relevant stakeholders and the new approach for the process of public decision making. From an empirical perspective, this paper resumes the main SR actions developed by public administration. Some future initiatives are presented as conclusions.

KEY WORDS

Social Responsibility, Public Sector, Public Administrations, global government, participatory government.





CLASIFICACIÓN JEL

M14, H11, H83





1. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad social (RS) de las instituciones (ya sean empresas, administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales, etc.) es un proceso que se refiere a la gestión de la actividad de las mismas en su relación con los grupos de interés tanto internos como externos. Un proceso de gestión que, de hecho, comporta también un nuevo modo de gobierno de las externalidades de las instituciones en lo económico, lo social y lo medioambiental. El establecimiento de los límites o fronteras dentro de los cuales han de gestionarse estos costes y beneficios externos atañe a la política y la estrategia de la propia institución; pero también concierne a los poderes públicos. En la medida en que la RS supone la aparición de retos y oportunidades que afectan al espacio público, las Administraciones Públicas se plantean la necesidad de definir e incorporar modelos de gobierno socialmente responsables.

En el ámbito europeo, la Comisión Europea (CE) promueve la formulación y puesta en práctica de políticas nacionales de Responsabilidad Social Corporativa en consonancia con las políticas comunitarias y las normas y códigos internacionales. Entre los objetivos de la Cumbre Europea de Lisboa del año 2000 destaca el de estimular las “prácticas idóneas en relación con la formación continua, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración social y el desarrollo sostenible”. En esa misma línea, la Agenda Social Europea de la Cumbre de Niza, en diciembre de 2000, propone “apoyar las iniciativas relativas a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y a la gestión del cambio por medio de una Comunicación de la Comisión”. Posteriormente, el Libro Verde de la responsabilidad social empresarial de julio de 2001 y la ulterior Comunicación de la CE, *La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible* (CE, 2001), definen la RSE como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores”.

La promoción de la RSE se ha incluido también en la Agenda Social Europea, presentada por la Comisión en febrero de 2005: “La Comisión proseguirá fomentando la responsabilidad social de las empresas. Para potenciar la eficacia y la credibilidad de estas prácticas, la Comisión, en cooperación con los estados miembros y los protagonistas, presentará iniciativas dirigidas a mejorar más aún el desarrollo y la transparencia de la responsabilidad social de las empresas”.

Más recientemente, las Comunicaciones de la CE, *Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las empresas* (CE, 2006) y *Una estrategia renovada 2011-14 para la Responsabilidad Social Corporativa* (CE, 2011), definen una polí-





tica de la UE en materia de RS, con una agenda de actuaciones para el periodo 2001-2014, así como su seguimiento y evaluación de sus efectos.

De esta manera, la RS ha entrado en la agenda política de la mayoría de gobiernos europeos y de otros países. Los gobiernos se enfrentan, pues, al desafío social de dar respuesta al nuevo papel de la empresa en el actual proceso de desarrollo económico y a los consiguientes retos sociales y medioambientales que se plantean.

Dentro de las posibles actuaciones de los poderes públicos en materia de RS, éstos pueden desarrollar políticas que fomenten su desarrollo por parte de las instituciones, fundamentalmente las empresas (Rodríguez *et al*, 2007). A la vez, cabe aludir también al propio compromiso de las Administraciones Públicas hacia la RS en cuanto organizaciones que prestan servicios a la ciudadanía. Este es precisamente el objeto de este artículo, que se centra en el análisis del desarrollo y evolución de actuaciones socialmente responsables por parte del sector público.

Después de esta breve introducción, los cuatro apartados siguientes de este artículo analizan, desde una perspectiva teórica, la justificación de la adopción de RS por parte de las Administraciones Públicas, los principios de responsabilidad social que les son de aplicación, los grupos de interés relevantes en la Administración Pública y el nuevo enfoque del proceso de toma de decisiones que implica un “gobierno global” o socialmente responsable en el sector público. Posteriormente, desde una aproximación empírica, se exponen las iniciativas concretas más importantes desarrolladas por las Administraciones Públicas en materia de RS, y se concluye con las perspectivas de futuro que ofrece la responsabilidad social en las administraciones públicas.

2. ¿POR QUÉ LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS OPTAN POR LA RESPONSABILIDAD SOCIAL?

El concepto de Responsabilidad Social del sector público resultaba extraño no hace mucho tiempo, entendiéndose que las instituciones públicas ya “eran del interés público”. Pero, en la actualidad, la Administración Pública, en general, acusa una pérdida constante de confianza de la ciudadanía. Se debe, en parte, a la sensación de lentitud burocrática para adaptarse y dar respuesta a los nuevos retos, a la falta de transparencia en muchas ocasiones en la gestión pública y, aunque sean casos aislados, a los casos de corrupción pública.

Se empieza a valorar que no es suficiente que las Administraciones Públicas hagan las cosas bien desde un punto de vista normativo y de eficacia, sino que han de considerar los posibles impactos económicos, sociales, ambientales, laborales y de reputación de su actividad, y responder a los objetivos de los



diferentes grupos de interés, dándoles participación en el proceso de toma de decisiones.

La Teoría de la Administración Pública (Andrews *et al*, 2011; McKenna y Dave, 2011; Nicholson, 2005; Peters y Pierre, 2000) presenta la Responsabilidad Social de la Administración Pública como una forma de buen gobierno en el sector público, que busca aumentar la transparencia en la gestión, fomentar la cultura de ética pública, gestionar los impactos sociales, ambientales y económicos que se producen por la actuación de la Administración, y avanzar en la profundización democrática y en un mayor compromiso con la ciudadanía, mejorando el diálogo con los grupos de interés.

Mientras el enfoque de la Teoría del *Management* o gestión empresarial (Prats I Catalá, 2005) justifica la Responsabilidad Social de la Administración Pública como la adopción por parte de esta de un modelo de calidad total y excelencia en la gestión (EFQM).

El sector público y las Administraciones Públicas, cada vez en mayor medida, integran los principios de responsabilidad social en sus propios sistemas de gestión interna y en las relaciones con terceros. 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 hacia sistemas de gestión integrada y de mejora de la calidad y la búsqueda de la excelencia.

Con la adopción de RS, las administraciones buscan proteger, entre otros, los derechos de los consumidores, no permitir las agresiones a los derechos humanos, alcanzar la máxima observancia de estándares laborales dignos y no discriminatorios, respetar el medio ambiente y erradicar cualquier tipo de corrupción, así como cualquier otro aspecto en el que se identifique una desprotección de los derechos básicos.

En definitiva, la gestión de la RS en el sector público, al igual que ya ha sido admitido en el ámbito de las empresas y otro tipo de entidades no públicas, cumple diversos objetivos, según los diferentes enfoques que se pueden adoptar:

- 1) Aprovechar el comportamiento público responsable como ventaja competitiva. La mayor eficacia de las políticas públicas ha de buscar producir resultados positivos e impactos sostenibles en el ámbito económico, social y ambiental, objetivos incorporados en la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas. Y 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. (enfoque instrumental).
- 2) Fortalecer el poder de la Administración en la sociedad y su uso responsable en la política. Se trata de pasar de un gobierno tradicional a un



modelo basado en la gobernanza que incorpora la necesidad de gestionar la responsabilidad social de las administraciones públicas como un reto central para mejorar la capacidad de crear valor social (enfoque político).

- 3) Alinear la organización pública con las demandas de sus *stakeholders*. 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 requiere facilitar la participación de los grupos de interés (enfoque de grupos de interés).
- 4) Desarrollar la responsabilidad ética de las organizaciones públicas frente a la sociedad. 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 (enfoque ético).
- 5) Incrementar o reforzar la legitimación y confianza en el sector público, incluso de su reputación y liderazgo ante la sociedad y sus grupos de interés, en cuanto a sus roles y prácticas “poliédricas” con las que interactúa a nivel de gobernanza, empleabilidad, contratación, aprovisionamiento, consumo, inversión y financiación (enfoque poliédrico).

3. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La aplicación de principios de Responsabilidad Social a las administraciones públicas implica la implantación de mecanismos de buen gobierno corporativo “global”; esto es, con una perspectiva integradora de las distintas partes interesadas. En primer término, es preciso perfilar la debatida cuestión de identificar a los grupos de interés para, en un segundo lugar, apuntar los diversos mecanismos existentes para articular un gobierno *stakeholder* en las administraciones públicas.

Según el cuarto de los *Principios de gobierno corporativo* enunciados por la OCDE (OCDE, 2004), “el marco del gobierno corporativo debe reconocer los derechos de los grupos de interés establecidos legalmente o acordados mutuamente y promover activamente la cooperación entre las empresas y dichos grupos para la creación de riqueza, puestos de trabajo y la sostenibilidad de empresas financieramente sanas”.



Adaptando a la Administración Pública los criterios de dirección *stakeholder* que señala Bowie (1998): (1) La Administración Pública debe considerar los intereses de todos los *stakeholders* afectados en cualquier decisión que adopte; (2) Esta consideración implica obtener contribuciones (*inputs*) de todos los *stakeholders* afectados; (3) No debe darse el caso de que los intereses de un solo *stakeholder* tengan prioridad en todas las decisiones; (4) Cada Administración Pública debe establecer procedimientos diseñados para garantizar que las relaciones entre los *stakeholders* sean gobernadas mediante reglas justas, establecidas de acuerdo con los tres criterios precedentes y respaldadas por todos los *stakeholders*.

Un buen gobierno “global” de la Administración Pública incluye las características básicas del buen gobierno de la Administración, que se resumen en disciplina, transparencia, independencia, rendición de cuentas, sentido del deber e imparcialidad. Pero a todo ello se añade la responsabilidad social (*King Committee on Corporate Governance, 2002*), cuyos principios generales aplicables a la Administración Pública son los siguientes:

- *Que la organización de la propia institución incorpore la responsabilidad social*, esto es, en sus políticas de gestión, criterios de remuneración y sistemas o procedimientos, involucrando a las partes interesadas relevantes y consiguiendo el compromiso de los puestos directivos.
- *Que se lleve a cabo una identificación objetiva de las partes interesadas*, distinguiendo entre partícipes primarios y complementarios; todos ellos con derechos, pero también con responsabilidades.
- *Que la organización, dirección y gestión sean participativas*. Se deben usar mecanismos que faciliten, de manera continua e institucionalizada, la participación y el diálogo con los *stakeholders*.
- *Transparencia y rendición de cuentas*. Los partícipes deben tener acceso periódico a la información relevante, con garantía de fiabilidad y en el momento oportuno sobre la base de la transparencia y la verificación externa e independiente. A través del control parlamentario es posible llevar a cabo una evaluación de la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas.
- *Compromiso ético, respeto hacia la diversidad e igualdad de oportunidades*. Como complemento a los principios de buen gobierno corporativo asumidos, las Administraciones Públicas deben dotarse de códigos éticos generales, en los cuales, además de las reglas habituales sobre respeto a los derechos humanos y comportamiento honrado e íntegro, se aprecie de modo específico el valor de la diversidad —en todas sus vertientes— y se garantice la libertad de los diferentes *stakeholders* para comunicar

sus informaciones acerca de eventuales prácticas ilegales o contrarias a la ética, incluso a través de los órganos de representación en los que participen y sin ver por ello comprometidos sus derechos.

- *Adopción de códigos formales de Responsabilidad Social*, que incluyen criterios para establecer políticas al respecto, articulan el diálogo con los *stakeholders* y elaboran, difunden y verifican las informaciones pertinentes, desarrollando así los principios generales señalados.

4. LOS GRUPOS DE INTERÉS RELEVANTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los partícipes, grupos de interés, partes interesadas o *stakeholders* de la Administración Pública son los grupos sociales e individuos *afectados* de una u otra forma por la existencia y acciones de la Administración, con un *interés legítimo*, directo o indirecto, por la marcha de esta, que influyen a su vez en la consecución de los objetivos marcados.

Pueden distinguirse dos niveles básicos de *stakeholders* (Rodríguez *et al*, 2007) que, para el caso específico de las Administraciones Públicas, se concretan en:

- *Partícipes primarios, contractuales o directos*, que asumen riesgos no diversificables y determinan estratégicamente el grado de eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Se distingue entre *internos* (los altos cargos políticos —que en este caso asumen el rol de los accionistas o propietarios— y los empleados públicos, incluyendo directivos y no directivos) y *externos* (ciudadanos —son los “clientes” para la Administración Pública—, proveedores, acreedores financieros, y otras administraciones públicas locales o territoriales cuando se desarrollan convenios para llevar a cabo actuaciones conjuntas).
- *Partícipes complementarios, contextuales o indirectos*, ya estén *afectados* por efectos externos, positivos o negativos, sin una previa inversión voluntaria directa (sociedad y público en general, generaciones futuras...) o ya sean instituciones o grupos que intentan influir y condicionar las actuaciones de la Administración (agentes e interlocutores sociales, agentes económicos y empresariales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación...).

Los *stakeholders* relevantes pueden variar en función de cada Administración. También pueden ir cambiando a lo largo del tiempo en una misma Administración Pública, pues la identificación y la importancia de esos partícipes



vienen determinadas por variables como la justificación, la factibilidad, la legitimidad y la urgencia de sus demandas (Boatright, 1999; Mitchell *et al*, 1997). Es responsabilidad de los órganos de gobierno de la Administración identificarlos adecuadamente en cada momento.

De hecho, según Donaldson y Preston (1995), no resulta conveniente tratar a todos los *stakeholders* por igual, ya que se deben sopesar sus respectivas contribuciones, costes y riesgos. Asimismo, no necesariamente todos ellos deben estar igualmente involucrados en el conjunto de procesos y decisiones. Lo relevante es delimitar bien las facultades y las responsabilidades, de modo que cada partícipe cuente con información, incentivos, poder y capacidad para actuar. Como regla general, un *stakeholder* tiene menor necesidad de “voz” a medida que se reduce su coste de “salida” de la relación. Precisamente, es el mantenimiento y protección de su “inversión específica” o el problema de los efectos externos lo que justifica que deba escuchársele.

Por tanto, en la orientación pluralista cabe elegir para cada grupo de interés una forma de participación diferente de entre una extensa red o “cartera” de mecanismos de gobierno. Mecanismos que son complementarios entre sí y que deben intentar extenderse a los proveedores, contratistas, ciudadanos y empleados. De estos principios generales y buenas prácticas en materia de RS, cabe citar:

- Presencia directa o indirecta en los comités y órganos de dirección y gobierno de las Administraciones Públicas.
- Posibilidad de veto a través de la presencia en algún comité de supervisión y control.
- Organización de paneles, foros, asambleas u otros canales análogos — en su caso, electrónicos o virtuales— para aplicar procedimientos de información y consulta.
- Encuestas periódicas para cada Administración Pública y en comparación con otras organizaciones similares.
- Asignación de derechos residuales sobre los resultados alcanzados, mediante retribuciones en función de la eficiencia y resultados de las actuaciones.
- Recepción de garantías de calidad y certificados de sostenibilidad medioambiental.
- Alianzas, proyectos e iniciativas *multistakeholder*.

Es posible dar protagonismo a todos los partícipes construyendo redes de intereses y aplicando estrategias de colaboración, reforzando la supervisión



mutua (de cada *stakeholder* sobre las actuaciones de los demás) como solución típica ante los problemas de interdependencia e incertidumbre.

Una estructura de gobierno de las Administraciones Públicas que anima la “voz” y la participación, no solo facilita la “internalización” de los efectos externos sobre los diversos partícipes. También multiplica la transferencia mutua de mejor y más abundante información entre la Administración Pública y los grupos de los que depende. Se articula una especie de “cámara de compensación” de las informaciones, donde estas se reúnen, comparten, analizan y difunden. Ello favorece la adopción de decisiones, el control, la mejora de los resultados de las actuaciones de la Administración y, en definitiva, la eficiencia dinámica del sistema de gobierno aplicado.

Los diferentes mecanismos de gobierno para la Administración Pública pluralista pueden agruparse en diversos niveles posibles de relación entre aquella y sus partes interesadas, que se concretan de menor a mayor nivel del compromiso asumido en los siguientes (*Accountability*, 2006):

- Permanecer pasivo: no hay meta ni relación con los *stakeholders*. No hay comunicación activa. Las inquietudes de los *stakeholders* se plantean a través de protestas, cartas o Internet.
- Hacer un seguimiento de las opiniones de los *stakeholders*. La comunicación es unilateral de los *stakeholders* hacia la Administración Pública. Existe un seguimiento en los medios y en Internet, así como informes de otros *stakeholders*.
- Informar o educar a los *stakeholders*. La comunicación es también unilateral, pero en este caso va de la Administración Pública a los *stakeholders* (sin convocatoria a responder), a través de boletines, cartas, folletos, informes, sitios en Internet, discursos, conferencias, presentaciones públicas, comunicados y conferencias de prensa y publicidad en los medios. La relación con los *stakeholders* puede ser de corto o largo plazo (“*Le mantendremos informado*”).
- Realizar transacciones o alianzas, esto es, trabajar juntos en una relación contractual entre la Administración Pública y los *stakeholders*. La comunicación es bilateral, aunque limitada, establecida y controlada según las condiciones del contrato (“*Haremos lo que dijimos que haríamos*”).
- Consultar para obtener información y opiniones de los *stakeholders* para fundamentar las decisiones internas de la Administración Pública. La comunicación es bilateral, aunque limitada porque la Administración pregunta y los *stakeholders* responden a través de encuestas, reuniones personales y públicas, talleres, foros de asesoramiento, foros online, sondeos de opinión, en una relación que puede ser de corto o largo plazo

- ("Les mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes, consideraremos sus opiniones y explicaremos nuestras decisiones")*.
- Participar y trabajar directamente con los *stakeholders* para asegurar la comprensión y consideración de sus inquietudes en los procesos de toma de decisiones. La comunicación es bilateral o multilateral entre la Administración Pública y los *stakeholders* a través de foros de múltiples *stakeholders*, paneles de asesoramiento, procesos de creación de consenso y procesos participativos de toma de decisiones. El aprendizaje es bilateral, las relaciones pueden ser puntuales o de largo plazo y los *stakeholders* actúan de forma individual (*"Trabajaremos con ustedes para asegurarnos que sus inquietudes sean comprendidas para desarrollar propuestas alternativas y para explicar cómo las opiniones de los stakeholders han influenciado al proceso de toma de decisiones"*).
 - Colaborar, asociarse o convocar a una red de *stakeholders* para desarrollar consensos y planes de acción conjuntos. La comunicación es bilateral o multilateral entre la Administración Pública y los *stakeholders*. El aprendizaje y la toma de decisiones son bilaterales. Los *stakeholders* actúan de forma conjunta y la relación entre la Administración y los *stakeholders* es de largo plazo, a través de proyectos conjuntos e iniciativas voluntarias de dos o más *stakeholders* (*"Recurriremos a ustedes en busca de asesoramiento y participación directa para encontrar e implantar soluciones a los desafíos compartidos"*).
 - Delegar las decisiones sobre un tema determinado a los *stakeholders*. Implica un gobierno democrático de los *stakeholders*, nuevas formas organizacionales de rendición de cuentas, en las que los *stakeholders* tienen un rol formal en el gobierno de la institución o las decisiones se les delegan. La relación entre la Administración Pública y los *stakeholders* es de largo plazo (*"Implantaremos lo que ustedes decidan"*).

Las Administraciones Públicas han ido pasando por las distintas etapas o niveles señalados anteriormente. Cada vez en mayor medida prestan particular atención al seguimiento de las opiniones de los ciudadanos y resto de *stakeholders*, la organización de paneles, foros y asambleas, la realización de encuestas o el logro de certificados de sostenibilidad.

Asimismo, en la actualidad se percibe, por parte de determinadas administraciones públicas, un intento de avanzar hacia una mayor comprensión y consideración de las inquietudes de los *stakeholders* en los procesos de toma de decisiones. Se tiende también hacia una comunicación bilateral o multilateral entre la Administración Pública y los *stakeholders* a través de foros de múltiples



stakeholders, paneles de asesoramiento, procesos de creación de consenso y procesos participativos de toma de decisiones.

5. HACIA UN GOBIERNO GLOBAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las administraciones públicas están transitando desde un “gobierno tradicional” hacia un “gobierno global” que incorpora los principios de la RS. Desde la década de 1990, y en diferentes ámbitos geográficos, se buscan procesos de empoderamiento ciudadano con el objetivo de incrementar la cohesión y reducir la desafección de los ciudadanos hacia los gobiernos y la política (Andrews *et al*, 2011). La mejora de las administraciones requiere, necesariamente, incorporar principios de responsabilidad social, que permiten incrementar la legitimación de su actuación.

La incorporación de la RS en las Administraciones Públicas implica adoptar transparencia y rendición de cuentas a través de 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. Todo ello implica tener en cuenta a los ciudadanos y a los demás *stakeholders* en la organización, lo cual requiere cambios en los procesos de toma de decisiones. Tradicionalmente, en dichos procesos, la Administración toma unilateralmente las decisiones que posteriormente se comunican a los *stakeholders*. Sin embargo, el cada vez más importante buen gobierno “global” de la Administración Pública implica un papel más activo de los *stakeholders* en la toma de decisiones públicas. Esto supone un cambio fundamental en la cultura de las Administraciones Públicas.

La manera de mejorar la afección política de los ciudadanos es a través de su mayor implicación en los asuntos políticos (Citrin *et al*, 1975), otorgándoles más participación en los asuntos públicos. Pasar del “gobierno” a la “gobernanza” o “gobierno global” de la Administración Pública.

En muchas ocasiones, la presión por involucrar a los *stakeholders* en los procesos de decisiones públicas surge no tanto del debate sobre los principios éticos de legitimidad democrática, sino de la crisis de confianza en los gobiernos por los casos de corrupción. La incorporación de los *stakeholders* al proceso de decisiones se presenta entonces como una forma de mejorar la relación entre la Administración Pública y el público en general.

En la práctica política es innegable que la participación se consume como un remedio necesario frente a las viejas democracias en tiempo de crisis (Gaventa, 2006; Ganuza y Francés, 2008). La legitimación y la revitalización, que trae con-





siguiente esta participación, va unida a lo simbólico en una progresión que parte de la información, pasando por la consulta o por la codecisión.

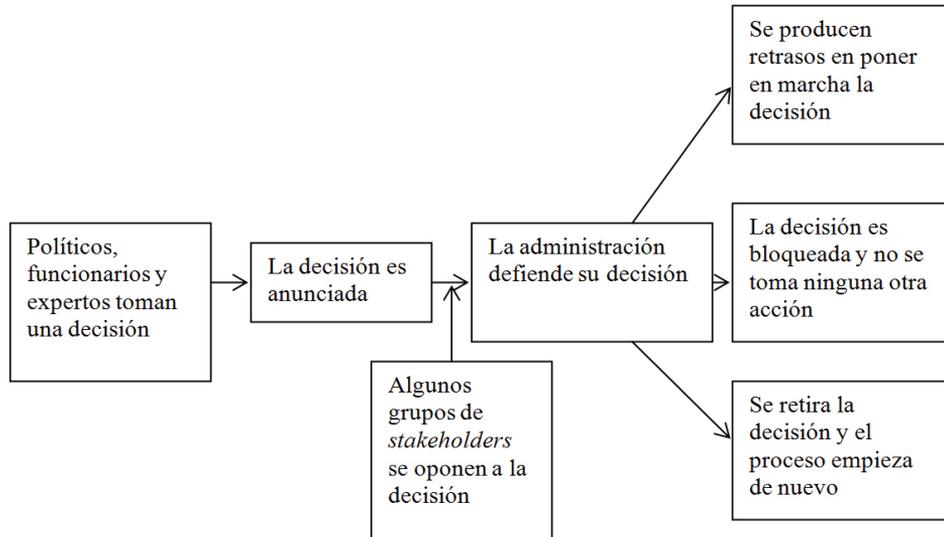
El primer paso consiste en aumentar la transparencia, proporcionando a los ciudadanos un mayor acceso a la información sobre las decisiones públicas. Asimismo, también se suele poner énfasis en mejorar la calidad de los servicios públicos, incluyendo una mayor audiencia para los usuarios. En este sentido, algunas medidas pueden concretarse en el desarrollo de oficinas de relaciones públicas en cada Administración para facilitar información y recogida de quejas, y en el uso de encuestas que permitan medir el grado de satisfacción de los usuarios para evaluar las percepciones de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios.

De estas dinámicas emerge una nueva forma de regular y resolver los conflictos sociales, caracterizada por la intervención y la inclusión en el debate de actores diversos que participan en estilos de gobierno más abiertos (Blanco y Gomà, 2003), sustentado en las ideas de proximidad, transparencia y sensibilización (Prats i Catalá, 2005).

Los nuevos procesos de toma de decisión derivados de la incorporación de RS en la Administración Pública se introducen también para reducir los potenciales conflictos que se generan en aquellas decisiones que pueden tener un impacto significativo sobre la mayoría de los grupos de interés (Klijn y Koppenjan, 2000). De ahí que sea cada vez más frecuente que numerosas leyes, tanto estatales como autonómicas, introduzcan el requerimiento de consultar a los *stakeholders* relevantes en planificación urbana y en iniciativas de desarrollo local. Las iniciativas de implicación y participación de los *stakeholders* se usan también para gestionar potenciales áreas de conflictos relacionados con proyectos de desarrollo polémico, especialmente relacionados con medioambiente y asuntos de seguridad y salud pública. Estas iniciativas suponen un cambio evolutivo de los procesos tradicionales de toma de decisiones, que aparece representado en la figura 1, hacia un modelo inclusivo de toma de decisiones (representado en la figura 2).

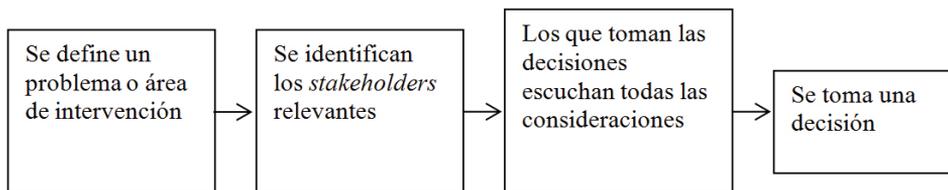


Figura 1. **Modelo tradicional de toma de decisión**



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. **Modelo inclusivo de toma de decisión**



Fuente: elaboración propia.

Las legislaciones empiezan a otorgar poder a los grupos públicos de interés, pero no obligan a incorporarles en el proceso de toma de decisiones. Con frecuencia, la aplicación del modelo inclusivo es voluntaria, de ahí que exista una gran diversidad entre las diversas administraciones, respecto al uso y la calidad de integración y participación. La legislación, por tanto, no ha sido efectiva para promover el cambio cultural hacia la aplicación del diálogo y a compartir el poder entre las instituciones públicas y sus *stakeholders*.

La OCDE define tres niveles de participación de los *stakeholders* en las políticas y actuaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas (OCDE, 2004):



1. Informar o comunicar a los grupos de interés afectados.
2. Consultar a los grupos de interés mencionados con la finalidad de buscar retroalimentación, opiniones y sugerencias.
3. Implicar a tales grupos de interés, colaborando y decidiendo juntos.

La experiencia española está, sobre todo, concentrada en los dos primeros niveles. La implicación real de los *stakeholders* en los procesos de toma de decisiones es todavía muy poco frecuente, aunque se perciben avances sustanciales en ese ámbito durante los últimos años.

Pese a las indudables potencialidades de los procesos participativos, no están exentos de algunos problemas. Las críticas más comunes (Ruiloba, 2013) se refieren a:

1. Una mayor lentitud en la toma de las decisiones, un incremento de los costes y una posible exclusión de grupos más vulnerables por otros con mayores conocimientos técnicos en el proceso de toma de decisión — debido a la asimetría existente en los grupos de interés en cuanto a su participación— (Ruano de la Fuente, 2010).
2. Una preocupación, sobre todo, por el corto plazo y los intereses inmediatos *versus* beneficios comunes a largo plazo.
3. La posible erosión de las instituciones y los partidos políticos al generar desconfianza en la capacidad representativa y la idea de defensa de intereses generales.

Para poder compatibilizar la participación y la eficiencia en el modelo inclusivo de toma de decisiones se requieren instrumentos y vías que minimicen los problemas destacados, sobre todo intentando encontrar mecanismos para conseguir una implicación social amplia (Subirats, 2001).

Cuando los grupos de interés participan en el proceso de gobierno de las administraciones públicas, deben tener acceso regular y puntual a información relevante, suficiente y fiable (OCDE, 2004). Entre la información a difundir (*United Nations Conference on Trade and Development*, 2006), debe considerarse la relativa a los mecanismos establecidos para prevenir los conflictos de intereses de los directivos frente a los *stakeholders*, las políticas establecidas en relación con la responsabilidad social, los sistemas concretos aplicados para proteger los derechos de los *stakeholders*, y los mecanismos adoptados para la participación específica de los empleados en el buen gobierno de la Administración.





6. INICIATIVAS DESARROLLADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE RS

Se han desarrollado diversas actuaciones que integran los enfoques de RS y los principios del desarrollo sostenible en los sistemas de gestión de lo público.

La implementación de códigos éticos o de buena conducta para empleados públicos permite 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) (Canyelles, 2011). Los códigos definen los principios en los que se tiene que basar ese comportamiento, también los instrumentos de control para vigilar que sean respetados y los criterios de cómo actuar ante dilemas o conflictos éticos.

En el ámbito de las relaciones con los empleados públicos, se han desarrollado planes de actuación para evitar la exclusión social de las personas con discapacidad y planes dirigidos a lograr la igualdad entre hombres y mujeres, con el establecimiento de comités de selección de personal paritarios y con medidas que facilitan la conciliación de la vida personal y laboral.

Respecto a las relaciones con los proveedores, desde la UE y desde los distintos Estados miembros se ha impulsado y desarrollado bastante el aprovisionamiento público, respetando criterios de RS. Implica la exigencia de determinados requisitos en términos de RS a aquellas empresas que aspiren a contratar con las Administraciones Públicas (CE, 2008).

La legislación española que regula los contratos de las Administraciones Públicas y el resto de entes del sector público transpone la Directiva 2004/18/CE de contratos del sector público sobre procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios. Además de promover la transparencia en la contratación pública, introduce cláusulas de naturaleza social y ambiental, como la creación de empleo, la paridad, la contratación de personas con especiales dificultades de inserción laboral o los compromisos medioambientales de las empresas adjudicatarias.

En relación con la implicación de los ciudadanos y la sociedad, las Administraciones Públicas, en sus niveles local, regional y estatal, han puesto en marcha iniciativas participativas, facilitando la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Destacan las cartas de derechos de los ciudadanos, los presupuestos participativos, las iniciativas de evaluación de los servicios y políticas públicas (para procurar la satisfacción de los ciudadanos-clientes) (Costas Comesaña, 2007), y la adopción de la Agenda 21 de las Naciones Unidas (McKenna, 2011).

El compromiso de las Administraciones Públicas con la sociedad y el desarrollo sostenible está internacionalmente muy aceptado (*World Comisión of*





Environment and Development —WCED—, 1987). La adopción de la Agenda 21 de las Naciones Unidas por las Administraciones Públicas supone un paso crucial hacia una auténtica aplicación de la filosofía del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 1992). Este plan de acción, suscrito por más de 178 países en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro —Brasil—, 1992), pretende transformar el modelo de desarrollo actual en un nuevo modelo que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, esto es, en un modelo de desarrollo sostenible; mediante nuevas formas de implicación y cooperación entre las Administraciones Públicas (Pellizzoni, 2001), persiguiendo mejoras en la calidad de vida (Meister y Japp, 1998).

La Agenda 21 reconoce la relevancia del factor geográfico y de ahí surgen las Agendas Locales 21, ya que las Administraciones Públicas de ámbito local emergen como el nivel de gobierno más adecuado para poner en práctica estas acciones, no solo por su proximidad a los ciudadanos, sino por la capacidad de los directivos públicos y políticos para adaptar sus organizaciones a las nuevas tendencias de gestión y a las nuevas demandas sociales (Krueger y Agyeman, 2005).

Sin embargo, subsisten dificultades en su implantación real (Echebarria *et al.*, 2004; Houghton, 2005), derivadas de la dimensión requerida para proporcionar los recursos económicos, humanos y de conocimiento requeridos para desarrollar el proceso. De ahí la necesidad de desarrollar Agendas 21 regionales como instrumentos complementarios a poner en marcha por las Administraciones Públicas de ámbito regional.

Respecto al diálogo con los ciudadanos y su participación en la Administración Pública, en el ámbito local han surgido iniciativas como las “Cartas de derechos de los ciudadanos”, de acuerdo con el ordenamiento constitucional (artículo 23 de la Constitución Española) y conforme a los principios que inspiran la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos a las ciudades (Saint Denis, 2000). Una “Carta de derechos ciudadanos” es un conjunto de instrumentos (normas jurídicas, proyectos, programas, planes de actuación), dirigidos a favorecer el ejercicio de los derechos ciudadanos para la participación (que incluye además del derecho a la participación, el de información, reunión y asociación, así como el sistema de garantías para su ejercicio).

Estas Cartas surgen para facilitar la participación ciudadana, arbitrar instrumentos de carácter organizativo, interno, para poner a la Administración al servicio de los derechos ciudadanos y establecer sistemas de garantía y protección de los mismos.

El cuadro N. 1 resume las diversas fórmulas de participación ciudadana que se han desarrollado en los gobiernos locales durante la última década (Gomà y



Font, 2001). Para establecer esta tipología se toman en consideración dos criterios: la base de la participación y la fase del proceso de actuación pública sobre la que se proyecta la experiencia participativa:

- Respecto de la base de la participación, se distingue entre una base asociativa (cuando se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos), una base personal (cuando los ciudadanos pueden participar a nivel individual) y una base mixta (cuando se combinan las dos anteriores). Por otro lado, la participación de base asociativa puede dividirse entre aquella que responde a una lógica sectorial y aquella que atiende a una lógica territorial; mientras que la participación de base personal puede ser intensiva (cuando exige a un grupo de ciudadanos una fuerte dedicación al proceso participativo) o extensiva (cuando involucra a un amplio número de personas, pero sin exigir una participación intensa).
- En cuanto al segundo criterio, se diferencia entre aquella participación que se dirige al diagnóstico de los problemas y a la formación de la agenda local, aquella que se ocupa de incidir en las decisiones y en la formulación de políticas y aquella que se concentra en la gestión de los equipamientos y los servicios.

Cuadro N. 1. **Tipología de fórmulas participativas**

	Base asociativa		Base mixta	Base personal	
	Sectorial	Territorial		Intensiva	Extensiva
En el diagnóstico	<i>Fóruns y mesas sectoriales</i>	<i>Consejos consultivos de barrio, distrito, ciudad</i>	<i>Planes estratégicos. Procesos participativos temáticos (Agenda 21, Planes educativos de ciudad, etc.)</i>	<i>Fóruns temáticos Círculos de Estudio Conferencias de consenso</i>	<i>Asambleas Audiencias Teledemocracia</i>
En las decisiones	<i>Consejos, comisiones y ponencias sectoriales</i>	<i>Consejos municipales de barrio o distrito Planes Integrales</i>	<i>Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos</i>	<i>Presupuesto participativo. Jurados ciudadanos Paneles ciudadanos Encuestas deliberativas</i>	<i>Referéndum Consultas populares Teledemocracia</i>
En la gestión	<i>Gestión asociativa de servicios</i>	<i>Gestión asociativa de centros cívicos</i>	<i>Gestión compartida de servicios</i>	<i>Gestión por voluntariado de servicios o programas municipales</i>	<i>Coproducción personalizada de servicios</i>

Fuente: Gomà y Font (2001: 70).

Los instrumentos de participación ciudadana municipal utilizados con mayor frecuencia en el caso español son, en primer lugar, los de base asociativa

tradicional y, en segundo lugar, las experiencias mixtas que se han popularizado a través de la introducción de planteamientos estratégicos y de mecanismos como las Agendas Locales 21. La participación de base personal tiene una presencia limitada y de carácter experimental. A finales de los años ochenta, un 70% de los ayuntamientos españoles de más de 100.000 habitantes ya habían dado un primer paso con la redacción de sus Reglamentos de Participación Ciudadana. En la actualidad, algo más del 65% de los municipios han organizado sus consejos desde una perspectiva estrictamente sectorial y, en consecuencia, no han abordado el diseño de sus estructuras participativas desde un planteamiento global de democracia local de consejos. Si bien, más de un 67% de los ayuntamientos hacen un uso intensivo de la cogestión o la gestión concertada de servicios municipales (Brugué y Jarque, 2002; Castañer *et al*, 2000).

Además de la participación ciudadana, la RS en el sector público pasa porque las Administraciones Públicas desarrollen una gestión eficaz y eficiente, y que esté enfocada al logro de resultados. Estos han de medirse y auditarse en todo momento, en aras a cubrir principalmente los intereses de los ciudadanos. España comienza a insertarse en la corriente evaluadora de lo público que prima en los países de su entorno —especialmente extendida en Reino Unido— y en los principales organismos supranacionales —con el referente inmediato de la UE—. Una corriente que ha venido desarrollándose en dos ámbitos distintos: el de la exigencia ciudadana y el de la necesidad política de gestión de calidad de los servicios públicos en un marco de transparencia y ética institucional. Una Administración Pública moderna y eficiente debe apostar por la calidad de los servicios públicos que presta y por la mejora de la capacidad de gestión del Estado para potenciar su función reguladora y dinamizadora.

Sin embargo, la gobernanza, eficacia y eficiencia del sector público en España figura todavía en los últimos puestos de los diferentes *rankings* entre los países desarrollados. Las Administraciones Públicas españolas son menos transparentes, como indican los informes de competitividad mundial del IMD —el indicador en España no llega al 4 en los últimos años, mientras que en países del entorno se sitúa por encima del 5 (Alemania o Francia) o supera el 7 (Dinamarca o Finlandia)—¹.

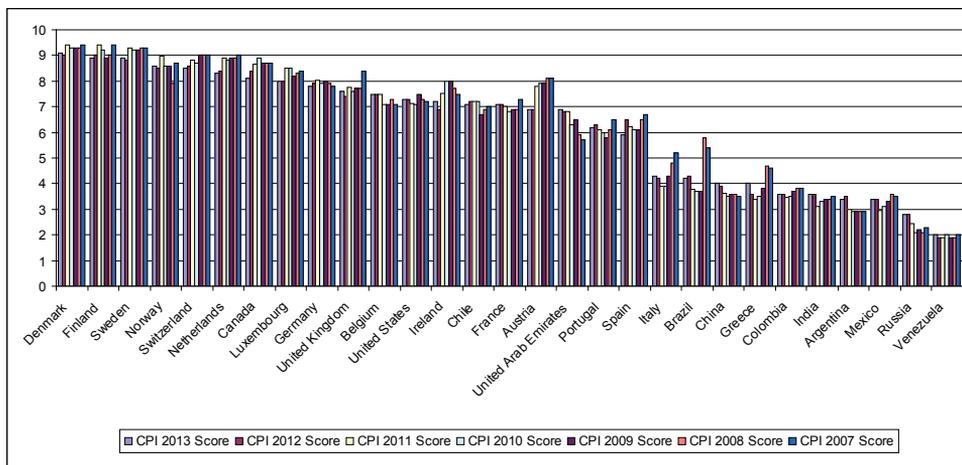
Transparencia Internacional² elabora un ranking anual de los países en función del nivel de corrupción de sus sectores públicos, utilizando un Índice de Percepción de la Corrupción (*Corruption Perceptions Index*, CPI) que toma valo-

1 IMD World Competitiveness Yearbook 2006-2014 (<http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>).

2 Movimiento global creado en 1993 para promover Gobiernos, empresas y sociedad civil sin corrupción. En la actualidad, está presente en más de 100 países.

res entre cero (muy corrupto) y 10 (nada corrupto). También según este indicador, el sector público español se sitúa por detrás de los países de nuestro entorno en materia de transparencia y buen gobierno de las Administraciones Públicas. Según el último informe, en 2013 España incluso redujo su valoración respecto los años previos en el Índice de Percepción de la Corrupción (al pasar al 5,9 del 6,5 en 2012; 6,2 en 2011; 6,1 en 2010 y en 2009; 6,5 en 2008 y 6,7 en 2007), y situarse por detrás de Portugal, Francia, Reino Unido, Alemania, Holanda y Dinamarca, entre otros (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index* (<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>).

7. CONCLUSIONES

La responsabilidad social ha dejado de ser una materia exclusiva del mundo empresarial, para convertirse en una práctica, cada vez más necesaria, en el ámbito del sector público.

La Responsabilidad Social de la Administración Pública es una forma de buen gobierno en el sector público, que busca aumentar la transparencia en la gestión, fomentar la cultura de ética pública, gestionar los impactos sociales, ambientales y económicos que se producen por la actuación de la Administración, y avanzar en la profundización democrática y en un mayor compromiso con la ciudadanía, mejorando el diálogo con los grupos de interés. Todo ello implica la adopción de un modelo de calidad total y excelencia en la gestión.

La Administración Pública debe considerar los intereses de todos los *stakeholders* afectados en cualquier decisión que adopte distinguiendo entre los partícipes primarios, contractuales o directos, y los partícipes complementarios, contextuales o indirectos. No todos ellos deben estar igualmente involucrados en el conjunto de procesos y decisiones.

La responsabilidad social en las Administraciones Públicas implica cambios en los procesos de toma de decisiones, con un papel más activo de los *stakeholders* en tales procesos. La mayor implicación y participación de los *stakeholders* permite gestionar potenciales áreas de conflictos relacionados con proyectos de desarrollo polémico.

Las Administraciones Públicas empiezan a incorporar los principios de la responsabilidad social en su gestión, fundamentalmente en el ámbito de sus relaciones con los empleados públicos y sus proveedores. El desarrollo sostenible también comienza a formar parte de las agendas de las Administraciones Públicas.

Las experiencias de intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos son aún escasas, y, en general, se refieren al ámbito local. Se centran más en la participación de los ciudadanos en la gestión de programas y servicios, que en su intervención en el diseño de las políticas. El énfasis en la implicación de los *stakeholders* y la comunidad en la planificación y los proyectos de desarrollo local, obligatorios para financiaciones de la UE, está condicionando cada vez más las prácticas administrativas.

La gobernanza, eficacia y eficiencia del sector público en España figura todavía en los últimos puestos de los diferentes *rankings* entre los países desarrollados. El reto de mejorar la gobernanza de las Administraciones Públicas depende de una serie de requisitos:

- Que todos los actores puedan participar de manera informada y cualificada en los procesos de toma de decisiones;
- que se estructure un sistema de relaciones intergubernamentales que sea ágil y eficiente, pasando de una política centralizada a otra multicéntrica;
- coordinación de numerosas políticas sectoriales, porque la sostenibilidad no puede ser una cuestión que solamente se trate desde ministerios, departamentos o concejalías de medio ambiente;
- la aplicación de un amplio e innovador abanico de instrumentos de políticas;
- cambios en la cultura administrativa, que tendrá que orientarse a la eficacia y eficiencia, dando prioridad a la transparencia, la información y el



rendimiento de cuentas, teniendo en cuenta los intereses generales y también el derecho a la calidad de vida de las futuras generaciones;

- un alto grado de participación de los diversos elementos de la sociedad, que no consiste en procesos puntuales de consulta pública (por ejemplo, a través de encuestas de opinión o referendos puntuales), sino que hace falta una cultura política participativa que permita la adopción de decisiones consensuadas;
- que los individuos actúen como ciudadanos social y ambientalmente responsables, porque las creencias, los valores y las normas que guían las actitudes, las decisiones y los comportamientos de la sostenibilidad sean reglas permanentes para el conjunto de actores de la sociedad y, finalmente,
- que la sociedad disponga de un cierto nivel de capital social, es decir, de conductividad, comunicación, confianza, reciprocidad y sentimiento de pertenecer a una comunidad.

El gran reto que tienen las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad social consiste en la implicación de los diferentes *stakeholders* en el proceso de toma de decisiones. La “voz” y la satisfacción de los ciudadanos constituyen los pilares de la eficiencia de los servicios públicos. Una posible forma de participación podría producirse a través de la creación de comités diversos, para evitar la concentración de poder y articular contrapesos que faciliten el arbitraje entre intereses distintos, y de “redes” de confianza/cooperación y competencia (Turnbull, 1997, 2000, 2002). Se tratar de trasladar a las administraciones públicas la estructura de un comité de dirección ejecutiva y un consejo de supervisión o vigilancia, junto con un “congreso” y/o varias asambleas de *stakeholders*. En las administraciones públicas, el consejo de supervisión lo conforman los parlamentos o plenos municipales. La creación de foros de proveedores, asambleas de empleados y paneles de clientes, a englobar, en su caso, en un “congreso” de *stakeholders* resultan estructuras básicas para contar con información fiable e independiente acerca de la actuación de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, la evolución hacia un buen gobierno “global” de la Administración Pública, sobre la base de una Administración plenamente ciudadana, es probable que requiera en la práctica de un proceso de maduración a través de diferentes etapas, en las que las administraciones deben procurar ir modificando paulatinamente su estrategia, incorporando en su gestión los principios de responsabilidad social (transparencia completa, rendición de cuentas, sostenibilidad medioambiental, diálogo *stakeholders*, alianza con múltiples grupos de interés).



Los comités de dirección de las administraciones públicas, por su parte, deben asumir una serie de responsabilidades acordes a los principios de responsabilidad social. Entre las responsabilidades estratégicas a asumir destacan la de mantener un diálogo fluido con los *stakeholders*, para fortalecer la confianza mutua y potenciar la acumulación de conocimientos, el aprendizaje y la innovación en el marco de la institución; reducir los conflictos mediante la aplicación de criterios de equidad y el arbitraje entre intereses; establecer sistemas de retribución o compensación dando entrada al cumplimiento de objetivos en materia de RS; fomentar la buena imagen y reputación de la institución, así como incentivar el comportamiento ético en sus relaciones internas y externas; y potenciar la transparencia y la rendición de cuentas.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCOUNTABILITY (2006): *El compromiso de los stakeholders*, vol. 2: *Manual para la práctica de las relaciones con los grupos de interés*, Londres.
- ANDFREWS, Rhys; COWELL, Ricard y DOWNE, James (2011): "Promoting Civic Culture by Supporting Citizenship: What Difference Can Local Government Make?". *Public Administration*, vol. 89, N. 2, págs. 595-610.
- BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (2003): "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, vol. 26, págs. 1-15.
- BOATRIGHT, J.R. (1999): *Ethics and the conduct of business*. Prentice-Hall, Upper Saddle River. NJ.
- BOWIE, N.E. (1998): "A Kantian theory of capitalism". *Ruffin Series in Business Ethics*, vol. 1, págs. 37-60.
- BRUGUÉ, Q. y JARQUE, M. (2002): "Los Planes Estratégicos Locales" en Blanco, I. y Gomà, R. (eds.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel. Barcelona.
- CANYELLES, Josep María (2011): "Responsabilidad social de las administraciones públicas". *Revista de Contabilidad y Dirección*, vol. 13, págs. 77-104.
- CASTAÑER, M.; SALAMAÑA, I. y VICENTE, J. (2000): "Els Serveis Personals i la Promoció Econòmica" en Federació de Municipis de Catalunya (ed), *20 Anys d'Ajuntaments Democràtics*. Federació de Municipis de Catalunya. Barcelona.
- CITRIN, Jack; McCLOSKEY, Herbert; SHANKS, J. Mervill, y SNIDERMAN, Paul M. (1975). Personal and Political Sources of Political Alienation. En *British Journal of Political Science*, Vol. 5, págs. 1-31.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Libro verde Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Comisión Europea. Bruselas.

- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Comunicación. La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*. Comisión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Comunicación. Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas*. Comisión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Communication. A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*. Comisión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *Study on the incorporation of Social Considerations in Public Procurement in the EU*. Comisión Europea. Bruselas.
- COSTAS COMESAÑA, A. (2007): "De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos". *Información Comercial Española. Revista de Economía*, N. 836, págs. 33-50.
- DONALDSON, T. y PRESTON, L. E. (1995): "The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, implications". *Academy of Management Review*, vol. 20, págs. 65-91.
- ECHEBARRIA, C.; BARRUTIA, J. M. y AGUADO, I. (2004): "Local Agenda 21: progress in Spain". *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, N. 3, págs. 273-281.
- GANUZA, Ernesto y FRANCÉS, Francisco José (2008): "¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación". *Revista Internacional de Sociología*, vol. 66, N. 49, págs. 89-113.
- GAVENTA, John (2006): *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the "Deepening Democracy" Debate*. Working paper 264. Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex. Brighton, UK.
- GOMÀ, Ricard y FONT, Joan (2001): "La Democracia Local: Un Mapa de Experiencias Participativas" en Font, Joan (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, págs. 61-76, Ariel. Barcelona.
- HOUGHTON, J. (2005): "Place and the implications of 'the local' for sustainability: an investigation of the Ugu District Municipality in South Africa". *Geoforum*, N. 36, págs. 418-428.
- KING COMMITTEE ON CORPORATE GOVERNANCE (2002): *Executive summary of the King report on corporate governance for South Africa*. Institute of Directors in Southern Africa. Parktown.
- KLIJN, Eric-Hans y KOPPENJAN, Joop F. M. (2000): "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers". *Public Administration*, vol. 78, N. 2, págs. 365-387.
- KRUEGER, R. y AGYMAN, J. (2005): "Sustainability schizophrenia or actually

- existing sustainabilities? Toward a broader understanding of the politics and promise of local sustainability in the US". *Geoforum*, N. 36, págs. 410-417.
- LOZANO, J.M., ALBAREDA, L., YSA, T.; ROSCHER, H. y MARCUCCIO, M. (2005): *Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas*. Granica. Barcelona.
- McKENNA, Dave (2011): "UK Local Government and Public Participation: Using Conjectures to Explain the Relationship". *Public Administration*, vol. 98, N. 3, págs. 1182-1200.
- MEISTER, M. y JAPP, P. M. (1998): "Sustainable development and the global economy: rhetorical implications for improving the quality of life". *Communication Research*, vol. 25, N. 4, págs. 399-421.
- MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R. y WOOD, D. J. (1997): "Towards a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts". *Academy of Management Journal*, vol. 22, págs. 853-886.
- NICHOLSON, Linda (2005): *Civic Participation in Policy Making: A Literature Review*. Scottish Executive Social Research. Edinburg.
- OCDE (2004): *Principios de Gobierno Corporativo*. OCDE. París.
- PELLIZZONI, L., (2001): "The myth of the best argument: power, deliberation and reason". *British Journal of Sociology*, vol. 52, N. 1, págs. 59-86.
- PETERS, B. Guy y PIERRE, Jon (2000): *Governance, Politics and the State*. Macmillan. Londres.
- POST, J. E.; PRESTON, L. E. y SACHS, S. (2002): "Managing the extended enterprise: the new stakeholder view". *California Management Review*, vol. 45, págs. 6-28.
- PRATS I CATALÁ, Joan (2005): *De la burocratización al management, del management a la gobernanza*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J. M.; MELLE HERNÁNDEZ, M. y SASTRE CENTENO, J. M. (2007): *Gobierno y responsabilidad social de la empresa*. Comisión de Responsabilidad Social Corporativa, Documentos AECA. Madrid.
- RUANO DE LA FUENTE, José Manuel (2010): "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Política y Sociedad*, vol. 47, N. 3, págs. 93-108.
- RUILOBA NÚÑEZ, Juana María (2013): *Género y estilos de liderazgo en el gobierno local. Las Alcaldesas en España*. Congreso de los Diputados. Madrid.
- SUBIRATS, Joan (2001): "Nuevos mecanismos participativos y democracia", en: Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 34-42). Barcelona: Ariel.



- TURNBULL, S. (1997): "Stakeholder cooperation". *Journal of Co-operative Studies*, vol. 29, págs. 18-52.
- TURNBULL, S. (2000): «Gouvernement d'entreprise: théories, enjeux et paradigmes». *Gouvernance*, vol. 1, págs. 11-43.
- TURNBULL, S. (2002): "A new way to govern". *14th Annual Meeting on Socio-Economics, Society for the Advancement of Socio-Economics*, University of Minnesota, Minneapolis (MN), 27-30 de junio.
- UNIÓN EUROPEA (2001): *Recomendación 19/2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local* (aprobada por el Comité el 6 de diciembre de 2001, 776ª reunión de los Delegados de los Ministros). Bruselas.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2006): *Guidance on good practices in corporate governance disclosure*. United Nations. Nueva York.
- UNITED NATIONS; EUROPEAN COMMISSION; INTERNATIONAL MONETARY FUND; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT Y WORLD BANK (2003): "Handbook of national accounting. Integrated environmental and economic accounting". *Studies in Methods*, Series F, N. 61, Rev.1.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987): *Our common future*. Oxford University Press. Washington.







Las dimensiones clave sobre la RSC en el sector público local

Carlos Cueto Cedillo

ccueto@aytoalcobendas.org

Ayuntamiento de Alcobendas. Funcionario de carrera del cuerpo Técnico Superior de Administración General. Licenciado en Derecho y Ciencias Económicas (ICADE). Diplomado de Estudios Avanzados (UNED). Vocal de la Comisión de RSC y de la Comisión de Sector Público de la Asociación Española de Contabilidad y Administración (AECA). Profesor colaborador en el Máster de Calidad de las AA.PP. de Navarra.

Marta de la Cuesta González

mcuesta@cee.uned.es

UNED. Facultad de CC. Económicas y Empresariales. Doctora y Profesora titular de Economía Aplicada de la UNED. Coordinadora del Máster oficial en Sostenibilidad y RSC de la UNED-Jaume I. Doctora en Ciencias Económicas por la UNED. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid (CUNEF). Vocal experto del Consejo Estatal de RSE dependiente del Ministerio de Trabajo.

José Mariano Moneva Abadía

jmoneva@unizar.es

Universidad de Zaragoza. Facultad de Economía y Empresa. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza. Doctor y Catedrático de la Universidad de Zaragoza en el Dpto. de Contabilidad y Finanzas. Coordinador de la Comisión de RSC de AECA. Miembro del *Measurement Working Group de la Global Reporting Initiative (GRI) 2002*. Representante español en el *Sustainability Working Party* de la Federación Europea de Auditores (FEE).



RESUMEN

Las corporaciones locales en España asumen el ámbito competencial más inmediato y próximo a la sociedad y tienen un protagonismo esencial para integrar la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en las relaciones con sus interlocutores (dimensión externa) y en sus propios sistemas de gestión (dimensión interna). La Administración local, junto con otras instituciones, puede contribuir a generar un entorno favorable para la sostenibilidad y la RSC a través de diferentes iniciativas y políticas públicas como la regulación, el acuerdo social y el enfoque estratégico. También predicando con el ejemplo, las corporaciones locales pueden resultar claves para estimular la gestión responsable de otras entidades públicas y privadas de su entorno. Las políticas de transparencia y de buen gobierno, junto a la articulación de una alianza urbana estratégica, pueden facilitar el proceso de construcción del desarrollo sostenible de la ciudad, que conlleva una triple rendición de cuentas a nivel económico, social y ambiental y la inclusión y participación activa de los grupos de interés.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Corporativa de Gobiernos y Administraciones Públicas.

CÓDIGO JEL

H70, M40, D73

ABSTRACT

Local corporations in Spain assume the powers and immediate area next to the society and have a key role to integrate Corporate Social Responsibility (CSR) in their relationships with their partners (external dimension) and their own management systems (internal dimension). The local authority together with other institutions can help create an enabling environment for CSR and sustainability through various initiatives and public policy and regulation, social agreement and strategic focus. Also leading by example, local authorities may be key to encouraging the responsible management of other public and private entities in its environment. The policies of transparency and good governance by articulating a strategic urban alliance can facilitate the building process of sustainable development of the city, leading to a triple accountability to economic, social and environmental level and the inclusion and active participation of stakeholders.



KEYWORDS

Corporate Social Responsibility into Governments and Public Administrations.

1. INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI la mayoría de la población mundial reside en núcleos urbanos. Las ciudades asumen el liderazgo de los progresos sociales y son los motores económicos y fuentes de la innovación tecnológica y de un nuevo modelo energético y de transporte, de reutilización y revalorización de residuos más comprometido con el desarrollo sostenible global. Redes de ciudades están avanzando en los planos creativos, culturales, educativos y en el impulso de cambios políticos y valores sociales. El papel de los gobiernos y administraciones locales es esencial para el funcionamiento del sistema democrático por su proximidad a la ciudadanía.

El derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes es lo que se entiende por autonomía local; la cual implica la protección del territorio, el principio de auto-organización y el control conforme a la ley. Pero la asunción de un enfoque de responsabilidad social corporativa debe ir más allá del mero cumplimiento y control de legalidad, implicando un compromiso con la sostenibilidad, que llegue a ser explícito.

En este artículo se aborda un concepto de Responsabilidad Corporativa Pública Local (RCPL) que tenga en cuenta los condicionantes sectoriales específicos y los compromisos e iniciativas a nivel local sobre desarrollo sostenible, buen gobierno y transparencia, rendición de cuentas e impulso participativo y de relación con los grupos de interés. Se trata así de poner de manifiesto que, con una actitud responsable, la Administración Pública local puede contribuir a nivel externo a generar un entorno favorable para las estrategias de RSC de las empresas y otras organizaciones; pero también desde su dimensión interna al tratarse de organizaciones que con su actividad generan impacto económico, social y medioambiental.

2. EL CONCEPTO DE RSC APLICADO EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL

A comienzos del siglo XXI se ha vivido ya una amplia polémica y debate teórico sobre la necesidad de articular una definición generalmente admitida de lo que se entiende por Responsabilidad Social (RSC) con incluso diferentes variantes



terminológicas que, en algunos casos, llegan a inducir incluso a su limitación al ámbito empresarial (RSE).

En la realidad social en la que se desenvuelve la RSC hasta ahora han predominado los estudios e investigaciones teóricas (GARRIGA y MELE, 2004; RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 2007; ALVARADO, BIGNÉ y CURRÁS, 2011) e incluso su aplicación voluntaria, progresiva y mayoritaria por organizaciones del sector privado (GRAY, 2006). El debate terminológico de la RSE contemporáneo aporta no solo definiciones de autores, sino también de organismos internacionales, organismos no gubernamentales y gobiernos nacionales (DAHLSTRUD, 2008).

Si además del marco teórico se tienen en cuenta los compromisos a nivel global, se puede reconocer un papel central del sector público en el desarrollo sostenible global (ERDMENGER, 1998; BALL, 2006). En particular, el sector local por su proximidad a los ciudadanos y grupos de interés puede ser también un protagonista principal de la obtención de resultados de forma transparente y responsable, contribuyendo así a la sostenibilidad global (CUETO, 2009).

El término RSC es utilizado con múltiples acepciones (MURILLO y LOZANO, 2009) y los estudios sobre RSC en el ámbito público son aún escasos (NAVARRO et al., 2010), por lo que cabe hacer aprovechamiento de los enfoques y experiencias que han ido consolidándose por las empresas y atender a las especificidades propias del sector público local, en orden a articular un concepto específico de la responsabilidad corporativa pública local que pueda estimular su investigación, desarrollo y aplicación (CUETO, 2010):

La responsabilidad corporativa pública local es un compromiso voluntario, más allá del cumplimiento de la legislación propia del nivel competencial local, en torno a la atención directa y/o indirecta de necesidades de los grupos de interés, a través de un gobierno y Administración local transparente y responsable en sus diferentes niveles de gestión, que contribuyan a multiplicar la sostenibilidad colectiva: económica, social y ambiental.

2.1. La multiplicidad y heterogeneidad de sujetos de la RCPL

Un primer problema a resolver sobre la aplicación del concepto de Responsabilidad Corporativa Pública Local (RCPL) es identificar el sujeto a quien puede corresponder. La Administración Local en España ha adoptado estructuras organizativas similares a las de la Administración General del Estado y su aná-



lisis requiere acudir a registros oficiales estatales que permitan delimitar las entidades que lo integran: “*Inventario de entes del sector público local*” y “*Base de Datos General de Entidades Locales*”¹.

A la vista de dichas fuentes y transcurridas varias décadas desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), se ha reconocido la necesidad de redimensionar el sector público local, formado por un gran número de entes, organismos, sociedades, fundaciones y consorcios, que han ido proliferando en los últimos años. En este sentido, la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (B.O.E. 30-12-2013) acomete la revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, en aras de una racionalización de sus órganos de gobierno y fomentar incluso la fusión voluntaria de municipios y superar la atomización del mapa municipal.

En todo caso, la problemática central de la aplicación del concepto de Responsabilidad Corporativa Pública Local no es una cuestión cuantitativa de si son muchos o pocos los sujetos implicados en el sector público local, o de si su racionalización organizativa puede contribuir a clarificarlo en beneficio de las políticas públicas de responsabilidad social. Más bien, la cuestión nuclear es cualitativa: identificar sobre qué deben ser responsables y en qué corresponsables, junto a otros agentes públicos y privados. Esto implica abordar otros condicionantes sectoriales: la dilución de competencias y las fórmulas de gestión pública, privada o mixta de los servicios públicos municipales.

2.2. La distribución de competencias a nivel local

La Responsabilidad Corporativa Pública Local —RCPL—, según la definición propuesta, es “*un compromiso voluntario, más allá del cumplimiento de la legislación propia del nivel competencial local...*”. Su aplicación implica un condicionante a nivel objetivo que debe también considerarse: existe un complejo marco competencial económico, social y ambiental en España. Muchas de las competencias locales son propias, otras son impropias por ser de otras Administraciones; unas y otras, además, pueden ser cumplidas de forma directa o con la colaboración de agentes privados.

Para avanzar en el principio “una Administración, una competencia”, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece un régimen de prelación de actividades para los municipios para evitar los solapamientos competenciales y modifica el art. 25 de la LRBRL, distinguiendo:

1 Accesible a 11/03/2014 en: <http://serviciosweb.meh.es/apps/ispl/asp/comh300.html>



- *Competencias propias a nivel local*²: el listado de materias reservadas por ley en que los municipios han de ejercer en régimen de autonomía y propia responsabilidad, aunque en coordinación con las demás Administraciones.
- *Competencias delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas*: se ejercen según la Ley 57/2003 en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación aplicando criterios de oportunidad y eficiencia.
- *Competencias impropias*: aquellas que no son propias ni delegadas, estableciendo que solo podrán ejercerse cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplici-

2 Según la nueva Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las competencias propias de los municipios son:

- Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- Protección y gestión del Patrimonio histórico.
- Promoción y gestión de vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.
- Conservación y rehabilitación de la edificación.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Parques y jardines públicos.
- Gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable, evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con otras Administraciones en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.
- La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, primaria o especial.
- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías y las comunicaciones.



dades con las competencias autonómicas y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades con arreglo al principio de eficacia y al resto de requerimientos legales de estabilidad y sostenibilidad financiera.

Desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, las Entidades Locales ya no podrán ejercer competencias que no les hayan sido atribuidas como propias o como delegadas. Una hipotética generalización de las delegaciones autonómicas pudiera convertir a la Administración Local en una organización instrumental o indirecta de prestación de servicios autonómicos en detrimento de la autonomía local. Sin embargo, no parece que las Comunidades Autónomas tengan recursos económicos para mantener las actuales actividades municipales que dejan de ser propias y mantenerlas en régimen de delegación. Las competencias “impropias” se extinguirán o bien se seguirán ejerciendo voluntariamente por las Administraciones Locales, aunque sujetas a un rígido régimen legal de control, debiendo acreditarse que no se pone en riesgo la Hacienda municipal, de acuerdo con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea con otra Administración Pública. La voluntariedad parece plegarse a la legalidad y el control competencial.

2.3. La responsabilidad pública en la gestión de los servicios locales

Además de la referencia al marco competencial, nuestra definición de RCPL hace alusión también a la “... *atención directa o indirecta de necesidades*”. Dichas necesidades pueden ser básicas o no para los ciudadanos y grupos de interés; lo cual conlleva un problema metodológico fundamental: establecer un previo criterio normativo homogéneo que nos permite delimitar ese carácter básico, antes de solventar potenciales conflictos de intereses en la satisfacción de necesidades.

El criterio económico nos lo facilita la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales³, que es de aplicación desde el ejercicio 2010, al cuantificar un ÁREA DE

3 La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre supuso un importante cambio en el planteamiento la presentación presupuestaria que debían tener las operaciones realizadas por las entidades locales que tienen un mayor reflejo en el contenido de la clasificación por programas, y, dentro de esta, la más propia es el área de gastos «Servicios públicos básicos» (área de gasto 1) por cuanto estos difieren sustancialmente de los que corresponden a la Administración General del Estado, teniéndose en cuenta a estos efectos la enumeración que



GASTO 1 (servicios públicos básicos) que comprende los gastos originados por los servicios públicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios por sí o asociados. A tales efectos, las *políticas municipales de gasto obligatorio* son:

- *Seguridad y movilidad ciudadana (Política 13).*
- *Vivienda y urbanismo (Política 15).*
- *Bienestar comunitario (Política 16).*
- *Medio ambiente (Política 17).*

Los servicios públicos básicos representan el 39% de los gastos municipales en España según el Informe *Haciendas Locales en cifras* (2011) y, aunque tengan un carácter obligatorio, su prestación por las administraciones locales puede apuntarnos el grado de compromiso cuantitativo y cualitativo con muchas políticas sociales y medioambientales, que son propias de la responsabilidad social corporativa. Por estratos de municipios, el peso relativo del gasto municipal asociado a los servicios públicos básicos representa el 28,8% del gasto total de los municipios de población no superior a 5.000 habitantes y el 48,7% en los que tienen más de 1.000.000 de habitantes (vid. Tabla nº 1).

realiza la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, de los servicios públicos de prestación obligatoria a cargo de los municipios. Una Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, modifica nuevamente la actual estructura de los presupuestos generales de las entidades locales para establecer con la mayor certidumbre posible el gasto en el que incurren las entidades locales en la citada prestación, y que se pueda determinar el grado de eficiencia, en el marco de estabilidad y sostenibilidad financiera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad. Esta nueva Orden HAP/419/2014 impone para todos los municipios el deber de presupuestar y contabilizar con el grado de desarrollo suficiente —en unos casos, grupos de programas; en otros, programas— para que se disponga información acerca del gasto en cada uno de los servicios previstos en los artículos 25 y 26 la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Serán los correspondientes al ejercicio de 2015 los primeros presupuestos a los que resulte de aplicación en cuanto a su elaboración y ejecución. Sin embargo, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera la información que se suministre con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Orden, relativa a las liquidaciones de presupuestos de 2013 y 2014 tendrá que adecuarse a ella y presentar una desagregación de la clasificación por programas análoga a la definida en esta nueva Orden.

Tabla nº 1. **El gasto municipal por tipo de servicio y estrato de población**

AYUNTAMIENTOS POR ESTRATOS DE POBLACIÓN	Deuda Pública	Servicios Públicos Básicos	Protección y Promoción Social	Producción de bienes públicos carácter preferente	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general	TOTAL GASTOS (miles de euros)
>1.000.000 hab.	664.450	3.391.370	591.828	860.670	569.317	880.996	6.958.632
De 500.001 a 1.000.000 hab.	197.009	1.184.687	319.954	356.398	273.234	608.302	2.939.584
De 100.001 a 500.000 hab.	696.723	4.608.353	1.304.840	1.886.474	743.311	2.060.404	11.300.106
De 50.001 a 100.000 hab.	410.916	2.339.133	623.367	987.242	324.121	1.142.147	5.826.925
De 20.001 a 50.000 hab.	488.562	2.900.012	978.196	1.341.296	468.392	1.452.183	7.628.641
De 5.001 a 20.000 hab.	503.637	3.261.680	1.132.287	1.827.180	541.047	1.736.439	9.002.269
≤5.000 hab.	239.589	1.901.816	713.577	1.291.374	618.045	1.837.539	6.601.940
TOTAL MUNICIPIOS	3.200.886	19.587.052	5.664.049	8.550.635	3.537.468	9.718.010	50.258.098

Fuente: haciendas locales en cifras (2011). En miles de euros.

Dentro del Área de “Servicios Públicos Básicos”, destacan los gastos asociados a vivienda y urbanismo, y el bienestar comunitario —que incluye saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas; recogida, eliminación y tratamiento de residuos— (vid. Tabla nº 2).

Tabla nº 2. **El gasto municipal por tipo de servicio público básico**

Seguridad ciudadana	Vivienda y urbanismo	Bienestar comunitario	M. Ambiente	TOTAL SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS
4.800.372	6.032.876	7.183.919	1.569.884	19.587.052

Fuente: haciendas locales en cifras (2011). En miles de euros.

El 61% del gasto municipal en España corresponde a *otras políticas de gasto de carácter sectorial que no tienen naturaleza obligatoria* y nos apuntan también muchos ámbitos de la responsabilidad social corporativa de los gobiernos y administraciones locales: entre ellas, servicios sociales, cultura, educación, deporte... (vid. Tabla nº 3).

Tabla nº 3. El gasto municipal en otros servicios sociales y bienes públicos preferentes

Servicios sociales y prom. social (pol. gasto 23)	Pensiones, otras prestaciones económicas a los empleados y fomento del empleo (resto área de gasto 2)	Sanidad (pol. gasto 31)	Educación (pol. gasto 32)	Cultura (pol. gasto 33)	Deporte (pol. gasto 34)	TOTAL PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL Y PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS CARÁCTER PREFERENTE (Área de gasto 2 y 3)
3.745.898	1.918.151	640.753	2.458.029	3.146.706	2.305.147	14.214.684

Fuente: haciendas locales en cifras (2011). En miles de euros.

La Ley 27/2013 modifica el art. 26 de la LRBRL para introducir también un criterio demográfico: *los servicios municipales obligatorios por tamaño poblacional* que deben prestarse para atender las necesidades ciudadanas⁴:

Dentro de los servicios municipales obligatorios, la Ley 27/2013 además declara la reserva legal a favor de las entidades locales de actividades o *servicios considerados como esenciales*. En la reserva legal de servicios locales se han eliminado aquellos que han sido objeto de medidas de liberalización económica, quedando reducida a los que acumulan un mayor peso de los gastos obligatorios: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; transporte público de viajeros.

4

1. *Servicios de todos los municipios*: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a núcleos de población y pavimentación de vías públicas.
2. *Servicios adicionales poblaciones superiores a 5.000 habitantes*, además de los de 1): parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
3. *Servicios adicionales en municipios con población superior a 20.000 habitantes*, además de los de 1) y 2): protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
4. *Servicios adicionales en municipios con población superior a 50.000 habitantes*, además de 1), 2) y 3): transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente.



2.4. La colaboración público-privada en la gestión de los servicios locales

Según el artículo 85 de la LRBRL, existen dos *formas de gestión de servicios públicos*: la gestión directa y la indirecta. La primera es realizada por la propia entidad local a través sus propios servicios, de un organismo autónomo local, una entidad pública empresarial local o de una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. Cuando se recurra a entidades públicas empresariales locales y sociedades mercantiles locales, se exige que se acredite en una memoria justificativa que son más sostenibles y eficientes que la gestión directa.

La gestión indirecta, por su parte, se lleva a cabo mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 noviembre (concesión administrativa, concierto, gestión interesada o sociedad de economía mixta).

Aunque tradicionalmente el sector público era el único responsable del bienestar de los ciudadanos, desde hace unos años se constata una nueva tendencia hacia los *modelos de colaboración público-privada* (CPP) en la que dicha responsabilidad es compartida. En la Unión Europea, el Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones (UE, 2004) distingue claramente dos tipos de partenariados:

- **Partenariado contractual:** el sector público tiene por objetivo desarrollar un bien o servicio y encarga a un tercero su producción en un proceso competitivo y transparente. El contrato es limitado (variable o fijo) para un proyecto específico y está regulado, normalmente, por el derecho público (en nuestro caso, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). En España, un ejemplo de partenariado contractual sería el modelo de concesiones, cuando realmente se transfiere riesgo al privado.
- **Partenariado institucionalizado:** ambas partes, sector público y privado, se vinculan a través de una nueva estructura *ad hoc*, donde comparten el proyecto. Generalmente, se trata de proyectos de naturaleza más genérica que los anteriores (por ejemplo, el fomento del desarrollo territorial), donde a través de la entidad conjunta (el partenariado) las organizaciones comparten objetivos. En España se han impulsado iniciativas público-privadas de revitalización urbana, como es el caso del proyecto Triball en Madrid, en el que un área urbana ha sido intervenida gracias a una iniciativa privada que, tras hacerse con la mayoría de las propiedades de dicha zona, comenzó un plan para eliminar los problemas vin-



culados a la droga y la prostitución. El Govern de Catalunya ha querido también impulsar las *Comunitats de Promoció d'Iniciatives Empresariales*. Los *Business Improvement Districts* (BIDs) extendidos en Norteamérica han comenzado también a implantarse para la revitalización socioeconómica de un área urbana (BRATOS, 2013).

Utilizar una tipología u otra de partenariado implica diferencias en los objetivos de la cooperación, en las estructuras organizativas, en las formas de influencia, en la gestión del conflicto y en el derecho aplicable, a la vez que distintos estímulos e incentivos para participar en la colaboración. Algunos autores, teniendo en cuenta estas implicaciones, hacen la distinción entre colaboración y concertación o entre partenariados transaccionales y relacionales (BOVAIRD, 2004).

La CPP permite abordar proyectos complejos en los que el operador privado, en muchos casos, no solo es responsable de entregar los activos, sino que también se encarga de la gestión y correcto funcionamiento del proyecto; mientras que la entidad pública se centra esencialmente en definir y vigilar el cumplimiento de los objetivos, la calidad de los servicios y la política de precios. Pero la CPP genera riesgos adicionales en términos de responsabilidad y exige nuevos planteamientos en cuanto al control de las cuentas y a la evaluación de los impactos (MONTESINOS, 2011).

Tanto en la gestión directa como en el partenariado institucionalizado se pueden asumir instrumentos de gestión interna de la RSC. En el partenariado contractual o en las formas de gestión indirecta cabe incorporar cláusulas que impulsen la responsabilidad social y ambiental de los adjudicatarios de la contratación que generen un valor añadido a la RSC y la sostenibilidad global. En este sentido, *el Real Decreto Legislativo 3/2011 del 14 de noviembre, con el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como el Libro Verde sobre contratación pública de la UE, establecen directrices de referencia*⁵.

3. LAS DIMENSIONES CLAVE EN LA APLICACIÓN DE LA RCPL

En nuestra propuesta conceptual de la Responsabilidad Corporativa Pública Local (RCPL) se reconoce también que implica tanto una *“atención directa y/o*

5 Según el artículo 117 del texto refundido, las prescripciones técnicas de contratación se definirán, en la medida de lo posible, teniendo en cuenta criterios definidos en la Ley 51/2003 del 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, y, siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con las definiciones y principios regulados en los artículos 3 y 4, respectivamente, de la Ley 16/2002 del 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Con-

indirecta de necesidades de los grupos de interés” como “un Gobierno y Administración Local transparente y responsable en sus diferentes niveles de gestión que contribuyan a multiplicar la sostenibilidad colectiva: económica, social y ambiental”.

Las administraciones públicas locales están llamadas a demostrar la integración de la RSC en sus propios sistemas de gestión y en las relaciones con sus interlocutores; pudiendo reconocerse una doble dimensión externa e interna. Las referencias al buen gobierno corporativo y su aplicación al ámbito público afectarían tanto al proceso de toma de decisiones como a la propia formulación e implementación de políticas y conlleva una gestión pública transparente, participativa e igualitaria, considerando, en cualquier caso, el principio de rendición de cuentas (RIVERA et al., 2010).

Tabla nº 4. La dimensión interna y externa de la RSC y su aplicación al ámbito local

Dimensión externa de la RCPL	Iniciativas en España
La Administración de forma compartida con otras instituciones puede contribuir a generar un entorno favorable para las estrategias de sostenibilidad y RSC y su gestión por las empresas y otras organizaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Local 21. • Estrategias de desarrollo sostenible. • Regulación, acuerdo social y políticas sobre RSC. • Redes de municipios sostenibles y responsables.
Dimensión interna de la RCPL	Herramientas de gestión pública
La Administración como organización socialmente responsable en el ejercicio de su actividad es generadora también de impactos a nivel económico, social y medioambiental a rendir a los grupos de interés y la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadros de mando y gestión de la excelencia. • Códigos de buen gobierno y la transparencia. • La rendición de cuentas públicas e indicadores. • La participación y la relación con los <i>stakeholders</i>.

Fuente: elaboración propia a partir de Rivera y Muñoz (2010).

taminación. Los órganos de contratación podrán señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación a aquellas empresas públicas o privadas que tengan en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al 2 por 100 e incluso dar preferencia en la adjudicación el licitador con mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad. Cuando se prescriban características medioambientales, podrán utilizarse las etiquetas ecológicas europeas, nacionales o plurinacionales siempre que estas sean apropiadas para definir las características de los suministros o de las prestaciones que sean objeto del contrato, sus exigencias se basen en información científica, en el procedimiento para su adopción hayan podido participar todas las partes concernidas tales como organismos gubernamentales, consumidores, fabricantes, distribuidores y organizaciones medioambientales, y que sean accesibles a todas las partes interesadas. Los órganos de contratación podrán indicar que los productos o servicios provistos de la etiqueta ecológica se consideran acordes con las especificaciones técnicas definidas en el pliego de prescripciones técnicas, y deberán aceptar cualquier otro medio de prueba adecuado, como un informe técnico del fabricante o un informe de ensayos elaborado por un organismo técnico oficialmente reconocido.

Desde una configuración tradicional en la que los servicios públicos locales son gestionados por los gobiernos, se está evolucionando a nuevas formas de delegación de los recursos y la autoridad para reducir los niveles de organización dentro del sector público y la reconfiguración de las cadenas de rendición de cuentas entre las instituciones y la sociedad. El diálogo entre el gobierno corporativo y las partes interesadas se puede reforzar con herramientas de sostenibilidad y calidad que facilitan la elección de nuevos indicadores de desempeño y soportes de información (GNAN et al., 2013).

3.1. El desarrollo de las estrategias de sostenibilidad y responsabilidad social

La Administración Local, de forma compartida con otras instituciones, puede contribuir a generar un entorno favorable para la sostenibilidad y la RSC y su gestión por las empresas y otras organizaciones. En España se han impulsado iniciativas sobre RSC que se ajustan al modelo mediterráneo caracterizado por el recurso a la regulación, el acuerdo social y las estrategias (MIDTTUN et al., 2006; FORETICA, 2009).

3.1.1. La regulación de materias relacionadas con la RSC

El desarrollo normativo en España es múltiple, tanto en desarrollo de “derechos y deberes fundamentales” como la Ley de Igualdad (BOE 23-3-2007); como de los “principios rectores de la política social y económica”; entre otros, la Ley de Dependencia (BOE 15-12-2006), el compromiso de aplicación de aspectos éticos, sociales y ambientales en las compras públicas recogido en la Ley de Contratos del Sector Público desde 2007 y en el vigente Real Decreto Legislativo 3/2011 del 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE 16-11-2011), la Ley de Empresas de Inserción (BOE 14-12-2007); la Ley de Responsabilidad Medioambiental (BOE 24-10-2007); Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 14-12-2007); y la Ley de Economía Sostenible (BOE 5-3-2011).

También las comunidades autónomas han regulado en materia de RSC: en Baleares (Ley 4/2011 del 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno), en Valencia (Ley 11/2009 del 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa), en Extremadura (La Ley 15/2010 del 9 de diciembre, de responsabilidad social empresarial).

3.1.2. El ágora central sobre RSC

El precedente estatal del acuerdo social sobre RSC en un ágora central es el Foro de Expertos en RSE creado en marzo de 2005 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Aunque es en el seno de la Comisión de Seguimiento y Eva-



luación del Diálogo Social en diciembre de 2007 cuando se apoyó la creación de un Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE) como órgano colegiado, asesor y consultivo del Gobierno (creado por RD 221/2008 del 15 de febrero, modificado por el RD 1469/2000, de 5 de septiembre). Desde que se constituyó en 2009, ha estado presidido por el Ministro de Trabajo (actualmente de Empleo y Seguridad Social) e integrado por 56 miembros elegidos paritariamente y con derecho de veto, entre los cuatro grandes grupos de representación de *stakeholders*: empresas, sindicatos, tercer sector-fundaciones-institutos, expertos independientes y Administraciones.

El CERSE comenzó a trabajar inicialmente en 5 grupos: (1) El papel de la RSE ante la crisis económica y su contribución al nuevo modelo productivo, la competitividad y el desarrollo sostenible. (2) Transparencia, comunicación y estándares de los informes de sostenibilidad. (3) Consumo e Inversión Socialmente Responsable. (4) La RSE y la Educación. (5) La Gestión de la Diversidad, Cohesión Social y Cooperación al Desarrollo.

La Ley 2/2011 del 4 de marzo de Economía Sostenible⁶ planteó nuevos retos al CERSE y supuso el fin de la primera fase de la labor realizada por los cinco grupos de trabajo antes mencionados y la puesta en funcionamiento de tres nuevos grupos de trabajo en consonancia con la nueva normativa: (1) Promoción de la RSE. (2) Inversión responsable de los fondos de pensiones. (3) Gestión y funcionamiento del propio Consejo.

3.1.3. Las estrategias sobre sostenibilidad y RSC

La Agenda 21 representa un factor clave a nivel estratégico que fue impulsado en la década de los noventa del siglo XX y la primera parte del siglo XXI, integrando una serie de principios de acción para alcanzar el desarrollo sostenible en el ámbito internacional. De todos ellos, destaca de manera especial el capítulo 28, que insta a las Administraciones Locales a crear un plan de acción para

6 Su artículo 39 hace referencia a la promoción de la RSE (Responsabilidad Social Empresarial) por parte de la Administración Pública, tanto en empresas grandes como en medianas y pequeñas. haciéndose especial hincapié en la promoción de buenas prácticas y en el análisis de los efectos sobre la competitividad. Particularmente, se hace referencia a la autoevaluación en RSE acorde con los estándares internacionales en la materia y en función de las recomendaciones del Consejo Estatal de RSE. Asimismo, prevé que cualquier empresa podrá solicitar ser reconocida como socialmente responsable. Por su parte, también en el artículo 34 de la ley se hace una referencia importante a la ejemplaridad del sector público estatal en materia de responsabilidad social. La disposición final trigésima primera prevé, de forma similar a otros países europeos, el desarrollo de las condiciones para la difusión de la información sobre el uso de criterios sociales medioambientales y de buen gobierno en la política de inversión de los fondos de pensiones.



la sostenibilidad específico, tomando como base los objetivos generales de su propia Agenda Local 21.

A nivel europeo, los principios de la Agenda 21 se han concretado en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en 1994 en Aalborg (Dinamarca), en la que se aprobó la Carta de Aalborg, que constituye una declaración de consenso en la que se establecen las líneas estratégicas a seguir por los gobiernos locales que se han adherido a la consecución de un desarrollo sostenible (ERIAS, 2003). En la práctica, para la mayoría de administraciones supra-municipales en España, la Agenda 21 ha sido vista como algo que concernía a los municipios (CASTIELLA, et al., 2007).

Además de la Agenda Local 21, se ha articulado una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible⁷ (EEDS, 2007) que se puede considerar más un documento para dar una imagen política de preocupación medioambiental que otra cosa, sin una postura activa en relación a la sostenibilidad local (AGUADO et al., 2007). La EEDS se ha definido con un horizonte a largo plazo y tiene como eje transversal la participación ciudadana, y sus líneas de actuación son aumentar la educación y sensibilización de la opinión pública sobre el desarrollo sostenible, mejorar el diálogo social, aumentar la responsabilidad social y fomentar las asociaciones entre el sector público y privado.

Complementariamente, se ha desarrollado una Estrategia de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL, 2011) con una reflexión crítica sobre la situación urbana actual y un diagnóstico pormenorizado por áreas temáticas que se han considerado como prioritarios: el punto de vista territorial y urbano; los instrumentos urbanísticos; las cuestiones relacionadas con la accesibilidad, movilidad y transporte; la gestión y la gobernanza urbana; la edificación y la rehabilitación; y el cambio climático.

En octubre de 2012 dentro de la Comisión Permanente del CERSE, la Administración presentó un primer esquema del Plan Nacional de RSE y, actualmente, se está diseñando una "Estrategia Española de Responsabilidad Social Empresarial" (EERSE 2014), que recoge muchas de las recomendaciones internacionales: la Estrategia Renovada de la Unión Europea sobre RSE, las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la Declaración tripartita de principios y la política social de la OIT y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y los principios de inversión responsable (PRI). Además, tiene en cuenta las conclusiones del Foro de Expertos sobre RSE, y los trabajos del Consejo Estatal de RSE (CERSE). La EERSE no se limita solo a la empresa, sino que pretende favorecer el desarrollo de las prácticas responsables en las Adminis-

7 Accesible a 12-4-2012 en: http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-y-estrategias/estrategia-espanola-de-desarrollo-sostenible/eedsnov07_editdic_tcm7-14887.pdf



traciones Públicas y en las organizaciones públicas y privadas con el fin de que constituyan el motor que guíe la transformación del país hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora. Su desarrollo se deberá evaluar a largo plazo, una vez que se apruebe y entre en vigor.

3.1.4. Otras iniciativas locales sobre RSC en España

Otro tipo de iniciativas de dimensión externa han surgido para fomentar la sostenibilidad y la RSC a nivel autonómico y local; entre ellas:

- Las redes de municipios y territorios con buenas prácticas⁸ y análisis comparado⁹ a nivel de RSC: entre ellos, el proyecto “RESSORT” —Diputación de Barcelona— y la red de territorios socialmente responsables “RETOS” —que lidera la ciudad de Gijón— (CUETO, 2009).
- La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, constituida en 2005¹⁰, dentro de las Redes de Agenda 21 es la que ha aprobado la Estrategia de Sostenibilidad Urbana y Local el 17 de junio de 2011. Las buenas prácticas en sostenibilidad, dentro del Proyecto Europeo “URBAN NET”¹¹, se han informado también por comunidades autónomas en España (2011).
- A nivel autonómico, los Gobiernos de Navarra, Galicia y Canarias han aprobado en 2012 un protocolo de colaboración para el desarrollo del proyecto “Red Trans-regional de Impulso de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE)” de la convocatoria del programa operativo del FSE 2007–2013.

Las estrategias de sostenibilidad y RSC en España se impulsan también desde la dimensión interna, aplicando técnicas de la administración de empresas:

- El Cuadro de Mando Integral (CMI) ha resultado ya una herramienta aplicada en el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès (TURRUL y VIVAS, 2003).
- La gestión de la excelencia (modelo EFQM) también ha servido a la Fundación Ciudades Sostenibles para diseñar un “Marco operativo de referencia para implantar RSC a través del Modelo EFQM 2003”.

8 Best practices: mejores prácticas.

9 *Benchmarking*: estudios comparativos.

10 *La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible engloba 2.706 municipios con una población de 26.059.727 habitantes (datos de julio de 2010). Accesible a 12-04-2012 en: http://www.ecourbano.es/que_es.asp?bbdd=red_de_redes*

11 Accesible a 12-04-2012 en: http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B94B43ED-B87D-420B-A1D2-078E3AA31763/111506/SUE_URBAN_NET_2011_SOSTE_ESP_111020.pdf



- El Modelo EFQM 2010¹² se ha actualizado también para la gestión de la sostenibilidad e incluso impulsar un “Marco de Referencia para la Excelencia Socialmente Responsable, ESR¹³” (CEG, 2012)¹⁴ en Alcobendas¹⁵.

3.2. Los modelos de buen gobierno y transparencia a nivel local

El buen gobierno y la ética pública en el ámbito local se han convertido también en una prioridad que se ha venido trabajando desde muchos ámbitos. En los últimos años, han ido surgiendo una serie de iniciativas voluntarias y hoy el espacio local es el mejor espacio para realmente comprobar, para estudiar y para analizar el desarrollo de la ética pública: entre tales antecedentes, las reflexiones del Consejo de Europa, que se nos han hecho llegar en el Manual de Buenas Prácticas; el Informe Nolan; las Cartas de Servicios; los informes de la OCDE sobre infraestructura ética; la Carta ética de servicio público de Portugal; varios documentos de la Comisión de Expertos de la ONU, el Libro Blanco del Gobierno Blair sobre la Administración Pública (RODRÍGUEZ-ARANA, 2003).

Lo que ha disminuido, y este es el problema máximo, es la confianza de los ciudadanos en la política. Los poderes locales, por su proximidad a los ciudadanos, pueden ser ejemplo de liderazgo público para ganar la confianza de los ciudadanos a través de buenas prácticas. En España, el análisis en 2008 de los

12 El 29 de septiembre de 2009 se presentaron, en el Foro Anual de la EFQM en Bruselas, los resultados de la revisión del Modelo EFQM de Excelencia, y se avanzó una nueva versión del Modelo EFQM 2010 que pretende aumentar su practicidad, para que sea utilizado como referencia por cualquier tipo de organización. La revisión implica una leve actualización de los 8 Principios de la Excelencia, áreas a abordar de los diferentes subcriterios, ponderación de los diferentes criterios y subcriterios y contenido de los Formularios de Evaluación REDER. Dicho Modelo coexistirá con el Modelo actual durante el año 2010, año en el que se producirá la transición entre ambos, estando completamente operativos en 2011 y sucesivos. La EFQM y el Club Excelencia en Gestión han publicado ya una “Guía de transición al Modelo EFQM 2010”, accesible a 12-04-2012 en:

<http://www.clubexcelencia.org/LinkClick.aspx?fileticket=QoI4qWbeLv8%3d&tabid=387&language=es-ES>

13 Toda la información sobre el Marco de Referencia para la Excelencia Socialmente Responsable disponible a 5-6-2012 en: www.clubexcelencia.org/marcoesr

14 Toda la información sobre el Marco de Referencia para la Excelencia Socialmente Responsable disponible a 5-6-2012 en: www.clubexcelencia.org/marcoesr

15 AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (2002-2005-2008): “Memoria I-II-III de excelencia EFQM del Ayuntamiento de Alcobendas”. Dpto. de Planificación y Calidad. En noviembre de 2002 logró la obtención del primer sello de excelencia en su versión plata. En octubre de 2005, el sello de oro, revalidado en 2008 y 2011, siendo el único consistorio de toda España reconocido con Sello (+500) europeo de excelencia. En el proceso de obtención del primer sello de plata, el sucesivo sello de oro y sus revalidas han tenido que elaborarse la Memorias referenciadas.



compromisos derivados del Pacto de Alcaldes¹⁶ en el marco de la FEMP nos puede servir de muestra del compromiso oficial de todas las ciudades adheridas de incluso sobrepasar los objetivos comunitarios de reducción de las emisiones de CO₂, mediante actuaciones de eficiencia energética y relacionadas con la energía renovable.

Aunque el paradigma sectorial en España es el “Código de Buen Gobierno Local” aprobado en 2009 por la Federación Española de Municipios y Provincias¹⁷ que declara expresamente que: *“los ayuntamientos que ratifiquen este Código informarán de su existencia y contenido a la ciudadanía, lo mencionarán en los fundamentos de sus acuerdos y actos locales y velarán por su cumplimiento... En el seno de la FEMP se creará un Observatorio de Evaluación encargado de valorar la aplicación del Código”*. Sin embargo, no se ha cumplido uno de los compromisos fundamentales de seguimiento sectorial de la aplicación del buen gobierno corporativo, ya que en el seno de la FEMP no se han publicado datos que permitan valorarlo a través de ningún Observatorio que esté funcionando en la práctica.

En España existe desde el año 2008 un instrumento que ha emanado de la sociedad civil para medir el nivel de transparencia de los ayuntamientos españoles: el ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos). Este índice evalúa los 110 mayores ayuntamientos de España por áreas o ámbitos: (1) Información sobre la corporación municipal; (2) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad; (3) Transparencia económico-financiera; (4) Transparencia en las contrataciones de servicios; (5) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas; (6) Indicadores Ley de Transparencia (novedad ITA 2012).

El ITA puede consolidarse como una muestra representativa sobre transparencia pública local y permitir no solo una medición del nivel de apertura informativa de los ayuntamientos, sino asimismo ser un modelo que promueva una competencia sana y positiva entre los ayuntamientos (como sucede en otros países) y mejorar con ello su imagen y también su cercanía a los ciudadanos, que son quienes eligen a los cargos y responsables de estas entidades locales, y quienes las sufragan y mantienen desde el punto de vista financiero (LIZCANO, 2008).

A través del ITA se busca propiciar un mayor acercamiento de los ayuntamientos a los ciudadanos, fomentando el aumento de la información que estos reciben de las corporaciones locales, tanto sobre la situación de los propios

16 Accesible a 30-3-2014 en: http://www.femp.es/files/566-490-archivo/Informe%20FEMP_IDOM_completo.pdf

17 Accesible a 30-3-2014 en: http://documentos.femp.es/Documentos/Repositorio-Documental/_H0UL7difghAZN8YmYesUR_Wc_kp7h7-qXGgO4v-TI-LQTeGHOChZXY5zfRBPHi-d8UZ3t_KyJRUSacYUnJRgdsGutUAYX7dQURK8jKlv3hms6x1TfruvhQ



ayuntamientos como sobre las actividades que realizan, las prestaciones y servicios a los que pueden acceder los propios ciudadanos. El Índice¹⁸ nos arroja un ranking de “transparencia global” y, en particular, de “transparencia económico-financiera” que pone de manifiesto un cierto grado de voluntarismo en la publicación de información sobre la gestión económico-financiera en las web de 110 municipios (LIZCANO, 2009).

Complementariamente, siguen apareciendo otro tipo de instrumentos de naturaleza preceptiva que también tratan de fomentar el buen gobierno y la transparencia de los gobiernos y administraciones públicas; entre ellas: la Ley 4/2011 del 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears¹⁹ (BOIB, 9-4-2011) o la Ley foral 11/2012 del 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto (BON, 28-6-2012), cuyo precedente más directo es la Orden Foral 46/2004 del 15 de julio, sobre el Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos.

A nivel nacional, la sensibilidad hacia el buen gobierno se manifiesta en la reciente Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (BOE, 10-12-2013), cuyas disposiciones se aplican a todas las Administraciones Públicas, Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y sus Administraciones Institucionales; a empresas públicas y fundaciones del sector público y a otras muchas instituciones del Estado.

