

# Factores para la participación de funcionarios públicos en iniciativas de responsabilidad social en servicios públicos

Erich Moya Domke\*

Gracia Navarro Saldaña\*\*

## RESUMEN

Mediante entrevistas a directivos públicos, se identifican factores que obstaculizan y/o facilitan la disposición de los funcionarios para participar en iniciativas de responsabilidad social corporativa. Como facilitadores destacan la integración de los funcionarios en todas las etapas de las iniciativas y su vocación de servicio, y como obstáculos, aspectos negativos relacionados con las condiciones laborales y de la cultura organizacional, afectada por la desconfianza en las relaciones interpersonales.

**Palabras clave:** Modernización de la gestión pública - responsabilidad social - servicios públicos.

# Fatores de participação do governo em iniciativas de responsabilidade social nas empresas de serviços

## RESUMO

Por meio de entrevistas com gestores públicos, eles identificam fatores que impedem e / ou facilitar o fornecimento de pessoal para participar em iniciativas de responsabilidade social. Como facilitadores incluem a integração de pessoal em todas as fases das iniciativas e sua dedicação ao serviço e, como obstáculos, os aspectos negativos relacionados às condições de trabalho e cultura organizacional afetadas pela desconfiança nas relações interpessoais.

**Palavras chave:** Modernização da gestão pública - responsabilidade social - serviços públicos.

- \* Chileno. Trabajador Social. Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales. Magíster en Política y Gobierno. Docente de la Universidad Tecnológica de Chile INACAP. Coordinador de Relación Comunidad y RSE de ESSBIO S.A. Correo electrónico: erich.moya@essbio.cl
- \*\* Chilena. Psicóloga. Magíster en Responsabilidad Social. Directora del Programa de Responsabilidad Social de la Universidad de Concepción. Correo electrónico: gnavarro@udec.cl

## Factors for government participation in initiatives of social responsibility in public services

### ABSTRACT

Interviews to public managers allow for the identification of key facts that hinder and/or ease the willingness of public servants to participate in corporate social responsibility initiatives. Among facilitators stand out the integration of public servants in every stage of the initiatives and their social inclination and; as obstacles, negative aspects of work conditions and organizational culture, affected by distrust in interpersonal relations.

**Key words:** Modernization of public management - social responsibility - public services.

## Antecedentes

El desarrollo de la gestión pública se ha caracterizado principalmente por la reducción del tamaño del Estado, la privatización y la reducción del empleo público, dejando pendientes otros aspectos que podemos entender en un plano de interrelación del Servicio Público con sus grupos de interés. Se ha puesto de manifiesto que de esta forma “resultan cercenadas las posibilidades tanto de alterar las asimetrías en la distribución del poder social y político como de generar un crecimiento económico basado al mismo tiempo en la productividad, la competitividad, la equidad y la sustentabilidad ambiental” (Cunill, 1997: 165).

En nuestra opinión, este proceso de modernización administrativa deja una deuda y abre una oportunidad, dado que en principio resulta aplicable sólo aquello convenientemente reproducible del mercado en el Estado, en términos de eficiencia y de prácticas propias de la administración de negocios. Sin embargo, desde la perspectiva del Informe de Desarrollo Humano en Chile (PNUD, 2009), no sólo el qué se obtiene, sino también el cómo se obtiene, resalta a la hora de pensar en prácticas que sintonicen con el interés social. Y aunque no es fácil dar con prácticas que motiven el interés de las instituciones políticas, existen por ejemplo, los principios de responsabilidad social del Pacto Global de Naciones Unidas, que contienen un consenso en materia de derechos humanos, normas laborales, medioambiente y anticorrupción, lo que justificaría su adopción en el sector público en Chile, como ocurre en algunas grandes empresas privadas del país. Por último, las innovaciones institucionales deben contar con resonancia en las prácticas desarrolladas por los sujetos, y la valoración de éstos hacia el contenido de las innovaciones resulta altamente relevante.

Así tenemos que “ha sido característico el intento de encontrar diseños de organización pública que sean más participativos e, incluso, la búsqueda de perspectivas alternativas para hacer frente al problema de la responsabilidad” (Guy, 2002:1). Y aún más, “El Estado tiene un papel de promoción del bien común a través de Políticas Públicas que fortalecen la responsabilidad social corporativa” (Suárez, 2007:61). Al respecto, Morrós y Vidal (2005) plantean que distintos aspectos de la Responsabilidad Social Corporativa están relacionados a la generación de cercanía con los stakeholder's, buscando un triple resultado: económico, social y medioambiental.

