



---

**El rol del Estado en la  
responsabilidad social de  
las empresas.  
UN DEBATE NECESARIO**

---

**Investigación**

**Camilo M. López Burian  
Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)**

**Grupo Uruguay de la Red Puentes**

Se terminó de imprimir en Caligráficos S.A.  
en febrero de 2006

Diseño Gráfico: Patricia Porras Arena

Revisión:

## Resumen ejecutivo

*En el escenario social actual, las preguntas siempre presentes son qué hacer para mejorar los niveles de vida de las personas y cómo mejorar la ciudadanía y la democracia sin perder de vista el desarrollo. Una de las respuestas posibles a estos problemas en el marco de un escenario reconfigurado es el modelo de la gobernanza moderna. En él no sólo es el Estado quien se ocupa de la formulación y ejecución de políticas públicas, sino que también participan empresas y organizaciones de la sociedad civil. Se busca la cooperación entre el Estado, la sociedad civil, los agentes del mercado y la ciudadanía. Esta cooperación puede realizarse a nivel local o nacional, y se incluyen también en este modelo formas de autorregulación social en las que actores privados cumplen funciones que son de interés público.*

*Los diferentes actores (la sociedad civil, las empresas, los organismos internacionales, y el Estado) no poseen una definición clara del rol que debe jugar el Estado en la promoción de la responsabilidad social empresarial. Para algunos, el Estado en sus diferentes dimensiones (gobierno central, gobiernos locales, empresas públicas, etc.) debería construir estímulos institucionales (fiscales, regulaciones normativas, etc.) y ser ejemplo de la RSE a través de las empresas públicas. Otros actores, por su parte, remarcan el carácter voluntario de la responsabilidad social empresarial.*

*El desarrollo del tema en Uruguay es aún incipiente si se compara con la región. Pero, en los últimos tiempos se nota un renovado impulso a través de iniciativas de la sociedad civil, de las empresas, las organizaciones empresariales y el Estado.*

*Estos son algunos de los datos que arroja este estudio que se pregunta sobre el rol deseable del Estado en la responsabilidad social empresarial. Esta investigación se apoya en documentos, entrevistas y estudios que el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) ha venido realizando sobre la responsabilidad social de las empresas, inserto en el tema de la Responsabilidad Social de los diferentes actores.*



## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Un marco conceptual preciso y abarcativo de qué es la RSE: una tarea pendiente</b> .....	<b>9</b>
<b>3. El escenario actual</b> .....	<b>11</b>
<b>4. La RSE en Uruguay. Una mirada a las relaciones Estado-empresas-sociedad civil</b> .....	<b>13</b>
4.1 Las grandes líneas sobre los formatos de relacionamiento entre los actores .....	13
4.2 Un diálogo difícil: las relaciones entre los actores en el escenario uruguayo .....	15
4.3 Los incentivos .....	16
4.4 Evaluando el estado de situación .....	18
<b>5. El Estado: miradas y acciones aún fragmentadas</b> .....	<b>19</b>
<b>6. La voz de los actores: ¿cuál es el papel del Estado en torno a la RSE?</b> .....	<b>25</b>
<b>7. Otras experiencias latinoamericanas. ¿Un mapa de ruta a seguir?</b> .....	<b>30</b>
<b>8. El deber ser: el rol que los actores esperan del Estado con respecto a la RSE</b> .....	<b>34</b>
<b>Anexo 1</b> .....	<b>36</b>
<b>Anexo 2</b> .....	<b>42</b>



## 1. Introducción

Este trabajo, que analiza el papel del Estado como facilitador de la responsabilidad social de las empresas (RSE), se enmarca en el concepto más amplio de responsabilidad social que concierne a todos los actores del desarrollo. Un concepto amplio de responsabilidad social constituye una de las líneas centrales de trabajo del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)<sup>1</sup>, quien a su vez es miembro del Grupo Uruguay de la Red Puentes.<sup>2</sup>

En la actualidad, el tema de la responsabilidad social de las empresas forma parte de la agenda de muchos de los gobiernos de países desarrollados<sup>3</sup> y de organismos mundiales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El tema también va ganando importancia en organismos internacionales de crédito, como es el caso del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

Si bien los orígenes de la responsabilidad social de las empresas pueden rastrearse históricamente desde los albores del siglo XX con el desarrollo de la “*filantropía empresarial*” como acción sistemática, la reflexión sobre el rol de las empresas en el desarrollo social tiene su auge en América Latina en la década de 1990. Es de esta manera que la idea de RSE aparece junto a la creación de organizaciones empresariales que fomentan su incorporación a las empresas.

---

<sup>1</sup> El Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) es una asociación civil sin fines de lucro fundada en 1986, con personería jurídica otorgada por el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, cuya misión es “*favorecer un desarrollo democrático, incluyente y equitativo, para lo cual procura el fortalecimiento de la sociedad civil e impulsa la participación activa de todos los sectores*”. En el ámbito regional e internacional, ICD tiene estatuto consultivo como organización especializada ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, fue designado Punto Focal para Uruguay del Programa Voluntarios de Naciones Unidas (UNV) en el “Año Internacional del Voluntariado 2001” y representó a la sociedad civil ante el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur. ICD realiza proyectos y programas en los países del área Mercosur y otros de la Región y coordina actividades con instituciones públicas y no gubernamentales de América Latina y el Caribe. ICD es socio activo de la Asociación Internacional para la Investigación sobre el Tercer Sector (ISTR) y de la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana CIVICUS, así como fundador de la Asociación Nacional de ONGs de Uruguay (ANONG). Ver más en <http://www.lasociadadcivil.org>

<sup>2</sup> Está integrada por el *Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay* (CEADU), el *Instituto de Comunicación y Desarrollo* (ICD) y el instituto *Iniciativas para la Democracia, la Educación y la Acción Social* (IDEAS), y se propone investigar, debatir y promover la responsabilidad social de las empresas desde la óptica de la sociedad civil. La Red Puentes es una asociación de organizaciones de la sociedad civil fundada en 2002 y está integrada actualmente por instituciones de Argentina, Brasil, Chile, Holanda, México, España, Perú y Uruguay.

<sup>3</sup> En la actualidad, en Francia y el Reino Unido se obliga a las grandes sociedades privadas a presentar un balance social. En Bélgica y Holanda existen medidas incentivadoras, pero no obligatorias.

La construcción y desarrollo conceptual de la definición de la responsabilidad social de las empresas fue ganando perfiles propios en la región. Paulatinamente se comenzó a entender a la empresa en un nuevo papel dentro de la sociedad, que ya no se limita a su tradicional desempeño en el mercado. Su reposicionamiento como actor que incide en la sociedad bajo nuevos formatos de articulación y nuevas prácticas, reconfigura a las empresas como sujetos significativos en el desarrollo económico y social. De esta manera, las empresas asumen un papel más activo y participativo en lo que atañe al desarrollo social. *“Comienza a verse a la empresa como un sistema organizado en donde se desarrollan múltiples relaciones e instancias que escapan a lo económico y determinan en gran medida la vida social”*.<sup>4</sup>

Pero no todos los países ostentan el mismo grado de desarrollo de la responsabilidad social de las empresas, variando según el contexto y ámbito que configura el escenario para dicho desarrollo, las características específicas de los empresarios y las relaciones de estos con los demás actores (Estado, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía).

La relevancia del tema hace imperioso encarar la investigación sobre las más variadas dimensiones de la responsabilidad social de las empresas. Estos esfuerzos se conjugan con la necesidad de difusión y promoción del tema por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Los estudios sobre la RSE deben constituirse, también, en insumos para la necesaria discusión sobre el papel que con relación a ella juegan o deben jugar el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Este trabajo se plantea como objetivo concreto analizar el papel que el Estado desempeña en relación a la responsabilidad social empresarial, así como el enfoque de los diferentes actores y sus recomendaciones en referencia a la acción estatal con respecto a este tipo de acciones.

Se buscó delinear a trazos gruesos el papel actual del Estado en este campo, a la vez que se contemplaron y recogieron las opiniones de los diferentes actores sobre el papel que el Estado debería cumplir. Para ello se realizó una revisión de la producción disponible de documentación y datos relevantes en torno al tema, a la vez que se contó con la opinión de informantes calificados.

En una síntesis a grandes rasgos, se puede señalar que el estudio muestra que la posibilidad de un desarrollo profundo de la RSE depende del compromiso, reflexión, diálogo y cooperación de los diferentes actores, siendo el papel del Estado un punto en debate.

---

<sup>4</sup> Teixido S. et al, *Responsabilidad Social. 12 Casos empresariales en Chile*, Fundación Prohumana, Santiago, 2002. p. 17.



## 2. Un marco conceptual preciso y abarcativo de qué es la RSE: una tarea pendiente

Cuando se busca estudiar un tema como el aquí tratado se debe, además de contextualizarlo en su escenario, delimitar claramente los conceptos manejados. Es indispensable la precisión conceptual a la hora de hablar de los actores, las relaciones entre ellos y sus acciones, debido a que la mayoría de las nociones utilizadas en este campo tienen un carácter polisémico, ya que cada actor da significados distintos al mismo significante.

Como es sabido, el involucramiento social de los empresarios ha variado y se ha ampliado significativamente. El sector empresarial no es más sólo un ámbito de generación de empleo y riquezas, sino que paulatinamente se está transformando en un engranaje clave para el desarrollo social de los países.

El concepto de responsabilidad social de las empresas tiene para los diferentes actores, diversas definiciones y significados. Por lo tanto, vale la pena tener presente la multiplicidad de intentos por lograr una definición que debería tender a ser precisa y a la vez abarcativa. Tanto desde la sociedad civil como desde el mundo empresarial se han ensayado múltiples esfuerzos para la construcción conceptual de la RSE.<sup>5</sup> También algunos organismos internacionales se han acercado con interés al tema. Ejemplo de esto es que en diciembre de 2003, reunidos en la sede del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, un grupo de representantes de importantes empresas argentinas de diversos sectores formaron el Grupo Promotor del Pacto Mundial,<sup>6</sup> con el objetivo de difundir y fomentar la incorporación de un mayor número de empresas a esta iniciativa de Naciones Unidas. Allí, la RSE fue definida como *“la incorporación en la estrategia de negocios de una empresa del respeto por los valores éticos, por los empleados, por la comunidad y el medio ambiente, a través del desarrollo de acciones de relaciones con la comunidad en la cual está inserta”*.<sup>7</sup>

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las empresas socialmente responsables tienen como desafío *“obtener resultados financieros, un crecimiento económico sostenible generando más y más empleos y una mayor equidad social”*. Para este organismo internacional, los gobiernos tienen el papel de brindar incentivos y promover la adopción, por parte de las empresas, de prácticas socialmente responsables e implementar regulaciones. La sociedad civil, además de participar en la mejora

<sup>5</sup> Ver Bettoni, Analía: *Responsabilidad Social y Políticas Públicas. El papel de las empresas, las organizaciones y los ciudadanos*, Informe de Consultoría para la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Uruguay, Montevideo, 2006. y Acosta, Marisa, *RSE en Uruguay: El renovado desafío de construir sistemas de confianza*, ICD - Grupo Uruguay de la Red Puentes, Montevideo, 2006.

<sup>6</sup> El Pacto Mundial de Naciones Unidas (ONU) está vigente desde el año 2002 y constituye una iniciativa de compromiso ético con el objetivo de que las empresas de todo el mundo se acojan voluntariamente, para que éste sea parte integral de su estrategia y de sus acciones. El Pacto Mundial establece diez principios de acción y conducta en materia de derechos humanos, laboral, medioambiental y lucha anticorrupción. La finalidad general del Pacto Mundial es la creación de una ciudadanía corporativa global, capaz de conciliar intereses y procesos de la actividad empresarial, con valores y demandas de la sociedad civil, así como también con los proyectos de Naciones Unidas, sindicatos, organizaciones internacionales sectoriales y organizaciones de la sociedad civil.

<sup>7</sup> Ver: <http://www.undp.org.ar>

de las condiciones sociales y ambientales, debe trabajar con los gobiernos y las empresas para promover la adopción de buenas prácticas. Los tres sectores, en colaboración con el mundo académico y las instituciones multilaterales, necesitan trabajar juntos para asegurar la forma más eficiente y efectiva de aplicar los principios de responsabilidad corporativa.<sup>8</sup>

Casi todas las definiciones coinciden en que la responsabilidad social de las empresas no se reduce a la filantropía, ni es una actividad de marketing, que busca “vender” una buena imagen de la empresa, sino que se trata de diseñar actuaciones de la empresa de forma que tengan en cuenta los intereses de todos sus interlocutores.

Una definición mínima de la RSE debe entenderla como el compromiso de las empresas dirigido a desarrollar una actitud proactiva y tener en cuenta las consecuencias de sus propias actividades tanto en el plano social como en el medioambiental.<sup>9</sup> Este compromiso implica también la forma de actuar de las empresas en su relacionamiento con sus empleados, sus proveedores, la comunidad y el medio ambiente.

Algunas investigaciones distinguen dos dimensiones en la RSE -la dimensión interna y la dimensión externa- según a quién esté orientada la acción: *“Las acciones, políticas y programa dirigidos a los empleados de la empresa, sus proveedores y los participantes de la cadena del negocio se encuentran dentro de la Responsabilidad Social Interna. Refieren a los diversos componentes de la empresa, desde los empleados de ésta, hasta la cadena del negocio, es decir proveedores y distribuidores de productos. Por otro lado, las acciones, políticas y programas orientados a la comunidad, es decir, a cualquier grupo o problema social que no se encuentre relacionado directamente con la empresa mediante una relación contractual o económica, se encuentran dentro de los que se comprende como Responsabilidad Social Externa”*.<sup>10</sup>

Otros enfoques construyen una tipología diferente. Por una parte, la “responsabilidad interna” y, por otra, la “responsabilidad exigible”. La responsabilidad social interna es voluntaria y, por lo tanto, es la proyecta la organización hacia los miembros de la comunidad, mientras que la segunda es exigible y por la cual debe rendirse cuentas a una autoridad (sea ésta nacional o internacional).<sup>11</sup>

Por considerarla abarcativa y precisa a la vez, en este trabajo se tomará la conceptualización de la RSE que *“considera que ésta significa, además del cumplimiento de las obligaciones legales vigentes, nacionales e internacionales, la integración voluntaria de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos en la gestión, estrategia, políticas y procedimientos empresariales. Esta perspectiva surge de la relación y el diálogo transparente entre los grupos de interés, de modo que la empresa se responsabiliza de las consecuencias y los impactos que derivan de sus acciones”*.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Ver : <http://www.iadb.org>

<sup>9</sup> Ver : <http://www.civicus.org>

<sup>10</sup> Teixido et. al, Op. Cit. p.18.