La Ley 19/2013 establece obligaciones de publicidad activa, que implican que los sujetos obligados habrán de poner a disposición de la ciudadanía, sin solicitud previa alguna, información cuyo conocimiento se considera de interés. De este modo, habrá de hacerse pública, a través de las páginas web respectivas, información institucional, de organización, de planificación, de relevancia jurídica y de relevancia económica. La Ley 19/2013 reúne, en un mismo título, una serie de principios éticos y de actuación que deben presidir la labor de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de todas las Administraciones. Estos principios se convierten incluso en normas legales.

18 La última edición del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos ha sido publicada en 2012. Existen otros índices de objetivos similares sobre otras Administraciones Públicas que publica Transparencia Internacional España. Más información sobre el ITA accesible a 30-3-2014 en: http://www.transparencia.org.es/ITA%20-%202009/Rankings_de_las_cinco_áreas_de_Transparencia_2009.pdf

19 En el caso de Baleares, su Ley 4/2001 tiene como objetivo general el introducir y potenciar, hasta conseguir la generalización, unos conceptos y maneras de hacer trabajo que están relacionados con la gestión de la calidad, la evaluación y la rendición de cuentas y también establecer las medidas y las líneas de mejora de la accesibilidad ciudadana, el impulso de la administración electrónica, la simplificación administrativa, la transparencia en la gestión y la mejora de la calidad de las organizaciones y de los servicios mediante la aplicación de sistemas de gestión organizacionales y de la evaluación de las políticas públicas con la creación de un órgano específico (la Oficina de Evaluación Pública de las Islas Baleares).



La Ley 19/2013 prevé también la creación de un Portal de Transparencia que, en el ámbito de la Administración General del Estado, centralizará toda la información que debe hacerse pública y, en los términos en los que se establezca reglamentariamente, la información que se solicite con más frecuencia. Se prevé, además, en este punto, que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local puedan adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

3.3. La responsabilidad en la rendición y control de las cuentas públicas locales

Nuestra Constitución de 1978 nos ofrece una presunción legal *iuris et de iure*²⁰ sobre «la responsabilidad de los poderes públicos» en el art. 9.3, que es de aplicación general y se manifiesta como una obligación de «dar cuenta» que es universal y debe ser efectiva porque está en la raíz de la democracia (GARCIA DE ENTERRIA, 2003).

La obligación de dar cuentas a nivel de Gobierno y Administración Local se encuentra regulado, principalmente, en las normas básicas del Régimen Local General²¹ (Ley 7/1985 y sus modificaciones por ley 27/2013) y el específico de “grandes ciudades” (Ley 57/2003), de Haciendas Locales, de los Presupuestos Locales²² o las Instrucciones de Contabilidad Local²³. Todas esas fuentes nor-

20 La presunción *iuris et de iure* es aquella que, por voluntad de la ley, no admite prueba en contrario; es decir, para el juzgador no puede ser destruida mediante ninguna justificación práctica. Es una verdad impuesta por la norma jurídica como cierta, aunque se demuestre lo contrario. “De Derecho y por derecho; de pleno y absoluto Derecho”. Con esta expresión se conocen las presunciones legales que no admiten prueba en contrario, debiendo el juzgador considerar los hechos tal como la presunción se los predetermina.

21 LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL (BOE 3 de abril de 1985), que entre otros aspectos, define las entidades que comprenden la Administración local y sus elementos, su funcionamiento y competencias, su financiación, las actividades en que pueden intervenir, la forma de prestación de sus servicios. También el Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes de Régimen Local (BOE 22 de abril de 1986).

22 La Orden del 20 de septiembre de 1989 con la Estructura de los Presupuestos locales (BOE, 20-10-1989) ha quedado derogada el 1 de enero de 2010 por la ORDEN EHA/3565/2008 y la ORDEN HAP/419/2014 sobre estructura presupuestaria local.

23 ORDEN EHA/4041/2004 y EHA/4042/2004, de 23 de noviembre, Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, que aprueban las Instrucciones del Modelo Normal y Simplificado y Básico de Contabilidad Local (BOE 9 de diciembre de 2004) y que han sido modificadas para su aplicación a partir del año 2015 por la Orden HAP/1781/2013, del 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local y por la Orden HAP/1782/2013, del 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, del 23 de noviembre.



mativas establecen los criterios que deben guiar la gestión pública local, entre otros: el cumplimiento de la ley, la asignación económica de recursos con arreglo a principios de eficacia y eficiencia, el seguimiento del coste de los servicios y la rendición y publicación de *"cuentas anuales: balance, cuenta de resultados económico-patrimonial, liquidación del presupuesto y memoria"* para el control interno y externo de la actividad económico-financiera²⁴.

En concreto, dentro de la *"Memoria"* se obliga a informar de indicadores de gestión, algunos regulados de forma pormenorizada en la ICAL 2004 en el Modelo Normal y Simplificado de Contabilidad (*"indicadores financieros y patrimoniales y presupuestarios"*). La ICAL 2004 ya abre la puerta a un compromiso voluntario desde el sector público local: tratar de informar en términos de responsabilidad corporativa en su dimensión económica, social o ambiental; teniendo en cuenta que los *"indicadores de gestión"* son regulados solo orientativamente para las Entidades Locales *"cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 euros"*, o bien *"excedan de 300.000 euros y su población supere 5.000 habitantes"*.

La ICAL 2004 (Regla 6), que sigue siendo de aplicación hasta el ejercicio 2015, también hace una regulación específica sobre los destinatarios de la información contable, incluyéndose no solo a los órganos de control, sino también a los órganos responsables de la gestión, a los acreedores de la entidad, así como a cualquier entidad, asociación y ciudadanos, en general. Se trata de una manifestación explícita de que se ha superado la visión minimalista de la contabilidad pública tradicional, orientada fundamentalmente al seguimiento de la ejecución presupuestaria y a la rendición de cuentas ante los órganos de control, pero no tanto a la ciudadanía o a los grupos de interés.

En los últimos años se han sumado nuevas reformas normativas a nivel nacional con un significativo impacto en la gestión económico-financiera de las Administraciones Locales: La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica 9/2013 de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; y la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad Local.

En general, la situación a nivel contable parece apuntar al futuro hacia un mayor endurecimiento sobre la rendición de indicadores de gestión en la ICAL 2013. Algunos indicadores financieros-patrimoniales-presupuestarios se incorporan en la ICAL 2013 (BOE 3-10-2013) como novedades a informar preceptivamente a partir del ejercicio 2015: liquidez a corto plazo, liquidez general,

24 Mediante la aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 29 de marzo de 2007, de una Instrucción por la que se regula el formato de la cuenta general de las entidades locales en soporte informático y el procedimiento telemático para la rendición de cuentas, aplicable a la rendición del ejercicio 2006 y posteriores.



endeudamiento, relación de endeudamiento, *cash-flow*, ratios de la cuenta del resultado económico-patrimonial (estructura de ingresos y gastos, cobertura gastos corrientes). Entre los indicadores de gestión también se deberán informar a partir de 2015, por primera vez, una serie de indicadores de eficacia, eficiencia, economía y medios de producción, que están interrelacionados con la información que también se deberá rendir preceptivamente a partir de 2015 sobre los costes de actividades.

Todos estos cambios recientes en el marco regulador a nivel contable y presupuestario local, de alguna forma, obligan a revisar y actualizar la información económico-financiera y la evaluación pública local: por ejemplo, el “*Mapa de Actividades y Servicios Municipales*” propuestos por AECA (2002)²⁵, que sigue la clasificación funcional del gasto local y que deberá ajustarse según las equivalencias de la nueva ORDEN EHA/3565/2008), así como el “*Sistema de Indicadores*” tanto publicados por AECA (2002) como por la FEMP (2003) (también ambos deben actualizarse como consecuencia de la ORDEN EHA/3565/2008 y la ORDEN HAP/419/2014 sobre estructura presupuestaria local), la ICAL 2004-2013 y la definición de competencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Sin duda que los nuevos sistemas de información de la RSC de las empresas (habitualmente en forma de memorias de sostenibilidad) han llegado a incidir también en la contabilidad empresarial a nivel de presentación de cuentas anuales (ARIMANY y SABATA, 2009) y de ahí que la Ley 2/2011, del 4 de marzo, de Economía Sostenible regule el informe específico de responsabilidad corporativa y la Memoria de Sostenibilidad, lo circunscribe a las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales adscritas al Estado²⁶. Sin embargo, actualmente, la regulación del contenido de la Memoria y Cuen-

25 AECA (2002): Doc. 26, *op. cit.*, p. 11-14.

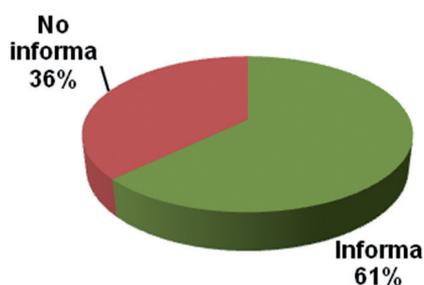
26 El artículo 39 de la LES establece que las sociedades anónimas podrán hacer públicas, con carácter anual, sus políticas y resultados en materia de responsabilidad social empresarial a través de un informe específico y que, para las sociedades anónimas de más de 1.000 asalariados, este informe específico de RSE será objeto de comunicación al Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas. Los informes que realicen las empresas como los propios modelos de reporte que el Gobierno pondrá a disposición de estas, deberán estar de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. Y las empresas deberán señalar si sus informes están verificados por terceros o no. Conforme al artículo 35.1 y 2, las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales adscritas a la Administración General del Estado adaptarán su gestión a los principios enunciados en dicho artículo. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, adaptarán sus planes estratégicos para presentar anualmente informes de gobierno corporativo, así como memorias de sostenibilidad de acuerdo con estándares comúnmente aceptados, con especial atención a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y a la plena integración de las personas con discapacidad.



tas Anuales a nivel de sector público local (ICAL 2004 y 2013²⁷) está resultando claramente insuficiente para que las entidades locales puedan responder adecuadamente a los requerimientos informativos sobre información medioambiental, económica y social de los grupos de interés y la sociedad en general.

Por otra parte, es preocupante el escenario real de rendición presupuestaria y contable municipal, que ha sido objeto de constantes llamadas de atención. El informe "Haciendas Locales en cifras 2011" referidas a los años 2008 y anteriores ya nos indicaban que, de todos los municipios existentes, solo reportaban información al Ministerio de Economía y Hacienda un 61,13% del total de Ayuntamientos (vid. Gráfico nº 1) que representan un 86,61% de la población. El déficit informativo afecta más a los pequeños que a los grandes municipios.

Gráfico nº 1. Aportación centralizada de información económico-financiera municipal



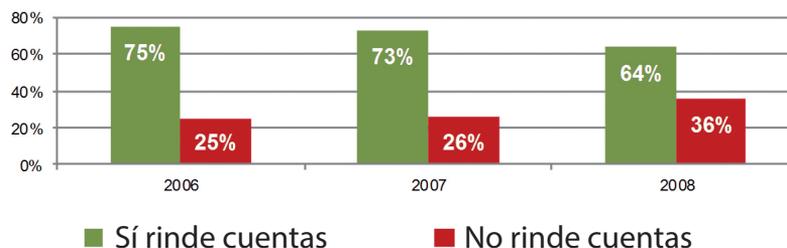
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2011)

También los órganos de control externo han denunciado, con frecuencia, la ausencia del control financiero en los ayuntamientos y el retraso —cuando no la falta— en la rendición de cuentas de los ayuntamientos. El Tribunal de Cuentas (TCE, 2006) ya ha puesto de manifiesto que el "control financiero no se ejerce en la mayoría" (TRLRHL, 2004) de un total de 8.116 municipios, y en su Informe de fiscalización del sector público local (TCE, 2011) señalaba que en los ayuntamientos españoles se han alcanzado un nivel de rendición en los ejercicios 2006,

27 ORDEN EHA/4041/2004 y EHA/4042/2004, del 23 de noviembre, que aprueban las Instrucciones del Modelo Normal y Simplificado y Básico de Contabilidad Local (BOE, 9 de diciembre de 2004) y que han sido modificadas para su aplicación a partir del año 2015 por la Orden HAP/1781/2013, del 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local y por la Orden HAP/1782/2013, del 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, del 23 de noviembre.

2007 y 2008, del 75%, 73% y 64% respectivamente (vid. Gráfico nº 2), presentando peores niveles de rendición los municipios de menor población.

Gráfico nº 2. **Rendición municipal centralizada al Tribunal de Cuentas**



Fuente: Tribunal de Cuentas de España (2011)

Desde el ejercicio 2004 se han venido produciendo en el ámbito local una serie de cambios normativos y procedimentales que han modificado profundamente el procedimiento de rendición y examen de las cuentas generales de las entidades locales y que han culminado con la aprobación, el 27 de marzo de 2007, por el Pleno del Tribunal de Cuentas, de la Instrucción que regula el formato de la cuenta general de las entidades locales en soporte informático y el procedimiento telemático para la rendición de cuentas del ejercicio 2006 y posteriores. El Tribunal de Cuentas ha desarrollado incluso una plataforma web para la rendición telemática de las cuentas de las entidades locales y la suscripción de convenios de colaboración con diversos Órganos de Control Externo Autonómicos.

Como consecuencia de la colaboración institucional a nivel de control externo pueden consultarse incluso un Portal sobre rendición de cuentas públicas (www.rendiciondecuentas.es). El único inconveniente de dicho portal es que únicamente ofrece cuadros segmentados con cifras agregadas sobre la rendición de cuentas de las administraciones locales en general²⁸; siendo necesario acudir a otras fuentes primarias para conocer con más detalle la evolución y situación actual de la rendición de cuentas municipales y su fiscalización por el Tribunal de Cuentas, que ha venido publicando, con significativos desfases de varios años, sus informes sobre el sector público local²⁹.

28 Información accesible a 30-3-2014 en <http://www.rendiciondecuentas.es/es/observatorioderendicion/> que se presenta resumida y distribuida en: Evolución de los niveles de rendición por tipo de entidad, Evolución de los niveles de rendición por comunidad autónoma, Evolución de los niveles de rendición de los ayuntamientos, por tramos de población, Evolución de los indicadores de cumplimiento de los plazos de la Ley de Haciendas Locales de tramitación del presupuesto y de la Cuenta General.

29 El 24-3-2011 el Tribunal de Cuentas hizo público su informe de fiscalización local

El gran problema del control externo de las entidades públicas está relacionado con la falta de proporcionalidad existente entre los recursos destinados al control y la dimensión del sector público integrado por tres administraciones (central, autonómica y local) cada una de las cuáles consta de tres subsectores (administrativo, empresarial y fundacional) sin olvidar una huída del derecho administrativo y de la contabilidad nacional mediante entes instrumentales creados para evitar que computen en el cálculo del déficit o del endeudamiento (MARTÍNEZ, 2011).

Además, el mecanismo de control clásico en los ayuntamientos descansa también en los interventores cuyo *modus operandi* se ve condicionado por la dependencia de los órganos gestores (provisión de puestos de trabajo, retribución, régimen disciplinario, etc.). El interventor, en algunos casos, practica una doble actuación, como gestor y como fiscalizador; sin que llegue a plantearse ni la gestión, ni el control de resultados en términos de eficacia, eficiencia o de responsabilidad social y ambiental.

3.4. La participación ciudadana y de los grupos de interés en el ámbito local

La identificación e inclusión de los grupos de interés específicos en cada ámbito de aplicación es esencial en el proceso de implementación del concepto de responsabilidad social corporativa (MONEVA, 2007: 58): *“el primer paso en el proceso estratégico de la RSC es la delimitación de los partícipes de la organización, para lo cual existen diversas orientaciones: la más habitual es la diferenciación entre grupos de interés internos y externos de la organización”*.

La sociedad civil, el tejido empresarial y la ciudadanía individual han sido agentes muy activos en la atención y la promoción de la RSC a nivel nacional e internacional. Las fundaciones, las universidades, los clubes y observatorios, las escuelas de negocio y otros han ayudado a sensibilizar, transmitir conocimiento, concretar, debatir, reportar y difundir sobre la RSC. Sería prolijo reflejar todas estas entidades y todos los empleados y profesionales que como agentes internos han contribuido a impulsar la RSC en sus organizaciones.

Como en el ámbito de las empresas no es sencillo establecer unos criterios objetivos para determinar con claridad y precisión cuándo se reúne la condición de *stakeholder*. A la dificultad de identificar los múltiples públicos obje-

de los ejercicios 2006-2007-2008. El 18-7-2012 ha informado del ejercicio 2009, el 20-12-2012 del ejercicio 2010 y el 28-11-2013 se informó de la fiscalización del sector público local de 2011. El informe sobre el ejercicio 2012 aún no se ha aprobado y publicado por el Tribunal de Cuentas a fecha 30-3-2014. Más información accesible a 30-3-2014 en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/informes-memorias-mociones-y-notas/>



tivos se suma la del otorgamiento de los derechos correspondientes a cada uno (ARGANDOÑA, 1998). La participación está condicionada por el perfil de quienes participan y la complejidad de estructuras y procedimientos administrativos locales (BRUGUÉ, 2000).

Los ciudadanos, en general, son el principal grupo de interés para un Ayuntamiento y sus diferentes formas de representación asociativa canalizan sectorialmente muchas de las expectativas y demandas en materia de RSC, tanto internamente (Comités de empresa y de salud de los empleados municipales) como externamente (Asociaciones de vecinos, los Consejos municipales de participación ciudadana, las Juntas de Distrito o barrio, el Consejo Social de las grandes ciudades).

Dentro de la gestión pública local se han estudiado diferentes instrumentos para facilitar la participación y la relación con los grupos de interés (GOMÁ y FONT, 2001). Pero en la participación también existen dificultades a tener en cuenta (SUBIRATS, 2001):

- Aumento de costes, especialmente en tiempo y recursos para modificar proyectos para incorporar más cantidad de puntos de vista (a veces, contradictorios entre sí).
- Más participación no implica mejores decisiones, porque las personas o grupos que participan no poseen siempre conocimientos adecuados y, a veces, actúa en defensa de sus intereses, perdiéndose de vista el interés general en la decisión.
- Por el predominio de los intereses particulares no se contempla la perspectiva de mediano y largo plazo que puede proveer beneficios para todos los participantes.
- Las instituciones y partidos pueden verse amenazadas por una desconfianza sobre su capacidad de representación y defensa de los intereses generales.
- Los ciudadanos, a veces, no quieren participar, cuando lo hacen son inconstantes, son siempre los mismos que participan, buscan representar sus intereses particulares y no los generales.

Los instrumentos de participación pueden estar más orientados a la toma de decisiones o al diálogo, pero ya no dependen solo de las exigencias legales y gubernamentales, debiendo concebirse con un enfoque progresivo y participativo que se va construyendo sobre los valores y aspiraciones de los grupos de interés y sirviéndose cada vez más del soporte de la democracia electrónica, la cual puede dividirse en dos áreas (OCDE, 2003): una es la participación electrónica y otra el voto electrónico. Los procesos de participación, que solían ser



para una minoría selecta de grupos de interés, han comenzado a beneficiarse con opiniones de una base ciudadana más amplia a través de la democracia electrónica.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en la gestión pública hoy ya constituyen pilares fundamentales para la modernización y eficacia administrativa, ayudan al control interno y externo aportando transparencia al sector público, acercan el gobierno a los ciudadanos y facilitan la participación ciudadana (incluyendo plenos municipales virtuales, sesiones abiertas al público, encuestas de opinión y foros comunitarios). *Muchas iniciativas de gobierno electrónico mejoran la eficacia del sector público y simplifican los sistemas de gobernanza a favor del desarrollo sostenible (ONU, 2012).*

Las TICs y la colaboración de los stakeholders están empujando a algunos gobiernos locales a apostar por las Smart Cities-ciudades inteligentes (UE, 2012: 5): "Sistemas de personas que interactúan y que utilizan los flujos de energía, materiales y financiación para catalizar el desarrollo económico sostenible, flexible y una alta calidad de vida; estos flujos e interacciones se vuelven inteligentes a través de hacer uso estratégico de la infraestructura y los servicios de información y comunicación en un proceso de planificación urbana y gestión transparente que responde a las necesidades sociales y económicas de la sociedad".

4. CONCLUSIONES

El futuro de los entes locales está condicionado por la complejidad y viabilidad de sus propias estructuras de funcionamiento y servicios, las cuales deberían estar orientadas esencialmente al desarrollo económico, social y ambiental de su entorno. Los procesos de racionalización del sector público local en España tratan de fomentarse por vía legislativa para mitigar la tradicional atomización y heterogeneidad de entes públicos locales y la multiplicación de organizaciones derivadas con distintas formas jurídicas y societarias, que hasta ahora hacen compleja la aplicación y consolidación de un concepto de RSC en el sector público local.

Desde hace unos años se constata una nueva tendencia hacia la colaboración público-privada (CPP) en la que dicha responsabilidad es compartida. Tanto en la gestión directa de los servicios públicos locales como en el partenariado institucionalizado se pueden asumir instrumentos de gestión de la RSC. En el partenariado contractual o en las formas de gestión indirecta de los servicios públicos cabe incorporar cláusulas que impulsen la responsabilidad social y ambiental de los adjudicatarios de la contratación que generen también un valor añadido a la RSC y la sostenibilidad global.



La Administración de forma compartida con otras instituciones puede contribuir a generar un entorno favorable para las estrategias de sostenibilidad y RSC y su gestión por las empresas y otras organizaciones. Existen diferentes instrumentos que pueden servir de referencia: la Agenda Local 21, las Estrategias de desarrollo sostenible, la regulación, el acuerdo social y las políticas sobre RSC, las Redes de municipios sostenibles y responsables.

La puesta en práctica de la RSC a nivel local requiere de una concepción transversal de enfoques estratégicos (RSC-sostenibilidad) y sectoriales (económicos, sociales y ambientales); una coordinación vertical entre todos los niveles de la Administración (UE-nacional-regional-local) y una coordinación horizontal de los actores (públicos y privados) y los grupos de interés (internos-externos) implicados en la construcción de la ciudad, que combinen los enfoques de arriba abajo y de abajo arriba, para hacer realidad la participación directa y la implicación de los ciudadanos.

La Administración Local como organización socialmente responsable en el ejercicio de su actividad es generadora también de impactos a nivel económico, social y medioambiental a rendir a la sociedad. Las políticas de transparencia y buen gobierno junto a la articulación de una alianza urbana estratégica con los grupos de interés pueden facilitar el desarrollo sostenible de las ciudades. Hay que cumplir lo que ya es legalmente preceptivo y asumir la necesidad de una mejor rendición de cuentas con un triple enfoque de responsabilidad económica, social y ambiental. La incorporación de los *stakeholders*, haciendo aprovechamiento de las tecnologías, constituye una oportunidad para que las corporaciones públicas locales puedan ser consideradas como organizaciones socialmente responsables.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO, I., BARRITUIA, J. M. Y ECHEBARRÍA, C. (2007): "La Agenda 21 Local en España". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 64, pp. 174-213.
- ALVARADO, A., BIGNÉ, E. y CURRÁS, P. (2011): "Perspectivas teóricas usadas para el estudio de la Responsabilidad Social Empresarial: una clasificación con base en su racionalidad", *Estudios Gerenciales*, vol. 27, nº 118, Enero-Marzo, pp. 115-137.
- ARGANDOÑA, A. (1998): "The stakeholder theory and the common good", *Journal of Business Ethics*, vol.17, nº 9, pp. 1093-1102.
- ARIMANY, N. y SABATA A. (2009): "La responsabilidad social corporativa en el Nuevo Plan General de Contabilidad", Ponencia Universidad de Vic (Departamento de Economía y Empresa) en el XV Congreso AECA 2009. Valladolid, septiembre 2009.



- BALL, A., et al. (2006): "Waste management, the challenges of the PFI and sustainability reporting", *Business Strategy and the Environment*, 15(4), pp. 258-274.
- BOVAIRD, T. (2004): "Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice", *International Review of Administrative Sciences*, 70 (2), pp. 200-215.
- BRATOS, M. (2013): "Business Improvement Districts: una nueva forma de colaboración público-privada para la revitalización socioeconómica de áreas urbanas", *Política y Sociedad*, nº 1, pp. 269-304.
- BRUGUÉ, J. (2000): "Participación en el ámbito local privado". En Pindado, Fernando (coord.). *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- CASTIELLA, T. Y SUBIRATS, J. (2007): "De la agenda a la acción. El caso de Barcelona". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 64, 35-46.
- CUETO, C. (2009): "La aplicación de modelos de transparencia y responsabilidad por las Corporaciones Locales y su potencial efecto multiplicador sobre el desarrollo sostenible global", *Boletín AECA*, junio: pp. 10-14.
- CUETO, C. (2009b): "Investigación, desarrollo, innovación y aplicación emprendedora (I+D+i+e) de los modelos de transparencia y responsabilidad corporativa en los gobiernos y administraciones locales", *Revista Análisis local* (86), pp. 7-28.
- CUETO, C. (2010): "Un análisis fundamental sobre la responsabilidad social corporativa aplicada desde los Gobiernos y las Administraciones públicas en España". *Revista Análisis local*, (92), 2010, pp. 27-46.
- DAHLSTRUD, A. (2008): "How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions", *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 15, pp. 1-13.
- ERDMENGER, C. (1998): "From business to municipality-and back", *Local Environment*, 3(3), pp. 371-379.
- ERIAS REY, A. (2003): "Desarrollo Sostenible: un nuevo escenario en el ámbito local". *Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, Diputación Provincial de La Coruña, Universidad de La Coruña, pp. 329-341.
- FORÉTICA (2009): "RSEARCH", *Publicación digital RSE* (1).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2003): "El principio de la responsabilidad de los poderes públicos según el art. 9.3 de la Constitución...", *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 23. Núm. 67. Enero-Abril 2003, págs. 15-47.
- GARRIGA, E. y MELÉ, D. (2004): "Corporate social responsibility theories: mapping the territory". *Journal of Business Ethics*. 53 (1/2), pp. 51-71.



- GNAN, L., HINNA, A., MONTEDURO, F., SCAROZZA, D. (2013): "Corporate governance and management practices: stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption", *Journal of Management & Governance*, November 2013, Volume 17, Issue 4, pp. 907-937.
- GOMÁ, R. y FONT, J. (2001): "La democracia local: un mapa de experiencias participativas". En Font, Joan (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Edición Editorial Ariel. Ciencia Política, Barcelona.
- GRAY, R. (2006): "Social, environmental and sustainability reporting and organizational value creation: whose value? Whose creation?". *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 19(6), pp. 793-819.
- LIZCANO, J. (2008): "La transparencia en el ámbito municipal: importancia de su evaluación social". *Boletín Especial Ecodes 2008 "Negocios limpios, desarrollo global"*. Fundación Ecología y Desarrollo".
- LIZCANO, J. (2009): "El índice de transparencia de los ayuntamientos: objetivos y resultados de una experiencia reciente". *Revista Análisis local*, Madrid, n 86, pp. 45-56.
- MARTÍNEZ, J.I. (2011): "Control y transparencia del sector público español". *Revista especial XVI Congreso AECA*. Granada. Septiembre 2011.
- MIDTTUN, A, K. GAUTESEN AND M. GJOLBERG (2006): "The Political Economy of CSR in Western Europe". *Corporate Governance* 6(4), pp. 369-385.
- MONEVA, J. M. (2007): "El marco de la información sobre responsabilidad social en las organizaciones", *Ekonomiaz* (65) pp. 285-317.
- MONTESINOS, V. (2011): "El sector público ante la reforma del modelo económico: nuevas perspectivas para la colaboración público-privado y su presentación en cuentas". *Revista especial XVI Congreso AECA*. Granada. Septiembre 2011.
- MURILLO, D. y LOZANO, J.M. (2006): "SMEs and CSR: an approach to CSR in their own words" *Journal of business ethics*, 67 (3), 227-240.
- NAVARRO, A. et al. (2010): "La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en Administraciones Públicas: un estudio empírico en gobiernos locales", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review* (13-2), pp. 285-314.
- NAVARRO, A. et al. (2014): "Transparency of sustainability information in local governments: English-speaking and Nordic cross-country analysis", *Journal of Cleaner Production*, Volume 64, 1 February 2014, pp. 495-504.
- OCDE (2003b): *The e-government imperative: main findings*. OCDE, París.
- ONU (2012): *Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico 2012; gobierno electrónico para el pueblo*, Departamento de Economía y Asuntos Sociales. United Nations, New York.



- RIVERA, J. M., MUÑOZ, M. J., DE LA CUESTA, M. (2010): *Gestión de la RSC*. Madrid, Edit. UNED.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2007): *Responsabilidad social corporativa y análisis económico: práctica frente a teoría*, *Ekonomiaz* nº 65, 2º cuatrimestre, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. Y VARIOS AUTORES (2003): *La ética pública en el ámbito local*. Ponencias presentadas en el marco de las jornadas sobre ética pública en el ámbito local. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona. Pág. 11-16.
- SUBIRATS, J. (2001): "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas". En Font, Joan (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*, segunda edición Editorial Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.
- TCE (2006): *Tribunal de Cuentas: informe relativo a la Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de las entidades locales*.BOE 5-4-2007.
- TCE (2011): "Informe de fiscalización del sector público local, ejercicios 2006, 2007 y 2008", pág. 121.
- TURRUL, J. y VIVAS, C. (2003): "El cuadro de mando integral en la Administración pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- UE (2004): *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*.COM (2004), 327 final. Bruselas.
- UE (2012): *Smart Cities and Communities-European Innovation Partnership*. COM (2012) 4701. Bruselas.



Un modelo de liderazgo transformacional aplicable a organizaciones públicas del siglo XXI

Fernando Jimeno Jiménez

fernandom.jimeno@gmail.com

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Sociología (Sección Políticas). Funcionario de carrera del Cuerpo Superior de Administradores Generales de la Junta de Andalucía.

Ha desarrollado funciones directivas en la Administración periférica del Estado en Ceuta como Director Provincial (Territorial) del IMSERSO durante más de diecisiete años (1993 a 2010), simultaneando tres años con las funciones de Director del Área de Trabajo y Asuntos Sociales (2002 a 2005). La estancia como responsable del IMSERSO ha coincidido con la creación y puesta en marcha del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), el desarrollo de la ley de pensiones no contributivas o la ley de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia. Desde 2010, es Coordinador de la Unidad de Dependencia del IMSERSO en Ceuta.

RESUMEN

Las Administraciones Públicas modernas necesitan un liderazgo transformacional que garantice, por un lado, el cumplimiento de los principios definidos constitucionalmente y, por otro, el desarrollo de un proyecto continuo de cambio dirigido a la mejora y modernización del servicio público.

Se plantea un modelo basado en la conquista de un doble objetivo, el logro de la eficacia administrativa (interna, externa y relacional) junto con el sometimiento a una actuación ética, ambos interrelacionados y en situación de dependencia mutua.

El esquema propuesto en organizaciones públicas se articula en torno a un sistema diferenciado de gestión y supervisión continuada, donde la actividad de ejecución se desarrolla por medio de equipo directivo con cualificación técnica y la fiscalización a través de un órgano colegiado de expertos con prestigio y acreditada independencia. El aspecto clave se sitúa en el seguimiento de resultados en función de indicadores de actuación (valoración cuantitativa) y en el marco de valores (percepción cualitativa), donde el instrumento de referencia es el código moral. ¿La finalidad? La consecución de eficacia y respeto de los principios éticos propios de una sociedad democrática.

PALABRAS CLAVE

Liderazgo público, mejora, supervisión, eficacia y ética.

CÓDIGO JEL

D 73, H 70

ABSTRACT

Modern Public Administrations need a transformational leadership that guarantees, on the one hand, the compliance with constitutional principles and, on the other, the development of an ongoing project for change whose aims are the improvement and updating of the public service.

A model is set out based on the achievement of a twofold objective: attaining the administrative efficacy (internal, external and relational) and acting in an ethical manner. Both aims are interrelated and dependent on each other.

The proposed outline for public organizations is structured around a differentiated management and ongoing surveillance system, where the implementation activity is carried out by a management board with technical qua-



lification and the monitoring, by a prestigious Expert Committee with proven independence. The key aspect is the follow-up of results according to action indicators (quantitative assessment) and in the framework of values (qualitative perception), where the reference tool is the moral code. What is the aim? The achievement of efficacy and respect for all ethical principles inherent to a democratic society.

KEY WORDS

Public leadership, improvement, surveillance, efficacy and ethical.





1. INTRODUCCIÓN

Asume el papel de líder en una organización quien ejerce el reto de alcanzar los objetivos y fines sociales establecidos, aunando los esfuerzos de los empleados en una sola dirección. En respuesta, el personal que integra la plantilla de las organizaciones se identifica con la persona que abandera el proyecto, por ser un guía, un conductor cuyo objetivo es obtener un resultado (Buiza, Carmona y Saiz, 2010): el éxito organizativo.

El concepto de liderazgo se encuentra en evolución (Nader y Sánchez, 2010:72), donde sus diferentes modalidades no son sustitutivas, sino complementarias (Marco Perles, 2000:3). Unas atienden a la condición personal del líder (carismático o "Gran Hombre"), otras se asocian al contexto (liderazgo situacional). En ocasiones, se produce alternancia de estilos, combinándose en función de las circunstancias de tiempo y lugar. Se vincula a la filosofía organizativa, a la misión, visión y valores en el marco de la planificación estratégica (Buiza Camacho *et al*, 2010).

1.1. El liderazgo transformacional

El presente análisis se centra en el liderazgo transformacional, siendo sus promotores y representantes más destacados J. Burns¹ y Bernard M. Bass² (Nader *et al*, 2010:72). Esta modalidad tiene la misión concreta de producir o generar el cambio en la organización, partiendo de la dificultad que supone que en todas las entidades se produce habitualmente una resistencia al mismo, ante la preferencia por mantener las fórmulas tradicionales y entender que siempre funcionaron adecuadamente. Un líder que haga ver al entorno de la sociedad la oportunidad de la transformación, habrá conseguido obtener lo mejor de cada sujeto, haciéndole comprender la necesidad de avanzar en dirección a una comunidad de intereses.

La transformación implica progreso, reforma. No debe confundirse con revolución. Se asiste a un proceso lento, prolongado y de desgaste que sufre quien lo emprende (Mendoza y García, 2012). Su realización es tarea de enorme dificultad, dado que implica el ejercicio de actividades de gran complejidad, donde el objetivo se plantea en el largo plazo, momento temporal apropiado para la realización de grandes propuestas que trasciendan de lo coyuntural.

Bass (1999) distingue el liderazgo transformacional del transaccional, entendiéndolo por este el que promueve el acuerdo entre el directivo y los empleados mediante la efectividad de contraprestaciones recíprocas, trabajo a cambio

1 J. Burns (1978): "Leadership", New York: Harper & Row.

2 Bernard M. Bass (1985): "Leadership and performance beyond expectations", USA: The Free Press.





de salario (relación coste/beneficio), incentivo ante rendimiento. Bass y Riggio (2006) indican que se integran en este modelo como elementos relevantes, la recompensa (premio ante el logro) así como la dirección por excepción activa (prevención para que no se produzcan errores) o pasiva (corrección una vez producidas las equivocaciones).

Sin embargo, el modelo transformacional hace hincapié en el cambio dirigido a la obtención de avances y logros en la organización, mediante la motivación promovida desde la dirección con la finalidad de obtener de cada individuo lo mejor de sí, más allá de lo previsible. Para Bass (1999), la autoestima o el desarrollo personal forman parte del campo de actuaciones a las que debe dirigirse el directivo transformacional con la finalidad de conseguir la identificación con la misión organizativa. Bass y Riggio (2006) entienden que son elementos definidores de este tipo de liderazgo, el carisma (transmite seguridad y confianza), la consideración individualizada (dimensión humana), la estimulación intelectual (capacidad de innovar) y la inspiración (fomento de actitudes positivas)³.

1.2. Función directiva en organizaciones públicas

Para centrar la cuestión es preciso indicar qué entidades forman parte del sector público, así como el alcance de la función directiva. En respuesta a la primera cuestión, se incluyen en el ámbito público la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, así como todo el entramado funcional o instrumental dependiente de las anteriores (organismos autónomos, entes públicos, empresas públicas, fundaciones, agencias...). Por otro lado, adquiere la consideración de directivo quien desarrolla tareas ejecutivas del más alto nivel profesional en las distintas Administraciones Públicas, de acuerdo con las normas específicas de cada una de ellas⁴. Por tanto, se plantea una habilitación normativa de futuro⁵ que ampliará y determinará este concepto.

Para valorar la dimensión de la función pública directiva, puede servir como referencia el ámbito de aplicación que se establece en la Administración del Estado⁶, donde se incluyen bajo esta denominación a los subsecretarios,

3 La evolución del liderazgo transformacional, siguiendo a Bass y Riggio (2006), se dirige hacia el modelo de Rango Completo (Full Range Leadership o FRL), que incluye los tres elementos del transaccional y los cuatro del transformacional, añadiendo el no liderazgo, el "laissez faire" (indeterminación, falta de decisión, inhibición).

4 Artículo 13 de la ley 7/2007, del 12 de abril (BOE del 13), reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público.

5 En el marco de la reforma del sector estatal, está previsto el Estatuto de función directiva (junio de 2013).

6 Se regula en los artículos 15 a 19 de la ley 6/97, del 14 de Abril (BOE del 15) de la LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).



secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales. Este esquema organizativo, con excepciones, ha sido utilizado por las Comunidades Autónomas a medida que se producían los tras-pasos de competencias, sin apenas novedad (Colino, 2012:126).

1.3. Modelo de liderazgo transformacional basado en la eficacia y actuación ética: consecución de resultados con respeto de valores morales

No cabe duda de que el objetivo de cualquier variante de liderazgo que se analice tendrá como propósito el logro de eficacia y actuación ética, conceptos que se convierten en inseparables y equilibrados, por ser tan importante el resultado a conseguir como el modo de su consecución. No resulta lícito obtener la finalidad organizativa con cualquier pretexto, ya que la sociedad demanda la obtención de metas y la conquista de resultados bajo la bandera del respeto y la prevalencia de los principios morales y del estado de derecho.

El modelo que se propone pretende enlazar el liderazgo compartido (dirección efectiva/supervisión) con la idea de transformación, entendida como cambio que aprovecha sinergias en avance a la modernidad y, en especial, a la obtención de resultados respetuosos con los valores de la sociedad democrática. Los protagonistas encargados de promover el cambio transformacional son, por una parte, el equipo directivo, profesional de la gestión pública, preparado para asumir el reto de gestionar esferas de gran calado social y económico y, por otra, la dotación para cada ámbito de actuación de un órgano colegiado, de superior dirección, con acreditado conocimiento técnico e independencia, responsable de fiscalizar la ejecución del servicio en un doble ámbito: la eficacia y la actuación sometida a principios éticos o morales.

Antes de presentar el modelo de gestión transformacional, como fase previa de reflexión, es preciso detenerse a conocer la percepción social sobre el funcionamiento de los servicios públicos y, de manera especial, sobre la ausencia de actuación ética. De igual forma, es importante reflejar la imagen que guardan los ciudadanos sobre la actuación administrativa.

Debe quedar claro que el punto de partida es el respeto del interés público y los principios constitucionales⁷, bajo una visión dinámica, adaptada a las modernas técnicas de gestión en búsqueda de eficacia y respeto de principios morales en el marco de la cultura organizativa.

7 De conformidad con el artículo 103 de la Constitución Española de 1978, la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

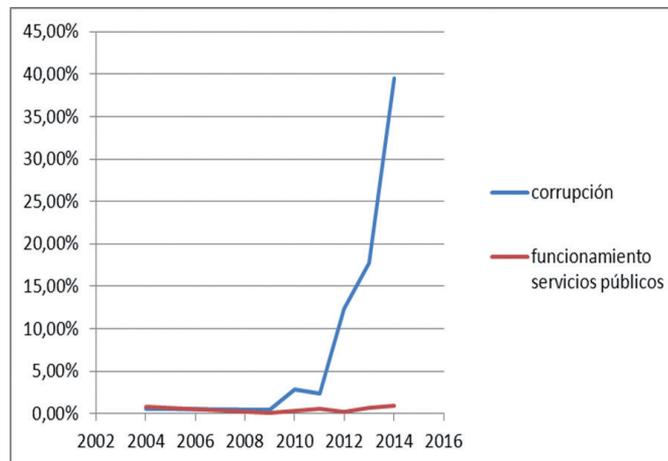
2. LA PERCEPCIÓN SOCIAL

2.1. La opinión pública

En este apartado, se expone la visión ciudadana sobre los principales problemas que afectan al sector público, punto de reflexión de cualquier actuación directiva y diagnóstica de situación. Debe indicarse que el liderazgo para que sea efectivo debe conocer las limitaciones existentes y recursos disponibles, realizar examen crítico de la situación presente y evaluar las perspectivas de futuro.

El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) somete a opinión ciudadana la valoración sobre los principales problemas percibidos en cada momento. En el gráfico 1 se aprecia cómo la corrupción ha escalado posiciones entre las preocupaciones existentes, desde una mínima presencia en el año 2004 (0,6%) hasta alcanzar una elevada inquietud en el 2014 (39,5%), acentuándose especialmente a partir del 2012 (12,3%). La intensidad del debate es tan profunda que se ha convertido, en la actualidad, en la segunda dificultad a superar tras el problema del desempleo.

Gráfico 1: **Multirrespuesta⁸ valoración problema**

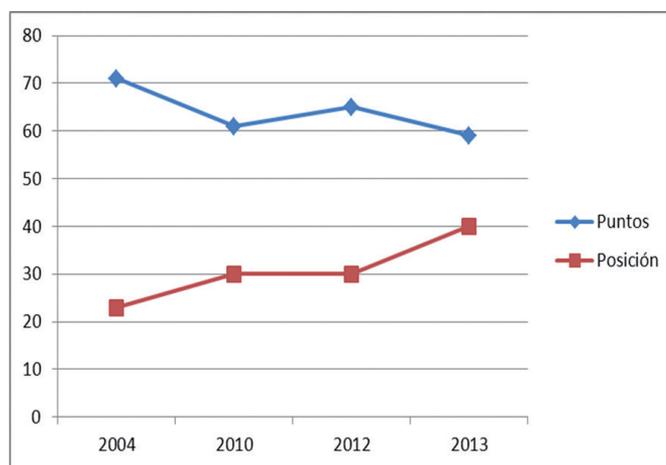


Fuente: Barómetros CIS⁹. Elaboración propia.

8 Se pueden ofrecer tres posibles respuestas que son acumuladas.

9 Para la elaboración del gráfico se han tenido en cuenta los estudios del CIS (Centro Investigaciones Sociológicas) 3011/2014, 2976/2013, 2927/2012, 2859/2011, 2828/2010, 2782/2009 y 2554/2004, donde se acumulan porcentajes tras un máximo de tres respuestas. Se presentan los datos referidos al mes de enero de cada anualidad.

Gráfico 2: Índice percepción corrupción



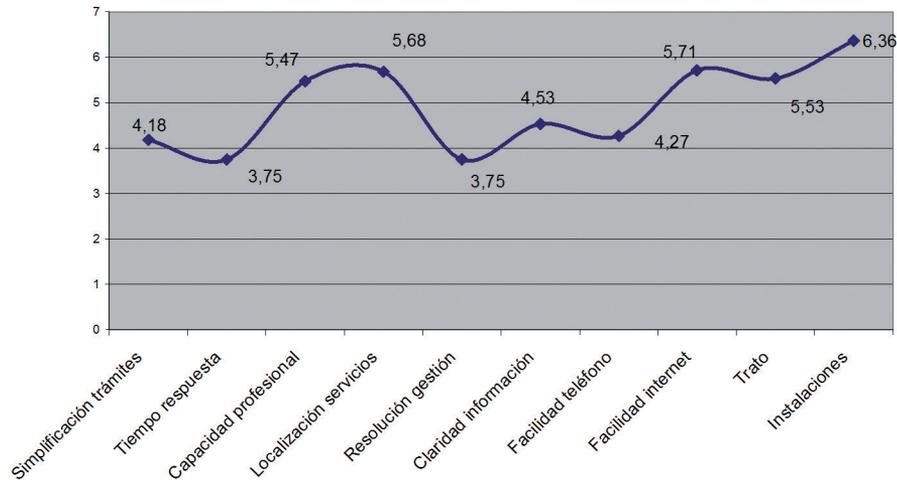
Fuente: Transparencia Internacional¹⁰. Elaboración propia.

Los mismos comentarios se pueden reproducir del estudio del gráfico 2, donde se refleja el indicador de percepción de la corrupción en España, elaborado por Transparencia Internacional¹¹. En el año 2004, España se situó en la posición 23 con una puntuación de 71 (100 coincide con ausencia absoluta de corrupción y 0 con la percepción de muy corrupto). Desde esa fecha, el indicador de percepción ha evolucionado negativamente, minorando la puntuación y empeorando su colocación respecto a otros países. Así, en 2013 desciende al lugar 40, con 59 de valoración, situada entre Polonia/Brunei (60) y Cabo Verde/República Dominicana (58).

Resulta interesante en el gráfico 1 la imagen percibida sobre el funcionamiento (genérico) de los servicios públicos a través de los distintos barómetros del CIS, por no considerarse un problema (0,8% en 2004 y 0,9% en 2014 en la respuesta múltiple). Sin embargo, al presentarse como opciones diferenciadas y detalladas, la sanidad (11,6%), la educación (7,4%) y los recortes (4%) adquieren una dimensión preocupante en 2014 (CIS, Barómetro 3011/2014, pregunta 7).

10 Se utilizan los indicadores de percepción de la corrupción en España ofrecidos por Transparencia Internacional. Se propone una doble dimensión, la puntuación asignada y la posición de cada Estado en el ranking mundial.

11 La Organización no Gubernamental Transparencia Internacional desde 1993 dedica su cometido al análisis de la corrupción a nivel internacional, estableciendo una clasificación y puntuación anual a cada Estado. Es el denominado Índice de percepción de la corrupción.

Gráfico 3: Puntuación media funcionamiento servicios administrativos

Fuente: estudio CIS 2944, barómetro de mayo de 2012. Elaboración propia.

En el gráfico 3 se presenta la puntuación media sobre valoración del funcionamiento de las Administraciones Públicas (donde 1 es muy negativo y 10 muy positivo). Superan el corte de aprobado la capacidad profesional de los empleados públicos, la facilidad en la localización de los servicios, el contacto vía Internet, las instalaciones y el trato recibido. No superan este límite, de mayor a menor, la claridad de la información, el contacto telefónico, la simplificación de trámites, el tiempo de respuesta y la resolución de gestión. Los encuestados manifiestan mayoritariamente confianza en los funcionarios (6,3% y 49,6%, mucho o bastante respectivamente).

Por tanto, a modo de resumen, la percepción social de la situación sobre la corrupción ha empeorado considerablemente en los últimos años, especialmente a partir del 2012, al dispararse la proporción de ciudadanos preocupados. Respecto del funcionamiento de los servicios públicos, se manifiesta inquietud ciudadana en relación a la sanidad, la educación y la política de recortes.

2.2. Barreras a superar

No se puede finalizar el análisis de la situación sin valorar las principales limitaciones a las que debe enfrentarse un equipo de dirección que pretenda el cambio transformacional. Por una parte, los recursos humanos de cualquier unidad administrativa suelen ser reticentes a modificar esquemas o fórmulas de trabajo. Por otra, las Administraciones Públicas se encuentran autorreguladas por

normas específicas incrustadas dentro de un marco jurídico más amplio. Por último, se percibe por el ciudadano una idea de separación o distancia.