La oportunidad surge para el sector público en Chile, ya que se ha propuesto por la Organización Internacional para la Estandarización que una iniciativa de responsabilidad social puede darse en cualquier tipo de organización (ISO 26.000, 2010), y conceptualiza la responsabilidad social como “responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medioambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que:

- Contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad;
- Tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas;
- Cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; y
- Esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones” (ISO 26.000, 2010: 2.18).

La responsabilidad social del sector público puede darse ya sea creando condiciones para su práctica en organismos de su entorno, por ejemplo, promoviendo prácticas empresariales socialmente responsables, o bien, creando condiciones para ejercerla en sí mismo.

Llegado a este punto, cabe precisar que no es el Estado el que debe volcarse a ser socialmente responsable, considerando que su fin es procurar el bien común (Molina, 2004). Así, debe ser la administración pública la llamada a la concreción explícita de iniciativas socialmente responsables. De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, tienen esta opción los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley. La responsabilidad social, en tanto valor operacionalizable en comportamientos observables (Navarro, 2003), se expresa en acciones concretas de las personas y las organizaciones, así que sería posible esperar que los funcionarios de las reparticiones públicas adhirieran a este tipo de iniciativas. De hecho, la Defensa Nacional y el Fosis por ejemplo, ya en el año 2009 hacen expresa mención a la responsabilidad social en su quehacer.

Algunas razones para este tipo de iniciativas en el ámbito público son:

- Extrapolando las ideas de Tapia (2007) sobre responsabilidad social en empresas, se puede argumentar que ello es posible en el ámbito público porque es un asunto de principios, un deber ético; reporta beneficios; es la manera de responder a las demandas de la comunidad y a las exigencias internacionales. Sus beneficios se traducen en un mayor compromiso y/o productividad de los trabajadores, una mejor imagen corporativa y reputación (Tapia, 2007).
- “El buen nombre labrado por años de esfuerzo puede verse irremediadamente perjudicado si no se toman medidas preventivas oportunas o no se utilizan las estrategias de comunicación adecuadas. Esta prevención implica, entre muchas otras cosas, una comunicación excelente con los diferentes públicos y grupos de interés, además de acciones éticas y responsables que sirvan de prueba al discurso organizacional” (Cruz, 2004:277).
- “Quizás, la razón más importante de la existencia y promoción de la responsabilidad social radica en que ésta está íntimamente ligada al desarrollo sostenible” (Morrós y Vidal, 2005:13).

Por su parte, el Pacto Global de Naciones Unidas, puesto en marcha en el año 2000, es una iniciativa a la que los participantes ingresan voluntariamente y que provee un marco general para fomentar el crecimiento sustentable y la responsabilidad cívica. Tienen ingerencia en el Pacto los gobiernos, que definen los principios que guían la iniciativa; las compañías cuyas acciones se pretende influenciar; los trabajadores que son los que producen; la sociedad civil que se beneficia si hay empresas socialmente responsables; y Naciones Unidas que provee el foro global. Esta es una iniciativa del Secretario General de la ONU, cuya oficina en Nueva York juega un rol importante, así como también la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente ([www.pactoglobal.cl](http://www.pactoglobal.cl)).

Hacemos referencia a este estándar de responsabilidad social porque:

- De acuerdo a Suárez, los Estados y los gobiernos pueden ser garantes de la responsabilidad social mediante marcos institucionales y estándares de alcance global, como los de Naciones Unidas, sobre Derechos Humanos, Normas

Laborales, Medioambiente y Anticorrupción (Suárez, 2007).

- De manera más local, varias empresas de la Región del Biobío adheridas al Pacto Global, promueven en conjunto la responsabilidad social y han invitado a reparticiones públicas a formar parte de esta iniciativa, como es el caso de la Municipalidad de Talcahuano.

Cabe mencionar que un análisis crítico del Pacto Global, revela que: “Es posible observar que el Pacto Global permite que las empresas hagan blue wash (fachada azul), colocando el logo de las Naciones Unidas en sus propagandas en un intento para mejorar su imagen, sin mejorar sus prácticas en la realidad” (Tapia, 2007:61).

## Método

La presente corresponde a una investigación cualitativa que contempla cuatro fases: preparatoria, trabajo de campo, analítica e informativa. La población objeto de estudio corresponde a directivos públicos de la Región del Biobío que se encuentran en el ejercicio de sus cargos al momento de efectuar la entrevista: Seremis, Directores de servicio, Alcaldes, Jefes de departamento. De esta población, se extrajo una muestra de 11 sujetos voluntarios.