<sup>11</sup> Bonomi, G. et. al, *La responsabilidad social empresarial en el marco de las relaciones laborales*, Universidad de la República - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, 2003, p. 4.

<sup>12</sup> Ver: <http://www.redpuentes.org>.

### 3. El escenario actual

Como primera aproximación al tema, es necesario atender a la configuración del escenario actual en el que se desempeñan los diferentes actores vinculados a la responsabilidad social de las empresas. Los cambios en el modelo de desarrollo registrados en las últimas décadas, han producido transformaciones en nuestra formación social y en el Estado. El repliegue y la pérdida de funciones de este último, en tanto prestador de servicios públicos y garante de niveles de seguridad social, dio paso a la reconfiguración de los actores que se ocupan de lo público y sus relaciones. En el caso uruguayo, este proceso global tuvo características peculiares ya que el Estado de Bienestar no fue desmantelado en su totalidad y aún se mantienen elementos importantes de su conformación, incluso algunos de los implantes corporativos segmentados de su estructura (como es el caso de los Consejos de Salarios).

También en las últimas décadas, diversos países de América Latina han compartido algunos lineamientos generales en las políticas económicas, donde las empresas privadas son vistas como uno de los principales actores del crecimiento. Esta tendencia se visualiza en las políticas de los gobiernos nacionales y de los organismos internacionales.

Desde los años noventa, las gremiales<sup>13</sup> empresariales latinoamericanas incrementaron su participación en el proceso de las políticas económicas. Además, la tendencia regional fue hacia la privatización de algunas actividades del Estado en lo que atañe a la producción y prestación de bienes y servicios. Otra tendencia regional no menor fue la incorporación de reformas de flexibilización tributaria y de desregulación del mercado laboral, que se orientaron a propiciar el desarrollo de las empresas.

También desde los noventa, las orientaciones de los organismos internacionales impulsaron procesos de privatización y el reposicionamiento de las empresas en un lugar importante en el marco de acuerdos internacionales de integración y comercio. Este nuevo posicionamiento *“de la empresa privada lucrativa se reflejó en un mayor crecimiento económico, aunque éste no fue acompañado de un desarrollo social complementario. En los primeros años de la década del noventa se constataba una preocupación creciente por estos desequilibrios, motivada por: a) la presión social para lograr espacios de participación en diferentes aspectos de la vida local y nacional; b) el paulatino alejamiento del Estado de la ejecución de las políticas y programas sociales, que demandaba que las organizaciones privadas colaboraran en el diseño, ejecución y evaluación de las mismas; c) la conformación de numerosas organizaciones para hacer frente, con nuevas modalidades, a los crecientes problemas del empleo, la pobreza, la discriminación social, etcétera”*.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Cámaras, asociaciones y diferentes grupos corporativos.

<sup>14</sup> CEALS-CLAEH-SADES, *Estudio sobre fortalecimiento de la sociedad civil*. Marco Jurídico y Financiamiento, Montevideo, 1997, p.14.

*Esta realidad nos muestra que la “nueva cuestión social”<sup>15</sup> surgida de los efectos del cambio de modelo de desarrollo y caracterizada por el aumento y la extensión de la inequidad, la pobreza y la exclusión, sumada a los problemas estructurales de la pobreza, va ganando un lugar significativo en las agendas de los más diversos actores: gobiernos, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas que se vuelcan a realizar prácticas de responsabilidad social.*

Frente a esta situación de creciente exclusión social, las preguntas siempre presentes son qué hacer para mejorar los niveles de vida de las personas y cómo mejorar la ciudadanía y la democracia sin perder de vista el desarrollo. Una de las respuestas posibles a estos problemas en el marco de un escenario reconfigurado es el modelo de la *gobernanza* moderna. En él no sólo es el Estado quien se ocupa de la formulación y ejecución de políticas públicas, sino que también participan empresas y organizaciones de la sociedad civil. Se busca la cooperación entre el Estado, la sociedad civil, los agentes del mercado y la ciudadanía. Esta cooperación puede realizarse a nivel local o nacional, y se incluyen también en este modelo formas de autorregulación social en las que actores privados cumplen funciones que son de interés público.<sup>16</sup>

En estas circunstancias, la búsqueda de equilibrio entre los actores y la negociación y concertación para encontrar estrategias y andamiajes apropiados para una óptima articulación entre los mismos, se vuelve imperiosa.

---

<sup>15</sup> Este concepto refiere a la configuración de situaciones de exclusión social, diferentes a la explotación, y resultantes de los procesos de desmantelamiento del andamiaje del Estado de Bienestar. Ver Rosanvallon, P., *La Nueva Cuestión Social*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1995.

<sup>16</sup> Sobre *gobernanza* puede consultarse Álvarez Miranda, B., *El Estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos*, en VVAA, *Dilemas del Estado de Bienestar*, Argentina, Madrid, 1996; Bresser Pereira, L., Cunill, N., *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, en Bresser y Cunill (coords.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós, Buenos Aires, 1998; y Cruz, C., *Gobernabilidad y ‘governance’ democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, N° 23 ([www.igob.org/dhial](http://www.igob.org/dhial)).

## 4. La RSE en Uruguay. Una mirada a las relaciones Estado-empresas-sociedad civil

Luego de adoptar un concepto de responsabilidad social de las empresas y antes de plantear el relacionamiento entre estos actores, es necesario definirlos claramente.

### 4.1 Las grandes líneas sobre los formatos de relacionamiento entre los actores

El sector que más dificultades ofrece para ser definido conceptualmente, es la sociedad civil. Como bien señala Cándido Grzybowski, “*las sociedades civiles se crean en el mismo proceso que se construyen los propios sujetos históricos, en su diversidad de identidades, intereses, propuestas y autonomías, en las oposiciones y diferencias, a través de movimientos, luchas y organizaciones*”.<sup>17</sup> Por lo tanto, es erróneo identificar a la sociedad civil solamente con las organizaciones no gubernamentales.

En este trabajo se entenderá a la sociedad civil como el espacio fuera de la familia, el Estado y el mercado donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses y necesidades comunes.<sup>18</sup> Esta definición, a diferencia de otras, posee dos características resaltables: amplía el enfoque tradicional al incluir a las coaliciones de organizaciones y grupos informales junto a las organizaciones de la sociedad civil formales e institucionalizadas y además procura incluir manifestaciones de la sociedad civil que no implican únicamente la persecución de valores positivos.

Desde el proceso de redemocratización en Uruguay, la sociedad civil muestra una conjugación de viejos y nuevos actores que, en su pluralidad y diversidad, pujan por encontrar alternativas de afianzamiento y profundización de la democracia, a la vez que se constituyen como agentes promotores del desarrollo. De esta manera, se integran a la sociedad civil los movimientos tradicionales como el sindical, organizaciones profesionales y corporativas (por ejemplo, las cámaras empresariales) y organizaciones nacidas en espacios confesionales. Pero también otros actores han ganado la esfera pública promoviendo un formato ciudadano participativo, como son por ejemplo los grupos de mujeres que ocupan el espacio público reclamando su “derecho a tener derechos”.

Mientras tanto, “*podría decirse que el Estado y las empresas son organizaciones especializadas que se desarrollaron en el entorno de la sociedad civil y adquirieron*

---

<sup>17</sup> Grzybowski, Cándido, *Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate*, en PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, 2004. p. 53 y 54.

<sup>18</sup> CIVICUS, *CIVICUS Civil Society Index Toolkit. Implementation Phase 2003-2004. Material distributed at the Global seminar Civil Society Index, September 21-26, 2003.*

*identidad propia para encarar los problemas de gobierno y políticas públicas, en el primer caso, y los problemas económico-productivos, en el segundo”.*<sup>19</sup>

En este planteo, se parte del reconocimiento de la existencia de tres grandes espacios de actuación: la sociedad civil, el Estado y el mercado. Estos escenarios son de carácter complejo y en ellos están representados diferentes agentes que se comportan con lógicas distintas, públicas o privadas. Los cambios en la delimitación público-privado, el repliegue estatal y los nuevos modelos de gestión de la “cosa pública”, implican una reconfiguración de los actores y de sus relaciones.

La relación Estado-sociedad civil posee una compleja dialéctica de condicionamientos e influencias recíprocas. El Estado puede posicionarse como facilitador y promotor de la participación de la sociedad civil en políticas públicas, pero también la propia sociedad civil puede generar dispositivos para llevar adelante políticas públicas. De los actores, sus dinámicas propias y su configuración, depende el tipo de relacionamiento y articulación que logren con los otros, sin desestimar variables contextuales que pueden influir incluso decisivamente en este proceso.

Los actores de la sociedad civil y las agencias del Estado van generando estímulos que moldean el formato de la relación que construyen, a la vez que la realidad social se constituye en la principal demandante de transformaciones para ambos. Esto hace que desde diversos enfoques teóricos se reclame la participación de la sociedad civil, a la vez que se buscan mejores mecanismos de articulación entre ésta y el Estado.

Las empresas en tanto parte del mercado, tienen como fin la obtención de ganancias. Las organizaciones de la sociedad civil son, por definición, no lucrativas. Pero esto no implica que no sea posible el establecimiento de alianzas entre las empresas y las organizaciones de la sociedad civil; o incluso, que una empresa al realizar acciones de responsabilidad social ingrese a los ámbitos de acción de las organizaciones de la sociedad civil.

La actuación de las empresas privadas en el ámbito de la sociedad civil se realiza por medio de distinto tipo de alianzas o estableciendo una relación de “socios” directos con organizaciones sociales, y a veces utilizando como nexo fundaciones empresariales. Este ámbito de convergencia podría constituirse en una ventana de oportunidad para fortalecer a estos actores, mediante el intercambio, el aprendizaje y la acción conjunta.

La formación político-social uruguaya ha sido caracterizada, más de una vez, por la centralidad del Estado y los partidos como actores preponderantes. El Estado uruguayo, gozando de una autonomía relativa, fue incluyendo elementos corporativos segmentados en su estructura (como el caso de los Consejos de Salarios<sup>20</sup> creados

---

<sup>19</sup> CEALS-CLAEH-SADES, Op. Cit. p.10.

<sup>20</sup> Los Consejos de Salarios son ámbitos de negociación colectiva tripartitos (Estado, empresas y trabajadores), agrupados por rama de actividad.

en 1943) y sufrió momentos de “*captura*” por parte de actores corporativos.<sup>21</sup> Una mirada histórica a las relaciones entre el empresariado y el Estado, muestra que el desempeño del empresariado ha sido considerable y estratégico en relación al Estado, el gobierno, la política y el mercado. Desde la restauración democrática, el accionar del empresariado es un factor importante a tener en cuenta a la hora de analizar el derrotero uruguayo en lo que atañe a la apertura económica, la integración regional, la reforma del Estado, etc.<sup>22</sup>

#### 4.2 Un diálogo difícil: las relaciones entre los actores en el escenario uruguayo

Algunos actores significativos sobre RSE en el campo empresarial son la *Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE)*, *Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial (DERES)* y *Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE)*.

En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, se destaca el *Grupo Uruguay de la Red Puentes*, integrada por el *Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay (CEADU)*, el *Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)* y el instituto *Iniciativas para la Democracia, la Educación y la Acción Social (IDEAS)*, que se propone investigar, debatir y promover la responsabilidad social de las empresas desde la óptica de la sociedad civil.<sup>23</sup>

Estos diferentes actores poseen diversas concepciones sobre qué es la RSE. Esto lleva a una valoración diferente por parte de cada uno de ellos sobre su alcance en Uruguay. Todos coinciden en que el camino hacia una ampliación de la responsabilidad social de las empresas todavía está en debate. También hay coincidencia en que el marco normativo no es aún el deseable, encontrándose sobre este punto posiciones divergentes. Pero las diferentes concepciones conllevan a una difícil interrelación entre los actores, hecho que no permite un acuerdo y una marcha unificada en relación al tema. Las acciones y la reflexión en torno a la RSE son, al momento, emergentes. Los esfuerzos en relación al tema son dispersos por parte de este conjunto de diversos actores. Pero lentamente se va notando un movimiento sinérgico en torno al tema.

<sup>21</sup> Cf. Caetano, G., *Partidos, Estado y Cámaras Empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900-1991)*, en VVAA, *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, CIESU-FESUR-ICP, Montevideo, 1992. y Lanzaro, J.: *Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado en el Uruguay del siglo XX*, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 14, ICP, Montevideo, 2003.

<sup>22</sup> Cf. Lanzaro, J., *Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas*, en VVAA, *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, CIESU-FESUR-ICP, Montevideo, 1992.

<sup>23</sup> Para una presentación descriptiva más exhaustiva, ver Acosta Marisa, Op. Cit.

### 4.3 Los incentivos

Las normativas, certificaciones de calidad y otros instrumentos, se constituyen en estímulos en forma de incentivos y constreñimientos que condicionan el juego de los actores. Deben tenerse en cuenta, para el tratamiento de la RSE y su relación con el Estado, las diferentes normativas y el entramado de pactos y acuerdos internacionales que regulan y promueven la acción de las empresas en temas de responsabilidad social.<sup>24</sup> El carácter de estas normas es diferente: algunas son obligatorias, siendo los gobiernos los encargados de vigilar su cumplimiento; otras son recomendaciones, estándares internos para la gestión y ciertos lineamientos para las empresas que adhieren en forma voluntaria.