Uno de los aspectos más estudiados desde la segunda mitad del siglo XX ha sido el referido a los cambios en las organizaciones. Se puede concluir que hay una resistencia al cambio (Lewin, 1942¹²) basada en una tendencia al mantenimiento del *statu quo*, donde fuerzas impulsoras y restrictivas luchan por conseguir su posición. Unas para mantenerse, otras para evolucionar¹³.

Kurt Lewin propone superar las tres negaciones del triángulo (no conocer, no poder, no querer). Para superar el "no conocer" se debe facilitar información completa (sin exclusión, salvo la reservada) y con fluidez en todos los niveles de actuación, tanto verticales como horizontales. Alcanzar el "poder" implica que la organización deberá contar con medios (electrónicos o no), procedimientos, protocolos o manuales de actuación. Finalmente, la motivación es la principal terapia para conseguir un elevado nivel de actitud y voluntad de apertura así como aceptación por los recursos humanos.

Los organismos públicos se encuentran sometidos a normas propias, diferenciadas del sistema organizativo privado. Se encuentran autolimitados en sus actuaciones, ya que la formación de su voluntad está sometida a reglas especiales, al regirse por principios estrictos de garantía procedimental¹⁴ y existir una extensa regulación específica en función de cada materia sectorial, donde el objetivo es combinar defensa de derechos y libertades fundamentales con garantías de objetividad. Vulnerar sus preceptos implica actuaciones nulas o anulables en vía administrativa¹⁵ o judicial.

Variada es la visión existente sobre las Administraciones Públicas desde la perspectiva del ciudadano receptor de los servicios finales. Para unos es un ente prestador de actividad pública sometida a unos principios objetivos; para otros, una sociedad cerrada, donde prima el procedimiento sobre el sentimiento, "la caja negra" (Colino, 2010:281).

12 Kurt Lewin es autor del denominado modelo de las tres etapas: descongelación, movimiento hacia un nuevo estado y recongelación.

13 Kurt Lewin manifiesta que la resistencia al cambio tiene lugar por tres circunstancias. (1) Interés propio del colectivo objeto de examen sobre el que se pretenden aplicar mejoras (querer hacer las "cosas" como siempre se han realizado), (2) la denominada cultura organizativa, sobre todo la de los grandes cuerpos profesionales, (3) la falta de percepción en las metas, objetivos y estrategias de una organización al no conocer la totalidad de sus miembros la información que se maneja en niveles de dirección y, por tanto, no poder valorar perspectivas de futuro con datos del presente.

14 Las bases del procedimiento administrativo están reguladas en la ley 30/92, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, de 26 de noviembre (BOE del 27).

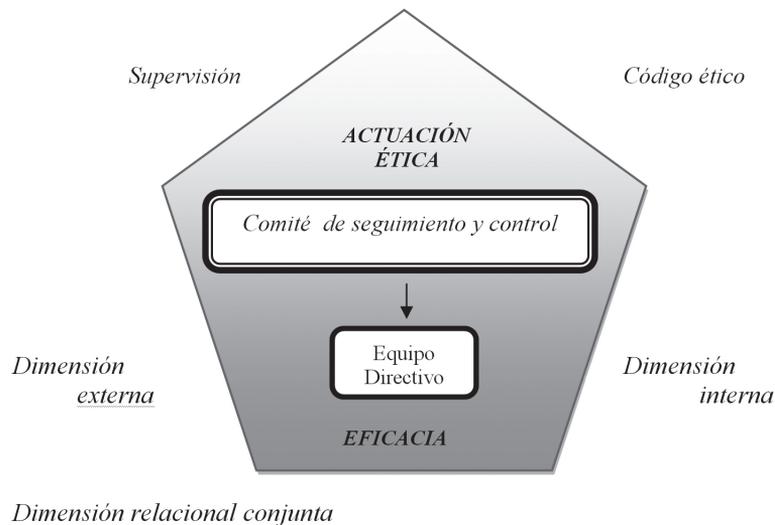
15 Título VII de la ley 30/92, "De la revisión de los actos en la vía administrativa".

3. MODELO DE LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL BASADO EN EFICACIA Y ACTUACIÓN ÉTICA

Se propone un modelo que responda a las preguntas **¿quién?** (equipo de dirección profesionalizado supervisado en el logro de objetivos y actuación ética por órgano colegiado independiente), **¿qué se pretende?** (alcanzar la eficacia, control de resultados con sometimiento estricto a valores morales), y **¿cómo?** (actuando en las dimensiones internas y externas, en el ámbito relacional, fijando un código moral en el marco de la cultura organizativa y regulando los flujos en las tareas de supervisión).

En la figura 1 se representan estos tres ámbitos de estudio. Se distingue el órgano gestor del supervisor (liderazgo compartido), los objetivos a conseguir (eficacia y actuación ética) y, finalmente, se propone respuesta ante el interrogante de cómo actuar, estableciendo los procesos susceptibles de intervención (dimensión interna, externa, relacional o coordinación, reglas de supervisión y establecimiento de código ético).

Figura 1: **Áreas de actuación del liderazgo transformacional**



Fuente: elaboración propia.

3.1. ¿Quién? Dirección profesional/Consejo de expertos de seguimiento y control

El modelo plantea un doble nivel de dirección, fundamentado en el equilibrio que supone la posición gestora respecto de la controladora, con un ámbito



competencial diferenciado y pautas relacionales definidas de antemano en virtud de una normativa preexistente. Por una parte, el órgano ejecutivo, articulado en torno a la figura del equipo de dirección, encargado de abanderar la misión organizativa y llevar a buen fin las funciones encomendadas, la consecución de resultados. Por otra, el órgano colegiado de control, ante el que rendir cuentas de lo realizado, encargado de fijar criterios y principios de actuación, valedor, en última instancia, del fin social. A continuación, se analiza más en detalle la propuesta.

El equipo de gestión se conforma en dos subniveles, donde el principal lo asume el alto directivo, representante de la entidad, frente a terceros y responsable de la adecuada evolución de la entidad. Adscrito a su tarea se perfila un segundo nivel de dirección, responsable de cada una de las áreas concretas en las que se subdivide la organización (unas transversales, como la actividad económico-administrativa, otras específicas, referidas a las materias encomendadas). Se debe prescindir de intermediarios entre los dos ámbitos, ya que el objetivo último es la relación fluida, personalizada e inmediata.

La totalidad del equipo gestor se configura bajo un perfil técnico, sin excepciones, propio de la relación funcional, basado en el conocimiento general y sectorial específico de cada organización. Muestra de lo anterior es la regulación potestativa que sugiere el Estatuto Básico del Empleado Público¹⁶, al exigir un régimen especial para el personal de dirección, que será designado de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, criterios de idoneidad, garantizando la publicidad de la convocatoria y la libre concurrencia. Un ejemplo es la propuesta de la ley 6/97, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), al determinar la condición de funcionario de carrera del Grupo A1 para acceder a la condición de Director General, aunque después de establecer este principio general lo limita mediante excepciones basadas en las características especiales de cada organismo (artículo 18), perdiendo el concepto su riqueza inicial.

Como puede apreciarse, el fundamento último del modelo es la parcela ejecutiva, adecuada al conocimiento profesional y técnico. Es preciso reflejar cómo el *Libro Blanco de la gobernanza europea* (Comisión, 2001:21) es partidario de confiar en la opinión de los expertos para obtener los mejores resultados.

El consejo de supervisión de expertos es un órgano colegiado constituido por personas de reconocido prestigio, con conocimiento y experiencia acreditada en materia de gestión pública, así como especialización en función de la materia asumida por cada organización concreta. El principal rasgo definidor

16 Ley 7/2007, de 12 abril (BOE del 13), donde su normativa básica debe ser desarrollada por cada Comunidad Autónoma y Administración del Estado. En el artículo 13 define y regula la figura del personal directivo.





debe ser la independencia, entendida como ejercicio de su tarea con sometimiento a las reglas del buen saber y entender, libre de cualquier tipo de injerencias externas. Los acuerdos deben aprobarse por mayoría cualificada, campo propicio a la promoción del consenso.

Se propone un doble ámbito de actuación en este comité, siendo el primero la manifestación de su impronta activa, la elaboración de grandes criterios de actuación dentro de la cultura organizacional y la definición de principios propios de la alta decisión. La segunda misión, más trascendente para la propuesta que se formula, una importante labor de fiscalización y rendición de cuentas, donde el equipo de dirección deberá justificar los resultados obtenidos, las desviaciones sobre los objetivos iniciales o la superación de las expectativas. Este seguimiento analiza tanto la realización material de las funciones como la forma en la que debe plasmarse. Es el instante de analizar la ejecución desde la perspectiva de valores, principios fundamentales éticos y marco de referencia. Un examen obligatorio que permite, en caso de incumplimiento, no solo exigir responsabilidad personal, sino dar por finalizada la relación de confianza con el equipo de gestión. Por tanto, capacidad de control material y ético, así como superior decisión.

Existen ejemplos de esta dinámica directiva, algunos pertenecientes al pasado, otros próximos en su contenido. Comenzando por los últimos, las entidades gestoras de la Seguridad Social¹⁷ se estructuran por medio de órganos de dirección (Dirección General, Secretaría General y Subdirecciones Generales), con perfil profesional ante la necesidad de pertenencia funcionarial (A1) y convocatoria pública bajo principios de igualdad, mérito y capacidad mediante el sistema de libre designación. El control y vigilancia de los cometidos desarrollados se encomienda al Consejo General, constituido por trece miembros de cada uno de los sectores con posibilidad de representación, siendo estos los sindicatos más representativos (UGT y CCOO), organizaciones empresariales (CEOE) y de la Administración del Estado. Sus competencias: fijación de criterios de actuación, elaboración del anteproyecto de presupuestos y aprobación de memoria anual, todas ellas, de contenido limitado.

Una aplicación práctica muy cercana es la que indica el Profesor Freire Campo (2013:143) cuando se refiere a la organización sanitaria pública, al distinguir entre dirección ejecutiva y consejo de administración. Este órgano colegiado, sin poderes materiales, controla la rendición de cuentas del primero, analizando la gestión efectuada. Esta fórmula estuvo presente en la gestión hospitalaria española hasta la derogación normativa promovida por el Real

17 El Real Decreto 2583/96, del 13 de diciembre, por ejemplo, refleja la estructura de orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).



Decreto 521/1987, de 15 de abril (BOE del 16)¹⁸, al implantar un sistema gerencial donde primaba más el criterio político que el técnico en la designación. En la actualidad, se aplica en Reino Unido, países nórdicos y Nueva Zelanda (Freire Campo, 2013:144).

Otra modalidad existente en la actualidad, aunque no alcance la dimensión analizada, es la presencia de la denominada Junta de Gobierno en centros de servicios sociales destinados a personas mayores o con discapacidad, órgano representativo de los usuarios, encargada de proponer actividades y recibir información de la gestión realizada por parte del administrador.

Para concluir este apartado, Gómez Bahillo (2008:133) es partícipe de esta idea al considerar necesaria comisiones de control donde se supervise el Código Ético de la organización.

3.2. Pretensión: alcanzar eficacia y actuación moral. El buen gobierno

De acuerdo con la opinión de Marco Perles (2000:1), Chester Barnard¹⁹ fue el primer autor en vincular las dos dimensiones del liderazgo, la visión técnica y la ética, la ejecución profesional y el respeto de valores, donde una dirección eficaz debe vincularse a principios básicos. Eficacia y moral se convierten en puntos de partida y de destino, compañeros inseparables de viaje.

La meta principal de la organización es la conquista de los objetivos propuestos, de los resultados inicialmente previstos, del interés público. En las organizaciones públicas presenta mayor dificultad la medición que en las entidades privadas, encaminadas a la obtención del beneficio industrial. En los apartados siguientes, se analizan tres dimensiones que pueden contribuir a la mejora de la eficacia en una organización pública, las dimensiones internas y externas y el ámbito relacional.

El comportamiento ético es un “deber ser” (Gómez Bahillo, 2008:127) que dirige las actuaciones y vincula tanto a individuos como colectivos, siendo exigible con carácter normativo por los estados, organizaciones internacionales y foros de participación supranacional. Se plantea como demanda social.

Vinculada con el planteamiento ético se sitúa la cultura organizativa, conjunto de valores, prácticas y creencias que modelan la actuación individual del trabajador hacia un marco de socialización interna. El liderazgo directivo

18 Hasta ese instante estaba en vigor un sistema que diferenciaba la junta de gobierno del órgano de dirección, con regulación detallada de composición y funciones (Orden del 7 de julio de 1972, BOE del 19).

19 Chester Barnard (1938): “The functions of the executive”.



debe asumir la cultura arraigada en su organización, encontrándose cualquier intento de modificación sometido a situación de riesgo e incertidumbre.

La Comisión de la Unión Europea fue receptiva a este planteamiento al elaborar en 2001 *Un Libro Blanco sobre la gobernanza europea*, uno de sus cuatro objetivos de mayor calado a comienzos del siglo XXI. Este documento considera principios de buena gobernanza, la apertura institucional, la participación ciudadana en los procesos de elaboración normativa, la eficacia en la gestión o la coherencia como medios para reforzar los mecanismos de proporcionalidad y subsidiaridad. De igual forma, el Pacto Mundial de la ONU sobre responsabilidad social (1999) promueve en el ámbito empresarial un compromiso con el respeto de derechos fundamentales en cualquier localización geográfica, en especial en la defensa del medio ambiente y lucha contra la corrupción.

En fecha reciente se ha aprobado la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²⁰, donde se establece la promoción de los principios de gobernanza (trasparencia, dedicación, imparcialidad, ausencia de discriminación, diligencia debida, conducta digna, plena dedicación, respeto de incompatibilidades y conflictos de intereses) a la par que se constituye el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Estas medidas son fiel reflejo de la preocupación nacional e internacional sobre la adecuación a los principios mínimos que deben regir en organizaciones.

3.3. ¿Cómo?

3.3.1. Dimensión interna y cultura administrativa

El control de los flujos de información y conocimiento es uno de los principales cometidos del liderazgo en la dimensión interior. Está vinculado con una estrategia adecuada en el marco de los recursos humanos (Buiza Camacho *et al*, 2010). El ambiente de trabajo, la cordialidad, el trato deferente al ciudadano, la fluidez de las comunicaciones, la facilidad de la iniciativa o sugerencia, la admisión de críticas razonables o constructivas, son aspectos internos que se deben cuidar por formar parte de la imagen que se traslada al exterior, así como de valoración y aprobación ante los propios empleados públicos. En el dominio interior se debe superar la antigua imagen del directivo distante e inaccesible en las relaciones de trabajo.

El liderazgo debe construirse sobre las bases de una gestión identificada con los fines y recursos humanos de la entidad. Supone un enlace con un elemento cada vez más estudiado, la motivación en el ámbito de las relaciones laborales,

20 Ley 19/2013, del 9 de diciembre (BOE del 10).





donde la transformación debe poner el acento en el intercambio continuado entre el líder y sus "seguidores" (Mendoza Martínez *et al*, 2012).

La información debe fluir tanto en sentido descendente como ascendente, partiendo desde cualquier punto de la unidad y llegando a cualquier otro. El doble sentido del tráfico es fundamental al afectar al principio participativo, donde nadie se siente más reconfortado en el ámbito laboral que cuando percibe la atención que reciben sus iniciativas o propuestas. La actitud democrática mediante canales de comunicación activa alcanza en este plano una posición premonitoria sobre la accesibilidad del directivo y el reconocimiento de su liderazgo. No se puede dudar la vinculación que tiene esta propuesta con la democracia participativa (Martín Castilla, 2012).

El liderazgo transformacional observa continuamente los resultados (Cardona, 2000). Para su concesión, debe cuidar que el conocimiento no permanezca aislado por unidades. Una de las virtudes y, a la par, limitación de las Administraciones modernas es el saber exclusivo, la información estanca, la especialización. La propia división de las secciones de gestión facilita la atomización, donde lo que hace una lo desconoce la otra. ¿Cómo resolver este planteamiento?

Hay fórmulas. La más sencilla es la convocatoria periódica de comisiones de coordinación de responsables de unidades, mediante la puesta en común de conocimiento al margen de compartir objetivos concretos, preocupaciones, éxitos o aspectos más humanos. Las citas informales (desayunos o encuentros fortuitos) forman parte del objetivo de aunar posiciones. En definitiva, son muestras de un liderazgo compartido o en equipo (Barrasa, Sahagún, Pallarés y Martínez, 2007).

El control del espacio podría aparecer como elemento de estética o decoro. Pero es tarea importante de liderazgo la referida a que el medio físico laboral reúna una adecuada configuración que facilite la comunicación entre empleados, así como una correcta salud laboral. La interacción, objetivo crítico, está vinculada con el formato de la edificación y su distribución interior.

Los aspectos anteriores adquieren en la actualidad mayor importancia, máxime en épocas de reducción de gasto público y de limitaciones financieras en materia de recursos humanos. En periodos de expansión económica, el incremento de plantilla facilita un ambiente de trabajo agradable. En etapas restrictivas, la ausencia de mejoras materiales dificulta este logro.

Otro aspecto, cada vez más tratado y vinculado con lo indicado en párrafos anteriores, es el referido al desgaste que padece el directivo. El agotamiento físico y mental, la pérdida de confianza y autoestima, el cansancio, así como la presión a la que se somete, forman parte del deterioro, manifestaciones del sín-





drome de *burn out*²¹, concepción de la que se debe alejar (Mendoza Martínez *et al*, 2012) y, en todo caso, no exteriorizar en su entorno laboral ante el riesgo de interpretarse como debilidad.

En la conjunción de los ámbitos internos y externos se produce la “paradoja del liderazgo”, toda vez que se debe hacer frente a tensiones, en numerosos casos, contradictorias, actuando a modo de fuerzas centrífugas y centrípetas²².

3.3.2. Dimensión externa: interacción con los ciudadanos/clientes administrativos

El liderazgo directivo debe tener como principal objetivo la transmisión de la información en el ámbito de su competencia de forma clara, nítida y fluida, ya que el ciudadano²³ aspira a conocer y comprender en todo momento, incluso descendiendo a nivel de detalle, los elementos que afecten a los procedimientos de los que forma parte. En definitiva, la transparencia debe ser regla de actuación y objetivo prioritario, superando la idea de confusión o distancia, donde las actuaciones no parezcan un obstáculo de imposible o difícil solución.

¿Cómo desarrollarlo? Aquí se encuentra el terreno abonado a las habilidades directivas (Mendoza Martínez *et al*, 2012). A continuación, se exponen algunas posibilidades dirigidas a la consecución de este logro.

Debe tener a disposición un instrumento que facilite información general de los cometidos, funciones y competencias de la entidad, de manera que se reduzca la distancia con el ciudadano (Ramió, 1999), utilizando las nuevas tecnologías, donde la página institucional WEB es una manera idónea de transmisión de conocimiento.

En la tarea del líder es fundamental un contacto frecuente con los medios de comunicación de su ámbito territorial. La colaboración con la prensa facilita beneficios mutuos. Al directivo, por demostrar liderazgo en las metas que se pretenden mejorar; al medio de comunicación, por facilitar información de manera continuada y, al público, como destinatario del contenido informativo. Es terreno abonado a la imagen institucional. Forma parte de las alianzas externas del liderazgo (Buiza Camacho *et al*, 2010).

21 Término creado por Herbert Freuddemberger (1974).

22 Las medidas de simplificación administrativa permiten presentar solicitudes ante las organizaciones públicas eximiéndose de la presentación de documentos que deben ser incorporados al expediente de oficio.

23 El ciudadano, como sujeto administrativo, participa en el procedimiento como interesado (artículo 31 de la ley 30/92, antes citada): titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales legítimos.



El lenguaje administrativo puede resultar de difícil comprensión, donde habitualmente se utilizan palabras que no forman parte del vocabulario habitual. El proyecto puede quedar menoscabado si no se entiende el mensaje y ahí es donde el directivo debe asumir el reto, facilitando el servicio de la Unidad de Información, convertida en punto de encuentro y “traducción”.

El sector asociativo (ONGs)²⁴ no solo debe ser interlocutor válido, sino que accede a la consideración de colaborador necesario. No pueden plantearse reuniones con la totalidad de usuarios, pero sí de manera indirecta por medio de organizaciones que aglutinen intereses colectivos. La existencia de foros de debate y opinión, manteniendo reuniones periódicas, decisorias o no, es un elemento recomendable que debe figurar en la agenda de cualquier liderazgo transformacional.

La empresa privada fue pionera en el desarrollo de programas de calidad. En las Administraciones Públicas su implantación es reciente²⁵, siendo un compromiso de gobierno²⁶ (Garde Roca, 2006). La puesta en funcionamiento significa la creencia personal de su utilidad, así como la complicidad de la plantilla en su implementación.

Por una parte, unas variantes se dirigen a conocer qué piensa el ciudadano sobre los servicios prestados (libros de quejas y sugerencias, encuestas de satisfacción y expectativas), estableciendo una interacción muy necesaria en el conocimiento de inquietudes y planteamientos. Por otra, obliga a que la organización facilite, de manera muy comprensible, información sobre sus derechos, así como compromisos adicionales (cartas de servicio), junto con programas de evaluación²⁷ sobre la calidad ofertada en el marco comparado (modelo de excelencia EFQM²⁸, por ejemplo) o la difusión de las buenas prácticas consolidadas.

Estas iniciativas forman parte de las recomendaciones que se proponen a un líder en un diálogo externo. Una sociedad democrática tiene que evitar la opacidad y ser lo más transparente posible, a la par que accesible a sus ciuda-

24 El papel del tercer sector se asume como interlocutor acreditado en el marco de algunos textos legales, por ejemplo, ley 39/06, de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, del 14/12/2006 (BOE del 15) en su artículo 2.8 establece la definición del tercer sector como el que aglutina organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social.

25 El Real Decreto 951/2005, del 29 de julio, regula para la AGE el marco general para la mejora de la calidad.

26 Muestra de la importancia es la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

27 La evaluación de resultados permite la incorporación de indicadores de medición y comparación.

28 Fundación Europea para la Gestión de la Calidad.





danos. Sin duda, la transmisión del conocimiento será mayor y el examen será mejor puntuado.

3.3.3. *Dimensión relacional*

La coordinación es básica entre organizaciones, principio de eficacia. Implica actuar conjuntamente, bajo el objetivo común de la consecución del interés público y refuerzo de la cooperación (Ramíó, 1999).

El sistema que aplica la Constitución de 1978 se basa en el reparto competencial establecido en el título VIII²⁹, donde se distribuyen competencias entre la Administración estatal y la autonómica. Unas serán exclusivas, donde se asumen la totalidad de funciones inherentes; otras serán compartidas o concurrentes, siendo este el campo abonado para la coordinación administrativa. De igual modo, la intervención de un tercer actor, la Administración local³⁰, es necesaria en ámbitos con actuaciones limítrofes y, a veces, solapadas (servicios sociales).

Las reuniones periódicas mixtas de representantes de los organismos involucrados, dirigidas a evitar los efectos negativos ante desencuentros y conflictos, el fomento de las relaciones interpersonales, así como la identificación de profesionales de referencia o la posibilidad de utilización de mecanismos concretos como la encomienda de gestión³¹ (puesta a disposición conjunta de medios materiales y humanos) son ejemplos de buena praxis y mejora de la coordinación.

3.3.4. *Código ético*³²

Desde la Grecia clásica se ha planteado la ética como principio vinculado a la actividad humana en general y a la pública en particular (Held, 2001). Hoy mantiene vigencia este principio de actuación, si cabe con mayor compromiso ante la gran dimensión del sector público. En la actualidad, el concepto “comportamiento ético” se aproxima al cumplimiento de los valores medios, o virtudes, que una sociedad democrática debe exigir a cualquier gestor. No debe olvidarse que la esfera pública puede llegar a ser ejemplo y referencia para la ciudadanía.

29 El reparto competencial se efectúa en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española de 1978.

30 Ley reguladora de las bases del régimen local, ley 7/85, del 2 de abril (BOE del 3), modificada con posterioridad.

31 Artículo 15 de la ley 30/92, citada en la nota 14.

32 La ley 7/2007, reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público, en su capítulo VI (Deberes de los empleados públicos. Código de conducta), determina los principios éticos a los que someterse (artículo 53) y los principios de conducta (artículo 54).





El órgano de supervisión tiene la misión específica de comprobar cómo la actuación administrativa se ajusta a principios de una adecuada profesionalidad con respeto de las reglas preestablecidas. De igual modo, los medios de comunicación actúan como observadores cualificados ante los avatares y actuaciones inmorales que puedan cometerse, transmisores de su información a la opinión pública.

El Código de Conducta es un modelo a seguir, conformándose como instrumento de referencia, mecanismo de medición moral. En el Estatuto Básico del Empleado Público se determinan, de manera exhaustiva, los valores a respetar, agrupados como principios bien éticos (respeto Constitución, ordenamiento jurídico, intereses generales, lealtad, buena fe, respeto a los derechos y libertades, eficacia, eficiencia, economía, diligencia, dedicación, imparcialidad, transparencia, honradez, entre otros), bien de conducta (atención, respeto, rechazo de regalos, cumplimiento de jornada o consideración de la lengua autonómica).

Siguiendo a Gómez Bahillo (2008:136), el Código Ético debe contener compromisos de colaboración y respeto con las distintas entidades relacionadas con la organización, desde las Administraciones Públicas a la sociedad civil, incluyendo posibles competidores, donde la responsabilidad social es punto de convergencia.

Resulta fundamental que la responsabilidad ética sea compartida por toda la plantilla, reflexionando desde la dirección en una ética consensuada (Martín Castilla, 2012). En última instancia, el peor castigo en caso de incumplimiento lo impone no el consejo de supervisión, sino la ciudadanía por medio de la reprobación social.

3.3.5. Regulación de las relaciones Dirección/Órgano de supervisión

Las relaciones de supervisión entre los dos niveles de dirección, el administrativo y el de control (eficacia y actuación sometimiento a valores), deben quedar previamente plasmadas en normativa ante la necesidad de definir tanto el ámbito competencial como la intensidad, la fluidez de los contactos y los mecanismos de comunicación o interacción.

Formarían parte de su contenido mínimo, en sentido descendente, la valoración por el órgano de supervisión de los candidatos al equipo de dirección, la aprobación o pérdida de confianza por gestión ineficaz, la periodicidad de contactos sobre dación de cuentas, el contenido de las mismas, la comunicación de sugerencias o el traslado de criterios de obligado cumplimiento. Desde la dirección, en comunicación ascendente, principalmente la elevación de informes de seguimiento donde se refleje el cumplimiento de indicadores sobre objetivos, con especial atención en materia de recursos humanos y contracción del gasto.





Un elemento crítico, aunque necesario en su definición, es la determinación de los indicadores, así como su cuantificación, imprescindibles en la valoración de resultados y verificación de su cumplimiento.

4. CONCLUSIONES

El directivo debe asumir la bandera de promover el cambio continuado hacia metas de modernidad, donde el liderazgo transformacional se comprometa con el progreso y la mejora de la organización.

La corrupción es el segundo problema de trascendencia en la España actual, tal como se demuestra en las consultas de opinión realizadas a los ciudadanos. Esta percepción social debe ser tenida en cuenta en el diseño que se plantea en este estudio junto al intento de favorecer una comunicación fluida con los interesados y la promoción de un cambio continuado dirigido al avance de la misión social.

Se ha propuesto un modelo de transformación basado en una doble dimensión, la gestora y la supervisora, en un liderazgo compartido (dirección efectiva/supervisión). El equipo ejecutivo, exclusivamente profesional, basado en la relación estatutaria de función pública, es el encargado de ejecutar los cometidos de la entidad bajo el respeto de principios constitucionales y administrativos, en el marco de los valores y la cultura organizativa, donde la actividad es medida y cuantificada en virtud de indicadores de seguimiento. La comisión de supervisión de expertos independientes debe analizar los resultados obtenidos, a la par que verificar y fiscalizar el cumplimiento íntegro de los valores y principios morales en el marco de referencia y la cultura organizativa.

El objetivo propuesto con el modelo es la consecución del fin organizativo: una eficaz gestión de resultados en el marco de los principios éticos. Para facilitar su realización, el liderazgo debe mantener una comunicación activa con los ciudadanos, facilitando compromisos de colaboración con entidades públicas próximas, sin dejar de prestar atención a las sinergias internas, terreno abonado a la motivación de la plantilla y al enriquecimiento personal.

El fracaso en el cumplimiento de objetivos o la vulneración de los principios morales, conlleva la ruptura de la relación de confianza y la puesta en marcha del mecanismo de corrección. El código ético se convierte en punto de referencia, sirve de instrumento de medición moral.



5. BIBLIOGRAFÍA

- BARRASA, Ángel; SAHAGÚN, Miguel; PALLARÉS, Susana y MARTÍNEZ, Maite (2007): "Liderazgo organizacional: un largo viaje hacia modelos teóricos de organización", Universidad Complutense de Madrid.
- BASS, B.M. (1999): "Twodecades of research and development in transformational Leadership", *European Journal of work and organizacional Psychology*, 8 (1), 9-13.
- BASS, B. M. & RIGGIO, R. E. (2006): "Transformational leadership", Mahwah; Nj; Lawrence Earlbaum Associates.
- BUIZA CAMACHO, Gracia; CARMONA CALVO, Miguel Ángel; SAIZ CARRASCO, José Manuel (2010): "Buenas prácticas de gestión en Administración Pública", Centro Andaluz para la excelencia en la gestión (Junta de Andalucía).
- CARDONA, Pablo (2000): "Liderazgo relacional", Documento de investigación 412, Universidad de Navarra, División de investigación IESE.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS): Barómetros 3011/2014, 2976/2013, 2927/2012, 2944/2012, 2859/2011, 2828/2010, 2782/2009 y 2554/2004.
- COLINO, César (2012): "Las administraciones autonómicas: organización y funcionamiento", *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 123-171.
- COLINO, César (2012): "Las Administraciones Públicas y los ciudadanos", *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 253-291.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): "La gobernanza europea. Un libro blanco".
- FREIRE CAMPO, José Manuel (2012): "El buen gobierno de la sanidad pública". Organización y gestión pública eficiente ante la crisis, Editorial Universitas (UNED), 124-155.
- GARDE ROCA, Juan Antonio (2006): "La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España", MAP.
- GÓMEZ BAHILLO, Carlos (2008): "Ética y responsabilidad empresarial en la sociedad globalizada", ICADE, Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, 75.
- HELD, David (2001): "Modelos de Democracia", Alianza Editorial, S.A.
- LEWIN Kurt (1942): "La teoría del campo en la ciencia social", Conferencia ante Sociedad Nacional para el estudio en la educación en Estados Unidos.
- MARCO PERLES, Ginés Santiago (2000): "Ética y liderazgo empresarial: una complementariedad necesaria", *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, 5.
- MARTÍN-CASTILLA, Juan Ignacio (2012): "La dimensión ética del liderazgo en la



Administración Pública española”.

MENDOZA MARTÍNEZ, Ignacio y GARCÍA RIVERA, Blanca (2012): “Influencia del liderazgo transformacional en el desgaste profesional de personal docente y administrativo de una institución pública superior”, ANFECA (Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración).

NADER, Martín y SÁNCHEZ SANTA-BÁRBARA, Emilio (2010): “Estudio comparativo de los valores de los líderes transformacionales y transaccionales civiles y militares”, Anales de Psicología Universidad de Murcia (nº 1, enero 2010, páginas 72 a 79).

OLMEDA José Antonio; PARRADO, Salvador y COLINO, César: “Las Administraciones Públicas en España”, (2012) Tirant lo Blanch.

RAMIÓ MATAS, Carles (1999): “Teoría de la Organización y Administración Pública”, Tecnos.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: “Informes de Percepción de la Corrupción, 2004, 2010, 2012 y 2013.

6. PÁGINAS WEB

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas): www.cis.es

Transparencia Internacional: www.transparencia.org.es





Implantación de la Responsabilidad Social en la Administración Pública: el caso de las Fuerzas Armadas Españolas

Juan Andrés Bernal Conesa

jandres.bernal@ cud.upct.es

Centro Universitario de la Defensa de San Javier, MDE-UPCT. Profesor universitario. Máster en Energías Renovables. Ingeniero de Organización Industrial.

Carmen de Nieves Nieto

carmen.denieves@upct.es

Centro Universitario de la Defensa de San Javier, MDE-UPCT. Profesora universitaria. Doctora por la Universidad Politécnica de Cartagena.

Antonio Juan Briones Peñalver

aj.briones@upct.es

Universidad Politécnica de Cartagena. Facultad de Ciencias de la Empresa. Dpto. Organización de Empresas. Profesor Universitario Doctor por la Universidad Politécnica de Cartagena.





RESUMEN

El presente artículo parte del concepto de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), sus principios —basados en estudios previos y en la ISO 2600— y sus dimensiones: social, medioambiental y económica. Tras exponer la situación de la RSC en la Administración Pública española, se hace hincapié en cómo las Fuerzas Armadas (FFAA), a través del Ministerio de Defensa Español (MDE), han sido los primeros en publicar una memoria de responsabilidad social. De este modo, para conocer cómo se ha venido implementado la Responsabilidad Social en las FFAA se procede a analizar el cumplimiento de los mencionados principios en función de las diversas acciones llevadas a cabo en cada una de las dimensiones presentadas en materia de responsabilidad social, reafirmando con ello su fortaleza y buena imagen social de la institución.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Social, dimensiones de Responsabilidad Social, Administración Pública, Administración Central, Fuerzas Armadas.

ABSTRACT

This paper begins with an overview of the concept of Corporate Social Responsibility (CSR), its principles —based on previous studies and ISO 26000— and its dimensions: social, environmental and economic. After explaining the situation of CSR in the Spanish Public Administration, the emphasis is on how Armed Forces (through the Spanish Ministry of Defense (MDE) has been the first in publishing a Social Responsibility Memory. Following this way, to know how it has been implementing the Social Responsibility in the Armed Forces, it is to analyze the performance of these principles in terms of the various activities carried out in each of the dimensions presented in social responsibility, reaffirming its strength and the institutional image.

KEY WORDS

Social Responsibility, Social Responsibility dimensions, Public Administration, Central Administration, Armed Forces.

JEL

M14





1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la investigación no se ciñe únicamente al entorno tecnológico, sino que ha ampliado su horizonte al entorno de la gestión. Muestra de ello es el auge que ha tomado la investigación en Responsabilidad Social Corporativa (RSC), entendiéndola como el cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en el gobierno y gestión, en la estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos que surgen de la relación entre la organización sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y los impactos que se derivan de las acciones de dicha organización (Mendoza *et al.*, 2010).

La importancia de este término surge del debate asociado a su concepto. Un concepto que no es reciente, puesto que comenzó a utilizarse ya en el siglo pasado, siendo originario de los Estados Unidos (Gjølberg, 2009). Debido a este creciente interés social en el comportamiento responsable de las empresas, ha surgido, en primer lugar, el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y, posteriormente, el de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), el cual ya no atañe únicamente a la empresa, sino a cualquier tipo de organización.

Pero no han sido únicamente empresas y organizaciones quienes se han ido sumando a esta innovación en este área de la gestión, sino también la Administración Pública se ha adherido a esta corriente, pues esta debe integrar los enfoques de RSC en los sistemas de gestión de lo público, en cuanto que son organizaciones que prestan servicios al conjunto de la ciudadanía (Melle, 2007).

El objeto de este trabajo es analizar las acciones llevadas a cabo por parte de las Fuerzas Armadas (FFAA) como institución perteneciente a la Administración Central en materia de RSC. Existen diversos artículos académicos que analizan este fenómeno desde las administraciones locales (por ejemplo, Navarro *et al.* (2010), Nevado Gil *et al.* (2013) y Alcaraz-Quiles *et al.* (2014)) e incluso una evolución de su institucionalización recogida por diferentes autores (ver, por ejemplo, Archel *et al.*, 2011), sin embargo, no se ha encontrado en la literatura académica un análisis sobre la implantación de la RSC en la Administración Central del Estado y, concretamente, en las FFAA.

Las FFAA como institución al servicio de la sociedad tienen la responsabilidad de decir "lo que son y lo que hacen" (Izquierdo, 2008), como vía de ampliar su compromiso con la sociedad y mejorar su reputación.

Las causas que han generado esta actuación están vinculadas a las características del estamento militar con respecto al control de la información interna, al contexto político e histórico y a la influencia de la opinión pública en las relaciones político-militares. Además, en el caso español, la profesionalización



del sector militar y su vínculo con las organizaciones políticas y sociales (nacionales, europeas e internacionales) ha motivado un cambio hacia los ciudadanos (Pérez Martínez y Zurutuza Muñoz, 2011) sumándose esta institución a la corriente de la RSC en la Administración Pública.

La principal evidencia se demuestra en que el Ministerio de Defensa ha sido el primero, y el único hasta el momento, en elaborar y presentar memorias de Responsabilidad Social correspondientes a los años 2009 y 2010, mostrando con ello un compromiso hacia esta responsabilidad y el desarrollo sostenible¹.

El presente trabajo comienza estudiando el estado de la RSC en la Administración Pública española, identificando sus principios aplicados a dicha administración y su relación con un estándar internacional. A continuación, el análisis se centra en las FFAA, a través del estudio de las memorias publicadas por el Ministerio de Defensa y su vinculación con las dimensiones de la RSC.

2. RSC Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

En la actualidad, no existe una definición universalmente aceptada para la RSC, tal como puede comprobarse en el estudio de Dahlsrud (2008). Sin embargo, sí que puede afirmarse que la Responsabilidad Social es la asunción voluntaria, por parte de las organizaciones, de responsabilidades derivadas de los efectos de su actividad sobre la sociedad, así como sobre el medioambiente y las condiciones de desarrollo humano (Marin y Ruiz, 2007).

En la última década, un número creciente de organizaciones de todo el mundo han comenzado a informar sobre cuestiones relativas a su comportamiento económico, social y ambiental. Sin embargo, las Administraciones Públicas muestran un retraso en este aspecto, aunque se ha detectado un creciente interés por parte de los ciudadanos en materia de transparencia y sostenibilidad (Frias-Aceituno *et al.*, 2013).

Esa satisfacción hacia los diferentes interlocutores sociales gira, principalmente, en torno a la demanda de una mayor información y participación en la vida pública, lo que hace necesaria una mayor divulgación de información y una manera de funcionar más transparente. De esta forma, el ámbito público ha dado un importante giro, tomando como eje fundamental la prestación del buen servicio a los ciudadanos, impulsando la realización de buenas prácticas

1 El concepto de desarrollo sostenible, introducido por primera vez por la Comisión Brundtland en 1987, se basa en la idea de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este concepto fue introducido progresivamente en gestión estratégica (Moneva y Ortas, 2010) con la incorporación de tres facetas del desarrollo sostenible: la económica, la social y la medioambiental.



en el sector público (Flórez-Parra *et al.*, 2014), aumentando con ello la Responsabilidad Social, ya que se le requiere un mayor grado de sostenibilidad, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos (García-Sánchez *et al.*, 2013).

El rol de la Administración Pública en materia de RSC no debe consistir únicamente en la promoción de la misma, sino que debe de tratar que las acciones llevadas a cabo por las entidades públicas sean socialmente responsables (Navarro *et al.*, 2010).

Así, las Administraciones Públicas han ido integrando, cada vez en mayor medida, los principios de responsabilidad en sus propios sistemas de gestión y en las relaciones con terceros (Melle, 2007), puesto que la RSC se convierte en una herramienta para el planteamiento estratégico, a través de la cual desarrollar, en un plano táctico, los diferentes sistemas de gestión (Merlin *et al.*, 2012 y Hoivik y Shankar, 2011).

Melle (2007) define como principios de implantación de la RSC en la Administración Pública los siguientes: (1) Que la organización de la propia institución incorpore la responsabilidad social; (2) Que se lleve a cabo una identificación objetiva de las partes interesadas; (3) Que la organización, dirección y gestión sean participativas; (4) Transparencia y rendición de cuentas; (5) Compromiso ético, respeto hacia la diversidad e igualdad de oportunidades y (6) Adopción de códigos formales de responsabilidad social.

Estos principios se pueden relacionar con los recogidos por la Guía ISO 26000² en su apartado 4. Principios de Responsabilidad Social: (a) Transparencia, (b) Comportamiento ético, (c) Respeto a los intereses de las partes interesadas, (d) Respeto al principio de legalidad, (e) Respeto a la normativa internacional de comportamiento y (f) Respeto a los derechos humanos. Como puede observarse, tres de ellos son de carácter genérico (rendición de cuentas, transparencia y comportamiento ético) mientras que los cuatro restantes implican consideración y/o respeto a: los derechos humanos, la norma internacional del comportamiento y la legalidad vigente, así como a las expectativas de los grupos de interés o "stakeholders"³, siendo la satisfacción de estos últimos uno de los objetivos de la Responsabilidad Social (Valcárcel y Lucena, 2012).

2 El proceso de elaboración de la norma, en la que participaron expertos de 99 países miembros de ISO y 42 organizaciones públicas y privadas, con objeto de armonizar definiciones y materias fundamentales (Gilbert *et al.*, 2011), finalizó en septiembre de 2010 (Merlin *et al.*, 2012) con la publicación de la Guía de Responsabilidad Social, ISO 26000.

3 Individuo o grupo que pueda afectar o verse afectados por el logro de los objetivos de una organización (Cuervo *et al.*, 2008).



En la tabla siguiente se realiza una correlación entre los principios propuestos por Melle y los recogidos en la Guía ISO 26000.

Tabla 1. Principios de RSC. Relación entre la ISO 26000 y los aplicables a la Administración Pública

Principios de RSC recogidos en la ISO 26000 en su apartado 4.(2010)	Principios generales aplicables a la Administración pública propuestos por Melle Hernández (2007)
	Que la organización de la propia institución incorpore la responsabilidad social
Expectativas de las partes interesadas	Que se lleve a cabo una identificación objetiva de las partes interesadas
	Que la organización, dirección y gestión sean participativas
Rendición de cuentas	Transparencia y rendición de cuentas
Transparencia	
Legalidad	Compromiso ético, respeto hacia la diversidad e igualdad de oportunidades
Derechos humanos	
Comportamiento ético	
Comportamiento ético	Adopción de códigos formales de responsabilidad social
Norma internacional del comportamiento	

Fuente: elaboración propia a partir de Melle (2007) y AENOR (2012).

Partiendo del carácter global de la RSC, y entendiendo la misma como una contribución y una oportunidad para el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la cohesión social (dimensiones de la RSC, reflejados en la figura 1), conformando las dimensiones de la RSC (Arcas y Briones, 2009) y dando lugar al concepto conocido como *Triple Bottom Line* (TBL)⁴, el cual considera, de forma simultánea, los resultados económicos, las cuestiones sociales y medioambientales (Miralles Marcelo *et al.*, 2012 y Gimenez *et al.*, 2012), hasta el punto de que algunos autores consideran que, a través de la RSC, las orga-

4 Concepto desarrollado por Jonh Elkington en 1998, en su libro *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Capstone Publishing Ltd.

nizaciones intentan equilibrar el *TBL* (Lo, 2010) para su propio desarrollo y crecimiento.

Figura 1. Dimensiones de la RSC

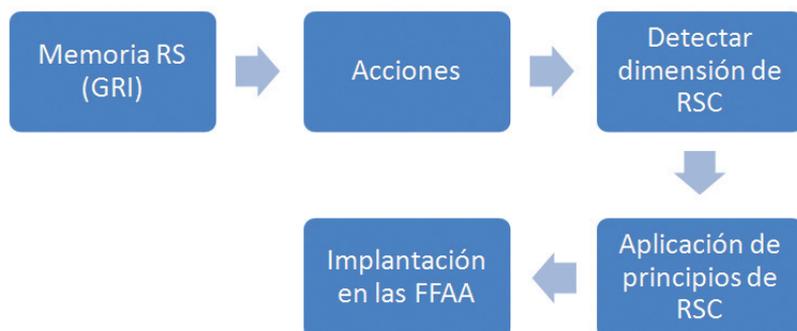


Fuente: elaboración propia a partir de Arcas y Briones (2009).

Pese a la voluntariedad de la RSC, tras la aprobación de la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) se ha obligado al sector público a una rendición de cuentas mediante la publicación de una memoria anual de RSC o Sostenibilidad, prestando especial atención a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, a la plena integración de personas con discapacidad, además de obligar a revisar los procesos de producción de bienes y servicios aplicando criterios de gestión medioambiental, optimizar el consumo energético de sus sedes e instalaciones, favorecer la adopción de principios y prácticas de RSC por los proveedores, entre otras cosas (Villar, 2012).

Tras presentar los principios aplicables en la Administración Pública y su relación con la ISO 26000, en el siguiente apartado —a través del análisis de las memorias publicadas por el Ministerio de Defensa— se identificarán las acciones llevadas a cabo por las FFAA, detectando las dimensiones en las que se encuadrarían en materia de RSC, y, por tanto, justificando la verificación de los principios de RSC en las FFAA como Administración Pública que es. Este proceso queda modelado en la siguiente figura.

Figura 2. **Modelo de análisis seguido**



Fuente: elaboración propia.

3. LA RSC EN LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS

La organización institucional de la defensa y de las Fuerzas Armadas en los países es compleja por su responsabilidad y amplio campo de acción; en Europa, la tendencia actual es limitar su actuación al campo de la defensa, en el apoyo internacional o en actividades humanitarias (Pérez Martínez y Zurutuza Muñoz, 2011), por lo que la RSC en las FFAA debe tener un papel relevante y ejemplarizante para la sociedad a la que sirve y protege.

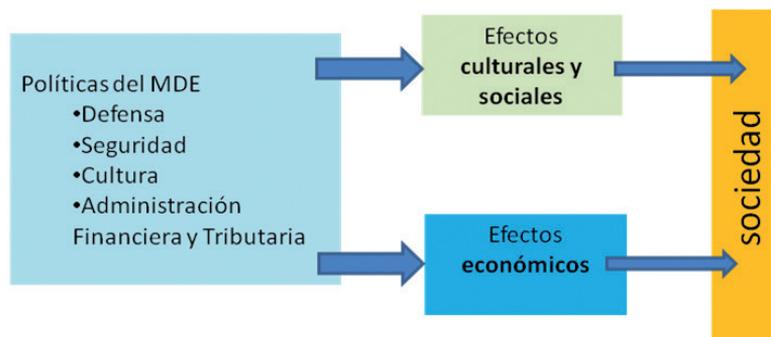
En el caso de la Administración Pública Española, ha sido el Ministerio de Defensa el pionero en la elaboración de memorias de Responsabilidad Social Corporativa, debido a que ningún otro ministerio español la ha elaborado con anterioridad. Cabe destacar que países de nuestro entorno sí han venido confeccionando informes similares en el ámbito de la Defensa, como demuestran los ejemplos de Reino Unido, Francia y Estados Unidos (Ministerio de Defensa, 2009).

