

Responsabilidad Social Empresarial: ¿compromisos voluntarios o regulación pública para la sustentabilidad?



Sara Larraín

Directora Programa Chile Sustentable.

E-mail: slarrain@chilesustentable.net

La incorporación de la “dimensión ambiental” como una variable a incorporar en las políticas públicas y en las actividades económicas en Chile ha enfrentado serios obstáculos. Gran parte de estos como consecuencia de la tradición de externalización de costos ambientales de la actividad productiva nacional, y por haberse constituido dicha externalización de costos en un factor de competitividad de las exportaciones chilenas a nivel global.

Junto a las escasas normativas existentes en la legislación sectorial, la aplicación obligatoria del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a los nuevos proyectos a partir de 1997, contribuyó si no a prevenir, al menos a mitigar los impactos de las actividades económicas sobre el medio ambiente y el patrimonio natural. Simultáneamente a ello y al inicio de la dictación de normas ambientales, iniciativas voluntarias como la certificación y la responsabilidad empresarial han abierto posibilidades adicionales para avanzar hacia la sustentabilidad socioambiental del desarrollo nacional. Ambos instrumentos, sin embargo, requieren para su real efectividad fortalecer la capacidad de monitoreo y control ciudadano, como asimismo avances sustanciales en la normativa ambiental y su adecuada fiscalización. Este artículo como aporte a la discusión desarrollada en la revista *Ambiente y Desarrollo* a lo largo de estas dos décadas, intenta contribuir con algunas reflexiones sobre el rol, las limitaciones y las potencialidades de estos instrumentos de gestión socioambiental voluntarios.

La transnacionalización de la actividad empresarial y el proceso de globalización económica generado

a través de los programas de ajuste estructural, de privatización y de integración económica bilateral y multilateral desde los 90, han puesto en jaque los marcos regulatorios y las estructuras institucionales de los estados nacionales.

Las reglas, las legislaciones nacionales y su cumplimiento durante estos procesos de transnacionalización en las últimas décadas han enfrentado diversos desafíos, entre los que cabe destacar: (i) requerimientos de actualización y mayor fiscalización para garantizar desempeño, reglas claras, mantener la competitividad y evitar competencia espuria; (ii) presiones desregulatorias con el fin de atraer inversiones e incrementar las ventajas competitivas; (iii) tendencias a la armonización regulatoria por presión ciudadana, tratados internacionales o requerimiento de consumidores externos.

“Eje Filantropía-Responsabilidad social-imagen pública” Guillermo Geisse

La diversidad de motivaciones que tienen los privados para realizar acción social, se puede ubicar en un eje entre filantropía pura, responsabilidad social e imagen pública. Pese a esto, dichas motivaciones tienen en común la búsqueda de una convergencia entre los beneficios privados y sociales, junto con el interés del inversionista porque sus aportes sean manejados con eficiencia. Esto último no se cumple, debido a la fragmentación de la oferta privada ante una demanda integral -que incorpora como temas centrales la calidad de vida y la sustentabilidad ambientales-, y la relación paternalista-dependiente con la comunidad. Ampliar este límite es una función política, y por lo tanto es al Estado a quien le corresponde. Este artículo resume el trabajo realizado por CIPMA en el proyecto “Filantropía y Cooperación Pública-Privada para la Protección Ambiental y el Mejoramiento de la Calidad de Vida” y desarrolla la hipótesis de que en Chile, pese a que los privados están buscando satisfacer demandas sociales compatibles con la utilidad privada, aún enfrentan una institucionalidad pública que no está preparada para este cambio de conducta y que, en vez de facilitarla, la está obstaculizando.

Adicionalmente en este contexto, nuevas tendencias regulatorias se han conformado a nivel nacional e internacional, siendo los instrumentos más difundidos los códigos de conducta y las certificaciones, estableciéndose a través de estos objetivos, criterios e indicadores de desempeño económico, social y ambiental generalmente más exigentes que las legislaciones nacionales. Durante los últimos años, este tipo de instrumentos, junto a iniciativas individuales o gremiales, voluntarias y de diversa índole, han confluído bajo el concepto de Responsabilidad Social Empresarial.

DESEQUILIBRIOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO CHILENO

El modelo de desarrollo económico chileno en las tres últimas décadas se ha caracterizado por la existencia de un gran desequilibrio entre la legislación para facilitar las actividades empresariales, especialmente la inversión y las exportaciones, y aquellas regulaciones sociales, ambientales y tributarias para asegurar que dichas actividades beneficien a la población, a las regiones donde estas se realizan, y al mismo tiempo generen sinergias con las prioridades del desarrollo nacional.

En Chile ha existido gran abundancia de incentivos directos a la inversión, tales como el Decreto Ley 600 de inversión extranjera, el Plan Austral, la Ley Navarino, etc.; innumerables incentivos sectoriales directos, tales como el DL 701 para el sector forestal, la adjudicación gratuita y a perpetuidad de derechos de agua, el establecimiento de la Concesión Minera Plena y de las cuotas de pesca; y simultáneamente escasas políticas fiscales que aseguren el traspaso de algunos beneficios del uso del patrimonio natural a las arcas públicas. Adicionalmente a los excesos de beneficio privado, insuficientes políticas laborales y ambientales han provocado una excesiva externalización de los costos de la actividad económica a la sociedad y al ambiente, constituyéndose ambos hechos en obstáculos para el desarrollo.

Una clara evidencia de esta situación es, por una parte, el contraste entre las altas cifras de crecimiento económico alcanzadas en las décadas del 80 y del 90, frente al nulo mejoramiento en la distribución del ingreso (INE 2003), y, por otra, los crecientes impactos ambientales y los escasos beneficios regionales de la actividad extractiva y productiva. Esta situación ha persistido durante los gobiernos de la transición

democrática, debido al mantenimiento del marco regulatorio fiscal y sectorial.

Los indicadores internacionales de desempeño social y ambiental del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Banco Mundial 2000, Banco Mundial 2000-2001, PNUD 2004), entre otros, expresan muy bien estas falencias del modelo chileno.

REFORMAS LEGALES: ¿PREVENCIÓN DE CONFLICTOS?

Tímidas reformas laborales, la dictación de una ley marco de medio ambiente y de una ley indígena a mediados de los 90 fueron, sin duda, un primer avance para el rezagado marco legal social y ambiental chileno. Pero su débil aplicación no logró prevenir la manifestación de crecientes conflictos ambientales durante la década, y un nivel creciente de confrontación de comunidades locales, ecologistas y movimientos sociales con empresas y gremios empresariales frente a diversos megaproyectos. A ello se sumó el inicio de un fuerte movimiento indígena a fines de la década.

Las principales áreas de confrontación entre la sociedad y la empresa se ubican hasta hoy en los sectores extractivistas minero y forestal, donde se destacan los conflictos por territorio, recursos hídricos, impacto a la biodiversidad y problemas de contaminación; la salmonicultura, por uso de lagos y el borde costero, y su contaminación; los megaproyectos industriales asociados a la celulosa, minería y energía, por territorio, impacto sobre recursos naturales y la producción local, y la contaminación. La estrategia gubernamental durante la transición ha sido prevenir los conflictos caso a caso, utilizando el instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de la Ley 19.300 sobre bases del medio ambiente.

Sin embargo, si bien el EIA ha facilitado la objetivación de los elementos generadores de conflictos y externalidades, su actual aplicación con énfasis en la discrecionalidad política, así como su enfoque más orientado a mitigaciones y compensaciones que a la prevención, junto a la ausencia de un ordenamiento territorial estratégico y al rezago en las legislaciones sectoriales (agua, bosque, minería, biodiversidad, etc.), han dificultado avanzar hacia una complementariedad

entre las actividades económicas y la sustentabilidad socioambiental.