La legislación sobre la responsabilidad social de las empresas es aún escasa y no alcanza el horizonte esperable señalado por las normas de Naciones Unidas para las empresas, tanto en su aplicación como en su difusión. Amnistía Internacional (AI) impulsa este tipo de legislación y señala la necesidad de apoyarla por parte de gobiernos, defensores de derechos humanos y empresas. Estas normas son consideradas por Amnistía Internacional como una declaración integral y dotada de autoridad sobre las responsabilidades empresariales, aportando claridad y legitimidad.<sup>25</sup> Como señala María Elena Martínez,<sup>26</sup> en Uruguay no existe un marco legal general que posibilite a personas físicas o jurídicas hacer donaciones a organizaciones de la sociedad civil y deducirlas de sus cargas impositivas.<sup>27</sup> Las reformas liberalizadoras de la década de los años noventa permitieron un traslado de funciones de prestación de servicios públicos a empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. Pero el cambio de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, no fue seguido de la elaboración de un andamiaje institucional y normativo acorde.

El marco normativo actualmente vigente presenta algunos elementos relacionados con la RSE que pueden ser considerados como incentivos, pero su carácter limitado hace que no sean efectivos para su promoción y desarrollo. La legislación que de alguna manera se relaciona con el tema es fragmentada, está dispersa y descoordinada, por lo tanto carece de una concepción rectora. Además, muchas de las acciones que colindan con la responsabilidad social empresaria se ven desestimuladas por razones burocráticas.

Tanto desde el ámbito empresarial como desde las organizaciones que promueven la RSE, se señala que una legislación que impulse la acción colectiva y proporcione mejores posibilidades de encuentro entre los actores, es aún insuficiente. Los beneficios pueden darse asociados al impacto público de las acciones “*valor de marca*”,

---

<sup>24</sup> Para un análisis particular sobre este tema, ver Acosta Marisa, Op. Cit.

<sup>25</sup> Ver Amnistía Internacional, *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para empresas. Hacia la responsabilidad legal*, EDAL, Madrid, 2004.

<sup>26</sup> Cf. Martínez, M.E, “Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en Uruguay”, en Olivera, Anna Cyntia (ed.), *Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica*, PNUD-BID, Washington DC, 1997. p. 275-278.

<sup>27</sup> El art.15 del Título 4, correspondiente al *Texto Ordenado de Normas Impositivas*, señala que no se pueden deducir impuestos de donaciones y prestaciones de alimentos o liberalidades en dinero o especies. El art. 13 literal b) marca la excepción a esto en caso de donación a entes públicos (señalándose específicamente los Consejos de Educación Primaria, Secundaria, Técnico Profesional, además a Formación Docente, la Universidad de la República y servicios de salud mental). Ver Martínez, Ob. Cit.



“*marketing positivo*” o internamente mejorando el clima organizacional, generando un mayor “*sentimiento de pertenencia*”, pero los empresarios señalan que no buscan, de manera prioritaria, ventajas desde el punto de vista impositivo.<sup>28</sup>

La elaboración de normas sobre responsabilidad social de las empresas ha generado debates en varios países del mundo, cuya característica general es la diversidad de enfoques, perspectivas y valoraciones que sobre el tema tienen los diferentes actores. Las organizaciones de la sociedad civil, y particularmente las asociaciones sindicales, pugnan por la elaboración de un marco de normas mínimas que aseguren reglas de juego equitativas que garanticen los derechos de los trabajadores y la ciudadanía. Por su parte, las empresas señalan enfáticamente la naturaleza voluntaria de la responsabilidad social de las empresas, remarcando que las reglas mínimas ya han sido legisladas, mientras que una ley específica anularía el carácter innovador y creativo de las empresas.<sup>29</sup>

En el caso uruguayo, según un estudio realizado por Equipos Mori,<sup>30</sup> los ciudadanos parecen ser contrarios a que el Estado reglamente las actividades relacionadas con prácticas de RSE si esto implica el riesgo de que disminuyan las ofertas de empleo o que aumenten los precios al consumidor. Esto hace que sea uno de los países menos afines a constituir una normativa sobre responsabilidad social de las empresas, ocupando el lugar 21 en 22, sólo superado por Estados Unidos.<sup>31</sup>

En torno al avance en elaborar nuevos incentivos, el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) inició su trabajo en Uruguay sobre la norma ISO 26000. Esto forma parte de la iniciativa mundial para desarrollar una Norma Internacional (ISO) sobre Responsabilidad Social que sirva de guía, a través de un lenguaje sencillo para los no - especialistas en el tema, sin la intención de que sea utilizada para certificación. Para ello se previó la creación de un comité nacional integrado por representantes de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los consumidores, el gobierno, etc.

Por otra parte, en diciembre de 2005, el Shopping Tres Cruces presentó su primera Memoria y Balance Social,<sup>32</sup> de acuerdo a los lineamientos de *Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial* (DERES). El mismo describe a la empresa, presenta un informe de gestión, trata sobre su Programa de Responsabilidad Social (describiéndolo y dando cuenta de su balance social), la satisfacción de los usuarios, los niveles de riesgo de las acciones de la empresa, y los estados contables de la misma.

---

<sup>28</sup> Cf. Acosta, Marisa, Ob. Cit.

<sup>29</sup> Cortina, A., “Ética de la empresa, algo más que responsabilidad social”, en: <http://www.canalsolidario.org>

<sup>30</sup> Equipos Mori: *Monitor de responsabilidad social*, Montevideo, marzo 2004. (presentación ppt).

<sup>31</sup> Cf. Acosta, Marisa, Ob. Cit.

<sup>32</sup> Puede consultarse, en su forma completa incluido anexos, en: <http://www.trescruces.com.uy>

Este tipo de acciones, más generalizadas en países de la región como Brasil, aún no son prácticas regulares en nuestro país. Tampoco existen certificaciones o sellos de calidad que permitan a los consumidores elegir, premiando así a las empresas socialmente responsables.

#### 4.4 Evaluando el estado de situación

El desarrollo de la RSE en Uruguay es aún incipiente y las empresas están realizando un camino progresivo de acercamiento al tema. Esto coincide con un proceso de transformación que está viviendo la sociedad civil, que comenzó en la transición democrática con la emergencia de un gran número de organizaciones sociales, que atravesó las transformaciones en los formatos estatales de prestaciones de servicios públicos y la aparición de nuevos grupos y demandas, y que hoy se encuentra en proceso de reconfiguración y rearticulación con el Estado y los agentes del mercado.

Estas organizaciones de la sociedad civil nacidas en el período de la transición democrática, obtenían su financiamiento básicamente de la cooperación internacional. La década de 1990 mostró un escenario diferente, donde la cooperación internacional comenzó a disminuir, a la vez que las organizaciones se acercaron a los actores empresariales, dándose vínculos débiles que por lo general se centraron en donaciones puntuales.

Durante los últimos años, las empresas comenzaron no sólo a limitarse a sus acciones asistencialistas, sino que empezaron a incorporar la idea de responsabilidad social. Esto se visualiza a través de una presencia del tema en los ámbitos empresariales, con una cierta consolidación de espacios institucionalizados y el comienzo de las investigaciones en torno a esta temática.<sup>33</sup>

El escenario actual muestra un desarrollo importante del tema, a la vez que un posicionamiento en los sectores empresariales, en la sociedad civil, y paulatinamente en la agenda de gobierno. Actualmente se observan acercamientos y redefinición de papeles entre los actores, a la vez que se comienzan a realizar esfuerzos para constituir espacios de diálogo, como más adelante se reseña.

Por su parte, los organismos internacionales empezaron a tomar parte en el tema y a cooperar para su consolidación en la agenda pública, mientras se constituyen grupos de trabajo con el objeto de avanzar sobre la promoción de esta actividad.

Organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Pacto Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que ha impulsado la creación de una Red sobre responsabilidad social de las empresas, están promoviendo el tema, mientras que el Estado aún no ha participado significativamente. Es desde la sociedad civil y los ámbitos empresariales que se está fomentando este tema con mayor fuerza.

---

<sup>33</sup> Para observar la periodización del desarrollo de la responsabilidad social empresarial en Uruguay, ver Acosta, Marisa, Ob. Cit.

## 5. El Estado: miradas y acciones aún fragmentadas

Como se planteó anteriormente, el desarrollo de la RSE es fruto de la interacción de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. El tipo y calidad de la relación de articulación que entre ellos se logre, condiciona el desarrollo de esta actividad.

Muchos empresarios consideran que el tema de la responsabilidad social de las empresas no ocupa aún el lugar que merece en la agenda política del gobierno. El tema de la RSE aún es incipiente en el ámbito estatal, pero está tomando impulso.

Por su parte, la actual administración de gobierno ha buscado construir una nueva autoridad social en la órbita estatal mediante la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).<sup>34</sup> En la agenda de este nuevo Ministerio ha aparecido el tema de la responsabilidad social de las empresas. Por ejemplo, se han realizado convocatorias a empresas para participar en alguno de sus programas, habiendo respondido una cantidad significativa. El formato de articulación en estos casos es variado y se busca aprovechar las mejores capacidades de los actores de las políticas públicas sociales. Es así que en este proceso de redefinición de roles y de construcción de articulaciones, no sin idas y venidas, diferendos y acuerdos, tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil y las empresas van construyendo nuevas modalidades de trabajo conjunto.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), es el órgano estatal que, entre otros cometidos, debe ser generador de políticas públicas en materia ambiental que contribuyan a un desarrollo económico y social ambientalmente sostenible. Pero vale la pena señalar que no ha adoptado lineamientos claros sobre RSE en su acepción más integral.

Dentro del MVOTMA, la Dirección Nacional del Medio Ambiente (DINAMA) es el órgano responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección ambiental y de realizar propuestas e instrumentar la política nacional en la materia, compatibilizando las necesidades de protección ambiental con un desarrollo sostenible, coordinando a través del MVOTMA la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general. Tiene competencia sobre temas como bioseguridad, calidad ambiental, etc. Por lo tanto, abarca algunas dimensiones de la RSE pero, al igual que el MVOTMA, no ha definido lineamientos explícitos sobre la responsabilidad social empresarial.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) están incorporado el tema de la responsabilidad social de las empresas en sus respectivas agendas. La responsabilidad social empresarial es uno de

---

<sup>34</sup> Sobre este punto ver Midaglia, C., "La Izquierda y las Políticas Sociales", en Buquet, D. (coord...), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, EBO-CP, Montevideo, 2005.

los componentes definidos por ambos ministerios en la “Convocatoria al compromiso por el empleo, el ingreso y las responsabilidades”, un espacio de diálogo que busca generar el debate sobre estos aspectos, persiguiendo el logro de compromisos entre los diferentes actores. Participan en él fundamentalmente sindicatos y organizaciones empresariales, aunque no se excluye a otras instituciones.<sup>35</sup>

En lo que atañe a la dimensión interna de la RSE (el cumplimiento de los deberes y resguardo de los derechos laborales de los empleados por parte de las empresas), el gobierno ha implementado políticas que tienden a su promoción. El MTSS comenzó a realizar controles más estrictos en estos temas. Por otra parte, desde la reinstalación de los Consejos de Salarios, ha sido un aspecto discutido el tema de la falta de responsabilidad empresarial en el cumplimiento de la normativa básica (inscripción en BPS y DGI, inscripción de los empleados en la planilla de trabajo, cumplimiento de la legislación laboral y declaración del salario correspondiente). Se ha señalado la existencia de un grupo de empresarios modernos y progresistas que asumen sus deberes y se preocupan por la competencia desleal de las empresas que no cumplen con sus obligaciones impositivas y pagan salarios bajos.<sup>36</sup>

Desde otros ámbitos también se está trabajando en certificación y capacitación y de alguna manera se está abordando el tema de la responsabilidad social de las empresas. Este es el caso del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), un órgano paraestatal cuya presidencia es ocupada por designación política y está integrado por representantes de la Cámara de Industrias y del Ministerio de Industria y Energía. Jorge Arismendi, de LATU-Sistemas,<sup>37</sup> señaló en el Seminario Internacional “La Sociedad Civil y la Responsabilidad Social de las Empresas”,<sup>38</sup> que no existen normas específicas sobre RSE, pero hay orientaciones sobre aspectos incluidos en dicho concepto.

En otro orden de cosas, pero relacionado colateralmente con el tema de la RSE, se pueden ver algunos lineamientos que provienen del Ministerio del Interior. Debido a la situación del sistema penitenciario, con una capacidad limitada a 3.000 personas y que alberga más de 7.000 reclusos, se aprobó a inicios de 2006 la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Se buscaba, entre otros objetivos, reducir las cifras de internación en los centros carcelarios. Por lo tanto, la ley incorporó nuevas medidas de libertad anticipada y libertad provisional para algunos reclusos que no hubieran cometido delitos graves. Esta ley también se propuso mejorar la reinserción social de los detenidos, para lo cual se propuso fortalecer al Patronato de Encarcelados y Liberados a los efectos de que brinde apoyo a quienes recuperen su libertad y así evitar o disminuir el riesgo de que vuelvan a delinquir. Para contribuir a lograr este fin, la ley estableció que las empresas que celebren contratos de obras públicas con el Estado tendrán que emplear al 5% de su personal entre los ex presos registrados en la bolsa de trabajo del Patronato.

---

<sup>35</sup> Ver Acosta, Marisa, Ob. Cit.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Ver: <http://www.latusistemas.com/>

<sup>38</sup> El mismo se realizó en el Salón de Actos del Edificio Libertad el 8 de diciembre de 2005.