## VARIABLES EN ESTUDIO:

Disposición para participar en iniciativas de RSC<sup>1</sup>: Se refiere a la actitud favorable a tomar parte en actividades iniciadas en la organización, relacionadas con la promoción de los Derechos Humanos, el cuidado y preservación del medioambiente, el uso de normas laborales y/o medidas anticorrupción que van más allá de lo que dicta la ley.

Facilitador de la disposición a participar en iniciativas de RSC: Entendido como aquellas condiciones relacionadas con el contexto social y/o laboral, con características técnicas o personales del funcionario público y/o con características de la gestión organizacional, que aumentan la probabilidad de que un funcionario público participe en iniciativas de RSC.

Obstaculizador de la disposición a participar en iniciativas de RSC: Entendido como aquellas condiciones relacionadas con el

---

1 RSC: Esta sigla significa Responsabilidad Social Corporativa.

contexto social y/o laboral, con características técnicas o personales del funcionario público y/o con características de la gestión organizacional, que disminuyen o eliminan la probabilidad de que un funcionario público participe en iniciativas de RSC.

## **Instrumentos**

Se utilizó una pauta de entrevista, de ocho preguntas, que fue diseñada para el estudio. La pauta fue construida tomando como base los principios de responsabilidad social definidos por el Pacto Global, de tal manera que considera iniciativas de RSC relacionadas con Derechos Humanos, medioambiente, normas laborales y/o medidas anticorrupción que van más allá de lo que dicta la ley.

## **Procedimiento y análisis de datos**

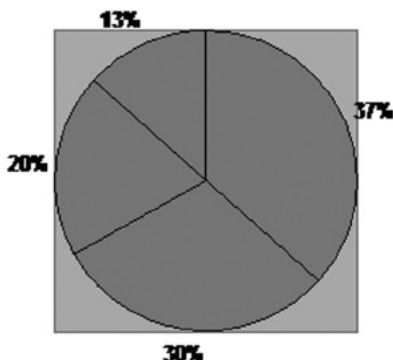
La entrevista es realizada por los investigadores, en forma individual y privada, y en el lugar de trabajo de cada persona que voluntariamente dio su consentimiento informado para participar en la investigación. Una vez realizadas las 11 entrevistas, fueron transcritas y leídas por los investigadores. A partir del discurso, se procedió a definir dimensiones que fueron descritas conceptualmente. A fin de confirmar la correcta interpretación de las dimensiones, se identificaron las referencias sobre cada una encontradas en los relatos, con un nivel de saturación de cuatro repeticiones y se transcribieron las citas textuales expresadas por los sujetos a fin de reflejar lo más cercanamente posible dichas dimensiones para aprehender el fenómeno en estudio.

Ocho factores fueron encontrados en el discurso de los directivos públicos relativos a la disposición de los funcionarios públicos para participar en iniciativas de responsabilidad social. Estos son: la integración de los funcionarios a la iniciativa; la calidad de funcionario público; los incentivos para los funcionarios; la relación de los funcionarios con sus jefaturas; las condiciones laborales en los servicios públicos; la cultura organizacional; la normativa legal vigente y la percepción del funcionario público sobre la responsabilidad social.

En cuanto a identificar factores que facilitan la disposición de los funcionarios públicos para participar en iniciativas de responsabilidad social corporativa, se obtuvieron los siguientes resultados:

## Factores facilitadores:

Gráfico N°1:



El gráfico N°1 representa que de 30 verbalizaciones en esta categoría, destacan con un 36,6% las de integración de los funcionarios a la iniciativa, seguido por las asociadas a la calidad de funcionario público, con un 30% y a los incentivos para los funcionarios con un 20%. Finalmente, las asociadas a la relación de los funcionarios con sus jefaturas representan un 13,3%.

## Desglose de factores facilitadores:

Tabla 1: Desglose de factores facilitadores

Subcategoría	Indicadores	Frecuencia
Asociadas a la integración de los funcionarios a la iniciativa	Diseño inclusivo	2
	Implementación inclusiva	2
	Participar del proceso	2
	Funcionarios debidamente informados	1
	Si uno quisiera hacer algo, primero tiene que hacer con ellos y para ellos	1
	Primero implementarlo dentro del servicio y luego centrarse en lo externo	1
	Conocimiento del tema	1
	Difusión dentro de las unidades de trabajo	1
Asociadas a la calidad de funcionario público	Orientado a la atención de usuarios	2
	Compromiso de los funcionarios con su institución	2
	Vocación de servicio público	1
	En ciudades pequeñas las expectativas de la gente son muy altas por lo tanto el compromiso del funcionario y la institución es mayor.	1
	Si se promueven iniciativas que apunten a los ejes del Servicio	2
El respeto a la ley	1	