La publicación de estas memorias (basadas en el *Global Reporting Initiative (GRI)*⁵ de RS, por parte del Ministerio de Defensa, no solo facilita a los ciudadanos el conocer con mayor profundidad el papel que desarrollan las FFAA, sino que, al mismo tiempo, tratan de incrementar el nivel de la cultura de Defensa de la sociedad española (Villar, 2012), así como la apreciación/valoración social de dicha entidad. Recientemente, se ha publicado un estudio sobre el impacto económico, cultural y social derivado de las políticas propias del Ministerio de Defensa (Suriñach *et al.*, 2014), en el que se demuestra la existencia de efec-

5 *Global Reporting Initiative (GRI)* es una organización sin ánimo de lucro, cuyo fin es impulsar la elaboración de memorias de sostenibilidad en todo tipo de organizaciones (Marimon *et al.*, 2012). Actualmente, es el estándar más reconocido para informes no financieros (Gilbert *et al.*, 2011).

tos derivados de la actividad de dicho ministerio con implicación directa en la sociedad, facilitados por diferentes políticas y actuaciones (ver figura 3) las cuales se analizan en los apartados siguientes de este trabajo para relacionarlos con los principios de RSC.

Figura 3. **Efectos derivados de la actividad del MDE**



Fuente: adaptado de Suriñach *et al.* (2014).

La aplicación de los principios de responsabilidad social y sostenibilidad en las Fuerzas Armadas (FFAA) no es un hecho reciente y asociado únicamente a la publicación de las memorias. Ejemplo de ello son las medidas que, tradicionalmente, se han venido aplicando por los Ejércitos y la Armada en las principales áreas que cubre la RSC: medidas de ahorro energético, conservación del medio ambiente, protección del patrimonio histórico-artístico, responsabilidad en la contratación, conciliación de la vida familiar y laboral e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Villar, 2012).

Uno de los primeros pasos que ha dado el Ministerio de Defensa en cuanto al interés de implantar una adecuada política de RSC ha consistido en la definición de sus *stakeholders* (Ministerio de Defensa, 2010a), entre los que cabe destacar: la sociedad española, S.M. el Rey; el Presidente del Gobierno de España; el Ministro de Defensa y Altos Cargos del Ministerio; la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados; los grupos políticos representantes de la sociedad en las Cámaras; el personal civil y militar; las familias de los militares; las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el Sistema Nacional de Protección Civil; otros departamentos ministeriales y Administraciones Públicas; organismos internacionales de seguridad y defensa; las comunidades en las que las FFAA están presentes; las empresas del sector defensa y seguridad; la universidad y los medios de comunicación.

Una vez identificados los grupos de interés con los que el Ministerio de Defensa tiene establecidos sus compromisos sociales, a continuación, se realiza una descripción de las acciones que en materia de RSC se han llevado a cabo, para posteriormente realizar un análisis de dichas acciones y su relación tanto con los principios aplicables a las Administraciones Públicas establecidos por Melle Hernández (2007) como con los principios recogidos en la ISO 26000 y las dimensiones propuestas en el TBL, para fomentar dichas acciones y detectar posibles opciones de mejora.

3.1. Dimensión social

La dimensión social en el entorno de las FFAA involucra desde las Políticas de Defensa españolas, a la valoración social y cultural, hasta aquellas acciones que tienen que ver con la integración e igualdad en materia de Recursos Humanos (RRHH).

Para garantizar la defensa de España, colaborar en la seguridad de los españoles y contribuir a preservar la paz, las FFAA han buscado optimizar y racionalizar sus recursos para alcanzar la máxima eficiencia sin que ello disminuya el cumplimiento de su misión en el contexto actual. La Política de Defensa pasa por el cumplimiento de las normas internacionales e cumplimiento, prueba de ello es la inclusión en la Política Europea de Seguridad y Defensa, la carta de Naciones Unidas o la participación en operaciones internacionales en el exterior (Bosnia, Somalia, Líbano y Afganistán) garantizando el derecho internacional humanitario. Todo ello debe llevarse a cabo mediante el mantenimiento de una capacidad de disuasión y reacción adecuada a las posibles amenazas y la contribución a la acción conjunta del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Esta seguridad de los ciudadanos, en el ámbito nacional, se materializa en las FFAA a través del apoyo prestado por la Unidad Militar de Emergencias (UME⁶), la participación en las actividades de Seguridad Marítima, la contribución en la modernización y actualización del Sistema Nacional de Gestión de Crisis, la colaboración con el Ministerio de Fomento y AENA en materia de aviación civil, la colaboración con las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas, inmigración ilegal) y la colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID) y Cruz Roja Española (Villar, 2012).

6 En España se creó en 2005 ante el elevado número de situaciones que requerían de la intervención de las FFAA, aunque otros países cuentan con unidades similares como Francia y Estados Unidos (Suriñach *et al.*, 2014).



Estas actuaciones conllevan a que las FFAA tengan un alto prestigio en nuestra sociedad. Según los datos del barómetro de abril de 2013, una de las instituciones mejor valoradas por los españoles son las FFAA y a las que mayor apoyo dan, puesto que un 85% de la sociedad apoya la participación de las FFAA en misiones de ayuda humanitaria en el extranjero (Ministerio de Defensa, 2010a y Suriñach *et al.*, 2014).

Pero para que la labor del personal militar sea entendida y asimilada por la sociedad civil, las FFAA deben desarrollar una importante política de comunicación, abierta y transparente, y dirigida a todos los públicos y medios de comunicación; en este sentido, hay que destacar que son múltiples las actividades desarrolladas y dirigidas a colectivos específicos para promover un mayor acercamiento de la sociedad a las FFAA (Villar, 2012) como la información sobre visitas del ministro, de Casa Real a unidades militares, reportajes, entrevistas, notas de prensa, web, ferias y exposiciones lo que conforma la política de comunicación del MDE.

Para ello es importante la difusión de la cultura de Defensa, lo que se consigue a través del acceso de los ciudadanos al patrimonio cultural de la Defensa. Prueba de ello es la puesta en valor de dicho patrimonio a través de la digitalización, inventariado y difusión de los fondos custodiados en los ocho archivos históricos y 17 intermedios de que dispone el Ministerio de Defensa, así como de los museos y las colecciones museográficas militares que constituyen un referente no solo a nivel nacional, sino también internacional (Villar, 2012).

Con respecto a los RRHH, el compromiso de las FFAA con los «profesionales» que las forman atiende a cinco prioridades: el reclutamiento de «los mejores», la formación continua, el desarrollo de una carrera profesional atractiva y motivadora, la promoción del bienestar de los militares y sus familias y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Entre las medidas llevadas a cabo, cabe destacar el Plan de Prevención de Riesgos (PPR) para las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas a pesar de que la Ley 32/95 de Prevención de Riesgos Laborales excluían de dicha prevención a las FFAA y los Cuerpos de Seguridad del Estado; con la elaboración de dicho plan el Ministerio de Defensa muestra así la preocupación permanente por sus recursos humanos.

Así mismo, se han desarrollado políticas de igualdad y de integración de la mujer en las FFAA (ellas representan un 12,5% del personal militar, según datos del Ministerio de Defensa) que han conseguido una integración efectiva, pudiendo acceder a cualquier empleo, unidad y destino. Así, en 2009, una mujer accedía por primera vez al empleo de Teniente Coronel (Ministerio de Defensa, 2009), evidencia esta de la plena y progresiva integración de la mujer en las FFAA. Para tener un punto de comparación, podemos decir que, en el



total de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (que iniciaron mucho antes que las españolas el camino hacia la integración femenina), el porcentaje de mujeres es del 14,4% (Suriñach *et al.*, 2014).

El avance de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres requiere de medidas que faciliten la conciliación de su vida profesional y familiar, ámbito en el que ya se ha avanzado con nuevos desarrollos normativos y con inversiones en el desarrollo de infraestructura en apoyo de políticas familiares. Prueba de ello son los 22 centros de educación existentes en 2009 en establecimientos militares en funcionamiento.

Otra de las actuaciones que cabe reseñar en el entorno de los RRHH ha sido la creación de una estructura de apoyo permanente a los heridos y a las familias de los fallecidos en misiones.

La integración de las FFAA con la sociedad civil ha recibido un fuerte impulso a través de formación de sus profesionales, pues se han equiparado las titulaciones obtenidas en los centros militares con las civiles. En este sentido, se ha incorporado la formación universitaria y titulaciones del sistema educativo en general a la formación del personal de las FFAA (Villar, 2012) a través de la implantación de títulos de grado universitario y de formación profesional, recogidos en la Ley 39/2007.

Dicha ley incluye, al igual que las Reales Ordenanzas (RD 96/2009), los aspectos relacionados con la adopción de códigos formales de RSC y comportamiento ético, debido a que establecen un código de Conducta para el personal militar.

La tabla 2 recoge la relación de principios de RSC (ISO 26000-Melle recogidos en la tabla 1) y las actuaciones que ha desarrollado el MDE en cada uno de ellos, en lo que respecta a la dimensión social.

Tabla 2. Relación entre actuaciones en la dimensión social y los principios de RSC

PRINCIPIOS DE RSC		DIMENSIÓN SOCIAL
ISO 26000	Propuestos por Melle	
Norma Internacional de comportamiento		Política de Defensa: Carta de Naciones Unidas Operaciones en el exterior: Bosnia, Somalia, Líbano, Afganistán Derecho Internacional Humanitario

PRINCIPIOS DE RSC		DIMENSIÓN SOCIAL
ISO 26000	Propuestos por Melle	
Expectativa de partes interesadas	Identificación objetiva de partes interesadas	Identificación de <i>Stakeholders</i> en las memorias de Responsabilidad Social
	Dirección y gestión Participativa	-
Rendición de cuentas	Transparencia y rendición de cuentas	Memorias de Responsabilidad Social Política de Comunicación: Transparencia informativa, visitas del Ministro, visitas de Casa Real a unidades militares, notas de prensa, reportajes, entrevistas, web, ferias y exposiciones
Transparencia		
Legalidad Derechos humanos Comportamiento ético	Compromiso ético Respeto a la diversidad Igualdad de oportunidades	Política de Recursos Humanos: Integración, igualdad, conciliación y formación. Política de defensa en Derechos Humanos: Carta de Naciones Unidas
Comportamiento ético	Adopción de códigos formales de RS	Reales ordenanzas para las FFAA (RD 96/2009 de 6 de febrero), Ley de la Carrera Militar 39/2007, de 19 de noviembre. Código de conducta a los contratistas y proveedores Derecho Internacional Humanitario
	Que la organización de la propia institución incorpore la responsabilidad social	Política de Defensa: colaboración con Cruz roja, AECID, UME Política de Comunicación Política de Recursos Humanos

Fuente: elaboración propia.

3.2. Dimensión ambiental

La Política Ambiental Europea hace cada día más hincapié en la necesidad de integrar el medio ambiente en el conjunto de las políticas públicas; para avanzar en la integración ambiental en el seno de la Administración deben considerarse diversos instrumentos: normativos, económicos, tecnológicos y sociales.

De hecho, la inquietud del MDE en materia de medio ambiente data de la década de los 80, mediante la firma de diversos acuerdos y actuaciones con el extinguido Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA). Estos primeros contactos con el entorno del medio ambiente sirvieron de base para elaborar, de forma pionera en el sector público, una política ambiental sólida y eficaz, plasmada en la Directiva 107/1997 del Ministerio, que ha permitido que germine en el ámbito de nuestras FFAA un compromiso firme y decidido de respeto y cuidado del medio ambiente (Ministerio de Defensa).

La exigencia de mejorar la integración ambiental y de impulsar la participación del personal del Ministerio en estos temas ha sido uno de los ejes significativos de la cultura ambiental del citado Ministerio. La política medioambiental del mismo está basada en el concepto de desarrollo sostenible, y ha de ser compatible con la misión de las FFAA. De este modo, y para cumplir con el desarrollo de esta Política, el Ministerio elaboró en el año 2003 el primer Plan General de Medio Ambiente.

Asimismo, y con la finalidad de asegurar el desarrollo del Plan, se estableció la necesidad de implementar Sistemas de Gestión Medioambiental (SGM) en todos los niveles del Ministerio. Estos Sistemas están basados en los principios de la Norma ISO 14001 y aseguran, de una forma simple, clara y efectiva, la continua revisión y control de los efectos que las actividades desarrolladas pudieran tener sobre el medio ambiente, lo que refleja un comportamiento y compromiso ético.

Este compromiso queda plasmado con el hecho de que España sea el país de la Unión Europea (UE) que tiene un mayor número de instalaciones militares certificadas con la norma ISO 14001⁷, lo que implica que el 92% de las bases, acuartelamientos y establecimientos del Ministerio de Defensa disponen de un Sistema de Gestión Medioambiental (SGM) certificado. Dicha certificación

7 La propia norma (AENOR, 2004) ISO 14001, define el Sistema de Gestión Medioambiental (SGM) como *"parte del sistema de gestión de una organización, empleada para desarrollar e implantar su política ambiental y gestionar sus aspectos medioambientales"*.

cumple con los principios de transparencia y rendición de cuentas, pues esta se renueva año a año por parte de organismo independiente.

El compromiso medio ambiental, no solo queda evidenciado en las certificaciones, sino en acciones concretas como los más de 2 millones de árboles plantados en 2009 en 2.500 hectáreas (Ministerio de Defensa, 2009). Estas repoblaciones, además de los beneficios directos que conlleva, suponen la creación de sumideros de CO₂. Asimismo, durante el año 2010 se contribuyó a la mitigación de los efectos de las emisiones de los Gases de Efecto Invernadero en los terrenos del Ministerio de Defensa, mediante la plantación de 398.975 árboles (Ministerio de Defensa, 2010a). El Ministerio de Defensa dispone de 140.000 hectáreas, en las que viven 275 especies amenazadas, de las cuales 20 están en peligro de extinción, cinco son sensibles a la alteración de su hábitat, 22 son vulnerables y 228 de especial interés (Ministerio de Defensa, 2010).

Este hecho permite que el 27% del patrimonio natural adscrito al Ministerio de Defensa pertenezca a la Red Natura 2000, la mayor red ecológica para la protección de la biodiversidad de la UE (Ministerio de Defensa, 2012 y San Hipólito Bernardos, 2009), confirmado así que se cumple el principio de norma internacional de comportamiento, legalidad y compromiso ético .

Con el desarrollo de su política medioambiental, la implementación y certificación de sistemas de gestión ambiental, o la implantación de tecnologías alternativas en sus instalaciones y la concienciación ambiental a través de diferentes cursos, se demuestra cómo las FFAA españolas hacen compatible su operatividad con la función de conservación de las fuentes de vida.

La tabla 3 recoge la relación de principios de RSC (ISO 26000-Melle recogidos en la tabla 1) y las actuaciones que ha desarrollado el MDE en cada uno de ellos, en lo que respecta a la dimensión ambiental.

Tabla 3. Relación entre actuaciones en la dimensión ambiental y los principios de RSC

PRINCIPIOS DE RSC		DIMENSIÓN AMBIENTAL
ISO 26000	Propuestos por Melle	
Norma Internacional de comportamiento		Red Natura 2000 Reducción y mitigación de los efectos de emisiones de gases de efectos invernadero: repoblación de árboles

PRINCIPIOS DE RSC		DIMENSIÓN AMBIENTAL
ISO 26000	Propuestos por Melle	
Expectativa de partes interesadas	Identificación objetiva de partes interesadas	Identificación de <i>Stakeholders</i> en las memorias de Responsabilidad Social
	Dirección y gestión Participativa	Concienciación ambiental a través de diferentes cursos: curso de eficiencia energética, curso de medioambiente para oficiales, curso de auditor de SGMA, curso gestión de residuos
Rendición de cuentas	Transparencia y rendición de cuentas	Memorias de Responsabilidad Social Política y gestión medioambiental: Certificados ISO 14001
Transparencia		
Legalidad Derechos humanos Comportamiento ético	Compromiso ético Respeto a la diversidad Igualdad de oportunidades	Protección Red Natura 2000. Biodiversidad
Comportamiento ético	Adopción de códigos formales de RS	Política y gestión medioambiental Certificación ISO 14001
	Que la organización de la propia institución incorpore la responsabilidad social	Política Medioambiental Plan de prevención y recuperación de suelos contaminados Plan general de Medioambiente

Fuente: elaboración propia.

3.3. Dimensión económica

El Ministerio de Defensa ha definido una política industrial alineada con el planeamiento de capacidades y recursos militares. Para ello, se ha empleado un enfoque multidisciplinar, que pone especial énfasis sobre las decisiones para la adquisición de sistemas de armas y servicios que doten adecuadamente a las FFAA (Ministerio de Defensa, 2010).

La adquisición de tecnología por parte de las FFAA busca, además del correcto suministro de bienes para su modernización, potenciar y desarrollar una base



industrial y tecnológica nacional moderna y competitiva que sirva de motor para el crecimiento de la base industrial tecnológica general en España (Villar, 2012).

Pero además, el Ministerio dispone de tres Entidades Públicas de Investigación de primer nivel: el Instituto de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas" (INTA), el Instituto Tecnológico "La Marañosa" (ITM) y el Canal de Experiencias Hidrodinámicas del Pardo (CEHIPAR). Estos suman una plantilla superior a 2.000 personas, dedicados a diversas áreas de investigación y desarrollo, entre las que destacan: electrónica, optrónica, láser, mecánica de precisión y la protección ante riesgos nucleares, biológicos y químicos (Ministerio de Defensa, 2010).

Las FFAA han conseguido aunar los esfuerzos y coordinar al máximo las actividades de los principales actores españoles en el mundo de la investigación civil y militar. Por ello, uno de los ejes en torno a los que se articula la Estrategia Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID) es el de cooperación, en el que se destaca el establecimiento de convenios de colaboración con organismos públicos vinculados al I+D civil.

Como consecuencia de la colaboración entre la I+D militar y la civil, se ha desarrollado una innovación tecnológica propia del sector, que, a su vez, facilita el desarrollo para el sistema en el conjunto de la economía (Briones, 2013), por lo que en los últimos años el sector industrial de defensa de nuestro país ha ganado en peso y capacidades industriales y tecnológicas. Desde el lado de la demanda, las FFAA cuentan con un proceso de definición de necesidades y de obtención de recursos que se ha ido perfeccionando. A la vez que se ha adquirido experiencia internacional y potencia exportadora, se goza de una posición de nicho importante en algunas áreas tecnológicas e industriales, existiendo, a su vez, un conocimiento tecnológico de gran valor económico y social en las actividades de I+D de la Defensa hacia aplicaciones civiles (Briones, 2013), en parte debido a los procesos de transferencia de la industria española a consecuencia de las políticas industriales de la UE en materia de defensa (Méndez, 2013), cumpliendo con ello normas internacionales de comportamiento.

Las empresas con facturación en el sector de Defensa, ya sea como facturación directa al Ministerio, a otras empresas de Defensa o en exportación de productos de Defensa, producen un empleo de más de 280.000 puestos de trabajo (es decir, un 1.53% de ocupados del país). Esta cifra es la suma de los empleos directos generados por sus actividades tanto en el sector civil como en el sector de defensa. La contribución al PIB del país por parte de las FFAA se sitúa en un 0,99% (Suriñach *et al.*, 2014).

En lo que al Sector de Defensa se refiere, las empresas declaran 24.000 empleos directos generados únicamente en actividades de Defensa. Además, se calcula que se generan adicionalmente otros 55.000 puestos de trabajo



inducidos, por lo que la cifra de empleo global, asociado a la actividad industrial de Defensa, se puede estimar en unos 79.000 puestos de trabajo (Ministerio de Defensa, 2010).

Pero no es únicamente en su actuación, sino que el Ministerio de Defensa es, además, exigente con sus proveedores, requiriendo mejores políticas sociales a aquellas empresas que quieran trabajar con las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa, 2010), materializándose en la publicación e implantación en 2010 del Código de Conducta del Contratista Principal.

Entre otras medidas, deben reseñarse todas las acciones encaminadas al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, como el compromiso con la Ley de Contratos del Sector Público, y por la cual no se contratarán empresas que no efectúen una reserva de empleos del 2% para personas con discapacidad; o las actuaciones que se están llevando a cabo para asegurar las condiciones de accesibilidad e integración de las personas con discapacidad a los edificios, museos, bibliotecas y otras instalaciones militares abiertas al público (Villar, 2012 y Ministerio de Defensa, 2010).

La tabla 4 recoge la relación de principios de RSC (ISO 26000-Melle recogidos en la tabla 1) y las actuaciones que ha desarrollado el MDE en cada uno de ellos, en lo que respecta a la dimensión económica.

Tabla 4. Relación entre actuaciones en la dimensión económica y los principios de RSC

PRINCIPIOS DE RSC		DIMENSIÓN ECONÓMICA
ISO 26000	Propuestos por Melle	
Norma Internacional de comportamiento		Políticas industriales de la UE
Expectativa de partes interesadas	Identificación objetiva de partes interesadas	Identificación de Stakeholders en las memorias de Responsabilidad Social Política de I+D. Vivero empresas (Tecnopolis) en las instalaciones del Instituto Tecnológico "La Marañosa" (ITM)
	Dirección y gestión Participativa	
Rendición de cuentas	Transparencia y rendición de cuentas	Memorias de Responsabilidad Social
Transparencia		

Legalidad Derechos humanos Comportamiento ético	Compromiso ético Respeto a la diversidad Igualdad de oportunidades	Código conducta contratista principal Ley de Contratos del Sector Público
Comportamiento ético	Adopción de códigos formales de RS	Código conducta contratista principal
	Que la organización de la propia institución incorpore la responsabilidad social	Política Industrial y Tecnología

Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

El concepto de Responsabilidad Social Corporativa está cobrando auge en España, no solo en el ámbito privado, sino también en el público, haciendo frente a las crecientes exigencias por parte de la sociedad actual de un comportamiento responsable, lo que ha provocado la necesidad de mejorar la eficiencia y la transparencia de las entidades públicas (Navarro *et al.*, 2010).

El concepto de Responsabilidad Social está claramente vinculado a la contribución del desarrollo social por parte de las organizaciones, a través de tres dimensiones: social, ambiental y económica. La incorporación del Sector Público español en materia de RSC tiene su reflejo legal en la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, recogándose que la rendición de cuentas debe realizarse mediante la publicación de una memoria de RSC, siendo el Ministerio de Defensa pionero en su elaboración en la Administración Central del Estado Español.

La importancia de dichas memorias en el sector público es ampliamente reconocida (Alcaraz-Quiles *et al.*, 2014 y Navarro *et al.*, 2010) en corporaciones locales, sin embargo, apenas existen estudios al respecto sobre este tema en la Administración Central. Es por ello que el presente trabajo ha analizado las memorias GRI publicadas por el MDE en los años 2009 y 2010 con objeto de conocer a través de estos informes cómo ha evolucionado la RSC en la Administración Central y abrir con ello una línea de investigación poco explorada hasta el momento.

Por tanto, el presente trabajo relaciona, en primer lugar, los principios de RSC (según Melle e ISO 26000), las dimensiones del TBL y las acciones emprendidas por el MDE, concluyendo que las FFAA aplican los principios de RSC analizados, a excepción de la dirección y gestión participativa, el cual se cumple



solo en parte en la dimensión ambiental, debido este incumplimiento al carácter inherente a las FFAA.

Del mismo modo, se ha detectado que a partir de 2011 no se han publicado las correspondientes memorias anuales. Este hecho podría estar motivado por el cambio de gobierno producido en diciembre de 2011, lo que entraría en contradicción con lo planteado por Navarro *et al.*, (2010), quienes afirman que el signo del partido gobernante no puede catalogarse como una variable explicativa del grado de publicación de información relativa a RSC. De este modo, se abriría un debate y línea de investigación sobre cómo las instituciones dependientes de la Administración Central abordan la transparencia y difusión de información en RSC.

Por tanto, se hace necesario destacar que las prácticas acometidas, y los esfuerzos de difusión y transparencia implementados han de ser constantes y, en modo alguno, puestos en marcha para posteriormente ser abandonados. Muy al contrario, dichas prácticas deben ser cada vez más y mejor desarrolladas (Nevado Gil *et al.*, 2013) con la intención de fomentar la buena imagen y la reputación de la institución (Melle, 2007), lo cual posiblemente lleve aparejado en la práctica un proceso de maduración y concienciación que se plasme en iniciativas legislativas como, por ejemplo, la Ley 19/2013, del 9 de diciembre (Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) que afecta a la Administración Pública, pues exige que esta actúe desde la eficacia y la eficiencia (Álvarez, 2013).

Tras el análisis realizado a las memorias, es posible afirmar que las FFAA, por el propio carácter de servicio que exige el ejercicio de su profesión, tienen la responsabilidad social integrada en su práctica profesional diaria e incluso en determinadas unidades, como el caso de la Unidad Militar de Emergencia (UME), lo asumen como su razón de ser.

Las FFAA han venido aplicando los principios y las dimensiones de la RSC constantemente. Así, desde la dimensión social, se han puesto en marcha las políticas de defensa, cultura y valoración social, con actuaciones junto a protección civil (UME), Seguridad Marítima (COVAM) y aviación civil (AENA), adecuadas políticas de comunicación, transparencia y difusión del patrimonio militar y las actuaciones de conciliación, integración e igualdad en materia de recursos humanos.

Desde la dimensión medioambiental, se ha abogado por implantar medidas de ahorro energético, calidad, protección y conservación. Finalmente, desde la dimensión económica se ha impulsado la generación de empleo y el desarrollo tecnológico, tanto en el sector público como el privado, actuando como agente clave para el desarrollo de I+D, la generación de innovación y la transferencia de activos tecnológicos hacia las empresas con las que se relacionan (Briones, 2013).



Por tanto, se puede concluir que el Ministerio de Defensa —tanto a nivel central como en su gestión desde las unidades— lleva a cabo un comportamiento socialmente responsable, a través de sus múltiples actuaciones, marcando así el camino a seguir por otros ministerios, los cuales deberían asumir los principios de la RSC para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Implantar este proceder público abriría una línea de investigación, por la cual sería interesante contrastar (para el caso español) si existe una relación significativa entre el grado en que las empresas se involucran en contratos públicos y las orientaciones de Responsabilidad Social Empresarial de sus directivos, como demuestra el estudio publicado por Snider *et al.* (2013), para el caso de la contratación en defensa en los Estados Unidos (Snider *et al.*, 2013). Los resultados de dicho estudio tienen aplicación tanto para la teoría de la responsabilidad social y de la política y la práctica de la contratación pública.

Por último, además, se propone estudiar si la distribución del presupuesto del MDE sigue, a su vez, los principios de la RSC con la intención de lograr los objetivos del modelo de FFAA del siglo XXI.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AENOR (2004): UNE-EN-ISO 14001. Sistemas de gestión ambiental. Requisitos con orientación para su uso.
- AENOR (2012): UNE-ISO 26000. Guía de responsabilidad social.
- ALCARAZ-QUILES, F.J.; NAVARRO-GALERA, A. and ORTIZ-RODRIGUEZ, D. (2014): "A Comparative Analysis of Transparency in Sustainability Reporting by Local and Regional Governments". *Lex Localis-J. Local Self-Gov.* 12, págs. 55–78.
- ÁLVAREZ, E.A. (2013): "Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno". *Cuadernos Manuel Giménez Abad.* 5, págs. 214-229.
- ARCAS, N., y BRIONES, A.J. (2009): "Responsabilidad Social Empresarial de las Organizaciones de la Economía Social". *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa* 65, págs. 143–161.
- ARCHEL, P.; HUSILLOS, J. and SPENCE, C. (2011): "The institutionalisation of unaccountability: Loading the dice of Corporate Social Responsibility discourse". *Account. Organ. Soc.* 36, págs. 327–343.
- BRIONES, A.J. (2013): "Economía de la Seguridad y la Defensa. Transferencia de conocimiento e innovación asociada a la industria de defensa". *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.* 2 págs. 1-22.

- CUERVO, Á.; FERNÁNDEZ, A.I.; FERNÁNDEZ, Z.; FERNÁNDEZ, E.; DE LA FUENTE, J.M.; HERNANGÓMEZ, J.; MONTES-PEÓN, J.M.; NIETO, M.; SUÁREZ, I.; VÁZQUEZ, R. *et al.* (2008): *Introducción a la administración de empresas* (Editorial Aranzadi S.A.).
- DAHLSTRUD, A. (2008): "How corporate social responsibility is defined: an analysis of 37 definitions". *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 15, págs.1–13.
- FLÓREZ-PARRA, J.; LÓPEZ-PÉREZ, M.V. y LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A.M. (2014): "Gobierno corporativo y sector público: un estudio bibliométrico en las principales revistas ISI". *Innovar-Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* 24, págs.79–97.
- FRIAS-ACEITUNO, J.-V.; RODRIGUEZ-ARIZA, L. and GONZALEZ-BRAVO, M.-I. (2013): "The Effect of Societal Values on Local Government Transparency: Applying Hofstede's Cultural Dimensions". *Lex Localis-J. Local Self-Gov.* 11, págs.829–850.
- GARCÍA-SÁNCHEZ, I.-M.; FRÍAS-ACEITUNO, J.-V. and RODRÍGUEZ-DOMÍNGUEZ, L. (2013): "Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments". *Journal of Cleaner Production* 39, págs.60–72.
- GILBERT, D.U.; RASCHE, A. and WADDOCK, S. (2011): "Accountability in a Global Economy: The Emergence of International Accountability Standards". *Business Ethics Quarterly* 21, págs.23–44.
- GIMENEZ, C.; SIERRA, V. and RODON, J. (2012): "Sustainable operations: Their impact on the triple bottom line". *International Journal of Production Economics* 140, págs. 149–159.
- GJØLBERG, M. (2009): "Measuring the immeasurable?: Constructing an index of CSR practices and CSR performance in 20 countries". *Scandinavian Journal of Management* 25, págs. 10–22.
- HOIVIK, H. VON W. and SHANKAR, D. (2011): "How Can SMEs in a Cluster Respond to Global Demands for Corporate Responsibility?" *Journal of Business Ethics* 101, págs. 175–195.
- IZQUIERDO, R.M. (2008): "SICOM, la herramienta de comunicación del Ejército de Tierra español". *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico* 14, págs. 527–541.
- LO, S.F. (2010): "Performance evaluation for sustainable business: a profitability and marketability framework". *Corporate Social*



- Responsibility and Environmental Management* 17, págs.311–319.
- MARIMON, F.; ALONSO-ALMEIDA, M. del M.; RODRÍGUEZ, M. del P. and CORTEZ ALEJANDRO, K.A. (2012): "The worldwide diffusion of the global reporting initiative: what is the point?" *Journal of Cleaner Production* 33, págs. 132–144.
- MARIN, L. and RUIZ, S. (2007): "'I need you too!' -Corporate identity attractiveness for consumers and the role of social responsibility". *J. Bus. Ethics* 71, págs. 245–260.
- MELLE, M. (2007): "La responsabilidad social dentro del sector público". *Ekonomiaz: Revista Vasca De Economía* 65, págs. 84–107.
- MÉNDEZ, C. (2013): La industria de defensa en España y sus capacidades tecnológicas (Madrid: Fundación Alterativas- MDE).
- MENDOZA, S.; DE NIEVES, C. y BRIONES, A.J. (2010): *Capacidades Empresariales en Responsabilidad Social y Cooperación en los Agronegocios de la Región de Murcia*. Ed. DM Librero Editor, Murcia.
- MERLIN, F.K.; DUARTE DO VALLE PEREIRA, V.L. and PACHECO JUNIOR, W. (2012): "Sustainable development induction in organizations: a convergence analysis of ISO standards management tools' parameters". *Work-a Journal of Prevention Assessment & Rehabilitation* 41, págs. 2736–2743.
- Ministerio de Defensa (2009): Memoria Responsabilidad Social.
- Ministerio de Defensa (2010): Memoria Responsabilidad Social.
- Ministerio de Defensa (2010): Informe Industria Defensa-2010.
- Ministerio de Defensa (2012): Iniciativas Medioambientales de Defensa 2010-2011.
- Ministerio de Defensa Plan General de Medio Ambiente 2007-2021.
- MIRALLES MARCELO, J.L.; MIRALLES QUIRÓS, M. del M. y MIRALLES QUIRÓS, J.L. (2012): "Performance bursátil de las empresas socialmente responsables". *Cuadernos De Economía y Dirección De La Empresa* 15, 221–230.
- MONEVA, J.M. and ORTAS, E. (2010): "Corporate environmental and financial performance: a multivariate approach". *Industrial Management & Data Systems* 110, págs. 193–210.
- NAVARRO, A.; ALCARAZ, F.J. y ORTIZ, D. (2010): "La Divulgación de Información Sobre Responsabilidad Corporativa en Administraciones



- Públicas: un Estudio Empírico en Gobiernos Locales". *Revista De Contabilidad* 13, págs. 285–314.
- NEVADO GIL, M.T.; GALLARDO VÁZQUEZ, D. y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M.I. (2013): "La administración local y su implicación en la creación de una cultura socialmente responsable". *Revista Prisma Social* 10 págs. 64-118.
- PÉREZ MARTÍNEZ, V.M. y ZURUTUZA MUÑOZ, C. (2011): "La comunicación organizacional de las instituciones militares en la web 2.0." *Temas De Comunicación* 22 págs. 95–109.
- SAN HIPÓLITO BERNARDOS, M. (Coord.) (2009): *La red Natura 2000 en el Ministerio de Defensa* (Ministerio de Defensa).
- SNIDER, K.F.; HALPERN, B.H.; RENDON, R.G. and KIDALOV, M.V. (2013): "Corporate social responsibility and public procurement: How supplying government affects managerial orientations". *Journal of Purchasing and Supply Management* 19, págs. 63–72.
- SURIÑACH, J.; GARCÍA, J.R.; MURILLO, J.; ROMANÍ, J. y VAYÁ, E. (2014): *Estudio del impacto económico, cultural y social derivado de las actividades propias del Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos* (Universitat Barcelona-Ministerio de Defensa).
- VALCÁRCEL, M., y LUCENA, R. (2012): "La responsabilidad social de la ciencia y tecnología". *Anales de La Real Sociedad Española de Química* 108, págs. 156–159.
- VILLAR, J.A.C. (2012): "La responsabilidad social corporativa en las FAS". *Revista General De Marina* 262, págs. 37–50.
- (2013). Barometro de Abril (Centro de Investigaciones Sociológicas).



Valores: ¿se les suponen?: ética en las fuerzas armadas

Salvador Sánchez Tapia

ssantap@et.mde.es

Salvador Sánchez Tapia es Coronel de Infantería, destinado en la Escuela de Guerra del Ejército. Es diplomado de Estado Mayor con el número uno de su promoción (1997) y Máster en Estudios Estratégicos por el *U.S. Army War College* (2009). Ha ocupado destinos de mando en todos los empleos en unidades de Infantería de Montaña y Mecanizada, participando en operaciones internacionales en Angola, Bosnia-Herzegovina y Líbano. En 2009 se graduó del Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos de América en Carlisle, Pensilvania, donde ha sido profesor titular del Departamento de Estrategia y Seguridad Nacional entre los años 2009 y 2012. Actualmente, está elaborando una tesis doctoral sobre relaciones político-militares.





RESUMEN

La Ética ocupa un lugar central en la vida de las Fuerzas Armadas. El artículo comienza haciendo unas consideraciones sobre los conceptos básicos de la Ética como rama de la Filosofía, presenta los elementos clave de la ética militar y analiza las Reales Ordenanzas para identificar las virtudes y valores en ellas contenidos. De entre todas las virtudes exigibles al militar, destaca tres como las más importantes: el valor, la disciplina y el patriotismo, que son tratadas en detalle. Tras estudiarlas, el artículo entra en el caso particular de la ética en operaciones, detallando sus aspectos principales. Después de hacer unas consideraciones sobre los nuevos dilemas éticos que plantean las operaciones actuales, el artículo concluye resaltando la importancia del plano individual de la ética, la necesidad de incorporar los aspectos éticos de forma transversal en el sistema educativo de las Fuerzas Armadas, la urgencia de adaptar el Derecho Internacional Humanitario a la realidad de las operaciones actuales, y el valor de la responsabilidad individual en el terreno de las decisiones éticas.

PALABRAS CLAVE

Ética, Virtudes, Ejército, Moral

ABSTRACT

Ethics play a central role in the daily life of the Armed Forces. The article starts considering Ethics in general as a branch of Philosophy; presenting the key elements of a military ethics system; and analyzing the Royal Ordinances for the Armed Forces to distil the virtues and values they hold, putting the emphasis on three of them -courage, discipline and patriotism-, considered as the key ones. The article focuses then on the main aspects of ethics in operations, touching upon the moral dilemmas the new kind of military interventions pose to commanders and soldiers alike. The article concludes highlighting the importance of ethics at the individual level; the need to incorporate ethics as a theme in all the curricula of the professional military education system; and the urgency of adapting the body of International Humanitarian legislation to the demands of the character of today's conflict.

KEY WORDS

Ethics, Virtues, Army, Values





JEL

Z13, M14



“Si nos atenemos pues, al primer reglamento, según el cual nuestros guerreros, libres de toda otra ocupación, deben consagrarse únicamente a conservar y defender la libertad del Estado por todos los medios propios a este efecto, no les conviene hacer ni imitar ninguna otra cosa: o si imitan algo, que sea en buena hora lo que puede conducirles a su fin, es decir, el valor, la templanza, la santidad, la grandeza de alma y las demás virtudes; pero que no imiten nada que sea bajo y vergonzoso, no sea que se hagan tales como los que imitan”.

Platón, La República, Libro III

1. INTRODUCCIÓN

Los barómetros más recientes del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)¹ coinciden en situar a las Fuerzas Armadas entre las instituciones públicas mejor valoradas por los ciudadanos de nuestra nación, cuando no directamente como la que mayor confianza les ofrece. El dato, positivo por sí solo, ve realizado su valor por el vuelco que supone de lo que, podría argumentarse, era un divorcio crónico entre los españoles y sus militares, provocado por razones cuyo análisis escapa al alcance de este artículo.

Las encuestas aludidas no arrojan luz directa sobre las razones que merecen tan positiva valoración, aunque es razonable pensar que en su raíz estén cuestiones tales como el importante esfuerzo de *aggiornamento* efectuado desde finales del siglo XX por la institución militar para adaptarse a los estándares occidentales de relaciones cívico-militares; la supresión del servicio militar obligatorio; o la participación, hasta ahora éticamente irreprochable, de soldados españoles en operaciones multinacionales de apoyo a la paz con un alto contenido humanitario.

De otro lado, un análisis somero de la encuesta “Defensa Nacional y Fuerzas Armadas”, publicada por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) en abril de 2010², permite hacer algunas inferencias que apuntarían a que los españoles perciben la pertenencia a las Fuerzas Armadas en términos inequívocamente éticos (dedicación a los demás y vocación personal).

Si relacionamos ambas encuestas podremos colegir que, en general, los ciudadanos perciben a sus Fuerzas Armadas como una organización éticamente viva, y que eso es, precisamente, lo que las pone en valor y las hace atractivas

1 Por ejemplo, los barómetros de los meses de octubre de 2011 o el más reciente de abril del 2013. <http://www.cis.es> (accedida el 27 de agosto de 2013).

2 <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/InformeResultadosCIS2009.pdf> (accedida el 27 de agosto de 2013).



a sus ojos. No es sorprendente, pues algo hay en la naturaleza humana que le hace tender hacia el bien³.

Acertan plenamente los españoles al considerar que la vida militar tiene un carácter vocacional, y que las cuestiones éticas juegan un importante papel en ella. Y no podría ser de otro modo, si nos atenemos a las características de una institución, cuya finalidad principal es gestionar en nombre del estado, a su servicio y en beneficio de la seguridad nacional, el monopolio de la violencia que aquel ostenta legítimamente.

Este trabajo desgrana los elementos constitutivos de esa dimensión moral de los ejércitos. Tras hacer un recorrido por algunos de los conceptos centrales de la Ética, cuyo contenido conviene aclarar, el artículo aborda el sistema de valores y virtudes que rigen en la Institución Militar —centrándose en aquellas que el autor considera están en la esencia del *ethos* militar—, y trata algunas cuestiones propias de la ética en operaciones, que merecen una consideración separada en el artículo, pues, no en vano, el empleo en operaciones es la razón de ser de las Fuerzas Armadas. Para finalizar, el trabajo presentará algunas conclusiones derivadas de su contenido.

2. ÉTICA: ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

El primer obstáculo que debe vencer quien se adentra en el terreno de la ética es el de las múltiples y variadas aproximaciones al tema que se le ofrecen: no todo el mundo tiene la misma idea del significado, mucho menos del contenido, de términos tan manidos como “ética” o “moral.” Se hace, por tanto, necesario comenzar por aclarar cómo se interpretan en este trabajo algunos de los conceptos básicos de empleo en el campo de la Ética.

En los cimientos de todo el edificio ético se encuentra la noción de que ninguna acción (u omisión) humana es indiferente. De ellas se infiere siempre un bien o un mal, sea al propio ejecutor, sea a un tercero. Cualquiera comprende fácilmente que, mientras hacer deporte a diario con moderación es bueno para quien lo practica, beber seis litros de vino al día puede que no lo sea tanto.

Esta simple reflexión evidencia que hay acciones intrínsecamente buenas y otras intrínsecamente malas, que las primeras son deseables y las últimas, indeseables. De una manera sencilla, quedamos confrontados con el problema de la existencia de lo bueno y de lo malo o, si se prefiere,

3 Aristóteles comienza su *Ética a Nicómaco* definiendo el bien como “aquello a que todas las cosas tienden”. Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, edición de María Araujo y Julián Marías (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981), 1.



del bien y del mal⁴. De ello se ocupa la **Ética**⁵ que, dicho de una forma simple, es la rama de la Filosofía que trata de dilucidar cómo debe conducirse una persona, una institución o la sociedad en general para alcanzar la perfección que le es propia, según su naturaleza.

La Ética, tan inescapable para el ser humano como para que los filósofos lo definan como *homo ethicus*, no es una disciplina meramente intelectual o académica, y ofrece un conocimiento no únicamente teórico, sino también práctico, para ser vivido (Barrio, 2013: 211). Como dice Aristóteles, “no investigamos para saber qué es la virtud, sino para ser buenos” (Aristóteles, 1981: 20). Tiene un carácter normativo y una función ordenadora que otorga algunas pautas heurísticas que ayudan a tomar decisiones correctas; algo así como una brújula que orienta al hombre en sus elecciones morales (Ayllón, 2003: 198).

Para tomar decisiones éticas, el ser humano ha de poner en juego inteligencia y voluntad. Debe empezar por tener una idea clara de qué está bien y qué está mal, lo que, a su vez, exige formar rectamente la conciencia, que no es otra cosa que el juicio de la razón que discrimina lo que es bueno de lo que no lo es. Pero, siendo esto fundamental, no es suficiente. No basta con emplear la inteligencia para *saber qué es el bien*, sino que es también fundamental ejercitar la voluntad para *querer hacer el bien y no hacer el mal* y, naturalmente, traducir esa intención en acciones concretas.

Así pues, la conducta ética requiere acción. Pero, de la misma forma que fumar un cigarro no hace “fumadora” a una persona, un acto bueno único no convierte a una persona en “ética”. Sin desdeñar el valor de los actos aislados, no son estos los que, propiamente, hacen “ético” un comportamiento, pues pueden producirse como fruto de la casualidad o por un interés personal meramente utilitario. Lo verdaderamente relevante es el hábito, la toma continuada y consciente de decisiones correctas como consecuencia de tener un criterio rectamente formado sobre la bondad o maldad de cualquier acción.

4 Seguimos aquí a Ayllón, para quien el “bien” se define como lo que *conviene objetivamente* a una cosa, lo que la perfecciona, con independencia del placer o dolor que pueda ocasionar. Lo contrario sería el “mal”. José Ramón Ayllón Vega: *Filosofía Mínima*, (Barcelona: Ariel, 2003), 200.

5 Aunque hay una tendencia a diferenciar los términos “ética” y “moral”, otorgando al segundo un significado religioso, del que carecería el primero, ambos son, en realidad, sinónimos. La voz “ética” proviene del griego *ethos*, mientras que “moral” lo hace del latín *mos, moris*. En ambos casos, el significado es el mismo: costumbre, hábito, uso, modo estable de obrar.



En Ética, los hábitos buenos se denominan virtudes. Lo contrario, es decir, los hábitos malos se denominan vicios. Adquirir una virtud es cuestión de tiempo, y demanda un esfuerzo intencionado del individuo para conseguir actuar bien de forma automática, como si las virtudes fueran una segunda naturaleza (Aristóteles, 1981: 19). Aristóteles definió la virtud como un comportamiento estable entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto (Aristóteles, 1981: 26), y estableció las cuatro fundamentales, que han pasado a nuestro acervo cultural como “cardinales” por su centralidad: Prudencia, Fortaleza, Justicia y Templanza. Sobre estas se constituyen todas las demás.

Un término frecuentemente asociado al de virtud es el de “valor.” Está tan vinculado a aquel que, en muchos casos, ambos se toman por intercambiables. Sin embargo, no significan lo mismo. Sin pretender dar una definición autorizada del término, podríamos decir que, en un sentido lato, “valor” es aquello cuyo alcance y conservación una persona o grupo social considera útil, necesario, conveniente y valioso o, por expresarlo de otro modo, “la situación final —e ideal, se entiende— que un individuo o sociedad definen para sí mismos” (Vázquez de Prada, 2012: 9).⁶ Así vista, cualquier virtud, por supuesto, debe ser entendida como un valor. Sin embargo, si tomamos el término en un sentido algo más restringido, debemos excluir de él las virtudes, y limitarnos a considerar como valores aspectos como, por ejemplo, el imperio de la ley, la paz mundial, o la independencia nacional. Huelga decir que, para poder definir algo como valor, ese algo debe perfeccionar al individuo o grupo social. De lo contrario, es un “antivalor”. Por ejemplo: la pureza racial puede ser vista como un valor por algunas sociedades cuando, en realidad, no lo es.

No podemos abandonar estas reflexiones sin hacer una sobre la universalidad de los postulados éticos en general. La aplicación de los principios morales debe ser hecha con prudencia, flexibilidad y atendiendo a las circunstancias que rodean los hechos y a sus protagonistas (en terminología aristotélica, buscando el término medio, con respecto al hombre, no a la cosa en sí). Como decía el Estagirita, ningún entrenador da la misma dieta a todos sus atletas⁷. Esta flexibilidad, empero, no puede hacer perder de vista la referencia de que hay cosas o acciones *universalmente* buenas o malas. Quizás sea por ello por lo

6 Agradezco al Teniente Coronel Vázquez de Prada las ideas llenas de sentido común con que ha enriquecido este trabajo, cuyos defectos son exclusivamente imputables a su autor.

7 Para ilustrar el punto en que se ha de buscar la virtud, Aristóteles utilizó el ejemplo del atleta Milón: “...si para uno es mucho comer diez libras y poco comer dos, el entrenador no prescribirá seis libras, porque probablemente esa cantidad será también mucho para el que ha de tomarla, o poco: para Milón, poco; para el gimnasta principiante, mucho”. Se ha calculado que Milón comía una ración diaria de más de 8 Kg. de carne, otros tantos de pan y casi 10 litros de vino. Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, 25.





que Ayllón afirme que “la verdad es la lectura correcta de la realidad” (Ayllón, 2013: 73).

Propiamente hablando, la ética es un proceso intelectual característico de los individuos singulares. Pero, siendo inherente a ellos, es también un fenómeno eminentemente social⁸ que, más allá del nivel individual, debe ser analizado en el corporativo (o institucional), y en el de la sociedad en general⁹. Los tres planos están relacionados y deben ser coherentes entre sí. Las instituciones (Fuerzas Armadas, en el caso que nos ocupa) definen un sistema de valores que deben ser sancionados por la sociedad en general, y que deben ser interiorizados por los individuos que a ellas pertenecen (en nuestro caso, los militares), quienes deben perseguir su consecución mediante la práctica de las virtudes morales que individualmente les deben adornar.