También se pueden observar algunas iniciativas de responsabilidad social desde las empresas estatales. Veamos algunos ejemplos:

- La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)<sup>39</sup> posee una política ambiental que busca reducir los impactos negativos de su actividad en el medio ambiente. Además, esta empresa estatal se propone ser modelo en una conducta ambiental proactiva. También realiza capacitaciones sobre el tema a sus empleados y se propone llevar adelante campañas para concientizar a la población en temas medioambientales.
- La Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), es la empresa pública que genera, trasmite y distribuye energía eléctrica en todo el Uruguay. Esta fue la primera empresa en poseer una unidad especializada de Gestión Ambiental (desde 1992). En este sentido, UTE pretende desarrollar la Gestión Ambiental como parte de un proceso permanente de mejora de la calidad de la empresa, orientada a la prevención de la contaminación y a un desarrollo sostenible. La empresa se compromete a respetar la normativa nacional e internacional, brindar al personal el apoyo necesario para lograr actitudes proactivas en temas ambientales y orientar a los proveedores de UTE para que adopten criterios de desempeño ambiental concordantes con los suyos.
- La Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) es la empresa estatal encargada del abastecimiento del agua potable y del servicio de saneamiento. Por el artículo 3 de la Ley Orgánica N° 11.907, está mandatada a cumplir sus funciones «*anteponiendo las razones de orden social a las económicas*». OSE está buscando mejorar su relación con los funcionarios y clientes. También señala la necesidad de un accionar responsable en el cuidado del medio ambiente observando los impactos ambientales en todos los niveles y procesos, teniendo una actitud proactiva y preventiva. Además, se plantea la necesidad de educar y concientizar en relación al uso adecuado del recurso agua.
- La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), empresa estatal que abastece servicios en esta área, busca contribuir a través de las telecomunicaciones al desarrollo socioeconómico del país. Expresamente señala que es consciente de la importancia de invertir en lo social en las comunidades en las que opera. *“Por ello, ANTEL SOCIAL a través de las tecnologías de la información, telefonía pública social, telefonía especial pretende crear valor social para los ciudadanos, invirtiendo en la comunidad”*.<sup>40</sup> El programa “ANTEL Social” tiene como objetivos el fomento de actividades culturales de interés general; favorecer el desarrollo de la educación y de la igualdad de oportunidades entre las personas a través de la aplicación de nuevas tecnologías de la información en procesos de aprendizaje; y fomentar y divulgar la protección y defensa del patrimonio, cultural e histórico-tecnológico del país.

---

<sup>39</sup> Empresa estatal que posee el monopolio de la refinación, destilación y distribución de alcoholes y productos derivados.

<sup>40</sup> Ver: <http://www.antel.com.uy>

Daniel Iglesias, gerente del Programa de Relacionamiento con la Comunidad de ANTEL, señaló que esta empresa realiza acciones de RSE a través de iniciativas y programas, como es el caso de “ANTEL Social”. El Programa de Relacionamiento con la Comunidad incluye y coordina estas acciones. Por otra parte, señaló que recientemente se constituyó un grupo de trabajo sobre responsabilidad social empresarial para elaborar un plan estratégico para toda la empresa. Este plan se volcó en una mesa de trabajo colectivo sobre responsabilidad social de las empresas estatales; y este ámbito se instaló a fines de 2005. Iglesias manifestó que el Estado debe estimular a las empresas, privadas y públicas, para que desarrollen acciones de responsabilidad social. Las empresas estatales deben, en su opinión, constituirse en ejemplos en este campo. Además, el Estado debería difundir y capacitar sobre el tema, a la vez que las exoneraciones deberían reformularse ampliando el tipo de donaciones, los posibles donantes y los eventuales donatarios.<sup>41</sup>

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)<sup>42</sup> a través de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales organizó el 4 de mayo de 2006 la “Mesa de Diálogo sobre Responsabilidad Social: El papel del Estado, las empresas y la sociedad civil”. En esta ocasión participaron representantes del Estado, del empresariado, de la sociedad civil y de organismos de cooperación internacional. La convocatoria tuvo como objetivo generar un espacio de diálogo entre los diversos actores, promover la articulación de iniciativas de desarrollo económico y social con equidad, e incentivar mecanismos de coordinación.

Desde el ámbito estatal se plantearon los desafíos que implica configurar un nuevo modelo de gestión de lo público. Se manejó la noción de *gobernanza*, que implica corresponsabilidad social de los actores, quienes mantienen sus especificidades y autonomías en sus ámbitos. El gobierno apunta a un desarrollo económico y social con equidad, promoviendo la acción colectiva de todos los actores implicados. Por lo tanto, como se manifestó en esa instancia, esta es una “convocatoria a la ‘creatividad’”, para buscar un modelo de desarrollo responsable y justo. Para ello se ve necesaria la construcción de un sistema de políticas públicas con responsabilidades compartidas entre los actores. Se señaló que la RSE es un tema nuevo para el gobierno y que la OPP, desde su rol de articulación de recursos orientados al desarrollo, está abordando este tema y pensando en apoyos, cooperación y alianzas estratégicas.

También se abordó el tema de la responsabilidad social de las organizaciones de la sociedad civil, debido a su papel en la gestión de las políticas sociales, lo que también lleva a repensar el rol estatal en este tema (en tanto regulador, garante, etc.).

El desarrollo de la responsabilidad social fue planteado como un tema colectivo cuyos desafíos iniciales para la elaboración de una agenda común implicarían el debate para lograr acuerdos conceptuales, la discusión sobre la regulación social y el marco normativo, el sistema de incentivos, la “calidad” en los servicios de respon-

---

<sup>41</sup> Entrevista telefónica realizada el 1/3/2006.

<sup>42</sup> La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es un órgano técnico de planificación con rango ministerial, que depende directamente de la Presidencia de la República.

sabilidad social y la relación de ésta con las políticas sociales. De allí surgió una pregunta crucial que quedó planteada: “¿Quién y cómo define las áreas y ámbitos de acción de las iniciativas de responsabilidad social?”.

También se plantearon para esta agenda común, temas como: empresas públicas y responsabilidad social, la sustentabilidad de las iniciativas de este tipo y la responsabilidad del Estado como garante o contraparte, entre otras.<sup>43</sup>

El accionar estatal en torno a la responsabilidad social empresarial, desde ministerios, oficinas técnicas, empresas públicas, etc., es aún incipiente, pero está tomando una renovada y significativa fuerza. Esta mirada nos muestra una diversidad de acciones que no poseen aún un lineamiento general estructurador, lo que permite señalar que no existe todavía una visión política acabada sobre la RSE. Pero se debe señalar que desde el Estado están surgiendo iniciativas de coordinación de acciones y lineamientos de RSE, a la vez que se busca facilitar el diálogo entre los diversos actores.

En este sentido, María Elena Lurnaga, de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales de OPP, señala que es necesario *“asumir que el Estado no es un Estado que lo puede todo (...), sino que es un Estado que tiene que asumir un rol proactivo en la promoción y promover que otros actores que asumen roles proactivos tengan el espacio para poder hacerlo. También el Estado tiene una función de regulación a la que no quiere renunciar y no debe renunciar, en nuestra opinión. Pasamos un poco de esta noción estadocéntrica clásica, (...) a una noción más de gobernanza que es un concepto que también estamos construyendo, (...) pero que implica para nosotros la conciencia de que el Estado no es omnipotente, ni omnicompreensivo, y que el sistema de políticas públicas no puede abarcar absolutamente todos los ámbitos de las necesidades, sin la participación de la sociedad civil. Sin embargo esto se tiene que hacer en función de determinados criterios. Hay una función irrenunciable del Estado que es la función de garante del ejercicio de los derechos ciudadanos y de garante del acceso efectivo de la ciudadanía a esos derechos. Algunos de esos derechos los tiene que garantizar el Estado, otros puede promover que en el ejercicio de la dinámica social y económica, la ciudadanía acceda a esos derechos con esa garantía de fondo. Por lo tanto el Estado es un estado que está dispuesto a coparticipar en la gestión de las políticas sociales sin renunciar a esta última función, que creo que es ineludible en cualquiera de las hipótesis conceptuales que ustedes asuman”*.<sup>44</sup>

Además, señaló la necesidad de construir una agenda común sobre el tema. En ella es necesario buscar acuerdos conceptuales, y preguntarse entre otros aspectos: *“¿De qué hablamos cuando hablamos de responsabilidad social, cuál es el límite y cuál es el rol del Estado, cuál es el rol de la sociedad civil, cuál es el rol de las empresas en este campo?”*.<sup>45</sup> Otro tema para la agenda atañe a la regulación social.

<sup>43</sup> Asesoría Técnica en Políticas Sociales (ATPS) – Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), “Mesa de Diálogo sobre Responsabilidad Social: El papel del Estado, las empresas y la sociedad civil.”, Montevideo, 4 de mayo de 2006 (presentación ppt).

<sup>44</sup> Intervención de María Elena Lurnaga de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales (ATPS) – Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en la “Mesa de Diálogo sobre Responsabilidad Social: El papel del Estado, las empresas y la sociedad civil.”, Montevideo, 4 de mayo de 2006.

<sup>45</sup> *Idem*.

En este sentido, señaló Lournaga que cabe preguntarse “¿qué desempeña cada quien y cuáles son los roles ineludibles?, ¿cómo se va dando el acceso de la ciudadanía al ejercicio de determinados derechos si esos servicios a veces son ejecutados por el sector privado?, ¿qué responsabilidad tiene el Estado de financiar y qué responsabilidad tiene el Estado de controlar, en regular?”.<sup>46</sup> En este sentido, la opinión de Lournaga es que es necesaria una unidad reguladora que podría llegar a ser el Ministerio de Desarrollo Social. Otros aspectos señalados para estar presentes en la agenda común serían el sistema de incentivos y la calidad aplicada a los servicios de responsabilidad social en el área de la gestión privada de los servicios públicos, particularmente a la ejecución de políticas sociales por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>46</sup> *Idem.*



## 6. La voz de los actores: ¿cuál es el papel del Estado en torno a la RSE?

Son muchos quienes consideran necesaria la intervención del Estado para articular las acciones de RSE con las políticas sociales. Las posiciones varían respecto al formato institucional de este relacionamiento, la flexibilidad de los vínculos, etc. También difieren en torno a cuál sería la autoridad social estatal encargada de realizar esta tarea. Nuevamente en este campo se ven reflejadas las diferentes concepciones que existen en torno a la responsabilidad social de las empresas. Pero algo sí es claro para todos los actores: cuando las empresas o las organizaciones de la sociedad civil brindan servicios públicos o realizan funciones públicas, el Estado debe estar presente.

Desde el sector empresarial se ha manifestado que *“el hecho de ser una empresa socialmente responsable es una decisión que debe tomar la propia institución voluntariamente. Por esto, las acciones de promoción de la responsabilidad social de las empresas son un instrumento fundamental para que las empresas ingresen y se fortalezcan en este terreno. Las propias empresas son las que, voluntariamente, comenzarán a evaluar las ventajas, las del presente y las que pueden recibir en el futuro, en un vasto universo de beneficios, que crece día a día. La responsabilidad social de las empresas es independiente del Estado o del gobierno, tanto aquí como, por ejemplo, en la Unión Europea, pero se pueden emitir señales en una gama de posibilidades muy amplia”*. Además, Rosario Ferro de ACDE, agregó que *“si las empresas invierten en políticas sociales o en Investigación y Desarrollo, por ejemplo, o si tienen una política activa en generación de empleo, o si tiene buenos estándares en seguridad industrial, con buenas auditorías, eventualmente puede llegar a tener beneficios fiscales, o reducción de primas de seguros. Por eso, a efectos de ir conformando una visión nacional de lo que es la responsabilidad social, se intentará invitar al Gobierno, partiendo de la base de que esto se trata de una política de Estado, que está más allá de los partidos que estén ocupando el Ejecutivo”*.<sup>47</sup>

Evaluando el escenario actual, desde la sociedad civil se ha sostenido que no hay dentro del Estado una conceptualización de la responsabilidad social empresarial, ni de cómo impulsarla. Desde el ámbito empresarial se ha manifestado que dentro de la órbita estatal la RSE no existe como tema, y que es difícil rastrearlo allí, y tampoco se notan reglas claras e incentivos fiscales. Tampoco se vislumbra en un horizonte cercano, por parte de los empresarios, la elaboración de un andamiaje legal en torno al tema.<sup>48</sup>

Los empresarios ven necesario articular esfuerzos con el Estado y la sociedad civil. Desde el sector empresarial se ha señalado, en este sentido, que *“el desarrollo sustentable se puede lograr con el apoyo de tres fuerzas. Una: los empresarios innovadores, eficientes, que estén atentos a los mercados y a lo que está pasando en ellos; segun-*

---

<sup>47</sup> Ver: <http://www.acde.org.uy/actividades/articulos/EscenarioRSE.htm>

<sup>48</sup> Ver Acosta, Marisa, Ob. Cit.

*do: un Estado flexible que fije reglas de juego claras para que las empresas puedan ser competitivas, y de esa manera puedan desarrollarse y crecer; y una sociedad sana, educada y comprometida con el tema. Creemos que desde la unión de estas tres fuerzas podemos llegar al desarrollo sustentable”.*<sup>49</sup>

Para los empresarios, las alianzas con las organizaciones de la sociedad civil pueden resultar beneficiosas porque son más eficientes que el Estado en la función de prestación de bienes públicos. Para el Secretario de la Fundación Veritas,<sup>50</sup> Guillermo Pérez del Castillo, *“no puede dudarse que los programas de desarrollo gestionados por las organizaciones de la sociedad civil son más eficientes y eficaces que los que son gestionados por los organismos públicos y esto lo demuestra meridianamente la sola observación de la realidad. No importa el signo político ni religioso sino la vocación con que las empresas o las ONG llevan adelante esas acciones complementado con el eficiente manejo de recursos. Esto es lo que marca la diferencia”.*<sup>51</sup>

La pregunta que surge es cuál es el rol del Estado en el tema. Enrique Iglesias, ex Presidente del BID y actual titular de la Secretaría General Iberoamericana, afirma que el Estado debe plantarse como garantizador de reglas claras y generador de incentivos. Al decir de Iglesias, para que los empresarios puedan desarrollar sus tareas es imperativo que *“haya reglas de juego claras por parte del poder político, por parte del gobierno, porque es la única forma de poder tener horizontes de mediano plazo con los cuales programar y así también enfrentar y administrar los riesgos, sin eso es muy difícil generar el factor confianza que es tan importante en el desarrollo”.*<sup>52</sup>

Por su parte, Pérez del Castillo señala en este sentido la falta de incentivos estatales para promover la RSE aunque, afirma, muchas empresas de Uruguay, públicas y privadas, llevan adelante acciones que apuntan a un mejor desarrollo de la sociedad: *“El esfuerzo es exclusivamente de las empresas y los aportes que hacen a sus diversos programas de desarrollo de la responsabilidad social no tienen beneficio fiscal alguno, lo que deja en evidencia la ausencia de incentivos del Estado para estas actividades”.*<sup>53</sup>

En su opinión, en muchos países existen políticas de incentivos a las empresas que destinan parte de su presupuesto a la promoción de programas de desarrollo de la responsabilidad social. *“En nuestro continente -incluso en nuestro país aunque muy tímidamente- los gobiernos han establecido políticas de promoción de la actuación de*

---

<sup>49</sup> Entrevista realizada por Marisa Acosta para su investigación *RSE en Uruguay...*, Ob. Cit.