RSE EN EL MARCO DE LA INSERCIÓN GLOBAL DE CHILE

La concepción de desarrollo económico y las condiciones de inserción global con que se negociaron recientemente los mayores tratados de integración económica –con Estados Unidos y con la Unión Europea– son una clara muestra de *un continuismo en esta tendencia de no complementariedad entre desarrollo económico y sustentabilidad*. La mera ampliación de los nichos de comercio e inversión existentes, la posición defensiva frente a compromisos sociales y ambientales, y la no consideración de mercados o condiciones favorables para la producción sustentable son una clara expresión de este continuismo.

En este contexto, y dado el avanzado nivel de inserción global de la economía chilena y alta transnacionalización de los actores empresariales, cabe preguntarse ¿cómo podrían expresarse en Chile los desafíos para la Responsabilidad Social Empresarial y concretarse una estrategia para su implementación?

Investigaciones recientes realizadas por CIPMA en la II y X Región (Geisse 2001) y acuerdos en curso entre el Instituto de Ecología Política y otras organizaciones ambientalistas con empresas forestales de la zona sur del sur del país, revelan que las experiencias de acción social empresarial se relacionan con una responsabilidad social vinculada a la función productiva, una búsqueda de imagen en ciertas estrategias de relaciones públicas y una respuesta a requerimientos de los accionistas o consumidores externos. Sin embargo, ampliando el análisis hacia un conglomerado mayor de empresas que adhieren a códigos de conducta o implementan diversos tipos de certificación, encontramos diversas expresiones de RSE: (i) declaraciones de intenciones en la definición de imagen y misión corporativa; (ii) políticas de información, relaciones públicas y apoyo a iniciativas locales para prevenir conflictos; (iii) opciones tecnológicas asociadas al marketing de su producción; (iv) implementación de condiciones de sustentabilidad socioambiental en la gestión de la empresa y en el territorio.

Pero las expresiones de RSE aún son experiencias aisladas en Chile y no constituyen una tendencia

consolidada en ninguno de los gremios empresariales nacionales o transnacionales, aunque el mayor esfuerzo nacional se ha desarrollado en el sector forestal, unilateralmente o vía las certificaciones ICEFI (Forest Stewardship Council) y CERTFOR (Infor/Fundación Chile). Nuestra realidad es que el sector empresarial está lejos de ingresar masivamente a sistemas de regulación más exigentes y las ONGs aún evalúan los logros y problemas de las experiencias existentes. Más remota todavía aparece la posibilidad de que las condiciones establecidas en estos instrumentos se transformen en política pública.

ÁREAS CLAVES PENDIENTES: AGRICULTURA ORGÁNICA, CERTIFICACIÓN FORESTAL Y SUSTENTABILIDAD MINERA

Tres áreas claves donde se podría haber avanzado en instrumentos concretos para la RSE son la agricultura orgánica, la certificación forestal y los indicadores de sustentabilidad del sector minero, pero esta alternativa ya quedó fuera del marco regulatorio comprometido en los TLC con Canadá, Estados Unidos, Corea y la Unión Europea.

En el caso de la agricultura orgánica, si bien parte de la producción está certificada por instituciones internacionales y está creciendo en importancia y participación en el sector exportador, aún no se dicta una ley que entregue un estatus jurídico particular

“Negociaciones de inversión y responsabilidad social corporativa: explorando un vínculo en las Américas” Mónica Araya

Las negociaciones de inversión del ALCA ofrecen grandes oportunidades, pero también grandes dilemas para los gobiernos de América Latina. Por una parte, todas las economías necesitan el capital que aportan los inversionistas extranjeros, y los gobiernos necesitan garantizar el ingreso de estos flujos de inversión. Pero en este marco habría que preguntarse: ¿es del todo inviable promover explícitamente una mejor conducta de los inversionistas mediante el acuerdo de inversión del ALCA? ¿Acaso no es la promoción de la responsabilidad social corporativa (RSC) una opción que los negociadores deberían estar dispuestos a explorar? Si la RSC está creciendo como tendencia internacional en el mundo de las empresas, y las compañías tienen la voluntad de mejorar su rendimiento, ¿por qué no debería promoverse a través del acuerdo? Hasta hoy no existe un vínculo entre la RSC y las negociaciones del ALCA y no existirá a menos que el Comité de Negociaciones Comerciales convenga en torno a un nuevo mandato al respecto. Sin embargo, si este vínculo tuviera que generarse antes del 2005, el acuerdo de inversión sería la instancia más lógica para abordarlo. Uno de los mecanismos mediante el ALCA podría promover la RSC, sería el de incluir un artículo en que se inste al inversionista a divulgar algunos aspectos claves de su desempeño ambiental.