Tras estas consideraciones, estamos en una disposición mejor para acometer la tarea de profundizar en el sistema de valores que los miembros de las Fuerzas Armadas tratan de practicar para conducirse en su actividad profesional de una manera racionalmente correcta (como dicen los anglosajones, *doing the right thing*), es decir, optando por lo bueno sobre lo malo.

3. ACERCA DE UNA ÉTICA MILITAR

3.1. Generalidades

¿Es el soldado Manning¹⁰ un héroe o un villano?; ¿traicionó el Teniente Coronel von Stauffenberg a su juramento al atentar en 1944 contra la vida de Adolf Hitler?; ¿es moralmente aceptable bombardear Siria sin una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?; ¿por qué no se intervino en Ruanda en 1994?; ¿son éticamente aceptables los ataques con *drones* en Pakistán?; ¿es legítimo recurrir a cualquier medio para obtener información de los prisioneros que hagamos si sabemos que con ello se salvarán miles de vidas propias?; ¿fue lícito bombardear Hiroshima

8 Roberto Luciano Barbeito Iglesias: “Los Valores y las Instituciones como Principios de Autoridad Ética”, en VV.AA., *La Ética en las Nuevas Misiones de las Fuerzas Armadas*, Monografías del CESEDEN, nº 46, junio 2001, 166.

9 Íbid., 167.

10 Bradley E. Manning es un ex soldado norteamericano que se hizo célebre en 2010 por haber filtrado al portal *Wikileaks* información clasificada sobre las actividades militares estadounidenses en Irak y Afganistán y numerosos cables diplomáticos comprometedores para su nación. El soldado fue condenado en Agosto de 2013 a 35 años de cárcel y a expulsión deshonrosa del Ejército.





y Nagasaki? La lista de cuestiones similares a estas sería interminable. Basta con las aquí traídas para confrontar al lector directamente con la cuestión de la ética en el ámbito militar.

Considerando la ética militar en los tres planos que hemos definido, podemos decir que, en tanto que individuo, el militar no es distinto de cualquier otro ciudadano y debe esforzarse en vivir todas y cada una de las virtudes. Sin embargo, en el nivel institucional sí puede hablarse de la existencia de una ética específicamente militar, nacida de la peculiar misión y responsabilidad de los Ejércitos, que realza el ejercicio de algunas virtudes que podemos denominar “militares” sobre las generales, y que se orienta hacia la consecución o mantenimiento de ciertos valores, relacionados directamente con el ámbito de la actividad militar.

La existencia de esta ética militar corporativa enlaza directamente con los niveles individual y social. Con el individual porque, sin menoscabar la importancia de ejercitarse en todas las virtudes, orienta el esfuerzo del militar hacia aquellas que le son exigibles en cuanto miembro de la institución militar. Con el social, porque debe mantenerse, en lo esencial, en armonía con el sistema de virtudes y valores de la sociedad en que los Ejércitos se inscriben y a la que sirven. No sería aceptable, por ejemplo, dar carta de naturaleza a un sistema ético que legitimara el trato degradante a subordinados justificándolo en las excepcionales circunstancias de la institución.

Este hecho no es trivial, especialmente en casos como el nuestro, en los que las Fuerzas Armadas se nutren de profesionales voluntarios. La percepción sobre lo que constituyen valores evoluciona con el tiempo, pero lo hace de forma diferente y a distinta velocidad en la sociedad en general y en una institución como la militar, en la que la tradición y la historia ocupan un lugar preeminente. De no existir un consenso mínimo sobre estas cuestiones, podría producirse una disociación entre una sociedad y sus militares que pudiera, en el caso más extremo, enfrentarlos.

La dificultad para evitar esa situación estriba en que, mientras que la institución militar tiene conciencia de que se debe a un sistema ético, la sociedad civil es, en este sentido, plural y carece de unanimidad en cuanto a las virtudes que deben practicarse y regir el orden social, y acerca de los valores que deben conservarse. Conviene, sin embargo, no perder de vista que, aunque la defensa militar de España es una misión encomendada, en primera instancia, a las Fuerzas Armadas es, en última, una responsabilidad de toda la Nación, que puede verse en la necesidad de tener que movilizarse militarmente, si la situación lo demanda. En tal caso, es difícil improvisar la práctica de valores (como el compañerismo, la austeridad, el espíritu de sacrificio, etc.) que pueden haber sido despreciados desde tiempo de paz. Ciertamente, este autor no





postula la imposición a los españoles de un régimen de vida militar, sino que pretende, tan solo, constatar la obvedad de que la eficacia en la defensa de un país mejora sustancialmente cuando existe una plena comunión, en este campo, entre una sociedad y sus militares.

Si, como hemos visto antes, el objetivo de toda conducta ética es acercar al individuo o grupo a la perfección que le es propia de acuerdo con su naturaleza¹¹, para conocer el fin de la ética militar debemos preguntarnos dónde se halla, para las Fuerzas Armadas, esa excelencia que debe alcanzar como institución.

De una forma general, la perfección a que debe aspirar una institución de esta naturaleza ha de ser aquella que le permita cumplir su misión última de la manera más eficaz y en las mejores condiciones. En el caso concreto de las Fuerzas Armadas españolas, esa misión está recogida en el Artículo 8 de la Constitución Española: "garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional". Eso es lo que deben hacer eficazmente las Fuerzas Armadas. Para eso están organizadas, y para eso se preparan¹².

Resulta obvio con lo dicho que puede accederse al cumplimiento de esa misión por caminos legítimos y por otros moralmente inaceptables. Al contrario de lo que decía Maquiavelo, el fin no justifica los medios. Ahora bien: ¿cuáles elegir? Aquí es donde interviene la ética y todo lo que hemos dicho al principio del trabajo. Para encontrar la respuesta a esa pregunta, es necesario tener una idea clara del estándar corporativo; es decir, de lo que significa lo BUENO (con mayúsculas) en la consecución de esa finalidad que perfecciona a la institución militar.

En el terreno de la ética, ese papel de referencia institucional lo cumplen los códigos éticos o deontológicos, que sirven a las funciones de plasmar por escrito cuál es la materia de los valores, y de orientar el ejercicio de las virtudes, auxiliando a la conciencia en sus juicios. Ejemplos de esos códigos los encontramos en el Decálogo o el Juramento Hipocrático.

Las Fuerzas Armadas no son diferentes en esto a otras instituciones y han codificado su sistema de valores y virtudes en diversos documentos. Para

11 De aquí que se llame "virtuoso" a, por ejemplo, el individuo que domina un instrumento musical en grado sumo.

12 Colateralmente, la formulación constitucional nos introduce en la idea de la existencia de una jerarquía entre los valores, de modo que la soberanía e independencia, la integridad territorial y el respeto al ordenamiento constitucional ocuparían un lugar preeminente en esa jerarquía. Sobre esta cuestión volveremos más tarde. Por ahora, centrémonos en la idea de que no todo es válido para alcanzar ese fin (podría hacerse practicando el genocidio o la limpieza étnica, por ejemplo).





hablar con propiedad, otros lo han hecho por y para ellos —con su concurso, naturalmente—, por lo que constituyen un compendio de valores “vividos”, formulados junto a otros “otorgados”, cuyo cumplimiento es exigible a todos los miembros de las Fuerzas Armadas. Esa codificación se ha plasmado progresivamente en numerosos documentos que se han ido incorporando a la legislación nacional¹³. Algunos, como sucede con la fórmula de Juramento a la Bandera, el Credo Legionario o las Reales Ordenanzas, expresan los valores en positivo. Otros, como el Código Penal Militar o el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, lo hacen en negativo, prescribiendo sanciones para conductas que transgredan el código ético institucional. Por último, la legislación internacional a la que España se ha adherido como miembro constructivo de la Comunidad Internacional, constituye un elemento añadido al sistema, pero tan vinculante como el nacional¹⁴.

En las Reales Ordenanzas de 2009, constituidas como el código de conducta de los militares y guía de definición de los principios éticos por los que deben regirse (Art. 1), encontramos una interesante mezcla de valores, virtudes y deberes que pueden resumirse en las que figuran en la Tabla 1.

13 En este punto, este autor considera conveniente resaltar la idea de que la práctica de la ética está muy alejada del cumplimiento mecánico de una normativa prescriptiva que dicta cómo actuar sin pensar. Al contrario, requiere un uso de la inteligencia que, para que sea fructífero, demanda una formación integral que ayude al hombre “a pensar.” Agradezco al Teniente Coronel D. Enrique Silvela Díaz-Criado esta idea, que desarrolla exhaustivamente en su artículo “Pensar o Proceder”, *Ejército*, no. 846 (Septiembre 2011): 76-83.

14 Entre las normas nacionales a que nos referimos figuran algunas como, por ejemplo, el RD 96/2009 que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas; la LO 13/1985 de Código Penal Militar; la LO 8/1998 de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas —actualmente en revisión—; la Ley 39/2007 de la Carrera Militar o la LO 9/2011 de Derechos y Deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, por citar las más sobresalientes. En la arena internacional, cabe destacar la importancia de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, a los que se añadieron en 1977 dos Protocolos relativos a protección de víctimas de conflictos armados.



TABLA 1. Valores y virtudes en las Reales Ordenanzas de 2009

PRUDENCIA (determinación práctica del bien)	JUSTICIA (su realización en sociedad)	FORTALEZA (La firmeza para defenderlo o conquistarlo)	TEMPLANZA (Moderación para no confundirlo con el placer)
<ul style="list-style-type: none"> • Sentido de y Amor a la Responsabilidad • Sentido del deber • Amor al servicio • Acometividad • Competencia profesional • Discreción • Iniciativa; capacidad de decisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Patriotismo • Ejemplaridad, integridad • Lealtad; sinceridad • Compañerismo • Obediencia • Respeto a la dignidad de las personas • Magnanimidad • Generosidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Honor • Disciplina • Valor • Espíritu de Servicio • Puntualidad • Laboriosidad • Espíritu de sacrificio; abnegación • Serenidad • Honradez 	<ul style="list-style-type: none"> • Austeridad • Exactitud en el servicio
VALORES PROPIAMENTE DICHOS			
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento Constitucional • Imperio de la Ley • Unidad • Jerarquía • Igualdad de género 		<ul style="list-style-type: none"> • La Historia, las Tradiciones y los Símbolos • Integración intercultural • Espíritu de cuerpo (de unidad) • Espíritu de Equipo • Neutralidad política 	

Fuente: elaboración propia

Aun reconociendo que la agrupación de virtudes que aquí se presenta es un tanto arbitraria y grosera, dado que muchas de ellas son, en realidad, transversales y se refieren a más de una de las cuatro cardinales, la tabla sirve para constatar la elevada exigencia moral a que se enfrenta el militar que desea vivir seriamente su profesión. Todas las virtudes son exigibles, todas deben ser vividas por igual. Sin embargo, existe una jerarquía entre las virtudes que, sin atenuar la importancia del resto, hace a algunas realmente esenciales. ¿Cuáles son éstas?

Un buen método para destilarlas puede ser el análisis de la fórmula del Juramento a la Bandera que todo militar debe prestar¹⁵. Las que en ella se con-

15 Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, Art. 7.



tienen son tan importantes como para haber merecido su plasmación en una declaración formal y escrita que debe ser rubricada personalmente, de forma pública y solemne por el militar, quien asume el compromiso de ofrecer su vida, si ello fuera preciso, en defensa de los valores supremos que explicita. La fórmula reza:

“¡Soldados! ¿Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente vuestras obligaciones militares, guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado, obedecer y respetar al Rey y a vuestros jefes, no abandonarlos nunca y, si preciso fuera, entregar vuestra vida en defensa de España?”

La lectura detenida de la misma resalta algunos valores (como el ordenamiento constitucional)¹⁶, y varias virtudes. Explícitamente o deducidas aparecen, en concreto, el Honor, la Disciplina, la Lealtad, el Valor, el Amor a la Patria y, desde luego, el Espíritu de Sacrificio o Abnegación. Estas virtudes no se diferencian mucho de las que Samuel E. Finer, en su estudio seminal sobre relaciones cívico-militares (*The Man on Horseback*), considera como casi universales e inherentes a cualquier soldado en cualquier lugar: el Valor, la Disciplina, la Abnegación y el Patriotismo (Finer, 1975: 9). Tampoco difieren mucho de las que Platón enumeró en su *República* allá por el siglo V a.C. y que referimos en la cita epigráfica que abre este artículo: el Valor, la Templanza, la Santidad (entendida como el esfuerzo por vivir una vida virtuosa) y la Magnanimidad, ni de las que las Reales Ordenanzas incorporan en su artículo 17, cuyo título es precisamente “Virtudes fundamentales”: el Valor, la Disciplina, la Prontitud en la Obediencia y la Exactitud en el Servicio.

La coincidencia no puede sorprender, pues se trata de las virtudes que corresponden a una institución como la militar, organizada y equipada para, como dice Huntington, gestionar la violencia (Huntington, 1957: 11). Analizadas todas en detalle, podemos agruparlas, reduciendo a tres aquellas auténticamente esenciales para la milicia: el Valor, la Disciplina y el Patriotismo.

3.2. Valor

Expresado de una manera simple, es la virtud que dispone a un individuo a actuar, o a dejar de hacerlo, incluso sabiendo que de esa acción puede inferirse un mal para él más o menos cierto y grave. El ejercicio de esta virtud no implica ausencia de miedo o temor —eso sería temeridad— sino, más bien, su dominio.

16 El Ordenamiento Constitucional recoge, a su vez, una serie de valores entre los que se encuentran los del artículo 8 de la Constitución Española: la soberanía e independencia de España y su integridad territorial.



El valor es, quizás, la virtud militar por excelencia, y guarda una íntima relación con la Fortaleza. Clausewitz considera esta virtud como la fundamental en guerra (Clausewitz, 1976: 137) y, ciertamente, es así. Si los militares carecieran de valor en el momento supremo de enfrentarse a la muerte, todos los demás valores dejarían de tener sentido.

Todo militar sabe y asume que el ejercicio de su profesión puede llegar a demandarle el sacrificio supremo de la entrega de la propia vida. En el momento de esa prueba, nadie, a ciencia cierta, puede saber cómo va a actuar pues, como dice Clausewitz, el valor es un instinto que no puede ser tratado como un instrumento inanimado que responde tal como se ha programado (Clausewitz, 1976: 138). Pero parece difícil llegar a este punto y hacer lo correcto si no se han cultivado previamente valores como el espíritu de sacrificio, la abnegación, la austeridad, el espíritu de servicio, el compañerismo y el espíritu de cuerpo, la integridad, etc., que, ciertamente, predisponen a ese sacrificio último.

Existe una segunda forma de ver esta virtud, que pasa más desapercibida por su menor dramatismo. Nos referimos aquí al valor que, a veces, se cualifica con el adjetivo de "moral". El valor moral sería el que se practica en circunstancias nada ficticias, sino bien reales, y que nos lleva a tomar decisiones o a actuar (o dejar de hacerlo) cuando lo que se ordena es ilegítimo o inmoral; o a prestar un asesoramiento honrado; o a mantener razonablemente el criterio propio en contra de los dictados de "la mayoría", aun siendo conscientes de que con ello se pone en riesgo, no la vida, pero sí la comodidad propia, el prestigio, el honor o las posibilidades de carrera; o a hacer lo correcto y debido, aunque sea costoso.

3.3. Disciplina

La disciplina es otra de las virtudes que se suelen asociar de forma automática con la institución militar. De forma general, es la sumisión voluntaria y racional de la voluntad propia a la de otra persona investida con autoridad, a la que se obedece en beneficio de un interés colectivo superior a los particulares. Es una virtud muy rica en contenido y matices, que no debe confundirse con una obediencia ciega y a ultranza. Está muy relacionada con la Fortaleza y la Justicia y responde, desde tiempos inmemoriales, a la necesidad de asegurar una respuesta lo más inmediata y predecible que se pueda a los dilemas y exigencias que imponen las operaciones bélicas.

La disciplina entronca con otros valores y virtudes como la Jerarquía, la Unidad, la Lealtad o la Obediencia, y sigue siendo tan necesaria hoy como lo era en los tiempos de la falange ateniense o de las legiones romanas. Sin ella, los ejércitos se hunden en el caos y dejan de existir como entidades eficaces. Ahora bien, es innegable que la forma de entenderla ha cambiado a lo largo del



tiempo. Tal como la vemos hoy en día, tiene una dimensión mucho más intelectual que de sometimiento automático, forzado e irracional, y está asociada indisolublemente al ejercicio de la responsabilidad por ambas partes: por la del que manda, porque está obligado a ejercer su mando con prudencia, sentido común, respeto a la autonomía, esfera de responsabilidad y dignidad personal de los subordinados, y a la Ley; por la del que obedece, porque se compromete a hacerlo suspendiendo su juicio allá donde legítimamente deba prevalecer el de aquel que ostenta la autoridad, empeñando sus potencias para hacer suyas las órdenes recibidas, y empleando su inteligencia, conciencia y responsabilidad para, llegado el caso, transgredir con fundamento un principio tan central en aras a un bien superior.

La disciplina es una fuente de no pocos conflictos y dilemas éticos: ¿hasta dónde llega la “Obediencia Debida”?; ¿en qué circunstancias es legítimo, o moralmente aconsejable, desobedecer?; ¿en caso de conflicto moral... a quién se deben las Fuerzas Armadas, a la Nación, al Gobierno o al Legislativo?; ¿dónde está el límite entre el mando y la intrusión (*micromanagement*)? Estas son solo algunas de las cuestiones que podrían abordarse en este capítulo.

3.4. Patriotismo

No es esta una virtud solo para militares. En puridad, debería iluminar la conciencia rectamente formada de cualquier ciudadano. El patriotismo no debe entenderse como un sentimiento anacrónico o fuera de lugar en un mundo globalizado. Es una forma muy racional de practicar la Justicia, y consiste en reconocer, valorar y agradecer lo que se recibe del territorio en el que se nace, y en responder y obrar consecuentemente. No hay que confundir esta virtud con algunos vicios asociados, pero muy alejados de ella, como el patriotismo exacerbado o el sentimiento —siempre injustificado— de superioridad racial o cultural.

El patriotismo es fundamental para la milicia, pues la Patria es el objeto y el beneficiario de su acción. En última instancia, si un militar entrega su vida cumpliendo su misión, es movido por esa virtud. Su práctica implica la toma de conciencia de la pertenencia a una comunidad nacional depositaria de un legado histórico común, y de los deberes e implicaciones que ello conlleva. Esa vinculación entre pasado, presente y futuro que da sentido a esta virtud es la que hace que la historia, las tradiciones y los símbolos (la Bandera, el Himno Nacional o la Corona) sean tan importantes en el seno de las Fuerzas Armadas. No es una cuestión de nostalgia, ni una entrega a la vana idea de que “cualquier tiempo pasado fue mejor”.





3.5. Conclusión

Para concluir este breve recorrido por las virtudes militares, reiteraremos la idea de que las que acabamos de tratar en detalle son las que están en la médula del sistema ético militar. Ciertamente, no son las únicas por las que debe velar la institución militar, pero sí tienen un carácter preeminente —porque de ellas derivan muchas de las otras— y universal. Sin ellas no puede, en rigor, hablarse de la existencia de ejércitos, en el sentido moderno del término, sino de turbas o, a lo sumo, de grupos armados caóticos, mercenarios y difícilmente gobernables.

Estas virtudes no son la simple formulación de un ideal inalcanzable, sino que tienen un carácter eminentemente práctico. Son para ser vividos por todos los miembros de las Fuerzas Armadas con un elemental sentido de unidad de vida. Conviene, sin embargo, hacer una referencia algo más detallada a su aplicación en operaciones pues, al fin y al cabo, constituyen estas la razón de ser de los Ejércitos, y plantean situaciones, conflictos y dilemas que no suelen darse en guarnición. A ello dedicaremos el apartado que sigue.

4. ÉTICA EN OPERACIONES

4.1. Generalidades

El punto de partida para considerar la ética en operaciones es la ética general de aplicación cotidiana. De hecho, esta envuelve totalmente a la primera, debiendo ambas verse como un *continuum*. Sería absurdo tener un catálogo de valores para tiempo de paz, y otro distinto para casos de guerra u operaciones. Además, sería inútil pretender que las tropas se atuvieran a un estándar moral en sus despliegues operativos si no se hubiera intentado vivir, desde tiempo de paz, los valores propios de la profesión.

No puede negarse, sin embargo, que las operaciones presentan un caso especial en la vida del militar, y suponen aquello para lo que se ha estado preparando durante toda su vida profesional. Doctrinalmente, la gama de operaciones en que pueden verse inmersas las Fuerzas Armadas es muy amplia. Pero todas enfrentan al soldado a situaciones que rara vez se le presentan en guarnición. La guerra es el ámbito de la violencia, la muerte y la destrucción, y plantea importantes dilemas morales a quien participa en ella. Por este motivo, no resulta incongruente detenerse a considerar la **ética en operaciones** como un caso separado del general.

Tradicionalmente, las cuestiones morales relacionadas con la guerra se agrupan bajo dos grandes epígrafes: las que nos hablan del derecho y justicia a





emprender la guerra (*Ius ad bellum*) y las que tratan del comportamiento ético en la guerra (*Ius in bello*). Desde finales del siglo XX, cuando comenzaron a proliferar las operaciones de apoyo a la paz, empezó a abrirse camino una tercera dimensión que se centra en las obligaciones éticas que contraen los combatientes una vez que finalizan las hostilidades (*Ius post bellum*).

La cuestión de las relaciones entre la guerra y la ética ha sido —y sigue siendo— universalmente debatida. Así, por ejemplo, algunos estudiosos sostienen que la conexión entre ambos conceptos no es ajena a la mentalidad oriental y que, por citar un caso conspicuo, conceptos como el de limitar lo más posible el uso de la fuerza en la guerra están presentes en la obra de Sun-Tzu, quien, en contra de las prácticas militares de su época, abogaba por hacer un uso lo más limitado posible de la fuerza,

ampliamente debatida en el ámbito cultural occidental, que ha desarrollado un importantísimo *corpus* que conocemos como la Doctrina de la Guerra Justa, cuyas bases se sientan ya en la antigüedad clásica. Con el paso del tiempo, esta doctrina ha cristalizado en el Derecho Internacional Humanitario, que trata de reducir la incidencia en la guerra y de mitigar sus efectos cuando no pueda ser evitada, armonizando su ejercicio con los principios de la Guerra Justa en un intento de lograr lo que, a simple vista, parecería un oxímoron: humanizar la guerra.

4.2. *Ius ad bellum*

Bajo este epígrafe se agrupan todas aquellas cuestiones que tratan de la moralidad del recurso a la guerra como instrumento de relaciones internacionales. Estrictamente, este capítulo entra de lleno en el ámbito de la ética política más que en el de la militar. Sin embargo, la presencia de militares en funciones asesoras al nivel político justifica su tratamiento en este trabajo.

El contenido del *Ius ad bellum* ha ido precipitando, con el paso del tiempo, con aportaciones tan notables como las de Agustín de Hipona, Tomás de Aquino, Francisco de Vitoria, o Hugo Grocio. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la doctrina existente al respecto ha sido matizada por la introducción del paradigma de la “defensa nacional” aportada por las Naciones Unidas (Lee, 2012: 68).

La doctrina de la Guerra Justa establece que, para que una pueda recibir ese calificativo, debe reunir las condiciones de ser librada por una *causa justa*¹⁷, ser declarada por una *autoridad legítima*¹⁸ y combatida con una *intención justa*, de

17 La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 51 solo contempla como tal la auto-defensa.

18 Algunas interpretaciones consideran que la autoridad tiene que ser “legal”, no “le-





mantener un criterio de contención y *proporcionalidad* entre el bien que persigue y el mal que genera, de ser utilizada como último recurso y de contar con una *posibilidad razonable de éxito*.

4.3. *Ius in bello*

La consideración de la justicia “en la guerra” nos devuelve al plano de la ética puramente militar, pues bajo ese título se agrupan todas las limitaciones impuestas al uso de la violencia por los combatientes en la conducción de la guerra, incluso aun cuando esta haya sido declarada como “justa”.

En este capítulo, rigen tres principios básicos, compendiados en el Derecho Internacional Humanitario: los de *discriminación*, *proporcionalidad* y *atención debida*. Cada uno constituye una condición necesaria; todos deben ser satisfechos para que una acción en la guerra esté justificada; y todos, con un innegable trasfondo moral, tienen como finalidades limitar el uso de la violencia en la guerra y facilitar la restauración posterior de la paz (Lee, 2012: 154).

El principio de *discriminación* consagra la inmunidad de la población civil, y trata de protegerla de los efectos directos de la guerra. En virtud del mismo, acciones como el ataque deliberado a civiles o su uso como escudos son vistas como moralmente inaceptables. El de *proporcionalidad*, que debe ser aplicado en conexión con el anterior, exige sopesar la ganancia de una determinada acción militar con respecto al daño que esta pueda generar. Por último, el de *atención debida* exige a las fuerzas hacer todos los esfuerzos posibles y razonables para minimizar el daño que sus ataques causen a los civiles.

El *Ius in bello*, sin embargo, es algo más amplio y considera otros aspectos relacionados con la protección de ciertas propiedades o edificios, con el comportamiento de los combatientes con otros combatientes, con el trato a prisioneros de guerra o con el empleo de determinadas armas especialmente insidiosas o que producen efectos particularmente dañinos.

Aunque la aplicación de estos principios parezca sencilla, en realidad está llena de zonas grises y es discutida, en muchos de sus matices, desde posiciones ideológicas diversas. Por ejemplo, con una innegable dosis de cinismo, George Orwell se preguntaba “¿por qué es peor matar civiles que soldados?”, porque atacar solo soldados “discrimina y sacrifica al segmento más sano y valiente de la población joven masculina”¹⁹. Además, la evolución del carácter de la guerra que se viene experimentando desde el inicio del presente siglo XXI

gítima”. En apoyo a esta idea se aduce el caso de la guerra que Stalin (tirano de legitimidad dudosa) libró contra la Alemania Nazi. Vid. Lee, *Ethics and War*, 83.

19 Orwell, citado en Lee, *Ethics and War*, 167.





genera situaciones nuevas que complican la aplicación del *ius in bello* tradicional. Sobre este tema, volveremos algo más adelante.

4.4. *Ius post bellum*

La idea de que la legitimidad de una guerra depende también de cómo actúen los beligerantes en la paz y postguerra subsiguientes, comenzó a abrirse paso entre la Comunidad Internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial y tomó carta de naturaleza como consecuencia de las operaciones de finales del siglo XX en los Balcanes. Más recientemente, ha visto acrecentada su importancia tras las invasiones norteamericanas de Afganistán (2001) e Irak (2003). Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con el *ius* tradicional, no hay unanimidad en las comunidades académica y estratégica sobre su contenido, ni sobre si debe o no merecer un tratamiento del mismo rango que aquel.

Una aproximación de mínimos al *ius post bellum* considera que su finalidad es la de prevenir los excesos del vencedor limitando lo que puede hacer, y argumenta que este solo puede hacer la guerra hasta el punto en que sus derechos hayan sido vindicados (Bellamy, 2008: 602). De acuerdo con este enfoque, el vencedor solo está autorizado a hacer de administrador *de facto*, lo que excluye la interferencia en los asuntos domésticos de la potencia ocupada (Bellamy, 2008: 605). Esta postura es la más comúnmente aceptada por su entronque directo con la tradición de la Guerra Justa que hemos detallado antes.

Existe, sin embargo, una segunda aproximación, más amplia, que preconiza que el vencedor adquiere unas responsabilidades adicionales con su victoria que deben ser satisfechas para que la guerra en cuestión pueda ser considerada como "justa". Este enfoque es algo más discutible pues, por ejemplo, no explica por qué asume esta responsabilidad el vencedor de una guerra que él no ha iniciado. Tampoco explica, satisfactoriamente, cuestiones como si, por ejemplo, una guerra iniciada para poner fin a un genocidio se convierte en ilegítima si el agresor (en este caso, justo) no asume responsabilidades de gobierno tras la victoria.

5. NUEVAS MISIONES, NUEVOS DILEMAS

La aplicación práctica de los principios éticos contenidos en la doctrina de la Guerra Justa es siempre compleja y requiere, en todo caso, un juicio individual ponderado y ajustado a las condiciones concretas de cada situación. Muchas veces, en operaciones, las decisiones deben ser tomadas bajo una intensa presión, con información limitada o, incluso, fragmentaria y en plazos de tiempo muy cortos, lo que refuerza la necesidad de contar con conciencias éticamente formadas y adiestradas para actuar en las condiciones más exigentes.



A esta dificultad se une la que emana de la realidad de las operaciones modernas, desarrolladas en unos ambientes inciertos y cambiantes, con procedimientos novedosos o, al menos, no convencionales y con una vertiginosa incorporación a los mismos de soluciones tecnológicas que plantean nuevos y sofisticados dilemas éticos antes inimaginables. Cada vez resulta más difícil discriminar a los combatientes de la población civil, hasta el punto de que hay quien habla de que asistimos a la aparición de un nuevo paradigma, el de la “guerra entre la población” (Smith, 2005: 5).

Cuestiones tales como: ¿puede constituir un ciberataque una acción de guerra?; ¿convierte esto a un “hacker” en un combatiente?; ¿sigue siendo válida la obligación de portar uniforme para ser considerado combatiente?; ¿es moralmente aceptable utilizar *drones* o robots para neutralizar individuos en un tercer estado no en guerra con el propio?; ¿son las tripulaciones que operan los UAVs desde su territorio nacional un objetivo de guerra legítimo?; ¿puede considerarse combatiente a un terrorista?; ¿están los presos en Guantánamo sujetos al *status* de Prisionero de Guerra?... no pertenecen a un futuro utópico de la guerra, sino que son una realidad bien presente para la que el derecho de la guerra tradicional no tiene aún una respuesta satisfactoria.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas de este trabajo hemos expuesto algunos de los rasgos constitutivos de la ética por los que se rige la institución militar para ser el instrumento útil y eficaz que los españoles quieren. El grado de exigencia es elevado; y es bueno que así sea, por la delicada y trascendental misión que tiene encomendada.

De lo que hemos dicho, podemos concluir fácilmente que la ética opera tanto en el plano individual como en el institucional o corporativo, y en el más elevado de la sociedad en general. Las Fuerzas Armadas tienen una responsabilidad colectiva hacia sus conciudadanos, y se espera del militar que se ajuste a lo que estos esperan de ellas. Sin embargo, la importancia de esta faceta no debe oscurecer la que tiene la puramente individual, la que confronta al hombre con su responsabilidad personal. Es más: podemos afirmar que, sin la dimensión individual, la ética institucional se convierte en una mera declaración de buenas intenciones. Después de todo, conducirse o no éticamente es una decisión personal que no puede ser transferida a nadie ni a nada. La institución militar será más o menos “ética” en la medida en que sus miembros, individualmente, interioricen sus valores y hagan un esfuerzo personal por vivir las virtudes.



Un sistema de valores difícilmente puede ser impuesto a la fuerza, sino que ha de ser asumido libre, voluntaria y responsablemente por quien está llamado a practicarlo. En ese sentido, la obligación de la institución militar es crear las condiciones para que esa asunción tenga lugar de forma natural y no forzada, de manera que el código ético se cumpla, no por la posibilidad de un castigo, sino por el estímulo que supone, *per se*, la idea de obrar bien.

Para lograr lo anterior, es preciso contar con individuos correctamente formados desde el punto de vista moral a todos los niveles: hombres (y mujeres) capaces de utilizar la razón y la voluntad para discernir el bien, elegirlo y empeñarse en alcanzarlo. Y líderes ejemplares que ofrezcan un modelo de virtudes morales adecuado y atractivo para sus subordinados, y que generen en su entorno unas condiciones y un ambiente de trabajo que fomenten el desarrollo en sus subordinados de una conciencia ética y la práctica de las virtudes.

Esto nos lleva de la mano a considerar la importancia de incorporar las cuestiones éticas en el sistema educativo general de las Fuerzas Armadas a todos los niveles de su jerarquía y de forma transversal, de manera que impregne todo y a todos, sin excepción, y respetando escrupulosamente el legítimo ámbito de autonomía y libertad de cada individuo en aquello que sea opinable.

La ética militar encuentra su más genuino campo de aplicación en el crisol de las operaciones, pues estas exponen al militar a situaciones que rara vez se dan en guarnición. El carácter de la guerra actual demanda una revisión del conjunto del derecho internacional humanitario para adaptarlo a las nuevas exigencias que plantea el conflicto. Esta falta de adaptación a nivel social e institucional refuerza el valor y la importancia de contar con individuos formados desde tiempo de paz en una sólida ética individual.

La Ética no ofrece recetas magistrales ni ahorra dilemas morales. Es, precisamente, en presencia de esos conflictos cuando adquiere su máxima expresión. En tales situaciones, lo más que puede hacer es ofrecer a la razón un criterio cierto en la búsqueda del bien que, en cada momento, sea el superior. En esa decisión, el individuo empeña su responsabilidad, debiendo estar dispuesto siempre a arrostrar las consecuencias de sus decisiones. Ese es el precio de la libertad.



7. BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (ed. de María Araujo y Julián Marías), (1981): *Ética a Nicómaco*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (págs. 174).
- AYLLÓN VEGA, José Ramón (2003): *Filosofía Mínima*, Ariel, Barcelona (págs. 329).
- AYLLÓN VEGA, José Ramón (2013): *Antropología paso a paso*, Ariel, Barcelona (págs. 256).
- BARRIO MAESTRE, José María (2013): *El Dios de los Filósofos. Curso Básico de Filosofía*, Rialp, Madrid (págs. 256).
- BELLAMY, Alex J. (2008): "The Responsibilities of Victory: *Jus Post Bellum* and the Just War", *Review of International Studies*, 34 (págs. 600-625).
- CLAUSEWITZ, Carl von (ed. y trad. Michael Howard y Peter Paret), (1976): *On War*, Princeton University Press, Princeton, NJ (págs. 732).
- FINER, Samuel E. (1975): *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, Penguin Books, Middlesex, UK (págs. 268).
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957): *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Belknap Press, Cambridge, MA (págs. 534).
- LEE, Steven P. (2012): *Ethics and War. An Introduction*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (págs. 343).
- SILVELA DÍAZ-CRIADO, Enrique (2011): "Pensar o Proceder", *Ejército*, 846 (septiembre 2011), (págs. 76-83).
- SMITH, Rupert (2005): *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, Vintage Books, New York, NY (págs. 448).
- VÁZQUEZ DE PRADA PALENCIA, Pedro (2012): *Back to Essentials: Virtues and Character for Strategic Leaders*, Strategy Research Project, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College (págs. 50).
- VV.AA.: *La Ética en las Nuevas Misiones de las Fuerzas Armadas*, Monografías del CESEDEN, 46 (junio 2001), (págs. 233).



Ética y Responsabilidad Social: una aproximación conceptual desde las organizaciones de Defensa y Seguridad

Carlos García-Guiu López

cgarlop1@et.mde.es

Teniente Coronel de Ingenieros del Ejército de Tierra. Licenciado y Doctorando en Psicología, ha sido profesor de Psicología Social y Sociología Militar en la Academia General Militar de Zaragoza. Actualmente, es investigador militar en el Centro Mixto UGR-MADOC y analista de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra, en Granada. Ha publicado diferentes libros relacionados con la profesión militar y el liderazgo: "Soldados sobre el terreno" (2009); "El desafío de formar líderes militares" (2012) y "Líderes al servicio de la sociedad" (2013). Sus actuales campos de investigación se centran en el liderazgo, cohesión, los procesos de identificación en las organizaciones de seguridad y defensa, el emprendimiento, la ética y la responsabilidad social.





RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la ética y la responsabilidad social desde el punto de vista de las organizaciones dedicadas a la defensa y seguridad. Se plantea la importancia de la integridad, ejemplaridad y compromiso ético de los líderes, así como la necesidad de aplicar procedimientos que permitan impulsar el compromiso moral de todos los componentes en las organizaciones. Entre las posibles situaciones en las que las organizaciones militares se enfrentan a dilemas éticos, se destacan las relacionadas con el empleo de la fuerza, como el empleo de nuevos sistemas de armas, la aplicación de las reglas de enfrentamiento, la designación de objetivos, el empleo de las armas de defensa de áreas o el trato a detenidos. Dichas situaciones se desarrollan normalmente en el contexto de unidades multinacionales, en zonas del mundo de alta complejidad sociopolítica y cultural que constituye un desafío para cumplir los mandatos y acuerdos internacionales.

PALABRAS CLAVE

Ética, Responsabilidad Social, Defensa, Seguridad, Reales Ordenanzas.

ABSTRACT

This paper discusses ethics and social responsibility from the perspective of security and defence organizations. It focuses on the relevance of integrity, exemplary role, and ethical commitment of leaders and on the need to implement procedures that foster and reinforce the moral engagement of all the organizations' members. The most likely situations which may pose ethical dilemmas to military organizations include those related to the use of force, the employment of new weapon systems, the application of the rules of engagement, targeting, the employment of weapons in area defence tasks, and the handling of detainees. Such situations arise in a context implying multinational forces and in areas characterised by their cultural and socio-political complexities, which challenges the enforcement of international mandates and agreements.

KEY WORDS

Ethics, Social Responsibility, Defense, Security, Royal Ordinances.





JEL

H11, L31





1. ÉTICA, RESPONSABILIDAD Y SEGURIDAD COLECTIVA

Los ciudadanos cada vez son más conscientes de la profunda importancia de las conductas éticas y del fomento de prácticas socialmente responsables en instituciones y organizaciones, públicas y privadas. Integridad, competencia profesional, conducta ética y moral, organizaciones responsables, compromiso social, sostenibilidad y cooperación internacional, entre otros conceptos, ya no son bonitas etiquetas o imágenes publicitarias que maquillan empresas o instituciones. Se percibe en la sociedad la importancia de impulsar valores y fomentar prácticas que permitan desarrollar una real, consistente y profunda cultura ética en las organizaciones. También en los entornos militares los fallos morales, incluso en los niveles más bajos de la jerarquía, tienen unas consecuencias estratégicas, pudiendo dar aliento a la contrainsurgencia en los estados en proceso de reconstrucción o a la deslegitimación de las intervenciones de organizaciones multinacionales empeñadas en la construcción de una seguridad colectiva (Casey, 2008).

Uno de los motivos que impulsa dicho sentir en la sociedad es que las organizaciones donde se desarrollan prácticas corruptas y amorales no sobreviven en el tiempo, sus legítimos objetivos se desvirtúan y se transforman en organizaciones insostenibles. Dichas prácticas lastran a los estados, se constituyen en rémoras que provocan el rechazo de la sociedad, que, finalmente, las deslegitima. En consecuencia, se precisan instituciones y organizaciones que desarrollen prácticas responsables, que impulsen el desarrollo sociopolítico y económico de los estados como base de un progreso real de las naciones.

Las organizaciones con cometidos directamente relacionados con la Defensa y Seguridad (Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) mantienen unos fundamentos comunes a otras organizaciones e instituciones al perseguir la salvaguarda de los principios éticos, la búsqueda de responsabilidad, desarrollar la justicia en los procedimientos, respetar a las personas y mejorar la transparencia. Las herramientas que son necesarias para favorecer el correcto camino de las transformaciones y cambio deben estar basadas en principios, valores, códigos de conducta, criterios adecuados de selección y promoción, comisiones especializadas, normas justas, coherencia y publicidad, entre otras. En las organizaciones de defensa y seguridad, las áreas de actividad determinan las posibles dimensiones éticas que varían desde una ética común a las organizaciones públicas en territorio nacional a la originada por las intervenciones exterior o a la propias de los conflictos armados. Las actividades que se desarrollan en el extranjero están sometidas a una alta exigencia en la demostración de los comportamientos éticos. Tanto las acciones de empleo de la fuerza en las intervenciones internacionales como la regulación del uso de nuevas armas letales y no letales, el trato a los detenidos y prisioneros, la forma





de trato a la población local o la justificación de las intervenciones armadas, son alguno de los posibles casos a los que pueden enfrentarse dichos profesionales (Coleman, 2012). En el sector privado, las relaciones internacionales surgen de la necesidad de obtener materias primas, el emplear mano de obra, transferir tecnología o efectuar intercambios comerciales, poniendo a prueba el compromiso e implicación con el desarrollo de los países y el respeto a los derechos universales de las personas donde las empresas están implantadas. En el caso de las organizaciones militares, que intervienen bien en conflictos o en sus etapas posteriores, constantes en los diferentes contextos geopolíticos del mundo, su trabajo estará permanentemente evaluada por la comunidad internacional. Se comprobará si su intervención se ajusta a derecho a las restricciones que imponen los mandatos internacionales y a un empleo proporcional de la fuerza. Los motivos, entre otros, que se valoran en la comunidad internacional para reaccionar y autorizar a los despliegues de contingentes militares son frenar los crímenes de guerra, los ataques a la población civil indefensa, el restablecimiento de estados fallidos o combatir las faltas graves a los derechos humanos. Son las resoluciones internacionales que autorizan las intervenciones de las coaliciones multinacionales. Los recientes acontecimientos desarrollados en Libia, Mali o Siria están demostrando que las campañas militares difícilmente se basan en decisiones unilaterales, están condicionadas al desarrollo de acuerdos, coaliciones, propuestas multilaterales y a la búsqueda de un máximo consenso entre las partes implicadas. Fomentar, en este entorno, el comportamiento ético y la Responsabilidad Social (RS), como componente intrínseca asociada a sus cometidos, son dos de las prioridades que deben mantenerse en las organizaciones e instituciones, con componentes civiles y militares. Constantemente, es necesario revisar, implantar y actualizar las normas, procedimientos de trabajo y los principios directores que regulan las actividades diarias. Las organizaciones deben demostrar con la práctica la iniciativa y proactividad en el campo de la ética y moral aplicada. Demóstenes acuñó la expresión "Las palabras que no van acompañadas de los hechos no sirven de nada". Los buenos propósitos y declaraciones no son suficientes si no van acompañados de planes, programas y medidas concretas, impulsadas por un decidido compromiso de los líderes responsables. La integridad, la autenticidad y espíritu de servicio (Durán, 2011; Erhard, Jensen y Zaffran, 2010) son principios claves para mejorar el funcionamiento y optimizar el desempeño de personas, empresas, administraciones y otras organizaciones. Son cualidades necesarias para afrontar los problemas que acechan al progreso de la sociedad, planteándose la necesidad de desarrollar políticas activas, que implican recursos humanos y materiales, presupuestos y voluntad, superando las simples declaraciones huecas sobre la importancia de la ética o la RS.



2. LA EVOLUCIÓN DE LA ÉTICA Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LAS ORGANIZACIONES DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Al revisar la historia, podemos comprobar que los criterios que han definido lo correcto y lo legal de los actos humanos han evolucionado progresivamente a lo largo de los tiempos. Por ejemplo, los principales acuerdos sobre derecho internacional humanitario (DIH)¹, entendido como conjunto de normas que tratan de limitar los efectos de los conflictos armados, comenzaron a codificarse en el siglo XIX y la preocupación por el medio ambiente, la sostenibilidad energética o el cambio climático son relativamente recientes en el devenir de la Humanidad. Hace unos decenios, el empleo de la madera para construir barcos o como combustible se consideraban materias primas fácilmente renovables y el empleo de combustibles fósiles, un recurso ilimitado, apenas dañino para la naturaleza.

La normativa que ha regulado la actuación de los sectores profesionales responsables de la seguridad y protección nacional también ha evolucionado a lo largo del tiempo. Los estados tienen la capacidad de definir y modificar sus propias estructuras de seguridad, tanto a nivel nacional, autonómico y local, permitiendo adaptar, equipar y regular el acceso a las organizaciones e instituciones acorde a los cometidos que desempeñan. La sociología militar ha planteado diferentes modelos de estudio que permitiesen conocer mejor los grupos sociales dependientes del estado y entender su evolución. Un planteamiento clásico es el que mantiene la dicotomía entre los modelos de ejército institucional y ocupacional (Moskos y Wood, 1991). Sin embargo, el resultado de la realidad actual en España posiblemente sea un modelo mixto, propio de organizaciones complejas en continua transformación, adaptación y evolución. Anualmente, se incorporan nuevas personas que aportan unos valores personales, resultado de una socialización primaria, formadas por los sistemas educativos vigentes y con diferentes orígenes socioeconómicos familiares. Posteriormente, en los procesos de formación, se desarrolla una nueva socialización marcada por la propia ética profesional, definida por los actuales códigos de conducta y referencias normativas vigentes. En el caso de los ejércitos, sus fundamentos están basados en las Ordenanzas Militares, legislación militar y normas de superior nivel, como la Constitución.

En España, las organizaciones dedicadas directamente a las misiones de defensa y seguridad han evolucionado profundamente en los últimos años, transformándose y modernizándose, readaptando sus competencias y creán-

1 Cruz Roja Internacional. Documento "¿Qué es el derecho humanitario?". Disponible en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>



dose nuevos cuerpos y unidades. Los tradicionales ejércitos (Tierra, Armada y Aire), Guardia Civil, Policía Armada y local de los años sesenta se han modernizado. Se han renovado y creado nuevas unidades y cuerpos, como la Unidad Militar de Emergencias, la Policía Nacional, las Policías autonómicas o las modernas Policías Locales. Todas ellas con una marcada orientación de servicio al ciudadano y de adaptación a las necesidades apuntadas en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN, 2013). Si bien la definición de la ética y responsabilidad tradicionalmente en los ejércitos y Fuerzas de Seguridad del Estado (FSE) ha estado relacionada con el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y protocolos la cultura existente en las actuales organizaciones está influida por una creciente aplicación de los principios de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Posiblemente, uno de los factores que han propiciado también dicha modernización, además de la pertenencia a la Unión Europea, es la importante participación como componentes militares y de FSE en organizaciones y contingentes internacionales europeos, de la Alianza del Atlántico Norte y de Naciones Unidas.

3. EL ENCUENTRO DE LA ÉTICA Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

La RS puede ser entendida como “el conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, nacionales e internacionales, con los grupos de interés, que se derivan de los impactos que la actividad y operaciones de las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental y de los derechos humanos” (De la Cuesta y Valor, 2003; p. 7). Normas de respeto a los derechos de la persona, desarrollo de sistemas de gestión medioambiental sostenible, calidad, seguridad y salud, calidad de vida, eficiencia y sistemas de apoyo personal, apoyo social son procedimientos compartidos en organizaciones privadas y públicas. Se plantea, en las organizaciones, el fomento de prácticas éticas, el desarrollo de valores y la práctica de la RS con objeto de establecer los mecanismos necesarios que impulsen el compromiso e implicación de todos sus componentes. Se necesitan implantar procesos que permitan políticas proactivas y un mayor desarrollo positivo en las organizaciones (Verbos, Gerard, Forshey, Harding y Miller, 2007). Como apunta Cortina (2004), parafraseando a Kant, al referirse a la ética de las organizaciones y de los negocios: “los marcos éticos sin herramientas para integrarlos en la vida cotidiana están vacíos, y las herramientas sin marco están ciegas”.