<sup>50</sup> Veritas *“es una institución creada por la Universidad Católica del Uruguay, con la finalidad de desarrollar acciones en apoyo al conocimiento que complementen lo estrictamente académico. Nace con proyectos concretos que permiten facilitar el acceso de todos los sectores sociales a la educación superior, la formación y actualización permanente de los graduados de la universidad y el desarrollo de la investigación y la extensión”.* En: <http://www.veritas.org.uy/>

<sup>51</sup> Pérez del Castillo, G., “El Estado como socio para la responsabilidad social de las empresas”, en: <http://www.deres.org.uy>

<sup>52</sup> Entrevista al Presidente del BID, Enrique Iglesias, realizada por DERES en ocasión de la Conferencia *«Del Dicho al Hecho»* coorganizada por el BID y CEMEFI en México en setiembre de 2004. En: <http://www.deres.org.uy>

<sup>53</sup> Pérez del Castillo, G., Ob. Cit.

*las empresas en estas materias, permitiendo la deducción de parte de lo invertido de los impuestos que deban pagar. Hay quienes sostienen que una política de incentivos fiscales para programas sociales es una puerta abierta para el abuso y que el objetivo o buena intención de dicha política será desvirtuado. Es razonable que así se piense". También advierte que internacionalmente existen buenas y malas experiencias, pero concluye señalando que "no dar el paso es cerrar los ojos ante una realidad y lo que es peor, es negar una oportunidad que puede marcar la diferencia para muchos sectores de nuestra sociedad".<sup>54</sup>*

Desde la sociedad civil se ha señalado que el Estado puede hacerse cargo de distintas maneras, *"con el control de la evasión de dinero desde la DGI, pero también creo que se debería ocupar de generar algún tipo de criterios. Si de hecho en el mundo privado, en el mundo de las ONG, hay un movimiento para generar el tema legal, entonces el Estado se va a tener que ocupar de la reglamentación aunque sea de esas normativas".<sup>55</sup>*

Interrogado sobre la pertinencia de legislar para instaurar incentivos fiscales que promuevan la responsabilidad social de las empresas, Enrique Iglesias consideró que ésta es una forma de compartir los objetivos sociales donde el Estado y la empresa privada contribuyen a financiar o tomar iniciativas, haciendo particular énfasis en el área cultural como un posible punto de convergencia entre ambos sectores.<sup>56</sup>

Otro aspecto que los diferentes actores señalan sobre el rol del Estado en la RSE es la pertinencia de la realización de acciones de responsabilidad social desde las empresas públicas, a la vez que hasta el momento no se habían visualizado líneas claras de acción sobre el tema desde las mismas.

En el ámbito empresarial, el tema del desarrollo de acciones de responsabilidad social desde las empresas públicas está presente. Para Guillermo Deambrosi, Gerente de Servicios de Consultoría y Desarrollo de Aplicaciones de IBM Uruguay (miembro de DERES), *"las empresas estatales, ya sea que tengan objetivos de rentabilidad o estén cumpliendo con un rol de servicio a la ciudadanía, son actores de primera línea ineludibles a la hora de analizar el grado de adopción de la responsabilidad social de las empresas en Uruguay",* tanto por el volumen que representan en la economía nacional como, entre otros aspectos, porque *"todos los uruguayos somos accionistas, usuarios y clientes".<sup>57</sup>*

Además, Deambrosi señala que *"no nos referimos al gobierno como la autoridad con la potestad de formular normas, premiando o castigando en temas relativos a la responsabilidad social de las empresas, sino como el propietario de las principales empresas del país, y que como tal tiene la responsabilidad de administrar eficientemente los recursos que la ciudadanía ha puesto en sus manos. Y no interpretemos livianamente*

---

<sup>54</sup> Pérez del Castillo, G., Ob. Cit.

<sup>55</sup> Entrevista realizada por Marisa Acosta para su investigación *RSE en Uruguay...*, Ob. Cit.

<sup>56</sup> Entrevista al Presidente del BID, Enrique Iglesias, Ob. Cit.

<sup>57</sup> Deambrosi, G., "El Estado uruguayo y la Responsabilidad Social Empresaria", en: <http://www.deres.org.uy>

*el concepto de la responsabilidad social de las empresas del Estado, donde es muy fácil dejarse llevar por la idea de que éstas son la máxima expresión en responsabilidad social, dado que venden sus productos o prestan sus servicios (a toda persona o empresa) aunque esa transacción en particular sea deficitaria. Nos referimos a la responsabilidad social empresaria en toda su dimensión, lo cual implica aspectos mucho más profundos y difíciles de lograr que la mera flexibilidad comercial, o la filantropía. Aspectos tales como el marketing responsable -teniendo en cuenta las necesidades y opiniones de sus clientes sin abusar de ser la única ventanilla a la cual se puede ir-; o respondiendo ágil, eficiente y responsablemente frente a reclamos o perjuicios que se le pueda haber causado a clientes o usuarios, y trasladando estas buenas prácticas a sus proveedores y socios de negocio, a través de la cadena de suministro. O también aspectos como los principios y la conducta ética, dando cumplimiento estricto a todas las normas establecidas que el mismo gobierno dicta, la protección del medio ambiente, el ambiente de trabajo y empleo, además del apoyo a la comunidad”.*<sup>58</sup>

Para Deambrosi, la forma como el gobierno conduzca a las principales empresas del país será un ejemplo a seguir para el resto del empresariado nacional y hasta una *“obligación para aquellos que pretendan ser sus proveedores. El Estado, en mayor o menor medida ya ha emprendido iniciativas en esta línea, pero para maximizar el éxito de sus esfuerzos debería contarse con el convencimiento y compromiso, con todos los aspectos de la responsabilidad social de las empresas, a nivel de la alta dirección e incluirlo en la estrategia empresarial, dándole mayor coherencia y sinergia que a iniciativas aisladas”.* Para ello, la comunicación interna y externa deberá sumarse al esfuerzo y aprendizaje diario del empresariado nacional.<sup>59</sup>

Por su parte, Enrique Iglesias señala los dos papeles que se reclaman del Estado en temas de responsabilidad social de las empresas: ser garante de reglas claras y generador de estímulos y herramientas de promoción de la RSE, a la vez que debe dar ejemplo a través de prácticas de responsabilidad social desde las empresas públicas. Iglesias señaló al respecto que *“hay varios frentes sobre los cuales el Estado debe trabajar para colaborar con esta importante iniciativa de fortalecer esta RS en el empresario. En primer lugar es dando el ejemplo, el ejemplo en la transparencia, de políticas contra la corrupción que son fundamentales para que se genere la confianza por parte del sector privado. Por lo demás también tener (...) reglas claras para enmarcar la acción del sector privado. Pero también que al sector privado le cabe la tarea de tomar la iniciativa en este campo”.*

También señaló estar de acuerdo con los países que comienzan a generar puntos focales dentro de la administración pública para estimular la RSE y *“acometer junto con la empresa privada grandes objetivos de carácter social o económico. Se pueden hacer muchas cosas si el Estado asume que ese es un tema importante y asociar por lo tanto a la empresa en ese objetivo social sería una forma de estimular la responsabilidad social de las empresas. Creo que hay que también aprovechar para iniciar en nuestro país las mismas políticas de otros países que comienzan a cuantificar un poco*

---

<sup>58</sup> Deambrosi, G., Ob. Cit.

<sup>59</sup> Deambrosi, G., Ob. Cit.

*la contribución social y ambiental de la empresa". Concluye que el Estado debe crear un ambiente favorable para el desarrollo de la empresa privada y tiene también que ser ejemplo con su política de transparencia, estimulando de esta manera la realización de actividades conjuntas con el sector privado orientadas a fortalecer la responsabilidad social y "en última instancia debe tener, en lo posible, puntos focales, una oficina, una entidad que de alguna manera se encargue de establecer esas alianzas y estrategias para la responsabilidad social de las empresas".<sup>60</sup>*

En el Estado uruguayo, el tema va cobrando impulso En la presentación del Índice de Responsabilidad Social Empresarial 2005 de ACDE, Tabaré Vázquez, Presidente de la República, señaló que la idea de cambios dialoga con la RSE porque *"no hay desarrollo si la economía no está al servicio del ser humano, dialoga porque no hay desarrollo sin innovación, sin empresas competitivas y comprometidas con la sociedad en su conjunto, comprometidas con la sociedad, por supuesto, pero también comprometidas consigo mismo como empresas. En fin, porque no hay auténtico desarrollo sin una fuerte apuesta a la inteligencia, a los derechos, a los derechos humanos y a las responsabilidades de la gente; de la gente en su conjunto, incluido el conjunto de gente que trabaja en esa empresa".<sup>61</sup>*

---

<sup>60</sup> Entrevista al ex Presidente del BID, Enrique Iglesias, Ob. Cit.

<sup>61</sup> Palabras del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, en la presentación de resultados del IRSE 2005.

## 7. Otras experiencias latinoamericanas. ¿Un mapa de ruta a seguir?

A nivel regional, el tema está ganando un lugar en la agenda pública y también en la agenda política, tanto a través de actores empresariales como de la sociedad civil y del Estado. Se observan aquí algunos procesos y experiencias que se registran en Chile, Argentina, y Brasil (particularmente en el Estado de Río Grande do Sul), que podrían aportar para el debate del tema en Uruguay.

La *Red Puentes Chile*, junto con el *Programa de Acción de Mujeres*, realizó entre noviembre y diciembre del 2004 el estudio *“Visión acerca de la Responsabilidad Social Empresarial en organismos del Estado”*, indagando en ocho organismos públicos para observar sus visiones, enfoques e iniciativas en relación al concepto y prácticas de RSE. El estudio muestra que *“el Estado chileno aún no llega a un consenso sobre cuanta incidencia puede tener en esta materia y más aún, sobre cuanto activo debe ser su rol al respecto”*.<sup>62</sup> Las conclusiones de este estudio muestran evidencias divergentes sobre cual debería ser el papel del Estado en la RSE: *“Mientras algunos de los organismos entrevistados creen que ‘el sector público debe asumir un rol de agente activo, convocando a las empresas a incluir políticas y prácticas de responsabilidad social’, otros señalan que la falta de políticas públicas que coordinen las actividades privadas en el área y promuevan mediante incentivos, los beneficios (especialmente económicos) que aplicar la responsabilidad social de las empresas genera en la empresa, ‘dejaría el tema de la responsabilidad circunscrito únicamente al compromiso social y la filantropía de los empresarios, negándole su carácter estratégico global’”*.<sup>63</sup>

En síntesis, este estudio señala que *“si bien los organismos entrevistados ‘reconocen el concepto y su importancia, todos se encuentran en una fase incipiente de abordaje y reconocimiento de sus implicancias sociales’. El informe revela que los organismos consultados se han vinculado a la responsabilidad social de las empresas en base a cómo -a partir del rol que les compete- deben involucrarse en la materia. El estudio detectó en algunos casos, posturas particulares más que institucionales por parte de los entrevistados, hecho que evidenciaría ‘la falta de una política estatal o propia del organismo relacionada con la temática’”*.<sup>64</sup>

Esta investigación realizada por la *Red Puentes Chile*, establece una serie de recomendaciones que pueden resultar pertinentes para Uruguay, ya que *“las diferentes visiones recogidas, dan cuenta del carácter emergente de la temática y de la necesidad de un debate en torno al rol que el Estado debe cumplir en este campo, ya que la vinculación de los organismos consultados con la responsabilidad social de las empresas, está más ligada a sus principios que a sus prácticas”*.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> “El rol del Estado en el éxito de la RSE”, en *Boletín Nº 6 Red Puentes Chile*, agosto de 2005.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

Desde el ámbito estatal, Michelle Bachelet, Presidenta de Chile desde el 15 de marzo de 2006, empleó propuestas precisas sobre la RSE en su campaña electoral. En el diario “*El Mercurio*” señaló que “*podemos avanzar en dos frentes: Promover la adopción voluntaria de conductas responsables, pero apoyarlas a través de iniciativas financiadas por el gobierno. Ya tenemos, por ejemplo, los acuerdos de Producción Limpia, o los recursos de Corfo para certificación. Tenemos el ejemplo del gobierno británico, que tiene un departamento y una página web con recomendaciones en materia de responsabilidad social de las empresas. Sin necesidad de crear una gran burocracia, podemos trabajar con los gremios para promover más la responsabilidad social de las empresas entre sus asociados. Pero lo más importante es el ejemplo del gobierno en esta materia. En ese sentido tengo algunos compromisos: un gobierno paritario en materias de género, nombrando más mujeres en cargos de decisión; publicación del código de ética pública, el cual apuntará discriminaciones odiosas como las antes nombradas; eliminación de los requisitos de foto y antecedentes personales en los currículo vitae, transparencia en el gasto, entre otras*”.<sup>66</sup>

Por su parte, Manuel Razeto, miembro de la *Red Puentes Chile*, señaló que todos los candidatos presidenciales plantearon una intervención estatal “*que sólo se centra en exenciones tributarias a donaciones, aportes fiscales para certificación, generación de códigos y otros instrumentos*” obviando por completo el apoyo del Estado “*a un rol independiente de observación y diálogo de la sociedad civil*”.<sup>67</sup> Se puede observar que, aunque con discrepancias entre los actores, el tema del rol del Estado en la RSE va ganando un lugar en la agenda política chilena.

En Argentina, el tema también llegó a la agenda política. En enero de 2006 se presentó en el Senado argentino un proyecto de ley sobre RSE.<sup>68</sup> Este proyecto tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la responsabilidad social de las empresas y busca fijar un marco jurídico para la actividad. Esta iniciativa contempla que las empresas presenten balances sociales anuales, la creación de un certificado para las firmas responsables y un premio anual que reconocerá a las más destacadas en el tema. Se pretende además, dar respuesta “*a las exigencias de transparencia y ética en los negocios*”, y posee un énfasis particular en temas medioambientales.

La normativa apunta a empresas nacionales y extranjeras que cuenten con más de 300 trabajadores e incluye a firmas o grupos que acudan a los mercados financieros organizados para obtener créditos públicos o que participen en licitaciones del Estado. Estas empresas tendrán que elaborar obligatoriamente un balance social anual validado por una auditoría externa. El balance deberá incluir conceptos relacionados con el ejercicio de la actividad de la empresa: cargas sociales, remuneraciones, utilización de los recursos naturales, colaboración con entidades benéficas, capacitación para sus empleados, etc. El fin es dar luz pública a los esfuerzos realizados por las empresas en beneficio de su personal, la comunidad y el ambiente en el que desarrollan su actividad.

<sup>66</sup> Ver: <http://www.edicionesespeciales.elmercurio.com/destacadas/detalle/index.asp?idnoticia=0129062005021X1010006&idcuerpo=>

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Este proyecto es impulsado por los legisladores María Laura Leguizamón y Jorge Capitanich, ambos del Partido Justicialista.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud será la encargada de entregar una certificación a las empresas que cumplan con la norma. Por su parte, éstas podrán utilizar públicamente un distintivo que las defina como “socialmente responsables”.<sup>69</sup> (Ver Anexo 1).

Brasil es otro polo de desarrollo de la RSE en la región. El Instituto Ethos,<sup>70</sup> organizó un intenso debate sobre un proyecto de ley que reglamentaría la responsabilidad social de las empresas en Brasil. Éste fue planteado en 2003 y posee disposiciones reglamentarias de responsabilidad social para empresas nacionales y extranjeras. Busca darle carácter obligatorio a la RSE para empresas con más de 500 trabajadores. Como finalidad se propone fomentar la ética y transparencia de las empresas en su relacionamiento con consumidores, accionistas, proveedores, trabajadores, comunidad y medio ambiente.<sup>71</sup>

En Río Grande do Sul, concretamente en su capital, Porto Alegre, se ha registrado una experiencia exitosa de cooperación entre el Estado, las empresas y la sociedad civil. Como resultado de una iniciativa de la Asamblea Legislativa estadual, se instaló en el año 2003 una Comisión Especial para tratar la Responsabilidad Social en el Sector Público. Durante cuatro meses, esta comisión reunió representantes del Estado, del sector empresarial y la sociedad civil y, a través del intercambio de conocimientos y experiencias, se elaboró un proyecto de ley que “establece normas dirigidas a la responsabilidad social en la gestión pública estadual”.<sup>72</sup>

En ese proyecto de ley se establece que “la responsabilidad social en la gestión pública estadual se constituye en la acción planeada y transparente del Poder Público Estadual, integrado con los Poderes Públicos Municipales y Federal, por medio de asociaciones sociales con el Tercer Sector y la Iniciativa Privada, apuntando a la implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones eficaces y descentralizados, con base en diagnósticos actualizados, sistemas de acompañamiento, evaluación y rendición de cuentas permanentes, de modo de prevenir riesgos y corregir desvíos, capaces de afectar el cumplimiento de las metas de mejoría de los indicadores sociales del Estado”. Además, se señala que las políticas públicas en las áreas económica, financiera, social, ambiental y de infraestructura, “deberán pautarse por los patrones de responsabilidad social en la gestión pública”.

---

<sup>69</sup> “Una ley para la RSE”, en: <http://www.lasociedadcivil.org/index2/print.phtml?ac=noticia&key=607>

<sup>70</sup> El Instituto Ethos es una organización de la sociedad civil brasileña.

<sup>71</sup> Instituto Ethos Debates, *Regulamentação da Responsabilidade Social Empresarial*, octubre, 2003. En: <http://www.ethos.org.br>

<sup>72</sup> Presentación realizada en Montevideo en lo Encuentro Internacional “La Agenda Ética Pendiente en América Latina”, promovido por la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, de 18 a 19 de diciembre de 2003, con base en el documento “Responsabilidad Social en el Sector Público, Camino para la Democracia”, firmado por el diputado César Busatto en el Relatorio Final de la Comisión Especial de Responsabilidad Social en el Sector Público, de la Asamblea Legislativa de Río Grande do Sul. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Ver [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)



También se estableció que para lograr una gestión pública socialmente responsable se utilizaría una serie de instrumentos de planeamiento social:

- a) Mapa Social: diagnóstico anual de la realidad social del Estado, por municipio y región, con base en indicadores sociales relativos al año de referencia de la rendición de cuentas gubernamental y al año inmediatamente anterior para fines de comparación.
- b) Catastro Social: registro individualizado y actualizado del público de los programas, proyectos y acciones sociales resultantes de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Social en el Sector Público.
- c) Catastro de la Ciudadanía: catastro con base municipal y regional, actualizado, especificado por área, de todas las organizaciones de la sociedad civil, empresas y organismos públicos con participación en acciones sociales, teniendo como función servir de instrumento para organizar y racionalizar las inversiones sociales, evitando la yuxtaposición y maximizando el uso de los recursos disponibles por parte de los actores.
- d) Índice de Responsabilidad Social de Río Grande do Sul (IRS-RS): índice elaborado con base municipal y regional, a partir de indicadores de resultados, esfuerzos y participación social, de las áreas que componen el Mapa Social.

Además, el 15 de abril de cada año se instituye el Día de la Rendición de Cuentas, siendo el Jefe del Poder Ejecutivo el encargado de presentar a la Asamblea Legislativa estadual el Balance Social del Estado. (Ver Anexo 2).

Como puede verse en Uruguay y la Región, la discusión sobre el papel del Estado respecto a la responsabilidad social de las empresas, con marchas y contramarchas, es un tema que registra diferentes avances en su discusión. Las experiencias regionales pueden constituirse en insumos para enriquecer el debate a nivel nacional.

Pero el problema está en la dificultad de establecer acuerdos a partir del diálogo entre los diferentes actores implicados en el tema. Como señaló un miembro de una organización de la sociedad civil: *“La realidad es que unos hablamos de una cosa y otros de otra. Por ejemplo, cuando hablamos de responsabilidad social de las empresas con los sindicatos es una cosa, pero cuando habla la empresa o el directorio es otra, y cuando habla la sociedad en su conjunto es otra. Cada cual lo viste como le conviene, esa es la realidad”*.<sup>73</sup>

Esto hace que la única salida para lograr una mejor articulación entre los diferentes actores sea un diálogo profundo y franco entre ellos, que permita construir los acuerdos necesarios en torno al tema.

---

<sup>73</sup> Entrevista realizada por Marisa Acosta para su investigación *RSE en Uruguay...*, Ob. Cit.

## 8. El deber ser: el rol que los actores esperan del Estado con respecto a la RSE

La base de la responsabilidad social empresarial es cumplir con la normativa general del país en temas vinculados a la misma. Luego sigue una primera generación de actividades de RSE que tiene que ver con la filantropía, manejo del riesgo a corto plazo e introducción de estándares industriales. El enfoque se centra en la empresa. La segunda generación posee una visión de la RSE integrada en la conducta empresarial. Encierra la innovación en procesos y productos, nuevos modos de administración y de sustentabilidad a largo plazo. Pero aún el enfoque se centra en la empresa. La tercera generación posee necesariamente una visión más amplia. La responsabilidad social empresarial es concebida como parte del desarrollo de la competitividad nacional y, por lo tanto, la empresa no es tomada solo individualmente. Aquí se engloban el desarrollo de estándares y alianzas con otros actores. Implica también el fortalecimiento de instituciones y políticas públicas orientadas a la responsabilidad social. Así, las empresas se constituyen en promotoras del desarrollo sustentable a diferentes niveles. Estos y otros aspectos fueron señalados por un grupo de investigadores ingleses y daneses, liderado por Simon Zadek.<sup>74</sup> Pero estas puntualizaciones plantean un desafío que aún está presente: ¿cómo lograr un mayor desarrollo de la RSE?

Como ya se ha dicho, el tema de la responsabilidad social de las empresas va ganando un espacio en la agenda social y en la agenda política. Cada vez más se concibe que *“la empresa debe incorporar en su gestión, decisiones, políticas, inversiones, la participación continua de los grupos de interés en función de sus derechos y de la sustentabilidad de sus operaciones. Un modelo económico donde las empresas deben tener límites estrictos para su operación, deben equilibrar y armonizar las dimensiones de rentabilidad económica, derechos humanos, bienestar social y protección ambiental en su actividad, desempeñando un rol fundamental, junto con la sociedad civil y el Estado, en el proceso destinado al logro de una sociedad más equitativa, justa y sustentable”*.<sup>75</sup> El tema debe difundirse mejor, a nivel estatal, de los sindicatos, la ciudadanía, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Una mejor articulación entre los actores reportaría avances en experiencias que permitirían seguir construyendo andamiajes institucionales para el desarrollo local de prácticas de *gobernanza*. Sólo a través del intercambio de experiencias y del diálogo, los actores pueden reconfigurarse a sí mismos, a la vez que establecer sus roles y articulaciones.

Claro está, la tarea antes señalada no es sencilla. Para ello habría que comenzar por construir una conceptualización colectiva sobre qué es la RSE, para luego incorporarla en lineamientos de políticas institucionales de los diferentes actores, que necesariamente impliquen líneas de acción a largo plazo y no sólo acciones puntuales.

---

<sup>74</sup> Cf. *Responsabilidad Social Empresarial: una perspectiva nórdica*, Exposición para el foro “Movilizando el capital social y el voluntariado en América Latina”, Panel C: “Potenciando la responsabilidad social empresarial”. Realizada por *Benedicte Bull*, Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente (SUM), Universidad de Oslo

<sup>75</sup> Documento de Red Puentes: “Hacia una cultura de Responsabilidad Social Empresarial”, 2004, en: <http://www.redpuentes.org>

Un problema que surge de lo anterior es la necesidad de aumentar la transparencia de todos los actores, para de esta manera lograr un mayor conocimiento mutuo que estimule el intercambio. Es necesario que se construya y consolide un ámbito de trabajo colectivo donde participen el Estado, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía; siendo esta pluralidad de actores las que doten de legitimidad a este espacio. Este tipo de ámbito debe realizar un proceso de institucionalización que lo constituya como referencia sobre el tema en nuestro país. Es quizá desde un ámbito como éste que pueden generarse e impulsarse formas de control, monitoreo, promoción y legislación en torno al tema.

Un buen comienzo sería el trabajo colectivo que vincule la responsabilidad social de las empresas con las políticas sociales. Esto implica el diálogo entre el Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, para identificar los problemas. Siendo actores complementarios, el Estado debe tener un rol importante a la hora de regular y establecer reglas claras, que deben ser elaboradas en diálogo permanente con los otros actores y la ciudadanía, que es la que recibe los beneficios. La existencia de este ámbito de coordinación, primero a nivel de las políticas sociales (o de algún sector de las mismas), ayudaría a que las empresas colaboren con las líneas estatales de las políticas sociales. El nivel municipal, por sus características, podría ser un buen campo de prueba.

El Estado debe dar el “ejemplo” con prácticas de RSE desde las empresas públicas. El mismo no tiene la potestad de fijarle al empresariado la agenda de responsabilidad social, pero puede señalar en qué sentido estratégico aportarían más las acciones concretas del empresariado.

Por otra parte, la responsabilidad social debería continuar discutiéndose a nivel institucional tanto en las empresas como en el Estado y en las organizaciones de la sociedad civil, ya que la misma es un elemento imprescindible para afianzar la democracia y apuntar al desarrollo social.

## Anexo 1

### Senado de la Nación Argentina Proyecto de Ley Responsabilidad Social Empresaria

**Artículo 1.** - Esta ley fija el marco jurídico de la responsabilidad social empresaria (responsabilidad social de las empresas) al cual se deben ceñir las empresas nacionales o extranjeras que actúan en el país y establecer normas de transparencia y control de las empresas con su público de relacionamiento. Esta ley se debe cumplir en forma obligatoria para las empresas comprendidas en el artículo 2. Para el resto de las empresas su aplicación es voluntaria.

Las regulaciones enmarcadas en las convenciones colectivas de trabajo, podrán vincular a las empresas incluidas en sus ámbitos de aplicación pero deberán ajustarse a la regulación mínima que establece esta ley.

**Artículo 2.**- Sustituyese el artículo 25° de la ley de Régimen Laboral nro. 25877, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 25.- Las empresas que cuenten con más de TRESCIENTOS (300) trabajadores deberán elaborar un balance social. También están obligadas a hacerlo aquellas empresas o grupo de empresas que acudan a la financiación de los mercados financieros organizados. Asimismo deberán contar con un balance social aquellas empresas o grupo de empresas que pretendan participar en licitaciones públicas u obtener créditos públicos.

Los balances sociales de las empresas descriptas en este inciso deberán ser validados por una auditoría social externa”.

**Artículo 3.** - A efectos de esta Ley se entiende por:

Responsabilidad Social Empresaria, a la adopción por parte de la empresa de un compromiso de participar como ciudadana, contribuyendo a aliviar los problemas de la comunidad donde está inserta asumiendo una conducta ética. Es una filosofía corporativa, conjunto de políticas, prácticas y programas adoptada por todos los integrantes de la empresa para actuar en beneficio de los trabajadores, su público de relacionamiento, la comunidad y el ambiente que perdura a lo largo del tiempo.

Balance social de la empresa, al documento que recoge los resultados cuantitativos y cualitativos del cumplimiento de la responsabilidad social de la empresa y permite evaluar su desempeño en términos de activos y pasivos sociales durante un período determinado.

Público de relacionamiento, a cualquier individuo o grupo de individuos que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de la empresa. El término incluye a proveedores, clientes, accionistas, empleados, comunidades, grupos políticos, Gobiernos, medios de comunicación, etc.

Producto socialmente responsable, al que se produce y comercializa de acuerdo con las buenas prácticas de desarrollo humano sostenible y cuidado del ambiente.

Inversión socialmente responsable, a la que compatibiliza los rendimientos económicos de la empresa con los valores de sostenibilidad ambientales y sociales de los recursos para las próximas generaciones.

Código de conducta, a la declaración formal de valores y prácticas comerciales que una empresa se compromete cumplir y exigir su cumplimiento.

Certificación de responsabilidad social, a la verificación formal por una entidad de certificación, del cumplimiento de las buenas prácticas de responsabilidad social de las empresas y su código de conducta.

Auditoría social y reporte, a la evaluación sistemática y documentada, por una entidad auditora independiente, del cumplimiento de la empresa de las buenas prácticas de responsabilidad social comparada con estándares y el cumplimiento de especificaciones de la certificación de responsabilidad social de la empresa.

**Artículo 4.** - Sustituyese el artículo art. 26° de la ley de Régimen Laboral nro. 25.877, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 26.-El balance social de las empresas o grupo de empresas se hará público con el balance y memorias anuales con igual tratamiento, transparencia y difusión que el balance económico del ejercicio.

El balance social de la empresa será comunicado por la representación de la empresa a la representación sindical de los trabajadores con un plazo de 30 (TREINTA) días de anterioridad para su examen, a efectos de consulta previo a la aprobación definitiva.

El Balance social contendrá conceptos relacionados con el ejercicio de la actividad de la empresa de aspectos que no son solo de carácter financiero o económico, sino que tiene como objetivo mostrar el esfuerzo que realiza la empresa en beneficio de su personal, la comunidad y el ambiente; y la magnitud del mismo.

Los siguientes conceptos fijan la información mínima que la empresa debe proveer para la confección del Balance Social. Los mismos tienen carácter enunciativo, pudiendo la empresa ampliar el alcance de los ítems expuestos a continuación de acuerdo a su discrecionalidad.

a) Recursos humanos

- Remuneraciones y cargas sociales (Totales y promedio)
- Evolución de la masa salarial promedio. Su distribución según niveles y categorías
- Cantidad de dependientes categorizados por edad, categoría laboral, sexo, nacionalidad, permanentes o contratados, tiempo completo o parcial. Evolución de la dotación del personal
- Ausentismo (cantidad de días por motivo)
- Rotación del personal por edad y sexo

- Capacitación
- Pagos a la seguridad social y fondos de pensiones
- Costos de administradoras de riesgos de trabajo
- Programas de innovación tecnológica y organizacional que impacten sobre la plantilla de personal o puedan involucrar modificación de condiciones de trabajo
- Enfermedades y accidentes (cantidad de casos por tipo de enfermedad, tasas de gravedad, cantidad de accidentes, cantidad de días perdidos por accidentes, cantidad de días perdidos por enfermedad.)
- Evaluación de riesgos laborales
- Análisis, planificación y gestión de riesgos
- Préstamos según fines
- Biblioteca para uso de los Empleados y sus familias
- Programas de recreación y deportes
- Grado de satisfacción por pertenecer a la organización
- Participación en voluntariado social

b) Clientes y proveedores

- Grado de satisfacción por el trato
- Grado de satisfacción por los productos

c) Ambiente

- Grado de utilización de elementos naturales
- Utilización de la empresa de un sistema de gestión ambiental
- Tratamiento de desechos industriales
- Uso de distintas fuentes energéticas
- Programas de utilización de elementos reciclados
- Programas de reducción de la contaminación del aire y el suelo
- Programas de reducción de la polución acústica
- Evolución de emisiones industriales generadas

e) Comunidad

- Colaboración con entidades benéficas
- Gastos en fundaciones propias (salud, arte, cultura, educación, filantrópicas, etc.)
- Programa de capacitación a desempleados
- Programas de voluntariado corporativo
- Colaboración con comunidades carenciadas
- Programas de integración de minorías”

**Artículo 5.-** El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable será la autoridad de aplicación de lo establecido en la presente ley.

**Artículo 6. -** Las empresas pueden obtener la certificación de responsabilidad social cuando su accionar se ajuste a las especificaciones que se establezcan por una norma aprobada por entidades de normalización acreditadas oficialmente, tengan declarado formalmente su código de conducta, se haya verificado su cumplimiento y no hayan incurrido en alguna causa de exclusión de la certificación que establece este artículo.

La normalización de la responsabilidad social de las empresas debe considerar como mínimo, la evaluación de los aspectos enumerados en el artículo anterior, sin perjuicio de la aplicación integrada de normas destinadas a la certificación de calidad, medio ambiente y prevención de riesgos.

El mantenimiento de la certificación de responsabilidad social extendido por una entidad de certificación acreditada, exige una auditoría social de su cumplimiento efectivo, con la periodicidad, método y requerimientos que establezca la norma a cuya conformidad se ha certificado.

Los procesos de evaluación de los aspectos de la responsabilidad social para la certificación y los de auditoría social deberán incluir la información y consulta a la representación de los trabajadores de la empresa.

**Artículo 7.-** La certificación de responsabilidad social otorga el derecho a la empresa que la haya obtenido a utilizar públicamente el distintivo de “Socialmente Responsable” con la identificación de la marca de la entidad que haya extendido la certificación.

**Artículo 8.-** El incumplimiento por parte de la empresa de la confección del Balance Social, en los casos de que sea legalmente obligatorio, o si se omitiere o falseare información relevante para los grupos de interés, queda tipificado como una infracción.

**Artículo 9.-** Se crea el premio anual a la excelencia de las empresas socialmente responsables.

**Artículo 10.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*María L. Leguizamón.- Jorge M. Capitanich.-*

## FUNDAMENTOS

La Responsabilidad Social Empresaria es un concepto que implica que las empresas -agentes importantísimos de la sociedad moderna- integren preocupaciones de índole social y ambiental en sus operaciones y en sus interacciones con los empleados, los accionistas, los inversores, los proveedores, los clientes y las comunidades en las que se encuentran inmersas.

Así, los procesos de globalización, la creciente importancia del capital de reputación y las demandas de estabilidad y sostenibilidad del ambiente, apuntan a la necesidad de desarrollar una cultura de la responsabilidad social de las empresas como parte de la identidad nacional.

Entre los cambios ocurridos en la sociedad en los últimos años, sobresalen la creciente importancia adquirida por los valores sociales y el compromiso de los individuos con la preservación del ambiente y la gestión de recursos no renovables de manera de dejar a las próximas generaciones un mundo, al menos, en las mismas condiciones que en las cuales lo habitamos hoy.

La creciente complejidad del contexto global en lo referido a lo económico y social, las presiones que sobre las empresas ejercen cada vez más consumidores, sectores ambientalistas y organizaciones no gubernamentales, y el clamor por una mayor transparencia en la forma de hacer negocios plantean al empresariado nuevos desafíos.

Para abordar esta nueva realidad, la empresa moderna debe involucrarse y atender a las nuevas exigencias. Así es que cobra suma importancia la responsabilidad social de las empresas como medio de contribuir al desarrollo de la comunidad de la cual es parte la empresa.

El espíritu de esta ley es contribuir al fortalecimiento de la sociedad a través de la consolidación de las instituciones privadas y públicas. De este modo, se pretende abrir un cauce para la discusión de las ideas sobre el rol de cada actor en la sociedad.

Esta ley pretende dar respuesta a las exigencias de transparencia y ética en los negocios que la sociedad reclama de la empresa argentina.

La ética y la responsabilidad social deben internalizarse en la gestión de la empresa de manera de definir objetivos teniendo como visión la sostenibilidad, la cual contempla la generación de riqueza -o rentabilidad del negocio- y al mismo tiempo remarcando los valores de equilibrio ambiental y equidad social. Este enfoque está basado en cumplir con este triple objetivo a través de mejorar el relacionamiento tanto con el público interno como el externo, los cuales incluye los empleados accionistas, consumidores, proveedores, ambiente, comunidad, gobierno y sociedad.

Esta ley espera ser el puntapié inicial para el desarrollo de una cultura empresaria basada en la ética y la responsabilidad social, destacando los valores internos de la organización. Una buena manera de comenzar a mostrar los esfuerzos realizados en este sentido, es mediante la publicación del Balance Social, herramienta que permite evaluar y determinar el impacto de la actividad de la empresa en los aspectos no solo económicos, sino también ambientales y sociales.



No son muchas las empresas que actualmente realizan balances sociales y menos las que lo hacen público. El balance social ayudará a disminuir la brecha entre lo que la empresa cree que hace y lo que efectivamente realiza. Un Balance Social equitativo y socialmente responsable tendrá que contemplar no solo la perspectiva económica, sino también la laboral, comunitaria, ambiental y corporativa, para ofrecer a los grupos de interés una herramienta que manifieste lo que la empresa hace, más que de lo que la empresa produce. Estas dos visiones, la económico-financiera destinada a los accionistas, y la social-ambiental-comunitaria, destinada a una variada gama de grupos relacionados con la compañía, son complementarias e indispensables para generar valor para la empresa y la sociedad en su conjunto.

Mientras que en otras sociedades la responsabilidad social empresaria es un concepto esencial al momento de hacer negocios, en Argentina tenemos un largo camino que recorrer para hacer de esto la regla, y no la excepción. Es nuestro objetivo empezar con esta ley a desandar este camino.

*María L. Leguizamón.- Jorge M. Capitanich.-*

## Anexo 2

### ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

#### Proyecto de Ley N. 303/2003

Establece normas para la responsabilidad social en la gestión pública Estatal y otras providencias.

#### CAPITULO I DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

**Art. 1** - Son instituidas por la presente Ley normas para la responsabilidad social en la gestión pública estatal, con objeto de la promoción del desarrollo sostenible del Estado, en los términos que disponen los Títulos IV, VI y VII de la Constitución Estatal y la Ley n. 11.931/03, que instituyó el Consejo Estatal del Desarrollo Económico y Social - CODES.

1 - La responsabilidad social en la gestión pública estatal se constituye en la acción planeada y transparente del Poder Público Estatal, integrado por los Poderes Públicos Municipal y Federal, por medio de alianzas sociales con el Tercer Sector y la Iniciativa Privada, teniendo en vista la implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones eficaces y descentralizadas, basándose en diagnósticos actualizados, sistemas de acompañamiento, evaluación y prestación de cuentas permanentes, de manera que previene riesgos y corrige desviaciones, capaces de afectar al cumplimiento de las metas de mejora de los indicadores sociales del Estado.

2 - Las disposiciones de esta Ley se aplican al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Ministerio Público Estatal, al Tribunal de Cuentas y a la Administración Indirecta.

**Art. 2** - Las políticas públicas en las áreas económicas, financieras, sociales, ambientales y de infraestructura, deberán pautarse por los patrones de responsabilidad social en la gestión pública.

#### CAPITULO II DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO SOCIAL

**Art. 3** - La gestión pública socialmente responsable utilizará los siguientes instrumentos de planeamiento social:

I - Mapa Social: diagnóstico anual de la realidad social del Estado, por Municipio y Región, teniendo en cuenta la misma distribución espacial prevista en la Ley 10.283/94, que instituyó los Consejos Regionales del Desarrollo - COREDES, basándose en los indicadores sociales relativos al año de referencia de la presentación de cuentas gubernamentales y al año inmediatamente anterior, para fines de comparación.

II - Registro Social: registro individualizado y actualizado de la audiencia objetiva de los programas, proyectos y acciones sociales, resultantes de la aplicación de esta Ley.

III - Mapa de la Ciudadanía: registro con base municipal y regional, actualizado, especificado por área, de todas las organizaciones del Tercer Sector, de la Iniciativa Privada y de las Organizaciones Públicas involucradas en acciones sociales, cuya función será servir de instrumento para la organización y racionalización de las inversiones sociales, evitando la yuxtaposición, y maximizando el uso de los recursos disponibles.

IV - Índice de Responsabilidad Social de Rio Grande do Sul - IRS-RS: índice elaborado con base municipal y regional, a partir de indicadores de resultados, esfuerzos y participación social, de las áreas que forman el Mapa Social.

**Art. 4** - Integrará el proyecto de ley del Plan Plurianual previsto en el inciso I del artículo 149 de la Constitución Estatal, en atención al artículo 165, párrafo 7, de la Constitución Federal, el Adjunto Social Plurianual en el cual fueron establecidas las metas plurianuales de mejora de los indicadores sociales en el Mapa Social y del IRS-RS.

Párrafo Único - El Adjunto Plurianual tendrá:

I - Evaluación del cumplimiento de las metas relativas al período anterior, así como del resultado obtenido;

II - Indicador de las metas plurianuales, instruido con memoria y metodología de cálculo que justifique los resultados pretendidos y evidencie su consistencia con las premisas y los objetivos sociales a ser alcanzados.

**Art. 5** - Integrará el proyecto de Ley de Directrices de Presupuestos el Adjunto Social Anual, en el que fueron establecidas las metas anuales de mejoría de los indicadores sociales en el Mapa Social y el IRS-RS.

Párrafo Único - El Adjunto Social Anual tendrá:

I - Evaluación del cumplimiento de las metas relativas en el año anterior, así como el resultado obtenido;

II - Indicador de las metas plurianuales, instruido con memoria y metodología de cálculo que justifique los resultados pretendidos y evidencie su consistencia con las premisas y los objetivos sociales a ser alcanzados.

**Art. 6** - Integrará el proyecto de ley de presupuesto anual el Adjunto Social, referido en los artículos 4 y 5 de esta Ley, así como la discriminación de los programas, proyectos y acciones a ser desarrollados para alcanzar las metas establecidas, cuantificadas financiera y físicamente, siempre que fuera posible.

**Art. 7** - El establecimiento de las metas de los Adjuntos Sociales será resultado del proceso de participación de la sociedad, por medio de los instrumentos definidos por el Poder Público estatal.

**Art. 8** - Hasta treinta días después de la publicación del Presupuesto, en los términos que presenta la Ley de Directrices de Presupuestos, el Poder Ejecutivo establecerá la programación financiera y el cronograma de ejecución y de desembolso de los recursos públicos presupuestados para la consecución de las metas.

### **CAPITULO III DE LOS INDICADORES SOCIALES**

**Art. 9** - La Fundación de Economía y Estadística Siegfried Emanuel Heuser - FEE, tendrá la responsabilidad de elaborar el Mapa Social y el IRS-RS.

**Art. 10** - La Fundación de Economía y Estadística Siegfried Emanuel Heuser - FEE, coordinará un Foro, compuesto por representantes de las diferentes instituciones y entidades de la sociedad, para la definición de los indicadores más apropiados para ser utilizados en la elaboración del Mapa Social y del IRS-RS.

**Art. 11** - La Fundación de Economía y Estadística Siegfried Emanuel Heuser - FEE, podrá requerir a las organizaciones de Administración Directa e Indirecta del Estado, a las Concesionarias y a las Permisitarias del Servicio Público, los datos necesarios para la elaboración del Mapa Social y del IRS-RS.

### **CAPITULO IV DE LAS ALIANZAS SOCIALES**

**Art. 12** - El Poder Público promoverá alianzas sociales con organizaciones del Tercer Sector y de la Iniciativa Privada para la formulación, ejecución y fiscalización de los programas, proyectos y acciones dirigidas a la consecución de las metas de los Adjuntos Sociales.

**Art. 13** - Considérense alianzas sociales las formas de cooperación entre el Poder Público, el Tercer Sector y la Iniciativa Privada, que tengan por objetivo movilizar y potenciar los recursos humanos, financieros y de conocimiento de que dispongan, y ejecuten de forma articulada y complementada programas, proyectos y acciones compartidas y descentralizadas.

**Art. 14** - Para la consecución de las alianzas sociales que disponen los artículos 12 y 13 de esta Ley, el Poder Público asegurará la participación de los Consejos de Políticas Públicas en la evaluación de los resultados, el acceso a cualquier ciudadano al reporte de actividades y a las sanciones previstas en la legislación, en caso de un mal uso de los recursos públicos.

**Art. 15** - El Poder Público establecerá mecanismos de integración de las esferas municipales, estatales y federales, teniendo en vista eliminar las superponer y optimizar la aplicación de los recursos públicos disponibles.

**Art. 16** - El Poder Público estimulará el desarrollo del emprendimiento social, mediante alianzas con organizaciones del Tercer Sector y de la Iniciativa Privada.

**Art. 17** - El Poder Público lanzará Edital, cuando sea necesario, para la selección de organizaciones del Tercer Sector y de la Iniciativa Privada, con el objetivo de promover las alianzas sociales previstas en esta Ley.

### **CAPITULO V DE LA TRANSPARENCIA SOCIAL**

**Art. 18** - El Jefe del Poder Ejecutivo se dirigirá anualmente a la Asamblea Legislativa, como parte integrante de la Prestación de Cuentas, de que trata el inciso XII del artículo 82 de la Constitución Estatal, la Balanza Social del Estado.

Párrafo Único - Queda instituido, el día 15 de abril de cada año, el Día de la Prestación de Cuentas, en el cual el Jefe del Poder Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa la Balanza Social del Estado.

**Art. 19** - La Balanza Social del Estado es un instrumento de prestación de cuentas anual, que contendrá el informe de los resultados sociales alcanzados en el ejercicio anterior, teniendo como base las metas del Adjunto Social y la ejecución de los programas, proyectos y acciones constantes del Presupuesto para alcanzarlas.

Párrafo Único - En caso de no alcanzarse las metas del Adjunto Social, el Poder Ejecutivo propondrá medidas correctivas a ser incorporadas a la Ley de Directrices de Presupuestos.

**Art. 20** - La Balanza Social quedará disponible, durante todo el ejercicio, en la Asamblea Legislativa del Estado y en el departamento técnico responsable de su elaboración, para consulta y apreciación por parte de los ciudadanos e instituciones de la sociedad.

Párrafo Único - La Balanza Social será ampliamente divulgada, inclusive en medios digitales.

**Art. 21** - A los responsables de los Entes Públicos y programas que, según la Balanza Social, tuvieron un destacado desempeño, les serán otorgados, anualmente, por la Asamblea Legislativa, Certificados de Responsabilidad Social, por su esfuerzo en la mejora de las condiciones sociales en el Estado.

Párrafo Único - El Poder Ejecutivo ofrecerá cooperación técnica y financiera a aquellos Entes Públicos que logran Certificados de Responsabilidad Social.

**Art. 22** - Queda instituido, en el ámbito del Consejo Estatal de Desarrollo Económico y Social - CODES, el Registro de Instituciones Sociales que no cumplen el contrato del Estado.

**Art. 23** - El Registro de Instituciones Sociales que no cumplen el contrato del estado está constituido por los Entes Públicos omitidos en la prestación de información para la elaboración del Mapa Social del Estado y del IRS-RS o que no implementaron las medidas previstas en la presente Ley.

Párrafo 1 - Los Entes Públicos referidos en el título quedarán impedidos de establecer alianzas con el Poder Ejecutivo en cuanto persista la falta.

Párrafo 2 - El CODES podrá suspender, por plazo no superior a 180 (ciento ochenta) días, la inclusión de un ente público en el Registro de Instituciones Sociales que no cumplen el contrato del Estado, hasta que éste se comprometa formalmente a facilitar los datos debidos en plazo razonable, a ser determinado, y adoptar las medidas previstas en la presente Ley.

## **CAPITULO VI DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Art. 24** - Queda creada la Escuela de Gestión Pública, en el ámbito de la Universidad Estatal del Rio Grande do Sul - UERGS, en alianza con la Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos - FDRH, dedicada a la capacitación de servidores públicos, mediante cursos de desarrollo y actualización profesional.

**Art. 25** - Queda instituido el Programa de Voluntariado Social de los Servidores Públicos Inactivos para cooperar en la realización de planes, programas, proyectos y acciones, necesarios en la implementación de esta Ley.

**Art. 26** - Será responsabilidad del Consejo Estatal de Desarrollo Económico y Social del Estado - CODES, el acompañamiento y la fiscalización del cumplimiento de la presente Ley, sin perjuicio de los controles internos y externos legalmente definidos, así como la elaboración, mantenimiento y actualización del Registro Social, referido en el inciso II del artículo 3 de esta Ley.

**Art. 27** - La elaboración del Mapa de Ciudadanía, previsto en el inciso III del artículo 3 de esta Ley, será responsabilidad de la Secretaría de Coordinación y Planeamiento.

**Art. 28** - Los costos de la ejecución de esta Ley correrán a cuenta de las propias donaciones consignadas en el Presupuesto del Estado.

**Art. 29** - Esta Ley será reglamentada en el plazo de noventa (90) días.

**Art. 30** - Esta Ley entrará en vigor en la fecha de su publicación, pasando a tener efecto a partir del ejercicio de 2004.

## Justificativa

En los últimos seis años, los costos sociales en Brasil llegaron a una suma de 150 billones de reales. Así mismo, la tercera parte de la población brasileña sigue bajo la línea de la pobreza. Si los resultados son insuficientes, frente a la inversión, es necesario que re-evaluemos su eficacia y efectividad, pues hay indicios importantes de que el diagnóstico, el enfoque y la evaluación de las políticas públicas son insuficientes, no atendiendo, por tanto, a aquellos que realmente las necesitan.

Por otra parte, la sociedad no se ha omitido. Tal vez en ningún otro momento, la comprensión de que es necesario cambiar, ha sido tan fuerte. Prueba de eso es el crecimiento exponencial de las organizaciones del Tercer Sector y del voluntariado social. Según los datos disponibles, ya son doscientas cincuenta mil las organizaciones que actúan en Brasil, en las más diversas áreas, reuniendo 38 millones de personas en actividades sociales voluntarias. Según el IPEA, en 1999, la Acción Social de las Empresas en Brasil alcanzó un volumen de inversiones de 4,7 billones de reales, en lo cual, el RS contribuyó con 124,8 millones. Por su parte, la GIFE estima que sus 62 asociados -33 Fundaciones, 21 Institutos y 8 Empresas- invierten, anualmente, 650 millones de reales. Sin embargo, también en esta área, los esfuerzos son enormes y los resultados aún muy lejos de la magnitud de nuestros problemas.

Así, empezamos a darnos cuenta de que la amplitud y la complejidad a que nos enfrentamos, han superado la capacidad y las iniciativas individuales. Apenas a través de la cooperación podremos hacer frente a este desafío. Aislados, Gobierno, Iniciativa Privada y Tercer Sector, no tienen todos los elementos necesarios para abordar con eficacia la tarea que la sociedad brasileña ha propuesto. La cooperación y el diálogo se tornan, entonces, como prerrequisitos para el éxito de esta iniciativa.

Definitivamente, el mayor desafío de nuestra sociedad es proponer una nueva concertación social, capaz de caminar en el sentido de reducir el abismo de la desigualdad. No queremos más considerarla una cuestión natural. La desconsideración de la miseria ha llegado a un punto insoportable. Esta posibilidad de hacer los cambios sociales necesarios, por medio de la promoción de la solidaridad, es lo que llamamos Responsabilidad Social, y la adecuación del Poder Público a este momento histórico es indispensable.

Necesitamos, en este sentido, trabajar en dirección a la reforma del paradigma que regula el Poder Público y determinar su relación con la sociedad, involucrando y promoviendo las innumerables formas de organización social, representativas y legítimas, en el planeamiento, y en la ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, para perseguir un desarrollo sostenible, a través de alianzas.

Mientras tanto, las resistencias son muy grandes. Nuestra herencia cultural es muy fuerte, pues vivimos bajo el escudo del Estado Burocrático Colonial, donde la cultura corporativa es contraria a la participación social predominante en el aparato del Estado. Esta visión retorcida está presente también en muchos sectores de la sociedad, que luchan sólo para aumentar sus facilidades de acceso a los recursos públicos, reproduciendo la separación entre acción pública y privada.

El papel de la Iniciativa Privada y del Tercer Sector no es, ni debe ser, el de sustituir al Estado en sus atribuciones, pero sí el de integrarse al Poder Público en un compromiso de cooperación para planear y ejecutar acciones mesurables en el área social, así como en el área fiscal. Que pasen a ser efectivamente cumplidos los planeamientos, presupuestos y ejecuciones de acciones, y que, al mismo tiempo, tengan indicadores claros y precisos que puedan apuntar resultados.

Este cuadro en que se inscribe el presente Proyecto de Ley, es el resultado del trabajo conjunto y voluntario del Poder Público, Iniciativa Privada y Tercer Sector, en el período incluido por la Comisión Especial de Responsabilidad Social en el Sector Público de la Asamblea Legislativa y que integra su Informe Final, aprobado por unanimidad en esta Casa.

En la realidad, la presente iniciativa -que instituye “normas para la responsabilidad social en gestión pública Estatal”- materializa los valores y conceptos que ya forman parte de la agenda social y política brasileña, moviendo varios actores sociales solidarios, que entienden que lo público no es monopolio del Estado, y que uno de los desafíos de las políticas públicas es asegurar una relación de participación y buena articulación entre los sectores sociales involucrados en instancias de gestión compartida.

Por una parte, si la sociedad quiere alcanzar su mayoría política, y no ser tutelada por el Estado, debe caminar para su propia emancipación, luchando por su reconocimiento como sujeto político y actor social.

Por otra parte, el Estado, buscando eficacia y efectividad, tiene la obligación de buscar una nueva forma de gestión, que maximice sus recursos a través de sólidas alianzas con el Tercer Sector y la Iniciativa Privada, sin disminuir su papel fundamental, en sus tres esferas, estatal, municipal y federal.

El presente Proyecto de Ley busca apuntar un camino hacia el Poder Público. Parte del principio de que el desarrollo de Rio Grande do Sul debe ser buscado de forma

descentralizada y sostenible, respetando las especificidades de cada localidad, captadas a través de mapas de diagnóstico que combinen indicadores que sean el foco de proyectos sociales y que puedan evaluar el proceso, el impacto y la participación: quiénes son los pobres en cada Municipio y Región; cuál es el número y cuáles son las entidades y en qué área social actúan; Cuál es el volumen de recursos humanos y materiales de que disponen; qué programas sociales públicos son desarrollados, cuáles son los recursos disponibles y de qué esferas: estatal, municipal, federal.

A la par de los mapas y en conjunto con la sociedad, el Sector Público podrá elaborar un planeamiento estratégico, definir proyectos y programas, las metas a ser alcanzadas, los métodos de comparación de eficiencia y eficacia (integración, adecuación y adaptabilidad, involucramiento del público en cuestión) y anticipar resultados: ¿Cuánto cuesta (eficiencia)? ¿Qué impacto tiene (eficacia)? ¿Impacto sobre quiénes (focalización)?

Con estas herramientas, el Poder Público podrá entender la realidad, sus carencias y potencialidades locales y regionales, partiendo, entonces, de la organización y racionalización de las inversiones materiales y humanas, tanto públicas como de la sociedad. De la misma manera, estará listo para dar un salto de calidad, definiendo metas de inclusión social, a corto, medio y largo plazo, que serán agregadas en la Ley de Directrices de Presupuestos y en el Plan Plurianual, ejecutados a través de los Presupuestos Anuales, culminando con la Prestación de Cuentas Públicas, anual, cuando el Jefe del Ejecutivo tenga la oportunidad de presentar al Legislativo Estatal la Balanza Social del Estado del Rio Grande do Sul.

Tenemos claro que el presente Proyecto de Ley no es una iniciativa aislada. Este proyecto se asoma a un amplio movimiento por la Responsabilidad Social en el Rio Grande do Sul y en Brasil, y a una clara actitud del actual gobierno por poner la máquina administrativa a la altura de los nuevos desafíos, como ejemplo de su esfuerzo por establecer indicadores y metas en el presupuesto, en reglamentar el proceso de participación popular, y aprobar, en esta Casa, la institución del Consejo de Desarrollo Económico y Social - CODES.

Estas iniciativas sumadas indican que nuestro Estado sigue sosteniéndose en la cooperación y en la solidaridad, valores fundadores de la cultura gaucha y que, seguramente, están en la base de los niveles de calidad de vida que conquistamos a lo largo de nuestra historia.

Sala de las Sesiones, 28 de agosto de 2003.

Diputado César Busatto, Diputado Fernando Záchia, Diputado Ivar Pavan, Diputado Joao Fischer, Diputado Sérgio Stasinski, Diputado Marco Alba, Diputado Giovanni Cherini, Diputado Eliseu Santos, Diputado Ciro Simoni, Diputado José Farret, Diputado Paulo Brum.