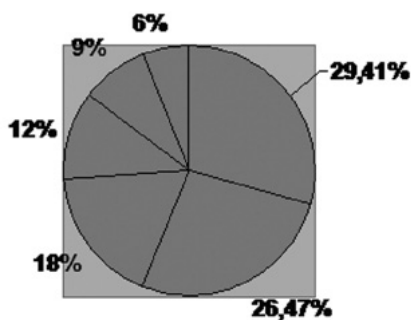


Asociadas a los incentivos para los funcionarios	Calificación funcionaria	1
	Generar incentivos	1
	Capacitación	2
	Condiciones de seguridad	1
	Espacios de trabajo cómodos	1
Asociadas a la relación de los funcionarios con sus jefaturas	Conocer a la persona que hay en cada funcionario	2
	Reconocimiento al desempeño laboral	1
	Los funcionarios deben ser escuchados	1

En cuanto a los factores que obstaculizan la disposición de los funcionarios públicos para participar en iniciativas de responsabilidad social corporativa, se obtuvieron los siguientes resultados:

#### Factores obstaculizadores:

Gráfico N°2:



El gráfico N°2 muestra que de 34 verbalizaciones, destacan con un 29,41% las asociadas a las condiciones laborales, seguido con un 26,47% por las asociadas a la cultura organizacional, con un 17,64% a la normativa legal vigente. Le siguen con un 11,76% las alusiones a la relación de los funcionarios con sus jefaturas, y con un 8,8% la percepción del funcionario público sobre la responsabilidad social, y finalmente, las asociadas a los incentivos para los funcionarios con un 5,8%.

## Desglose de factores obstaculizadores:

Tabla 2: Desglose de factores obstaculizadores.

Subcategoría	Indicadores	Frecuencia
Asociadas a las condiciones laborales	Escasa modernización que han tenido las dotaciones	1
	Gran incertidumbre año a año	1
	Sobrecarga de trabajo	1
	Escaso personal	1
	Falta de tiempo	1
	Poca flexibilidad en el uso del tiempo	1
	Falta de asignación de horarios destinados a la responsabilidad social	1
	Otros compromisos de los funcionarios	1
	Insuficientes condiciones de seguridad en el trabajo	1
	Espacios de trabajo incómodos	1
Asociadas a la cultura organizacional	Los funcionarios son desconfiados	1
	Lógica de gabinete por sobre acompañamiento a un proceso	1
	Desconocimiento de la responsabilidad social corporativa dentro de la cultura del servicio público	1
	Falta de confianza	1
	Trabajo muy apegado al rol histórico	1
	A los funcionarios les cuesta asumir los cambios	1
	La cultura organizacional	2
Asociadas a la normativa legal vigente	Trabajar en forma aislada, independiente, sin mirar la visión más integral.	1
	Trabajo muy pegado a la normativa	2
	Plantas paralelas	1
	Marco normativo muy estricto	1
	La tendencia del funcionario es hacer lo que la ley le dice	1
Asociadas a la relación de los funcionarios con sus jefaturas	Si la ley no contiene la materia, es muy difícil que el funcionario se sensibilice	1
	Ausencia de reconocimiento al trabajo del funcionario	1
	Cuando el discurso no está ligado a la práctica diaria de la jefatura, quien debe liderar los procesos	1
	Poca comunicación	1
Asociadas a la percepción del funcionario público sobre la Responsabilidad Social	Se ha descuidado demasiado el público interno	1
	Percepción de la responsabilidad social como márketing	1
	Percepción que a través de donativos en dinero se pretende instalar una marca	1
Asociadas a los incentivos para los funcionarios	Funcionarios asocian la Responsabilidad Social con asistencia social por sobre desarrollo social	1
	No constituye una obligación funcionaria	1
	Exigencia de rendimiento y producción privilegiando cantidad versus calidad	1

Los resultados muestran más verbalizaciones con obstaculizantes que facilitadores de la disposición de funcionarios públicos para participar en iniciativas de responsabilidad social, 34 sobre 30 respectivamente. Esto puede entenderse como una de las herencias menos deseadas del proceso de modernización de la gestión pública y que de acuerdo a los directivos públicos entrevistados está marcada negativamente por las condiciones laborales de los funcionarios, la cultura organizacional y la normativa legal vigente entre otros. Algunos autores (Cunill, 1997; Guy, 2002), visualizan en la modernización de la gestión pública una mayor eficiencia en los procesos, pero también una tendencia a la precariedad en el empleo público y la falta de un abordaje innovador de prácticas que limita el despertar del entusiasmo de los funcionarios públicos ante nuevos temas para hacer frente a la inercia de la forma histórica de hacer las cosas.