Una referencia sobre lo planteado anteriormente puede ser la iniciativa del Ministerio de Defensa al elaborar las Memorias de Responsabilidad Social desde el año 2009, explicando la manera de entender institucionalmente su





trabajo en beneficio de la sociedad, impulsando su compromiso con el servicio público, la protección del medio ambiente, el desarrollo integral de sus componentes y el apoyo a la comunidad internacional en la salvaguarda de los derechos humanos. Las áreas clave para desarrollar la RS en el Ministerio de Defensa se fundamentan en la modernización, la legalidad y valores, la profesionalidad, el medio ambiente, el apoyo a la base industrial y tecnológica de defensa y la cultura de defensa. Al elaborar las memorias, se considera a la Directiva de Defensa Nacional (DDN) como una hoja de ruta de la política responsable de la Defensa, basada en la organización y estructura del Ministerio. Dicha directiva sirve de guía para alcanzar la identificación de las Fuerzas Armadas con la sociedad a la que sirven y también alcanzar una identificación de los españoles con sus Fuerzas Armadas (MRSD, 2010, p.15).

Otra de las iniciativas, posiblemente apenas conocida en el ámbito civil, como programa refuerzo a las conductas éticas, es el iniciado en el Ejército de Tierra, en el 2009, conocido como Militar Modelo de Ciudadanía (García y López, 2011). Los fundamentos de dicho programa se basan en que el militar debe tener una preparación operativa óptima, basada en una adecuada preparación física, formación social, cultural y moral. En su origen, la Campaña Militar de Fuerza Terrestre Modelo de Ciudadanía surgió para aumentar la seguridad frente a amenazas como la droga y el alcohol, planteando el establecimiento de una serie de medidas correctoras. Actualmente, dicho programa de formación está establecido en el marco de la instrucción y adiestramiento de las unidades, dirigido por el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) y se desarrollan diferentes vías de actividad como la formativa, divulgativa, de recompensa, de control y colaboración fomentando una mejora de la actitud ciudadana en el militar.

Actualmente, en todo el territorio nacional se están desarrollando iniciativas en colaboración con otros grupos de interés o *stakeholders*: corporaciones locales, juntas y diputaciones autonómicas, asociaciones y FCSE. De esta manera, se impulsa una cooperación entre responsables públicos en las áreas relacionadas con la reducción de consumo de drogas o alcohol, acciones contra la desobediencia a la autoridad, lucha contra la violencia de género y fomento de los hábitos de vida saludables. En concreto, los programas desarrollan acciones para:

- Disminuir la amenaza de que actitudes de sus miembros puedan provocar riesgos para la seguridad de las unidades.
- Concienciar al personal militar de cuál ha de ser en todo momento el modelo de conducta de sus componentes.
- Contribuir a desarrollar un modelo de vida más saludable.
- Elevar el prestigio y el sentimiento de pertenencia a las Fuerzas Armadas.





Dicho programa, basado en una directa implicación de los mandos y participación de todo el personal componente de las unidades, fomenta la colaboración con otros sectores de la sociedad y trata de fomentar el desarrollo de la ejemplaridad y el liderazgo. Con ello se pretende, en definitiva, potenciar los hábitos de vida saludables y favorecer el desarrollo de conductas de ciudadanía positivas.

4. LIDERES ÉTICOS SOCIALMENTE RESPONSABLES

La ética del liderazgo es un factor crítico para el buen funcionamiento de las organizaciones. Constituye uno de los pilares de la influencia de los líderes en sus seguidores y permite dar legitimidad a los valores sobre los que los líderes articulan su visión. La moderna orientación del *liderazgo auténtico* (Luthans y Avolio, 2003) destaca la concepción moral y ética de los líderes planteándose que decisión y acción implica tanto a los líderes como a los seguidores que se comprometen en un propósito colectivo (Bass, 1999).

Moriano, Molero y Lévy Mangin (2011) destacan que tanto la crisis económica actual y la desconfianza generada por los abusos de dirigentes políticos y económicos como las propuestas basadas en la psicología positiva (Seligman y Csikszentmihalyi, 2000) han motivado el interés por el estudio de los aspectos morales y éticos del liderazgo a través del conocido como liderazgo auténtico. Las características de estos líderes (Walumbwa, Avolio, Gardner, Wernsing y Peterson, 2008; Puertas y Martínez, 2011) están fundamentadas en las capacidades psicológicas positivas y la creación de un clima ético en la organización. De esta manera, el liderazgo ético se plantea como el núcleo conceptual de los responsables en las organizaciones entendido como “la demostración de una conducta apropiada en las acciones personales, en las relaciones interpersonales y la promoción de conductas hacia los seguidores, a través de una comunicación en dos sentidos, refuerzo y procesos de decisiones” (Brown, Treviño y Harrison, 2005; p. 120). En el liderazgo auténtico, esas conductas se manifiestan a través de unos indicadores: una moral internalizada, una transparencia en las relaciones entre líder y seguidores, un procesamiento de la información equilibrado y un autoconocimiento (Moriano et al, 2011). Líderes y seguidores promueven y desarrollan una identidad y cultura característica que identifica tanto a las instituciones como a las empresas públicas y privadas en sus diferentes sectores de actividad.

También es necesario considerar que las organizaciones forman parte de un sistema más amplio definido por la propia sociedad en la que participan. La ética de las organizaciones deviene en una ética de la responsabilidad hacia la sociedad, moderada por hacia los diferentes grupos de interés o *stakeholders*



(Freeman, 1984). La mutua transferencia que debe existir entre conducta ética y responsabilidad de las organizaciones podemos analizarla tanto en su vertiente privada como pública. Por una parte, en las organizaciones empresariales participan los clientes, empleados, proveedores, propietarios o accionistas. Por otra parte, en las instituciones participan los empleados públicos (civiles y militares), los componentes de los diferentes cuerpos de la administración, cargos políticos, gobernantes, proveedores y contratistas. Todos ellos, junto a la sociedad a la que pertenecen y deben dar servicio actúan a diario y toman decisiones que pueden afectar a los intereses generales. En los entornos internacionales, especialmente los escenarios asociados a los conflictos son aún más complejos. Además de las particularidades propias de las organizaciones nacionales es necesario añadir las características de las organizaciones internacionales en caso de participación conjunta, las características de las naciones aliadas, la presencia de otras agencias internacionales, así como la propia naturaleza y singularidad de la situación geopolítica de la nación en la que se opera.

5. ÉTICA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LAS ORGANIZACIONES MILITARES

La ética profesional desarrollada en la organización militar, al igual que en otras profesiones, se relaciona con unos valores, obligaciones y actitudes de servicio de un conjunto de componentes de una sociedad que legitiman su actividad en beneficio de la defensa y seguridad colectiva. La tradición y herencia histórica de la nación española ha desarrollado durante siglos un código ético profesional denominado, tradicionalmente, Reales Ordenanzas. Dichas ordenanzas estaban basadas en las Partidas de Alfonso X el Sabio. Su actual expresión legal mantiene la categoría de Real Decreto (89/2009), enmarcado en la Constitución española, la Ley de la Carrera Militar (39/2007), la ley orgánica de la Defensa Nacional y Ley de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (9/2011).

Las organizaciones militares, además, como actores armados de la Defensa Nacional, desarrollan sus cometidos tanto en el ámbito nacional como en el ámbito internacional, formando coaliciones, resultado de los compromisos de una seguridad compartida. La tradicional visión de la ética militar que regula la conducta de los soldados en el combate necesita, actualmente, incorporar una amplitud de miras propia de las modernas campañas en países donde las operaciones militares tratan de impulsar el desarrollo de la gobernanza y la construcción de los estados (Olsthoom, 2010). El enfoque integral que requiere la resolución de los modernos conflictos hace que las soluciones propuestas se planteen basadas en operaciones y campañas donde deben ser coordinadas las acciones propiamente militares con los esfuerzos diplomáticos, políti-



cos, económicos y sociales de desarrollo. Dichos esfuerzos deben favorecer la construcción de los estados, mejorar la propia seguridad, impulsar el desarrollo de las infraestructuras, potenciar la educación y favorecer el desarrollo de las capacidades de autogobierno en las naciones.

Para entender el verdadero alcance de la RS en las Fuerzas Armadas es necesario analizar a la propia institución, conociendo que la organización se articula en dos estructuras diferentes y complementarias. Podemos considerar que existe una organización de tipo orgánico, permanente, más administrativa, con un componente más orientado a la preparación y apoyo a la fuerza y otra de tipo temporal, más operativo, basada en la anterior, pero que es empleada constituyendo agrupaciones militares que participan en las diferentes misiones, tanto en el territorio nacional como en el exterior. Dicha doble área de actuación es interesante analizarla debido a la variada naturaleza de los dilemas éticos a los que se pueden enfrentar los militares y a los grupos de interés implicados. En la actividad que se desarrolla en España, las unidades militares operativas participan en cometidos principalmente centrados en la instrucción, adiestramiento y preparación, junto con los cometidos que permitan preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

En el exterior existe una actuación permanente y activa de los militares en países extranjeros, en beneficio de nuestra estrategia de Defensa Nacional y política exterior. Nuestra estrategia de defensa y seguridad se desarrolla, actualmente, en un escenario de defensa colectiva y seguridad compartida, en el marco de tres organizaciones de seguridad internacionales: Unión Europea, OTAN y Naciones Unidas (Bernal, 2011).

Las áreas de actividad determinan las posibles dimensiones éticas que pueden plantearse en las Fuerzas Armadas varían desde una ética común a las organizaciones públicas, como parte de la administración, a las propias de los conflictos armados, como parte fundamental de la ética profesional (Cook y Syse, 2010) o a la originada por los conflictos interculturales que pueden ocasionar la intervención en países extranjeros.

Dicha participación en misiones pueden responder a operaciones de tipo convencional o las que apoyan al mantenimiento de la paz, estabilidad, seguridad o a la ayuda humanitaria. Normalmente, el marco de actuación es en colaboración con otros ejércitos aliados, en el marco de diferentes organizaciones y acuerdos en los que España participa. En cada misión se establecen unos objetivos y criterios de actuación. Dichos criterios se revisan periódicamente, estableciéndose diferentes grados de empleo de la fuerza, que se adapta a escenarios, situaciones y fases de los conflictos en los que se actúa.





La ética profesional militar, al considerar su actividad en el marco de las operaciones internacionales, debe mantener una múltiple referencia. Por una parte, existe un acatamiento a las leyes y normas establecidas por el derecho positivo, tanto de tipo nacional como internacional, pero por otra parte es necesario desarrollar las actividades respetando las leyes y costumbres propias de las zonas de operaciones en las que se participa. Robinson (2007), al plantear cómo desarrollar la formación de la ética militar, destaca la necesaria aproximación compartida entre militares, juristas, filósofos, religiosos o historiadores, planteando que las actuales operaciones requieren una aproximación más amplia que la ética únicamente aplicada al combate.

El actual mando militar, además de necesitar un conocimiento y asesoramiento jurídico, político y cultural en la dirección de las operaciones, debe disponer de una sólida formación ética. Conocer las leyes nacionales, internacionales y locales no basta. Es necesario decidir y actuar con un amplio conocimiento, tanto de los procedimientos conjuntos con los países aliados como de la cultura local de los países donde se despliega. La constitución de las pequeñas unidades es muy dinámica y variada, frecuentemente es creada *ad hoc* para cada misión (Ben-Shalom, Lehrer y Ben-Ari, 2012). En las pequeñas unidades se plantea el desafío y la importancia de alcanzar una eficacia, garantía de la supervivencia y cumplimiento de la misión, con variadas unidades desplegadas en las zonas de operaciones. Son organizaciones dependientes de variadas estructuras de mando (local, nacional, internacional), con un control descentralizado, propio de los entornos inciertos, que pueden obligar frecuentemente a la toma de decisiones y el empleo de diferentes medios con flexibilidad en el control jerárquico (Marion, y Uhl-Bien, 2001; Hannah, Uhl-Bien, Avolio, y Cavarretta, 2009).

También existe en las operaciones militares un variado espectro de los conflictos de actividades en las que los soldados deben enfrentarse a dilemas éticos. Entre las situaciones más complejas se destaca (García-Guiu, 2013) la aplicación de las reglas de enfrentamiento (*ROE, Rules Of Engagement*) la designación de objetivos (*targeting*) o el empleo de las armas de defensa de áreas (*AAC, Access Area Control*).

Los procedimientos de trabajo también varían acorde a la organización con la que se participa, que frecuentemente son los de Naciones Unidas, los de la defensa atlántica o la europea. La cultura local de la zona de operaciones es altamente compleja normalmente. Son escenarios de alta inestabilidad socio-política marcada por la existencia de un mosaico de etnias, religiones, costumbres y culturas donde la toma de decisiones debe conocer directamente la realidad cultural local (*cultural awareness*). Los Balcanes, Afganistán, Líbano o Mali son ejemplos de complejos desafíos a los que la comunidad internacional se





ha tenido que enfrentar en los últimos años, desplegando sobre el terreno unidades militares multinacionales en zonas de alta complejidad sociopolítica y cultural donde se deben implantar o asegurar los acuerdos internacionales. En definitiva, la RS de las organizaciones civiles y unidades militares, implicadas en las fases de conflicto o postconflicto, representan el compromiso de los países y organizaciones, junto con los esfuerzos particulares y el de las organizaciones no gubernamentales, tratan de aumentar el bienestar de la sociedad y estabilidad de la sociedad local y global.

6. CONCLUSIONES

La ética y la RS son elementos reguladores de la mejora de las organizaciones, tanto en ámbito público como privado. Ambas referencias son elementos que permiten mantener los valores, la visión y la cultura interna de las organizaciones, permitiendo favorecer también el desarrollo de la sociedad. Impulsar un auténtico comportamiento ético e incorporar modernos procedimientos basados en el desarrollo de la RSC son dos de las prioridades que pueden conjugarse tanto en las organizaciones, civiles y militares, como en las instituciones y en la administración pública para reforzar sus cometidos. Se destaca en el presente trabajo la importancia de revisar, implantar y actualizar procedimientos de trabajo con nuevas perspectivas basadas en el estudio de la ética y la RS para transformar y mejorar las organizaciones responsables de la seguridad colectiva.

La puesta en práctica de la ética y de la responsabilidad social exige ejemplaridad e implicación de los líderes de todos los niveles. También es necesario impulsar el desarrollo de las conductas individuales y colectivas correctas con el establecimiento y aplicación de procedimientos concretos que permitan materializar los valores que representan las organizaciones. Las recientes publicaciones de los informes de RS del Ministerio de Defensa o las campañas de Militar modelo de ciudadanía del Ejército de Tierra son ejemplos de iniciativas en dicho sentido.

El aspecto ético del liderazgo es un factor crítico para mantener un sólido desarrollo de las RS en las organizaciones. La integridad de los líderes constituye una de las primeras bases para alcanzar la influencia en los seguidores, permitiendo dar legitimidad a los valores sobre los que los líderes articulan su visión y mantener en el tiempo los objetivos a alcanzar por el grupo social.

En el campo operativo de las organizaciones dedicadas a la defensa y seguridad la naturaleza de los dilemas éticos a los que se enfrentan puede ser muy variada. Entre las situaciones más complejas que pueden plantearse en las organizaciones militares destacan los actos relacionados con el empleo de la



fuerza, como la aplicación de las reglas de enfrentamiento, la designación de objetivos, el empleo de las armas de defensa de áreas o el trato a detenidos, prisioneros o población civil. Dichas situaciones se desarrollan, normalmente, formando parte de unidades multinacionales en zonas del mundo de una alta complejidad sociopolítica y cultural, constituyendo un desafío cumplir los mandatos y asegurar los acuerdos internacionales.

En las modernas instituciones y organizaciones, la puesta en práctica de la ética y de la RS no puede basarse en un planteamiento de mínimos que considere únicamente el estricto cumplimiento de la legalidad. En un mundo incierto y complejo, sometido a la constante evolución de la sociedad y de la tecnología, las prioridades deben permanecer inalteradas, fundamentadas en un esfuerzo conjunto que favorezca el respeto a la persona, el progreso social, la protección de los derechos humanos, la solidaridad y la búsqueda de la justicia en la sociedad.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BASS, B. M. (1999): "Ethics, character, and authentic transformational leadership behavior", *Leadership Quarterly*, 10:2, pp. 181-217.
- BEN-SHALOM, U.; LEHRER, Z. y BEND-ARI, E. (2012): "Cohesion Turing Military Operations. A field study on combat units in the Al-Aqsa Intifada", *Armed Forces & Society*, 32:1, pp. 63-79.
- BERNAL, P. (2011): La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución. En Cuadernos de estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos. *La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. pp. 23-63. 155. Madrid: Ministerio de Defensa.
- BROWN, M. E.; TREVIÑO, L. K., y Harrison, D. A. (2005): "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97:2, pp. 117-134.
- CASEY, G.W. (2009): "Advancing the Army profesional military ethic", *Joint Forces Quarterly*, 54:3, pp. 14-15.
- COOK, M. L. y SYSE, H. (2010): What Should We Mean by 'Military Ethics'? *Journal of Military Ethics*, 9:2, 119-122.
- COLEMAN, S. (2012): *Military ethics: An introduction with case studies*. Oxford University Press.
- CORTINA, A. (2004): Prólogo. En LOZANO, J.: *Códigos éticos para el mundo empresarial*. Trotta: Madrid.
- DE LA CUESTA GÓNZALEZ, M. y VALOR MARTÍNEZ, C. (2003): "Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España", *Boletín*

- Económico de ICE*, 2755, pp. 7-19.
- DURÁN, J. J. (2011): "Gestión de valores en la empresa socialmente responsable". *Revista de la Responsabilidad Social de la Empresa*, 9. Descargado de <http://www.fundacionluisvives.org/rse/digital/9/articulos/79910/index.html>
- ERHARD, W.; JENSEN, M. C. y ZAFFRON, S. (2010): "Integrity: A positive Model that Incorporates the Normative Phenomena of Morality, Ethics and Legality", *Harvard Business School NOM Working Paper* no. 06-11.
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2013): Gobierno de España. Presidencia de Gobierno.
- FREEMAN, R. E. (1984): "Strategic Management: A stakeholder approach". Boston: Pitman.
- GARCÍA, T. y LÓPEZ, M. (2011): "Campaña Modelo de Ciudadanía". *Revista Ejército*. Ejército de Tierra español, 824, pp. 62-67.
- GARCIA-GUIU, C. (2013): "La ética en la organización militar y en operaciones". Documento de opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- HANNAH, S. T.; UHL-BIEN, M., AVOLIO, B. y CAVARRETTA, F. L. (2009): "A framework for examining leadership in extreme contexts", *The Leadership Quarterly*, 20, pp. 897-919.
- LUTHANS, F. y AVOLIO, B. J. (2003) : "Authentic leadership: A positive developmental approach". En K.S. Cameron, J.E. Dutton, R.E. Quinn (eds), *Positive organizational scholarship: Foundations of a new discipline* (pp. 241-261). San Francisco: Barrett-Koehler.
- MARION, R., y UHL-BIEN, M. (2001): "Leadership in complex organizations", *The Leadership Quarterly*, 12, pp. 389-418.
- MEMORIA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE DEFENSA (2010): Ministerio de Defensa. Descargado de <http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/MRS/>
- MORIANO, J. A., MOLERO, F. y LÉVY-MANGIN, J. P. (2011): "Liderazgo auténtico. Concepto y validación del cuestionario ALQ en España", *Psicothema*, 23, pp. 336-341.
- MOSKOS, C. y WOOD, F. (1991): "Lo militar: ¿más que una profesión?", Ministerio de Defensa. Madrid.
- OLSTHOOM, P. (2010): *Military ethics and virtues: an interdisciplinary approach for the 21st Century*, Routledge.
- ROBINSON, P. (2007): *Ethics training and development in the military*. Descargado de: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/07spring/robinson.pdf>



SELIGMAN, M. y CSIKSZENTMIHALYI, M. (2000): "Positive Psychology. An introduction", *American Psychological Association*. Inc. 0003-066X/00/\$5.00. 55:1, pp. 5-14.

PUERTAS, S. y MARTINEZ, R. (2011): "Liderazgo. En Fundamentos de la psicología Social". M. Moya y R. Rodríguez-Bailón (393-415). Madrid: Pirámide.

VERBOS, A.; GERARD, J. A.; FORSHEY, P. R.; HARDING, C. S. y MILLER, J. S. (2007): "The positive ethical organization: Enacting a living code of ethics and ethical organizational identity", *Journal of Business Ethics*, 76:1, pp. 17-33.

WALUMBWA, F. O.; AVOLIO, B. J.; GARDNER, W. L.; WERNING, T. S. y PETERSON, S. J. (2008): "Authentic leadership: Development and validation of a theory-based measure", *Journal of Management*, 34:1, pp. 89-126.





Responsabilidad Social Corporativa en las universidades

José Aureliano Martín Segura

aurelianomartin@ugr.es

Es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y en Derecho por la UNED; Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales en la misma Universidad, con premio extraordinario de doctorado. Durante 35 años ha desempeñado diversos puestos de trabajo en la Administración pública. Es profesor del Departamento de Organización de Empresas de la Universidad de Granada y también es profesor en el Centro Asociado de la UNED de Ceuta. Tiene diversas publicaciones en revistas científicas, así como tres monografías y ha participado en diversos Congresos científicos. En la actualidad, es miembro del grupo de investigación SEJ481 de la Universidad de Granada e investigador del Proyecto ECO2010-20483 “Estrategias medioambientales y empresas internacionales: la influencia de la innovación”, del Plan Nacional I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

José Luis Navarro Espigares

jnavarro@ugr.es

Licenciado en Económicas en la Universidad de Málaga. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Granada. Profesor asociado del Departamento de Economía Internacional y de España en la Universidad de Granada. Máster en *Business Administration* por la Escuela Europea de Negocios.

Desde su creación en 2010, es titular de la Subdirección Económica de Control de Operaciones en la Plataforma Logística Sanitaria de Granada. En el ámbito internacional es miembro de la Asociación Europea de Investigación en Servicios (RESER) donde desde 2005 es miembro del Council y ocupa el puesto de tesorero. Investigador principal en numerosos proyectos de investigación de ámbito regional y nacional, y autor de numerosas publicaciones en revistas internacionales.



RESUMEN

Aunque los resultados no son concluyentes, podemos encontrar evidencia científica suficiente acerca del impacto positivo del desempeño social y medioambiental en el logro de los objetivos empresariales. Esta es una de las razones por las que consideramos acertada la introducción de la enseñanza de la Responsabilidad Social Corporativa en los programas docentes de nuestras universidades. Sin embargo, al mismo tiempo, las universidades deben aplicar estos principios de responsabilidad social y medioambiental a su propia gestión interna.

Al objeto de profundizar en el conocimiento del grado de adopción de la RSC en las universidades, hemos revisado los informes de RSC realizados por universidades que publicó el *Global Reporting Initiative* (GRI) desde el año 2000 al 2011. La consistencia de los datos publicados en dichos informes se ha analizado de acuerdo con los criterios fijados por la *New Economic Foundation* (NEF). Tras dicho análisis, se han realizado comparaciones entre universidades y países.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Social Corporativa, Universidad, Memorias de Sostenibilidad.

CÓDIGO JEL

M14, A21

ABSTRACT

Although the results are not conclusive, we can find sufficient scientific evidence about the positive impact of social and environmental performance in achieving business goals. For this reasons we consider the introduction of Corporate Social Responsibility as a subject in the universities teaching programs as an advisable strategy. However, at the same time, universities must implement these social and environmental responsibility principles in their internal management practices.

In order to achieve a richer knowledge about the degree of implementation of CSR principles in universities, we have examined the CSR reports carried out by universities and published by the Global Reporting Initiative (GRI) from 2000 to 2011. The consistency of the data published in these reports has been analysed



according to the criteria established by the New Economic Foundation (NEF). Finally, comparisons among universities and countries have been made.

KEYWORDS

Corporate Social Responsibility, Universities, Sustainability Reports.

JEL CODE

M14, A21





1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

La Unión Europea (UE) elaboró en 1992 el V Programa sobre Política Ambiental hacia el Desarrollo Sostenible. Por otra parte, en el Sexto Programa Comunitario de Medio Ambiente diseñó un “mapa de ruta ambiental de la Unión Europea” para el periodo 2002–2012, con el objetivo de avanzar decididamente hacia un modelo de desarrollo sostenible. También en el año 2005, la UE aprobó una Estrategia renovada de Lisboa (en 2000, la Estrategia de Lisboa estableció un amplio programa de reformas económicas y sociales), dando relevancia a la “dimensión económica de la sostenibilidad”.

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década. En un mundo cambiante, se quiere que la UE se convierta en una economía inteligente, sostenible e integradora. Estas tres prioridades, que se refuerzan mutuamente, deberían ayudar a la UE y a los Estados miembros a ofrecer altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. Por tanto, Europa 2020 es algo más que la superación de la crisis que continúa afectando a muchas de nuestras economías. Se trata de hacer frente a las deficiencias de nuestro patrón de crecimiento y la creación de las condiciones para un nuevo modelo de desarrollo, diferente, más inteligente, más sostenible y más incluyente.

Una definición formal de RSC sería el “conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, nacionales e internacionales, con los grupos de interés, que se derivan de los impactos que la actividad y operaciones de las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental y de los derechos humanos” (de La Cuesta, M., 2009). Es decir, la RSC afecta a la propia gestión de las organizaciones, tanto en sus actividades productivas y comerciales como en sus relaciones con los grupos de interés (*stakeholders*), a todo tipo de organizaciones, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro y en todas sus dimensiones y actuaciones.

Por lo tanto, las cuestiones relacionadas con la RSE serían el desarrollo sostenible, la gestión de los impactos económicos, ambientales y sociales de las operaciones de negocio y la rentabilidad técnica, no solo para los accionistas, sino también para otras partes interesadas a quienes también su actividad afecta.

Algunos prestigiosos economistas, como M. Friedman (1970), solo reconocen una responsabilidad social para la empresa: el **aumento de los beneficios**. Los **efectos sociales** generados por este comportamiento vendrían dados por el cumplimiento de las normas, el pago de impuestos y su contribución al empleo.

Pero también hay otras teorías a favor de la RSC, como las derivadas de principios **religiosos, éticos, filosóficos** o de **normas sociales** asumidas; las basa-



das en **cálculos racionales**, que demuestran que benefician al negocio, o las que entienden que es una cuestión de **interés social**.

En particular, hay estudios que muestran que la empresa que aplica criterios de RSC aumenta su valor económico. Así, Simpson y Kohers (2002), mediante la ampliación de las investigaciones previas y el uso de una muestra de empresas en el sector bancario, así como indicadores de reinversión en la comunidad, pudieron obtener una relación estadísticamente positiva y significativa entre el desempeño social y financiero. En una línea similar están otros trabajos (Griffin y Mahon, 1997). También hay estudios que han obtenido evidencias de que los criterios de gestión bajo los principios de la RSC reducen el riesgo empresarial. Otros creen que la RSE atrae y retiene a los empleados (Mullen, 1997) o que aumenta la lealtad y mejora la imagen corporativa y la reputación (Brown y Dacin, 1997).

Por estas razones, muchas universidades han introducido la Responsabilidad Social de las Empresas en sus programas de enseñanza de grado y postgrado. Pero también es importante que las instituciones universitarias lleven a cabo su gestión con los mismos criterios responsables y sostenibles.

El objetivo de este trabajo es determinar la realidad de la gestión responsable por parte de las propias universidades. El estudio se enmarca en las investigaciones realizadas por estudiantes de postgrado de la Facultad de Educación, Economía y Tecnología de la Universidad de Granada en el Campus de Ceuta, durante el curso 2011-12. Para ello, se utilizaron todos los Informes de Sostenibilidad de Universidades, publicados por el *Global Reporting Initiative* (GRI), desde 2000 a 2011, al considerar que se trataba de la mayor y más difundida base de datos de memorias de sostenibilidad existente en la actualidad.

Para cumplir el objetivo anterior, se analizó la consistencia de los datos publicados en los informes de sostenibilidad por las distintas universidades a través de la aplicación de un cuestionario elaborado por la *New Economics Foundation* (en adelante NEF), que se mostrará en el apartado correspondiente, y se hicieron comparaciones que se exponen en la sección de resultados y conclusiones.

Para la consecución de los objetivos de este trabajo, también vamos a analizar parte de la literatura existente sobre el papel de la Universidad en la sociedad y la importancia que desempeña, en el mismo, la gestión bajo principios de Responsabilidad Social Corporativa. Posteriormente, delimitaremos el alcance del estudio y la metodología de análisis. Finalmente, presentaremos los resultados y conclusiones obtenidas.



2. LA FUNCIÓN DE LA UNIVERSIDAD Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

Las implicaciones de las universidades en la economía y en la sociedad se manifiestan de dos formas. Por un lado, las universidades necesitan recursos como trabajo, bienes y servicios, además de instalaciones o suministros, para su funcionamiento. Por otro, las universidades producen resultados como formación y proporcionan habilidades y destrezas, generan conocimiento mediante actividades de investigación, innovación y desarrollo y contribuyen a una mayor atracción hacia la ciudad o su entorno (Luque y del Barrio, 2009).

Goldstein, Maier y Luger (1995) identificaron 8 funciones de las universidades modernas:

1. Creación de conocimiento.
2. Creación de capital humano.
3. Transferencia de la existencia de saber-hacer.
4. Innovación tecnológica.
5. Inversión de capital.
6. Liderazgo regional.
7. Producción de infraestructura de conocimiento.
8. Influencia en el medio regional.

La concepción moderna del sistema universitario se debe a Wilhelm von Humboldt (Martí, 2012). De ahí surge el concepto de universidad humboldtiana, apoyada en la dualidad docencia e investigación, al que se le añade actualmente la dimensión cultural, según el concepto expuesto por Ortega y Gasset en su ensayo *Misión de la Universidad*. Por su parte, Smilor, Dietrich y Gibson (1993) desarrollaron el concepto de "Universidad emprendedora" que más adelante relacionaron con la denominada Tercera Misión de la Universidad (referida al compromiso de transformación del conocimiento generado) autores como Clark, en 1998, y Etzkowitz, en 2000¹, para así resaltar las actividades de investigación, transferencia del conocimiento y una orientación favorable al desarrollo económico regional.

Pero además de este concepto, la Estrategia Universidad 2015 propugna una nueva vía para la universidad relacionada con la Responsabilidad Social y el desarrollo sostenible, que permite conocer su papel en aspectos no relacionados con la actividad económica o la empresa, sino en los relativos a la coope-

1 Citados en el documento del Ministerio de Educación 2011: *La Responsabilidad Social de la Universidad y el Desarrollo Sostenible*. Pág. 10.





ración al desarrollo, la sostenibilidad ambiental, la integración y accesibilidad, y otras tal y como se recoge en la exposición de motivos del documento del Ministerio de Educación de 2011, referido anteriormente, y cuyos principales objetivos son los de institucionalizar la responsabilidad social y la sostenibilidad en las universidades para así exponer a la sociedad la *Contribución Socioeconómica de las Universidades en su Entorno Local y Regional*.

Un aspecto interesante, resaltado en el documento mencionado y que además está relacionado con el presente trabajo, es el reconocimiento de que más allá de la contribución a la responsabilidad social de otras entidades, mediante la formación o la investigación, las universidades han de definir su propia responsabilidad social, así como su contribución al desarrollo sostenible, con referencia a las misiones y actividades que le son características, a las partes interesadas (*stakeholders*), y a su relación con los entornos y las personas, que deben plasmarse en memorias bianuales que se presenten a los órganos colegiados del Sistema Universitario Español (en adelante SUE).

Freeman (1984) estableció la idea de que si las empresas operan en ambientes cada vez más complejos han de cubrir objetivos que afecten a más grupos de interés o *stakeholders*, definidos como grupos de individuos que pueden influir o verse influidos por las decisiones y logro de objetivos de una determinada organización. Por su parte, Carroll (1979) diseñó una herramienta para integrar todas las dimensiones que entran dentro del concepto de RSC. Es el modelo denominado *Social Organisational Performance Model*, basado en tres dimensiones para analizar el acercamiento de las empresas a la RSC. Ambos conceptos pueden aplicarse, con las debidas adaptaciones, a la gestión responsable y sostenible de las universidades. Como se explica en Larrán, M. y López, A. (2010), citando a Galán (2006), y refiriéndose a la teoría de los *stakeholders*: "Aunque el ámbito universitario sea un marco diferente al convencional de cualquier otro tipo de organización, este enfoque puede ser de aplicación dado que, de acuerdo con la teoría institucional, las organizaciones son sistemas sociales donde prima la legitimación y la aceptación social".

Lo que se hace en el trabajo referido anteriormente de Larrán y López (2006) es tratar de medir el nivel de atención o inclusión de las expectativas de diferentes *stakeholders* en las estrategias definidas en los planes estratégicos de las universidades públicas andaluzas. Una de las conclusiones más interesantes a las que se llega, que también tiene relación con el objeto de estudio del presente trabajo, es que las líneas de acción de las universidades se plasman fundamentalmente en el compromiso de publicar memorias de sostenibilidad y, en algún caso, en la emisión de informes de seguimiento. Sin embargo, nos dicen, el nivel de transparencia sobre el grado de cumplimiento y seguimiento de dichos planes es bastante bajo en la realidad. Como se verá más adelante,





esta conclusión es similar a la que nosotros llegamos, aunque utilizando otra metodología de análisis.

Es interesante destacar los grupos de interés o *stakeholders* que definen dichos investigadores, a saber, *Personal Docente e Investigador, Personal de Administración y Servicios, Alumnos, Empresas y Sociedad*. Y esto les lleva a precisar los posibles contenidos que deben tener las memorias de responsabilidad social, fijándose hasta 17 líneas de acción diferenciadas. De todos ellos, los principales hallazgos a los que se llega son que, en general, hay un bajo compromiso social, siendo la perspectiva medioambiental la más olvidada en los planes estratégicos de las universidades andaluzas. También se observa una relativa importancia de expectativas no contempladas suficientemente en las universidades y la escasa formalización de los planes estratégicos, en lo que a concreción de responsabilidades se refiere, indicadores para su seguimiento, horizonte temporal de aplicación y asignación de presupuesto.

En un sentido similar se manifiesta la profesora Barañano (2012), en el capítulo referido a los antecedentes y relevancia de la Responsabilidad Social y el Desarrollo Sostenible para las universidades, en donde se reconoce que pese a que los estudios y documentos más recientes ponen de manifiesto la creciente incorporación de dichas cuestiones en estas instituciones, la valoración general parece apuntar a una escasa presencia aún de estas cuestiones en los instrumentos de gestión de nuestras universidades, como demuestra claramente el hecho del reducido número de informes o de memorias específicas de estas materias llevadas a cabo por el mundo universitario, en comparación con otras instituciones del mundo empresarial. Esta conclusión es muy significativa, pues corrobora, en parte, el resultado de nuestro trabajo tras el análisis de las escasas memorias de RSC, bajo los criterios del GRI, que se han publicado durante el periodo de estudio del mismo. Pero también es destacable otra de las conclusiones a las que llega, a saber, que un número importante de universidades considera que sería importante avanzar hacia una definición más precisa de estas cuestiones o conseguir una delimitación más adecuada de sus contenidos.

3. ALCANCE DEL ESTUDIO

Como se dijo en el apartado introductorio, se han utilizado todos los Informes de Responsabilidad Social Corporativa de las Universidades públicas y privadas, publicadas por el *Global Reporting Initiative (GRI)*, desde 2000 a 2011, a nivel internacional, al considerar que se trata de la mayor y más difundida base de datos de memorias de sostenibilidad existente en la actualidad. Por tanto, se accedió a todos los documentos que se habían publicado en aquel



momento, bajo estos criterios, durante dicho periodo de tiempo. Entendimos que, de esta forma, la objetividad estaba garantizada.

Podemos obtener los informes de sostenibilidad archivados e inscritos en la base de datos GRI: <https://www.globalreporting.org>. A partir de esta página web, se seleccionaron los informes correspondientes a las Universidades en la fecha objeto del estudio. En total se han analizado los informes de 15 universidades europeas, 6 de América Latina y 1 de Australia. Y aunque 2001 vio la publicación del informe de una universidad estadounidense, el análisis es sobre todo a partir de 2004, cuando más informes comenzaron a ser publicados, y de 2009 en adelante, cuando el GRI tenía más registros. Los años, el país y el nombre de la universidad de los informes están contenidos en la **Tabla 1**.

Tabla 1

UNIVERSIDAD	PAÍS	AÑO
ETH Zurich	Switzerland	2011
UNED	Spain	2010
Santiago de Compostela	Spain	2004
Santiago de Compostela	Spain	2005
Santiago de Compostela	Spain	2006
Feevale	Brasil	2011
Anhaguera	Brasil	2010
Etsii-upm	Spain	2010
Euezz	Spain	2008
La trobe	Australia	2011
Universidad de Santiago de Chile	Chile	2008
Universidad de Santiago de Chile	Chile	2009
Florida Centro de Formación	Spain	2008
Universidad Tecnológica de Bolivar	Colombia	2009
Universidad Tecnológica de Bolivar	Colombia	2010
Universidad Internacional de Andalucía	Spain	2008
Universidad Internacional de Andalucía	Spain	2009
Universidad de Zaragoza	Spain	2009
Universidad de Cádiz	Spain	2007
Universidad de Cádiz	Spain	2008
Universidad de Cádiz	Spain	2009
Universidad de Cádiz	Spain	2010

Fuente: Global Reporting Initiative y elaboración propia.

4. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

La Coalición Americana para Economías Ambientalmente Responsables (CERES), junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), creó este proyecto GRI, que comenzó en 1997 y publicó la primera guía en 1999. El análisis por GRI tiene tres áreas: **Índice y perfil** de GRI, los **principios** del GRI e **indicadores** GRI. En las dos primeras, Índice y el perfil y los principios del GRI, evalúan la calidad de la información proporcionada en los sistemas de gestión de la RSE en la empresa. En los Indicadores GRI finales, se evalúa la calidad de los contenidos en términos de RSE definidos en los documentos examinados.

Indicadores

- Desempeño económico: los clientes, proveedores, etc.
- Desempeño ambiental: las materias primas, energía, agua, biodiversidad, etc.
- El desempeño social: prácticas laborales.
- Desempeño social: derechos humanos.
- Desempeño social: sociedad.
- Desempeño social: responsabilidad del producto

Principios

- Transparencia
- Inclusión
- Auditabilidad
- Integridad
- Relevancia
- Contexto de sostenibilidad
- Precisión
- Neutralidad
- Comparabilidad
- Calidad
- Periodicidad

GRI reconoce que las organizaciones a veces informan sobre cuestiones generales, pero evitan informar sobre los indicadores más pertinentes específicos de ese tipo de organización. Para superar este problema, el GRI también

desarrolla las directrices para los sectores, y con su “Principio de Materialidad” trata de cubrir el problema de las directrices sectoriales específicas.

Como se menciona en su página web, <https://www.globalreporting.org/reporting/sector-guidance/Pages/default.aspx>:

“La decisión de desarrollar una nueva orientación del sector en forma de Suplementos Sectoriales se basa en tres factores principales:

- *La necesidad de que el contenido sea específico en la presentación de informes.*
- *El potencial de mejorar el rendimiento de la sostenibilidad de las organizaciones en un sector.*
- *El potencial para aumentar el número y la calidad de los informes en un sector.*

Para elaborar orientaciones sector GRI reúne un grupo de trabajo regional diverso de unos 20 expertos del sector. Diferentes grupos de interés están representados, incluyendo empresas, la sociedad civil, laboral y de los inversores. Los miembros del Grupo de Trabajo ofrecen su experiencia y utilizan el enfoque de búsqueda de consenso del GRI.

Por lo general, se tardan dos años para desarrollar los Suplementos sectoriales. Este tiempo incluye dos periodos en los que se invita al público a presentar comentarios y sugerencias sobre los borradores de los documentos”.

Y continúan: “Los expertos de la red global de GRI han colaborado para producir guías específicas de sector, beneficiando a las organizaciones informantes a través de diversas industrias. Las versiones finales de los Suplementos Sectoriales del GRI están disponibles para los operadores de los aeropuertos, la construcción y los bienes raíces, empresas de electricidad, organización de eventos, servicios financieros, industria de alimentos, la minería y los metales, las ONG, los sectores de petróleo y gas y los medios de comunicación”.

Sin embargo, esta adaptación específica para las universidades aún no ha sido elaborada por parte del GRI. Quizás sería un buen momento para proponer la formación de un grupo específico del GRI que las elaborase.

Lo que hemos hecho es, esencialmente, comprobar si los informes publicados cumplen una serie de principios de coherencia a través de la aplicación de un cuestionario que en su día fue elaborado por la NEF, que consideramos de interés para este análisis. Las respuestas se obtienen con base en la solidez de la información proporcionada y las pruebas encontradas en los documentos publicados. Es decir, no se realizan auditorías de los informes, sino que se analiza exclusivamente la información que se publica y que está accesible a todos los ciudadanos. La metodología NEF destaca por su fácil capacidad de admi-

nistración y la posibilidad de comparación de los resultados, independientemente del sector, tamaño y otras características de las empresas analizadas, pues, además de proporcionar una calificación numérica, esta metodología facilita la comparabilidad temporal de la estrategia de gestión de la RSE.

La encuesta se estructura en torno a los siguientes **ocho principios de coherencia**:

- **Completo** (inclusión imparcial en el sistema de gestión de la RSE en todas las áreas de actividad).
- **Comparable** (con periodos anteriores y externamente con otras organizaciones y normas).
- **Incluyente** (diálogo incluyente con las partes interesadas).
- **Evolutivo** (conducta sistemática, de desarrollo y regulares).
- **Integrado y transversal** (en los procesos de contabilidad, consultoría y auditoría).
- **Abierto** (a las partes interesadas acerca de los procesos de medición y verificación y los resultados obtenidos de las actividades de auditoría interna y externa).
- **Verificable** (análisis de una auditoría externa de los estados, en cuanto a si los informes y los datos son válidos, completa, pertinente, coherente y apropiada).
- **Mejora continua.**

5. RESULTADOS

Con los resultados obtenidos, se han hecho comparaciones entre las diferentes universidades, con el fin de demostrar si los principios anteriores se llevan a cabo de la misma manera por todas las universidades, si notamos alguna mejora en la gestión con el tiempo y si hay ciertos patrones de comportamiento en función de la zona geográfica donde se ubican estas universidades. Las puntuaciones en cada una de las secciones del cuestionario NEC se incluyen en la **Tabla 2**.

Tabla 2

UNIVERSIDADES	Año	Completo	Comparable	Inclusivo	Regular y evolutivo	Integrada y transversal	Abierta	Verificable	Desarrollo continuo
ETH Zurich, 2011	2011	10	6	7	11	8	7	1	10
Uned, 2010	2010	11	10	9	13	14	13	6	9
Santiago De Compostela, 2004	2004	10	4	5	5	8	9	0	4
Santiago De Compostela, 2005	2005	16	5	7	14	11	10	0	10
Santiago De Compostela, 2006	2006	17	7	7	14	13	13	0	10
Feevale, 2011	2011	14	10	1	14	13	9	9	11
Anhaguera, 2010	2010	14	9	1	13	9	6	1	6
Etsii-upm, 2010	2010	15	12	9	13	9	6	1	6
Euezz, 2008	2008	9	5	7	1	9	6	0	1
La trobe, 2011	2011	8	5	5	7	12	8	3	12
Universidad de Santiago de Chile, 2008	2008	18	6	15	9	14	6	0	9
Universidad de Santiago de Chile, 2009	2009	19	13	18	20	19	14	0	15
Florida Centro de Formación, 2008	2008	20	4	6	6	11	10	0	9
Universidad Tecnológica de Bolívar, 2009	2009	10	6	12	9	13	12	0	6
Universidad Tecnológica de Bolívar, 2010	2010	10	8	1	11	12	12	0	8
Universidad Internacional de Andalucía, 2008	2008	19	3	11	8	21	9	9	12
Universidad Internacional de Andalucía, 2009	2009	19	6	14	18	22	13	9	14
Universidad de Zaragoza, 2009	2009	19	8	3	5	14	7	0	3
Universidad de Cádiz, 2007	2007	13	6	8	10	16	13	0	13
Universidad de Cádiz, 2008	2008	13	6	8	10	16	13	0	13
Universidad de Cádiz, 2009	2009	13	11	11	18	19	15	16	16
Universidad de Cádiz, 2010	2010	13	11	11	18	19	15	16	16
Maximun value per dimenssion:		24	20	20	23	22	21	21	19

Fuente: Global Reporting Initiative y elaboración propia.

Un análisis descriptivo de los datos anteriores muestra que hay una mejora en aquellas universidades que producen regularmente un informe de sostenibilidad. Los indicadores de puntuación más alta son los de **"Inclusivo"**, **"Regular y Evolutivo"** y **"Mejora Continua"**, que son los que reflejan el diálogo con

las partes interesadas, la conducta sistemática y el deseo de superación, que muestran perfectamente la visión y misión de la Universidades. El indicador con la peor puntuación es “**verificable**”, lo que indica que todavía no proporcionan toda la información que las partes interesadas requieren. El único indicador que ha alcanzado la máxima puntuación es “**integral y transversal**”, lo que refleja que los procesos de rendición de cuentas se han integrado en la contabilidad, consultoría y auditoría, lo cual demuestra que están en el camino correcto.

No se detecta ningún comportamiento extraordinario de ninguna universidad al hacer las comparaciones de memorias por años de la elaboración o nacionalidad. Sin embargo, la puntuación es más alta para la Universidad de Santiago de Chile y de Santiago de Compostela. Las peores puntuaciones son de las de la Escuela de Estudios Empresariales de Zaragoza.

Después de un análisis preliminar de las similitudes entre las universidades, se realizó un análisis de conglomerados jerárquico. Los resultados están contenidos en la **Tabla 3**.

Tabla 3

stage	combined conglomerate		Coeficients	stage in which the conglomerate is introduced		next stage
	Conglomerate 1	Conglomerate 2		Conglomerate 1	Conglomerate 2	
1	21	22	,000	0	0	19
2	19	20	,000	0	0	9
3	4	5	9,000	0	0	9
4	3	9	29,500	0	0	18
5	1	10	54,500	0	0	15
6	7	15	90,000	0	0	10
7	13	18	130,500	0	0	14
8	2	14	175,000	0	0	12
9	4	19	231,500	3	2	12
10	7	8	297,333	6	0	13
11	16	17	366,833	0	0	16
12	2	4	443,333	8	9	17
13	6	7	525,250	0	10	15
14	11	13	620,083	0	7	18
15	1	6	715,333	5	13	17
16	12	16	883,167	0	11	19
17	1	2	1060,833	15	12	20
18	3	11	1241,400	4	14	20
19	12	21	1463,267	16	1	21
20	1	3	1752,612	17	18	21
21	1	12	2905,818	20	19	0

Fuente. Global Reporting Initiative y elaboración propia.

El resumen de los resultados de los análisis de agrupamiento se puede encontrar en la **Tabla 4**.