a esta producción y la legitime como expresión de responsabilidad ambiental y oportunidad de mercados verdes. No existe una política fiscal que incentive su masificación y tampoco se negoció un tratamiento y espacio especial en las negociaciones con EE.UU. y la UE (Borregaard 2004).

La misma suerte ha sufrido el sector forestal, donde si bien es cierto tanto las ISO como la certificación nacional son instrumentos en incipiente aplicación, y los productos participan en el mercado exportador, sus requisitos e indicadores aún no están reflejados en ningún marco legal sectorial, todavía no existen políticas fiscales de incentivo, y tampoco se ha negociado espacio o tratamiento especial en las recientes negociaciones de integración económica.

Más remoto todavía parece cualquier mejoramiento integral en el área de la producción minera. Si bien es cierto, varias empresas poseen códigos de conducta que incluyen responsabilidad social y ambiental, y otras poseen certificación ISO, el sector aún no resuelve la escasez y estrés hídrico de las zonas donde opera; está pendiente un marco regulatorio para los planes de cierre y abandono de faenas; no se logra legislar para generar un capital de reposición por la explotación de recursos no renovables; y menos aún políticas fiscales tendientes a compatibilizar el PIB del sector minero con el PIB regional de aquellas regiones en donde estas riquezas se extraen.

CONCLUSIÓN

Sin duda en Chile la certificación, en sus versiones voluntarias y normada, ha sido un tímido primer paso que expresa voluntad de RSE en algunos actores empresariales. Sin embargo, no existe un paso equivalente en la política pública. La iniciativa de "las buenas prácticas" establecidas actualmente como oferta en la política pública, más bien es un mecanismo que permite a los exportadores revertir la externalización de costos y atrasos normativos, para poder cumplir condiciones ineludibles del mercado internacional. El segundo paso en dirección hacia la

El sector empresarial está lejos de ingresar masivamente a sistemas de regulación más exigentes y las ONGs aún evalúan los logros y problemas de las experiencias existentes. Más remota todavía aparece la posibilidad de que las condiciones establecidas en estos instrumentos se transformen en política pública.

complementariedad de actividad económica y sustentabilidad socioambiental es la generación de política pública. Ello implica desafíos regulatorios tanto en las áreas del comercio, la producción y la inversión, como instrumentos fiscales que incentiven su desarrollo y masificación.

No hay duda de que las propuestas y experiencias incipientes de RSE son excelentes iniciativas para abrir espacio y ofrecer un rumbo a aquellos actores empresariales abiertos a incorporar factores de sustentabilidad social y ambiental en su gestión económica. Sin embargo, el desafío de fondo en

Chile sigue siendo el establecimiento de políticas públicas que permitan avanzar hacia la urgente complementariedad entre actividad económica, bienestar social y protección del patrimonio natural. De no enfrentarse este desafío, el país enfrentará niveles crecientes de competitividad regresiva. *AYD*

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2000) Making Sustainable Communities. Estrategia Ambiental para el Banco Mundial.

Banco Mundial (2000/2001) Lucha contra la Pobreza. Informe sobre Desarrollo Mundial.

Borregaard, N. (2004) Mercados verdes: una oportunidad que requiere ser atendida. *Ambiente y Desarrollo* 20 (1): 37-46.

Geisse, G. (2001) Eje Filantropía - Responsabilidad Social - Imagen Pública. *Ambiente y Desarrollo* 17 (1): 78-81.

INE - Instituto Nacional de Estadísticas (2003) Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional.

PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) Informe de Desarrollo Humano 2004.