En relación a este último punto, el Informe de Desarrollo Humano en Chile (PNUD, 2009), revela ciertas prácticas típicas de cómo los chilenos reaccionan a cambios institucionales mediante la adopción resistida, “lo hago a mi manera”; la improvisación adaptativa, “hay que hacer algo, y si no lo hago yo, no lo hace nadie”; la transgresión pactada, “ni a ti ni a mí nos conviene; arreglémonos entre nosotros”; la adaptación proyectiva, “a la larga, los cambios son para mejor”; la renegociación constante “¿y quiénes son ellos para decirme lo que tengo que hacer?”; el acuerdo de mínimos, “¿Por qué voy a dar más de mí si ellos no lo hacen?”; y, la negociación habilitante, “si todos nos ponemos, todos ganamos”.

Ya se ha advertido que podría etiquetarse una organización bajo un estándar de responsabilidad social, sin que en efecto sus prácticas hayan mejorado (Tapia, 2007), entonces, para que este tipo de iniciativas se vuelvan efectivas, debería existir educación sobre esta temática, concordancia entre el discurso y la acción, y avances en los servicios públicos en relación a los distintos impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medioambiente, en un proceso progresivo y de largo plazo más que casuístico y circunstancial, es decir, que se traduzca en un curso de acción permanente, en una política institucional.

## Conclusiones

Las condiciones laborales y la cultura organizacional en el sector público son vistas como principales trabas a ciertos procesos de innovación por los directivos públicos.

Sin embargo, para el desarrollo de iniciativas de responsabilidad social también se visualizan atributos positivos a nivel de sujeto del funcionario público frente a las condiciones institucionales en las que éstos deben desempeñarse, como por ejemplo su compromiso con la institución y la orientación a la atención de usuarios versus los marcos normativos rígidos de la administración pública, y que apuntan a que toda innovación en esta materia, tendría necesariamente que considerar la participación y relevamiento del sujeto y de sus prácticas.

En definitiva, debe entenderse como principal facilitador la participación de los funcionarios públicos en todas las etapas de las iniciativas, diseño, ejecución y evaluación, buscando la consonancia entre las prácticas cotidianas de los funcionarios con temáticas de interés social, como las de Derechos Humanos, anticorrupción, normas laborales y medioambiente.

Volvemos entonces la mirada a las razones de implementar iniciativas de responsabilidad social en servicios públicos, porque son un deber ético, porque llevarían a conectar el interés político subyacente en los esfuerzos de modernización de la gestión pública, con el contenido económico, social y medioambiental de la responsabilidad social.

## Referencias bibliográficas

- CRUZ, J. (2004). La crisis y su influencia en las estrategias de comunicación organizacional. Tesis doctoral no publicada. Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- CUNILL, N. (1997). La publicación de la administración pública. Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social (1ª. ed.). Nueva Sociedad. Caracas.
- ISO 26.000 (2010). Organización Internacional para la Estandarización. Guía de Responsabilidad Social ISO 26000. AUTOR.
- GUY, B. (2002). De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. Revista del Centro La-

- tinoamericano de Administración para el Desarrollo. Reforma y Democracia, 24. Recuperado el 10 de noviembre de 2009. Desde: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043203.pdf>
- MOLINA, H. (2004). Instituciones Políticas (10ª. ed.). Colección de Manuales Derecho Público. Universidad de Concepción: Trama. Chile.
- MORRÓS, J. Y VIDAL, I. (2005). Responsabilidad Social Corporativa. Fundación Confemetal. Madrid.
- NAVARRO, G. (2003). ¿Qué entendemos por educación para la Responsabilidad Social?: Una guía para la discusión. En Ardiles, C. (Ed.) Educando para la Responsabilidad Social: La Universidad en su función docente. Avina. Santiago.
- PNUD (2009). La manera de hacer las cosas. Informe de Desarrollo Humano en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- PACTO GLOBAL DE NACIONES UNIDAS (2010). Recuperado el 10 de septiembre de 2010. Desde: <http://www.pactoglobal.cl>
- SUÁREZ, A. (2007). Políticas Públicas de Responsabilidad Social Corporativa: Un estudio Comparativo. Centro de ética. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- TAPIA, M. (2007). Análisis crítico de los sistemas de medición de responsabilidad social empresarial y propuestas de mejora. Seminario de título no publicado. Facultad de Economía, Escuela de Economía y Administración. Universidad de Chile. Santiago de Chile.