Tabla 4

Numbers	University	Level	Matches
21 y 22	Universidad de Cadiz 08 y 09	First	Full
16 y 17	Universidad de Andalucía 08-09	First	Full and Verifiable
16, 17 y 12	Santiago de Chile 09	First	Full
3 y 14	Uned y la Universidad Tecnológica de Bolívar 09	First	Continuous improvement
2 y 19	Uned 10 y la Universidad de Cádiz 07	First	Open
19 y 20	Universidad de Cádiz 07 con la Universidad de Cádiz 08	First	All
19 y 4	Universidad de Cádiz 07 con la Universidad de Santiago de Compostela 05	First	Verifiable
4 y 5	Santiago de Compostela 05 y 06	First	Inclusive, Continuous improvement, Verifiable, and Regular and Evolutionary
7 y 15	Anhuera 10 y la Universidad Tecnológica de Bolívar 10	First	Inclusive
7 y 6	Anhuera y Feevale	First	Full and Verifiable
1 y 8	Zurich y Etsii-upm 2010	First	Verifiable
3 y 8	Santiago de Compostela 04, muestra una unión con la universidad Euezz 08	First	Verifiable
13 y 18	Universidad de Florida de 2008 con la Universidad de Zaragoza 09	First	Full and Verifiable
18 y 11	Universidad de Zaragoza coincide con la es la Universidad de Santiago de Chile 08	First	Continua y verificable
18, 11 y 13	Universidad de Zaragoza coincide con la es la Universidad de Santiago de Chile 08, Florida	First	Verificable
3, 9 13 y 11	Santiago de Compostela 04, Euezz, Santiago de Chile 08 y Florida 08	Second	verificable
2, 19, 1 y 8	Uned, Zurich, Cádiz 07 y Etsii-upm	Second	incluyente, regular y evolutivo
12, 16, 21	Santiago de Chile 09, Unia 08, Universidad de Cádiz 09	Second	integrado y transversal

Numbers	University	Level	Matches
19, 11, 3	Florida, Santiago de Chile 08 y Santiago de Compostela 04	Second	verificable
2, 19, 1, 8, 3, 13, y 11	Uned, Cádiz 07, Zurich, Etsii-upm, Santiago de Compostela 04, Santiago de Chile 08 Florida 08	Second	
1, 2, 3, 8, 11, 12, 13, 15, 19, 21.	Zurich 11, Uned, 10, Santiago de Compostela 03, Etsii-upm 10, Santiago de Chile 08, y 09, la Tecnológica de Bolívar 10, Universidad de Cádiz 07 y 09	Third	

Fuente. Global Reporting Initiative y elaboración propia.

A partir de estos resultados podemos ver las **similitudes entre las diferentes universidades**. Lo más resaltable es lo siguiente:

- La Universidad de Cádiz obtuvo una puntuación similar al evaluar el efecto de “**completo**”, pues su memoria es completa en todos los años.
- Lo mismo sucede con las universidades de Santiago de Chile e Internacional de Andalucía, esta última incluyendo el elemento de “**verificable**”.
- Uno de los elementos más consistentes en todas las universidades es “**verificable**”, que, como se dijo anteriormente, es el de peor puntuación. En otras palabras, la transparencia es uno de los déficits más grandes de estas universidades, a pesar de que han decidido participar en las memorias de sostenibilidad.

Abundando en lo anterior, hemos accedido a los datos del GRI a partir de 2011 (en <http://database.globalreporting.org>). En la sección “Informes de Sector” se indica que el 14% de los informes GRI son del sector de servicios financieros, con un aumento notable en los informes de sustancias químicas (32 %) y Bienes Raíces (16%). Sin embargo, el sector de las universidades sigue ocupando la última posición en la lista. En particular, su participación en las memorias publicadas en la base de datos del GRI es muy baja. Solo hay 22 informes, que incluyeron únicamente 14 universidades de todo el mundo.

La razón de esta baja participación ha sido estudiada en algunos de los trabajos que se han analizado anteriormente. Pero no hay resultados concluyentes al respecto. El único aspecto destacable es lo que se decía en el documento del Ministerio de Educación publicado en 2011, respecto a la necesidad de ins-

titucionalizar la responsabilidad social y la sostenibilidad en las universidades. Sin embargo, no tenemos constancia de que esta política esté teniendo continuidad con el gobierno actual. Quizás este sería un buen tema para abordar futuros estudios de investigación.

6. CONCLUSIONES

La Responsabilidad Social implica tener en cuenta las demandas de la sociedad en general: local, nacional, universal y futura. Pero todavía hay diferencias en los enfoques. Algunos piensan que la empresa solo es responsable ante el público con los que tienen contacto, por lo tanto, prefieren la responsabilidad pública.

Las partes interesadas de la empresa son los grupos e individuos que afectan o son afectados por ella, es decir, los intereses demandas y expectativas que están en juego en cada caso, y el poder real que cada uno tiene en esta red de relaciones. Los líderes empresariales son los que supervisan y evalúan las condiciones ambientales y se centran en las demandas de los diversos actores que se definen como aquellos agentes que tienen que ver y relacionarse con la empresa.

Esto también puede aplicarse a las universidades, ya que, de acuerdo con Carroll (1979), la responsabilidad social de las empresas tiene cuatro caras. La empresa debe ser **rentable** (para cumplir con sus obligaciones financieras). Debe **obedecer la ley** (para cumplir las obligaciones legales), mantener una **conducta ética** (cumplimiento de las obligaciones éticas) y **devolver a la sociedad** parte de lo que se ha dado a través de la filantropía o la acción social.

A pesar de la crisis económica y de que algunas personas consideren a la RSC como una moda pasajera, lo que parece evidente en los estudios disponibles es que las empresas que utilizan criterios de RSC en su gestión son más rentables, disfrutan de un estatus social más alto, sus empleados se sienten más integrados en proyectos y los interesados están satisfechos con su participación en la gestión.

Del análisis descriptivo realizado con las puntuaciones, después de la aplicación de la encuesta NEF a los informes de sostenibilidad de las universidades publicados en 2011 en las bases de datos del GRI, corroboradas por la clasificación de grupo, se puede concluir lo siguiente:

1. No hay diferencias entre las universidades a causa de su pertenencia a una zona geográfica determinada.
2. En todas las universidades estudiadas se resalta el espíritu de la excelencia y la mejora continua, fiel a los principios y las misiones de las universidades, así como un proceso permanente de diálogo con las partes interesadas.

3. De la misma manera, se encontró que los criterios de gestión responsable se han integrado en sus procesos de contabilidad y auditoría.
4. Sin embargo, el **mayor déficit** observado en todas las universidades analizadas es la **transparencia informativa**.

La educación superior es fundamental para contribuir al desarrollo sostenible del planeta. La Responsabilidad social de las empresas también se erige como una de las alternativas que la ONU incluye a contribuir a ese objetivo. Que las universidades integren la responsabilidad social y la sostenibilidad en su forma de proceder es esencial para que puedan tener un impacto fundamental positivo en la sociedad.

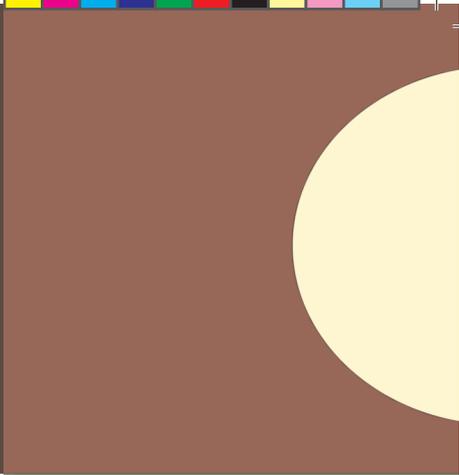
Pero, debido a las peculiaridades acerca de cómo medir el beneficio social generado por sus acciones, tal vez sería aconsejable que se elaboraran orientaciones específicas para este importante sector de la sociedad; esta es nuestra propuesta de investigación futura.

7. REFERENCIAS

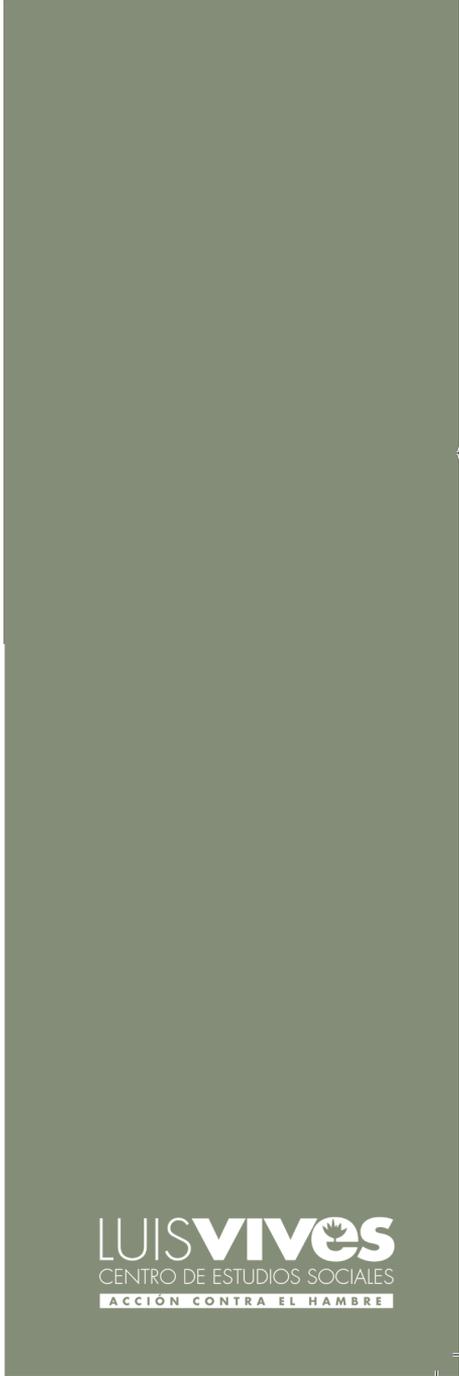
- BARAÑANO, M. (direc.) (2012): La Responsabilidad Social como misión en las Universidades españolas y su contribución al desarrollo sostenible. Diagnóstico y buenas prácticas. Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- BROWN, T. J. and DACIN P. A. (1997): The company and the product: corporate associations and consumer product responses, *Journal of Marketing* 61, pp. 68-84.
- CARROLL, A. B. (1979): A three Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance, *Academy of Management Review*, 4 (4), pp. 497-505.
- DELACUESTA, M. (2009): "La Responsabilidad Social corporativa o Responsabilidad Social de la Empresa". Experto de RSC, curso 2009-2010, UNED.
- FREEMAN, E. (1984): Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Printman Press.
- FRIEDMAN, M. (1970): The social responsibility of business is to increase its profits, *New York Times Magazine*, (13 September), pp. 32-33, 122, 126. <http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html>.
- GALÁN, J. I. (2006): Diseño Organizativo. Madrid: Thomson.
- GOLDSTEIN, H.; MAIER, G. Y LUGER, M. I. (1995): The university as and instrument for economic and business development: U.S. and European comparisons. *In Emerging patterns of social demand and university reform: Through a glass*

- darkly* edited by D. D. Dill and B. Sporn, pp.105–33. Elmsford, NY: Pergamon.
- GRIFFIN, J. and MAHON, J. (1997): The corporate social performance and corporate financial performance debate, *Business & Society*, 36 (1), pp. 5-27. <http://bas.sagepub.com/content/36/1/5.full.pdf+html>.
- LARRAN, M. y LÓPEZ, A. (2010): El GAP entre expectativas de stakeholders y estrategias: el caso de las universidades públicas españolas. Parte del proyecto "Memoria de Responsabilidad Social de las Universidades Públicas Andaluzas. Presentado en el XVIII Congreso de EBEN España "Teoría Superior de Stakeholder". Bilbao, 23-25 de junio de 2010.
- LUQUE, T. y del BARRIO, S. (2009): Estudio del impacto económico de la Universidad de Granada en su entorno. Universidad de Granada. Consejo Social.
- MARTÍ, M. R. (2012): Wilhelm von Humboldt y la creación del sistema universitario moderno. Editorial Verbum (accesible a través de books.google.es).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011): La Responsabilidad Social de la Universidad y el Desarrollo Sostenible.
- MULLEN, J. (1997): Performance-Based Corporate Philantropy: How giving smart can further corporate goals, *Public relaltions quarterly*, pp. 42-48.
- SIMPSON, W. G.; KOHERS, T. (2002): The Link Between Corporate Social and Financial Performance: Evidence from the Banking Industry, *Journal of Business Ethics*, January, 35, pp. 97-109. <http://www.springerlink.com/content/j20k8q84l9714091/>.
- SMILOR, R.; DIETRICH, G. y GIBSON, D. (1993): The entrepreneurial university: The role of higher education in the US in technology commercialization and economic development. *International Social Science Journal*, Vol. 45, No. 1, pp. 1-11.





R reseñas



LUISVIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE







CAPITAL AND THE DEBT TRAP. LEARNING FROM COOPERATIVES IN THE GLOBAL CRISIS

Claudia Sánchez Bajo y Bruno Roelants
Roelants Palgrave Macmillan Nueva York, 2013

El contenido de este libro se divide en dos partes. Se puede decir que la primera (tres primeros capítulos y, en gran medida, el noveno) se ocupa, de manera rigurosa y apoyándose en una gran variedad de datos, de la explicación que los autores dan al título *El capital y la trampa del endeudamiento*. El término “trampa” se emplea para significar que estamos en presencia de una crisis más profunda que la manifestada por lo que se denominaba “crisis de deuda”. Explicadas las causas y consecuencias de la crisis, se desarrolla la segunda parte de la obra que da respuesta a su subtítulo: *Learning from Cooperatives in the Global Crisis*. Así, una vez contextualizada la crisis, se analiza el comportamiento de las cooperativas, resaltando el papel, en cierta medida relevante, que pueden jugar en la economía internacional de nuestros días.

Los tres primeros capítulos del libro se ocupan del análisis de la crisis y de sus explicaciones teóricas. Se comienza con la identificación de las causas y consecuencias de la crisis, explicitada en 2007, pero indicando las señales adelantadas de 2006, como preámbulo de la crisis. Así, se hace referencia al descenso de los precios de los inmuebles en 2006, especialmente en EE.UU. y España, a la importante acumulación de reservas en los países menos desarrollados, integración internacional de bolsas de valores y globalización de los mercados financieros y descenso de las expectativas de beneficios a corto plazo en los países avanzados. Como resultado, se evidenciaba un elevado nivel de endeudamiento, canalizado por una industria financiera interconectada internacionalmente y opaca, que ha contribuido al desencadenamiento de un desempleo creciente y a una pérdida considerable de riqueza. Nos encontramos ante un nuevo *desorden* internacional que demanda más transparencia y una regulación eficaz. A continuación, se consideran diversas hipótesis sobre la explicación de las causas de la crisis: comportamiento de los individuos en general y dentro de las organizaciones, la hipótesis monetarista y la relativa a los modelos de negocio (incentivos, información, control; contabilidad, auditoría, malas





prácticas). A nuestro entender, se resalta, con acierto, el papel, en una economía con una gran acentuación financiera, de los inversores “absentistas” que ejercen un control a distancia de la economía real, en cierta medida a través de las cadenas verticales de valor a nivel internacional.

El foco de análisis se sitúa en tres “trampas” creadas por la economía globalizada: a) de consumo (sobreconsumo, elevado endeudamiento de individuos y familias y sus consecuencias; en cierta medida, los consumidores se han convertido en usuarios, así como los trabajadores en vendedores de servicios en condiciones de trabajo más desfavorables), b) de liquidez (muy bajos tipos de interés, burbujas en precio de activos, circulación monetaria y crediticia); y c) de endeudamiento (endógeno al sistema: recurso sistémico al crédito y a la deuda en general para financiar la producción, el consumo, las adquisiciones de empresas; nuevos inversores activos: fondos de pensiones, fondos de inversión, fondos soberanos). La deuda interconecta, de una manera significativa, a la economía real y a la economía financiera (predominante en esta fase de capitalismo) que ha puesto en peligro al capital y a la generación de riqueza a través de la recesión y contracción de la economía. Se ha evidenciado falta de supervisión y control institucional del funcionamiento de la economía financiera. La autonomía y volumen de la economía financiera ha conducido a una gran concentración de riqueza (incremento de las desigualdades), en un contexto de maximización de beneficios a corto plazo acompañado de un descenso de intervenciones y poder de los gobiernos.

El desarrollo de la economía financiera en los últimos 25 años y la crisis global a la que nos ha conducido ha evidenciado que los elementos cruciales del sistema son conjuntamente el capital y la deuda y no solamente el capital. La deuda disciplina a los directivos, reduce la carga impositiva, ha dinamizado las adquisiciones de empresas, ha acelerado el desarrollo de cadenas de valor globalizadas, ha solucionado problemas de financiación de instituciones (gobiernos, fondos de pensiones...), ha facilitado el desplazamiento en la propiedad y el control en la economía real y financiera: ha acentuado la desconexión entre propiedad de los activos y el control de la economía y de sus organizaciones. Y, en definitiva, ha representado una fuerza que ha coadyuvado a reforzar la demanda de resultados a corto plazo; perdiendo la perspectiva de un horizonte de largo plazo, característico de las inversiones y de una senda de crecimiento.

En este contexto, se muestra la mayor resistencia relativa a la crisis manifestada por las cooperativas. Para llegar a esta conclusión, en el capítulo cuarto se establece la importancia económica y social de las cooperativas en el mundo. De las cifras esgrimidas tomamos el peso relativo de estas empresas en el producto interno bruto de algunas economías: Francia (7,7%), Italia (7,4%), Alemania (7,3 %), España (6,2 %), EE.UU. (4,7%) y Reino Unido (2,1%). En esta parte





general sobre las cooperativas se subrayan su esencia, características singulares y las condiciones de resistencia frente a la crisis, fundamentado, en cierta medida, en tipos específicos de control. Mención especial merecen las características observadas en las cooperativas, cuya relación entendemos podría ser la siguiente: enfoque *stakeholders* (de grupos de interés); control democrático (con educación gerencial para los trabajadores), prácticas específicas —incluyendo la dotación sistemática de reservas financieras, que permiten la acumulación de capital productivo—; perspectiva empresarial a largo plazo; interés en el crecimiento económico y en la generación de riqueza; empleo sostenible; transparencia (proporcionando legitimidad a las decisiones y su implementación), principio de confianza y solidaridad. En conjunto, han mostrado una cierta resistencia a situaciones de crisis.

Los cuatro siguientes capítulos se dedican al estudio de casos, en los que se combinan diferencias en los sectores de actividad, en el tamaño, en su historia y en su ámbito geográfico. Se evidencian la combinación de consideraciones medioambientales a largo plazo con el interés económico y social, la transparencia y circulación de la información, la solidaridad y cooperación entre cooperativas, combinada con una gestión rigurosa (el caso de Mondragón). Se analiza una cooperativa mexicana de pesca, una cooperativa francesa de cerámica, una cooperativa financiera de Canadá y, por último, un grupo diversificado industrial y geográficamente (Mondragón). De estos casos, también se desprende la especial relevancia que tiene la arquitectura de la gobernanza de las cooperativas.

El estudio en profundidad realizado sobre las estrategias de estas cooperativas, proporciona elementos de interés para esgrimir en el debate sobre la generación de riqueza en un futuro sostenible.

En suma, el libro presentado manifiesta rigor y profundidad en el análisis de la crisis actual, extendiendo su análisis a las cooperativas y su desempeño en la crisis. Este último extremo se ve enriquecido por la experiencia acumulada de los autores en el estudio de esta clase de empresas.

Juan José Durán Herrera
Universidad Autónoma de Madrid







MANUAL PRÁCTICO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA. GESTIÓN, DIAGNÓSTICO E IMPACTO DE LA EMPRESA

García Del Junco, J., Palacios Florencio, B. y Espasandín Bustelo, F. (2014)
Ediciones Pirámide. ISBN: 978-84-368-3093-4

Los autores de esta obra son profesores de las áreas de conocimiento “Organización de Empresas” y “Comercialización e Investigación de Mercados”, que ejercen, desde hace años, funciones docentes e investigadoras sobre “Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y *Business Ethics* en la Universidad de Sevilla y en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Esta obra subsana una de las debilidades observadas históricamente en la literatura sobre Responsabilidad Social Corporativa y Ética en los Negocios: son escasos los libros, en lengua española, que ofrezcan conocimiento teórico y práctico sobre ambas temáticas. La realidad empresarial, los medios de comunicación y los estudios relacionados con el ámbito de la gestión ponen de manifiesto la necesidad y urgencia de este conocimiento.

Aunque el destinatario de este libro es el estudiante que curse los grados de Economía, Administración de Empresas o similares (Turismo, Finanzas y Contabilidad...), su orientación práctica posiblemente sea muy valorada por el directivo sensible al carácter estratégico de la Ética Empresarial y la Responsabilidad Social Corporativa como coadyuvante del éxito empresarial.

La obra está estructurada en torno a cinco pilares o partes: nociones generales sobre Responsabilidad Social Corporativa, Ética en los Negocios, Medio ambiente, Modelo de diagnóstico de la Responsabilidad Social Corporativa y Comunicación de las acciones de responsabilidad social corporativa de la organización al entorno. En la primera parte, se ofrece conocimiento genérico sobre la RSC entre el que destacamos: la importancia, sus actores y dimensiones, los modelos de diagnóstico, las herramientas y el mapa de teoría de la RSC.





El segundo pilar trata sobre cuestiones generales de la ética en los negocios y, en particular, se centra en: la naturaleza y el objeto de la ética, los códigos éticos de las empresas, los valores personales del directivo y/o líder, el comportamiento ético de los equipos y un modelo para la formación ética de los negocios (la administración basada en la evidencia) ideado por el primer autor de la obra (Julio García del Junco) y del que se han hecho eco gurús internacionales relacionados con el ámbito de la gestión. La tercera parte se orienta a la dimensión medioambiental de la RSC y ofrece conocimiento sobre cómo gestionar y auditar el medio ambiente. El cuarto pilar incluye conocimiento sobre el modelo de diagnóstico de la RSC propuesto por Fundesa y la Obra Social de la Caixa, que se apoya en la guía de la Cámara de Madrid que se complementa con su aplicación a una situación empresarial real. Y, finalmente, el quinto pilar de la obra se refiere a cómo comunicar las acciones de responsabilidad social corporativa al entorno de la organización y se concreta en la gestión de la imagen y la identidad corporativa y la personalidad de las organizaciones.

El libro está redactado con un estilo dinámico en el que se combinan nociones teóricas con ejemplos extraídos de la realidad empresarial y un lenguaje claro y sintético.

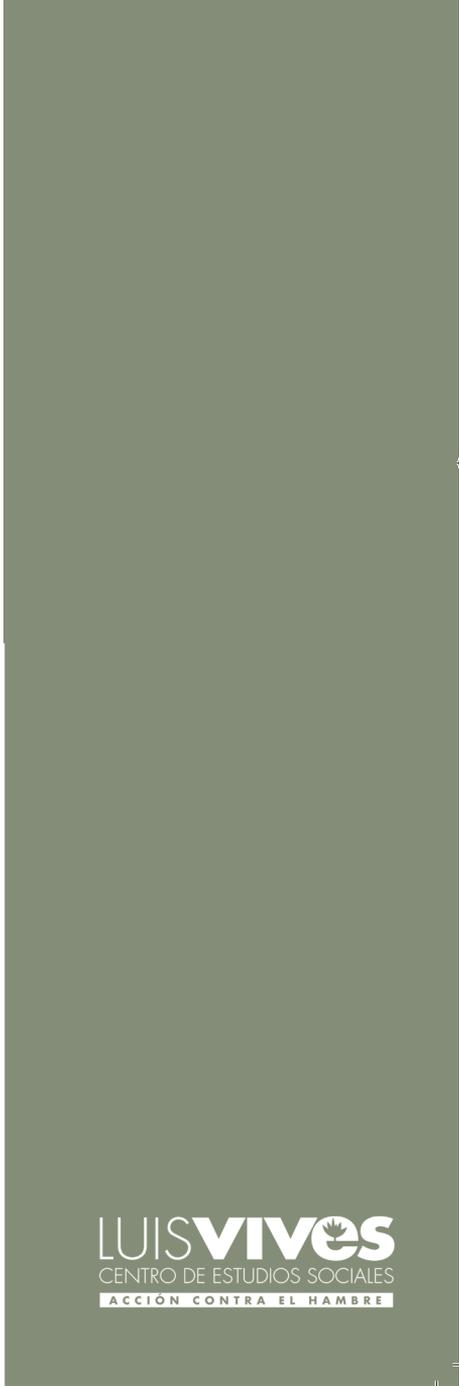
Finalmente, aunque la relación de los autores con la realidad empresarial está presente en toda la obra, es posible observar la solidez científica de su conocimiento, que se puede percibir en una bibliografía con, aproximadamente, 240 referencias que proceden, en buena medida, de las principales revistas científicas internacionales especializadas en las materias objeto de estudio.

Francisco Espasandín Bustelo
Profesor titular. Universidad de Sevilla





Evaluadores



LUISVIVES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE







La Revista de *Responsabilidad Social de la Empresa* agradece la inestimable colaboración por la evaluación anónima realizada a los trabajos recibidos para esta revista en el período 2011, 2012 y 2013 a:

Alfranca	Óscar	Universidad Politécnica de Cataluña
Alzaga	Iciar	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Amengual	Arnau	Universidad de las Islas Baleares
Amores Salvadó	Javier	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Aragón Correa	Alberto	Universidad de Granada
Avilés	Carmen	Universidad Politécnica de Madrid
Ayuso	Silvia	Escola Superior de Comerç Internacional (ESCI)
Ballesteros	Carlos	Universidad Pontificia de Comillas
Bañegil	Tomás	Universidad de Extremadura
Barañano	Margarita	Universidad Complutense de Madrid
Benavides	Juan	Universidad Complutense de Madrid
Bigné	Enrique	Universidad de Valencia
Cabello	Carmen	Universidad Pablo de Olavide
Cabrera Suárez	Katiuska	Universidad de las Palmas de Gran Canaria
Calveras	Aleix	Universidad de las Islas Baleares
Camino	David	Universidad Carlos III de Madrid
Cardone	Clara	Universidad Carlos III de Madrid
Casani	Fernando	Universidad Autónoma de Madrid
Cea	José Luis	Universidad Autónoma de Madrid
Cea Moure	Ramiro	Universidad Autónoma de Madrid
Claver	Enrique	Universidad de Alicante
Corado Simões	Victor	Universidad Técnica de Lisboa
Cuenca García	Eduardo	Universidad de Granada
De Andrés	Pablo	Universidad Autónoma de Madrid
De la Cruz Déniz	María	Universidad de las Palmas de Gran Canaria
De la Cuesta	Marta	Universidad Nacional de Educación a Distancia
De la Fuente Sabaté	Juan Manuel	Universidad de Burgos
De Godos	José Luis	Universidad de León
De la Torre	Isabel	Universidad Autónoma de Madrid
Delgado	Javier	Universidad de Granada
Díaz	Ana	Universidad Autónoma de Madrid



Fernández Gago	Roberto	Universidad de León
Fernández Álvarez	Ana Isabel	Universidad de Oviedo
Ferruz Agudo	Luis	Universidad de Zaragoza
Galindo	Miguel Ángel	Universidad Politécnica de Valencia
Gálve	Carmen	Universidad de Zaragoza
Gallardo Vázquez	Dolores	Universidad de Badajoz
García	Isabel	Universidad de Salamanca
García	María del Mar	Universidad de Cantabria
García-Lillo	Francisco	Universidad de Alicante
García López	M ^a José	Universidad Rey Juan Carlos
García Olalla	Myriam	Universidad de Cantabria
García Uceda	Esperanza	Universidad de Zaragoza
Garralda	Joaquín	IE Business School/ Red Española del Pacto Mundial
Gómez-Bezares Pascual	Fernando	Universidad La Comercial De Deusto
Guerras-Martín	Luis Ángel	Universidad Rey Juan Carlos
Huerta	Emilio	Universidad Pública de Navarra
Hurtado	Nuria	Universidad de Granada
Quevedo	Esther	Universidad de Burgos
Lamothe Fernández	Prosper	Universidad Autónoma de Madrid
Larrán	Manuel	Universidad de Cantabria
Larrinaga	Carlos	Universidad de Burgos
Lizcano Álvarez	José Luis	Director Gerente y Coordinador de la Comisión de RSC de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).
Lozano	Josep María	ESADE
Luque	María Ángeles	Universidad Autónoma de Madrid
Marcuello	Chaime	Universidad de Zaragoza
Martin	Longinos	Universidad de Murcia
Martín Castilla	Juan Ignacio	Universidad Autónoma de Madrid
Martínez Merino	José Luis	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Mascareñas	Juan	Universidad Complutense de Madrid



Mendoza	Carmen	Universidad Autónoma de Madrid
Menguzzato	Martina	Universidad de Valencia
Molina	José Francisco	Universidad de Alicante
Moneva Abadía	José M.	Universidad de Zaragoza
Monjas Barroso	Manuel	Universidad Autónoma de Madrid
Monzón	José Luis	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
Murillo-Luna	Josefina	Universidad de Zaragoza
Navallas	Begoña	Universidad Autónoma de Madrid
Nieto	María Jesús	Universidad Carlos III
Nieto	Mariano	Universidad de León
Ortiz	Natalia	Universidad de Granada
Partal Ureña	Antonio	Universidad de Jaén
Pedraja	Marta	Universidad de Zaragoza
Pérez Ruiz	Andrea	Universidad de Cantabria
Pisón Fernández	Irene Clara	Universidad de Vigo
Prieto Moreno	Begoña	Universidad de Burgos
Pulido Fernández	Juan Ignacio	Universidad de Jaén
Quevedo	Esther	Universidad de Burgos
Quintana García	Cristina	Universidad de Málaga
Real	Alicia	Universidad Complutense de Madrid
Rey García	Marta	Universidad de A Coruña
Rialp	Josep	Universidad Autónoma de Barcelona
Rico García	Guadalupe	Universidad Rey Juan Carlos
Ripoll	Vicente	Universidad de Valencia
Rodríguez Antón	José Miguel	Universidad Autónoma de Madrid
Rodríguez Carrasco	José Manuel	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Rodríguez Domínguez	Luis	Universidad de Salamanca
Rodríguez Fernández	José Miguel	Universidad de Valladolid
Ruiz Jiménez	Antonio	Universidad de Sevilla
Saavedra	Irene	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Sacristán Navarro	María	Universidad Rey Juan Carlos
Salas Fumás	Vicente	Universidad de Zaragoza





Sanna-Randaccio	Francesca	Universidad de La Sapienza
Santamaría Mariscal	Marcos	Universidad de Burgos
Sardinha	Idalina	Universidad de Madeira
Valle Cabrera	Ramón	Universidad Pablo de Olavide
Valor Martínez	Carmen	Universidad Pontificia de Comillas
Vidal	Isabel	Universidad de Barcelona
Vidal	Marta	Universidad de Oviedo
Villafañe	Justo	Universidad Complutense de Madrid



Normas de publicación



Se invita a investigadores y expertos que deseen presentar artículos académicos o realizar otras aportaciones en las distintas secciones de la revista, **para un futuro monográfico sobre «RSE, Actividad Empresarial y Derechos Humanos»** a que lo hagan a la secretaría de la revista a través del correo electrónico: ***secretaria.rse@luisvives-ces.org, antes del 30 de junio de 2014.***

Los artículos que se presenten deberán **seguir las normas de publicación.**



Normas de publicación

PROCEDIMIENTO DE PUBLICACIÓN DE TRABAJOS

El Consejo Científico decide la admisión de los originales recibidos por la Revista, en cuyo caso estos serán enviados a dos evaluadores anónimos, externos a la entidad editora, de reconocida solvencia científica en el campo de estudio sobre el que versen los originales. Con los informes de los evaluadores, el Consejo Científico decide finalmente aceptar o no el trabajo para su publicación en la **Revista de Responsabilidad Social de la Empresa**. Únicamente se someterán a evaluación externa los artículos. El material para el resto de secciones será evaluado por la dirección de la revista.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

1. Los trabajos para su publicación deben enviarse electrónicamente en formato Microsoft Word a la siguiente dirección de correo electrónico: secretaria.rse@luisvives-ces.org.
2. Dado que el proceso de evaluación es ciego, los autores deberán enviar **dos versiones**. Una de ellas incluyendo el nombre, afiliación, dirección postal, teléfono, número de fax e e-mail y un breve curriculum vitae, y otra sin datos identificativos. Asimismo, se aportará un resumen, en español e inglés, de 150 palabras aproximadamente, así como al menos un código JEL y un máximo de cinco palabras clave.
3. La Revista acusará recibo de los originales y el Consejo Editorial resolverá a la vista de los informes de los evaluadores. Las pruebas serán remitidas a los autores antes de su publicación.
4. Los artículos enviados a la Revista deberán ser inéditos y no estar sometidos a procesos de aceptación o publicación en otro medio.
5. La **extensión del texto** no deberá superar los 570.000 caracteres (contando espacios), lo que aproximadamente son 30 páginas tamaño DIN A 4 a doble





espacio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía. Es importante no hacer doble «intro» después de cada punto y aparte.

6. Las **distintas secciones** han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2.,...) y tipo negrita sin mayúsculas, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2.,...) y tipo subrayado sin mayúsculas.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente.

7. **Las notas** se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si éstos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.
8. Todas las **tablas, cuadros, diagramas, gráficos y otras ilustraciones** irán mnumeradas correlativamente y situados en el lugar que les corresponde dentro del texto. Además en los casos de gráficos, diagramas e ilustraciones deberán incluirse los archivos jpg a 300 ppp de resolución como documento aparte.
9. En caso de entregar un texto destinado a las secciones de «Notas y Colaboraciones», «Herramientas», «Recesiones», «Experiencias» y/o «Documentos», éste deberá tener entre tres y diez páginas. En la sección de **documentos de interés** se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del documento. En el caso de las **recensiones de artículos**, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto. En **notas y colaboraciones** aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.
10. En el caso de resultar el **original aceptado** para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.
11. Las **referencias bibliográficas** se incluirán en el texto indicando el nombre del autor, fecha de publicación, letra y página. La letra, a continuación del





año, sólo se utilizará en caso de que se citen obras de un autor pertenecientes a un mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada. Al final del trabajo se incluirá una sección de referencias bibliográficas que contendrá las obras citadas en el texto. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet «http//» completo y la fecha de acceso.

NORMAS PARA CITAR

Las citas aparecerán en el texto según el formato «autor-fecha» (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al*, 2005).





Articles Publication Guidelines

CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY JOURNAL

The Scientific Council decides the admission of the original received for the magazine, in which case they will be sent to two anonymous reviewers, external to the publishing body of recognized scientific in the field of study that related to the original. With reports of the evaluators, the Scientific Council decides to finally accept or reject the work for publication in the journal of social responsibility of the company. Only be arbitrated and external evaluation articles, the material for the rest of the sections will be evaluated by the direction of the magazine.

The electronic version of the articles will need to be sent by e-mail to

secretaria.rets@luisvives-ces.org to be considered in the selection process.

NORMAL FOR THE PRESENTATION OF ORIGINALS

1. Works for publication should be sent electronically in Microsoft Word format to the following email address: **secretaria.rets@luisvives-ces.org**

2. Since the evaluation process is blind, the authors should send two versions:

One of them should include your name, affiliation, postal address, phone, fax, e-mail, number and a brief CV; and another one without any identifying information. Also, a summary of 150 words will be provided in Spanish and English, and at least one JEL code and a maximum of five keywords.

3. The journal will acknowledge receipt of the original and the Editorial Board will resolve in the light of the reports of the referees. Tests will be remitted to the authors before publication.





4. Articles sent to the magazine must be unpublished and not be subjected to processes of acceptance or publication in other media.

5. The extension of the text must not exceed 570,000 characters (counting spaces) that are approximately 30 pages DIN A4 size double spaced, including charts, tables, notes and bibliography. It is important not to double « enter» after each stop.

6. The different sections have numbered correlatively following the Arabic numerals (including where appropriate, such as 1 the introduction section) and the corresponding heading in capital letters. Consecutively, the paragraphs of each section is numbered with two digits (1.1, 1.2...) and bold type without capital letters and three digits (1.1.1, 1.1.2...) and type underlined not-capitalized.

Pictures, tables and figures, if any, are numbered consecutively and always with Arabic numerals. Each will have title and source.

7. The notes are numbered consecutively with Arabic numbers, single-spaced and will be located at bottom of page, taking care to correspond with a number flown indicated on the text. Only include the specific bibliographic reference (for example, Internet addresses) and/or a brief annotation, never great texts. If these were necessary, they will be at the end of work.

8. all tables, pictures, diagrams, charts and other illustrations will be numbered consecutively. Also in case of graphics, diagrams and illustrations must be the jpg files at 300 dpi resolution, besides going inserted in the Word document.

9. If you submit a text for the sectioned of « notes and collaborations», «tools»«recession», «experiences» and or « documents», must be between three and ten pages. In the section of documents of interest are specified in the header of the text the author, title of the book, publishing, place and date of publication of the document. In the case of the reviews of articles, indicate the author, title of article, name of the journal, number and year. The reviewer may sign the review at the end of the text. In notes and collaborations will be shown at the top of the text author, Manager and institution or entity you represent.

10. In case the original is accepted for publication, the author/authors undertake to revise the relevant printing proofs with a maximum period of four days of its receipt. They will be equally well received suggestions for themes and other collaborations for any of the sections referred to in the magazine.

11. Bibliographic references will be included in the text indicating the name of the author, date of publication, letter and page. The letter in the following year will be used when citing works by an author belonging to a same year.





Ten letters stored in sequential order from the oldest to the most recent published work. At the end of the work will include references section containing the cited works in the text. References containing the works cited in the text. References must match the containing in the text, and must be ordered alphabetically by the last name of the authors and then by year. According to the following guidelines:

Surname (in capital letters) and name (lowercase) of the author, year of publication (in parentheses and distinguishing a, b, c, etc.) If there are several quotations from the same year), title of the book (*italic*) or title of the article (in quotation marks), name (*italics*) magazine or title of the article (in quotation marks), name of journal (in *italics*) and number, publishing (in books), place of publication, and finally, pages (pp.. xxx).

In the case of unpublished work, will include the link «[http://](#)» complete and the date of access.

RULES FOR QUOTE

Quotations appear in the text according to the format « Humanities» (for example, Martínez, 2005) and, where applicable, page (Martínez, 2005:26). The references in the text to include more than two authors will use the formula et al (Martínez et al, 2005).





Normes abrégées de publication

REVUE DE RESPONSABILITÉ SOCIALE DE L'ENTREPRISE

Les articles envoyés à la **Journal de Responsabilité Sociale de l'Entreprise** doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués par des experts anonymes et externes à la rédaction de la Revue.

L'auteur doit envoyer la version électronique de son article à l'adresse suivante: **secretaria.rse@luisvives-ces.org**.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous:

1. La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes. Le document doit comprendre des marges de 2,5 cm de chaque côté.
2. La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images incluses).
3. La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
4. La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.
5. Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.
6. Les différents chapitres doivent être numérotés en utilisant le numéro «1» pour l'introduction. Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1, 1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux



nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex: 1.1 Sous-titre ou 1.1.1 Sous-titre)

7. Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.
8. Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.
9. Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format «auteur - date» (par exemple, «Martínez, 2005»). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005: 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule et al (Martínez et al, 2005).
10. Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique «Références bibliographiques» (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant: Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet «<http://www>.» suivie de la date d'accès.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la Revue où l'article sera publié.

Si está interesado en suscribirse a la **Revista de Responsabilidad Social de la Empresa** en la versión impresa, por favor complete e imprima el siguiente formulario, entregando la parte inferior a su oficina bancaria y haciéndonos llegar la parte superior a la Fundación Acción contra el Hambre, por correo postal a la Calle Duque de Sevilla, 3 (28002-Madrid) o por e-mail secretaria.rse@luisvives-ces.org

2014 (Nºs16, 17 y 18)

La suscripción a la versión en papel (tres ejemplares) es de 30 € gastos de envío incluidos (sólo para España).

A través de la editorial Sepha se pueden adquirir:

o Ejemplares sueltos. Desde el número 14 (12 € unidad) más 7 euros gastos de envío (sólo para España)

Deseo suscribirme a la **versión ePub (2,99€ por número):**

<http://www.editorialsepha.com/n/len/0/cal/23/revistas-de-accion-contra-el-hambre>

Datos del suscriptor (envío)

ENTIDAD:		
Nombre y apellidos:		
NIF/ CIF	Teléfono	
Dirección	Email:	
CP	Localidad	Provincia

Datos de facturación: (solo si son diferentes del suscriptor)

NOMBRE DE LA PERSONA O ENTIDAD:		
Nombre y apellidos:		
NIF/ CIF	Teléfono	
Dirección	Email:	
CP	Localidad	Provincia

FORMA DE PAGO

- Transferencia bancaria (cuenta nº: 2038-1052-45-6000833929 de la Fundación Acción contra el Hambre)
- Cheque
- Efectivo
- Domiciliación. Si elige esta opción, por favor rellene la tabla de Datos Bancarios.

Datos bancarios

Banco/caja		
Dirección Sucursal		
Localidad		
Titular de la c/c		
IBAN:		
En	, a	de
Fdo. (envíos por email, firma digital)		

IMPRESO PARA LA OFICINA BANCARIA (en caso de que la forma de pago elegida sea domiciliación bancaria)

Ruego carguen a mi cuenta abajo indicada los recibos que en adelante les remita la Fundación Acción contra el Hambre, en concepto de suscripción a la revista de *Responsabilidad Social de la Empresa*.

En _____, a _____ de _____ de _____

PROTECCIÓN DE DATOS

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 15/99, de Protección de datos de Carácter Personal y en el Real Decreto 1720/2007, le informamos de que sus datos van a formar parte de un fichero titularidad de la Fundación Acción contra el Hambre, que es así mismo el Responsable del citado Fichero que será procesado con el fin de poder prestar los servicios por usted solicitados y que se encuentra debidamente inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos. Con la cumplimentación de sus datos, usted autoriza a la Fundación Acción contra el Hambre para incluir sus datos en el referido fichero, así como su utilización y tratamiento automatizado o no, para la gestión y registro de sus relaciones con la Fundación Acción contra el Hambre.

Asimismo autoriza el tratamiento de sus datos personales para el envío de información sobre actividades y servicios de la Fundación Acción contra el Hambre por cualquier medio, salvo que usted indique expresamente en la casilla correspondiente que no desea recibir ningún tipo de información.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de los datos de carácter personal, y al deber de guardarlos y adoptará la medias necesarias para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta en todo momento el estado de la tecnología. Asimismo, establecerá los contratos y compromisos de confidencialidad con aquellos terceros que en función de una relación jurídica accedan a estos datos personales para la gestión del servicio por usted solicitado.

Usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y demás normativa aplicable al efecto, mediante el envío de una solicitud firmada por él, acompañada de una fotocopia del DNI a la siguiente dirección: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, a la atención de TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, o por cualquier otro medio que permita reconocer la identidad del usuario que ejerza cualquiera de los derechos anteriores. En todo caso, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete a comunicar al titular de los datos las variaciones que en éstos se puedan derivar del ejercicio de los anteriores derechos, incluida su cancelación.

La Fundación Acción contra el Hambre se reserva el derecho a modificar unilateralmente y sin previo aviso su política de privacidad, siempre de acuerdo a la normativa vigente. Realizado el cambio, los titulares de los datos serán informados por correo electrónico, o cualquier otro medio equivalente.

- No deseo recibir información de otros servicios y actividades de la Fundación Acción contra el Hambre

If you are interested in subscribing to the Corporate Social Responsibility Journal, please complete and print this form. Please send it to the Fundación Acción contra el Hambre by fax (+34 91 391 53 01), e-mail (rse@accioncontraelhambre.org.) or by post (C/ Duque de Sevilla, 3, 28002, Madrid, Spain).

I would like **to subscribe** to the **Revista de Responsabilidad Social de la Empresa** 2013 issues which has an annual cost of 30€ (VAT and postage costs* not included), and I would also like to receive the issues from the following years

- 2009 (issue 1, 2 and 3)
- 2010 (issue 4, 5 and 6)
- 2011 (issue 7, 8 and 9)
- 2012 (issue 10, 11 and 12)
- 2013 (issue 13, 14 and 15)

I would like to receive a specific issue of the **Revista de Responsabilidad Social de la Empresa** which has a cost per issue of **12€ + postage costs*** (VAT included): _____
(Please indicate the issues you would like to receive)

I would like to subscribe to the **digital edicion journal (for free)**

* When we receive this form we will inform you of the postage costs.

Contact details of subscriber

NAME OF ORGANISATION: _____

Name and Surname: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

E-mail: _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

Invoicedetails: (only if they are different from the subscriber)

NAME OF PERSON OR ORGANISATION: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

TYPE OF PAYMENT

- Bank account transfer: Bankia. C/ Duque de Sevilla, 3 - 28002 Madrid, Spain. Account holder: Fundación Acción contra el Hambre. IBAN: ES23 2038 1052 4560 0083 3929. BIC (Bank Identifier Code): CAHMESMMXXX
- Cheque
- Cash



ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE DATA PRIVACY AND PROTECTION POLICY

As provided under Act 15/99 on the Protection of Personal Data and under Royal Decree 1720/2007, we inform you that your data are going to form part of a file owned by the Acción contra el Hambre Foundation, which is likewise the party Responsible for the file mentioned that will be processed in order to be able to provide the services requested by you and that is duly recorded in the Spanish Data Protection Agency. By filling in your data, you authorise the Acción contra el Hambre Foundation to include your data in that file, and to use them and process them in an automated form or otherwise, for managing and recording your relations with the Acción contra el Hambre Foundation.

Likewise you authorise your personal data to be processed for the purpose of sending out information about activities and services of the Acción contra el Hambre Foundation by any means, unless you expressly indicate in the appropriate box that you do not wish to receive any information.

In accordance with what is provided for under the Act, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to fulfil its obligation of secrecy regarding the personal data, and is committed to the duty to keep them and will adopt the necessary measures for avoiding the alteration, loss, processing thereof or non-authorised access thereto, taking into account at all times the state of technology. Likewise it will establish the contracts and confidentiality commitments with those third parties that, on the basis of a legal relationship, gain access to these personal data in order to manage the service requested by you.

You may exercise your rights of access, rectification, cancellation and objection in accordance with the provisions of Constitutional Act 15/1999, of 13 December, and other regulations applicable thereto, by sending a request signed by you, accompanied by a photocopy of your national ID card, to the following address: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, to the attention of TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, or by any other means that enables the identity of the user who exercises any of the above rights to be recognised. In any event, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to inform the data owner of variations in them that may derive from the exercise of the above rights, including their cancellation.

The Acción contra el Hambre Foundation reserves the right to modify its privacy policy unilaterally and without prior notice, always in accordance with current regulations. Once the change has been made, the owners of the data will be informed by email or any other equivalent means.

- I do not wish to receive information about other services and activities of the Acción contra el Hambre Foundation.



Revista Española del Tercer Sector

Toda la **información** para conocer en profundidad los **temas actuales** del **Tercer Sector**.

- Artículos y textos inéditos de investigadores y expertos del sector.
- Temas sociales con un enfoque multidisciplinar (económico, social, político, gestión...)
- Dirigida a profesionales, entidades sociales y empresas con interés en la inclusión social, la igualdad, la economía social...
- Una visión internacional, un panorama hispanoamericano y europeo.
- Una publicación con periodicidad cuatrimestral

Suscripción online: **gratuita**

Inscripción impresa: **gratuita** (3 números, gastos de envío 21€)

Más información en: **secretaria.rets@luisvives-ces.org**

Tel.: 911 840 834



UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro

LUISVIVOS
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE