

# DESARROLLO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Ángel Alvarado Cabellos  
Pablo Luna Odar

Serie de Ciencias de la Gestión #2



DEPARTAMENTO  
ACADÉMICO DE CIENCIAS  
DE LA GESTIÓN



**PUCP**



**DESARROLLO Y RESPONSABILIDAD  
SOCIAL EMPRESARIAL**

ÁNGEL ALVARADO CABELLOS  
PABLO LUNA ODAR

**DESARROLLO Y RESPONSABILIDAD  
SOCIAL EMPRESARIAL**

Serie de Ciencias de la Gestión #2

DEPARTAMENTO  
ACADÉMICO DE **CIENCIAS**  
**DE LA GESTIÓN**



**PUCP**

Queremos darle las gracias a Mónica Bonifaz Chirinos por el interés y apoyo de la Facultad de Gestión y Alta Dirección en la realización de esta investigación. Asimismo, la presente publicación no hubiese sido posible sin el respaldo del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión; por ello, agradecemos a Neride Sotomarinero Maturo. Debemos una mención especial de agradecimiento a Levy del Aguila Marchena por el apoyo personal e incondicional que nos brindó a lo largo de la redacción de este escrito.

*Desarrollo y responsabilidad social empresarial*

©Ángel Alvarado Cabellos, Pablo Luna Odar, 2015  
©Departamento Académico de Ciencias de la Gestión, 2015  
©Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2015

Dirección editorial: Levy del Aguila – [laguila@pucp.pe](mailto:laguila@pucp.pe)

Diagramación: Jonathan Hart

1ª edición: abril de 2015  
2ª edición: febrero de 2017

Edición de textos y cuidado de edición: PESOPLUMA S.A.C.  
Parque Francisco Graña 168, Magdalena del Mar, Lima – Perú

Este libro no podrá ser reproducido, total ni parcialmente, sin el previo permiso escrito del director editorial. Reservados todos los derechos de esta edición para Latinoamérica.

ISSN: 2520-3312  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-06470

## ÍNDICE

<b>La exigencia democrática</b>	<b>13</b>
<b>Los determinantes del desarrollo</b>	<b>31</b>
<i>Pablo Luna Odar</i>	
La ventaja competitiva de las naciones	32
Los límites de la teoría de la ventaja comparativa	34
La estrategia competitiva	39
La cadena de producción de valor	43
El comercio internacional	46
El modelo del diamante nacional	52
Un modelo de desarrollo económico de las naciones	59
Más allá del modelo del diamante	65
El poder de las grandes empresas	69
Consecuencias antidemocráticas	73

Un problema de <i>management</i>	75	La RSE y su «eficacia jurídica»	181
El desarrollo y la banca multilateral	78	Regulación internacional de la RSE	188
El Programa de Ajuste Estructural y el Consenso de Washington	84	De la RSE a la justicia global: una interpretación institucional de los DD.HH.	203
Una evaluación de la eficacia de las medidas de la banca multilateral	89	<b>Bibliografía</b>	<b>219</b>
Los problemas de la privatización y de la liberalización comercial y financiera	93		
Los problemas de una mala gestión	100		
Por una reforma de los organismos internacionales	103		
Reforma del Estado	108		
Desarrollo y New Public Management	119		
<b>Responsabilidad social empresarial: entre la voluntariedad y la translegalidad</b>	<b>125</b>		
<i>Ángel Alvarado Cabellos</i>			
Teoría de sistemas: empresa y sociedad	128		
Las tres dimensiones de la RSE de Carroll	138		
La crítica de Friedman a la RSE	143		
La RSE a partir de la teoría de los «grupos de interés»	148		
La RSE a partir de la creación de valor compartido	158		
Hacia el carácter de obligatoriedad de la RSE	169		
Hacia una teoría de los grupos de interés divergente	176		

## LA EXIGENCIA DEMOCRÁTICA

Una de las tesis que Milton Friedman sostiene en su célebre libro *Capitalism and Freedom* (1962) para defender una teoría liberal de libre mercado es que el «capitalismo competitivo» (o «libre economía de intercambio y de empresa privada») *coordina las actividades económicas de los hombres sin coerción*. En efecto, partiendo del reconocimiento de que el problema básico de la organización social consiste en saber cómo coordinar las actividades económicas de un gran número de personas, Friedman postula que solo hay dos maneras de obtener dicha coordinación: una es la *dirección central*, la cual implica el uso de la coerción (y que sería la técnica propia de la armada y del Estado totalitario moderno), y la otra es la *cooperación voluntaria de los individuos*. Ahora bien, con el objetivo de demostrar que la sociedad capitalista es una sociedad que se fundamenta en la libertad de los individuos (lo que actualmente denominaríamos *democracia liberal*), Friedman sostiene que el tipo de coordinación de las actividades económicas de las personas implícito en la lógica del mercado es uno basado en la cooperación voluntaria (no coercitiva) de ellas. Con el fin de demostrar esta tesis, Friedman se sirve de un hipotético «modelo de mercado simple» (o de «productores independientes») para: 1) desvelar cuáles serían las condiciones que posibilitarían una economía que sea compatible con la «libertad política»

de las personas, entendida esta como «la ausencia de coerción» (2002, p. 15); y 2) para mostrar que tales condiciones también se corresponderían con la economía de la sociedad capitalista (o modelo de mercado complejo).

Según la argumentación de Friedman, la sociedad en su forma más simple consta de cierto número de familias independientes, y cada una de ellas usa los recursos que controla para producir bienes y servicios que puede intercambiar por bienes y servicios producidos por otras familias sobre la base de términos mutuamente aceptados por las partes involucradas en el intercambio (esto es, el intercambio debe ser informado y voluntario). No obstante, así como es posible que una familia satisfaga sus necesidades *indirectamente*, produciendo bienes y servicios para otras familias, también es posible que satisfaga sus necesidades *directamente*, produciendo bienes para su propio uso inmediato. El incentivo para adoptar la vía indirecta respondería al incremento de la oferta de productos debido a la división del trabajo y la especialización de las funciones, lo que beneficiaría a las partes involucradas en el intercambio. De aquí que el paso de la producción directa a la indirecta no entrañe coerción alguna:

Puesto que la familia siempre tiene la alternativa de producir directamente para sí misma, ella no necesita entrar en ningún intercambio a menos que ella se beneficie de él. Por eso, no habrá intercambio si las partes involucradas no se benefician de él. La cooperación es, por ello, obtenida sin coerción (2002, p. 13).

Podemos ver claramente que la posibilidad del intercambio voluntario (o cooperación voluntaria), si bien asume que el comportamiento de los individuos responde

a intereses, supone principalmente una *igualdad de base* entre los individuos (esto es, que cada productor independiente *siempre pueda satisfacer directamente sus necesidades*). Esta igualdad de base garantizaría que la decisión de entrar en el mercado solo responda a intereses (esto es, que esté libre de cualquier tipo de coerción). Ahora bien, de acuerdo con la estrategia argumentativa de Friedman, esta igualdad de base también debería operar en la economía compleja del sistema capitalista; sin embargo, con respecto a esta última, Friedman sostiene lo siguiente:

A pesar del importante rol que juegan efectivamente las empresas y el dinero en nuestra economía actual, y a pesar de los numerosos y complejos problemas que esto suscita, la simple economía de intercambio, que no contiene ni empresas ni dinero, revela perfectamente la característica central de la técnica utilizada en el mercado para asegurar la cooperación. Tanto en el modelo simple como en la economía compleja de empresas y de intercambio de dinero la cooperación es estrictamente individual y voluntaria, *siempre y cuando*: (a) las empresas sean privadas, de tal manera que al final las partes implicadas sean individuos, y (b) que los individuos sean efectivamente libres de participar en cualquier intercambio particular, de tal manera que cada transacción sea estrictamente voluntaria (2002, p. 14).

En el modelo simple, habíamos visto que el hecho de que una familia optase por entrar en el mercado respondía a un cálculo que la llevaba a elegir entre satisfacer sus necesidades directamente (de forma independiente, *fuera del mercado*) o indirectamente (*dentro del mercado*); en cambio, ahora, en el modelo complejo, vemos que el cálculo consiste en que

cada individuo elija dentro del mercado cómo satisfacer sus necesidades. Así, como señala C.B. MacPherson, estamos frente a un problema de «inadecuación de la condición para producir el modelo», ya que «la condición que es requerida para que cada transacción sea estrictamente voluntaria *no* es la libertad de no entrar en cualquier intercambio *particular*, sino la libertad de no entrar en ningún intercambio *en absoluto*» (1968, p. 98). En otras palabras, estamos frente a una reinterpretación de la igualdad de base que garantizaría la ausencia de coerción en el modelo capitalista. De esto se sigue que tanto la libertad (igual para todos) como la coerción serán interpretadas como fenómenos que tienen lugar y pueden ser explicados dentro del mercado, pero sin cuestionar el orden propio del sistema capitalista, orden que puede entrañar una serie de desigualdades de base que impedirían la realización de los principios democráticos de las así llamadas democracias liberales.

Ahora bien, si la igualdad de base que ha sido reconocida en el modelo simple no opera en el modelo complejo, ¿cómo fundamenta Friedman que el intercambio entre individuos esté libre de coerción? Será la existencia misma del mercado la que garantizará que las personas siempre tengan la libertad de participar o no en cualquier intercambio; esto es, la existencia de un mercado libre será la garantía de que la cooperación entre los hombres sea siempre voluntaria (lo que contribuirá, a su vez, a la libertad política de los mismos). De esta manera, tanto la libertad como la coerción tendrán lugar en el mercado:

El consumidor está protegido contra la coerción del vendedor debido a la presencia de otros vendedores con quienes él puede negociar. El vendedor

está protegido contra la coerción del consumidor debido a la existencia de otros consumidores a quienes él les puede vender. El empleado está protegido contra la coerción del empleador debido a que hay otros empleadores para quienes él puede trabajar [...]. Y el mercado consigue esto de forma impersonal y sin la necesidad de una autoridad centralizada (2002, pp. 14-15).

Como se ve, la libertad económica es entendida como la libertad de elegir entre los distintos intercambios comerciales que nos ofrece el mercado, y la garantía de dicha libertad depende de la amplitud de la oferta de intercambios que haya, de aquí que Friedman considere que la formación de monopolios es uno de los mayores peligros que enfrenta el sistema capitalista (2002, pp. 14 y 121-128). De esto se seguirá, según Friedman, que la defensa y promoción de un libre mercado será un componente necesario, aunque no suficiente, de las democracias liberales; esto es, ya que según Friedman el capitalismo competitivo tiene como base esta libertad económica, defenderla equivale a garantizar una igualdad de base en el plano económico que sería fundamental para ensanchar, en general, la libertad política de los individuos.

No obstante, más allá de que la reinterpretación de la igualdad de base supone negar tácitamente la posibilidad de sustraerse al mercado, lo problemático de esto no radica en el postulado de que ya siempre se está en el mercado (no olvidemos que el modelo simple es solo un modelo hipotético), sino en el hecho de que la argumentación de Friedman pretende demostrar que el mercado está libre de coerción. Es esto, precisamente, lo que no llega a demostrar

de forma convincente, ya que, como hemos dicho, al interpretar el problema de la coerción en términos de la limitación de la libertad económica de las personas producida por la limitación del mercado del que se trate (es decir, por una limitación de la oferta de productos y servicios que reduciría nuestra libertad de elegir), evita cuestionarse acerca de la libertad real de las personas para hacer uso de la llamada libertad económica; en otras palabras, evita preguntarse si el mercado no es ya un lugar de desigualdades estructurales que impiden una verdadera libertad para todos. Un ejemplo de lo anterior puede verse en la manera en que Friedman entiende el liberalismo:

El corazón de la filosofía liberal es una creencia en la libertad del individuo, en su libertad para realizar la mayoría de sus capacidades y oportunidades de acuerdo con sus propias potencialidades, sujeto solo a la condición de que él no interfiera con la libertad de otros individuos para hacer lo mismo. Esto implica una creencia en la igualdad de los hombres en un sentido, y en su desigualdad en otro. Cada hombre tiene un derecho igual a la libertad. Este es un derecho importante y fundamental precisamente porque los hombres son diferentes, porque un hombre querrá hacer cosas diferentes con su libertad en comparación con otro, y en el proceso puede contribuir más que otro a la cultura general de la sociedad en la cual muchos hombres viven (2002, p. 195).

Que todas las personas son diferentes y que sus logros deban depender de ellas mismas es algo que no pretendemos negar, así como tampoco el hecho de que, cuando se habla de igualdad entre los hombres, esta ha de entenderse

en términos de derechos y libertades; es más, por democracia se entiende, precisamente, la idea de que *el ejercicio de los derechos y libertades de cada uno no ha de impedir el mismo ejercicio por parte de los demás*. Sin embargo, lo problemático de esto estriba en la imposición tácita de un discurso sobre el reconocimiento jurídico de derechos y libertades que oculta el hecho de que no todos los individuos tienen la posibilidad material de ejercerlos; es decir, que oculta el hecho de que la autodenominada democracia liberal no es realmente democrática.

Con respecto a esto, es ilustrativo ver cómo Friedman defiende la primacía de la libertad sobre la igualdad (vulgarmente entendida). En efecto, él señala que un liberal debe distinguir claramente, por un lado, la igualdad de derechos y oportunidades (es decir, la ausencia de obstáculos en la realización de nuestras capacidades), y, por otro lado, la igualdad material o de ingresos. La consecución de esto último sería el objetivo de los igualitaristas, según Friedman, lo cual supondría «quitarle a uno para darle a otro» (2002, p. 195). Visto así, está claro que llevar a cabo este tipo de igualdad, aun así se base en supuestos principios de justicia, supondría ir en contra de los principios democráticos (igualdad de derechos y libertades) defendidos por los liberales, argumenta Friedman. Lo interesante aquí radica en el hecho de que Friedman entiende la igualdad material en términos de igualdad de ingresos, obviando el hecho de que hay una serie de condiciones materiales necesarias —que no se limitan solo a la cantidad de ingresos— para que haya un verdadero acceso a los objetos de los que versan los derechos y libertades; en otras palabras, no es posible hablar de una igualdad de

derechos y libertades sin garantizar que estos puedan ser realmente ejercidos. La consecuencia de obviar esto es terminar defendiendo el mantenimiento del orden actual bajo el supuesto de que las condiciones están dadas para garantizar el bienestar de toda la sociedad.

En la actualidad, una *reinterpretación* similar a la que hemos visto a propósito de la argumentación de Friedman puede ser reconocida en los discursos referidos a la constitución de una sociedad inclusiva; así, la tradicional *lucha contra la desigualdad*, crítica de izquierda que reconocía y denunciaba una desigualdad estructural en la sociedad capitalista que impedía una verdadera realización de los principios democráticos, viene siendo reinterpretada en términos de *lucha contra la exclusión*. Este discurso, actualmente hegemónico en los modelos políticos de centro-izquierda en Latinoamérica, tiene un referente importante en la propuesta de la llamada «tercera vía» británica (Bresser-Pereira, 2001, p. 358), uno de cuyos mayores representantes teóricos es, sin duda, Anthony Giddens. Veamos la reinterpretación que hace este autor de los sentidos de igualdad y desigualdad:

La nueva política define la igualdad como *inclusión* y la desigualdad como *exclusión*, aunque estos términos necesitan alguna precisión. Inclusión se refiere en su sentido más amplio a la ciudadanía, a los derechos y deberes civiles y políticos que todos los miembros de una sociedad deberían tener, no solo formalmente, sino como una realidad de sus vidas. También se refiere a las oportunidades y a la integración en el espacio público. (...) La exclusión no se refiere a niveles de desigualdad, sino a mecanismos que operan para apartar a grupos de

personas de la corriente principal de la sociedad (1999, pp. 123 y 125).

Al margen de que los términos inclusión y exclusión evoquen la representación de un *adentro* y un *afuera*, lo cierto es que el sentido que se les da a estos términos supone la borradura de una línea de demarcación clara entre ambos. Tomemos como ejemplo el sentido que Giddens le da al término «exclusión» (lo que en la argumentación de Friedman sería el equivalente de «coerción»). Para Giddens la referencia a un grupo que está apartado de la corriente principal de la sociedad, que está excluido de ella, no supone ver a dicho grupo y sus problemas fuera de ella, sino que más bien supone que dicho grupo y sus problemas ya están de antemano incluidos, de modo tal que su situación actual puede verse como la consecuencia de una deficiente gestión pública que, en lo esencial, no reconoce que «la corriente principal de la sociedad» pueda generar verdaderas exclusiones —esto es, exclusiones que, una vez reconocidas como tales, puedan llegar a poner en cuestionamiento la estructura social misma—. En otras palabras, así como en la argumentación de Friedman la reinterpretación de la coerción (desigualdad) *en* el mercado no era suficiente para olvidar que el verdadero peligro yacía en la posibilidad de coerción (desigualdad) en la base misma del mercado, así también en la propuesta de Giddens la reinterpretación de la desigualdad como exclusión *en* la inclusión no es suficiente para olvidar que el verdadero peligro estriba en la exclusión (desigualdad) que yace en el intento mismo de inclusión (la sociedad capitalista).

Más allá de la manera en la que los Estados pretendan hacer realidad el ideal democrático, lo cierto es que la

cuestión de lo democrático mismo excede los límites de las soberanías nacionales. Cuando nos hemos referido a la democracia liberal, entendíamos por esta la representación contemporánea del ideal de república democrática. Ahora bien, dentro de la concepción de esta última, el Estado representaría la fuerza organizada encargada de hacer que los principios democráticos (igualdad de derechos y libertades) sean una realidad. No obstante, y a propósito del encubrimiento de las desigualdades estructurales de la sociedad capitalista de las que hemos estado discutiendo, lo que se percibe en el presente es que los Estados están abocados a mantener el dominio de los grupos dominantes y, es más, en la actualidad sobran los motivos para considerar que el Estado nacional soberano ha dejado de existir para ser sustituido por un equilibrio mundial cuyos garantes son, principalmente, las grandes potencias y los intereses particulares de las grandes empresas. Sobre estas últimas, cabe recordar que ya en 1967, en el libro *New Industrial State*, John Kenneth Galbraith (2007) había advertido que las empresas multinacionales (a través de sus dimensiones, la integración vertical y la diversificación) dictan las reglas del mercado (esto es, fijan precios e inducen al consumo); además, había cuestionado las concepciones económicas neoclásicas proponiendo la idea de «tecnoestructura», según la cual las multinacionales, con su sistema de gerenciamiento y la conformación de redes de poder, podían dominar o «suspender» el mercado.

Ahora bien, a causa de la hegemonía actual del sistema capitalista, el dominio de los grupos dominantes o poderes fácticos tiene lugar hoy a escala mundial —es decir, no país por país—, ya que la humanidad se encuentra incluida

en una única estructura económica. Esto trae consigo una serie de limitaciones para la realización del ideal democrático. A diferencia de la protección del *derecho* de los grupos dominantes por parte del Estado, ahora el poder mundial no puede formalizar su actuación en norma jurídica alguna; por ello, mantiene la ley y el derecho relegados al ámbito de las naciones y las relaciones entre ellas. De esto se sigue que ellos sean inoperantes en cuanto al verdadero ejercicio del poder, ya que el poder en cuestión no tiene lugar a nivel de naciones y de relaciones entre ellas. En una situación como esta, la división de la sociedad en naciones se ha convertido en uno de los instrumentos esenciales para el mantenimiento de la ficción democrática; es decir, allí donde ello es posible, los ciudadanos de un país gozan de ciertos derechos democráticos, pero gozan de ellos dentro de su país, esto es, dentro de un espacio lo bastante limitado para que ninguna cuestión esencial se juegue dentro de él. Por otra parte, es evidente que gozan de derechos democráticos, en particular los ciudadanos de países desarrollados, y sus derechos «democráticos» equivalen al hecho de que los poderes que gobiernan toda la sociedad han de ser elegidos solamente por el sector satisfecho de ella. Esto trae como consecuencia que la ausencia de «democracia» en otros países se carga en la cuenta de esos países, cuando lo cierto es que no se pueden tener derechos democráticos como ciudadano de un país que tiene que seguir el rumbo que le marquen.

De lo dicho podemos desprender un par de conclusiones. En primer lugar, la posibilidad de la república democrática (de un Estado que pueda garantizar los principios democráticos) es hoy puesta seriamente en cuestión.

En segundo lugar, la cuestión misma de la democracia (la posibilidad de una igualdad de derechos y libertades) solo puede plantearse seriamente a escala mundial. Ahora bien, a partir de aquí, lejos de considerar que la empresa democrática está condenada a mantenerse como una mera ficción, deberíamos preguntarnos acerca de lo que la idea misma de democracia comporta si es que aún se pretende usar este término de manera consistente.

La realización del concepto moderno de democracia (el ideal de igualdad de derechos y libertades), concepto producido y defendido por el ascenso de la sociedad burguesa en la transición del feudalismo al capitalismo, si bien ha sido y es una idea rectora y un punto de referencia ideal de la burguesía, ha sido, no obstante, limitada históricamente por ella misma. Sin embargo, esto no nos debe llevar a considerar que este concepto deba ser dejado de lado o reemplazado por un concepto supuestamente auténtico de democracia. Cuando se habla de «democracia real», «democracia efectiva» o lo que se quiera, frente a «democracia teórica» o «democracia ideal», o incluso cuando se habla de «democracia radical» frente a una «democracia no radical», a menudo se olvida que no puede tratarse de dos conceptos diferentes, sino solo de que un concepto (el de democracia) sea o no real o efectivo, o entendido y ejecutado con todas sus consecuencias. Por lo tanto, si bien siempre se puede desconfiar de que por democracia se entienda alguna de las existentes, cuando se habla del concepto de democracia entendemos precisamente aquel concepto propio de la sociedad burguesa, el cual es históricamente realísimo en tanto ideal e idea rectora, aunque nunca se haya realizado. Así, pues, el nombre mismo de

democracia comporta ya una exigencia que nos debe servir para evaluar críticamente las distintas respuestas que podemos observar en la actualidad a esto que reconocemos como *la exigencia democrática*.

Examinar las distintas maneras en que la relación entre el Estado, la sociedad, la actividad empresarial privada y el contexto internacional se puede expresar es fundamental cuando se quiere evaluar el proceso de realización del concepto de democracia, ya que es aproximándose desde distintas perspectivas a esta relación como se llegarán a reconocer problemas, a veces nuevos, que pueden comprometer la empresa democrática. Proponemos dos problemáticas distintas que expresan esta relación: una está referida a la viabilidad del concepto de desarrollo (económico y social) y la otra a la viabilidad del concepto de responsabilidad social empresarial (RSE). Como se verá, aunque las perspectivas son marcadamente distintas, cada una de ellas, a su manera y con sus respectivos énfasis, aborda la relación mencionada.

Es evidente que un concepto tan amplio como el de desarrollo deba abarcar para su conceptualización la totalidad de factores (reconocibles) que puedan llegar a afectar, de un modo u otro, al bienestar de la sociedad en su conjunto; no obstante, lo sorprendente del caso es que esta no suele ser la norma, ya que, o bien se adopta una perspectiva economicista que asume que el bienestar social será una consecuencia automática del crecimiento económico, o bien se reconoce que el crecimiento económico, si bien es fundamental para garantizar dicho bienestar, es insuficiente si no se acompaña con medidas que garanticen que las personas puedan ejercer realmente sus derechos y

libertades. Ahora bien, esta última manera de entender el desarrollo, aunque sea más comprehensiva que la otra, no está libre de dificultades.

Sin duda, un mismo problema se mantendrá: determinar cuál será la mejor estrategia para conseguir el crecimiento económico; por otra parte, garantizar realmente la igualdad de los derechos y libertades de los ciudadanos será siempre un reto y un problema abierto para el Estado, y una responsabilidad cívica para la sociedad. Que el crecimiento económico depende en buena cuenta de la actividad empresarial de las naciones no es ningún secreto, así como tampoco el hecho de que la gestión pública puede tanto beneficiar como entorpecer dicha actividad, además de ser responsable del entorno institucional y del acceso de la población a servicios básicos, etcétera. Asimismo, el trato en el comercio internacional, el derecho internacional, la gestión de los organismos internacionales en general, la influencia de las grandes potencias y de las grandes empresas en el orden mundial en general, etcétera, son determinantes del contexto internacional de todo país que pueden condicionar tanto su economía como su política.

La problemática en torno a la viabilidad del concepto de responsabilidad social empresarial, por su parte, tiene la particularidad de mostrar cómo este concepto tiende a exceder los límites que se le suele imponer. En la actualidad, aunque muchas empresas continúan argumentando que solo deben rendir cuentas de sus acciones y decisiones ante sus accionistas, muchas otras admiten que su responsabilidad debe ir más lejos. No obstante, se percibe que hay un cierto interés egoísta a la base de esta actitud, ya que actuar bien puede ser bueno para el negocio, mientras que

hacerlo mal expone a las empresas a pleitos que pueden resultar muy caros; además, las malas prácticas también pueden dañar la imagen de la compañía. Siendo un poco más suspicaz, Gilles Lipovetsky sostiene que la moda por la RSE respondería al ideal de la *autorregulación liberal*: «Si las empresas no corrigen por sí mismas las prácticas desmedidas del mercado, para desgracia de los jefes de empresa, es el Estado quien se encargará de ello por vías legislativas y burocráticas: la corriente de la ética de los negocios traduce la persistencia del credo liberal, la voluntad de contener el campo de control del poder público y la confianza correlativa en el poder autocorrector de la sociedad civil» (1994, p. 256).

Cualesquiera que sean los motivos que están detrás de las iniciativas de RSE, el hecho es que muchas empresas han optado ya por realizar iniciativas voluntarias que mejoren las condiciones de vida de sus trabajadores y de las comunidades con las que hacen negocios. Sin embargo, aunque es cada vez mayor el número de empresas que consideran que la responsabilidad social forma parte de su eficiencia, para muchas otras la responsabilidad social es una cuestión más moral que económica (Stiglitz, 2006, p. 254). La discusión en torno a la responsabilidad social de las empresas permanece abierta y, si bien se puede creer que no hay mucho que explicar con respecto a ella, lo cierto es que nos encontramos con un concepto que ya lleva encima bastantes décadas de desarrollo e intentos de esclarecimiento (Carroll, 1999). Al margen de que se tienda a creer que está bastante claro qué es la RSE y cómo hay que aplicarla (en general, no solo en organizaciones de negocios, sino en cualquier tipo de organización, sea pública o privada), lo

cierto es que uno de los grandes problemas que entraña este concepto radica en la manera de concretar un desempeño socialmente responsable: los beneficios sociales esperados son mínimos, se tiende a separar las actividades socialmente responsables de las actividades específicas de las organizaciones, muchas veces las iniciativas de RS aparecen solo como reacción ante la presión social, etcétera.

Además, actualmente existe cierta desconfianza cuando uno escucha hablar de lo responsable que es tal o cual empresa, y, en muchos casos, esta desconfianza puede estar más que justificada: «Hoy en día todas las empresas, incluso las que más contaminan y las que peor tratan a sus trabajadores, contratan los servicios de empresas de relaciones públicas que aireen su sentido de responsabilidad y su preocupación por el medio ambiente y por los derechos de los trabajadores. Las corporaciones se han hecho adeptas a la manipulación de la imagen y han aprendido a hablar a favor de la responsabilidad social al tiempo que continúan soslayándola» (Stiglitz, 2006, p. 256). Si bien algunas iniciativas de RSE son auténticas (lo que no quiere decir que sean eficientes), lo cierto es que esto no es suficiente. Se percibe que la RSE debe ser complementada con una normativa de carácter obligatorio, así «las empresas realmente comprometidas darán la bienvenida a las regulaciones que refuercen el código de conducta que apoyan en público porque las protegerán de la competencia desleal de las que no se suman a la misma política» (2006, p. 256). La idea es que una normativa severa contribuya a que se evite una carrera de mínimos; no obstante, esto no hace desaparecer los problemas relacionados con la eficiencia de las iniciativas de RSE.

De lo dicho podemos desprender lo siguiente: un problema fundamental de la viabilidad del concepto de responsabilidad social estriba en la indecisión con respecto a su posible limitación legislativa, esto es, la ambigüedad con respecto a las obligaciones que se supone tiene una empresa. Lo significativo de esto es que expresa la relación entre Estado, empresa, sociedad y contexto internacional de manera problemática. En efecto, es la sociedad quien puede interpelar a la empresa por no responder debidamente a una determinada demanda democrática (esto es, una determinada acción u omisión de la empresa compromete o puede comprometer los principios democráticos de la sociedad). La empresa puede limitarse a responder las demandas que se le hagan o puede comprometerse a defender y promover los principios democráticos a través de su práctica empresarial. La regulación de la actividad empresarial en materia de RSE puede limitarse a la soberanía nacional, en la que queda como responsabilidad del Estado el extender o no las obligaciones legales de la empresa, o puede trascenderla apelando a una defensa de los derechos democráticos a nivel internacional, en el que lo problemático estriba en tratar de dotar de obligatoriedad (para poder determinar responsabilidades concretas) normas internacionales de RSE de adhesión voluntaria. Como se ve, parte de la problemática estriba en tratar de dotar de obligatoriedad a normas de carácter voluntario, así como reconocer que el lugar donde realmente se pueden decidir cuestiones relativas a la defensa de los principios democráticos (no olvidemos que las normas de RSE se basan en la defensa de los derechos humanos y que, en muchos casos, los Estados no pueden hacer mucho contra

el poder desmesurado de ciertas empresas) es el internacional, aunque esto último pueda ser cuestionable.

Ya sea desde la perspectiva general de la viabilidad del concepto de desarrollo o desde la aparente perspectiva particular de la viabilidad del concepto de RSE, como se ve, el hecho es que ambas aproximaciones ponen al descubierto tanto propuestas que pretenden ser respuestas a demandas democráticas como un conjunto de problemas que cuestionan seriamente la viabilidad del concepto mismo de democracia, razón suficiente para prestarle atención a las aproximaciones que puedan hacerse a estas perspectivas.

## LOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO

El concepto de competitividad tiene la particularidad de mostrar la mutua dependencia que hay entre la actividad empresarial y su contexto nacional. Esta mutua dependencia, en principio, permite evaluar la situación del nivel empresarial de un país y las condiciones que hacen falta para mejorar su nivel de productividad. Ahora bien, es precisamente el reconocimiento de condiciones o determinantes de la productividad nacional lo que ha hecho que la competitividad se vuelva un elemento fundamental para propiciar el desarrollo de los países. Por lo tanto, desvelar sus condiciones o determinantes es una tarea que, si bien parece perderse en un creciente reconocimiento de ámbitos nuevos por explorar, no obstante es esencial para entender los retos que el *management* contemporáneo, en general, debe enfrentar si quiere contribuir al desarrollo de la sociedad.

En lo que sigue, llevaremos a cabo una aproximación a esta tarea a partir del esclarecimiento y desarrollo de algunos de los determinantes que el concepto de competitividad entraña. Para lograr este cometido, esbozaremos los rasgos principales del concepto de competitividad propuesto por Michael Porter en su libro *La ventaja competitiva de las naciones*; este esbozo nos permitirá reconocer las condiciones básicas (los cuatro determinantes de la competitividad nacional) que, según este autor, un país requiere

para convertir su contexto nacional en uno competitivo, y, asimismo, nos permitirá reconocer los límites de una propuesta que si bien explicita la importancia fundamental de inscribir las actividades económicas en su contexto, no obstante sujeta dicho contexto a los endeble límites de las soberanías nacionales. De aquí que, en adelante, evaluemos algunos determinantes del desarrollo económico y social de las naciones que no se refieren únicamente a la promoción de la competitividad sino, más bien, a la configuración de su horizonte, esto es, del contexto internacional. Así, se evaluará cómo influyen las empresas multinacionales y los organismos financieros internacionales en el desarrollo de los países menos avanzados. Finalmente, a la luz de los problemas suscitados por las medidas del Programa de Ajuste Estructural y del Consenso de Washington, y considerando que el Estado sigue siendo un determinante fundamental del desarrollo social de las naciones, evaluaremos los rasgos esenciales del nuevo modelo de Estado propuesto por el *New Public Management* de cara a las exigencias de desarrollo nacional.

### **La ventaja competitiva de las naciones**

No hay consenso respecto al significado de competitividad nacional. Puede ser solo un fenómeno macroeconómico que depende de variables tales como los tipos de cambio y de interés, y los déficits públicos; puede estar determinada por la mano de obra barata y abundante; puede depender de la posesión de abundantes recursos naturales; puede depender de la política gubernamental; o puede deberse a determinadas prácticas de gestión. No obstante, si bien todas estas aproximaciones pueden tener algo de verdad,

lo que muestran es que no hay claridad conceptual. Según Porter, «el único concepto significativo de la competitividad a nivel nacional es la productividad nacional» (1991, p. 29). En concreto, para Porter, el objetivo económico último de una nación estriba en producir un alto y creciente nivel de vida para sus ciudadanos, y esto depende de la productividad con que se utilicen los recursos, el trabajo y el capital. Por «productividad», Porter entiende «el valor del producto generado por una unidad de trabajo o de capital», lo que depende «tanto de la calidad y características de los productos (lo que determina los precios a que pueden venderse) y de la eficiencia con la que se producen» (1991, p. 28). Según esta perspectiva, que la productividad sea el principal determinante del nivel de vida de una nación radica en que ella es la causa de la renta nacional per cápita:

La elevada productividad no solo genera altos niveles de renta, sino que brinda a los ciudadanos la opción de disfrutar de más tiempo de esparcimiento en lugar de trabajar durante jornadas muy largas. También crea la renta nacional sobre la que se aplican impuestos con los que pagar servicios públicos que, a su vez, elevan más todavía el nivel de vida. La capacidad para ser altamente productivas permite igualmente a las empresas de una nación cumplir unas normas exigentes de tipo social que mejoran el nivel de vida, tales como las de seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades e impacto sobre el medio ambiente (1991, pp. 28-29).

Ahora bien, el nivel de productividad nacional depende, a su vez, del nivel de productividad alcanzado por las empresas de una nación en sectores industriales específicos.

Asimismo, la participación en el comercio internacional contribuye a la productividad nacional pues libera a una nación de la obligación de producir todos los bienes y servicios dentro de ella misma; de esa forma, la nación puede especializarse en los sectores y segmentos en los que es más productiva e importar los servicios y productos en los que sus empresas resultan menos productivas que sus rivales extranjeras. De aquí que Porter afirme lo siguiente: «Tratar de explicar la “competitividad” a nivel nacional es, consecuentemente, responder a una pregunta impropia. Antes, al contrario, lo que debemos comprender son los determinantes de la productividad y la tasa de crecimiento de la productividad. Para encontrar respuestas, debemos centrarnos no en la economía como un todo, sino en *sectores y segmentos de sectores específicos*» (1991, p. 32). De esto se sigue, según Porter, que la tarea estriba en explicar la razón por la que las empresas con sede en una nación pueden competir contra rivales extranjeras en determinados sectores y segmentos; en otras palabras, es preciso llegar a explicar en qué consiste la ventaja competitiva de dichas empresas.

### Los límites de la teoría de la ventaja comparativa

Tradicionalmente, el éxito de algunos sectores en el comercio internacional se ha explicado a partir de la teoría de la «ventaja comparativa»<sup>1</sup>. Según esta teoría, todas las naciones tienen una tecnología equivalente, pero difieren en la

<sup>1</sup> Una breve presentación de las diferentes teorías sobre el comercio internacional, desde el mercantilismo hasta la propuesta por Porter en su libro *La ventaja competitiva de las naciones*, puede encontrarse en Cho y Moon (2000, pp. 1-20).

«dotación» de los insumos básicos necesarios para la producción; esto es, en lo que se suele denominar «factores de producción», como la tierra, la mano de obra, los recursos naturales y el capital. De acuerdo con esto, las naciones se hacen de una ventaja comparativa basada «en aquellos sectores que hacen un uso intensivo de los factores que poseen en abundancia» (1991, p. 35). Estas naciones *exportan los bienes que producen e importan aquellos en los que tienen una desventaja comparativa en los factores*. Asimismo, para Porter, las diferencias en los costes relativos a los factores han determinado en buena cuenta las estructuras del comercio en muchos sectores y la política gubernamental de muchos países con respecto a la competitividad. Al margen de la eficacia o no de las políticas implementadas, como la reducción de los tipos de interés, el mantenimiento de los bajos costos salariales, las subvenciones, las desgravaciones a través de amortizaciones especiales, la financiación a la exportación dirigida a determinados sectores, etcétera, el hecho es que los Gobiernos intentan reducir los costes relativos de las empresas en comparación con los de sus rivales internacionales con tal de incrementar la competitividad de determinados sectores. Sin embargo, Porter señala que la ventaja comparativa es insuficiente para explicar las estructuras del comercio, razón por la cual es necesario hacernos de un nuevo modelo de ventaja competitiva.

Entre los defectos de la teoría tradicional, Porter sostiene que ella descansa en un conjunto de supuestos que la vuelven impracticable; por ejemplo, la teoría asume que no existen economías de escala, que las tecnologías de las naciones son idénticas, que los productos no se diferencian unos de otros, que el conjunto de los factores nacionales es

siempre fijo y que los factores (como la mano de obra especializada o el capital) no pueden desplazarse de una nación a otra. En concreto, para Porter, esta teoría no guarda relación con la competencia «real». Además, «una teoría que pasa por alto el papel de la estrategia de la empresa, tal como mejorar la tecnología o diferenciar los productos, deja pocas salidas a las empresas, salvo tratar de influir en la política del Gobierno» (1991, p. 37).

Actualmente, hay un conjunto de fuerzas que han provocado que la ventaja basada en los factores sea menos decisiva que antes. Entre estas fuerzas cabe mencionar lo cambiante de la competencia, el cambio tecnológico, las dotaciones comparables de los factores, la globalización y el problema de las ventajas efímeras. Con respecto a la competencia cambiante, lo que ocurre actualmente es que si bien los costes de los factores siguen siendo determinantes en los sectores dependientes de los recursos naturales, de la mano de obra poco cualificada o en los que la tecnología es sencilla y ampliamente disponible, en otros sectores y segmentos intersectoriales las tecnologías refinadas y los empleados altamente cualificados son los factores determinantes. Con respecto al cambio tecnológico, cabe constatar que la tecnología ha conseguido que las empresas superen la escasez de factores mediante la creación de nuevos productos y procesos; de esta manera, ha anulado o minimizado la importancia de determinados factores de producción:

La automatización flexible que permite la fabricación de lotes de pequeño tamaño y los fáciles cambios de modelo están reduciendo el contenido de mano de obra en los productos de muchos sectores. El acceso

a las tecnologías más modernas está pasando a ser más importante que las bajas escalas salariales locales. En el decenio de 1980, las empresas de fabricación trasladaron frecuentemente la producción a lugares de elevados costos salariales (para estar cerca de los mercados de consumidores) y no al revés. El consumo de materiales, energía y otros insumos basados en recursos se ha reducido sustancialmente o se han desarrollado sustitutos sintéticos. Los materiales modernos, tales como los plásticos mecanizables, las cerámicas, las fibras de carbono y el silicio que se usa en la fabricación de semiconductores se hacen a base de materias primas que son baratas y abundantes en muchos sitios (1991, p. 38).

Asimismo, el acceso a abundantes factores es cada vez menos importante en muchos sectores que la tecnología y las técnicas para procesarlos de forma eficiente. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurría antes, es posible ver dotaciones comparables de factores entre varias naciones. Así, por ejemplo, muchas masas trabajadoras tienen la formación y dominan las técnicas necesarias para trabajar en muchos sectores; además, muchas naciones ya cuentan con la infraestructura necesaria (telecomunicaciones, redes viarias y puertos) para competir en la mayoría de los sectores de fabricación.

La globalización, por su parte, ha traído consigo que la competencia se internacionalice en muchos sectores. Las estrategias mundiales de las empresas las han llevado a vender y a aprovisionarse de materiales y componentes a escala mundial, además de ubicar muchas de sus actividades en otras naciones para aprovechar las ventajas de los factores de bajo coste; asimismo, se establecen alianzas

con otras empresas para tener acceso a sus puntos fuertes. En pocas palabras, «el lugar y la eficacia donde y con que se despliegan los factores han demostrado ser más decisivos que los factores en sí mismos a la hora de determinar el éxito internacional» (1991, p. 40).

Las ventajas en los factores no solo son menos decisivas que antes por las razones expuestas, con frecuencia son también efímeras. Basar la ventaja competitiva en los costes de los factores la hace vulnerable a posibles costes más bajos de los mismos factores en algún otro lugar, ya sea porque unos Gobiernos los subvencionan o porque se ha conseguido una nueva tecnología que permite explotarlos en lugares en los que antes parecía imposible. Ahora bien, ya que la teoría de la ventaja comparativa no llega a explicar el éxito nacional en la mayoría de sectores, es casi inevitable que las políticas basadas en modificar los costes de los factores resultaran ineficientes. El hecho es que, si en muchos sectores la ventaja se basa en la calidad, el rápido desarrollo y las características avanzadas de los productos más que en el precio, cualquier tipo de subvención será insuficiente para crear una ventaja sostenible.

Puesto que la teoría tradicional de la ventaja comparativa no permite entender el éxito comercial de determinados sectores industriales, *es necesario encontrar una nueva teoría de la ventaja competitiva nacional*. Hay explicaciones alternativas que pretenden reemplazar o completar la teoría anterior. Los elementos destacados en estas explicaciones comprenden el papel de las economías de escala, la inversión en investigación y desarrollo (I+D), el papel del mercado interior o la presencia de las empresas transnacionales. No obstante, estos aportes, si bien no son del

todo incorrectos, no llegan a explicar por qué las empresas con sede en determinados países alcanzan un éxito internacional en sectores y segmentos claramente diferenciados. Según Porter, el verdadero meollo del asunto estriba en determinar con claridad cuáles son «las características decisivas de una nación que permiten a sus empresas crear y mantener una ventaja competitiva en determinados campos, esto es, la ventaja competitiva de las naciones» (1991, p. 44). En otras palabras, lo determinante será explicar la forma en que el «entorno» próximo a una empresa conforma su éxito competitivo en el transcurso del tiempo. Sobre la base de que son las empresas, y no las naciones, las que compiten internacionalmente, el análisis de Porter se centra fundamentalmente en lo siguiente: «comprender de qué forma las empresas crean y mantienen la ventaja competitiva con objeto de explicarnos qué papel desempeña la nación en este proceso» (1991, p. 63).

### **La estrategia competitiva**

Ya que la unidad básica del análisis para comprender la competencia entre empresas es el «sector», este será el punto de partida para llegar a entender la influencia del contexto nacional en la competitividad. *Un sector consiste en un conjunto de empresas que fabrican productos o prestan servicios y que compiten entre ellas*. Por otra parte, un sector estratégicamente diferenciado comprende productos (y servicios) en los que las fuentes de ventaja competitiva son similares. Así, por ejemplo, tenemos el sector de los aparatos de telefax, el de polietileno de baja intensidad, el de camiones pesados para carretera, el de equipo de plásticos por inyección, etcétera (sectores como el de la banca, el de los productos químicos

y el de maquinaria son, en el fondo, para Porter, conjuntos de sectores estratégicamente diferenciados). Ahora bien, las empresas, por medio de estrategias competitivas, buscan poder competir de forma rentable y sostenida en su sector específico. La elección de una estrategia supone dos asuntos fundamentales, a saber: la *estructura del sector* y el *posicionamiento dentro del sector*. Con respecto a lo primero, es importante entender por qué no todos los sectores ofrecen las mismas oportunidades para conseguir una rentabilidad sostenida; con respecto a lo segundo, es importante entender por qué unas posiciones son más rentables que otras.

La elección de la estrategia competitiva debe partir de una plena comprensión de la estructura del sector y de cómo este va cambiando. Según Porter, la naturaleza de la competencia en un sector, sea nacional o internacional, se compone de cinco «fuerzas»: 1) la *amenaza de nuevas incorporaciones*, 2) la *amenaza de productos o servicios sustitutos*, 3) el *poder de negociación de los proveedores*, 4) el *poder de negociación de los compradores* y 5) la *rivalidad entre los competidores existentes*. La intensidad de estas cinco fuerzas varía de un sector a otro, lo que determina la rentabilidad a largo plazo del sector en el que se opera. Así, por ejemplo, en los sectores donde las cinco fuerzas son favorables (como los de bebidas no alcohólicas, los de ordenadores centrales, los de publicación de bases de datos, los de productos farmacéuticos y de cosméticos), los competidores obtendrán rentabilidades bastante atractivas; pero, por otra parte, en los sectores donde la presión de una o más de las fuerzas es intensa (como los del caucho, los del aluminio, los de manufacturas metálicas, los de semiconductores y los de pequeñas computadoras), serán pocos los competidores

que conseguirán una alta rentabilidad durante largos periodos. De esta manera, en general, estas fuerzas competitivas determinan la rentabilidad del sector, ya que conforman los precios que pueden cobrar las empresas, los costes que tienen que soportar y las inversiones necesarias para competir en el sector. El análisis del papel que juega cada fuerza en la estructura del sector es fundamental para determinar con prudencia la estrategia que cada empresa elegirá. Los directivos deben, por tanto, prestar bastante atención a la especificidad de cada fuerza para saber cómo reaccionar o cómo influir en ellas.

La amenaza de nuevas incorporaciones limita el potencial general de obtención de beneficios en el sector, porque los recién incorporados aportan nueva capacidad y buscan la forma de hacerse con una participación en el mercado a base de reducir los márgenes. Los compradores o proveedores poderosos malbaratarán sus propios beneficios al exigir unos costes superiores de la actividad competitiva (publicidad, gastos de venta, o I+D) o la cesión de una parte de los beneficios en forma de precios inferiores a los clientes. La presencia de productos sustitutos parecidos limita el precio que pueden cobrar los competidores para no inducir a la sustitución y rebajar el volumen de la facturación del sector (1991, pp. 65-66).

Además de reaccionar conforme a la estructura del sector y de influir en ella, las empresas deben elegir una posición dentro del sector. El *posicionamiento* comprende el enfoque general de la empresa en lo que respecta a la forma en la que competirá. Ahora bien, las empresas consiguen

el éxito frente a sus competidores si cuentan con una *ventaja competitiva* sostenible. Para Porter hay dos tipos básicos de ventaja competitiva: por *coste inferior* y por *diferenciación*. Por un lado, la ventaja por coste inferior consiste en la capacidad que tiene una empresa para diseñar, fabricar y comercializar un producto comparable en el mercado pero de forma más eficiente que sus competidores: el producto es vendido a un precio igual o parecido al de sus competidores, y el coste inferior en la producción se traduce en rendimientos superiores. Por otro lado, la ventaja por diferenciación consiste en la capacidad de una empresa de ofrecerle al comprador un producto que es singular en términos de calidad, características especiales y servicio de postventa del producto: el producto es ofrecido al mercado a un precio superior al de sus competidores, lo que genera una utilidad superior para la empresa, dando por sentado que los costes de producción son comparables a los de sus competidores.

Para Porter, cabe combinar un tipo determinado de ventaja con un ámbito competitivo específico (el cual puede ser amplio o reducido) y dar lugar así a lo que denomina *estrategias genéricas*. Como resultado de esta combinación, se obtienen cuatro tipos de estrategias genéricas: la de *liderazgo en costes* (ventaja por coste inferior en un ámbito competitivo amplio), la de *diferenciación* (ventaja por diferenciación en un ámbito competitivo amplio), la *centrada en costes* (ventaja por coste inferior en un ámbito competitivo reducido) y la *centrada en diferenciación* (ventaja por diferenciación en un ámbito competitivo reducido)<sup>2</sup>. La pluralidad

<sup>2</sup> «En la construcción naval, por ejemplo, las empresas japonesas siguen la estrategia de *diferenciación* y ofrecen una amplia serie de bu-

de estrategias genéricas revela, según Porter, que no hay un único tipo de estrategia válida para todos los sectores; es más, puede aplicarse más de una estrategia en un mismo sector. Cabe señalar que Porter es bastante enfático al denunciar lo que él considera «el peor error estratégico», el cual estriba en «plantarse en el medio» o tratar de seguir todas las estrategias a la vez. Hacer esto es un reflejo de una mediocridad estratégica que solo trae consigo una actuación por debajo de la media.

### La cadena de producción de valor

Si bien el análisis de Porter parte de la identificación del ámbito externo de la empresa (esto es, su contexto competitivo inmediato: la estructura del sector dentro del cual opera), también comporta la identificación de su ámbito interno, por así decirlo; es decir, para que la empresa llegue a elegir el tipo de posicionamiento que desea conseguir es preciso determinar las fuentes que posibilitarían la obtención de una ventaja competitiva. Según Porter, «la ventaja competitiva se deriva de la forma en que las

---

ques de alta calidad a precios superiores. Los astilleros coreanos persiguen la estrategia de *liderazgo en costes* y también ofrecen muchos tipos de buques, pero de calidad buena, sin llegar a superior. Las empresas coreanas, sin embargo, pueden construir buques a costes inferiores que las empresas japonesas. Los astilleros escandinavos de más éxito son *diferenciadores centrados*, pues se centran en unos tipos especializados de buques, tales como los rompehielos y los barcos para cruceros de turismo que requieren unas tecnologías especializadas y por lo que pueden pedirse unos precios suficientemente altos para compensar los costes superiores de la mano de obra escandinava. Finalmente, los astilleros chinos (*centrados en el coste*), nacientes competidores en el sector, ofrecen barcos relativamente sencillos de tipo normal a precios (y costes) todavía más bajos que los de los coreanos» (Porter, 1991, p. 71).

empresas organizan y llevan a cabo actividades discretas» (1991, p. 72). La realización de estas actividades es el fundamento que le permite a las empresas *crear valor* para sus compradores. *El valor final que crea una empresa se mide por el precio que los compradores están dispuestos a pagar por un producto o servicio, de aquí que una empresa es rentable si este precio es superior al coste del conjunto de las realizaciones de todas las actividades requeridas.* El énfasis en la realización de las actividades necesarias para crear valor nos permite especificar incluso más el contenido de la noción de ventaja competitiva: «Para conseguir ventaja competitiva respecto a sus rivales, una empresa ha de ofrecer un valor comparable al comprador pero llevar a cabo las actividades de forma más eficiente que sus competidores (coste inferior), o realizar las actividades de una forma peculiar que cree mayor valor para el comprador y permita obtener sobreprecio (diferenciación)» (1991, p. 72).

Todas las actividades que una empresa ha de realizar pueden agruparse en categorías en lo que Porter denomina «cadena de valor». Cada actividad de la cadena de valor contribuye a acrecentar el valor para el comprador. A grandes rasgos, las actividades pueden dividirse en dos grupos: *actividades primarias* y *actividades de apoyo*. Las primeras comprenden las actividades de producción, comercialización, entrega y servicio postventa del producto; por su parte, las actividades de apoyo son aquellas que proporcionan recursos humanos, tecnología, insumos comprados y funciones generales de infraestructura. La estrategia competitiva (esto es, el tipo de posicionamiento buscado por la empresa) determina la manera en que se realizarán todas las actividades de la cadena de valor.

No obstante, la empresa no se reduce a la mera suma de sus actividades, ya que la cadena de valor es un sistema interdependiente o red de actividades que descansa en «enlaces». Estos son patentes cuando la realización de una determinada actividad afecta al coste o a la eficacia de otras actividades; por ello, tomar en consideración todos los enlaces posibles exige que todas las actividades estén coordinadas: «la cuidadosa gestión de los enlaces puede ser una fuente decisiva de ventaja competitiva» (1991, p. 74). A su vez, una adecuada gestión debe ver más allá de la cadena de valor de la empresa y tomar en consideración el «sistema del valor», esto es, la corriente de actividades de la que forma parte la cadena de valor de la empresa. El sistema de valor comprende, sucesivamente: 1) las *cadena de valor de los proveedores* que aportan insumos (materias primas, componentes, maquinarias, servicios comprados, etcétera), 2) la *cadena de valor de la empresa*, 3) las *cadena de valor de los canales de distribución* y 4) las *cadena de valor del comprador* —cabe precisar que, cuando los productos pasan a ser insumos comprados por los compradores, ellos los utilizan para llevar a cabo sus propias actividades, de aquí que quepa hablar de este tipo específico de cadena de valor—.

De acuerdo con lo anterior, la ventaja competitiva es cada vez más la adecuada gestión de todo el sistema del valor. A su vez, la cadena de valor permite desvelar las fuentes de los posicionamientos competitivos, así como también profundizar el análisis de la estructura del sector en el que opera. Asimismo, sobre la base de la cadena de valor, la creación de una ventaja competitiva debe tomar en cuenta las nuevas tecnologías existentes, las cambiantes necesidades del comprador, la aparición de nuevos

segmentos sectoriales, la variación de los costes o disponibilidad de los insumos, así como también los cambios en las disposiciones gubernamentales.

Los principios de estrategia competitiva presentados hasta ahora son válidos tanto a nivel nacional como internacional; además, en el análisis de Porter, la ventaja competitiva se ha orientado hacia sectores en los que la competencia es internacional. De esta manera, es necesario entender de qué forma las empresas se hacen de una ventaja competitiva por medio de una estrategia mundial y cómo esta refuerza las ventajas conseguidas en el mercado interior.

### **El comercio internacional**

La competencia internacional puede verse desde dos extremos. Por un lado, podemos encontrar la competencia «multidoméstica», la cual se da en cada nación o pequeño grupo de naciones y es esencialmente independiente. En este tipo de competencia puede haber empresas transnacionales, pero sus ventajas competitivas pueden estar afinadas en cada uno de los países en los que compiten. Desde la perspectiva de la competencia multidoméstica, el sector internacional es entendido como una colección de sectores esencialmente domésticos como, por ejemplo, muchos tipos de comercio al por menor, productos alimenticios de consumo, venta al por mayor, los seguros de vida, los servicios financieros para particulares, las construcciones metálicas sencillas, etcétera. Por otro lado, podemos encontrar la competencia «mundial», en la que la posición competitiva de una empresa en una nación afecta significativamente su posición en otras naciones y se ve afectada, a su vez, por estas. En este tipo de competencia,

«los rivales compiten, unos contra otros, en un plano auténticamente mundial, aprovechando las ventajas competitivas que se derivan de toda su red de actividades a lo largo y ancho del mundo. Las empresas combinan ventajas creadas en su país de origen con otras que resultan de su presencia en muchas naciones, tales como economías de escala, la posibilidad de servir a clientes multinacionales y un prestigio de marca que puede transferirse de país a país» (1991, p. 89). La competencia mundial se da en sectores como, por ejemplo, el de aviones comerciales, receptores de televisión, semiconductores, copiadoras, automóviles, relojes, etcétera.

En los sectores multidomésticos hay muy poco que hacer con respecto a la ventaja nacional o la competitividad internacional, ya que virtualmente todas las naciones tienen estos sectores. Casi todas las empresas que compiten en estos sectores son de propiedad local, de modo tal que la competencia país por país hace muy difícil que las empresas extranjeras consigan una ventaja competitiva. Por el contrario, los sectores mundiales son el campo en el que las empresas de diferentes naciones compiten de modo tal que afectan significativamente la prosperidad nacional: «La capacidad de conseguir ventaja competitiva en sectores mundiales es de importancia capital para el comercio y las inversiones internacionales» (1991, p. 89).

Con respecto a la especificidad de la estrategia mundial, esta se caracteriza por ser una mediante la cual una empresa vende sus productos en muchas naciones y utiliza un método integrado con proyección mundial para conseguirlo. Ahora bien, desde un enfoque mundial hay, según Porter, dos maneras de conseguir ventajas competitivas

para contrarrestar las desventajas domésticas, a saber: 1) que una empresa reparta sus actividades entre las naciones para servir al mercado mundial, y 2) que una empresa llegue a coordinar sus actividades dispersas. La primera estrategia es la de «configuración»: «Dónde y en cuántas naciones se lleva a cabo una de las actividades de la cadena de valor. Por ejemplo, ¿fabrican Sony y Matsushita sus magnetoscopios en una gran fábrica en Japón o crean fábricas adicionales en Estados Unidos y el Reino Unido?» (1991, p. 91). La segunda estrategia es la de «coordinación»: «Cómo se coordinan las actividades dispersas o las actividades realizadas en varias naciones diferentes. ¿Se usan las mismas marcas o métodos de venta en cada nación, por ejemplo, o elige cada filial comercializadora una marca o un canal de ventas separado adaptados a sus circunstancias locales?» (1991, p. 91).

Al configurar a escala mundial las actividades de una empresa, esta debe decidir si le conviene concentrar sus actividades en una, dos o varias naciones, y en qué naciones habrá de ubicarlas. En algunos sectores (como los de la construcción aeronáutica, la maquinaria, los materiales y productos relacionados con la agricultura, etcétera), la ventaja competitiva se obtiene concentrando todas las actividades de la cadena de valor de una empresa en la nación en la que está ubicada la sede central y se exportan los componentes o productos terminados a los mercados extranjeros. En algunos otros sectores (como los de artículos envasados de consumo, la asistencia sanitaria, las telecomunicaciones y demás servicios), se obtienen ventajas competitivas, o se contrarrestan las desventajas de la sede central, mediante la dispersión de las actividades por varias

naciones. La dispersión de actividades obliga a realizar inversiones extranjeras directas (IED); por ello, muchos países desean ser sedes centrales o de alguna actividad (o actividades) de empresas transnacionales.

La ubicación de las actividades de una empresa con estrategia mundial responde fundamentalmente al atractivo del entorno competitivo de las naciones que pueden ser sus posibles sedes. Tradicionalmente, las actividades se suelen ubicar en el país de origen; no obstante, una empresa con estrategia mundial puede ubicar sus actividades en naciones que le permita montar productos, fabricar componentes o incluso llevar a cabo la investigación siempre y cuando hacer esto le reporte alguna ventaja en estas naciones. Entre las posibles razones que llevan a una empresa con estrategia mundial a ubicar alguna actividad en otro país se encuentran las siguientes: aprovechamiento de los costes locales de los factores; utilización de unidades de investigación para llevar a cabo Investigación y Desarrollo (I+D), tener acceso a técnicas locales especializadas o mejorar relaciones con clientes decisivos; cuando ubicar una sede es una condición necesaria para ingresar a un mercado específico nacional; o cuando las políticas gubernamentales influyen en la ubicación (por ejemplo, si hay fuertes restricciones nacionales para la importación de productos).

La otra forma de obtener ventaja competitiva a partir de una estrategia mundial es mediante la coordinación de las actividades ubicadas en diferentes naciones: «La coordinación entraña cosas tales como compartir información, asignar responsabilidades y alinear esfuerzos» (1991, p. 95). Una empresa puede acumular conocimientos y técnicas

adquiridos en sus distintas sucursales; asimismo, puede estar al tanto de las necesidades de los compradores y de las técnicas de comercialización existente. Esto es fundamental para la estrategia de la empresa, ya que le permite conocer los cambios que pueden producirse en el sector en el que opera antes de que sean evidentes para todo el mundo. Además, el que las actividades de la empresa estén dispersas le puede permitir reaccionar mejor ante las variaciones en los tipos de cambio o en los costes de los factores, además de satisfacer mejor las necesidades de clientes internacionalmente móviles. Finalmente, la coordinación entre países propicia la flexibilidad cuando es preciso reaccionar ante las estrategias de los competidores. Sin embargo, «aun cuando hay ventajas significativas en la coordinación, conseguirla entre las diferentes filiales integradas en una sola estrategia mundial plantea unos formidables retos a la organización, debido a las impresionantes complejidades, diferencias lingüísticas y culturales, y a la necesidad de altos niveles de franco y viable intercambio de información. Otra dificultad nada fácil de salvar es concordar los intereses de los directores de las filiales con los de la empresa como conjunto» (1991, p. 96).

Ahora bien, las ventajas de una empresa con estrategia mundial pueden derivarse ya sea de la ubicación (naciones) o de la red general de actividades mundiales de la empresa (sistema). Las ventajas basadas en la ubicación pueden derivarse, a su vez, de la sede central o de las sucursales en las que se han ubicado determinadas actividades. Así, las empresas pueden penetrar mercados extranjeros a partir de las ventajas de su sede central o, también, pueden buscar ventajas en sus sucursales para reforzar las ventajas que

tiene en la central o para contrarrestar las desventajas en ella. Por otra parte, las ventajas derivadas del sistema son una función del volumen total de ventas de una empresa a escala mundial, su tasa acumulada de aprendizaje en todas sus instalaciones y la capacidad suficiente para coordinar las actividades realizadas en sus ubicaciones extranjeras y locales. En síntesis, la estrategia mundial de una empresa puede explicarse en función de una secuencia que va desde una ventaja nacional a una mundial:

Inicialmente, la competencia mundial no empezará hasta que algunas firmas adquieran una ventaja «en casa» que les permita penetrar algunos mercados extranjeros. La ventaja competitiva derivada exclusivamente de la sede central es suficiente para inducir a la competencia mundial. No obstante, con el tiempo, las empresas de ámbito mundial que tienen éxito combinan normalmente las ventajas derivadas de su sede central con aquellas resultantes de ubicar determinadas actividades en otras y con aquellas que se derivan de la existencia de una red general de ámbito mundial. Estas otras ventajas se añaden y mejoran las ventajas basadas en la central. Las ventajas procedentes de cada una de estas fuentes pueden ser mutuamente reforzadas (1991, p. 97).

Las formas en que las empresas crean y mantienen la ventaja competitiva en los sectores mundiales nos dan la base necesaria para entender el papel que la nación de origen tiene en este proceso; sin embargo, dicho papel no es nada sencillo, de aquí que sea preciso tomar en consideración una serie de premisas que están a la base de una nueva forma de entender la ventaja competitiva.

- En primer lugar, es necesario determinar cuál es la influencia de la nación sobre la capacidad de la empresa para competir en sectores específicos y con estrategias particulares.
- En segundo lugar, es necesario determinar qué hace que una nación sea una base central más o menos deseada para competir en un sector.
- En tercer lugar, es necesario determinar cómo una nación puede brindar un entorno que propicie que las empresas mejoren e innoven permanentemente con más rapidez y eficiencia que sus rivales internacionales.
- Por último, es necesario determinar cómo pueden las empresas de una determinada nación emprender y explotar rápida y agresivamente los cambios derivados de las necesidades internacionales en sectores específicos.

Según Porter, es un hecho ampliamente admitido que las economías de escala, las ventajas tecnológicas y los productos diferenciados crean las condiciones ideales para el comercio; no obstante, la cuestión estriba en determinar la capacidad para conseguir y mantener estas ventajas.

### El modelo del diamante nacional

De acuerdo con Porter, hay cuatro atributos genéricos de una nación que conforman el entorno en el que compiten las empresas locales y que propicia o dificulta la creación de ventaja competitiva. Estos cuatro atributos o «determinantes» de la ventaja nacional son los siguientes: 1) las *condiciones de los factores* (la posición de la nación con respecto a la mano de obra especializada o infraestructura necesaria

para competir en un determinado sector)<sup>3</sup>, 2) las *condiciones de la demanda* (la naturaleza de la demanda interna de los productos o servicios de un sector)<sup>4</sup>, 3) los *sectores afines y*

<sup>3</sup> Las *condiciones de los factores* aluden a lo que convencionalmente se denomina «factores de producción», mano de obra, tierra cultivable, recursos naturales, capital e infraestructura. No obstante, Porter ahonda en el contenido de esta noción y desvela una serie de distinciones que es preciso tomar en consideración para entender la especificidad de este primer determinante del rombo nacional. Así, en primer lugar, cabe agrupar los factores de producción en una serie de categorías, a saber: *recursos humanos, recursos físicos, recursos de conocimiento, recursos de capital e infraestructura*. En segundo lugar, cabe establecer una jerarquía entre factores, jerarquía que supone una doble distinción entre ellos. La primera distinción se da entre *factores básicos* (recursos naturales, el clima, la situación geográfica, la mano de obra especializada y semiespecializada y los recursos ajenos a largo plazo) y *factores avanzados* (moderna infraestructura digital de comunicación de datos, personal altamente especializado como ingenieros titulados y científicos informáticos, e institutos universitarios de investigación en disciplinas complejas). La segunda distinción se da entre *factores generalizados* (red de carreteras, provisión de recursos ajenos o una dotación de empleados bien motivados con formación universitaria) y *factores especializados* (personal con formación muy específica, infraestructura con propiedades peculiares, bases de conocimiento en unos campos en particular y demás factores pertinentes para una limitada gama de sectores o incluso para uno solo de estos). Actualmente, una ventaja competitiva sostenida se basa en factores avanzados y especializados. En tercer lugar, cabe distinguir entre *factores heredados* (como los recursos naturales y la situación geográfica) y *factores creados* (factores avanzados y especializados). De más está decir que para Porter la ventaja competitiva actual se apoya más en factores creados que en heredados. Finalmente, en contra de lo que se podría creer, Porter enfatiza el valor de las *desventajas selectivas en los factores*, ya que «las desventajas en factores básicos, tales como la escasez de mano de obra, la carencia de materias domésticas o la incidencia de unas condiciones climatológicas adversas crean presiones para innovar en su ausencia» (Porter, 1991, pp. 124-125).

<sup>4</sup> Las *condiciones de la demanda* aluden a las características de la demanda interior de productos o servicios de determinados sectores. Según Porter, hay tres atributos genéricos significativos en la demanda interior de un país: *la composición de la demanda interior, la magnitud y las pautas de*

de apoyo (la existencia o no en la nación de sectores proveedores y afines que sean internacionalmente competitivos)<sup>5</sup> y 4) la *estrategia, estructura y rivalidad de la empresa* (las condiciones vigentes en una nación con respecto a cómo se crean, organizan y gestionan las empresas, además de la naturaleza de la rivalidad doméstica)<sup>6</sup>. Como

---

*crecimiento de la demanda interior y los mecanismos mediante los cuales se transmiten a los mercados extranjeros las preferencias domésticas de una nación.* La composición de la demanda alude a la *calidad* de la misma; a su vez, esta consta de tres atributos significativos para conseguir la ventaja competitiva nacional, a saber: *la estructura segmentada de la demanda* (esto es, la distribución de la demanda en un sector), los *compradores extendidos y exigentes* (esto es, el nivel de información de los compradores, el cual estimula la innovación y mejoramiento de los productos y servicios ofrecidos por las empresas) y *las necesidades precursoras de los compradores* (esto es, que las necesidades de los compradores domésticos sean precursoras de las necesidades de los compradores de las naciones). La magnitud y las pautas de crecimiento de la demanda interior aluden al tamaño del mercado interior, el cual depende necesariamente de la calidad de la demanda interior. De esta manera, se ve que la calidad de la demanda es más importante que la cantidad de la misma: es mejorando la primera como se ven resultados en la segunda. A su vez, si la calidad de la demanda es lo suficientemente atractiva, esta puede propiciar su propia internacionalización, ya sea influenciando a compradores transnacionales, al turismo extranjero o por medio de un aprovechamiento de las relaciones existentes con otros países.

<sup>5</sup> Los *sectores afines y de apoyo* aluden a la existencia en la nación de sectores proveedores o sectores conexos que sean internacionalmente competitivos. Los sectores proveedores son aquellos que participan en las actividades de producción de la cadena de valor de una empresa, mientras que los sectores conexos son aquellos en los que las empresas pueden coordinar o compartir actividades de la cadena de valor (como las de distribución o servicio de postventa) o que comprenden productos que pueden ser complementarios.

<sup>6</sup> La *estrategia, estructura y rivalidad de la empresa* comprende el modo en que se gestionan las diversas empresas en un sector, así como también el número y concentración de empresas rivales, y el tipo de competencia imperante en él, ya sea a nivel de precios, de tecnología, etcétera.

ya se dijo, estos determinantes conforman el «contexto competitivo nacional»:

Los determinantes, individualmente o agrupados en un sistema, crean el contexto en el que nacen y compiten las empresas de una nación: la disponibilidad de recursos y técnicas necesarias para la ventaja competitiva en un sector; la información que determina las oportunidades que se detectan y las orientaciones con que se despliegan los recursos y las técnicas; las metas que persiguen los propietarios, directores y empleados que están interesados en la competencia o que la llevan a cabo y, lo que es todavía más importante, las presiones a que se ven sometidas las empresas para invertir e innovar (1991, p. 111).

Los cuatro determinantes presentados por Porter constituyen lo que él denomina el «diamante». A su vez, el *diamante* es un sistema en el que los determinantes están interrelacionados: el efecto de un determinante depende del estado de los otros. Además de estos cuatro determinantes, Porter señala que hay dos variables más que pueden influir de forma significativa en la totalidad del sistema nacional y que son necesarios para completar su teoría. Estos factores son los siguientes: la «casualidad» o el «azar» (nuevos inventos, perfeccionamientos en las tecnologías básicas, discontinuidades en los costes de los insumos, cambios significativos en los mercados financieros mundiales o en los tipos de cambio, guerras, decisiones políticas de Gobiernos extranjeros, cambios sustanciales en la demanda de los mercados extranjeros, etcétera) y el «Gobierno» (políticas, regulaciones, inversiones, compras gubernamentales, etcétera). Una característica de los acontecimientos casuales es

que se trata de incidentes que están fuera de las circunstancias de una nación y que, frecuentemente, están en gran medida fuera del control y de la capacidad de influir de las empresas y del Gobierno. Ahora bien, con respecto al Gobierno, cabe señalar que para Porter lo esencial de su papel radica en que este puede influir, positiva o negativamente, en los cuatro determinantes:

Las condiciones de los factores se ven afectadas por las subvenciones, la política respecto a los mercados de capital, la política educativa y otras intervenciones por el estilo. El papel del gobierno al moldear las condiciones de la demanda local todavía es más sutil. Los entes gubernamentales establecen normas o reglamentos locales concernientes al producto que delimitan las necesidades de los compradores o influyen sobre ellas. El Gobierno también suele ser un comprador importante de muchos productos de una nación, entre los que cabe destacar productos para la defensa, equipos de telecomunicaciones, aviones para las líneas aéreas nacionales y mucho más. La forma en que desempeñe este papel de comprador puede ayudar o perjudicar a la industria de la nación. El Gobierno puede moldear las circunstancias de los sectores conexos y de apoyo de otras incontables maneras, tales como el control de los medios publicitarios o el establecimiento de normativas para los servicios de apoyo. La política gubernamental influye también en la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa, por medio de mecanismos tales como la regulación de los mercados de capitales, la política fiscal y la legislación *antitrust* (1991, p. 181).

Asimismo, el Gobierno puede verse influido por los determinantes. Por ejemplo, las políticas destinadas a invertir en educación nacional pueden verse afectadas por el número de competidores locales, y la gran demanda interior de un producto puede inducir a la temprana implantación de normas formales de seguridad. Por otra parte, no se debe olvidar que la influencia del Gobierno en la ventaja nacional es parcial: «La política gubernamental fracasará si sigue siendo la única fuente de ventaja competitiva nacional» (1991, p. 183). Es indispensable que los determinantes de la ventaja competitiva nacional estén presentes en los sectores en los que el Gobierno pretende intervenir para reforzarlos, ya que solo así podrá contribuir en el mejoramiento de ella; creer que el Gobierno puede crearla sin más es desconocer el papel de los determinantes en el contexto competitivo nacional.

Ahora bien, el modelo del diamante es por esencia un sistema dinámico, no estático, y en él cabe identificar una serie de posibles combinaciones resultante de la descripción de cómo un factor es influenciado por los otros tres. Según Porter, hay dos elementos especialmente responsables en la transformación del diamante en un sistema dinámico: la *rivalidad doméstica* (porque fomenta el perfeccionamiento de todo el rombo) y la *concentración geográfica* (porque intensifica las interacciones dentro del rombo). Cabe precisar que para Porter los sectores competitivos de una nación no están repartidos de manera uniforme en el ámbito de la economía, sino que están conectados en lo que él denomina «agrupamientos» (*clusters*), esto es, sectores conectados por enlaces de varias clases (piénsese en la relación que guardan las empresas con sus sectores

proveedores y de apoyo en una concentración geográfica determinada). Ya que el diamante cuenta con cuatro determinantes y las relaciones se conforman de acuerdo a las influencias que cada determinante recibe de los otros tres, la dinámica del diamante da en general cuatro juegos de influencias entre determinantes, a saber: las *influencias sobre la creación de factores*, las *influencias sobre las condiciones de la demanda*, las *influencias sobre el desarrollo de sectores conexos y de apoyo*, y las *influencias sobre la rivalidad doméstica*.

Según Porter, la naturaleza sistémica del diamante propicia la aparición de «agrupamientos» (*clusters*) de los sectores competitivos de una nación, los cuales son un fenómeno característico de las economías avanzadas. Este fenómeno radica en el hecho de que un sector competitivo ayuda a crear otro dentro de un proceso mutuamente reforzador. A su vez, las concentraciones geográficas acrecientan la competitividad de las ciudades o regiones donde se asientan los sectores más exitosos. La formación de sectores exitosos y, posteriormente, de agrupaciones, se debe principalmente al buen estado del diamante nacional. Particularmente, uno de tres determinantes del diamante propicia la aparición de un sector exitoso; así, puede deberse a los factores de producción, a la calidad de la demanda o a los sectores conexos y de apoyo. No obstante, así como el mejoramiento continuo del diamante es un requisito fundamental para la evolución de la competitividad nacional, cuando los determinantes del entorno competitivo nacional dejen de soportar y estimular la inversión e innovación, entonces los sectores exitosos perderán sus ventajas competitivas. Entre las razones más importantes del deterioro de la ventaja nacional podemos señalar las

siguientes: el deterioro de las condiciones de los factores por la disparidad entre las necesidades locales y la demanda internacional; el bajo nivel de las exigencias de los compradores domésticos en comparación con los compradores extranjeros; las desventajas en factores especializados o la ausencia de nuevos sectores de apoyo frente a nuevos cambios tecnológicos; la presencia de metas empresariales que limitan la secuencia o el ritmo de inversión en I+D, *marketing*, información, etcétera; la pérdida de flexibilidad por parte de las empresas para adaptarse; el decaimiento de la rivalidad doméstica; etcétera.

### **Un modelo de desarrollo económico de las naciones**

Sobre la base de su teoría de los determinantes de la ventaja nacional (el modelo del diamante), Porter propone un modelo para explicar el «desarrollo económico» de las naciones. Distanciándose de modelos explicativos anteriores que pretenden explicar la evolución económica de las sociedades desde un estadio agrícola hasta el industrial o postindustrial (como el modelo de las «etapas del crecimiento económico» propuesto por Rostow), Porter opta por una teoría menos pretenciosa que explique el desarrollo económico de una nación a partir de su nivel de competitividad. Antes de revisar las fases del desarrollo competitivo propuestas por Porter será bueno sintetizar brevemente parte de lo que se ha visto hasta ahora. Para Porter, la prosperidad económica de una nación depende de la productividad que se extraiga de los recursos; a su vez, el nivel y el crecimiento de la productividad dependen de los sectores y segmentos sectoriales en los que las

empresas nacionales compiten exitosamente y de las ventajas competitivas que logran conseguir. Además, las economías progresan mediante el perfeccionamiento de sus posiciones competitivas, lo que se consigue ganando ventajas competitivas de alto nivel en sectores ya existentes y desarrollando la capacidad para competir exitosamente en nuevos sectores y segmentos sectoriales de alta productividad. Por otra parte, el comercio tiene una importancia capital en el proceso de perfeccionamiento, ya que gracias a él las exportaciones de los segmentos productivos permiten la importación de productos que se producirían en el país con una productividad menor; asimismo, la inversión directa extranjera es fundamental porque permite desplazar las actividades menos productivas a nivel nacional al extranjero o que los sectores nacionales más productivos puedan penetrar mejor los mercados extranjeros. Ahora bien, con respecto a las fases del desarrollo económico, es importante tener en cuenta lo siguiente:

Las economías nacionales muestran diversas fases de desarrollo competitivo que reflejan las fuentes características de ventaja de las empresas de un país en la competencia internacional y la naturaleza y extensión de los sectores y agrupamientos que tienen éxito internacional. Las fases determinan la posición de un país en los sectores sujetos a competencia internacional, a pesar de que también reflejan el estado de la competencia en muchos sectores exclusivamente interiores. *No* es inevitable que los países atraviesen todas las fases. Las fases no pretenden explicar todos los aspectos de un país o de su proceso de desarrollo. Es inevitable que algunos aspectos importantes del desarrollo se queden al margen y ningún país

encajará exactamente en una fase. Por el contrario, las fases representan un esfuerzo por destacar aquellos atributos de un sector de un país que son más importantes para elevar la prosperidad económica (1991, pp. 676-677).

De la cita precedente destaquemos algunos puntos. En primer lugar, hay que notar que cada fase representa las fuentes de ventaja competitiva que imperan en una determinada nación (obviamente, resaltando sus sectores industriales más productivos). En segundo lugar, es preciso señalar que Porter claramente afirma que su teoría no supone que las naciones deban recorrer todas las fases que presenta: su modelo no comporta un paso necesario de fase a fase. En tercer lugar, hay que notar que Porter explicita que su modelo de desarrollo económico, al restringirse al análisis de la competitividad nacional, no abarca la totalidad del proceso de desarrollo de una nación. Este último punto es importante porque nos permite tomar esta teoría como lo que es: un modelo de desarrollo *económico* que se asienta completamente en el incremento de la productividad de las empresas de una nación y no un modelo de desarrollo en general, el cual debería centrarse en el mejoramiento de la calidad de vida de la población de una nación. Sin embargo, la propuesta de Porter no excluye que pueda ser complementada o ampliada de forma tal que se tomen en consideración elementos que escapan del análisis de la competitividad.

Según Porter, a pesar de las notables diferencias entre las economías nacionales, es posible reconocer un modelo dominante en la naturaleza de la ventaja competitiva de las empresas en un momento determinado. Dicho modelo

puede reconocerse en aquellos sectores y segmentos sectoriales en los que las empresas de un país compiten con éxito y en las estrategias que usan: «Esto se debe a que el estado del “diamante” o de los determinantes de la ventaja nacional es similar en diversos sectores de un país, aun cuando las condiciones específicas de cada sector sean únicas» (1991, p. 677). Según la teoría de Porter, hay cuatro etapas claramente diferenciadas: la *impulsada por los factores*, la *impulsada por la inversión*, la *impulsada por la innovación* y la *impulsada por la riqueza*. Las tres primeras fases representan una mejora progresiva de las ventajas competitivas y, frecuentemente, van de la mano con el aumento de la prosperidad económica; sin embargo, en la cuarta fase se da una relativa inacción que, posteriormente, deviene en un declive. Siguiendo a Porter, estas cuatro fases, si bien son bastante generales, nos ayudan a comprender la manera como se desarrollan las economías, así como también los problemas a los que se enfrentan las empresas de un país y las fuerzas que impulsan o detienen el progreso de la economía. Describamos brevemente cada fase.

En la *economía impulsada por los factores* son los factores básicos la única fuente esencial de ventaja del país. La *economía impulsada por la inversión* se caracteriza por lo siguiente: a) los factores básicos siguen siendo una ventaja; b) se crean factores más avanzados; c) el tamaño y el crecimiento de la demanda interna pasan a ser una ventaja; d) la motivación de las personas y las empresas es alta; y e) la rivalidad interna es intensa. La *economía impulsada por la innovación* se caracteriza por lo siguiente: a) se crean y perfeccionan factores avanzados y especializados; b) las desventajas selectivas en los factores aceleran el perfeccionamiento de la

ventaja competitiva; c) los sectores conexos y de apoyo están bien desarrollados; d) el refinamiento de la demanda pasa a ser una ventaja; e) la demanda interna empieza a internacionalizarse por mediación de las transnacionales de una nación; y f) las empresas desarrollan estrategias mundiales. Finalmente, la *economía impulsada por la riqueza* se caracteriza por lo siguiente: a) las anteriores inversiones acumuladas en creación de factores persisten como ventaja; b) los agrupamientos se debilitan; c) las ventajas de la demanda se reducen a los actuales o pasados sectores relacionados con la riqueza; y d) la motivación decae y la rivalidad se reduce.

Además, Porter nos recuerda que la industria de un país avanza a través de las tres primeras fases debido a la existencia de ciertas fuerzas o condiciones «que crean el potencial para unas ventajas competitivas de orden superior y presionan a la industria para que las busque y las obtenga» (1991, p. 694). Entre las condiciones más destacables para perfeccionar los determinantes del entorno nacional están los mecanismos de creación de factores, la motivación, la rivalidad interior, el perfeccionamiento de la demanda, las desventajas selectivas en los factores y la capacidad para la formación de nuevas empresas. Asimismo, es preciso no dejar de lado la influencia de la «casualidad» y del papel del «Gobierno». Con respecto al papel del Gobierno, este debe *procurar el mejoramiento continuo de los cuatro determinantes del diamante*. En general, las políticas gubernamentales deben estar dirigidas a puntos específicos de cada determinante<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La propuesta de Porter de una política gubernamental orientada a la promoción de la competitividad nacional es presentada detalladamente en Porter (1991, pp. 763-847).

Sobre la base de su modelo de desarrollo, Porter examina brevemente la situación de los países en desarrollo. Según su modelo de desarrollo, el principal problema que enfrentan estos países estriba en «librarse de la camisa de fuerza que representa la ventaja nacional impulsada por los factores» (1991, p. 838). Los países en desarrollo presentan una economía impulsada por factores básicos tales como los recursos naturales, la mano de obra barata, los factores de ubicación geográfica, etcétera, que les proporcionan una frágil e inestable capacidad de exportación dado que en estos sectores las exportaciones siempre son sensibles al precio, lo que hace que estos países queden indefensos ante las alteraciones de los tipos de cambio y las oscilaciones en los costes de los factores. Además, los sectores dependientes de factores básicos tienden a no crecer, ya que la necesidad de estos recursos por parte de las economías más avanzadas decrece y la demanda se hace cada vez más entendida y exigente.

Porter reconoce que su modelo representa un gran reto para estos países, ya que él exige que se mejoren los determinantes del diamante nacional. A diferencia de algún otro modelo de desarrollo basado en el coste de los factores, en la calidad de los mismos y en las economías de escala, en el modelo de Porter la dependencia mutua entre los determinantes, como ya se ha visto, supone que la dependencia de factores básicos en una economía representa el punto que más debilita el progreso económico de una nación. Por ello, la creación de factores avanzados representa el reto más grande para estos países, y la mejora en educación, capacidad técnica local, base de información e infraestructura moderna son requisitos indispensables para crear este

tipo de factores. Al mismo tiempo, la etapa impulsada por la inversión representa un medio para acelerar el desarrollo; no obstante, la demanda interior entendida y exigente y los sectores de apoyo son necesarios para garantizar la continuidad de ese desarrollo. Además, los cambios tecnológicos ponen en peligro el papel tradicional de los países en desarrollo en lo que respecta al suministro de productos intensivos en mano de obra y recursos naturales.

### **Más allá del modelo del diamante**

Es bastante claro que el modelo de desarrollo económico propuesto por Porter tiene como fin incrementar la renta nacional a partir del mejoramiento de la productividad de las empresas en ciertos sectores industriales que podrían competir internacionalmente. Que la competitividad nacional descansa en la competitividad de dichas empresas no es algo que vayamos a discutir, y tampoco vamos a cuestionar la consistencia de la propuesta. Lo que queremos es fijarnos en una serie de elementos que, desde puntos de análisis distintos, resultan problemáticos.

Un punto de crítica al modelo del diamante está referido a la extensión del mismo. Destaquemos dos puntos referidos a esto (Cho & Moon, 2000, pp. 111-130). En primer lugar, puede argumentarse que, si el Gobierno influye en los cuatro determinantes, entonces ¿por qué no es considerado como un determinante más? Creemos que aquí la cuestión radica en la posible intervención del Gobierno en el mercado: está bastante claro que Porter, como liberal, apuesta porque el Estado garantice un marco institucional adecuado y que se ocupe de mejorar las condiciones básicas de la sociedad necesarias para potenciar

su productividad. No obstante, aunque es cierto que en muchos casos la intervención del Gobierno ha propiciado el desarrollo de nuevas economías, esta es una cuestión de política económica que responde, en última instancia, a la tendencia política del Gobierno del que se trate.

En segundo lugar, puede criticársele a Porter el no tomar en consideración la actividad de las multinacionales como perteneciente a la «rivalidad doméstica» de ciertas naciones. Es cierto que Porter no le da el peso suficiente a la competencia extranjera en el entorno doméstico, y la razón de esto estriba en que considera que dicha competencia será siempre inferior a la competencia estrictamente doméstica. Sin embargo, si bien esto puede ser cierto para un país como los Estados Unidos, no lo es necesariamente para países pequeños invadidos por la actividad de las multinacionales, que en muchos casos es dominante en la rivalidad doméstica de estos países. En todo caso, la crítica apunta a incorporar la actividad multinacional dentro de la rivalidad doméstica, lo cual ciertamente potenciaría la capacidad explicativa del diamante<sup>8</sup>.

Ahora bien, aparte de la importancia que se le reconoce a la política económica de los Estados y a la necesidad de ensanchar la comprensión de la rivalidad doméstica, así

<sup>8</sup> Agreguemos que también se tiende a señalar que el modelo de desarrollo económico por etapas propuesto por Porter, si bien es una contribución importante para entender la competitividad como un todo, estaría limitado a explicar la competencia entre países que se encuentran en una misma etapa de desarrollo, mas no la competencia entre países ubicados en etapas distintas (Cho & Moon, 2000, p. 135). Así, es preciso contextualizar las estrategias competitivas en el comercio internacional de forma tal que los países que compitan puedan beneficiarse mutuamente.

como otras posibles críticas al modelo del diamante, nosotros queremos referirnos a lo determinante del contexto internacional para la comprensión de los contextos nacionales. Al hablar de la variable de la «casualidad» dijimos que, para Porter, se trataba principalmente de incidentes que estaban fuera de las circunstancias de una nación y que, frecuentemente, estaban fuera del control y de la capacidad de influir del Gobierno y de las empresas. Esto explica, en buena cuenta, por qué Porter no puede considerar estos incidentes como «determinantes» del diamante, puesto que, al no poder ser considerados dentro del ámbito de acción de una estrategia empresarial o pública posibles, sobrepasan el poder de las endebles soberanías nacionales. Sin embargo, tal fatalismo, así fuese cierto, no desestima el hecho de que el contexto internacional determina los distintos contextos nacionales y, por lo tanto, la viabilidad del desarrollo buscado por muchos países. Lejos de considerar que carece de valor reconocer la importancia del contexto internacional en la economía y sociedad en general, creemos que es fundamental reconocerlo para poder evaluar de manera crítica las posibilidades reales de propuestas que pretendan ser compatibles con la exigencia democrática que rige nuestras actuales democracias liberales.

Al hablar de la «casualidad», Porter menciona los efectos de políticas de Gobiernos extranjeros en el contexto competitivo de las naciones. Ahora bien, este es un punto delicado ya que, como se verá, los intereses particulares de ciertos países pueden configurar el orden mundial de forma desventajosa para los países en desarrollo. Asimismo, con respecto al papel del Gobierno en la promoción de la competitividad nacional, cabe señalar que el peso de algunas

instituciones internacionales ha determinado la manera en que distintos Gobiernos han manejado su política económica; además, el reconocimiento de un comercio internacional injusto avalado por la Organización Mundial del Comercio es un problema actual que no debería dejar de ser denunciado.

Por otra parte, la importancia que las empresas transnacionales tienen en la actualidad (hecho plenamente reconocido por Porter, ya que parte de su estrategia argumentativa descansa en mostrar qué hace que una nación sea atractiva en términos competitivos para que estas empresas implanten una sede o sucursal en ella) genera una gran discusión por el poder económico, político y social que ostentan y que, muchas veces, perjudica a las naciones y sociedades más vulnerables. De aquí que sea necesario no escatimar los análisis acerca del comportamiento de estas empresas en la configuración, por ejemplo, del comercio internacional, ya que anulan un trato justo entre competidores. Asimismo, el comportamiento de las sedes extranjeras de estas empresas en los países en los que están asentadas, en tanto que pueden afectar negativamente a las comunidades aledañas a las sedes y manipular la política gubernamental del país anfitrión gracias a su poder económico, puede evaluarse también en términos de obstáculo al mejoramiento de los determinantes nacionales.

Finalmente, si bien la noción de desarrollo que tiene Porter parte de una perspectiva marcadamente economista, es patente su convencimiento de que el desarrollo económico trae consigo desarrollo social. No obstante, si bien está claro que el mejoramiento de los determinantes del diamante de la competitividad puede en buena cuenta

orientar políticas que, al margen de estar orientadas al mejoramiento de la productividad, pueden sin duda mejorar las condiciones sociales de las personas, esto no debe limitar la reforma del aparato estatal para que esté abocado principalmente a garantizar el pleno ejercicio de la igualdad de derechos y libertades de la sociedad. En otras palabras, el Gobierno, antes que un posible determinante del desarrollo económico, es y sigue siendo un determinante fundamental para el desarrollo social de las naciones.

Para acometer la tarea de entender cómo el contexto internacional puede determinar el funcionamiento de las distintas sociedades es preciso reconocer primero los poderes supranacionales del mundo actual. Siguiendo a De Rivero, podemos afirmar que existen tres grupos que participan en la actual escena mundial: las poderosas empresas transnacionales, los organismos financieros internacionales y el conjunto de los países pobres del mundo (2006, pp. 57-95). No obstante, estos últimos carecen de poder, no tienen voz y son considerablemente afectados por las decisiones de los otros dos poderes (2006, pp. 79 y ss.). En consecuencia, las empresas transnacionales y la banca multilateral son quienes realmente le dan forma al actual orden mundial; por ello, es pertinente detenernos en el comportamiento de estos dos grupos para entender el modo en que propician o entorpecen el progreso de los países en desarrollo.

### **El poder de las grandes empresas**

El orden mundial ha estado configurado, desde el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, por un «juego de equilibrio geopolítico» entre Gran Bretaña, Alemania,

Francia, Rusia y Austria-Hungría. Luego, y hasta la Segunda Guerra Mundial, este juego se dio entre Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Italia y la URSS. Posteriormente, el juego se redujo al enfrentamiento entre los Estados Unidos y la URSS. Con el fin de la Guerra Fría este juego se terminó y, como consecuencia de ello, la situación actual puede entenderse de la siguiente manera: ya que Estados Unidos no puede jugar al equilibrio mundial porque carece de rival militar, pero tampoco tiene el suficiente poder militar y económico como para poner orden unilateralmente en todo el mundo y controlar la economía mundial, entonces, en el siglo XXI, el poder mundial ya no será el resultado del juego geopolítico entre las grandes potencias. En la actualidad, el poder militar pasará a un segundo plano para ceder su puesto en importancia a la capacidad de innovación tecnológica, necesaria para competir económicamente a escala planetaria. En este nuevo escenario el protagonista ya no será la antigua aristocracia transnacional de las grandes potencias, sino una nueva aristocracia formada por las empresas transnacionales, empresas que «comienzan a dominar el mundo perforando todas las soberanías nacionales con sus mercaderías, servicios, capitales, tecnología, telecomunicaciones, tarjetas de crédito y patrones de consumo» (De Rivero, 2006, p. 60)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> «En la medida en que la economía transnacional consolidaba su dominio mundial iba minando una grande, y desde 1945 prácticamente universal, institución: el Estado-nación, puesto que tales Estados no podían controlar más que una parte cada vez menor de sus asuntos. Organizaciones cuyo campo de acción se circunscribía al ámbito de las fronteras territoriales, como los sindicatos, los parlamentos y los sistemas nacionales de radiodifusión, perdieron terreno, en la misma medida en que lo ganaban otras organizaciones que no tenían estas

Para Eric Hobsbawm, a partir de los años setenta sobre todo comienza a aparecer una economía cada vez más «transnacional»; esto es, «un sistema de actividades económicas para las cuales los Estados y sus fronteras no son la estructura básica, sino meras complicaciones» (1997, p. 280). A su vez, esta nueva economía mundial vino de la mano con una creciente internacionalización; por ejemplo, entre 1965 y 1990 el porcentaje de la producción mundial dedicado a la exportación se duplicó. Ahora bien, para Hobsbawm, lo característico de esta economía transnacional puede resumirse de la siguiente manera:

Tres aspectos de esta transnacionalización resultaban particularmente visibles: las compañías transnacionales (a menudo conocidas por «multinacionales»), la nueva división internacional del trabajo y el surgimiento de actividades *offshore* (extraterritoriales) en paraísos fiscales. Estos últimos no solo fueron de las primeras formas de transnacionalismo en desarrollarse, sino también las que demuestran con mayor claridad el modo en que la economía capitalista escapó a todo control, nacional o de otro tipo (1997, p. 280).

El 70% del comercio mundial se da entre empresas transnacionales, y el comercio internacional, actualmente, está casi reducido a un «subproducto de las inversiones, alianzas y acuerdos entre empresas transnacionales» (De Rivero, 2006, p. 61). Pese a que antes estas corporaciones eran vistas como la representación del poder imperialista, el

limitaciones, como las empresas multinacionales, el mercado monetario internacional y los medios de comunicación global de la era de los satélites» (Hobsbawm, 1997, p. 423).

hecho es que todos los países se esmeran, actualmente, por atraer las inversiones y la tecnología de estas empresas (la idea en la base de esto es que así se podrá aumentar la ventaja competitiva de sus respectivas economías nacionales). No obstante, según De Rivero, si bien son claras las razones por las que los países pobres buscan la inversión extranjera, las empresas transnacionales tienden a ser muy cautelosas y selectivas en sus inversiones, ya que solo están interesadas en obtener máximos beneficios económicos sin correr grandes riesgos. En concreto, estas empresas son atraídas «por la capacidad técnica y productividad de los trabajadores, por las posibilidades de subcontratar empresas nacionales con capacidad tecnológica, por la buena infraestructura, el tamaño del mercado doméstico, la seguridad jurídica y la estabilidad política del país» (2006, p. 62). Lastimosamente, la cultura *científica* es la que predomina en los países pobres, y, como consecuencia de esto, no llegan a tener una verdadera participación en el mercado mundial<sup>10</sup>.

Por esta razón, tal como lo señala De Rivero, el 70% del total de las inversiones productivas de las transnacionales se concentra en la TRÍADA; esto es, en Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. La influencia que esto tiene en las reglas del juego mundial económico beneficia, obviamente, a las empresas transnacionales, y no a los

<sup>10</sup> «La demanda mundial de manufactura con alta tecnología crece al 15% anual, mientras que la demanda de manufacturas con baja intensidad tecnológica solo 3%, y la de las materias primas, solo entre el 1% y 2%. Esto obliga constantemente a las empresas a innovar tecnológicamente para mantenerse competitivas. Las economías que no puedan hacerlo, por su atraso, como es el caso de la América Latina, los países árabes, africanos y gran parte de los asiáticos, se irán marginando del mercado global» (De Rivero, 2006, pp. 87-88).

más pobres del planeta: «Las empresas transnacionales, al concentrar sus actividades en la TRÍADA, ejercen una importante influencia en el medio político de estas potencias industrializadas, a través de batallones de *lobbies* y contribuciones económicas, obteniendo así que la diplomacia económica de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón promueva sus intereses globales» (2006, p. 63). En la actualidad, sostiene De Rivero, es común ver en la escena internacional cómo el Grupo de los siete países más ricos de la Tierra<sup>11</sup>, la antigua aristocracia transnacional, actúa interesadamente con tal de beneficiar a las grandes empresas. Un claro ejemplo de esto es la presión que estos países han impuesto para que los mercados de los demás países se abran a sus productos, servicios y capitales.

### Consecuencias antidemocráticas

El indiscutible poder que ostentan estas empresas ha conseguido que las grandes potencias industrializadas supediten las grandes agendas económicas internacionales a sus intereses. Además, las claras influencias que estas tienen en las organizaciones de la banca multilateral son un claro ejemplo del poder que actualmente ostentan. Por otra parte, si bien estas empresas tienen cada vez más poder internacional, son vistas por la mayoría de personas como entidades que no asumen sus responsabilidades internacionales. En efecto, estas corporaciones «no solo son ricas<sup>12</sup>, sino

<sup>11</sup> El denominado G-7 está conformado por Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, Italia, Francia y el Reino Unido. Estos países más Rusia conforman el G-8.

<sup>12</sup> «En 2004, la General Motors facturó 191 400 millones de dólares, cifra mayor que el PIB de más de 148 países. En el año fiscal 2005,

también políticamente muy poderosas. Si los Gobiernos deciden fiscalizarlas o regularlas de alguna forma que no las satisfaga, amenazan con trasladarse. Siempre habrá otro país que las acoja por los empleos que proporcionan y los impuestos que pagan» (Stiglitz, 2006, p. 242). Esto trae como consecuencia que las sociedades más afectadas por sus acciones perciban que la democracia de la que tanto se habla se está erosionando. Y, en efecto, lo que uno puede ver es que, con la globalización de los mercados, las empresas transnacionales han recibido de los propios Gobiernos tanto sus mercados nacionales como el mercado internacional, pero sin la exigencia de una corresponsabilidad que ayude a solucionar los problemas que va creando la globalización de la economía como el desempleo, la especulación financiera, las fluctuaciones del valor de las monedas o los desastres ecológicos.

El tema de la responsabilidad transnacional es ya uno de los problemas que afectan a las sociedades pobres del mundo. Con respecto a esto, De Rivero afirma lo siguiente:

Las empresas transnacionales solo se sienten responsables ante sus accionistas. Sin embargo, la velocidad con que cambia la propiedad de las acciones en el mercado global hace difícil identificarlos. Nadie sabe quiénes son ellos. Hoy, el poder mundial de la transnacionalidad es cada vez más anónimo, y personas no conocidas ni elegidas deciden el valor de la moneda de un país en el mundo, el precio de las materias primas, el precio del crédito, los precios de la energía

---

los grandes almacenes Wal-Mart tuvieron unos ingresos de 285 200 millones de dólares, es decir, más que el PIB combinado de todos los países del África subsahariana» (Stiglitz, 2006, p. 242).

o de los alimentos, afectando así la suerte de millones de personas en muchas naciones (2006, p. 67).

Además, la falta de representación a nivel internacional de los distintos Gobiernos del mundo, así como la conveniente ausencia de representación de las transnacionales en las organizaciones económicas, financieras y ecológicas internacionales, no hace más que propagar el descrédito de las reglas de juego internacionales. Una grave consecuencia de todo esto estriba en que ciudadanos de distintos países perciben que la democracia de la que tanto se habla es una mera ilusión, ya que ven que no pueden intervenir en el desarrollo de la economía de sus propias naciones. Además, no se sienten representados, ya que sus Gobiernos carecen del poder necesario para cambiar la situación que padecen; es más, se percibe que los Gobiernos apoyan los intereses de las empresas transnacionales.

### Un problema de *management*

Para Henry Mintzberg (1991, pp. 389-440), desde la perspectiva de la teoría de la organización, es posible echar luces con respecto al comportamiento actual de las grandes empresas. Así, Mintzberg considera que a la base de la creciente ingobernabilidad de nuestras sociedades actuales cabe reconocer un problema de *management* que explicaría, en parte, los constantes problemas entre la empresa y la sociedad. Para este autor, nuestras actuales organizaciones responden a una estructura que determina su forma de gestionarse: la «burocracia maquinal», la cual se caracteriza por «un trabajo especializado y normalizado, procedimientos formalizados, controles rígidos por medio de reglas y reglamentos, jerarquía clara de autoridad, planificación

formalizada para formular estrategias antes de su puesta en práctica, y así sucesivamente» (1991, p. 401). No obstante, si bien esta estructura es la que ha posibilitado el mejoramiento en la eficiencia de nuestras organizaciones, también ha determinado su comportamiento en la sociedad.

Según Mintzberg, el énfasis en la eficiencia ha llevado a las organizaciones a olvidar los objetivos que le daban sentido y justificaban su razón de ser; esto es, servir a la sociedad, pues antes se justificaba la presencia de una organización en función de su capacidad para satisfacer necesidades sociales. El celo excesivo en el uso de métodos de cálculo trae consigo dos importantes consecuencias: el incremento de costes sociales y una tendencia a hacerse de un poder político indebido.

Con respecto a los costes sociales, la idea es que las organizaciones han perdido la capacidad de percibir todo aquello que vaya más allá de datos calculables en función de la eficiencia y rentabilidad de las organizaciones, lo que las lleva muchas veces a actuar inmoralmente: «La técnica no es amoral cuando su propia naturaleza encamina a las organizaciones hacia cierto tipo de moralidad. El cálculo no es neutral cuando unas cosas se calculan más fácilmente que otras: los costes más que los beneficios, los costes tangibles más que los costes intangibles, los beneficios económicos más que los beneficios sociales» (1991, p. 427).

Por otra parte, con respecto a la creciente politización de las organizaciones, la idea es que la pérdida del «compromiso» de las empresas —esto es, de los objetivos que definen la «cultura» de cada organización— trae consigo que una de las fuerzas que equilibran la gestión de la organización (el compromiso: el conjunto de sus intereses

sociales) desaparezca, lo que deja a la organización totalmente a merced de las fuerzas de su ambiente organizacional haciendo que *se cierre en sí misma* para poder subsistir: «la fuerza de la burocracia maquinal reside en su habilidad para *amortiguar* las fuerzas ambientales, de cerrarse a las perturbaciones externas con objeto de racionalizar sus operaciones y conseguir así un elevado nivel de eficiencia». Sin compromiso, «la gran organización burocrática se convierte en un sistema cerrado al servicio de sus administradores» (1991, p. 431). Y esto se expresa a través de una «politización envolvente» de la organización. La organización carente de misión central recurrirá entonces al poder político para poder subsistir:

Las grandes organizaciones pueden, por ejemplo, establecer acuerdos comerciales recíprocos para adueñarse de los mercados competitivos; pueden montar enormes campañas publicitarias de imagen para manipular la opinión pública [...]; pueden hacer que las influencias de las muchas personas y organizaciones que dependen de ellos ejerzan presiones para obtener una legislación gubernamental favorable. Incluso los reglamentos gubernamentales pueden ser favorables a la gran organización, dejando fuera a los supuestos competidores más pequeños, a quienes solo el papeleo desanima (1991, pp. 433-434).

En general, es posible ver cómo cualquier organización politizada cree poder colocarse en una posición de invulnerabilidad que le daría carta blanca para operar como le dé la gana. De esto se desprende que buena parte del problema de la «ingobernabilidad» de nuestras sociedades actuales se

debe a la insuficiente comprensión que se tiene del sentido y poder del *management* en este contexto de grandes organizaciones. Ahora bien, si estas grandes empresas deben desaparecer, ser fuertemente controladas, reemplazadas por una pluralidad de pequeñas empresas, etcétera, son cuestiones que quedan abiertas. Asimismo, cuál debería ser el papel de la sociedad civil ante el poder de estas empresas es una cuestión que también queda abierta.

Luego de observar el poder y el comportamiento de las grandes empresas transnacionales en la escena mundial, queda claro que ellas representan un gran limitante para la promoción de la competitividad de los países en desarrollo, así como un cuestionamiento al poder de las soberanías nacionales. Por ello, regular su comportamiento es una tarea fundamental para garantizar el respeto de los principios democráticos; no obstante, dicha regulación, para que sea efectiva, debe darse a nivel internacional, tarea que sigue pendiente.

### El desarrollo y la banca multilateral

El otro determinante del contexto internacional que habíamos identificado era el representado por el conjunto de organismos internacionales que configuran el escenario económico mundial. Principalmente, tendríamos que referirnos a los dos organismos financieros que han determinado la política económica de muchos países: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Evaluar parte de su historia y la influencia que han tenido, y aún tienen, en el orden mundial será fundamental para reconocer una serie de problemas que hasta el día de hoy determinan no solo el escenario internacional, sino

también —en parte— los procesos actuales de reforma del Estado.

Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial se crearon dos de las instituciones económicas más importantes del globo: el Banco Mundial (BM)<sup>13</sup> y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas instituciones son el resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en el complejo hotelero Bretton Woods en Estados Unidos, New Hampshire, en julio de 1944. La creación de estas instituciones fue parte del esfuerzo concertado para reconstruir Europa tras la destrucción de la guerra y para cuidar al mundo de futuras depresiones económicas<sup>14</sup>. Al FMI se le encargó la difícil tarea de asegurar la estabilidad económica mundial. Los asistentes a la conferencia de Bretton Woods tenían presente la Gran

<sup>13</sup> El comienzo del BM coincidió con el inicio del llamado Plan Marshall en Estados Unidos: «En abril de 1948 se inició el Programa de Recuperación Europea (o Plan Marshall), por medio del cual se pusieron a disposición de los países de la región US\$17 mil millones que serían repartidos por común acuerdo entre ellos. Para el esfuerzo de concertación se creó la Organización para la Cooperación Europea, que en 1961 se convirtió en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED), actualmente un organismo de pensamiento y análisis de los países industrializados. El Plan llegó a su fin en 1952, cuando Europa occidental completó el camino de su recuperación» (Uribe, 2010, p. 151).

<sup>14</sup> Stiglitz nos recuerda que «el nombre verdadero del Banco Mundial (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo) refleja su misión original; la última parte, *Desarrollo*, fue un añadido tardío» (2003, p. 50). Además, «La iniciativa de crear organismos multilaterales que contribuyeran al desarrollo fue acogida entonces por 44 países del mundo. [...] Desde 1947, el Banco de Reconstrucción y Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional se incorporaron al sistema de las Naciones Unidas, aunque en términos organizacionales permanecieron independientes» (Uribe, 2010, p. 150).

Depresión de la década de 1930 y, por tanto, apuntaban a impedir nuevas crisis económicas a escala mundial. El FMI se basó en el reconocimiento de que los mercados frecuentemente no funcionan; esto es, que «podían dar lugar a un paro masivo y fallarían a la hora de aportar los fondos imprescindibles para que los países pudiesen recomponer sus economías» (Stiglitz, 2003, p. 52). En pocas palabras, así como la ONU nació de la convicción en la necesidad de la acción colectiva a nivel mundial para mantener la estabilidad política, el FMI nació de la convicción en la necesidad de una acción colectiva a nivel mundial para mantener la estabilidad económica. Stiglitz resume la misión del FMI de la siguiente manera. «Al Fondo Monetario Internacional se le encargó impedir una nueva depresión global. Lo conseguiría descargando presión internacional sobre los países que no cumplían con su responsabilidad para mantener la demanda agregada global y dejaban que sus economías se desplomasen. Si fuera necesario, suministrarían liquidez en forma de préstamos a los países que padecieran una coyuntura desfavorable y fueran incapaces de estimular la demanda agregada con sus propios recursos» (2003, pp. 51-52).

Sin embargo, como señala Stiglitz, el FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo. Nacido de la convicción de que, frecuentemente, los mercados no funcionan bien y que, por tanto, se debe ejercer presión internacional sobre los países para que lleven a cabo «políticas económicas expansivas» (como subir el gasto, bajar los impuestos o reducir los tipos de interés para estimular la economía), ahora proclama fervientemente la supremacía del mercado, como si este nunca fallara. Actualmente, el FMI aporta

dinero solo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés (lo que, según Stiglitz, contrae la economía). El cambio más dramático del FMI y del BM se dio en la década de 1980<sup>15</sup>. Estas instituciones se convirtieron en «misioneras» de las ideas del libre mercado, ideas que fueron impuestas en los países pobres que requerían de sus préstamos y subvenciones: «Los ministros de Hacienda de los países pobres estaban dispuestos, si era necesario, a convertirse para conseguir el dinero, aunque la vasta mayoría de los funcionarios estatales y, más importante, los pueblos de esos países, con frecuencia, permanecieron escépticos» (2003, p. 53). Fueron el Programa de Ajuste Estructural y

---

<sup>15</sup> Esta fue la época en la que Margaret Thatcher y Ronald Reagan predicaban la ideología del libre mercado en Reino Unido y Estados Unidos, ideología que atacaba los postulados keynesianos y los planteamientos del Estado de bienestar. No obstante, es importante tener en cuenta lo siguiente: «El principal régimen neoliberal, los Estados Unidos del presidente Reagan, aunque oficialmente comprometidos con el conservadurismo fiscal (esto es, con el equilibrio presupuestario) y con el “monetarismo” de Milton Friedman, utilizaron en realidad métodos keynesianos para intentar salir de la depresión de 1979-1982, creando un déficit gigantesco y poniendo en marcha un no menos gigantesco plan armamentístico. Lejos de dejar el valor del dólar a merced del mercado y de la ortodoxia monetaria, Washington volvió después de 1984 a la intervención deliberada a través de la presión diplomática [...]. Así ocurrió que los regímenes más profundamente comprometidos con la economía del *laissez-faire* resultaron algunas veces ser, especialmente los Estados Unidos de Reagan y el Reino Unido de Thatcher, profunda y visceralmente nacionalistas y desconfiados ante el mundo exterior. Los historiadores no pueden hacer otra cosa que constatar que ambas actitudes son contradictorias» (Hobsbawm, 1997, p. 412).

el conjunto de reformas comprendido en el Consenso de Washington las medidas que expresaron la concepción de desarrollo de estas instituciones internacionales. A su vez, el fracaso de estas medidas determina hasta la actualidad temas varios, como la reforma del Estado, el modo en que se deben gestionar proyectos y programas de desarrollo, la necesidad de ampliar la noción de desarrollo más allá de los límites del crecimiento económico, la importancia de las instituciones globales en la configuración del orden mundial, los límites del sistema de libre mercado, etcétera.

La evaluación de esta empresa debe comenzar con un examen de la idea de desarrollo que la motivaba. La obra *Las etapas del crecimiento económico* (1960) de Walt W. Rostow sirvió de base para explicar el camino que debían seguir las naciones para poder desarrollarse. Según Rostow, el desarrollo económico de las naciones respondía a un modelo lineal compuesto por una serie de etapas. La primera etapa es la de la «sociedad tradicional», eminentemente agrícola, sin intercambio y con un uso limitado de capital. La segunda etapa es la de transición o de «condiciones previas para el impulso inicial», en la cual hay especialización en la producción, surgimiento de empresas y comercio exterior de materias primas. La tercera etapa del «impulso inicial» o «despegue» se caracteriza por la aparición de la industrialización, la cual va de la mano con el desplazamiento de la mano de obra desde la agricultura hacia el sector de la manufactura; además, el crecimiento producido por la industrialización y la inversión alcanza niveles que generan mayores ingresos, los que posibilitan mayor ahorro y mejor inversión. Esta tercera etapa coincidiría con la llegada de la modernidad. La cuarta etapa, la de «la marcha hacia la

madurez», se caracteriza por la maximización de la eficiencia en la producción gracias a la innovación generada por la tecnología, lo que posibilita una menor dependencia del intercambio internacional, ya que los bienes básicos que antes se importaban ahora se producen a nivel nacional; asimismo, en esta etapa, el nivel de las ganancias excede el crecimiento demográfico. La quinta y última etapa, la «era del alto consumo en masa», se caracteriza por el dominio económico del sector de servicios y por el consumo masivo de bienes; además, se establece la industria de consumo durable y se institucionaliza la sociedad de bienestar. Esta última etapa representaría el nivel de desarrollo esperado por las naciones.

Cabe señalar que, en este modelo de crecimiento económico, «la ecología no cuenta para nada en este proceso, es otra materia prima más que se consume en la marcha hacia el progreso y la felicidad» (De Rivero, 2006, p. 150). Esta especie de teoría de la modernidad económica, que exige que los países pobres sigan el camino recorrido por los países ricos en cuanto a su sistema de producción, fue realmente dominante en las propuestas de desarrollo para los países pobres: «La propuesta de Rostow dominó por varias décadas el camino hacia el desarrollo de los organismos nacionales e internacionales y, en la actualidad, sigue jugando un papel importante en ellos» (Uribe, 2010, p. 153)<sup>16</sup>. No obstante, hay que precisar que,

<sup>16</sup> «Después de Rostow, todos los tecnócratas estuvieron convencidos de poder lograr el desarrollo. Solo tenían que aplicar las teorías y políticas correctas, crear valor agregado, acumular, despegar y consumir en masa. Se trataba de reproducir en el menor tiempo histórico posible el proceso de desarrollo de Europa y Estados Unidos. Desde entonces,

según el modelo de Rostow, la etapa del «impulso inicial» o «despegue» es fundamental, ya que es en ella cuando la «modernidad» ha llegado: es el periodo en el que aparece la industrialización y la mano de obra se traslada desde la agricultura hasta el sector de la manufactura. En la siguiente etapa, la de «la marcha hacia la madurez», que es otra etapa de transición hasta llegar a «la era del alto consumo en masa», es la tecnología la que desempeña un rol fundamental: la innovación diversifica los bienes y servicios, lo que trae consigo una menor dependencia del intercambio comercial internacional (Rostow, 1974, pp. 50 y ss.). La necesidad de las etapas de transición fue algo que predominó en los modelos de desarrollo y el subdesarrollo se vio como una falla en el progreso de alguna de las etapas. A su vez, se asumió que la etapa del despegue era fundamental para conseguir el desarrollo. Ahí nace la idea de que los países pobres debían recibir una inversión de capital para despegar, y ese sería precisamente el papel que jugarían los organismos de desarrollo y, sobre todo, la banca multilateral: el BM y el FMI, principalmente.

### **El Programa de Ajuste Estructural y el Consenso de Washington**

El primer periodo de intervención de FMI, entre 1945 y 1973, terminó cuando el sistema de cambio de las monedas basado en el patrón oro se desplomó. El nuevo sistema de tasas de cambio flotante, pero manejadas por los

---

hemos visto muchos *despegues*, pero pocos casos de desarrollo nacional» (De Rivero, 2006, p. 150).

bancos centrales, llevó al FMI<sup>17</sup> a reorientar su papel, y al comprobar que los países desarrollados encontraban suficiente crédito en el mercado comercial, dejó de prestarles dinero. Evidentemente, los países con los que esta institución siguió trabajando tenían una problemática muy distinta: mercados de capital muy poco desarrollados, marcos legales cambiantes, corrupción, estadísticas y cuentas rudimentarias, etcétera. Por esto, el FMI, a partir de los años setenta, adoptó el papel «a la vez de prestamista y de supervisor de políticas económicas que posibilitaban el crecimiento bajo una visión neoclásica» (Uribe, 2010, p. 162).

Por su parte, los primeros préstamos del Banco Mundial se dieron entre 1947 y 1962, los cuales estuvieron dirigidos principalmente a proyectos de infraestructura pública, como centrales de energía, carreteras, puertos, ferrocarriles, sistemas de transporte y comunicación, maquinaria, acueductos, irrigación, etcétera: «la idea era que dichos proyectos, acompañados de estabilidad financiera y de inversión privada, propiciarían el desarrollo» (Uribe, 2010, p. 157). Aunque entre los años cuarenta y cincuenta los préstamos del BM se repartían casi por igual entre países europeos y países en desarrollo, hacia finales de la década de 1950 estos últimos se volvieron los principales beneficiarios de ellos. A comienzos de la década de 1960 el Banco dirigió sus préstamos a áreas distintas a la de la infraestructura, como la educación; además, ya por entonces el término «desarrollo» había pasado a ser sinónimo de la tarea específica del BM (2010, p. 158).

---

<sup>17</sup> Ya desde 1971, bajo la administración de Richard Nixon, esta institución se había convertido en una entidad de desarrollo.

Entre 1968 y 1981, durante la presidencia de Robert McNamara, el tema de la pobreza pasó a formar parte de la agenda del Banco: por medio de estudios sectoriales, se concluyó que era necesario apoyar iniciativas en salud pública, nutrición y alimentación; asimismo, los programas de desarrollo rural cobraron gran importancia. Por otra parte, se denunció que la desmesurada explosión demográfica que afectaba a los países en desarrollo incidía negativamente sobre el desarrollo económico de los mismos. La presidencia de McNamara, con Hollis Chenery como economista jefe, fue importante porque reorientó las acciones del Banco hacia la minimización de las causas de la pobreza; además, se reconoció la evidente debilidad de los mercados en los países pobres (2010, p. 159). A partir de 1978 el BM inició la publicación del documento institucional anual llamado *Informe de Desarrollo Mundial*. Esta publicación establece un ranquin de los países sobre la base de indicadores de desarrollo, entre los cuales el más importante y más citado es el determinado por el nivel de PBI per cápita. En la década de 1980, la presidencia de Alden Clausen —entre 1981 y 1986—, además de promover su reorganización institucional, «se caracterizó por una visión empresarial de desarrollo en la que el dedo acusador se levantaba en contra de los *Estados ineficientes*» (2010, p. 159). La economista jefe del mandato de Clausen, Anne Krueger, especialista en comercio internacional, marcó la perspectiva del Banco: «Chenery y su equipo se habían concentrado en cómo los mercados fracasaban en los países en desarrollo y en lo que los Estados podían hacer para mejorar los mercados y reducir la pobreza, pero para Krueger el Estado era el

problema. La solución de los males de los países subdesarrollados era el mercado libre» (Stiglitz, 2003, p. 54).

Bajo la presidencia de Clausen, el BM empezó a bajar de la mano con el FMI en sus programas de ajuste estructural (SAP, por las iniciales en inglés de *Structural Adjustment Projects*) a mediados de los años ochenta; como consecuencia de esto, los países que suscribían acuerdos con el FMI empezaron a recibir los préstamos del Banco Mundial: «La práctica de ligar los términos de los proyectos del BM con las condiciones exigidas de cumplimiento de metas acordadas con el FMI marcó un hito profundo en la relación del Banco con los países prestatarios, puesto que ocurrió una consolidación de políticas de ambos organismos sobre las mismas líneas, lo cual otorgó a esta un peso inusitado» (Uribe, 2010, p. 162). De esta manera, ya no era una opción no ser miembro del FMI pues, para que un país fuera beneficiario del BM, era preciso que también lo fuera del FMI y que no se encontrara en falta con él. El FMI, que inicialmente contaba con 44 países miembros, actualmente cuenta con 188 miembros.

Los préstamos de *ajuste estructural* estaban condicionados al cumplimiento de metas y plazos. Con respecto a las condiciones, el FMI exigía la aprobación de un presupuesto público recortado, la liberalización de la tasa de cambio o la aprobación de leyes que tenían efectos sobre el gasto público. En lo referente a las metas específicas, el FMI le pedía al país prestatario, por ejemplo, un recaudo fiscal determinado, una reducción del déficit fiscal en ciertos puntos porcentuales o un incremento determinado de sus reservas internacionales; asimismo, también le pedía reformas específicas como la reducción de aranceles, la privatización de las empresas

públicas, la eliminación de todo tipo de subsidios o de los precios fijados por decreto (2010, pp. 163-164).

En 1989, el BM y el FMI diseñaron una serie de indicadores de política económica conocidos con el nombre de *Consenso de Washington*<sup>18</sup>. Sus líneas directrices están recogidas en el *Informe sobre la pobreza* del BM de 1990. Los diez puntos contenidos en el Consenso, los cuales reflejan una clara visión neoliberal del manejo económico, son los siguientes: 1) disciplina fiscal, 2) redireccionamiento del gasto público, 3) reforma impositiva, 4) liberalización financiera, 5) adopción de una sola tasa de cambio a nivel competitivo, 6) liberalización del comercio, 7) eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa, 8) privatización de las empresas públicas, 9) desregulación de los mercados y competencia abierta, y 10) refuerzo al cumplimiento de los derechos de propiedad. A su vez, a este conjunto de políticas, que configuraba la fórmula macroeconómica para conseguir el desarrollo, le correspondió un tipo específico de Estado. En 1997, en el *Informe de desarrollo mundial* del BM, se presentó el modelo ideal de un Estado que sigue las recetas del Consenso de Washington. El modelo de Estado propuesto debería atender a las siguientes exigencias: establecer las bases del funcionamiento de las leyes; mantener un ambiente de políticas que no distorsionara los mercados, incluida la estabilidad macroeconómica; invertir en servicios sociales básicos y en infraestructura; proteger a los vulnerables; y proteger el medioambiente. Detrás de los proyectos de ajuste estructural y del Consenso de Washington está la creencia en el

<sup>18</sup> Esta expresión fue acuñada por el economista estadounidense John Williamson (2008, pp. 14-17) en 1989.

poder de los mercados y en la necesidad de que estos no estén controlados por ningún Estado. Asimismo, se asume que el Estado es incapaz de proveer de prosperidad económica a sus ciudadanos. Los programas de ajuste estructural incluyeron, además, programas de modernización económica y del Estado, además de programas de modernización de los sistemas de salud, de educación, de pensiones, etcétera (2010, pp. 164-165).

No obstante, si bien las medidas impulsadas por el FMI y el BM fracasaron, también determinaron muchas áreas que hasta ahora nos conciernen. Así, por ejemplo, la problemática en torno a la reforma del Estado responde, en parte, a la insuficiencia del modelo de Estado propuesto por estas instituciones: «Cuando en los años 90 se verificó la inviabilidad de la propuesta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaron su verdadera naturaleza: la condición necesaria de reconstrucción del Estado, para que este pudiese realizar no solo sus clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y de promotor de la competitividad de cada país» (Bresser-Pereira, 1998, p. 517).

### **Una evaluación de la eficacia de las medidas de la banca multilateral**

Ya hemos cuál era la misión original del FMI, así como también la manera en la que Stiglitz veía un cambio fundamental en el quehacer del FMI (y del Banco Mundial). En 2002, Joseph Stiglitz, ganador del premio Nobel de Economía en 2001, publicó *El malestar en la globalización*, libro revelador en tanto el autor había trabajado como vicepresidente *senior*

y economista jefe del Banco Mundial entre 1997 y 2000; y entre 1993 y 1997 en la Casa Blanca como miembro y después presidente del Consejo de Asesores Económicos durante la presidencia de Clinton. En su libro, Stiglitz llegó a la conclusión de que los países ricos, a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM), no estaban haciendo todo lo que podían para ayudar a los países pobres, sino que, incluso, les hacían la vida más difícil. Para Stiglitz, por ejemplo, los programas de ajuste estructural del FMI empeoraron la crisis del este asiático (2003, pp. 180 y ss.) y la *terapia de choque* que impulsaron en la antigua Unión Soviética desempeñó un importante papel en los fracasos de la *transición* (2003, pp. 259 y ss.). Hobsbawm, por su parte, tiene una apreciación similar:

Estos organismos<sup>19</sup>, respaldados por la oligarquía de los países capitalistas más importantes —progresivamente institucionalizada desde los años setenta con el nombre de «Grupo de los Siete»—, adquirieron cada vez más autoridad durante las décadas de crisis<sup>20</sup>, en la medida en que las fluctuaciones incontrolables de los cambios, la crisis de la deuda del tercer mundo y, después de 1989, el hundimiento de las economías del bloque soviético hizo que un número creciente de países dependiesen de la voluntad del mundo rico para concederles préstamos, condicionados cada vez más a la adopción de políticas económicas aceptables para las autoridades bancarias mundiales. En los años ochenta, el triunfo de la teología neoliberal se

tradujo, en efecto, en políticas de privatización sistemática y de capitalismo de libre mercado impuestas a gobiernos demasiado débiles para oponerse a ellas, tanto si eran adecuadas para sus problemas económicos como si no lo eran (como sucedió en la Rusia postsoviética)<sup>21</sup> (1997, p. 430).

Una de las críticas fundamentales de Stiglitz es que el BM, el FMI y la OMC han intentado hacer creer que no existen otras alternativas de política económica, a pesar de que una de las elecciones fundamentales a las que se enfrenta una sociedad es la de decidir qué papel debe cumplir el Estado. Al margen de todo esto, lo cierto es que las decisiones de las instituciones financieras internacionales han determinado y determinan el orden mundial actual. Así como hablamos de la (falta de) responsabilidad de las empresas transnacionales, de la misma manera cabe hablar de una responsabilidad con respecto a las instituciones<sup>22</sup> que determinan las reglas de juego de la economía mundial.

<sup>21</sup> «Nunca había existido una economía de *laissez-faire* total. A diferencia de la utopía soviética, nadie intentó antes de los años ochenta instaurar la utopía ultraliberal. Sobrevivió durante el siglo XX como un principio para criticar las ineficiencias de las economías existentes y el crecimiento del poder y de la burocracia del Estado. El intento más consistente de ponerla en práctica, el régimen de la señora Thatcher en el Reino Unido, cuyo fracaso económico era generalmente aceptado en la época de su derrocamiento, tuvo que instaurarse gradualmente. Sin embargo, cuando se intentó hacerlo para sustituir de un día al otro la antigua economía socialista soviética, mediante «terapias de choque» recomendadas por asesores occidentales, los resultados fueron económicamente desastrosos y espantosos desde un punto de vista social y político» (Hobsbawm, 1997, p. 556).

<sup>22</sup> Por ejemplo, Stiglitz nos recuerda lo siguiente: «El FMI es una institución pública, establecida con dinero de los contribuyentes de todo el mundo. Es importante recordar esto, porque el Fondo no reporta

<sup>19</sup> Hobsbawm se refiere, principalmente, al Banco Mundial y al FMI.

<sup>20</sup> Se refiere a las dos décadas que le siguieron a 1973.

La crítica de Stiglitz a las medidas tomadas por la banca multilateral parte de su propio trabajo como economista, especialmente en lo referente a las limitaciones del mercado producidas por las consecuencias de la información imperfecta y limitada, y la competencia imperfecta. Además, para Stiglitz, los problemas del mercado (que no son capaces por sí mismos de generar una distribución justa de la renta) nos obligan a no separar los problemas de la *eficiencia* y la *equidad*. Su punto de vista es claro: «Mis investigaciones en economía de la información mostraron que si la información es imperfecta, sobre todo cuando existen asimetrías en la misma (donde hay individuos que saben algo que otros no saben, es decir, casi *siempre*), la razón de que la mano invisible parezca invisible es que no existe. Sin regulación e intervención estatales apropiadas, los mercados no conducen a la eficiencia económica» (2010, p. 21). Al margen de que uno pueda estar de acuerdo o no con la perspectiva económica keynesiana de Stiglitz, lo cierto es que sus críticas revelan una serie de problemas causados por la imposición y la arbitrariedad de las medidas impulsadas por los organismos económicos internacionales. Por lo tanto, es pertinente revisar algunas de sus principales críticas.

---

directamente ni a los ciudadanos que lo pagan ni a aquellos cuyas vidas afecta. En vez de ello, informa a los ministros de Hacienda y a los bancos centrales de los Gobiernos del mundo. Ellos ejercen su control a través de un complicado sistema de votación basado en buena medida en el poder económico de los países desarrollados, y uno solo, los Estados Unidos, ostenta un veto efectivo (en este sentido es similar a la ONU, donde un anacronismo histórico determina quién ejerce veto, las potencias victoriosas de la II Guerra, pero al menos allí ese poder de veto es compartido entre cinco países)» (2003, pp. 52-53).

## Los problemas de la privatización y de la liberalización comercial y financiera

Con respecto a la privatización, si bien Stiglitz no está en desacuerdo con ella —ya que posibilita que el Estado no se distraiga de sus labores más apropiadas—, es preciso señalar que el hecho de que el FMI y el BM exigieran que ella sea llevada a cabo rápidamente trajo como consecuencia que no se consiguieran los logros esperados, lo que a su vez suscitaba antipatía hacia la idea misma de la privatización. Un argumento a favor de la privatización sostiene que las empresas privadas competitivas realizarán una determinada tarea más eficazmente que el Estado; y, en general, esto es cierto. Sin embargo, hay importantes condiciones que deben ser satisfechas antes de que la privatización pueda contribuir al crecimiento económico, como la existencia de un mercado específico: «El FMI se limitaba a dar por sentado que los mercados surgen rápidamente para satisfacer cualquier necesidad, cuando en realidad muchas actividades estatales surgen porque los mercados *no son capaces* de proveer servicios esenciales» (Stiglitz, 2003, p. 123). El modo como se lleve a cabo la privatización es, por lo tanto, fundamental.

Con respecto a la liberalización —esto es, la supresión de interferencias estatales en los mercados financieros y de capitales— y de las barreras de comercio, es necesario reconocer que es una medida que tiene muchas dimensiones. El propio FMI «admite que insistió en ella excesivamente, y que la liberalización de los mercados de capitales y financieros contribuyó a las crisis globales de los años noventa y puede ser devastadora en un pequeño país emergente» (2003, p. 130). La liberalización comercial, aquella

que goza de respaldo por parte de las élites económicas de los países más industrializados, ha sido objeto de varias críticas y resistencias —pruebas patentes de esto se dieron en las protestas de Seattle (1999), Washington D.C. (1999) y Praga (2000)—.

El principal argumento a favor de la liberalización comercial sostiene que esta posibilita el incremento de los ingresos de un país porque le permite hacerse de una ventaja comparativa en sectores que antes eran poco productivos debido a las fuertes barreras proteccionistas. Sin embargo, «trasladar recursos de asignaciones poco productivas hacia una productividad *nula* no enriquece un país, y esto es algo que sucedió demasiadas veces bajo los programas del FMI» (2003, p. 130). El problema estriba en que la liberalización comercial destruye empleos cuando las industrias ineficientes quiebran ante el empuje de la competencia internacional. La ideología del libre mercado sostenía que se crearían nuevos y más productivos empleos a medida que los viejos e ineficientes empleos, creados detrás de murallas proteccionistas nacionales, desaparecieran. Sin embargo, la realidad es muy distinta:

La creación de nuevas empresas y empleos requiere capital y espíritu emprendedor, y en los países en desarrollo suelen escasear el segundo, debido a la falta de educación, y el primero, debido a la falta de financiación bancaria. En muchos países el FMI empeoró las cosas porque sus programas de austeridad desembocaron con frecuencia en tipos de interés tan altos (a veces superiores al 20 por ciento, a veces al 50 por ciento, y en algunas ocasiones incluso al 100 por ciento) que la creación de empleos y empresas habría sido imposible incluso en un ambiente

económico propicio como el de los Estados Unidos (2003, p. 131).

Los países del este asiático fueron los países en desarrollo de más éxito, ya que se abrieron al mercado de manera lenta y gradual. Estos países llegaron a aprovechar la liberalización de los mercados para expandir sus exportaciones y, como resultado de ello, consiguieron un rápido crecimiento económico; no obstante, ellos dismantelaron sus barreras proteccionistas cuidadosa y sistemáticamente: las bajaron solo una vez que se hubieran creado nuevos empleos. Por el contrario, en Estados Unidos, un país con un buen sistema de seguro de desempleo y una variedad de ayudas para que los trabajadores se puedan desplazar de un empleo a otro, había preocupación por parte de la gente ante la pérdida de puestos de trabajo por culpa de la liberalización comercial. Este punto es crítico, ya que se ve que había razones para manejar con cuidado cualquier medida de liberalización, sobre todo en países en desarrollo:

El hecho de que incluso durante la expansión de los noventa pudiera existir esa ansiedad entre los trabajadores estadounidenses sobre la amenaza planteada por el comercio liberalizado a sus empleos debió suscitar una mayor comprensión ante la zozobra de los trabajadores en los países subdesarrollados, que viven en el límite de la subsistencia, a menudo con dos dólares al día o menos, sin red de seguridad en forma de ahorros y mucho menos seguro de desempleo, y en una economía con un paro del 20 por ciento o más (2003, p. 132).

Hay una desconfianza generalizada hacia la liberalización porque sencillamente incumple lo que promete y lo

único que consigue es aumentar el desempleo en los países en desarrollo; además, la patente hipocresía de quienes propician la liberalización comercial ha reforzado, indudablemente, la hostilidad ante ese tipo de liberalización. Los países industrializados más avanzados de Occidente impulsaron la liberalización de los productos que exportaban, pero, al mismo tiempo, seguían protegiendo los sectores en los que la competencia de los países en desarrollo podía amenazar su economía. Este fue uno de los argumentos que estuvo a la base de la oposición contra la denominada *Ronda del Milenio* que organizaba la Organización Mundial de Comercio (OMC, o WTO, por sus iniciales en inglés) y que iba a ser inaugurada en Seattle en 1999. Ya las rondas anteriores habían favorecido los intereses particulares existentes dentro de los países más industrializados, los cuales afectaban a los países en desarrollo tanto como el desplome de las barreras comerciales frente a bienes industriales exportados por los países más industrializados, desde automóviles hasta maquinaria; a su vez, los negociadores de estos países mantuvieron los subsidios a los productos agrícolas y cerraron los mercados de estos bienes y de los textiles, bienes para cuya producción los países en desarrollo sí tienen una ventaja comparativa (2003, p. 133).

Sobre este último punto, recordemos que ya habíamos visto que, según Porter, uno de los grandes problemas que enfrentan los países en desarrollo es que, generalmente, su ventaja competitiva depende de los sectores en los que los recursos naturales, la mano de obra barata, los factores de ubicación geográfica y demás factores básicos son sus principales atractivos internacionales. Y, con respecto a esta situación, el mismo Porter —no un reconocido

crítico de la globalización ni ningún pensador que esté en contra del sistema de libre mercado, sino un economista que confía plenamente en el rendimiento del mercado y que es considerado la autoridad más respetada en temas de competitividad— reconoce lo siguiente:

Competir en estos sectores significa que los países en vías de desarrollo son los que más sufren las medidas proteccionistas del mundo desarrollado. Si eliminaran las restricciones comerciales en campos como el textil o el agrícola, en los que se encuentran muchos sectores que deberían ser los primeros sectores exportadores de un país en vías de desarrollo, los países desarrollados harían con solo esa medida más bien que con todos los programas de ayuda exterior juntos (1991, p. 838).

Ahora bien, el tema de la liberalización del mercado financiero es mucho más problemático. Todos los países regulan sus mercados financieros y, si bien muchos países tienen regulaciones financieras que deberían ser eliminadas porque solo obstaculizan un sano flujo de capitales, el celo excesivo en la desregulación ha provocado enormes problemas incluso en los países más desarrollados. Sin embargo:

[...] mientras que los países industrializados más adelantados, con sus complejas instituciones, aprendían las duras lecciones de la desregulación financiera, el FMI llevaba este mensaje reagan-thatcheriano a los países en desarrollo, particularmente mal pertrechados para hacer frente a lo que, en las mejores circunstancias, había resultado ser una ardua labor y plagada de riesgos. Las naciones industriales más

avanzadas no habían intentado liberalizar sus mercados de capitales hasta bastante tarde en su desarrollo (las europeas esperaron hasta los años setenta para suprimir los controles en sus mercados de capitales); los países en desarrollo, por el contrario, habían sido estimulados a hacerlo a marchas forzadas (Stiglitz, 2003, p. 140).

Obviamente, las consecuencias de esto no se hicieron esperar. La recesión económica es la principal consecuencia de las crisis bancarias, las cuales son producidas por una descuidada desregulación de los mercados de capitales. Si bien estas crisis provocaron dolorosas consecuencias para los países desarrollados, fueron mucho más graves para los países en desarrollo. En efecto, estos países carecen de una red de seguridad para minimizar el impacto de la recesión. Además, la limitada competencia en los mercados financieros traía consigo que la liberalización no siempre comportara el beneficio prometido de unos tipos de interés más bajos. En concreto, en ocasiones, los agricultores comprobaron que debían pagar tipos de interés más elevados, lo que les dificultaba la compra de semillas y fertilizantes necesarios para poder trabajar.

Este tipo de liberalización consiste en eliminar las regulaciones que pretenden controlar el flujo de «dinero caliente» que entra y sale de países, esto es, contratos y préstamos a corto plazo que, en concreto, no son más que *apuestas* sobre los tipos de cambio. Este tipo de dinero especulativo no puede usarse para gastos reales, como construir fábricas o crear empleos, ya que las empresas no llevan a cabo inversiones a largo plazo con unos fondos que, de un momento a otro, podrían desaparecer; más aún,

los riesgos que comporta este dinero especulativo hacen menos atractivo invertir en países en desarrollo. En consecuencia, el crecimiento económico de dichos países se ve seriamente afectado. Para controlar estos flujos de capitales tan volátiles lo común es que los países aparten de sus reservas una suma igual a sus préstamos a corto plazo:

Con objeto de apreciar lo que esto implica supongamos que una empresa en un pequeño país subdesarrollado acepta un crédito a corto plazo de un banco norteamericano por 100 millones de dólares a un interés del 18 por ciento. Una política prudente por parte del país requeriría aumentar las reservas en 100 millones. Las reservas generalmente se tienen en Letras del Tesoro de EE.UU., que pagan un 4 por ciento. La verdad es que el país simultáneamente pide prestado a EE.UU. a un 18 por ciento, y le presta a EE.UU. a un 4 por ciento. El país en su conjunto no tiene más recursos disponibles para invertir. Los bancos estadounidenses cosechan un jugoso beneficio y EE.UU. globalmente gana 14 millones de dólares anuales en intereses. Lo difícil es ver cómo esto permite al país en desarrollo crecer más rápidamente. Así expuesto, el asunto no tiene sentido. Hay un problema adicional: un desajuste de incentivos. Con la liberalización de los mercados de capitales los que deciden pedir fondos a corto plazo a los bancos norteamericanos son las empresas del sector privado del país, pero el que debe ajustar sus reservas para preservar una posición prudente es el Estado (2003, pp. 142-143).

No obstante, el argumento empleado por el FMI al defender la liberalización fue otro. Según esta institución,

la eficiencia del mercado se traduce en mayor crecimiento. Nada más. Argumentos como el anterior no fueron tomados en consideración y se presentaron algunas otras consideraciones, aparentemente acertadas; por ejemplo, que sin liberalización los países no podrían atraer inversión extranjera y, en especial, inversión directa. Otro argumento esgrimido por los partidarios de la liberalización sostenía que la liberalización de capitales fomentaría la estabilidad al diversificar las fuentes de financiamiento. Según esto, en tiempos de recesión, los países en desarrollo podrían acudir a los países extranjeros para cubrir el déficit de sus fondos nacionales; sin embargo, parece que los economistas del FMI pasaron por alto un hecho evidente, que «los banqueros prefieren prestar a quienes no necesitan su dinero» y que «cuando los países tienen dificultades, los prestamistas extranjeros sacan su dinero, exacerbando el desplome económico» (2003, p. 143).

### Los problemas de una mala gestión

Los desatinos más notorios de las políticas impulsadas por el FMI son los relativos a la falta de una secuencia prudente en la aplicación de dichas políticas, junto con su falta de sensibilidad ante los contextos sociales. Así, por ejemplo, el forzar la liberalización antes de instalar redes de seguridad social y de que existiera un marco regulador adecuado, el forzar políticas que destruían empleos antes de sentar las bases de la creación de puestos de trabajo y el forzar la privatización antes de un marco adecuado de competencia y regulación son claros ejemplos de estos desatinos. El FMI sostenía que bastaba con establecer los derechos de propiedad, condición necesaria para el buen

funcionamiento del sistema de mercado, para que todo lo demás se siguiese de forma natural, incluyendo las instituciones civiles y las estructuras legales fundamentales, reduciendo al máximo la intervención estatal. El problema de la falta de secuencia estriba en que reformar un sector sin hacerlo en otros suele empeorar las cosas: «Hay una crítica más fundamental al enfoque del consenso entre el FMI y Washington: no reconoce que el desarrollo requiere una transformación de la sociedad» (2003, p. 159).

Además, Stiglitz denuncia que las políticas del Consenso de Washington no prestaron atención a las cuestiones de distribución y equidad. No obstante, el argumento privilegiado sostenía que la mejor manera de ayudar a los pobres era conseguir que la economía creciera. Para este autor, la creencia que estaba a la base de este argumento se reduce a lo que se conoce como «economía de la filtración»; es decir, que, en última instancia, los beneficios del crecimiento se *filtran* y llegan incluso a los más pobres. Sin embargo, cabe guardar un gran escepticismo con respecto a esta creencia. Stiglitz enfatiza este punto:

La economía de la filtración nunca fue más que un artículo de fe. Durante el siglo XIX el pauperismo pareció extenderse en Inglaterra, a pesar de que el país en su conjunto prosperó. El ejemplo reciente más dramático lo brindó EE.UU. en los años ochenta: la economía creció, pero quienes estaban más abajo vieron cómo sus rentas reales descendían. La Administración de Clinton se opuso enérgicamente a la economía de la filtración: creían que eran imprescindibles programas activos de ayuda a los pobres. Cuando dejé la Casa Blanca para ir al Banco Mundial, llevé conmigo el mismo escepticismo con

respecto a la economía de la filtración: si no había funcionado en EE.UU., ¿por qué iba a hacerlo en los países en desarrollo? Aunque es verdad que no se pueden lograr reducciones sostenidas de la pobreza sin un fuerte crecimiento económico, lo contrario no es cierto: el crecimiento no beneficia necesariamente a todos (2003, p. 163).

Es importante prestar atención a aquello que fue excluido de la agenda del conjunto de políticas del Consenso de Washington. Esta se centró en la fiscalidad, sin tomar en cuenta sus posibles efectos dañinos, pero excluyó, por ejemplo, políticas de reforma agraria. Asimismo, se utilizaba dinero para rescatar bancos, pero no para mejorar la salud y la educación, y menos para rescatar a los trabajadores que perdían sus empleos: «Muchos de los capítulos que no figuraban en el Consenso de Washington habrían podido dar lugar tanto a un mayor crecimiento como a una mayor igualdad» (2003, p. 167). Por otra parte, la falta de regulación financiera propiciada por el FMI ocasionó crisis (como la crisis latinoamericana de comienzos de los años ochenta) que pudieron ser evitadas.

Con respecto a la disyuntiva entre crecimiento económico y pobreza, de más está decir que el primero minimiza a la segunda; todos confían en el crecimiento, pero la cuestión estriba en el impacto de las políticas concretas. Ciertas políticas promueven el crecimiento, pero ejercen muy pocos efectos sobre la pobreza; otras fomentan el crecimiento pero, a la par, aumentan la pobreza; por último, algunas otras consiguen producir crecimiento y, a la vez, reducir la pobreza. Obviamente, se desea este último tipo de políticas, pero no fueron las aplicadas por el FMI y el

Banco Mundial. Sus políticas de liberalización económica trajeron consigo altos tipos de interés, lo que destruía empleos; las de liberalización del mercado financiero no vinieron junto con un marco regulatorio adecuado, lo que generaba inestabilidad económica; las de privatización no vinieron acompañadas de políticas de competencia y vigilancia que impidieran los abusos de los poderes monopólicos, lo que provocaba que los precios de consumo fueran más altos, no más bajos; y las de austeridad fiscal que, llevadas ciegamente, produjeron más desempleo y conflictos sociales (2003, p. 173).

### **Por una reforma de los organismos internacionales**

En vez de limitarse a cumplir su misión original de ayudar a los países en crisis y fomentar la estabilidad económica global, pareciese que la labor del FMI está abocada a propiciar los intereses de los mercados financieros; asimismo, pareciese que los intereses comerciales han dominado la agenda de la Organización Mundial de Comercio (OMC). No obstante, hay un conjunto de cuestiones que deben ser prioritarias si se quieren obtener los beneficios potenciales de la globalización. En ese contexto, temas tales como la preocupación ambiental, la participación de los pobres en la toma de decisiones que los afectan, la promoción de la democracia o el comercio justo adquieren cada vez más importancia. Quizá el problema estriba en que estas organizaciones reflejan las opiniones de aquellos ante los cuales son responsables: «El típico gobernador del banco central empieza su jornada laboral inquieto por las cifras de inflación, no de pobreza, y el ministro de Comercio se

fija más en las exportaciones que en los índices de contaminación» (2003, p. 406). Lo cierto es que la particularidad de las visiones de quienes toman las decisiones en el FMI y el BM (los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales) y en la OMC (los ministros de Comercio) determina la consistencia de propuestas que nos afectan a todos. Si bien en el FMI y en el BM es claro que son los países ricos los que finalmente imponen su voluntad, la gobernanza de la OMC resulta ser más complicada, ya que, si bien son los ministros los que toman las decisiones, en esta organización cada país tiene un voto y las decisiones son tomadas por consenso; sin embargo, en la práctica, termina siendo la voluntad de los países ricos la que se impone. De aquí que un cambio importante debería centrarse en la gobernanza de estas instituciones: «Esto supone, en el FMI y el BM, un cambio en los derechos de voto, y en todas las instituciones económicas internacionales unos cambios que garanticen que no sean solo las voces de los ministros de Comercio las que se oigan en la OMC, ni las de los ministros de Hacienda y el Tesoro en el FMI y el BM» (2003, p. 423). Sin embargo, estos cambios no serán un asunto sencillo, primero, porque es poco probable que EE.UU. renuncie a su veto efectivo en el FMI; y segundo, porque es probable que los países más ricos no renuncien a sus votos para que los países en desarrollo tengan más, para lo cual se argumentará que los derechos de voto, como en cualquier empresa, se asignan sobre la base de las aportaciones de capital de cada miembro.

Al margen de las reformas en la gobernanza de las instituciones internacionales, quizá la manera más eficaz de garantizar que estas instituciones respondan a los desafíos

de la globalización (como la atención a los pobres, al medio ambiente y a los problemas políticos y sociales) estribe en el aumento de la apertura y la transparencia. La falta de transparencia afecta a cada una de las instituciones internacionales y eso es grave: «La transparencia es aun más importante en entidades públicas como el FMI, el BM y la OMC, porque sus dirigentes no son elegidos directamente. Son públicos pero sin responsabilidad directa para con el público. Pero aunque ello debería traducirse en una apertura aun mayor de estas instituciones, de hecho son incluso menos transparentes» (2003, p. 425). Por ejemplo, «en la OMC, todas las negociaciones que desembocan en acuerdos tienen lugar a puertas cerradas, lo que hace difícil percibir la influencia de los intereses corporativos y de otro tipo. Las deliberaciones de los paneles de la OMC que establecen si ha habido una violación de los acuerdos alcanzados por ella son secretas» (2003, p. 426). El hecho es que, si las deliberaciones fueran más abiertas, el escrutinio público podría volver a los paneles más sensibles a las preocupaciones públicas. Asimismo, la ausencia de un discurso abierto por parte del FMI evita que los modelos y políticas que vayan a proponer puedan ser debidamente criticados a tiempo<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> «Si las medidas y políticas del FMI durante la crisis de 1997 hubieran estado sometidas a procesos democráticos convencionales, y si hubiese habido un debate cabal y abierto en los países en crisis sobre las políticas recomendadas por el FMI, es posible que jamás hubieran sido aprobadas y que hubieran aparecido otras políticas mucho más sensatas. Dicho discurso abierto no solo habría expuesto los deficientes supuestos económicos sobre los que se basaban las prescripciones políticas, sino que habría revelado que los intereses de los acreedores estaban situados por delante de los de los trabajadores y pequeños em-

Por otra parte, el énfasis por el secreto puede llegar a socavar la democracia. Solo puede haber auténtica responsabilidad democrática —esto es, una sincera rendición de cuentas— si el público cuenta con una buena información con respecto a lo que dichas instituciones internacionales hacen y sobre los que son supuestamente responsables de las mismas. El problema es que, muchas veces, instituciones como el FMI y el BM solo adoptan nominalmente las ideas de transparencia y apertura, que ellas mismas defienden.

Aunque ha habido un claro reconocimiento de que algo andaba mal en el sistema económico internacional tras la crisis del este asiático y los fracasos de las políticas del FMI, los esfuerzos de reforma no parecen haber sido suficientes. Por ejemplo, para Stiglitz, hay una serie de reformas básicas en el sistema económico financiero que deberían ser aplicadas de inmediato, como las siguientes: la aceptación del peligro que entraña la liberalización del mercado de capitales, la reforma en la manera de abordar las quiebras y las moratorias, el mejoramiento de la regulación bancaria, la gestión del riesgo, las redes de seguridad y la capacidad de respuesta a las crisis<sup>24</sup>.

---

presarios. Había rumbos alternativos, en los cuales el riesgo soportado por estos grupos menos poderosos era *menor*, y esos rumbos alternativos *podrían* haber recibido la seria consideración que se merecían» (Stiglitz, 2003, pp. 426-427).

<sup>24</sup> Asimismo, «forzar al FMI a revelar el impacto esperado de sus programas sobre pobreza y el paro dirigiría su atención hacia tales dimensiones. Los países deberían conocer las consecuencias probables de lo que el FMI recomienda. Si yerra sistemáticamente en sus análisis (por ejemplo, si los incrementos en la pobreza son mayores a los pronosticados), debería responsabilizarse de ello» (Stiglitz, 2003, pp. 449-450).

Además, replantear el tipo de ayuda que ofrece el BM, orientando su visión a una comprensión más amplia de desarrollo, es fundamental<sup>25</sup>. Por otro lado, es cierto que, en muchos casos, la condonación de la deuda externa es necesaria para que muchos países en desarrollo puedan crecer, ya que estos utilizan un porcentaje elevado de sus exportaciones para pagar sus deudas a los países desarrollados. Finalmente, el que haya un comercio justo que garantice una verdadera apertura de los mercados es una condición necesaria, sin descuidar la preocupación medioambiental y una adecuada gestión de los derechos de propiedad intelectual, para recuperar la confianza en la OMC.

Ahora bien, habiendo presentado ya dos determinantes que configuran el contexto internacional de nuestras naciones (el poder de las grandes empresas y la gestión de ciertos organismos internacionales), podemos volver al ámbito de los contextos nacionales para abordar la problemática en torno a aquella fuerza externa que influía en los cuatro determinantes del modelo del diamante propuesto por Porter, fuerza que, no obstante, es preciso reconocer

---

<sup>25</sup> Ya desde la década de 1980 la idea de desarrollo como crecimiento económico había sido dejada de lado por el Banco Mundial para ser reemplazada por un discurso que enfatizara la *erradicación de la pobreza* como la misión del Banco. A pesar de los fracasos en la aplicación del conjunto de políticas del Consenso de Washington y las posteriores críticas recibidas, el Banco Mundial trató de volver a poner en el centro de su misión el tema de la pobreza; además, a mediados de la década de 1990, el Banco Mundial comenzó a introducir conceptos que pueden ser considerados como extraeconómicos, algo nuevo para una institución centrada en propiciar el crecimiento económico. Este nuevo discurso intentaría mostrar un cambio real en la misión del Banco Mundial. Entre estos nuevos conceptos, se encuentran los de *empoderamiento, participación, gobernabilidad y capital social*.

como un determinante fundamental del desarrollo social de las naciones.

## Reforma del Estado

Las deficiencias del modelo de Estado de bienestar y de la posterior propuesta de un Estado mínimo impulsada por las directrices del Consenso de Washington, por mencionar dos entre varios acontecimientos que trajeron consigo la crisis del Estado en el siglo XX, pusieron sobre el tapete el problema de reformar y reconstruir el Estado. Es en la década de 1990 cuando este problema es encarado y las implicancias de dicha reforma son de suma importancia para entender la especificidad del New Public Management. Los temas abordados en el proceso de reforma del Estado son varios y suponen un cambio considerable en la manera en que era entendida la tradicional administración pública. Para hacernos una idea de los temas abordados en el proceso de reforma del Estado a partir de la década de los noventa en Latinoamérica, nos centraremos en la presentación de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Para comenzar, será pertinente ver la totalidad del espectro que la propuesta de Estado-social-liberal trae consigo:

La reforma del Estado comprende cuatro problemas que, aunque interdependientes, pueden subdividirse en: a) un problema económico-político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico-administrativo: la recuperación de la «governancia» (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de

implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En la delimitación del tamaño del Estado están comprendidas las ideas de privatización, «publicitación» y terciarización. La cuestión de la desregulación se vincula con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado. En el aumento de la «governancia» tenemos un aspecto financiero: la superación de la crisis fiscal; uno estratégico: la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; y uno administrativo: la superación de la forma burocrática de administrar el Estado. En el aumento de la gobernabilidad están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses (1998, pp. 517-518).

Para la tarea de delimitación del área de acción del Estado es necesario partir de una diferenciación en el Estado en lo referente a sus áreas de competencia. Podemos distinguir tres áreas: 1) las «actividades exclusivas del Estado», 2) los «servicios sociales y científicos del Estado», y 3) la «producción de bienes y servicios para el mercado». A su vez, dentro de cada área, es preciso distinguir cuáles son las actividades principales y cuáles son las de apoyo. Para poder llevar a cabo estas distinciones es necesario, antes que nada, asumir una definición del Estado. Seguimos a Bresser-Pereira:

Políticamente, el Estado es la organización burocrática que ejerce el «poder extraverdido» sobre la

sociedad civil existente en un territorio. En tanto las organizaciones privadas y las públicas no estatales tienen poder solo sobre sus funcionarios, el Estado tiene poder fuera de él, ejerce el «poder de Estado»: el poder de legislar y penalizar, de tributar y realizar transferencias de recursos a fondo perdido. El Estado ejerce ese poder para asegurar el orden interno (o sea, garantizar la propiedad y los contratos), defender el país contra el enemigo externo y promover el desarrollo económico y social. En este último papel podemos pensar al Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa al mercado en la coordinación de la economía: en tanto el mercado opera a través de intercambios equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por impuestos (1998, p. 528).

De aquí que las actividades exclusivas del Estado —esto es, actividades monopólicas en las que el poder del Estado es ejercido— sean, por ejemplo, la definición de las leyes del país, la imposición de justicia, el mantenimiento del orden, la defensa del país, la representación nacional en el exterior, la vigilancia del territorio, la recaudación de impuestos, la regulación de las actividades económicas, la fiscalización del cumplimiento de las leyes, etcétera. Además de estas funciones, propias del modelo de Estado liberal, existen otras actividades exclusivas que corresponden al modelo de Estado social, a saber: la formulación de políticas económicas y sociales, y, de forma más inmediata, de actividades que realizan transferencias hacia la educación, la salud, la asistencia y la previsión social como la fijación de un salario mínimo, el seguro de desempleo, la

defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio cultural, el estímulo de las artes, etcétera. Con respecto a estas últimas actividades, cabe precisar que no todas son actividades exclusivas del Estado; sin embargo, en la práctica, debido a la cantidad de recursos presupuestarios que implican, han pasado a formar parte del monopolio de actividades propias del Estado<sup>26</sup>.

Por otra parte, hay que tener en cuenta también las actividades económicas exclusivas del Estado. La principal es garantizar la estabilidad de la moneda —los bancos centrales son las organizaciones responsables de llevar a cabo esta tarea—. Asimismo, otra actividad económica exclusiva del Estado, a través de los bancos centrales, estriba en garantizar la estabilidad del sistema financiero. Aunque las inversiones en infraestructura y en servicios públicos no son actividades exclusivas del Estado, ya que estas pueden ser objeto de concesión, es innegable que la responsabilidad de ese sector es del Estado y, por tanto, este muchas veces debe invertir en él directamente.

Ahora bien, dejando bajo potestad del Estado las actividades que le son exclusivas, hay otras que bien pueden ser «privatizadas» o «publicitadas»<sup>27</sup>. La producción de bienes y servicios para el mercado, dada la crisis fiscal que

<sup>26</sup> Hay, de hecho, bastantes razones que justifican que el Estado se ocupe de dichas actividades: «El principal argumento económico que las justifica es que son actividades que comprenden externalidades positivas importantes, no siendo, por lo tanto, debidamente remuneradas por el mercado. El argumento ético es que son actividades que implican derechos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos» (Bresser-Pereira, 1998, p. 528).

<sup>27</sup> Nótese que hay una clara orientación de la acción del Estado hacia el ciudadano visto como «cliente».

padecen varios Estados, sería mejor administrada por el sector privado. Entre las actividades exclusivas del Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado se encuentra actualmente una serie de actividades en el «área social y científica» que no son exclusivamente estatales. Dentro de esta área podemos encontrar a las escuelas, universidades, centros de investigación científica y tecnológica, guarderías, centros de atención ambulatoria, hospitales, entidades de asistencia a menores y ancianos, museos, orquestas sinfónicas, talleres de arte, emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etcétera. Sobre esta área, Bresser-Pereira señala lo siguiente: «Si su financiación en grandes proporciones es una actividad exclusiva del Estado (sería difícil garantizar educación básica gratuita universal a partir de caridad pública), su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, estas son actividades competitivas, que pueden ser controladas no solo a través de la administración pública gerencial, sino también y principalmente a través del control social y de la constitución de cuasi mercados» (1998, p. 530). Según esta argumentación, no hay razón para que estas actividades sean exclusivas del Estado; sin embargo, esto no significa que deban ser privatizadas, ya que son actividades fuertemente subsidiadas por el Estado, además de contar en algunas ocasiones con donaciones voluntarias de la sociedad. De aquí que Bresser-Pereira hable de «publicitación» y no de privatización.

Por «publicitación» se entiende la transferencia hacia el *sector público no estatal*. La noción de sector público no estatal, si bien responde al interés general, no se limita a lo estatal, y, dado que no responde al interés de los individuos

y sus familias, va más allá del sector privado. En este sector intermedio tienen lugar las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y que no se dedican a intereses corporativos, sino al interés general: son organizaciones del denominado «tercer sector» (entidades sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales o voluntarias). De aquí que lo estatal deba restringirse a la propiedad pública que forma parte del Estado:

Podríamos decir que, finalmente, continuamos con las dos formas clásicas de propiedad, la pública y la privada, pero con dos importantes salvedades: primero la propiedad pública se subdivide en estatal y no estatal, en lugar de confundirse con la estatal; y, segundo, las instituciones de derecho privado dedicadas al interés público y no al consumo privado no son privadas, sino públicas no estatales (Bresser-Pereira, 1998, p. 531).

Teniendo en cuenta estas distinciones, se puede afirmar que la privatización es una buena alternativa cuando una empresa puede generar todos sus recursos de la venta de sus productos y servicios, asumiendo que el mercado pueda garantizar la coordinación de sus actividades. Cuando esto no se da, hay cabida para lo público no estatal. Remarquemos esto último. Cuando el mercado se muestra incapaz de realizar determinadas actividades y el Estado tampoco se muestra suficientemente flexible y eficiente para llevarlas a cabo, se crea el espacio propicio para la intervención de organizaciones públicas no estatales. A su vez, siempre que el financiamiento dependa de donaciones o transferencias del Estado, ello supondrá que se trata de una actividad pública que, al no ser estatal, será susceptible

de un control más directo por parte de la sociedad que, a fin de cuentas, es quien la financia<sup>28</sup>.

Anteriormente, sostuvimos que era pertinente distinguir las actividades principales de las auxiliares o de apoyo. En efecto, las actividades principales son propias del Gobierno (aquellas en las que el poder del Estado es ejercido), entre las que tenemos las acciones de legislar, regular, juzgar, vigilar, fiscalizar, definir políticas, fomentar, etcétera. Ahora bien, para que estas actividades puedan llevarse a cabo, el núcleo estratégico del Estado debe contar con el apoyo de una serie de actividades o servicios auxiliares, como limpieza, vigilancia, transporte, almacenaje, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos, etcétera. Según el proceso de reforma del Estado, estos servicios deben ser «tercerizados»; esto es, deben ser sometidos a licitación pública y contratados con terceros. De esta manera, todos estos servicios que son propios del mercado pueden llegar a ser realizados competitivamente, lo que beneficia la economía del tesoro público.

En síntesis, podemos resumir el proceso de delimitación del área de acción del Estado de la siguiente forma. *Dentro de las actividades propias del Estado, las que le son exclusivas son responsabilidad del propio Estado; los servicios sociales y científicos pueden pasar a ser responsabilidad de entidades públicas no estatales (u organizaciones sociales); y la producción de bienes*

<sup>28</sup> Con respecto a la naturaleza de este nuevo sector, Bresser-Pereira es bastante claro: «El proceso de ampliación del sector público no estatal presenta dos orígenes: por un lado, a partir de la sociedad, que crea continuamente entidades de esa naturaleza; por otro, a partir del Estado, que en los procesos de reforma de este último cuarto de siglo, se embarca en procesos de “publicitación” de sus servicios sociales y científicos» (1998, p. 532).

*y servicios para el mercado puede pasar a ser responsabilidad de empresas privatizadas. Por otra parte, las actividades auxiliares del Estado pueden pasar a ser responsabilidad de empresas tercerizadas.*

Un tema problemático en el proceso de reforma del Estado es el referido a la «desregulación». Es obvio que la función de «regular» las actividades privadas del sector privado es una función específica del Estado, ya que él debe definir las leyes que regulan la vida económica y social; no obstante, ¿cuál es el límite de esta regulación, sobre todo en lo concerniente a las actividades económicas? Esta cuestión es bastante compleja y, en esencia, responde a la postura política —en materia económica— de cada nación. Para Bresser-Pereira, cabe hablar de «mecanismos de control» para poder regular las distintas actividades económicas.

Tradicionalmente se asume que existen tres mecanismos de control: el «Estado», el «mercado» y la «sociedad civil». El «sistema legal» es el mecanismo más general de control del Estado. El mercado, por su parte, es el sistema económico en el que el control se realiza a través de la «competencia». Finalmente, los «grupos sociales» que conforman la sociedad civil tienden a organizarse para defender intereses particulares, corporativos o demandas de interés público. No obstante, al margen de este criterio *institucional*, se puede optar por uno funcional, tal como propone Bresser-Pereira. Así, según este criterio, también hay tres formas de control: «el control jerárquico o administrativo» (que se ejerce dentro de las organizaciones públicas y privadas), «el control democrático o social» (que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos) y «el control económico» (que se ejerce a través del mercado).

A partir de este criterio funcional es posible reconocer un «abanico de mecanismos de control». Estos mecanismos van desde los más generales hasta los más concentrados. *Se asume que el sistema jurídico antecede a todos los mecanismos de control.* Así, después de este, cabe reconocer seis mecanismos distintos: 1) «el mercado», 2) «el control social» (democracia directa), 3) «el control democrático representativo», 4) «el control jerárquico gerencial», 5) «el control jerárquico burocrático» y 6) «el control jerárquico tradicional». *El mercado es el sistema de control preferido por la mayoría;* no obstante, sus limitaciones nos obligan a atender a los otros mecanismos existentes:

El principio general es el de que será preferible el mecanismo de control que sea más general, más difuso, más automático. Por eso el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a través de la concurrencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos y sin la necesidad de uso del poder, sea este ejercido democrática o jerárquicamente. Por eso la regla general es la de que, siempre que sea posible, el mercado deberá ser elegido como mecanismo de control. Sin embargo, hay muchas cosas que escapan al control del mercado, sea porque hay otros valores además del económico (y el mercado solo controla la eficiencia económica), sea porque, aun en el plano económico, el mercado muchas veces deja de funcionar adecuadamente en función de sus imperfecciones y de la existencia de externalidades positivas, que no son remuneradas por el mercado, o negativas, que no son penalizadas por él. En consecuencia, es necesario recurrir a otras formas de control (Bresser-Pereira, 1998, p. 537).

Por su parte, la *democracia directa* es el mecanismo de control más democrático y difuso después del mercado. La sociedad se organiza, formal o informalmente, para controlar tanto los comportamientos individuales como los de las organizaciones públicas. «El control social de las organizaciones públicas puede ejercerse de dos maneras: de abajo hacia arriba, cuando la sociedad se organiza políticamente para controlar o influir instituciones sobre las cuales no tiene poder formal; o de arriba hacia abajo, cuando el control social es ejercido formalmente a través de consejos directivos de instituciones públicas no estatales» (1998, p. 537). Sin embargo, si bien la democracia directa puede ser considerada el mecanismo de control ideal, su puesta en práctica siempre se da de manera limitada.

Por otro lado, la *democracia representativa* funciona como mecanismo de control en tanto que la sociedad se hace representar a través de la elección de políticos. En esto estriba el poder legislativo de nuestras democracias modernas. En nuestro caso, es a través del Congreso que se intenta trasladar dicho principio de representación al Poder Ejecutivo. No obstante, las limitaciones de este mecanismo de control son bastante evidentes, sobre todo en nuestro país. Señalemos que un problema fundamental estriba en que este mecanismo se agota en la definición de leyes generales, pero no concierne a su ejecución.

La cuestión de la ejecución de las decisiones de la sociedad depende, finalmente, del *poder jerárquico*, el cual puede ser gerencial, burocrático o tradicional. El control tradicional se corresponde, dentro del ámbito de la administración del Estado, con el «patrimonialismo». El control burocrático, por su parte, se corresponde con la administración

pública burocrática, en la que los objetivos y los medios más adecuados para llevarlos a cabo son rígidamente definidos en la ley. Por último, el control gerencial es el que se corresponde con la actual «administración pública gerencial» (1998, pp. 537-538).

Dentro de todo el proceso de reforma del Estado un elemento fundamental es el referido al problema de la «governancia» (*governance*). Como hemos indicado, con este término se alude a las *condiciones financieras y administrativas necesarias para que un Estado pueda llevar a cabo las decisiones que toma*. Este es el campo de la actual «gestión pública». En concreto, dentro de las actividades exclusivas del Estado, es preciso distinguir tres tipos de instituciones: las «secretarías formuladoras de políticas públicas» (que en conjunto con los ministros y el jefe de Gobierno participan de las decisiones estratégicas), las «agencias ejecutivas» (que ejecutan las políticas definidas por el Gobierno) y las «agencias reguladoras» (más autónomas, no existen para realizar las políticas de gobierno y más bien «buscan definir los precios que serían los de mercado en situaciones de monopolio natural o cuasi natural» (Bresser-Pereira 1998, p. 541)). La distinción entre las dos primeras instituciones es fundamental, ya que es importante distinguir con claridad la formulación de las «políticas públicas» y las tareas específicas de la «gestión pública» en tanto esta última se ocupa de la delicada labor de definir cómo se van a llevar a cabo las políticas públicas; esto es, de determinar qué herramientas son las mejores para ejecutar cada política.

Además de esta reforma estrictamente administrativa que dota de contenido a la especificidad de la gestión

pública, existe lo que podríamos llamar una *reforma política*. Aquí el tema central es la «governabilidad». Este término alude a la capacidad política para gobernar, la cual deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad. De aquí que la gobernabilidad sea una condición necesaria para una efectiva gobernanza. Podemos señalar cuatro requisitos indispensables para que haya gobernabilidad: 1) la existencia de instituciones políticas que se articulen adecuadamente con el Estado y con la sociedad civil; 2) la existencia de mecanismos de «responsabilización» (*accountability*) de los políticos y burócratas ante la sociedad; 3) la existencia de una sociedad que pueda limitar sus demandas y la capacidad de gobierno para poder responder ante las que hayan sido finalmente mantenidas; y 4) la existencia de un contrato social básico<sup>29</sup>.

## Desarrollo y New Public Management

A partir de la presentación anterior, destaquemos algunos puntos que dan cuenta de la especificidad de esta nueva manera de entender la administración pública. Se han visto tres importantes reformas económicas, las dos primeras de carácter económico-político y la tercera de carácter económico-administrativo, además de una reforma estrictamente

<sup>29</sup> «Es este acuerdo social básico, el contrato social hobbesiano, el que garantiza en las sociedades avanzadas la legitimidad y gobernabilidad. En los países en desarrollo, especialmente en los países de América Latina, que se caracterizan por una profunda heterogeneidad, ese acuerdo está muchas veces ausente o es imperfecto. De allí la importancia de los pactos políticos orientados al desarrollo. Estos pactos, y el proyecto de desarrollo implícito, son siempre relativamente excluyentes, pero dan a la sociedad y más en general a la población un sentido de futuro, viabilizando el gobierno» (Bresser-Pereira, 1998, p. 542).

política. Dentro de estas reformas, atención especial merecen los puntos referidos a la determinación de un espacio «público no estatal», la importancia del «control social» (o democracia directa), la diferencia entre «políticas públicas» y «gestión pública», y la necesidad de mecanismos de *accountability* para asegurar la gobernabilidad nacional.

Sin duda, algo que queda bastante claro es la nueva forma de determinar la relación entre el Estado y el mercado. De ser términos tradicionalmente antagónicos, ahora vemos una suerte de conjunción o, mejor dicho, de borrado de sus límites. Si antes, por un lado, se desconfiaba de la eficiencia del mercado y, por lo tanto, se esperaba su efectiva regulación por parte del Estado (la tradicional economía del bienestar); o, por otro lado, se confiaba plenamente en la eficiencia del mercado y, por lo tanto, se esperaba que el Estado no interviniera en él, ahora esta propuesta de tercera vía muestra cómo el Estado y la sociedad pueden beneficiarse repensándose desde la perspectiva del mercado. La referencia a lo «público no estatal» (ámbito que supone la constitución de «cuasi mercados») y la reforma administrativa (la delimitación de lo específico de la «gestión» pública) son claros síntomas de ello. Ahora bien, lejos de descalificar sin más este nuevo movimiento de la lógica del capital (movimiento que cabe reconocer como esencialmente neoliberal, pero que ahora bebe de sus fuentes clásicas austriacas<sup>30</sup> y ya no de las norteamericanas), examinemos sus potencialidades en función de su posible contribución al desarrollo de las sociedades, que es, a fin de cuentas, lo realmente importante.

<sup>30</sup> Entre ellas encontramos figuras ampliamente reconocidas como neoliberales como F.A. Hayek, L. Mises y J. Schumpeter.

La determinación de lo público no estatal se erige como una nueva manera de pensar el espacio público que articula una relación interesante entre la sociedad y el Estado. Luego de la experiencia de las privatizaciones desmedidas auspiciadas por la aplicación del Consenso de Washington en Latinoamérica, se reconoce que hay servicios que no es deseable privatizar dado el interés público que estos implican; por ello, la provisión de dichos servicios debe mantenerse dentro del ámbito de lo público, ya que se asume que el compromiso de los responsables de su gestión será mayor en tanto están exigidos a responder a los intereses generales de la sociedad. Ahora bien, que este nuevo espacio abarque, por un lado, la gestión de organizaciones que ofrecen servicios sociales y científicos de interés público —financiados en buena cuenta por el Estado—; y, por otro lado, las organizaciones propias de la sociedad civil dedicadas al interés público, lo dota de una extensión considerable y, sobre todo, de una función de intermediario entre el Estado y la sociedad. Ahora bien, sin duda, gestionar estos dos tipos de organizaciones trae consigo el problema de evaluar su eficiencia, sobre todo en el caso de las primeras, en relación con su capacidad de producción de valor social. Por lo tanto, evaluar críticamente su desempeño es fundamental, ya que se trata de organizaciones que tienen como tarea la provisión de servicios fundamentales para el mejoramiento de las capacidades de las personas.

El control social, por su parte, representa el compromiso cívico de la sociedad con respecto a la vigilancia del comportamiento de organizaciones públicas y privadas. La importancia que este tipo de control tiene para la defensa de los principios democráticos de la sociedad es

fundamental. Si bien es un tipo de control que, visto de abajo hacia arriba, no se da siempre (ya que supone que la sociedad misma se organice), su necesidad es prioritaria teniendo en cuenta los niveles de corrupción y de irresponsabilidad social empresarial, problemas constantes en nuestro país. Ahora bien, que la exigencia de este tipo de control suponga una responsabilidad social de parte de la sociedad civil —en tanto vigilante de la garantía de la igualdad de sus derechos y libertades— convierte a la sociedad misma en un actor indispensable que puede contribuir activamente al desarrollo nacional.

La reforma administrativa constituye, sin duda, un reto para la renovación de la tradicional administración pública. Antes que nada, es preciso reconocer el lugar que le corresponde a lo que se suele llamar *gestión pública*. Como se ha visto, a la gestión pública le corresponde no el diseño de políticas públicas<sup>31</sup>, sino la eficiente ejecución de las mismas, la cual comprende la decisión de emplear los medios que se consideren más adecuados para la realización del objetivo de la política pública en cuestión<sup>32</sup>. Ahora bien, aquí lo pro-

<sup>31</sup> Ahora bien, el diseño de políticas públicas adecuadas para promover la productividad y el desarrollo social trae consigo una serie de discusiones con respecto a cuáles deberían ser los objetivos prioritarios a los que se debería apuntar. Por ejemplo, parte de estas discusiones se asienta en la delimitación del concepto de desarrollo que se quiera enfatizar: «Las reflexiones sobre desarrollo han experimentado grandes cambios en el tiempo: desde la idea original de que la inversión en capital es igual a crecimiento y desarrollo, pasando por el rol del capital humano, la función de los mercados y las políticas, el papel de las instituciones y, recientemente, el rol del empoderamiento individual y grupal y el protagonismo de los países» (PNUD, 2010, p. 21).

<sup>32</sup> Recordemos que uno de los problemas fundamentales del fracaso de las reformas del Consenso de Washington radicó en la inadecuada

blemático estriba en reconocer qué herramientas o técnicas propias del *management* pueden ser legítimamente usadas para mejorar la eficiencia en la ejecución de las políticas públicas, ya que no puede asumirse sin más que técnicas empresariales que funcionan bien en el mercado lo harán de la misma manera en el ámbito de la administración pública. Por lo pronto, podemos identificar dos problemas con los que la gestión pública tiene que enfrentarse. El primer problema está referido a la limitación en la asignación de recursos, ya que esta no depende de los mecanismos del mercado, sino de las decisiones políticas que determinan la parte del presupuesto disponible para ejecutar tal o cual política pública. El segundo problema se refiere a la especificidad de la producción de valor social (o público, si se quiere), la cual es distinta de la producción de valor económico, así como también a los problemas en torno a la posible medición del valor que se crearía.

La exigencia de que haya mecanismos públicos de *accountability* (rendición de cuentas) va de la mano con la exigencia de que los funcionarios públicos ejerzan sus funciones de manera «transparente»<sup>33</sup> para garantizar el debido cumplimiento de los intereses generales de la sociedad. Ante la imposibilidad material de ejercer una demo-

ejecución por parte de muchas administraciones de las políticas económicas recomendadas, como la liberalización financiera, la liberalización del comercio, la privatización de las empresas públicas o la desregulación de los mercados.

<sup>33</sup> Recuérdese que uno de los problemas de los organismos internacionales (como la OMC), que son organismos públicos, estaba referido a la poca transparencia con respecto a los posibles intereses en juego detrás de políticas que terminaban afectando a los países más vulnerables.

cracia directa en un país tan grande, los mecanismos de rendición de cuentas de parte de los servidores públicos pueden verse como un tipo de complemento a las limitaciones de la democracia representativa, complemento que, no obstante, no debe disminuir la importancia del control social.

### **RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL: ENTRE LA VOLUNTARIEDAD Y LA TRANSLEGALIDAD**

Si bien el concepto de «responsabilidad social empresarial» (RSE) es interpretado a menudo en términos de iniciativas de carácter voluntario o de «filantropía», lo cierto es que su recorrido demanda una aproximación más compleja. Así, a partir de la reinterpretación de dicho carácter voluntario en términos de capacidad de respuesta proactiva, se ha dado lugar al reconocimiento de cierta obligatoriedad legal a nivel nacional. Más aún, la insuficiencia de la aproximación legal, en tanto no garantiza el acceso real a los derechos fundamentales de la persona, ha permitido descubrir un carácter «translegal» mediante el desarrollo de una normativa internacional de carácter voluntario que busca traducirse aún sin éxito en una obligatoriedad legal internacional.

En primer lugar, a nivel empresarial, la RSE adquiere en un inicio la figura de la *voluntariedad como capacidad de respuesta reactiva*; es decir, se entiende a la empresa como un sistema cerrado y autosuficiente. Todo interés social es interpretado en términos de una carga al interés económico empresarial. No obstante, dicha responsabilidad para con los accionistas se complementa con otra que debe respetar la imposición externa de la obligatoriedad legal, así como determinadas demandas de ciertos sectores de la sociedad

como trabajadores, consumidores y ambientalistas. Así, la RSE puede traducirse a este nivel solo en medidas, como contribuciones caritativas o reportes orientados a mejorar la imagen corporativa.

Luego, la empresa debe asumir su carácter abierto, es decir, debe entender que forma parte de la sociedad y depende de ella para su supervivencia. Sin embargo, a su vez debe reconocer que dicha asunción parte ya de una interpretación de aquello en lo cual consiste la sociedad y sus demandas y, por ende, de una limitación con respecto a la interpretación de su responsabilidad, o sea, a la manera según la cual responderá a ellas. Así, dicha aproximación consistente en tratar de llevar a cabo una RSE que concilie los intereses de la empresa con las expectativas de la sociedad se constituye como una segunda figura de *voluntariedad como capacidad de respuesta proactiva*, la cual puede traducirse en una *teoría de los grupos de interés* (Freeman, 1984) o en la *creación de valor compartido*, es decir, impacto social y rentabilidad empresarial (Porter & Kramer, 2006; 2011).

A pesar de dichos intentos, la legitimidad de dicha aproximación a la RSE sigue siendo dependiente del poder estratégico que tengan los grupos de interés para hacer valer sus intereses en demandas a la organización empresarial, con lo cual debe reconocerse que no basta la voluntariedad sino que es necesaria cierta *obligatoriedad como garantía de principios éticos* que aseguren la justicia del sistema (Freeman, 1994). Dicha obligatoriedad implicaría dejar el ámbito de lo empresarial y pasar al de lo estatal —que es el que debe encargarse de garantizar dicha legitimidad en sentido amplio—. Sin embargo, esta tercera fase no puede darse al mismo nivel puesto que ya

existe una obligatoriedad a la que responde la empresa en este primer nivel; a saber, la que imponen el Estado, las huelgas o la imagen empresarial que, en tanto capacidad de respuesta reactiva, sigue basándose en una concepción de la empresa como sistema cerrado frente a la sociedad. El problema con dicha obligatoriedad es que satisface las expectativas de la sociedad a nivel nacional, específicamente al nivel de los Estados-nación desarrollados económicamente, bajo el presupuesto de que son ellos mismos sistemas cerrados frente a aquellos en vías de desarrollo. En efecto, la debilidad, informalidad y corrupción de las instituciones jurídicas y sociales de estos últimos —es decir, el que en última instancia tampoco puedan hacer valer las expectativas de la sociedad—, así como el creciente poder de las empresas transnacionales, demandan iniciativas de regulación internacional.

Así, en segundo lugar, a un nivel internacional, se parte de que la responsabilidad empresarial está determinada por una normativa internacional que a su vez está fundada en conceptos como los de «derechos humanos» y «desarrollo sostenible», los cuales poseen un carácter moral antes que meramente legal. En este nivel, el primer momento es nuevamente el de la *voluntariedad*. Todos los documentos internacionales señalan, por un lado, su carácter voluntario y, por otro, su tendencia a ir más allá de la ley, es decir, más allá de una obligatoriedad de la ley nacional.

De esta manera, en dicha normativa internacional también se reconoce que la voluntariedad no significa que las empresas decidan por sí mismas cumplir con tal o cual tratado. Así, la normativa internacional reconoce el que las empresas estén sujetas a la ley nacional, o sea, el que las

iniciativas de RSE que lleven a cabo no puedan reemplazar el cumplimiento de sus obligaciones legales. Para ello, también se han implementado medidas como estipular que los decretos de menor jerarquía dependan de los de mayor jerarquía o el monitoreo del desempeño de las empresas transnacionales. Sin embargo, el cumplimiento de dicha normativa internacional es dependiente nuevamente de la incorporación de los distintos grupos que conforman la sociedad y, en última instancia, del poder estratégico que poseen. Así, del mismo modo que en el nivel empresarial, esta aproximación voluntaria parece desdecir el carácter responsable de la RSE.

Si, a nivel empresarial, el paso de una voluntariedad entendida como capacidad de respuesta proactiva al reconocimiento de una determinada obligatoriedad radicaba en el reconocimiento de ciertos mínimos éticos, el problema a nivel internacional, a pesar de la dependencia de la normativa internacional con respecto a conceptos como los de «derechos humanos» o «desarrollo sostenible», consiste en que no se reconoce una responsabilidad directa. Sin embargo, mediante una reinterpretación de los derechos humanos a través de una aproximación «institucional», es posible dotar de *obligatoriedad* a su cumplimiento por parte de las empresas no solo en términos nacionales, sino también internacionales (Pogge, 2006).

### **Teoría de sistemas: empresa y sociedad**

El enfoque administrativo de la «teoría de sistemas» de Kast y Rosenzweig es especialmente pertinente para la evaluación de la RSE puesto que nos permite abordar la relación que existe entre la organización empresarial y su entorno

social —es decir, entre el «sistema» y su «suprasistema»—, así como entre sus componentes internos o «subsistemas»<sup>34</sup>. Así, el concepto de «sistema» debe ser entendido como un «todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por límites identificables de su suprasistema ambiente» (Kast & Rosenzweig, 1990, p. 108). En este sentido, la organización no es comprendida como un sistema cerrado, como se la entendía en las teorías clásicas de la administración, sino como uno de carácter abierto, o sea, como una estructura que intercambia información, energía o material con su medio ambiente. La estructura del sistema abierto radica en ser un «modelo de transformación»; es decir, recibe una entrada, la transforma y la devuelve en forma de producto, con lo cual en realidad la organización queda reducida a ser solamente un polo del proceso. Asimismo, el sistema abierto funciona sobre la base de una «entropía negativa». Si un sistema cerrado tiende, debido a la entropía, a que sus elementos se desordenen y, por consiguiente, a que el sistema como un todo colapse, un sistema abierto, por el contrario, en la medida en que siempre está recibiendo la entrada de nuevos elementos, puede

<sup>34</sup> La «teoría de sistemas» aplicada al campo de la administración tiene su origen en la «teoría general de sistemas» del biólogo Ludwig von Bertalanffy, quien definió al organismo como un «sistema abierto» que mantiene un estado estable a pesar de ser un modelo de transformación constante de materia y energía (equilibrio dinámico). Otro antecedente importante es la «teoría general de sistemas» del economista Kenneth Boulding, que plantea una clasificación de nueve niveles, de los cuales Johnson, Kast y Rosenzweig rescatan los cuatro primeros; es decir, la estructura estática, la estructura dinámica simple, la estructura de autocontrol y la estructura de «sistema abierto» (Johnson, Kast & Rosenzweig, 1984).

complejizarse tanto internamente en términos de especialización como externamente en términos de una mayor interrelación con su ambiente, sin por ello perder cohesión.

La estructura descrita como «modelo de transformación» —entrada-transformación-salida— es aquella que rige la organización. Las entradas pueden ser materiales, dinero, recursos humanos o información, mientras que las salidas pueden ser productos, servicios, mantenimiento o crecimiento de la organización o el beneficio social. Esta estructura debe orientarse según un proceso de retroalimentación para poder generar un estado de estabilidad o, mejor dicho, un equilibrio dinámico; es decir, un estado en el cual la organización pueda seguir cumpliendo la función de elemento transformador. Más aún, para que la organización cumpla dicha función transformadora, debe ofrecer un elemento de salida o un producto que sea acorde con otro sistema colateral o jerárquicamente superior. Así, por ejemplo, las organizaciones empresariales reciben elementos de entrada de la sociedad tales como trabajadores, materiales, dinero e información, con los cuales, mediante un proceso de transformación, generan elementos de salida como productos y servicios que deben ser asimismo adecuados para los miembros de dicha sociedad. En ese sentido, la organización empresarial entendida como un sistema abierto solo puede seguir cumpliendo su función transformadora si es que mantiene un proceso de retroalimentación con su suprasistema, que vendría a ser la sociedad.

Por otro lado, una organización es también un sistema compuesto por varios subsistemas integrados. Así, por ejemplo, el subsistema de objetivos y valores, es decir, aquel que determina los fines según los cuales debe regirse

la organización, es uno de los más importantes. Más aún, uno podría preguntarse si aquello que determina los fines de la organización —o sea, su límite— podría seguir formando parte del sistema o si, por el contrario, debería ser algo que vaya más allá de él. En efecto, como afirman Kast y Rosenzweig, «una premisa básica es que la organización como subsistema de la sociedad debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que la envuelve. La organización cumple con una función para la sociedad, y si quiere tener éxito en recibir entradas, debe responder a los requerimientos sociales» (1990, p. 119). Así, queda claro que la dependencia del sistema con respecto al suprasistema —o, en este caso, de la organización empresarial con respecto a la sociedad— va más allá de ser mera receptora de entradas y productor de salidas, sino que incluye a su propia finalidad. El resto de los subsistemas que componen a toda organización son los siguientes: 1) el técnico, el cual se ocupa de las técnicas empleadas para la transformación de las entradas en productos; 2) el psicosocial, que abarca los comportamientos de los trabajadores y sus interrelaciones; 3) el estructural, referido a cómo se dividen y coordinan las tareas; y 4) el administrativo o estratégico, el cual abarca toda la estructura organizacional, se ocupa de su planeamiento y establece su supervisión.

El énfasis que la teoría de sistemas pone en las interrelaciones que debe asumir la organización con respecto a su suprasistema y a sus subsistemas lleva a asumir dicho proceso mediante un enfoque de contingencias, pues dichas interrelaciones siempre gozan de un carácter único. Así, este enfoque busca esclarecer las distintas maneras en las que se articulan los subsistemas al momento de determinar un

caso específico, así como al momento de resolver un problema particular. El enfoque de contingencias añade mayor radicalidad al carácter dinámico de la teoría de sistemas en tanto reconoce la particularidad en la que se articulan los distintos subsistemas, dependiendo de la naturaleza de la organización. Su objetivo es, como en el caso de la teoría de sistemas, que haya una congruencia entre la organización, su medio ambiente y entre los diversos subsistemas.

Dado que nos interesa ahondar en la relación establecida entre organización empresarial y sociedad, vamos a ocuparnos con más detenimiento de la interrelación entre sistema y suprasistema. Hasta el momento, como hemos visto, según la teoría de sistemas, toda organización puede ser entendida como un subsistema de un medio externo que le proporciona recursos y que utiliza los productos que aquella elabora. Más aún, los valores y objetivos de la organización están determinados por su interacción con el suprasistema ambiental.

Si bien se ha partido de una concepción de la organización como sistema abierto, en realidad hay que hablar de grados de apertura de las organizaciones dependiendo de su naturaleza. Si habíamos dicho que la delimitación de los fines y objetivos de la organización estaba dada por su interrelación con su ambiente externo, esta tiene entonces un carácter selectivo. En efecto, una organización no puede estar abierta totalmente a su ambiente sino que, según sus propios fines y objetivos, selecciona ciertas entradas, las transforma de una manera particular y genera determinados productos. Lo que es importante señalar es que no hay una especie de suprasistema dado de antemano al cual deban someterse las organizaciones, sino que este varía

de acuerdo al grado de apertura de cada organización. De la misma manera, la estructura interna de la organización también tiene diversos niveles de apertura dependiendo del subsistema en cuestión. El nivel administrativo o estratégico, por ejemplo, es el que debe lidiar de manera más directa con el medio ambiente de la organización y, por ende, su grado de apertura debe ser mucho mayor que el de otros subsistemas, como el técnico o el estructural.

El suprasistema o medio ambiente constituye todo aquello que es externo a los límites de la organización. Puede ser entendido tanto como 1) el ambiente social general que afecta a todas las organizaciones, o 2) el medio ambiente de tareas específicas que afectan a la organización directamente. Entre las características del ambiente social general se encuentran el contexto cultural, el nivel de tecnología, el grado de alfabetización, el sistema político, los recursos naturales y la estructura socioeconómica. En suma, se trata de todas aquellas condiciones sociales de las cuales participan las organizaciones y que son necesarias para su funcionamiento, aunque a menudo estén simplemente presupuestas. En contraste, el medio ambiente de tareas específicas depende de los fines y objetivos de cada organización. Entre los componentes de este medio ambiente específico se encuentran los proveedores, los consumidores, los competidores, la regulación estatal, la actitud política, los sindicatos y la tecnología de la que debe disponer la organización. Sin embargo, lo más importante no es la enumeración de los componentes del medio ambiente, sino resaltar su carácter dinámico; es decir, que las tareas que exige el medio ambiente en términos de delimitación de fines y objetivos de la organización están en

constante cambio. Así, por ejemplo, si en décadas pasadas fueron los derechos laborales y la no discriminación de minorías étnicas y sexuales las exigencias que tenían mayor fuerza, ahora el medio ambiente de tareas específicas lo ocupan la conservación del ecosistema y el impacto social sobre las comunidades en las cuales se desempeñan las organizaciones empresariales.

Hemos dicho, por un lado, que no hay una organización que esté totalmente abierta al suprasistema, pero no por una deficiencia o un defecto sino porque, al plantearse fines específicos, la organización debe optar por determinadas entradas que le provee la sociedad y, en ese sentido, por una interpretación de ella. Por otro lado, el suprasistema o la sociedad tampoco es algo estático o cerrado, sino que está en constante cambio en el sentido de que las exigencias o los fines que impone a las organizaciones están en permanente reevaluación. Habíamos dicho, asimismo, que entre los subsistemas que conforman a la organización, el administrativo o estratégico es aquel que guarda mayor grado de apertura con respecto al medio ambiente. Y es que, en efecto, la organización empresarial está en permanente averiguación acerca de cuáles serán las exigencias impuestas por la sociedad. Así, una organización no solo se ocupará de informarse respecto a las preferencias de sus consumidores, sino que también llevará a cabo estudios respecto de las tendencias económicas, tecnológicas y sociales. Más aún, puede recolectar información acerca de sus competidores e, incluso, acerca de las acciones políticas que le atañen.

Una compañía automovilística, por ejemplo, no solo querrá saber cuál es la importancia que sus clientes dan a

la seguridad, sino también cuál es el grado de preocupación de los defensores del medio ambiente por la contaminación del aire, cuál es la política que están siguiendo al respecto las demás compañías automovilísticas y cuál es la regulación estatal que el próximo Gobierno planea tener al respecto. Esto podría llevar a pensar que una organización que no se considere a sí misma en términos de un sistema abierto y que no se preocupe por tener siempre en cuenta las exigencias de la sociedad está condenada a la desaparición; sin embargo, la importancia que han cobrado hoy en día las organizaciones empresariales en nuestra sociedad hace que ellas determinen no solo cuáles son sus principios y fines, sino cuáles son las exigencias que la sociedad debe imponerles. Como afirma Starbuck: «En buena medida, el medio ambiente de una organización es una invención arbitraria de la organización misma. La organización selecciona los ambientes en los que se desarrollará, y subjetivamente define el ambiente que ha seleccionado» (citado por Kast & Rosenzweig, 1990, p. 151). Así, la misma compañía automovilística podría, mediante campañas publicitarias, reducir o moldear las exigencias de los consumidores o negociar con el Gobierno de turno determinadas preferencias en términos de regulación estatal. Kast y Rosenzweig afirman que ello solo sería posible en un medio ambiente plácido; es decir, uno cuyas exigencias no estén en constante cambio, caso que no aplica actualmente debido a la continua turbulencia del medio ambiente, aunque tampoco descartan que ciertas organizaciones puedan funcionar bajo dicho paradigma (1990, pp. 147-148). En efecto, tampoco sería el caso si, por ejemplo, las organizaciones para la defensa del consumidor estuvieran constantemente

preocupadas por garantizar sus derechos y tuvieran el poder de hacer valer sus exigencias. En este punto, por tanto, cabría dejar como pregunta: ¿qué es lo que garantiza dicha turbulencia del medio ambiente?

Y ello, sobre todo, porque lo que hemos denominado como suprasistema o sociedad no es sino la confluencia de una serie de organizaciones, las cuales están imponiendo unas a otras no solo son sus fines, sino también la idea de qué es lo que la sociedad exige de ellas. Sin embargo, así como la organización era concebida como un sistema cerrado por la teoría clásica de la administración, para ella la interacción de las organizaciones está determinada por la teoría económica del libre mercado; es decir, por la ley de oferta y demanda, según la cual se autorregulan las relaciones interorganizacionales. Sin embargo, como afirma Etzioni:

La sociedad reconoce desde hace tiempo que no es posible dejar la interacción económica al libre juego de las fuerzas del mercado, porque esto puede no llevar a las organizaciones a tomar el curso que beneficie al mayor número de personas. Lo mismo se aplica a la interacción entre las organizaciones que no persiguen objetivos económicos y las interacciones no económicas de las organizaciones económicas. La sociedad moderna ha descubierto la necesidad de construir más y más instrumentos reguladores de esta interacción para alentar el incremento no solo de la efectividad y la satisfacción dentro de cada una, sino también en las relaciones entre ellas (citado por Kast & Rosenzweig, 1990, p. 149).

Así, en un medio ambiente dotado de turbulencia en el cual la sociedad se encuentra en permanente renovación

de sus exigencias por medio del choque interorganizacional entre la organización empresarial y el sindicato de trabajadores, la organización para la defensa del consumidor y la organización para la defensa del medio ambiente, cabe entender esta concepción de la organización como mero modelo de transformación. Sin embargo, también existe el peligro latente de que determinadas organizaciones, valiéndose de su poder, determinen unívocamente sus fines y objetivos y, por extensión, las exigencias de la sociedad, tornando pasivo al medio ambiente en el que se desenvuelven.

Habíamos dicho que el subsistema administrativo o estratégico de la organización empresarial es aquel que goza de mayor apertura al medio ambiente en tanto no considera que la organización sea un ente pasivo que debe meramente responder a las exigencias que le impone la sociedad, sino por el contrario que esta tiene un papel activo en la determinación de dichas exigencias. Por lo tanto, la organización empresarial también busca incorporar dentro de su planeamiento estratégico los posibles choques interorganizacionales; es decir, intenta anticiparse a los fines y objetivos de otras organizaciones que, a largo plazo, pueden constituirse como potenciales exigencias de la sociedad. Este planeamiento debe traducirse en una exploración del medio ambiente, proyecciones respecto de las tendencias sociales que vayan más allá de lo económico y una concertación conjunta con las otras organizaciones. La cuestión surge nuevamente cuando esas otras organizaciones no tienen el poder suficiente para ejercer una influencia real, es decir, cuando sus fines y objetivos no tienen la fuerza suficiente para traducirse en exigencias de la sociedad.

### Las tres dimensiones de la RSE de Carroll

Hemos visto cómo la aproximación a las organizaciones empresariales como sistemas abiertos en el sentido de modelos de transformación, así como la concepción de que sus propios fines y objetivos están determinados por las exigencias de la sociedad, han llevado a las empresas a ocuparse de las demás organizaciones. De esa forma, las empresas ya no responden como un sistema cerrado solo a los intereses de sus inversionistas —es decir, a la producción y el aprovechamiento de los recursos—, sino también a las expectativas sociales que pueden traducirse en aseguramiento de la calidad de vida, la conservación de los recursos, la integración a las comunidades locales, la gestión del personal, las condiciones de empleo, las relaciones laborales y una participación activa del Gobierno. Esta nueva manera de las empresas de responder a las expectativas de la sociedad es lo que se suele llamar «responsabilidad social empresarial» (RSE).

Uno de los —primeros en categorizar las expectativas de la sociedad con respecto a las organizaciones empresariales en términos de responsabilidades fue Archie Carroll en su ya clásico artículo «A three-dimensional conceptual model of corporate performance» (1979)<sup>35</sup>. Una adecuada aproximación al concepto de RSE debe ocuparse de tres dimensiones: una definición básica de la responsabilidad social —es decir, si nuestras responsabilidades van más allá de los ámbitos económico y legal—; una enumeración de las áreas en las cuales tenemos responsabilidad —es

decir, si estas abarcan la calidad y seguridad del producto o, asimismo, otros ámbitos como el medio ambiente y la discriminación—; y una especificación del «carácter de respuesta» (*responsiveness*) —es decir, si debemos adoptar una política reactiva o proactiva con respecto a la demandas de las distintas organizaciones—<sup>36</sup>.

Con respecto a la primera de dichas dimensiones, y a si estas deben ser solo económicas o si deben ir más allá de dicho campo, Carroll sostiene que una RSE que realmente abarque todo el rango de obligaciones que la empresa le debe a la sociedad debe incluir no solo el ámbito económico, sino también el legal, el ético y el voluntario o filantrópico. Así, en primer lugar, las responsabilidades económicas de la empresa consisten en producir bienes y servicios que la sociedad requiere y venderlos con cierta generación de ganancia. En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expuesto en la teoría de sistemas, incluso las responsabilidades económicas son expuestas en términos de satisfacción de exigencias sociales por parte de la empresa. En segundo lugar, las responsabilidades legales de la empresa consisten en llevar a cabo sus fines y objetivos de acuerdo con los requerimientos legales. Estas responsabilidades legales reflejan para Carroll una suerte de «ética codificada» en el sentido de que encierran prácticas justas establecidas por la legislación estatal. En tercer lugar, las responsabilidades éticas de la empresa consisten

<sup>35</sup> Para una genealogía del concepto de RSE, cf. Carroll (1999, pp. 268-295).

<sup>36</sup> La mayoría de comentaristas pone el énfasis exclusivamente en la clasificación en cuatro responsabilidades de Carroll (Zambrano, 2010; León Untiveros, 2010). Sin embargo, esta concierne solo a la primera dimensión, pues la verdadera estructura del artículo radica, como lo indica su título, en las tres dimensiones consignadas.

en cumplir con determinadas conductas que, si bien no están codificadas legalmente, sí constituyen expectativas sociales. Son aquellos estándares, normas y exigencias que los consumidores, trabajadores y la comunidad en general perciben como justos. Si bien Carroll presenta a estas responsabilidades éticas como un ámbito separado de lo legal, afirma asimismo que debe reconocerse su permanente interacción. Así, las responsabilidades éticas estarían constantemente ampliando el espectro de lo legal en tanto las expectativas sociales llegarían a traducirse en regulaciones legales. En cuarto lugar, las responsabilidades voluntarias o filantrópicas de la empresa son aquellas acciones que están motivadas exclusivamente por un deseo por parte de la empresa de asumir un rol social, dado que no son exigidas ni legal ni socialmente. Su incumplimiento no sería percibido como injusto ni por parte del Estado ni por parte de la sociedad. En suma, la RSE es, en palabras de Carroll, «el conjunto de expectativas económicas, legales, éticas y voluntarias que la sociedad tiene de las organizaciones en un momento determinado de tiempo» (1979, p. 500).

Sin embargo, ello solo concierne a la primera de las tres dimensiones expuestas por Carroll. La segunda dimensión concierne a la pregunta por cuáles son las áreas sociales de las que debe ocuparse la responsabilidad social, ya sea la de medio ambiente, la de seguridad del producto, la de discriminación, etcétera. Tal y como afirmamos en el caso de la teoría de sistemas, no basta con meramente establecer la relación de apertura que existe entre sistema y suprasistema o entre organización empresarial y expectativas sociales, sino que hay que tomar en consideración que dicha apertura nunca puede ser total y, por el contrario, implica

determinada selectividad. Así, no todas las empresas podrán ocuparse de todas las áreas sociales, sino que ello dependerá de la naturaleza de cada una. Más aún, dichas expectativas sociales están en permanente reevaluación y, de este modo, las áreas sociales que reciben primacía también son fluctuantes. No obstante, lo que es interesante señalar en este punto es la encuesta realizada por Carroll a varios administradores de empresas transnacionales con respecto a qué factores son los más importantes al momento de seleccionar las áreas sociales. Si bien figuran factores de carácter ético —como la seriedad de la necesidad social o la capacidad de ayudar a una causa social—, también figuran factores como el valor en términos de relaciones públicas de una acción social o la presión del Gobierno; es decir, razones que responden a un carácter más estratégico de las empresas al momento de abordar las relaciones interorganizacionales. Las acciones sociales que las empresas llevan a cabo pueden estar mediadas por el poder de determinadas organizaciones para imponer sus exigencias sociales, dejando de lado otras acciones que no están representadas adecuadamente por sus organizaciones al no tener el poder para traducirlas en exigencias del mismo tipo.

La tercera dimensión se ocupa de la «capacidad de respuesta» (*responsiveness*) que debe adoptar la empresa con respecto a las exigencias de las distintas áreas sociales; es decir, si aquella debe tener un enfoque reactivo o proactivo. Lo que se presupone en esta dimensión es lo que en la teoría de sistemas se designa como el subsistema administrativo o estratégico, el cual puede asumir un rol pasivo frente a las exigencias sociales o puede reconocer

que la empresa tiene un rol activo en la determinación de las mismas. Esto implica que lo importante no es que la organización empresarial reconozca que tiene determinadas responsabilidades, sino que sepa cómo afrontarlas. La «capacidad de respuesta», según Carroll, tiene la virtud de no verse influenciada por los problemas de la primera dimensión —es decir, no necesita definir qué clase de responsabilidad le atañe a las empresas— y tampoco está contaminada por su carácter ético, sino que solo le atañen los procesos administrativos de respuesta a determinadas exigencias sociales. No obstante, es importante señalar que también se dejan de lado, precisamente, los problemas señalados en la segunda dimensión respecto a qué ámbitos o problemas sociales debe afrontar la empresa para pasar a una aproximación más flexible que le permita ocuparse de cualquier reclamo o demanda, sin importar su naturaleza. Asimismo, se deja de lado el aspecto voluntario o filantrópico que acompaña a estas exigencias sociales para incorporar a la responsabilidad social al planeamiento estratégico de la empresa. Esta se adelanta a la identificación de las organizaciones que pueden desarrollar exigencias sociales y diseña estrategias de respuesta a sus demandas. Carroll, no obstante, rechaza la prioridad de esta tercera dimensión sobre las dos anteriores, tal vez debido a los problemas descritos con respecto a la segunda dimensión; a saber, que una empresa pueda ocuparse en términos de una RSE estratégica solamente de aquellos problemas que determinadas organizaciones tienen el poder de constituir como exigencias sociales, con la exclusión de aquellas que no lo poseen—.

### **La crítica de Friedman a la RSE**

Entre las críticas que se han esgrimido contra la RSE, es decir, contra el rol activo que la organización empresarial debe llevar a cabo en relación con las expectativas sociales, se ubica en un lugar preponderante la de Milton Friedman, Premio Nobel de Economía en 1976. Normalmente, su posición es simplificada a la siguiente idea: la única responsabilidad que las empresas tienen con la sociedad es la maximización de las utilidades para los accionistas. Sin embargo, como veremos, dicha posición plantea una serie de problemas adicionales con respecto al concepto de RSE.

En «The social responsibility of business is to increase its profits» (1970), Friedman afirma que los únicos que tienen responsabilidades son los individuos y no la empresa. Solo al gestor o administrador empresarial y al dueño o accionista de la empresa se les podrían imputar responsabilidades. Dado que la RSE se ocupa de la forma de administrar la organización empresarial en relación con su medio ambiente, Friedman se ocupará exclusivamente de la responsabilidad del administrador empresarial. Así, la única responsabilidad que tiene el administrador empresarial, en tanto empleado de los dueños de la empresa, es la de dirigir a la empresa de acuerdo con sus deseos, los cuales, en la mayoría de los casos, consisten en generar todo el beneficio económico posible, respetando las reglas básicas de la sociedad; es decir, las que dictamina la ley y las que están implicadas en la costumbre ética.

Si los dueños o accionistas de la empresa deciden que el objetivo no sea el de obtener una maximización de las utilidades, sino el de llevar a cabo algún fin social, como puede ser el caso de una escuela o un hospital, entonces el

administrador obedecerá dicho objetivo, pero su responsabilidad seguirá siendo exclusivamente para con los dueños de la empresa. Por otro lado, el administrador empresarial puede llevar a cabo acciones sociales de modo filantrópico y voluntario, pero ello lo hará como individuo y ya no como administrador. Para Friedman hay básicamente dos problemas al hablar de la responsabilidad social del administrador. En primer lugar, la responsabilidad social del administrador consistiría en que este disponga como individuo del dinero de otros para determinados fines sociales, con lo cual no estaría cumpliendo con su responsabilidad como administrador. En realidad, lo que el administrador estaría indirectamente haciendo sería establecer un «impuesto» a la empresa en términos de gastos mayores a lo requerido legalmente con vistas a menor impacto ambiental o social, además de definir cómo es que ese impuesto ha de ser empleado. Ello, para Friedman, plantearía un problema político tanto en términos de principio como de las consecuencias. En primer lugar, en términos de principio, puesto que el establecimiento de impuestos y la determinación de cómo han de ser empleados son funciones que le competen al Estado. En este caso, el administrador estaría fungiendo a la vez que de administrador, de legislador y de jurista, ya que estaría decidiendo a quién se le deben cobrar impuestos, por cuánto y para qué fin. Más aún, si es que el administrador se desempeña según dichas funciones, estaría desempeñándose ya no como empleado privado, sino como empleado público; y, para desempeñarse como tal, debería ser elegido según un proceso político, de tal manera que dicho establecimiento de impuestos, así como dicha determinación de cómo han de ser empleados,

tengan un carácter legítimo y sirvan a los verdaderos intereses de la sociedad. En segundo lugar, en términos de las consecuencias, Friedman afirma que si bien el administrador puede ser muy eficiente como tal —es decir, precisamente en términos de maximización de las utilidades de la empresa—, no tiene por qué tener ningún conocimiento acerca de qué medidas serán aquellas destinadas a satisfacer determinadas expectativas sociales. Más aún, este tipo de medidas podría ocasionar problemas tanto con los dueños o accionistas de la empresa como con otras organizaciones —como, por ejemplo, los sindicatos— que también podrían verse perjudicadas.

En segundo lugar, el concepto de RSE, en la práctica, solo es una fachada para acciones que responden a los mismos intereses de maximización de utilidades para la empresa; por ejemplo, contribuciones caritativas que pueden generar deducciones de impuestos o publicidad. Como afirma el propio Friedman, «es una medida para la corporación de generar un carácter de bien-intencionalidad [*goodwill*] como un producto derivado de gastos que están completamente justificados en su propio interés» (1970, p. 126). Sin embargo, a pesar de que califica a dichas acciones casi como fraudulentas, afirma que criticarlas sería ir en contra de los fundamentos de la sociedad de libre mercado, ya que su regulación implicaría nuevamente la imposición del cumplimiento de una pretendida RSE subordinada a los problemas políticos ya indicados.

En virtud de los dos problemas que reconoce Friedman con respecto al concepto de RSE, podemos seguir profundizando en la relación entre organización empresarial y sociedad. Como hemos podido ver, no se trata simplemente

de oponer una responsabilidad basada en los accionistas a una responsabilidad que se ocupe de las expectativas de la sociedad, sino de ver que el carácter de voluntariedad de la RSE no radica en que las empresas puedan autolegislar su responsabilidad social.

El primer problema que plantea Friedman muestra que la autoimposición de responsabilidades sociales lleva a que la organización empresarial determine unívocamente aquello en lo cual consisten las expectativas sociales a responder, facultad que le estaría reservada al Estado. El segundo problema que plantea Friedman, aunque no propiamente como problema, es el inherente a toda aproximación a la RSE mediante la subsunción de los intereses de las demás organizaciones a la rentabilidad de la organización empresarial. Si bien Friedman se refiere a acciones enteramente filantrópicas, tales como contribuciones caritativas —es decir, acciones que no involucran una reestructuración de la administración de la empresa—, podríamos extender dicha crítica a la aproximación estratégica a la RSE como capacidad de respuesta proactiva. En efecto, sorprende que incluso se abogue comúnmente por una implicación entre la responsabilidad empresarial y la rentabilidad como un argumento contra la propuesta de Friedman, especialmente cuando dicha implicación desdice el carácter responsable o ético de las acciones sociales empresariales en tanto las reduce a una cuestión de mero cálculo. En suma, lo que resulta problemático es la imposibilidad de impedir que se generen determinadas exclusiones de grupos de interés, cuyas demandas pueden ser legítimas pero carentes de poder estratégico.

No obstante, el límite de la crítica de Friedman radica en su fe respecto a que el principio político que rige la sociedad de libre mercado es la «unanimitad»; es decir, el que ningún individuo u organización pueda coercer a otros en una sociedad de tal naturaleza, que toda cooperación sea voluntaria y que las partes que conforman dicha cooperación se beneficien de ella pues, de lo contrario, se abstendrían de toda participación. Por otro lado, el principio político que rige todo mecanismo político es el de la «conformidad»; en otras palabras, que el individuo o la organización debe servir a un principio superior que es establecido arbitrariamente, ya sea por un dictador o por la mayoría de ciudadanos. Si Friedman rechaza el concepto de RSE porque este aboga indirectamente por el principio de conformidad, aunque de manera autoimpuesta, tampoco defiende que el Estado sea aquel que determina cuáles son las exigencias sociales que deben ser afrontadas. En realidad, a pesar de que Friedman reconoce que el principio de conformidad resulta inevitable, sueña con una sociedad ideal de libre mercado ausente de conformidad y solo regida por la unanimidad; es decir, sueña con que, en la interacción de los intereses de las distintas organizaciones, todos resulten igualmente legítimos. Sin embargo, lo que dicha postura desconoce es que, para que esa interacción ideal pueda darse, todas las organizaciones deberían tener el mismo grado de poder para que sus intereses puedan traducirse en expectativas sociales que el resto de organizaciones consideren relevantes para la consecución de sus propios intereses. En suma, desconoce que la propia sociedad de libre mercado puede generar la exclusión de los intereses de determinadas organizaciones si es que no hay

unos principios éticos que la regulen; por ello, resulta sintomático que reconozca que la responsabilidad solo pueda ser predicada por individuos pero no por instituciones.

### **La RSE a partir de la teoría de los «grupos de interés»**

Es pertinente ocuparnos ahora de la teoría de los «grupos de interés» de R. Edward Freeman, tal como está expuesta en *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (1984), ya que permite una mejor identificación de las áreas sociales de las cuales debe ocuparse la organización empresarial y va más allá del carácter de voluntariedad de la RSE en términos de capacidad de respuesta reactiva en tanto no aboga por una aproximación a la RSE que se deba solo a sus accionistas. En efecto, en contraste con una postura que presupone que los objetivos sociales de la empresa constituyen una limitación sobre sus objetivos económicos, el concepto de los grupos de interés busca mostrar que, para garantizar la supervivencia de la empresa, el administrador debe tomar en consideración todos aquellos grupos que pueden afectar o ser afectados por la actividad de la empresa particular.

El concepto de «grupos de interés» (*stakeholders*) tiene una larga historia que puede rastrearse hasta los trabajos del Instituto de Investigación de Stanford (SRI) de 1963. El término quería ampliar la noción del «accionista» (*stockholder*) como el único grupo del cual debía ocuparse la administración empresarial. Así, los grupos de interés fueron definidos como aquellos grupos sin cuyo apoyo la organización dejaría de existir. La lista de grupos de interés incluía a los accionistas, los trabajadores, los clientes, los proveedores y la sociedad. En resumen, se argumentó que

los administradores no podían formular objetivos corporativos que recibieran el apoyo necesario para la supervivencia de la organización si no se ocupaban también de las necesidades e intereses de estos grupos. En efecto, si bien se parte de la posición de Friedman, que sostiene que el administrador, como retribución por controlar la empresa, debe buscar exclusivamente el beneficio de sus accionistas, se reconoce también que la normativa legal ha impuesto cada vez más regulaciones que limitan dicho objetivo en beneficio de las demandas de otros grupos de interés como clientes, proveedores, comunidades locales y trabajadores. Asimismo, si bien el administrador empresarial tiene un interés semejante al del trabajador —en tanto se desempeña mediante un contrato de trabajo—, también tiene el deber de salvaguardar el bienestar de la propia organización empresarial, lo cual involucra articular las distintas demandas de los grupos de interés en conflicto (Freeman, 1984, pp. 31-33).

En primer lugar, los propietarios tienen un interés financiero en la organización empresarial bajo la forma de acciones o bonos, por los cuales buscan obtener un reembolso económico dado que han financiado directamente a la empresa o tienen algún derecho histórico sobre ella a partir de una serie de intercambios moralmente justificados —como es el caso, por ejemplo, de una herencia—. Así, la empresa puede afectar directamente su sustento de vida o, en el caso de que una porción de su fondo de jubilación esté en acciones o bonos, su capacidad para hacerse cargo de sí mismos en el futuro. Ciertamente, el interés que tengan los propietarios varía dependiendo del tipo de empresa de que se trate. Así, los propietarios de AT&T son

completamente diferentes de los de Ford Motor Company. Mientras que las acciones de la primera están repartidas entre más de tres millones de accionistas, las de la segunda son controladas por un pequeño grupo familiar, así como por un gran grupo de accionistas públicos (2002, p. 42).

En segundo lugar, los trabajadores tienen un interés empresarial en tanto su trabajo, es decir, su medio de subsistencia, está en juego dado que a menudo poseen capacidades especializadas para las cuales no hay un mercado perfectamente elástico. Como retribución por su trabajo, los trabajadores esperan recibir un seguro social, un salario adecuado, beneficios y un empleo que les permita una mejor capacitación y ascenso laboral. Como retribución por su lealtad, esperan que la empresa pueda ayudarlos cuando las condiciones económicas no sean favorables. Asimismo, la empresa espera que los trabajadores sigan las instrucciones y que se involucren activamente, que hablen favorablemente de ella a los demás miembros y que sean ciudadanos responsables en la comunidad en la que esta se desempeña. Todo ello lleva a que sea fundamental una relación entre la empresa y los trabajadores que sea beneficiosa para ambas partes. Una participación desleal por parte de los trabajadores llevará inevitablemente a una disminución de la productividad empresarial (2002, p. 42).

En tercer lugar, los proveedores también conforman un grupo de interés en tanto las materias primas determinan la calidad y el precio del producto final. Asimismo, la empresa es un cliente del proveedor y, por ende, es vital para el éxito y la supervivencia de este último. Si la empresa trata a su proveedor como a un miembro valioso de su red de grupos de interés antes que como a una mera fuente de

bienes y servicios, entonces el proveedor se comportará de igual manera cuando la empresa atraviere un periodo adverso. Por ejemplo, Chrysler siempre ha tenido un trato muy cercano con sus proveedores; por ello, cuando atravesó una etapa de déficit, los proveedores respondieron con reducciones de precios, ampliaciones de pagos e incluso financiamiento (2002, p. 43).

En cuarto lugar, los consumidores intercambian recursos económicos por los productos que desarrolla la empresa y, como retribución, reciben los beneficios de dichos productos; así, resultan vitales para la subsistencia de la empresa en términos de ingresos. Dado el grado de reinversión de las ganancias en las grandes corporaciones, los consumidores indirectamente financian el desarrollo de nuevos productos y servicios. Si la empresa presta atención a sus necesidades, la administración automáticamente puede satisfacer las necesidades de sus proveedores y accionistas. Asimismo, el prestar un adecuado servicio al cliente también repercute en la reputación que la empresa tiene en la comunidad (2002, p. 43).

En quinto lugar, la comunidad local en la cual se desempeña la empresa le otorga el derecho a construir su infraestructura y, en retribución, se beneficia de los impuestos y las contribuciones económicas y sociales de la misma. A cambio de la provisión de servicios locales, se espera que la empresa se desempeñe como un ciudadano responsable. Así, la empresa no puede tener un impacto negativo en la comunidad en términos de contaminación ambiental. De la misma manera, si la empresa debe abandonar la comunidad, debe preocuparse, mediante un trabajo conjunto con las autoridades locales, de que no se produzca ningún

impacto social negativo. Si la empresa no aborda adecuadamente su relación con la comunidad local se encontrará entonces en una posición análoga a la de un ciudadano que ha cometido un crimen. Al violar el contrato social implícito con la comunidad se genera tanto una falta de confianza como una responsabilidad legal (2002, p. 43).

En suma, el administrador no puede dar primacía a un grupo de interés sobre el resto puesto que dicho desbalance pondría en riesgo el futuro de la propia organización empresarial. En ese sentido, el motivo para generar mayor rentabilidad a los accionistas de la empresa no radica en que estos sean sus dueños, sino más bien en que, en tanto grupo de interés, sus demandas deben ser atendidas para la supervivencia de la organización. No obstante, lo mismo vale para todos los demás grupos de interés (2002, p. 44)<sup>37</sup>.

En contraste con el supuesto de Friedman de que el capitalismo genera el mayor bien para el mayor número de individuos —por lo que, en ese sentido, el Estado no debería intervenir—, Freeman sostiene que, al interior del sistema de libre mercado, se generan externalidades, monopolios y daños morales, así estos no existan en teoría. Con respecto a las externalidades, ninguna empresa tiene el incentivo de asumir el costo de reducir sus emisiones contaminantes

dado que el margen de ganancia como producto de la acción de una sola empresa sería muy pequeño. Dado que todas las empresas razonan de esta manera, el resultado es la contaminación ambiental. Así, en tanto las empresas buscan internalizar sus beneficios y externalizar los costos de sus actividades, todos acabamos asumiendo el costo de la contaminación ambiental a través del pago de impuestos. De ahí que hayan surgido leyes para la protección del medio ambiente que regulan la actividad empresarial. En lo concerniente a los monopolios, podemos observar que las empresas evitan la competitividad en tanto cada una de ellas busca por naturaleza monopolizar una porción del mercado y no competir con otras. En determinadas industrias se generan oligopolios y, si bien se puede cuestionar la idea de que los oligopolios no son la mejor forma administrativa en determinadas áreas económicas, lo cierto es que el potencial abuso de la competitividad empresarial ha llevado a regulaciones que lo previenen. Acerca de los daños morales, estos pueden surgir cuando el comprador de un bien o servicio puede derivar su costo a un tercero; así, no habría ningún incentivo para economizar de parte del productor ni del consumidor del bien. Esta práctica institucionalizada, según la cual aquel que asume el costo es un tercero —que puede ser el consumidor o el Estado—, tiene lugar, por ejemplo, en la industria de la salud (2002, p. 41).

Como afirma Freeman, el concepto de «grupos de interés» (*stakeholders*) precisamente quiere enfatizar que dichos grupos tienen un «interés» (*stake*) en juego, es decir, que sus demandas presuponen determinada «legitimidad» (1984, p. 45). Ciertamente, puede haber discrepancias con respecto a que determinados grupos sean legítimos en

<sup>37</sup> Posteriormente, se han dado aproximaciones a la identificación de los grupos de interés bastante más elaboradas como, por ejemplo, la de Mitchell, Bradley y Wood, quienes clasifican a los grupos de interés según criterios de poder, legitimidad y urgencia. A partir de sus distintas combinaciones, extraen ocho posibles grupos de interés: 1) en reposo (poder), 2) discretionales (legitimidad), 3) exigentes (urgencia), 4) dominantes (poder y legitimidad), 5) dependientes (legítimos y urgentes), 6) peligrosos (urgencia y poder), 7) poder, legitimidad y urgencia, y 8) potenciales (ningún atributo) (1997, pp. 853-886).

términos de que las demandas que interponen a la organización sean injustificadas, pero debe reconocerse no obstante cierta legitimidad a sus demandas en la medida en que poseen la capacidad de afectar la dirección de la empresa. De esta forma, el concepto de «legitimidad» que utiliza Freeman es entendido exclusivamente en términos de administración estratégica a saber, en el sentido de que es legítimo invertir tiempo y recursos en dichos grupos de interés, independientemente de la moralidad de sus demandas. Ciertamente, la administración estratégica no constituye una única corriente de aproximación a la organización empresarial, pero, en términos generales, podemos decir que la idea subyacente es que tanto el planeamiento como la política empresariales deben configurarse según la relación que tienen las capacidades de la organización con las oportunidades y los obstáculos que puede establecer el medio ambiente (1984, p. 34).

No obstante, Freeman ciertamente reconoce que hay una noción más amplia de «legitimidad» que está en juego: «¿Tienen acaso todos los grupos de interés una demanda igualmente “legítima” con respecto a los recursos de la empresa? ¿Debe ser el problema de la distribución de los bienes y servicios de la empresa dejado en manos de las leyes del mercado? O, ¿debe ser este resuelto en virtud del “poder” político de los varios grupos de interés?» (1984, p. 45). Más aún, Freeman reconoce que debe dejar de lado dicha problemática no porque no involucre una investigación digna de ser llevada a cabo sino porque, en virtud del marco de la administración estratégica dentro del cual se inscribe su teoría de los grupos de interés, es el primer sentido de «legitimidad» el que debe ser abordado. Así,

Freeman define a los grupos de interés como «cualquier grupo o individuo que puede afectar o verse afectado por la consecución de los objetivos de la organización» (1984, p. 46). Es obvio que los grupos que pueden afectar la dirección de la empresa y su implementación deben ser tomados en cuenta en el proceso de administración estratégica; sin embargo, no es tan claro por qué los grupos que son afectados por la organización también deben ser considerados como grupos de interés, ya que no se cumple que todos los grupos que son afectados por la organización a su vez la afecten. Sin embargo, según Freeman, muchos grupos que hace 20 años no tenían ningún efecto en las acciones de la empresa pueden afectarla hoy en día precisamente debido a que la empresa ignoró los efectos que tenían sus acciones sobre estos grupos. Así, al llamar a los grupos afectados por la empresa «grupos de interés», el modelo de administración estratégica será mucho más sensible a los cambios futuros en el términos de capacidad de respuesta empresarial.

Dado que la teoría de los grupos de interés de Freeman se inserta dentro de la administración estratégica, debe incorporar las preguntas que esta plantea; a saber: ¿cuál es la misión de la organización?, ¿qué estrategias permiten alcanzar esa misión?, ¿qué recursos o presupuestos deben ser calculados para implementar esas estrategias?, ¿cómo monitorear si las estrategias están llevando a cabo su función?, y ¿cuáles son los sistemas y las estructuras necesarias para su implementación? Así, Freeman reconoce tres niveles a partir de los cuales debe articularse la administración estratégica de una organización: racional, procesual y transaccional. En primer lugar,

debe identificarse desde una perspectiva racional quiénes son los grupos de interés de la organización y cuáles son los intereses en juego. En segundo lugar, deben comprenderse los procesos organizacionales utilizados para administrar las relaciones de la empresa con sus grupos de interés y ver si coinciden o no con el mapa racional de los grupos de interés previamente delineado. En tercer lugar, deben tenerse en cuenta las transacciones entre la organización y sus grupos de interés y deducir si estas negociaciones coinciden o no con el mapa racional de los grupos de interés, así como con los procesos organizacionales establecidos.

Estos tres niveles, que involucran a toda la estructura de la organización empresarial, deben ser articulados, según Freeman, a partir del concepto de «voluntariedad» (*voluntarism*). La voluntariedad quiere decir que una organización debe, por su propia voluntad, llevar a cabo acciones con vistas a satisfacer a sus grupos de interés. Una situación en la que la solución a un conflicto interorganizacional viene impuesta por la demanda de un grupo de interés —es decir, una situación en la que la RSE viene dada por una «obligatoriedad» originada por una imposición legal, por una afectación de la imagen de la empresa o por una huelga— debe ser entendida como un fallo administrativo. En realidad, como veíamos con respecto al concepto de «legitimidad», aquí Freeman entiende al concepto de «voluntariedad» en términos igualmente estratégicos; es decir, como la capacidad de respuesta empresarial proactiva. Como concluye Freeman: «¿Por qué negociar voluntariamente? Porque no hay otra manera de evitar que la solución le sea impuesta a la organización desde fuera» (1984, p. 77).

En suma, la teoría de los grupos de interés de Freeman, por un lado, va más allá del carácter de voluntariedad de la RSE en términos de autolegislación de la empresa; y, por otro lado, no aboga por una aproximación a la RSE que se deba solo a sus accionistas, ya que dicha postura presupone que los objetivos sociales de la empresa constituyen una limitación sobre sus objetivos económicos. Por el contrario, el concepto de los grupos de interés lo que busca es mostrar que, para garantizar la supervivencia de la empresa —es decir, por cuestiones eminentemente estratégicas y no de orden ético—, el administrador debe tomar en consideración a todos aquellos grupos que pueden afectar o ser afectados por la actividad de la empresa particular. No lo hace porque el sistema de libre mercado genere injusticias sociales, sino porque una aproximación a la RSE que se deba solo a sus accionistas no podrá reaccionar adecuadamente a las demandas de sus grupos de interés, las cuales se verán traducidas en leyes, huelgas y mala imagen empresarial que afectarán la rentabilidad de la empresa. No obstante, lo que queda por determinar es si esta nueva interpretación del carácter de voluntariedad de la RSE, en tanto capacidad de respuesta proactiva, hace justicia a dicho concepto o si, por el contrario, acusa el peligro de la segunda dimensión de Carroll o el segundo problema reconocido a partir de Friedman, a saber, que la legitimidad de los problemas sociales a afrontar está mediada por el poder estratégico que tienen determinados grupos para traducir sus intereses en demandas a la empresa, excluyendo a aquellos que no ostentan dicho poder.

## La RSE a partir de la creación de valor compartido

Otra de las aproximaciones a la RSE que permite una mejor identificación de las áreas sociales de las cuales debe ocuparse la organización empresarial, además de ir más allá del carácter de voluntariedad de la RSE en términos de capacidad de respuesta reactiva —es decir, más allá de que se deba solo a sus accionistas—, es la de «Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate responsibility» (2006). Para Porter y Kramer existen dos razones por las cuales las organizaciones empresariales no han logrado que sus iniciativas de RSE resulten productivas. En primer lugar, las organizaciones siguen comprendiendo a la administración como opuesta a la sociedad cuando los intereses de ambas son interdependientes. En segundo lugar, la RSE sigue siendo comprendida en términos genéricos y no en función de la administración estratégica de cada organización en particular.

En efecto, la deficiencia que Porter y Kramer reconocen en las aproximaciones previas a la RSE es que se enfocan demasiado en la tensión entre empresa y sociedad antes que en su interdependencia. Dado que ninguna se ocupa de ligar las iniciativas de RSE con la administración estratégica y los procesos organizacionales de una empresa en particular, no pueden priorizar cuáles son los problemas sociales que importan más en términos de competitividad empresarial e impacto social. Esta mutua dependencia entre las organizaciones y la sociedad implica que tanto las decisiones organizacionales como las políticas sociales deben guiarse por la creación de «valor compartido» (*shared value*); es decir, por acciones que beneficien a ambas partes

por igual<sup>38</sup>. Para Porter existen tres maneras en las cuales una empresa puede crear valor económico y a la vez valor social: 1) reformulando sus productos y sus mercados, 2) redefiniendo su productividad en la cadena de valor, y 3) construyendo clústeres industriales en las comunidades en las que se desempeña la empresa.

En primer lugar, una reformulación de los productos de la empresa debe dirigirse a satisfacer las necesidades sociales de los clientes. Por ejemplo, en vez de que una compañía de alimentos se enfoque en el sabor y la cantidad para generar mayor consumo, debe replantear su estrategia en términos de satisfacer la necesidad social de una mejor nutrición. Asimismo, en lo concerniente a la

---

<sup>38</sup> «El concepto de “valor compartido” puede ser definido como las políticas y las prácticas operacionales que mejoran la competitividad de una empresa al mismo tiempo que optimizan las condiciones económicas y sociales de las comunidades en las cuales se desempeñan. La creación de valor compartido se enfoca en la identificación y la expansión de las conexiones entre el progreso social y económico. Este concepto tiene como premisa que tanto el progreso económico como el social deben ser abordados mediante el concepto de valor. El valor es definido como los beneficios relativos a los costos; no solamente como beneficios. La creación de valor es una idea que ha sido reconocida desde hace bastante en el ámbito empresarial, en el cual la ganancia es el ingreso que se gana a partir de los clientes menos los costos en los que se incurre. Sin embargo, las empresas aún no han abordado a los temas sociales desde una perspectiva de valor sino que los han entendido como temas periféricos. Esto ha oscurecido la interdependencia entre los intereses sociales y económicos. De la misma manera, en el sector social, tampoco se suele pensar en términos de valor. Las organizaciones sociales y las entidades estatales a menudo entienden el éxito de su administración solamente en términos de los beneficios alcanzados o del dinero invertido. A medida que el Estado y las ONG empiecen a pensar en términos de valor, su interés en colaborar con las empresas se incrementará» (Porter & Kramer, 2011, p. 66).

reformulación de sus mercados, la empresa puede encontrar oportunidades en comunidades nacionales menos favorecidas o en países en vías de desarrollo dado que estos aún no han sido reconocidos como mercados viables. La satisfacción de sus necesidades siempre debe ir acompañada de un rediseño de los productos o de los métodos de distribución de la empresa, lo cual puede resultar beneficioso para los propios mercados tradicionales. Así, por ejemplo, el microfinanciamiento, pensado inicialmente para satisfacer las necesidades financieras en países en vías de desarrollo, está siendo aplicado en los Estados Unidos para llenar un vacío previamente no reconocido (Porter & Kramer, 2011, pp. 67-68).

En segundo lugar, la cadena de valor de una empresa inevitablemente afecta y es afectada por una serie de temas sociales como el uso de los recursos naturales, la salud, la seguridad y las condiciones laborales. Las oportunidades para crear valor compartido surgen precisamente de la toma de conciencia por parte de la empresa de que los problemas sociales le generan costos internos, incluso aunque no exista una regulación estatal que imponga el pago de impuestos. Entre las maneras de transformar la cadena de valor a partir de la generación de valor compartido se encuentran las siguientes: 1) un uso eficiente de energía, logística y recursos que reduzca las emisiones de carbono y beneficie indirectamente a proveedores y empresas de servicios; 2) un aprovisionamiento (*procurement*) que no se guíe por la imposición de los costos más bajos posibles, sino por estrategias de capacitación y financiamiento que mejoren la calidad y productividad de los proveedores; 3) una distribución que permita a comunidades con necesidades

básicas insatisfechas tener acceso a productos primarios, así como la generación de nuevos mercados y fuerza laboral; 4) una reestructuración de la ubicación de la empresa que no se guíe solamente por el menor costo de los terrenos, sino que tome en consideración los costos que surgen por la dispersión de sus sistemas de producción, de tal manera que se generen más plantas de procesamiento locales que beneficien a dichas comunidades (2011, pp. 69-72).

En tercer lugar, la productividad y la innovación de una empresa dependen en gran medida de sus clústeres, es decir, de la concentración o agrupamiento geográfico de empresas, proveedores de bienes y servicios e infraestructura logística de una industria determinada. Los clústeres no incluyen solo a empresas, sino también a instituciones como programas educativos y asociaciones de comercio y estandarización. De la misma manera, se sirven de los servicios públicos de las comunidades en las que tienen lugar, aprovechando las instituciones educativas, los recursos naturales, la regulación estatal, los estándares de calidad y la transparencia del mercado. Así, las empresas pueden crear valor compartido construyendo clústeres que mejoran la productividad empresarial a la par que afrontan vacíos o deficiencias en las condiciones sociales.

Por un lado, las organizaciones que buscan alcanzar éxito a largo plazo requieren de un medio ambiente saludable. Además, una adecuada educación, un buen sistema de salud e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos son características esenciales para garantizar una fuerza laboral productiva. Asimismo, los productos y las condiciones laborales seguras no solo atraen clientes, sino que permiten reducir los costos internos por accidentes

de trabajo. De la misma manera, una utilización eficiente de recursos naturales como el agua, la tierra y la energía genera mayor productividad en la empresa. Por último, un Gobierno confiable, así como una regulación legal estricta, son básicos para lograr mayor eficiencia e innovación dado que protegen tanto a los consumidores como a la competitividad de un escenario de explotación. En suma, una sociedad saludable genera una mayor demanda de actividad empresarial pues, mientras mayores son las necesidades satisfechas, mayores son también las aspiraciones por satisfacer. Por otro lado, la sociedad también necesita de empresas exitosas. El sector comercial crea puestos de trabajo, riqueza e innovación que pueden mejorar los estándares de vida y las condiciones sociales a largo plazo. Si el Estado, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil imponen restricciones a las empresas que les impidan funcionar de manera productiva, se dará un descenso en la competitividad corporativa, los salarios se estancarán, el desempleo se elevará y, por consiguiente, los impuestos que ayudan a implementar iniciativas sociales desaparecerán (2006, p. 83).

La interdependencia entre empresa y sociedad se da de dos maneras. Por un lado, hay una «relación de adentro hacia fuera», representada por los impactos positivos y negativos que la cadena de valor de la empresa genera en la sociedad. Cuando la empresa logra identificar estos impactos sociales, genera un inventario de problemas y oportunidades que pueden ser investigados, priorizados y afrontados. En términos generales, casi toda actividad de la cadena de valor de la empresa tiene un impacto positivo o

negativo en la sociedad<sup>39</sup>. Por otro lado, hay una «relación de afuera hacia dentro», representada por las condiciones

---

<sup>39</sup> Así, por ejemplo, en lo concerniente a las actividades primarias de la empresa, en el área de *logística de entrada* (almacenamiento de materiales, información, servicio, acceso del cliente) pueden darse impactos de transporte (emisiones, congestión vehicular); en el área de *operaciones* (montaje, fabricación de componentes, sucursales), impactos ambientales como el uso y la eliminación de envases; en el de *marketing y ventas* (fuerza de ventas, promoción, publicidad, redacción de propuestas, sitio web), impactos sociales en términos de publicidad veraz y publicidad infantil, prácticas de fijación de precios (discriminación de precios entre clientes, prácticas de precios anticompetitivos, políticas de precios para los pobres), información al consumidor y privacidad; en el de *servicio postventa* (instalación, soporte a clientes, solución de reclamos, reparaciones), impactos como la eliminación de productos obsoletos, manejo de consumibles (aceite de motor, tinta de impresión) y privacidad del cliente. Del mismo modo, con respecto a las actividades de apoyo de la empresa, en el área de *infraestructura* (financiamiento, planificación, relaciones con inversionistas), pueden tener lugar impactos que conciernen a las prácticas de reporte financiero, prácticas de gobierno, transparencia y uso de *lobbies*; en el área de *gestión de recursos humanos* (contratación, capacitación, sistema de compensación), impactos sobre educación y capacitación laboral, condiciones laborales seguras, diversidad y discriminación, salud y otros beneficios, políticas de compensación y políticas de despido; en la de *desarrollo de tecnología* (diseño de productos, pruebas, diseño de procesos, investigación de materiales, investigación de mercado), impactos que se orientan por las relaciones con universidades, prácticas éticas de investigación (pruebas en animales, modificación genética), seguridad de productos, conservación de materias primas y reciclamiento; en la de *abastecimiento* (componentes, maquinaria, publicidad, servicios), impactos sobre las prácticas de abastecimiento y cadena de suministro (soborno, trabajo infantil, precios a agricultores), uso de insumos específicos (pieles animales) y utilización de recursos naturales. En términos generales, la empresa debe tratar de eliminar todo impacto negativo social que surja de su cadena de valor. Así, estas medidas podrán ofrecer oportunidades para que se distinga social y estratégicamente del resto e incremente su competitividad empresarial (Porter & Kramer, 2006, p. 84).

sociales externas que afectan de manera positiva y negativa a la empresa. Estas condiciones sociales externas conforman el «contexto competitivo» en el que se desenvuelve la actividad empresarial, el cual afecta directamente la habilidad que la empresa debe poseer para llevar a cabo su estrategia competitiva. Si bien normalmente el contexto competitivo recibe mucha menos atención que los impactos que conciernen a la cadena de valor, puede tener en el largo plazo una mayor importancia estratégica tanto para la empresa como para la sociedad<sup>40</sup>.

Según Porter y Kramer, los problemas sociales pueden clasificarse en tres tipos: 1) los problemas sociales generales, es decir, aquellos que pueden ser legítimos, pero que no son afectados por las operaciones empresariales y que

<sup>40</sup> El contexto competitivo está compuesto por los siguientes aspectos: 1) *las condiciones de los factores* (insumos), es decir, la presencia de insumos especializados y de alta calidad a disposición de las empresas como disponibilidad de recursos humanos, acceso a instituciones de investigación y universidades, infraestructura física, administrativa, científica y tecnológica, recursos naturales sustentables, acceso eficiente al capital; 2) *el contexto para la estrategia y rivalidad de la empresa*, es decir, las reglas e incentivos que rigen la competencia como competencia local justa y abierta (ausencia de barreras al comercio, regulaciones justas), protección a la propiedad intelectual, transparencia (reportes financieros, corrupción), imperio del derecho (seguridad, protección de la propiedad, sistema legal), sistemas meritocráticos de incentivos (antidiscriminación); 3) *las condiciones de la demanda local*, es decir, la naturaleza y sofisticación de las necesidades de los clientes locales como sofisticación de la demanda local (atractivo de las propuestas de valor social), estándares regulatorios exigentes (estándar de emisiones), necesidades locales inusuales que pueden ser satisfechas nacional y globalmente; y 4) *industrias relacionadas y de apoyo*, es decir, la disponibilidad local de industrias de apoyo como disponibilidad de proveedores locales, acceso a empresas en campos relacionados y presencia de clústeres en lugar de industrias aisladas (Porter & Kramer, 2006, p. 85).

tampoco constituyen un obstáculo para su competitividad; 2) los problemas sociales que surgen a raíz de los impactos de la cadena de valor empresarial, es decir, de la «relación de adentro hacia fuera»; y 3) las dimensiones sociales del contexto competitivo, es decir, las condiciones sociales externas que afectan significativamente a la competitividad empresarial o la «relación de afuera hacia dentro». El primer paso que debe seguir la empresa es la clasificación de los problemas sociales en estas tres categorías para cada una de sus áreas y sucursales. Por ejemplo, el dar apoyo a una compañía de danza puede ser un problema social general para una compañía de servicios públicos como Southern California Edison, pero puede constituir una dimensión social de contexto competitivo para una empresa como American Express, la cual depende en gran medida del clúster compuesto por los rubros de entretenimiento, hotelería y turismo de alto costo (2006, pp. 87-88). Así, aquello que guía la identificación de los problemas sociales a afrontar por parte de la organización empresarial no concierne a su «legitimidad» en sentido amplio —o sea, en términos de su moralidad— y tampoco se orienta por una «legitimidad» en sentido estricto, como en la teoría de los grupos de interés de Freeman —es decir, por la capacidad que tiene un grupo de interés de afectar o ser afectado por la empresa—, sino más bien por la oportunidad de crear valor compartido; es decir, por un impacto social que al mismo tiempo genere rentabilidad y competitividad empresarial.

En efecto, la aproximación estratégica de Porter y Kramer a la RSE quiere ir más allá de lo que denomina «RSE reactiva» (*responsive CSR*), la cual hace alusión

claramente a la teoría de los grupos de interés de Freeman. Para Porter y Kramer, la RSE reactiva estaría compuesta por dos elementos: 1) ser un buen ciudadano corporativo, es decir, ocuparse de las demandas sociales de los grupos de interés; y 2) mitigar los conflictos existentes o anticipados que pudieran surgir a partir de actividades propias de la cadena productiva empresarial. En lo referente al primer elemento, ciertamente ser un buen ciudadano corporativo no solo supone hacer contribuciones sociales a organizaciones locales y tener una buena imagen empresarial, sino también llevar a cabo un proceso de identificación de los grupos de interés, planteamiento de metas y supervisión de su cumplimiento en el tiempo. Así, un buen ejemplo sería el programa de General Electric (GE) para adoptar a varias escuelas públicas secundarias de bajo rendimiento cercanas a sus instalaciones en los Estados Unidos. La empresa aporta entre USD 250 000 y USD 1 000 000 durante un periodo de cinco años a cada escuela. Los administradores y trabajadores de GE tienen un rol activo mediante el trabajo conjunto con los administradores de la escuela y el asesoramiento de los estudiantes. En un estudio independiente realizado en diez escuelas del programa entre 1989 y 1999, casi todas mostraron una mejora considerable y la tasa de graduación en cuatro de las cinco escuelas de peor rendimiento se incrementó de 30% a 60% (2006, p. 89). No obstante, a pesar de que el programa beneficia en gran medida al rendimiento de los alumnos, mejora las relaciones con los Gobiernos locales y genera una buena imagen empresarial, su efecto en términos de rentabilidad económica para la empresa sigue siendo incidental.

Con respecto al segundo punto, es decir, la mitigación de los impactos negativos de la cadena de valor empresarial, muchas empresas han adoptado una lista estandarizada de los posibles impactos sociales como, por ejemplo, la del Global Reporting Initiative<sup>41</sup>, que reconoce 141 problemas de RSE. No obstante, para Porter y Kramer, las empresas necesitan de un proceso de identificación de los problemas sociales que se ocupe más de los problemas sociales que surgen a raíz de los impactos de la cadena de valor empresarial —tanto de aquellos que ya se han producido como de aquellos que aún no han sido reconocidos—. Por ejemplo, B&Q, una cadena internacional de suministros para el hogar con sede en Inglaterra, ha empezado a analizar sistemáticamente decenas de miles de productos en sus cientos de tiendas, confrontándolos con una lista de ámbitos sociales que van desde el cambio climático hasta las condiciones laborales, para determinar cuáles pueden suponer riesgos potenciales en materia de responsabilidad social y cómo la empresa debe actuar antes de que se dé una presión externa (2006, p. 89).

Así, en contraste con la aproximación a la RSE de Freeman —la cual, para Porter y Kramer, coloca el énfasis exclusivamente en la satisfacción de los grupos de interés, o sea, en la «relación de afuera hacia dentro»—, la RSE estratégica se ocupa del impacto social; es decir, de la

---

<sup>41</sup> El Global Reporting Initiative (GRI) es una institución independiente que creó el primer estándar mundial de lineamientos para la elaboración de memorias de sostenibilidad de aquellas compañías que desean evaluar su desempeño económico, ambiental y social. Compañías, incluso gabinetes de contables acreditados, sindicatos, ONG y asociaciones ecologistas o de defensa de los derechos humanos han participado en su concepción (Servais, 2010, pp. 109-110).

integración de la «relación de afuera hacia adentro» con la «relación de adentro hacia fuera». En efecto, al colocar un peso excesivo a la satisfacción de los grupos de interés, las empresas ceden el control de su administración a grupos que no necesariamente tienen un conocimiento adecuado de las capacidades de la corporación o de su posicionamiento competitivo. Más aún, la legitimidad —en sentido estricto— de la teoría de Freeman, es decir, la capacidad que tiene un grupo de interés de afectar o ser afectado por la empresa, no necesariamente comporta su legitimidad real. Una empresa que solo ve a la RSE como una manera de aplacar a los grupos que ejercen presión sobre ella solo puede llevar a cabo una serie de medidas de corto plazo, las cuales no se traducirán ni en impacto social ni en beneficio para la competitividad empresarial. En contraste, la aproximación estratégica de Porter y Kramer va más allá de la buena ciudadanía corporativa y de la mitigación de los impactos negativos de la cadena productiva en tanto plantea reformular la estructura empresarial de tal manera que se reduzcan los costos y, a la vez, se satisfagan las necesidades de un grupo específico de clientes. Así, la RSE estratégica busca enfocarse en la creación de valor compartido, invirtiendo exclusivamente en los aspectos sociales que a la vez también generan competitividad empresarial y no en la identificación de todos los problemas sociales generales. De esta manera, se crea una relación simbiótica entre empresa y sociedad.

Así, por ejemplo, la asociación entre la Working Connections de Microsoft y la American Association of Community Colleges (AACCC) ilustra una oportunidad de valor compartido a partir de inversiones específicas. La

escasez de trabajadores especializados en tecnología de la información representa un obstáculo significativo para el crecimiento de Microsoft. Actualmente, hay más de 450 000 plazas vacantes en tecnología de la información en los Estados Unidos. Los *community colleges* cuentan con más de 11.6 millones de estudiantes y representan el 45% de todos los estudiantes de pregrado de los Estados Unidos, con lo cual podrían ser una buena solución. Sin embargo, al mismo tiempo enfrentan una serie de problemas, como el hecho de que los programas de estudio en tecnología de la información no estén estandarizados, la tecnología utilizada en clase esté desactualizada y no haya programas sistemáticos de desarrollo profesional que mantengan a la facultad al día. Así, la iniciativa de Microsoft de invertir 50 millones de dólares en educación especializada en tecnología a lo largo de cinco años buscaba afrontar los tres problemas. Además de aportar dinero y productos, Microsoft envió a trabajadores voluntarios a los institutos para evaluar sus necesidades, contribuir al desarrollo de los programas de estudio y crear institutos de desarrollo y facultades de tecnología de la información. Así, voluntarios y personal asignado pudieron usar sus habilidades profesionales para hacer frente a una necesidad social, lo que ha permitido a Microsoft alcanzar resultados que han beneficiado a muchas comunidades locales y, al mismo tiempo, han tenido un impacto directo en la compañía (2006, p. 90).

### **Hacia el carácter de obligatoriedad de la RSE**

Hemos visto, a partir de la crítica realizada por Friedman, que hay dos problemas que atormentan al carácter de voluntariedad de la RSE. Por un lado, si la empresa

buscaba destinar parte de sus recursos a fines sociales, no solo estaría imponiendo un impuesto sino que también estaría determinando a quién se le debería cobrar, a cuánto debería ascender ese cobro y a qué fin debería destinarse, tareas que son competencia del Estado. Así, la voluntariedad de la RSE no podía tener el carácter de la autolegislación empresarial. Por otro lado, si la empresa incorporaba estos fines sociales a la maximización de sus utilidades mediante una capacidad de respuesta reactiva —es decir, debido a una responsabilidad legal, a huelgas o a campañas publicitarias— que solo buscaba mejorar su imagen empresarial, parecía desdeñarse precisamente su carácter ético o responsable al operar sobre la base del mero cálculo de intereses. Esta aproximación a la RSE presupone que la empresa contribuye a la sociedad solamente maximizando su rentabilidad, lo cual genera mayores tasas de empleo, salarios, compras, inversiones e impuestos. De esta forma, la empresa se concibe a sí misma como un sistema cerrado, mientras que los asuntos sociales de la comunidad en la que se desempeña son meramente periféricos. A partir de la aproximación estratégica a la RSE de Freeman y de Porter y Kramer, la voluntariedad ya no es entendida como autolegislación de la empresa —es decir, ya no se presupone que el interés social vaya en detrimento del interés económico—, sino en términos estratégicos —es decir, como una RSE proactiva que se anticipa a identificar cuáles son las posibles demandas futuras de sus grupos de interés traduciéndolas en generación de rentabilidad económica—.

Sin embargo, ya en Freeman existía la sospecha de un uso más amplio del concepto de «legitimidad» y, por extensión, podríamos agregar, del de «voluntariedad»; es decir,

un uso que iba precisamente más allá de su aproximación estratégica. En Porter y Kramer este uso más amplio parece ser anulado en un inicio por la crítica al argumento de que el énfasis en la satisfacción de los grupos de interés lleva a sostener una tensión entre empresa y sociedad, tensión que busca ser eliminada por esta aproximación a través de su integración. La creación de valor compartido será aquello que garantice la posibilidad de que los intereses económicos de la empresa sean equivalentes a los de sus grupos de interés. Si se critica la polaridad de la RSE reactiva de la teoría de los grupos de interés de Freeman —en tanto se ocupa solamente de cómo ser un buen ciudadano corporativo y de mitigar los impactos que su cadena valor genera— es porque la RSE estratégica se enfoca solo en aquellos problemas sociales que son relevantes para su competitividad corporativa, con lo cual garantiza una integración total entre empresa y sociedad.

No obstante, ¿no reproduce la RSE estratégica la tensión entre empresa y sociedad en términos de una posible tensión entre los problemas sobre los que la empresa puede tener mayor impacto social y aquellos que son más rentables en términos de competitividad? Porter y Kramer han descartado de manera tan tajante la dimensión moral de su aproximación que esta parece no dar lugar a la reinstauración de la tensión en lo concerniente a la responsabilidad de la organización empresarial. En efecto, incluso cuando definen «impacto social», este quiere decir, por un lado, que los administradores comprenden la importancia de la «relación de afuera hacia dentro» del contexto competitivo —es decir, la identificación de qué condiciones sociales externas afectan a la competitividad de la empresa—; y,

por otro lado, que se tiene un detallado conocimiento de la cadena de valor empresarial. No dice que se tenga un adecuado conocimiento de la «relación de adentro hacia fuera», o sea, de los impactos que genera la empresa en la sociedad, sino de la cadena de valor misma. Hay, evidentemente, una prioridad de la «relación de afuera hacia dentro» por sobre la de «adentro hacia fuera». En efecto, como afirman Porter y Kramer:

Ninguna empresa puede resolver todos los problemas de la sociedad ni soportar los costos de hacerlo. Por el contrario, cada corporación debe seleccionar los problemas que se intersecten con su negocio particular. Las otras agendas sociales deben ser dejadas a las compañías de otras industrias, a las ONG o a las instituciones gubernamentales que están en una mejor posición para identificarlas. La tarea esencial que debe guiar a la RSE no es si una causa es legítima sino si presenta una oportunidad para crear valor compartido, es decir, un beneficio significativo para la sociedad que también es rentable para la empresa (2006, p. 88).

Así, a pesar de que Porter y Kramer dicen ligar empresa y sociedad, lo que en realidad parecen hacer es ligar empresa y cierto sector de la sociedad, a saber, el sector que responde a sus intereses competitivos. Ciertamente, reconocen que existen otras agendas sociales, m, aquellas que denominan problemas sociales generales, los cuales pueden ser importantes para la sociedad, pero no afectan significativamente a la empresa ni influyen en su competitividad a largo plazo. No obstante señalan que de estos problemas sociales generales deberían ocuparse tanto el

Estado como las ONG, ya que se encuentran en una mejor posición para identificarlos. No estamos diciendo que la empresa también debería ocuparse de dichos problemas sociales generales, puesto que ello tendría precisamente el peligro de reinstaurar la autolegislación de la RSE en tanto las empresas determinarían cuáles serían las expectativas de la sociedad. Sin embargo, como habíamos visto con respecto a la teoría de sistemas, las expectativas de la sociedad no están dadas de antemano, sino que consisten en la serie de intereses que unos u otros grupos de interés pueden traducir en demandas. De esa forma, cuando Porter y Kramer hablan acerca del rol que deberían tener dichas instituciones, afirman que tanto los Estados como las ONG serían más efectivos si pensarán en términos de valor; es decir, en términos del beneficio obtenido en comparación al costo en el que se incurre antes que en los recursos empleados. Ello significa que los Estados y las ONG solo deben ocuparse de identificar cuáles son los problemas sociales generales y luego de trabajar conjuntamente con las organizaciones empresariales para analizar cómo dichos problemas pueden convertirse en oportunidades de creación de competitividad empresarial.

Asimismo, Porter también reconoce la necesidad de una regulación estatal, es decir, de una obligatoriedad con respecto a la RSE, para el correcto funcionamiento del mercado. Esta debe tener como prioridad crear reglas de juego que puedan fomentar el que las empresas inviertan en la creación de valor compartido antes que en la maximización de sus utilidades en el corto plazo. En primer lugar, se deben proponer objetivos sociales claros y capaces de ser medidos, ya sea que involucren ahorro de energía,

temas de salud o de seguridad ciudadana. Asimismo, se deben establecer precios que reflejen costos justos para los recursos básicos. En segundo lugar, se deben colocar estándares de rendimiento, pero no prescribir los métodos para alcanzarlos, que deben depender de la estrategia competitiva de cada empresa. En tercer lugar, se deben definir plazos de incorporación de las estrategias por parte de las empresas para la consecución de dichos estándares —que reflejen el grado de inversión o de creación de nuevos productos en la industria—. En cuarto lugar, se deben llevar a cabo sistemas de reporte de medición y rendimiento, así como invertir en infraestructura para recopilar información confiable sobre las deficiencias sociales de cada comunidad, de manera que se aliente el continuo mejoramiento del impacto social. Por último, se deben establecer mecanismos de auditoría de los reportes de resultados de creación de valor compartido de las empresas.

Sin embargo, todas estas medidas involucran a aquellos que fomentan el ámbito competitivo al interior del Estado; es decir, que benefician a la «relación de afuera hacia dentro» de la empresa. No obstante, lo que parece dejarse de lado es precisamente que gran parte de las deficiencias del Estado en términos de creación de valor compartido provienen precisamente de su propio contexto competitivo, el cual está determinado por los impactos de la cadena de valor productivo de las empresas transnacionales. Así, el carácter de obligatoriedad de la RSE en términos de regulación estatal que pretende regular la actividad empresarial no tomaría en consideración que, en el orden internacional, esa regulación estatal ya se encuentra mediada por la voluntariedad de determinadas empresas transnacionales.

En el caso de Freeman, este reconoce precisamente la subsunción de la legitimidad de los grupos de interés a la aproximación estratégica como una debilidad de la primera versión de su teoría de los grupos de interés (2004, pp. 228-241). Freeman ha posteriormente reconocido que este énfasis en el planeamiento estratégico resta prioridad al ámbito de lo ético en su teoría. Esta nueva prioridad de lo ético se traduce en que, para que pueda haber una adecuada interrelación entre la empresa y sus grupos de interés, se deben compartir un conjunto de principios o valores mínimos<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> La prioridad que tiene la identificación de las áreas sociales o de los grupos de interés también ha sido posteriormente reconocida por el propio Carroll en «The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders» (1991), precisamente por medio de una articulación con la teoría de los grupos de interés de Freeman. En efecto, el concepto de lo «social» dentro de la RSE resulta problemático en tanto la sociedad y sus expectativas no son algo que nos sea dado de antemano, sino que están mediadas por los fines y objetivos de cada organización. El reto que reconoce Carroll es el de determinar qué grupos de interés merecen mayor consideración que otros. Para ello, se sirve de dos conceptos: legitimidad y poder. La legitimidad, por un lado, se refiere a qué tan justificada es la demanda que lleva a cabo un determinado grupo. El poder, por otro lado, como hemos dicho, se refiere a la capacidad que tiene un determinado grupo de convertir una demanda suya en una expectativa social. Basándose en dichos conceptos, Carroll construye una clasificación que se divide en administración moral, amoral e inmoral, e incluso articula dichas formas de administración con cuatro grupos de interés, a saber, accionistas, trabajadores, clientes y comunidades locales. Sin embargo, no alcanza a definir claramente en qué consistiría dicha legitimidad o justificación de las demandas de determinados grupos de interés. Solamente sugiere que dicha definición debería transitar por los conceptos de «justicia», «derechos» y «utilitarismo».

## Hacia una teoría de los grupos de interés divergente

Posteriormente, se ha reconocido una paradoja con respecto a la teoría de los grupos de interés. Por ejemplo, Goodpaster, en «Business ethics and stakeholder analysis» (1991) —citado por Freeman (1994, p. 410)—, sugiere que el análisis de los grupos de interés supone dos interpretaciones discrepantes entre sí. Por un lado, la «interpretación estratégica» dice que la administración de los grupos de interés es simplemente un medio para la consecución de los objetivos de los accionistas; es decir, sigue sirviendo al fin de la mayor rentabilidad económica de la empresa. Por otro lado, la «interpretación del beneficio múltiple» afirma que la organización tiene obligaciones para con todos sus grupos de interés, entre los cuales se encuentran los accionistas, lo cual se derivaría de una imposición moral. Así, la paradoja de los grupos de interés consistiría en que parece esencial, aunque en ciertos términos ilegítimo, que las decisiones administrativas se orienten según determinados principios éticos que van más allá de la administración estratégica de los grupos de interés y que buscan un beneficio múltiple. En efecto, puede argumentarse que el análisis de los grupos de interés según el beneficio múltiple es incompatible con la convicción de que las obligaciones administrativas se deben exclusivamente a los accionistas. Así, la objeción consistiría en postular que las obligaciones que los administradores tienen con los accionistas de la empresa son más poderosas o incluso de una naturaleza distinta a las que tienen con terceros. De esa forma, si se opta por la «interpretación estratégica», se daría una administración sin ética; si se opta por

la «interpretación del beneficio múltiple», se consigue una ética sin administración. Goodpaster pretende resolver esta discrepancia entre administración y ética postulando una obligación moral, pero no vinculante con respecto a los terceros; es decir, una obligación de carácter filantrópico. Freeman objeta con razón que precisamente esa obligación de carácter meramente filantrópico es lo que dota de inmunidad moral a la administración estratégica (1994, pp. 410-411).

Para Freeman, el problema radica en la presuposición de que administración y ética pueden ser ámbitos vistos por separado. Freeman parte para ello de la estructura de los grupos de interés de Donaldson y Preston, que plantean tres ámbitos: normativo, descriptivo e instrumental. Esta estructura, según Freeman, está enraizada en los presupuestos de la filosofía de la ciencia, donde la teoría descriptiva nos dice cómo es el mundo realmente, la teoría normativa prescribe cómo debería ser el mundo y la teoría instrumental plantea los medios para que el mundo tal como es llegue a ser como debería. De la misma manera, la teoría descriptiva de los grupos de interés describe cómo las organizaciones administran o interactúan con sus grupos de interés, la teoría normativa prescribe cómo deberían tratarlos y la teoría instrumental plantea los medios para que dicha interacción con los grupos de interés sirva a los objetivos de mayor rentabilidad de la organización (1999, p. 233). Para Freeman, plantear esta separación entre un ámbito descriptivo y un ámbito normativo es una forma de seguir manteniendo la separación entre el ámbito de la administración y el de la ética. Y es que, ciertamente, el término «grupos de interés» (*stakeholders*), entendido no

como una negación sino como una ampliación del concepto de «accionistas» (*stockholders*), buscaba plantear que la idea de una teoría de los grupos de interés puramente descriptiva —es decir, libre de toda normatividad— carecía de sentido.

En contraste, Freeman parte de que la creación de valor puede ser entendida en términos de un proceso contractual entre todas las partes afectadas; es decir, accionistas, clientes, proveedores, empleados, comunidades locales, etcétera. A partir de dicha noción, puede construirse un núcleo normativo que refleje las ideas de autonomía, solidaridad y justicia. La inserción de estas nociones morales en la fundamentación de cómo se entiende la creación de valor compartido requiere que evitemos toda separación entre empresa y ética, ya que se parte de la presuposición de una igualdad entre las partes interesadas antes que de una orientación a favor de los derechos de los accionistas. El núcleo normativo de esta teoría incorpora la idea de justicia solo si asegura una igualdad de base entre los grupos de interés. Esta igualdad de base se expresa en términos del cumplimiento de sus derechos morales en la administración de la organización y del reconocimiento de que las inequidades entre los grupos de interés solo están justificadas si benefician a los grupos más desfavorecidos. Asimismo, la idea de autonomía solo es alcanzada si es que cada uno de los grupos de interés es libre de participar en los acuerdos que les generan valor. Por último, la solidaridad está garantizada por el reconocimiento de los intereses de todos los grupos de interés involucrados.

Freeman interpreta el concepto de «justicia» a partir de Rawls, es decir, tomando como base que un contrato

es justo si las partes interesadas están dispuestas a aceptarlo si no toman en cuenta sus intereses en juego (Rawls, 1971, pp. 135-140). Así, postula una serie de normas que garantiza una doctrina del contrato justo. En primer lugar, el «principio de entrada y salida» estipula que cualquier contrato que constituya a una organización debe disponer de mecanismos de entrada, salida y renegociación. En segundo lugar, el «principio de gobernanza» afirma que todo procedimiento para cambiar las reglas de juego debe contar con la aprobación de todas las partes interesadas. En tercer lugar, el «principio de externalidades» dice que si un contrato entre dos partes impone un costo a un tercero, este debe pasar a formar parte del contrato y los términos deben ser renegociados. En cuarto lugar, el «principio de los costos contractuales» impone que todas las partes interesadas deben compartir los costos que acarrea el contrato. En quinto lugar, el «principio de administración» establece que todo administrador debe servir a los intereses de todos los grupos de interés. En sexto lugar, el «principio de inmortalidad limitada» determina que la organización debe ser administrada como si fuera a continuar sirviendo a los intereses de los grupos de interés a través del tiempo, es decir, debe garantizar su sostenibilidad.

Para que estos principios tengan un efecto real, Freeman afirma que deben estar acompañados de determinados instrumentos legales necesarios para regir a las organizaciones. En primer lugar, el «principio de habilitación de los grupos de interés» exige que todas las organizaciones deben ser administradas según los intereses de todos sus grupos de interés. En segundo lugar, el «principio de la responsabilidad del directivo» establece que los directivos

deben preocuparse de definir y dirigir los asuntos de la organización de acuerdo con el «principio de habilitación de los grupos de interés». En tercer lugar, el «principio de recurso de los grupos de interés» postula que los grupos de interés pueden imponer acciones legales en contra de los directivos de toda organización por incumplir con el «principio de la responsabilidad del directivo» (Freeman, 1994, pp. 415-418). Sin embargo, lo más interesante radica en que Freeman reconoce que esta estructura constituye solo un núcleo normativo posible para construir una narrativa de administración organizacional acerca de cómo crear valor compartido.

Freeman afirma sorprendentemente que, en realidad, no hay tal cosa como una teoría de los grupos de interés. Se trataría, más bien, de una multiplicidad de teorías de grupos de interés, cada una de ellas con un núcleo normativo que estipula los principios según los cuales se debe regir la organización y la forma como los administradores deben cumplir con ellos. Si bien uno de estos núcleos normativos puede seguir los lineamientos de las instituciones que son producto del liberalismo político, puede haber también otras instituciones que, basándose en ideas distintas sobre cómo estructurar la sociedad, den lugar a otros núcleos normativos. Así, por ejemplo, Freeman cita casos de organizaciones feministas o ecologistas que se articulan según una identificación de grupos de interés distinta.

Sin embargo, el problema de Freeman es el mismo que el de Porter. A pesar de que reconoce la obligatoriedad de la RSE en términos de una cuota ética mínima de solidaridad, justicia e igualdad, esto solamente puede ser aplicable en sociedades en las que los grupos de interés

pueden traducir en demandas sus intereses, lo cual deja de lado sociedades en las cuales la propia regulación legal que debiera garantizar dicha igualdad de poder está mediada por los intereses de grupos de interés de carácter internacional. Así, ciertamente, la propuesta de Freeman podría extrapolarse a un contexto internacional en términos de justicia global, pero, como veremos, aún estamos muy lejos de que ello se traduzca en una efectiva obligatoriedad. En el mismo sentido, si bien el enfoque pragmático de su teoría —que reconoce una divergencia frente al reconocimiento de una sola teoría normativa de los grupos de interés— es válido, y apunta como Porter a que se contextualice la identificación de los grupos de interés de acuerdo a los fines de cada organización empresarial, lo cierto es que falla al poner al mismo nivel los diversos núcleos normativos, en tanto las organizaciones ecologistas o feministas no compiten al mismo nivel que las organizaciones empresariales.

### **La RSE y su «eficacia jurídica»**

Nuestra aproximación a la RSE ha partido del reconocimiento de la problemática intrínseca al carácter de voluntariedad en términos de autolegislación. Así, a partir de las teorías de los grupos de interés de Freeman y la del valor compartido de Porter y Kramer, se reconoció que la subsunción de la RSE bajo la administración estratégica —es decir, bajo la interpretación de la voluntariedad como capacidad de respuesta proactiva— parece desdecir precisamente su carácter responsable. En ese sentido, cabe reinterpretar a la RSE en términos de obligatoriedad, la cual debe estar garantizada a partir de la regulación estatal.

Ciertamente, el enfoque legal que se adopta respecto a la RSE se orienta según su «eficacia jurídica»; es decir, evalúa si, a partir de los compromisos que adopta la empresa, puede derivarse su aplicación forzosa o una reparación por su incumplimiento. Lo que yace detrás de dicha orientación es precisamente la concepción jurídica de la responsabilidad. Y es que, en efecto, desde un punto de vista legal, una «responsabilidad voluntaria» constituye un oxímoron, pues una responsabilidad social que no es exigible por terceros no es sino filantropía. De las distintas estrategias de RSE que pueden llevar a cabo las organizaciones empresariales (etiquetado y certificación social, inversiones socialmente responsables, balance social, plan social y observatorios), quizás son los códigos de conducta aquellos que revelan en mejor medida los obstáculos a los que nos enfrentamos al tratar de dotar de eficacia jurídica al concepto de RSE.

Los códigos de conducta, como afirma el *Libro Verde*, constituyen una «declaración formal de los valores y prácticas comerciales de una empresa» (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, p. 27). Asimismo, estipulan cuáles son las normas mínimas que la empresa se compromete a cumplir, así como cuáles son aquellas que exige a sus contratistas, subcontratistas, proveedores y concesionarios. Sin embargo, estos códigos tienen en su mayoría un carácter unilateral, es decir, están diseñados exclusivamente por la empresa y no tienen el carácter de normas jurídicas tradicionales —en otras palabras, no están dotadas de coerción y ejecutabilidad, sino que constituyen lo que hoy en día se denomina *soft law*: proyectos destinados no a exigir un determinado comportamiento sino simplemente a sugerirlo—.

Así, el carácter de *soft law* que tienen los códigos de conducta constituye precisamente aquello que reconocíamos como el problema de la autolegislación de las empresas cuando expusimos la posición de Friedman. En efecto, a menudo los códigos de conducta corren el riesgo de ser demasiado generales, estar diseñados verticalmente y no contar con una adecuada difusión en los países de destino, lo cual dificulta su aplicabilidad, lo que los convierte en meros instrumentos de publicidad. Si bien es verdad que normas de *soft law* pueden dar lugar a leyes con carácter de exigibilidad o transformar conductas empresariales, se corre el peligro de que las normas de *soft law* reemplacen a las normas estatales; es decir, de que las empresas se autorregulen legalmente. De ahí que el *Libro Verde* afirme que «los códigos de conducta no pueden sustituir las legislaciones nacionales, comunitarias e internacionales ni las normas de obligado cumplimiento: estas garantizan niveles mínimos aplicables a todos, mientras que los códigos de conducta y otras iniciativas voluntarias solo pueden completarlas y fomentar la introducción de niveles de protección más elevados por parte de quienes las suscriben» (2001, p. 15). Así, debido al peligro que conlleva una RSE que se rige exclusivamente por el carácter de lo voluntario, la aproximación jurídica a la RSE opta por su inscripción dentro del concepto de «eficacia jurídica»<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> A pesar del bajo grado de obligación que interponen los códigos de conducta, estas declaraciones tienen cierta importancia en cuanto concierne a su «performatividad». Con ello no se está afirmando que exista una relación causal entre la norma y su puesta en práctica, sino por el contrario que la norma tiene ella misma un carácter práctico en el sentido de que implica una presión para su cumplimiento. Así, las empresas que aceptan estos códigos de conducta pueden ser evaluadas

Ciertamente, hay una serie de medidas que pueden ser llevadas a cabo para dotar de eficacia jurídica a los códigos de conducta que adoptan las organizaciones empresariales, sobre todo en lo referente a la dimensión interna de la RSE; es decir, a la actitud de la empresa ante sus accionistas, clientes, trabajadores y proveedores. En primer lugar, el código de conducta puede ser usado para interpretar una cláusula del contrato de trabajo, siempre en beneficio del trabajador. En segundo lugar, el código de conducta puede ser entendido como la voluntad de la empresa para auto-limitar sus facultades; es decir, todas aquellas cláusulas del código de conducta que benefician al trabajador pueden ser exigidas por este, pero aquellas que pretenden imponer más pautas de conducta que las estipuladas en el contrato serán nulas. En tercer lugar, en el caso de códigos de conducta bilaterales —realizados por la empresa y un sindicato de trabajadores—, el cumplimiento de sus cláusulas sí puede ser exigido. Sin embargo, en el caso de los códigos operacionales (desarrollados por la propia empresa), la fuerza obligatoria y su eficacia jurídica dependen de su unilateralidad o de si son firmados con los sindicatos, lo cual les otorga el carácter de un contrato<sup>44</sup>. En realidad,

---

mediante dichos criterios dado que ellas mismas ya los han aceptado (Kreide, 2007, p. 126).

<sup>44</sup> En efecto, los procesos que comportan múltiples grupos de interés en su implementación son aquellos que pueden desarrollar estructuras multilaterales que, extendiéndose sobre diversos ámbitos, conducen a largo plazo a mejores condiciones laborales, medioambientales y de calidad de productos. Sin embargo, ello depende en gran medida del grado de organización y de poder estratégico de los grupos de interés involucrados. Así, por ejemplo, la realización de un código de conducta legítimo para la actividad agrícola cafetera (Common Code for the Coffee Community) puede resultar ambigua. Durante

el contenido a menudo está dirigido solamente al salario y a la salud de los trabajadores, pero no al trabajo infantil, la discriminación laboral y la libertad sindical. De igual manera, la supervisión de los códigos de conducta tiene lugar en mayor medida cuando el acuerdo se ha dado con sindicatos. Por otro lado, cuando se trata de códigos tipo (desarrollados por terceros), no deja de ser difícil determinar la objetividad de dichas supervisiones. En cuarto lugar, en el caso de las empresas transnacionales, debería exigirse que el código de conducta se respete no solo en el país sede, sino también en las filiales; y en caso de que se vea vulnerado, debería acudir a la justicia no solo local, sino también del país sede. No obstante, la debilidad, informalidad y corrupción de las instituciones jurídicas y sociales de los países en desarrollo, a menudo filiales de empresas transnacionales, torna difícil dicha regulación. En quinto lugar, hay fuentes alternativas de eficacia jurídica de la RSE como las certificaciones de tipo ISO, el etiquetado social y la premiación estatal de buenas prácticas. Sin embargo, la afiliación a dicha reglamentación solo puede ser voluntaria. En sexto lugar, las normas de *soft law* podrían llegar a convertirse en *hard law*, como en el caso de Bélgica, Francia y Holanda. En séptimo lugar, incluso existe la posibilidad de que se dé una regulación internacional (Ermida, 2010, pp. 88-91; Servais, 2010, pp. 103-107). Sin embargo, como afirma Servais: «Recordar que las sociedades mercantiles, sea cual sea su talla y su poder financiero, no son sujetos de Derecho Internacional Público parece una evidencia. Los

---

las negociaciones de este código de conducta, aquellos que resultaron beneficiados fueron los consorcios transnacionales y los tostadores de café, con exclusión de los agricultores (Kreide, 2007, pp. 127-128).

Derechos nacionales del trabajo rigen sus relaciones con su personal y con los sindicatos» (2010, p. 101)<sup>45</sup>.

En todo caso, lo que se muestra a partir de este intento de dotar de obligatoriedad a la RSE —es decir, de establecer condiciones normativas generales que ejerzan presión sobre las empresas transnacionales— es que esta pasa por el grado de inclusión equitativa de todos los grupos de interés involucrados, lo cual, no obstante, es a su vez dependiente del grado de organización y poder estratégico del cual gozan. Sin embargo, los obstáculos con respecto a la aproximación legal a la RSE no provienen solamente de la dificultad de dotar de eficacia jurídica a estrategias como los códigos de conducta, sino que conciernen al propio carácter de la subsunción de la RSE bajo dicha aproximación. Podemos servirnos de la dimensión externa de la RSE, es decir, aquella que concierne a la política ambiental, para ilustrar esta problemática.

En efecto, para que pueda darse una adecuada obligatoriedad de la RSE a partir de la regulación estatal —en otras palabras, una política pública referida a la dimensión externa de la RSE—, deberían darse los siguientes elementos: 1) una normativa legal que esté basada en recopilación de información técnica y que a la vez sea consciente

de la realidad social y pluricultural sobre la cual se aplica; 2) una institucionalidad que pueda gestionar las regulaciones de la normativa legal, generar su cumplimiento y facilitar su entendimiento; 3) mecanismos que aseguren la participación ciudadana tanto en lo referente al acceso a la información como al proceso y a la justicia; 4) mecanismos financieros que puedan respaldar el costo de la implementación de la política pública; 5) formación, capacitación y difusión para el desarrollo de una conciencia pública; 6) incentivos para premiar comportamientos de RSE; y 7) voluntad política (Pulgar Vidal, 2010, pp. 217-218).

Así, a pesar de que un Estado puede tener una legislación orientada en materia de RSE, en particular en materia de política ambiental<sup>46</sup>, dicha normatividad no garantiza una adecuada política ambiental. Y ello porque la regulación estatal se ha enfocado básicamente en instrumentos, es decir, en si las empresas cumplen o no con los estudios de impacto ambiental o si se está llevando a cabo el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, antes que en garantizar el derecho de la persona. Sin embargo, si bien la política ambiental puede servirse de acciones social y ambientalmente responsables, también es cierto que no puede haber responsabilidad social sin el cumplimiento de la ley ambiental (2010, pp. 219-221). Si bien el carácter de voluntariedad de la RSE hasta ahora ha concernido a

<sup>45</sup> En el año 2000 la United Nations Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights elaboró sus Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights. Se trata de la primera normativa sobre derechos humanos adaptada especialmente a empresas transnacionales y otras compañías. Como resultado de dicha normativa, se dio el reconocimiento de las empresas transnacionales como personas jurídicas; no obstante, el reconocimiento de este estatus es competencia del Estado (Kreide, 2007, p. 118).

<sup>46</sup> El Perú tiene una gran cantidad de instrumentos en materia de legislación ambiental. La Constitución de 1993 ya reconocía el derecho a un ambiente sano. De la misma manera, se cuenta con una Ley General del Ambiente (2005) y una Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Finalmente, se cuenta también con un Ministerio del Ambiente (Pulgar Vidal, 2010, p. 219).

su autolegislación —ya sea por medio de una capacidad reactiva que solo se entendía en términos de medidas filantrópicas como contribuciones caritativas destinadas al mejoramiento de la imagen corporativa, ya sea por medio de una capacidad proactiva en términos de subsunción bajo la administración estratégica por medio de la identificación de los grupos de interés o de la creación de valor compartido—, habíamos visto que ello reclamaba un carácter de obligatoriedad de la RSE como establecimiento de una normativa legal que pueda garantizar que determinados grupos de interés no resulten excluidos por no gozar de poder estratégico. No obstante, ahora vemos que dicha obligatoriedad en términos de eficacia jurídica tampoco hace justicia a la RSE en tanto se basa en el mero cumplimiento de instrumentos legales y no en la satisfacción del acceso a los derechos fundamentales. Al fin y al cabo, de lo que se trata es del aseguramiento de los derechos de la persona, lo cual puede ser mejor abordado por los instrumentos de carácter internacional que, basándose en conceptos como los de «derechos humanos» y «desarrollo sostenible», permiten ir más allá de lo legal.

### **Regulación internacional de la RSE**

Hemos señalado determinados obstáculos a la posibilidad de que se dé una regulación internacional de la RSE, particularmente, el hecho de que las empresas que desarrollan códigos de conducta son en su mayoría transnacionales y que la regulación de la RSE por parte de los ordenamientos jurídicos nacionales es de difícil aplicación debido a la debilidad, informalidad y corrupción de las instituciones jurídicas y sociales. Sin embargo, ello no

ha impedido que haya iniciativas de regulación internacional. En el fondo, esa regulación internacional que permitiría ir más allá de los derechos nacionales está regida por la defensa de los derechos humanos y el desarrollo sostenible, conceptos que apuntan a un ámbito moral que, en tanto está más allá de lo legal, es capaz de transformarlo; es decir, puede traducirse a largo plazo en una obligatoriedad internacional.

Los antecedentes de una regulación internacional de la RSE se remontan a la década de los años setenta, particularmente a las líneas directrices para las empresas multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1976 y a la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1977, ambos documentos revisados en 2000<sup>47</sup>. A partir de dicha revisión se aprobó el Pacto Global de la ONU ese mismo año, una iniciativa que buscó involucrar a las grandes compañías nacionales y transnacionales en la defensa de los tratados universales sobre los derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente (1992) (Ermida, 2010, p. 94).

---

<sup>47</sup>Las Directrices de la OCDE fueron revisadas nuevamente en 2011. Entre los cambios introducidos, destacan un nuevo capítulo sobre derechos humanos, así como un nuevo enfoque en relación con la gestión responsable en la cadena de suministro y una agenda proactiva con el fin de ayudar a las empresas a medida que surjan nuevos desafíos (OECD, 2013, p. 4).

El objetivo de las Directrices de la OCDE es «garantizar que las actividades de esas empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible» (OECD, 2013, p. 15). Las Directrices son recomendaciones dirigidas por los Gobiernos miembros de la OCDE a las empresas multinacionales, aunque su intención es que las responsabilidades demandadas sean cumplidas en todo país que acoja su actividad empresarial. Asimismo, su cumplimiento por parte de las empresas es voluntario y no tiene carácter obligatorio. Sin embargo, dicho carácter de voluntariedad no excluye que los Gobiernos tengan derecho a establecer las condiciones con arreglo a las cuales las empresas multinacionales deben ejercer su actividad en sus respectivas jurisdicciones, con sujeción al derecho internacional. Es importante destacar que el documento reconoce que la colaboración internacional para fortalecer el marco legal y político internacional en el que se desarrolla la actividad empresarial se inició con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Asimismo, entre los instrumentos recientes que las Directrices reconocen como complementarios —e incluso como rectores— destacan, para el ámbito interno —es decir, laboral—, la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998), y, para el ámbito externo —es decir, medioambiental y social—, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) y la Agenda 21 (1992), así como la Declaración de

Copenhague para el Desarrollo Social (1995). En efecto, estas declaraciones presentan entre sus principios generales que el progreso económico, medio ambiental y social al que deben aspirar las empresas multinacionales debe estar orientado por el concepto de «desarrollo sostenible», así como por el respeto al concepto de los «derechos humanos» de las personas afectadas por sus actividades, en conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales del Gobierno de acogida. De igual manera, y en función a los conceptos previos, la actividad de las empresas multinacionales debe estimular la capacidad local, la formación del capital humano, el cumplimiento del marco legal, la información del personal, el cese de toda discriminación y la no injerencia en actividades políticas locales. A pesar de que la mayoría de las directrices están dirigidas a las empresas multinacionales, también hay disposiciones para los Gobiernos nacionales, por ejemplo, aquella que indica no utilizar las directrices con un afán proteccionista; es decir, no introducir diferencias en el trato entre empresas nacionales y multinacionales, así como someterse al derecho internacional.

En el mismo sentido, la Declaración de Principios Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social tiene por objetivo «fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social, y minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas, teniendo en cuenta las resoluciones de las Naciones Unidas que preconizan el establecimiento de un nuevo orden económico internacional» (OIT, 2001, p. 2). Asimismo, si bien la declaración está

dirigida de forma tripartita —es decir, a los Gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los países de acogida y de origen, y a las propias empresas multinacionales—, su aplicación sigue teniendo, como en el caso de las Directrices de la OCDE, un carácter meramente voluntario<sup>48</sup>.

De igual manera, la política general de la Declaración de la OIT establece que todas las partes a las que se dirige deben también, por un lado, respetar los derechos soberanos de los Estados, observar las leyes y reglamentos nacionales, tener debidamente en cuenta las prácticas locales y respetar las normas internacionales aplicables; y, por otro lado, respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales correspondientes adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, así como sus principios, según los cuales la libertad de expresión y de asociación son esenciales para un progreso sostenido.

En el mismo sentido que las Directrices de la OCDE, el carácter voluntario de la Declaración de la OIT no debe entenderse como una sustitución de las legislaciones

<sup>48</sup> Sin embargo, es importante señalar que la OIT, en comparación con otras organizaciones internacionales, cuenta con dos instrumentos: la convención, de carácter vinculante; y la recomendación (no vinculante desde el punto de vista legal), que constituye una especie de apelación a los países miembros. Así, hay siete convenciones que establecen un estándar mínimo irrenunciable de derechos laborales básicos. Entre ellas, se encuentran las convenciones sobre trabajo forzado, libertad de asociación, igualdad de remuneraciones para hombres y mujeres, discriminación laboral y determinación de la edad mínima para trabajar. Desde la Declaración de los Derechos Básicos del Trabajador, los 177 miembros de la OIT están obligados a respetar estos siete derechos básicos (Kreide, 2007, p. 125).

nacionales, comunitarias e internacionales. Asimismo, la Declaración de la OIT también se orienta según los conceptos de «derechos humanos» y «desarrollo sostenible» —o «progreso sostenido»—. Más aún, se reconoce que la libertad de expresión y asociación es indesligable de dichos conceptos. En efecto, más adelante, se pone énfasis tanto en la libertad sindical como en la negociación colectiva, instrumentos que habíamos reconocido anteriormente como más efectivos a la hora de dotar de eficacia jurídica a la RSE. Es importante señalar también que la OIT ha establecido programas específicos para promover dicha declaración y, más precisamente, ha creado un servicio de asesoramiento sobre la aplicación del documento. Así, no solo agencias internacionales y nacionales como el Banco Mundial o la USAID han solicitado su asesoría, sino también empresas multinacionales como Volkswagen.

Dado que, como hemos visto, tanto las Directrices de la OCDE como la Declaración de la OIT se basan en el concepto de «derechos humanos», es pertinente acudir al Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Esta iniciativa mundial de sostenibilidad empresarial tiene como fin «que todos los pueblos del mundo compartan los beneficios de la mundialización e inyectar en el mercado mundial los valores y prácticas fundamentales para resolver las necesidades socioeconómicas» (2000). Como en el caso de los documentos previos, el Pacto Mundial también tiene un carácter puramente voluntario; es decir, no es un instrumento normativo: no ejerce funciones de vigilancia, no impone criterios y no evalúa la conducta ni las acciones de las empresas. Por el contrario, defiende su carácter de ir más allá de lo legal en tanto se basa en la responsabilidad

pública, en la transparencia y en la sana defensa de los propios intereses de las empresas, las organizaciones laborales y la sociedad civil para promover y ejecutar conjuntamente medidas encaminadas al logro de los principios en los que se basa el Pacto Mundial.

El campo de articulación del Pacto Mundial es verdaderamente amplio, ya que funciona como una red cuyo núcleo lo constituyen la Oficina del Pacto Mundial y cuatro organismos de las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Organización Internacional del Trabajo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Asimismo, pretende integrar a los Gobiernos, que definieron los principios sobre los que se basa la iniciativa; las empresas, en cuyas actividades procura influir; las organizaciones laborales, de quienes depende directamente el proceso de la producción mundial; las organizaciones de la sociedad civil, que representan al conjunto de los grupos de interesados; y las Naciones Unidas, el único foro político verdaderamente universal del mundo en tareas de organización y facilitación.

Sobre la base de esta estructura, el Pacto Mundial pide a las empresas que hagan suyos, apoyen y lleven a la práctica un conjunto de valores fundamentales, expresados en diez principios, en materia de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción. Las organizaciones empresariales que se suman al Pacto Mundial aceptan el compromiso de trabajar en la implementación de dichos principios. Así, el Pacto Mundial cuenta con un importante acervo de recursos y herramientas que proporcionan orientación a las empresas para

abordar las cuestiones relacionadas con los principios, por ejemplo, el Global Compact Performance, un modelo de implementación que incluye una guía que cubre desde la visión gerencial hasta la medición y el informe de los resultados. Sin embargo, este tiene también el carácter de sugerencia en tanto no existe una fórmula única para aplicar los principios dentro del modelo de gestión de una organización. En cualquier caso, las empresas que no suministran regularmente comunicaciones sobre sus progresos son excluidas de la lista del Pacto Mundial.

Además de estas iniciativas de carácter universal de regulación internacional de la RSE, hay también otras de carácter regional. La Unión Europea, por ejemplo, ha venido discutiendo la posibilidad de una regulación regional específica de la RSE. Entre los documentos ya publicados figuran el *Libro Verde* de 2001, la comunicación de 2006 y la resolución del parlamento europeo de 2007 (Ermida, 2010, p. 94).

La Comisión Europea publicó en 2001 el *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. El *Libro Verde*, como en los casos anteriores, contempla la relación de la RSE con aspectos como la elevación de «los niveles de desarrollo social, protección medioambiental y respeto de los derechos humanos», así como «un modo de gobernanza abierto que reconcilia intereses de diversos agentes en un enfoque global de calidad y viabilidad» (2001, p. 3). Dicha publicación tiene una serie de antecedentes en el marco de la Comunidad Europea, que van desde el Consejo Europeo de Lisboa, la Cumbre Europea de Niza y el Consejo Europeo de Estocolmo hasta el *Libro Blanco* (Calvo, 2010). Asimismo, busca estar

integrado en el contexto más amplio donde se inscriben las diversas iniciativas internacionales ya expuestas. Aunque reconoce que estas iniciativas no constituyen códigos de conducta de obligado cumplimiento, sí señala que, en el caso de las Directrices de la OCDE, estas están apoyadas por la voluntad de los Gobiernos que las han suscrito en la tarea de fomentar su cumplimiento por parte de las empresas. La Comisión Europea se ha comprometido a apoyar activamente las Directrices de la OCDE y considera que el cumplimiento de las normas fundamentales de la OIT es un componente esencial de dicha responsabilidad social.

Así, vemos que el *Libro Verde* también plantea una postura, por medio de la ratificación de las iniciativas de regulación internacional, de acuerdo a los conceptos de «derechos humanos» y «desarrollo sostenible». En efecto, luego de las 250 respuestas al *Libro Verde*, se publicó una segunda Comunicación de la Comisión denominada *Responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*. De igual manera, el *Libro Verde* reconoce el carácter de integración voluntaria propio de la RSE, aunque es más explícito en señalar la problemática a la que nos hemos referido anteriormente. En efecto, por un lado, afirma que ser socialmente responsable no significa solamente cumplir con las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento, invirtiendo en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores. Y, por otro lado, sostiene, como ya hemos citado, que la responsabilidad social de las empresas no se debe considerar sustitutiva de la reglamentación o legislación sobre derechos sociales o normas medioambientales, ni permite tampoco soslayar la elaboración de nuevas normas apropiadas. Más aún, en los

países que carecen de tales reglamentaciones, los esfuerzos se deberían centrar en la instauración del marco legislativo o reglamentario adecuado a fin de definir un entorno uniforme a partir del cual desarrollar prácticas socialmente responsables (2010, p. 7).

Asimismo, entre las iniciativas actuales más activas en lo referido a regulación internacional de la RSE se encuentran las que tienen un origen privado, como la de la International Organization for Standardization (ISO), organización privada de derecho suizo que elabora «normas» pretendidamente universales, voluntarias y generalmente certificables en diversas temáticas empresariales. La norma internacional referida a RSE es la ISO 26000, la cual ha sido publicada en 2010, tiene carácter voluntario y, a diferencia de la mayoría de normas ISO, no pretende servir para propósitos de certificación o uso regulatorio o contractual. En realidad, a pesar de que está dirigida principalmente a organizaciones empresariales, no excluye que pueda ser aplicable a organizaciones del sector público. Su origen privado hace que muchos vean en ella, como afirma Ermida, la pretensión de competir del sistema normativo de la OIT; es decir, es percibida como un eventual sustituto del derecho internacional del trabajo (ISO 26000, 2010, p. 95). Dicho temor acusa, en efecto, el peligro de la auto-legislación empresarial; no obstante, como señala Servais, tanto la OIT como la Confederación Sindical Internacional (CSI) han participado en su elaboración y el proyecto integra la Declaración de la OIT (2010, p. 105).

La ISO 26000 define a la RSE como «la voluntad de las organizaciones de incorporar consideraciones sociales y ambientales en su toma de decisiones y de rendir

cuentas por los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y el medioambiente. Esto implica un comportamiento transparente y ético que contribuya al desarrollo sostenible, tome en cuenta los intereses de las partes interesadas, cumpla la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento, y esté integrado en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones» (2010, p. 6).

Esta definición puede traducirse en los siete principios que articulan la RSE. El primer principio es la rendición de cuentas, es decir, el que la organización deba rendir cuentas por sus impactos en la sociedad y el medio ambiente, lo cual involucra el responder ante sus accionistas, ante la normativa legal y ante la sociedad en general. El segundo principio es la transparencia, es decir, el que la organización deba revelar de forma clara y completa la información sobre sus políticas y actividades, incluyendo sus impactos sociales y medioambientales. El tercer principio es el comportamiento ético, es decir, el que la organización se rija por la honestidad, la equidad y la integridad, lo cual implica la preocupación por las personas, los animales y el medioambiente, así como por los intereses de las partes involucradas. El cuarto principio es el respeto a las partes interesadas, es decir, el que la organización las identifique, sea consciente de sus intereses y derechos legales, reconozca cómo sus intereses afectan a la organización, tenga en cuenta cómo se articulan dichos intereses con las expectativas de la sociedad y el desarrollo sostenible y, más aún, considere los intereses que pueden verse afectados por una decisión de la organización incluso si las partes interesadas no son conscientes de su interés en las actividades de la

misma. El quinto principio es el respeto al principio de legalidad, es decir, el que la organización deba cumplir con los requisitos legales de todas las jurisdicciones en las que opera. El sexto principio es el respeto a la normativa internacional de comportamiento, es decir, el que, en países donde la ley o su implementación no proporcionan las salvaguardas ambientales y sociales, o entran en conflicto con ellas, se ocupe de respetar la normativa internacional de comportamiento. El séptimo principio es el respeto a los derechos humanos, es decir, respetar y promover los derechos establecidos en la Carta Universal de los Derechos Humanos, así como acatar el principio de respeto a la normativa internacional de comportamiento en situaciones en las que la ley o su implementación no proporcionan una protección adecuada de los derechos humanos.

Como podemos ver, los siete principios de la ISO 26000 sintetizan de manera bastante adecuada los puntos vistos hasta ahora. En primer lugar, su carácter voluntario no se confunde con una autolegislación de la organización. Como habíamos visto a partir de la posición de Friedman, la voluntariedad de la RSE tenía el peligro de la autolegislación de la organización empresarial; es decir, de la determinación unívoca de aquello en lo cual consistían las expectativas de la sociedad, en tanto usurpaba un rol que era competencia del Estado. Así, dicho carácter voluntario debía ser entendido en el sentido de la complementariedad del cumplimiento del principio de legalidad. En segundo lugar, ese carácter de complementariedad consiste en una adecuada identificación de las partes interesadas o, como hemos venido llamándolas, de los grupos de interés. En tercer lugar, dicha identificación no se orienta por la

capacidad o el poder que tengan dichos grupos de interés, sino por la legitimidad de sus demandas, la cual debe ser entendida como compatible con las expectativas de la sociedad; es decir, con la adecuación a los conceptos de «derechos humanos» y «desarrollo sostenible». En cuarto lugar, dicha adecuación posee un carácter que hemos sugerido llamar *translegal*, en tanto dichos conceptos están sustentados bajo la normativa internacional de comportamiento. En efecto, si bien reconocíamos la virtud de la crítica de Friedman contra la voluntariedad de la RSE —entendida como autolegislación de la organización empresarial—, al mismo tiempo criticábamos el que abogue por otra autolegislación, a saber, aquella de la sociedad de libre mercado, la cual también corría el riesgo de generar exclusiones de los grupos de interés que carecieran del poder necesario para hacer valer sus demandas si es que no se garantizaban ciertos principios mínimos que la regularan. Si dicha legislación o garantía debía correr por cuenta del Estado —como vimos al iniciar nuestro apartado sobre la regulación internacional de la RSE—, la debilidad, la informalidad y la corrupción de sus instituciones jurídicas y sociales —especialmente en los países en desarrollo—, así como el creciente poder de las empresas transnacionales, hacían difícil asegurar que en última instancia se hicieran valer las expectativas de la sociedad, por lo que se demandaban iniciativas de regulación internacional. En efecto, en virtud de dicha regulación internacional —la cual se rige bajo la normativa internacional de comportamiento, de la cual forma parte la defensa de los derechos humanos—, podría irse más allá del respeto al principio de legalidad, en el sentido de una transformación

de lo legal; es decir, en el sentido en que Carroll reconocía una tensión entre las responsabilidades legales y éticas o en el que determinados proyectos de *soft law* pasaron a convertirse en *hard law*.

De este modo, reconocemos dicha tensión como intrínseca al concepto de «responsabilidad» en tanto, tal y como lo expresa la ISO 26000, el reconocimiento de la responsabilidad social implica, por un lado, identificar los asuntos que surgen como consecuencia de los impactos de las decisiones y actividades de una organización, así como la manera en que esos asuntos deben tratarse para contribuir al desarrollo sostenible; y, por otro lado, el reconocimiento de las partes interesadas de una organización. Más aún, dicho reconocimiento debería traducirse en tres relaciones. En primer lugar, la relación *entre la organización y la sociedad*, tanto en el sentido de que la organización reconozca cómo impacta en la sociedad como de que comprenda cuáles son las expectativas de comportamiento responsable que la sociedad espera de ella. En segundo lugar, al relación *entre la organización y sus partes interesadas o grupos de interés*, en el sentido de que la organización sea consciente de los impactos reales y potenciales que sus decisiones y actividades tienen en ellos, impactos reales y potenciales que precisamente posibilitan que sean considerados como grupos de interés. En tercer lugar, la relación *entre las partes interesadas y la sociedad*, en el sentido de que la organización entienda la relación entre los intereses de sus partes interesadas y las expectativas de la sociedad, los cuales pueden no ser siempre coincidentes (2010, p. 14).

Así, la responsabilidad transita entre dos polos. En efecto, puede interpretarse, por un lado, como un

«responder por algo»; es decir, como el reconocimiento de la autoría de algo, como la atribución de la agencia de un determinado impacto y, luego, en virtud de dicha atribución, de dicha obligación y su vulneración, como la reparación de la falta o el cumplimiento del castigo correspondiente. En este caso, la responsabilidad opera desde la «atribución» hacia la «retribución». Por otro lado, puede interpretársela como un «responder ante alguien»; es decir, no a partir de la imputación de mis decisiones o de la atribución a mi agencia de determinado impacto, sino del reconocimiento previo de las partes interesadas —o sea, de la obligación para con el otro—. En este segundo caso, la responsabilidad opera desde la «retribución» hacia la «atribución».

De lo que se ha tratado hasta ahora es de ver cómo dichos polos no guardan una misma jerarquía, es decir, no es que se ocupen de ámbitos separados, sino que es el «responder ante» el que va transformando las exigencias del «responder por» en tanto le señala nuevos ámbitos sobre los cuales ocuparse. Así, el «responder por» en un inicio solo se ocupaba de responder por la maximización de la rentabilidad ante los accionistas y por los impactos ante la regulación estatal. Si la empresa respondía ante las demandas de otros grupos, lo hacía en términos de una capacidad reactiva porque, en realidad, no consideraba que estuviera respondiendo por determinados impactos sobre esos grupos. Sin embargo, por medio de la teoría de los grupos de interés hemos visto que la empresa debe reconocer que sí debe responder por sus impactos sobre los intereses de otras organizaciones, ya sea en términos estratégicos o de creación de valor compartido. Sin

embargo, ello lleva a que, en un plano internacional, la empresa siga sin ocuparse de los grupos de interés. Ello nuevamente es porque no se ha identificado la responsabilidad directa por sus impactos a nivel global, con lo cual debería derivarse un «responder por» internacional. A continuación, veremos cómo dicha obligatoriedad internacional de la RSE puede ser posible a partir de una aproximación institucional a los derechos humanos.

### **De la RSE a la justicia global: una interpretación institucional de los DD.HH.**

La obligatoriedad de la RSE debe pasar a un nivel internacional debido a las limitaciones de fundarla en un carácter meramente legal a nivel nacional. Por un lado, las estrategias para dotar de eficacia jurídica a los compromisos de las empresas transnacionales con respecto a la RSE pasaban, en última instancia, por la voluntariedad de formar parte de los códigos de conducta, así como por —una vez asumida dicha obligatoriedad— el poder estratégico con el cual contaba cada grupo de interés para salir beneficiado de dichas negociaciones. Así, depende en gran medida de la capacidad de observancia pública para su adecuado cumplimiento. Por otro lado, la aproximación meramente legal a la RSE no hace justicia a la satisfacción de derechos que esta debe promover, sino que se conforma con el cumplimiento de instrumentos legales.

En ambos casos, lo que se hace manifiesto es que la obligatoriedad de la RSE debe reinterpretarse en términos translegales, es decir, que vayan más allá del mero cumplimiento de instrumentos legales que no garantizan un adecuado acceso real a los derechos. Si, por un lado, la

dificultad radicaba en que la empresa —debido a la debilidad, corrupción e ineficiencia de las instituciones de los países en vías de desarrollo— seguía determinando voluntariamente los códigos de conducta, ya fuera por su libre aceptación de ellos o por su mayor poder estratégico una vez aceptados; y, por otro lado, lo importante era garantizar no tanto el cumplimiento de la ley, sino el acceso real a los derechos; entonces se hace necesaria una nueva interpretación del papel de los derechos humanos que dote de obligatoriedad a las empresas con respecto a su cumplimiento. Esta reinterpretación de los derechos humanos debe pasar por una aproximación «institucional» según la cual *toda organización, por el hecho de participar de un sistema que genera exclusión y pobreza global, posee una responsabilidad directa*, y no por la mera garantía de que todos gocen de los derechos humanos.

Tal como hemos visto con respecto a la normativa internacional sobre la RSE, las expectativas de la sociedad a las cuales deben responder las organizaciones empresariales encuentran su base en el concepto de «derechos humanos». Thomas Pogge parte del reconocimiento de que actualmente hay un estado de incumplimiento de tales derechos, cuya causa puede relacionarse con la pobreza. Así, en los casos de derechos humanos sociales y económicos básicos, como el derecho a un estándar de vida digno —es decir, a la salud, comida, vestimenta, vivienda y servicios básicos—, hay una relación directa<sup>49</sup>; mientras que,

<sup>49</sup> El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios» (ONU, 1948, p. 25).

en los casos de derechos humanos civiles y políticos hay una relación de carácter indirecto, puesto que poblaciones malnutridas y analfabetas son más proclives a estar gobernadas por dictaduras.

Más aún, no solo existe una gran cantidad de información referida al grado de pobreza global actual<sup>50</sup>, sino que también se ha documentado que la brecha entre ricos y pobres es cada vez mayor<sup>51</sup>. De igual manera, no solo la desigualdad global se ha incrementado, sino también nuestras capacidades para eliminar la pobreza extrema. Según Pogge, solo se necesita alrededor del 1% del ingreso disponible del 10% más rico de la humanidad para erradicar las carencias de servicios básicos de la población mundial.

Pogge consigna un ejemplo que muestra el doble curso que hay con respecto a los derechos humanos, lo cual hemos constatado en la normativa internacional sobre

<sup>50</sup> De un total de 6.5 billones de seres humanos (2006), 850 millones están desnutridos, 2000 millones no tiene acceso a medicinas básicas, 1000 millones no tienen refugio adecuado, 1037 millones no tienen acceso a una fuente de agua salubre, 2000 millones no tienen electricidad y 2600 millones no tienen acceso a servicios higiénicos básicos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005, pp. 27 y 48; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998, p. 49). Asimismo, 799 millones son analfabetos y 250 millones de niños entre cinco y 14 años tienen un trabajo remunerado en países en vías de desarrollo —120 millones a tiempo completo y 130 millones a tiempo parcial—. De ellos, 170.5 millones trabajan en condiciones peligrosas y 8.4 millones en condiciones que involucran esclavitud, trabajo forzado, reclutamiento forzado para conflicto armado, prostitución o producción y tráfico de drogas (OIT, 2002, pp. 6-22).

<sup>51</sup> «La diferencia de ingreso entre el quinto de personas viviendo en los países más ricos y el quinto viviendo en los más pobres era de 74 a 1 en 1997, un incremento del 60 a 1 de 1990 y 30 a 1 de 1960» (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, p. 3).

el tema. Esto se evidencia más concretamente porque se reconoce —sobre la base de ellos— la responsabilidad que tienen las organizaciones empresariales por salvaguardarlos y, al mismo tiempo, por el hecho de que su carácter sea meramente voluntario. Así, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) en 1996, los 186 Gobiernos participantes se comprometieron a reducir el número de desnutridos mundialmente a la mitad —es decir, a 400 millones— para el año 2015. No obstante, a la hora de llevar a cabo su implementación, los Estados Unidos emitieron una «declaración interpretativa», en la cual afirmaban que el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada no da pie al surgimiento de obligaciones internacionales. Así, Pogge concluye: «Parece, entonces, que los países desarrollados no aceptan ninguna responsabilidad con respecto a la pobreza severa en el exterior sea en principio o en la práctica. Sin embargo, parecen reacios a publicitar y defender esta posición, e inclusive sugieren lo opuesto en su uso retórico de palabras tales como “intolerable” e “inaceptable”» (2006, p. 369).

Con respecto a la exigencia de una responsabilidad global, Pogge señala la propuesta de llevar a cabo una Declaración Universal de Responsabilidades Humanas, la cual pudiera complementar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 con ocasión de su cincuenta aniversario. Dicha complementariedad estaba basada en que los derechos que se llama a defender deben estar acompañados de deberes que todas las personas deben ocuparse en respetar. Sin embargo, lo que se esperaba de un documento de tal naturaleza era la identificación específica de aquellos

que debían ocuparse de dichas responsabilidades, lo cual no se dio. Las principales ausencias radican en que no se especifica quién debe llevar a cabo la protección de los derechos humanos y contra qué amenazas. Asimismo, no se establecen montos económicos de apoyo y se sigue haciendo dependiente de la administración de dichas responsabilidades al poder económico; es decir, se desconoce que precisamente son las potencias económicas las que en gran medida generan la pobreza mundial. Pogge, por el contrario, opta por indagar si es que una mejor aproximación al concepto de derechos humanos podría asignar mejor las responsabilidades que nos competen y —podríamos añadir— que le competen a la organización empresarial.

Según Pogge, se puede afirmar que los derechos humanos tienen un carácter legal debido a que están reconocidos por el derecho internacional, así como por sus ratificaciones en los distintos derechos nacionales. Sin embargo, los derechos humanos apelan de modo más profundo a un derecho de carácter moral; es decir, a que, independientemente de todo reconocimiento legal, siguen perteneciendo a los seres humanos. Así, una dictadura que torturó a sus oponentes políticos ha violado un derecho humano moral de los torturados y, si lo hizo después del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976, también violó un derecho humano legal. En este sentido, los derechos humanos son inherentes, es decir, le pertenecen a la persona por su condición de ser humano; universales, en tanto plantean una igualdad de todos los seres humanos con respecto a dichos derechos; plenamente exigibles, dado que demandan su cumplimiento por parte de todos los seres humanos; y ampliamente compartibles, ya

que pueden ser entendidos y valorados por todas las personas. Pogge identifica tres interpretaciones de los derechos humanos, así como sus deficiencias respecto de las responsabilidades que demandan para su cumplimiento.

La primera interpretación entiende a los derechos humanos como derechos morales que cada ser humano tiene con respecto a otro agente humano. El problema con esta primera interpretación es que se enfoca demasiado en el carácter individual de la asignación de responsabilidades con respecto a los derechos humanos. En efecto, si un criminal individual asesina a un ser humano, es muy improbable que alguien juzgue dicho crimen como una violación contra los derechos humanos. Ciertamente, se lo hará responsable penalmente y se lo procesará por asesinato, pero no por un crimen de lesa humanidad. Por el contrario, si el director policial de una región decide la ejecución extrajudicial de ciertos elementos que estima subversivos, es mucho más probable que ese crimen sí pueda tener dicho carácter. Así, para que un acto califique como violación contra los derechos humanos, debe tener un carácter oficial. Más aún, determinados derechos, como la igualdad ante la ley, el derecho a poseer una nacionalidad y el derecho al acceso igualitario a servicios públicos, solo pueden ser competencias de instituciones públicas y no de individuos. Por último, existen derechos humanos, como el derecho a los servicios públicos de un país o a la educación, que un ser humano tiene solo con respecto a sus propias instituciones oficiales, mas no con todas en general (2006, pp. 372-373).

La segunda interpretación afirma que los derechos humanos son derechos morales que los seres humanos tienen específicamente contra los Gobiernos, incluyendo

sus instituciones y agentes públicos. Así, dicha interpretación permitiría superar los tres problemas vistos con respecto a la primera interpretación, a saber: distinguir entre crímenes oficiales y no oficiales, asignar responsabilidades a los Gobiernos para que lleven a cabo las reformas institucionales y diferenciar entre los derechos humanos que se tiene contra el propio Gobierno y contra cualquier Gobierno. Sin embargo, el problema con esta interpretación es que quita demasiado peso a la responsabilidad de los individuos en el aseguramiento del respeto de los derechos humanos. Así, por ejemplo, las personas que viven bajo un sistema legal que no asegura el cumplimiento de los derechos humanos para todos no tendrían ninguna responsabilidad al respecto (2006, p. 373).

La tercera interpretación asevera que los derechos humanos son derechos constitucionales que los Estados deben incluir en sus instrumentos legales y cuyo cumplimiento deben garantizar. Así, el concepto de derecho humano tendría dos elementos: juridificación y observancia. Por un lado, el carácter moral de todo derecho humano debería traducirse en un derecho legal que exigiría que todos sus ciudadanos se ocupen de garantizar. Por otro lado, el Gobierno tendría la responsabilidad adicional de supervisar el cumplimiento de todo derecho humano. Sin embargo, Pogge reconoce tres problemas con respecto a esta aproximación legal al concepto de los derechos humanos y a las responsabilidades que demanda para su cumplimiento.

En primer lugar, si bien hay derechos humanos —como el derecho a tener un juicio justo o a la propiedad privada— que necesitan de una protección legal para su

satisfacción, ello no se aplica a la totalidad de ellos. En efecto, una sociedad puede garantizar el derecho de sus ciudadanos a una adecuada nutrición sin que ello esté estipulado legalmente —por ejemplo, mediante una cultura de solidaridad—. Lo que se trata de afirmar es que lo importante con respecto a los derechos humanos no son los instrumentos legales que los garantizan sino, por el contrario, el acceso real a ellos.

En segundo lugar, incluso cuando un derecho humano se encuentre juridificado, ello no garantiza el acceso real a dichos derechos. Así, por ejemplo, pueden existir todos los instrumentos legales para hacer valer el derecho a no recibir tratos inhumanos o degradantes y, no obstante, si el ciudadano es analfabeto o no goza de los medios económicos o el conocimiento de dichos instrumentos legales, entonces su acceso a dicho derecho no está asegurado. No obstante, el elemento de la observancia que distinguíamos con respecto a la tercera interpretación podría ser tomado no solo como la creación de los instrumentos legales para la supervisión del cumplimiento de dichos derechos, sino también como el aseguramiento de su acceso real.

En tercer lugar, la juridificación de los derechos humanos exime a los agentes de su responsabilidad con relación a los derechos humanos en el exterior. Así, si bien nuestro deber como ciudadanos o como agentes públicos radicaría en asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en nuestra sociedad, no tendríamos ningún deber con respecto a las violaciones contra los derechos humanos que son cometidas por Gobiernos extranjeros (2006, pp. 373-375).

A propósito de los problemas señalados con respecto a la tercera interpretación —es decir, con respecto a la

distinción entre la juridificación de los derechos humanos y el aseguramiento de su acceso real—, Pogge recuerda el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: «Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos» (ONU, 1948). Como afirma Pogge, este derecho tiene un carácter distinto al del resto de derechos que figuran en la Declaración, ya que no añade un derecho nuevo a la lista sino que dice algo respecto a lo que es un derecho humano, a saber, un concepto que determina el que todo orden institucional deba ocuparse del acceso real de sus ciudadanos a los derechos humanos.

En este sentido, Pogge propone su definición de los derechos humanos como «pretensiones morales frente a cualquier orden institucional impuesto coercitivamente» (2006, p. 375). Así, es posible hablar de la moralidad o la justicia de todo orden institucional según el grado en el que este garantice el acceso real a los objetos de sus derechos humanos. Más aún, en el caso de un orden institucional que no garantice dicho acceso, los miembros que colaboran significativamente en él estarían violando un deber negativo de justicia. No obstante, esto no quiere decir que todos los miembros de un orden institucional injusto deberían discontinuar su participación. Existen muchos casos en los que es mejor que los miembros continúen participando de dicho orden institucional para llevar a cabo reformas internas que puedan incrementar su grado de justicia. Asimismo, dado que un orden institucional solo puede garantizar el acceso real de cierto sector de su población, y en vista de que ciertos grupos son más vulnerables

que otros a violaciones de determinados derechos, un derecho humano solo se verá realizado por un orden institucional si es que todos sus participantes tienen un acceso real al objeto de dicho derecho (2006, p. 376).

Sin embargo, la aproximación institucional de Pogge al concepto de derechos humanos no solo implica que un orden institucional nacional asegure el acceso real de todos sus participantes contra los posibles abusos de sus instrumentos legales, de sus instituciones o de sus agentes públicos, sino también contra otras posibles amenazas sociales como los grupos terroristas, los criminales, la violencia doméstica y la dependencia económica. Más aún, si bien el carácter de universalidad de los derechos humanos normalmente se entiende en el sentido de que implica que todos los posean y que deban ser exigidos a todos, vimos al analizar la tercera interpretación que ello incluía el peligro de liberarnos de toda responsabilidad frente al deber de garantizar el acceso real a los derechos humanos en el extranjero. Sin embargo, a partir de la aproximación institucional a los derechos humanos, también el orden institucional internacional debe garantizar dicho aseguramiento. Pogge afirma siguiendo esa línea: «los derechos humanos dan pretensiones morales no meramente en el orden institucional de sus propias sociedades, que son pretensiones frente a sus conciudadanos, sino también en el orden institucional global, que son pretensiones frente a los seres humanos» (2006, p. 377). En ese sentido, toda institución nacional y cualquier institución global, incluidas las empresas transnacionales, debe ser evaluada y reformada en cuanto concierne a su impacto relativo en la realización de los derechos humanos sobre los cuales se impone.

Así, la perspectiva institucional de los derechos humanos debe ser distinguida de aquella que planteaba la primera interpretación —que entendía a los derechos humanos como deberes impuestos para proteger los objetos de dichos derechos de cualquier persona en cualquier lugar—, es decir, tal y como parece entenderlo la normativa internacional referida a las empresas transnacionales. En efecto, dicha interpretación es menos exigente pues postula solamente deberes positivos, mientras que la aproximación institucional exige evitar el que se imponga un orden institucional que prive a sus participantes de un acceso real a los derechos humanos. No afirma, por tanto, que los ciudadanos y los Estados están listos a intervenir en cada violación de derechos humanos que Gobiernos u otras instituciones —como entes internacionales o empresas transnacionales— cometan, sino más bien que se deben dar las reformas institucionales para establecer un orden global que impida el que haya Gobiernos u otras instituciones internacionales que promuevan dichas violaciones (2006, p. 378).

Para Pogge, la razón por la cual no se ha satisfecho dicha exigencia es que los Estados poderosos y las empresas transnacionales no se sienten responsables por la pobreza global masiva, dado que consideran que el incumplimiento de los derechos humanos se debe a causas locales como la corrupción, la dictadura y la informalidad. Sin embargo, si bien es cierto que determinados factores nacionales afectan los niveles de pobreza, también es verdad que el orden global existente juega un gran rol en cuanto a determinar dichos factores. Para Pogge, el orden institucional global está relacionado con la pobreza mundial de dos maneras.

En primer lugar, las normas que dicta el orden institucional global influyen de manera directa en la pobreza mundial. Así, por ejemplo, el actual sistema de tratados de la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite que los países desarrollados protejan sus mercados contra las importaciones baratas mediante cuotas, aranceles, cláusulas *antidumping* y subsidios a productores nacionales. Esas medidas proteccionistas afectan las oportunidades de exportación de los países en vías de desarrollo, reduciendo su crecimiento y progreso. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), sin esas restricciones los países en vías de desarrollo podrían recibir un ingreso adicional de 700 000 millones de dólares al año por sus exportaciones.

En segundo lugar, las normas del orden institucional global también pueden afectar de manera indirecta a la pobreza mundial. En efecto, cualquier grupo que acceda al poder dentro de un país es visto por la comunidad internacional como el legítimo gobierno del territorio y pueblo de ese país, independientemente de si llegó al poder de forma legítima o no. El reconocimiento internacional no significa solamente que los demás Gobiernos estén dispuestos a negociar con él, sino que dicho Gobierno pueda pedir préstamos libremente en nombre del país («privilegio internacional de préstamo») y que pueda disponer de los recursos naturales del país («privilegio internacional sobre recursos») (2006, p. 379).

El «privilegio internacional de préstamo» tiene tres efectos negativos respecto de la satisfacción de los derechos humanos en los países en vías de desarrollo. En primer lugar, facilita el que Gobiernos corruptos y dictatoriales

se endeuden. En segundo lugar, impone masivas deudas sobre los Gobiernos democráticos posteriores, con lo cual reduce su capacidad de implementar reformas adecuadas. En tercer lugar, incentiva el surgimiento de este tipo de Gobiernos dada la impunidad de la cual gozan.

El «privilegio internacional sobre recursos» del grupo en el poder no solo involucra nuestra aceptación de que disponga libremente de los recursos naturales del país, este privilegio también implica que dicho Gobierno puede transferir la propiedad de dichos recursos a empresas transnacionales, las cuales se hacen legítimas propietarias de los mismos. Pogge señala ilustrativamente que esta es una característica singular de nuestro orden global. Ciertamente, si unos ladrones roban la mercancía de un almacén y luego se la venden a un tercero, este se convierte solamente en poseedor, mas no en propietario del botín. De esta manera, la policía puede legítimamente incautarle la mercadería sin perjuicio de sus derechos. Sin embargo, si un Gobierno *de facto* vende los recursos naturales del país a otros, el que adquiere dichos recursos no solo obtiene la posesión, sino también el derecho de propiedad. De esta manera, este privilegio internacional sobre los recursos incentiva la adquisición no democrática e irresponsable del poder en estos países. Asimismo, fomenta la corrupción de sus oficiales frente a intereses extranjeros dado que, sin importar las violaciones contra los derechos humanos que se cometan, siguen contando con recursos para vender y dinero para gastar. En este sentido, es natural que los países menos desarrollados tengan problemas de corrupción, dictadura e informalidad ya que están alentados por el orden internacional (2006, pp. 379-380).

Si aplicamos lo dicho al contexto específico de las empresas transnacionales, podemos señalar tres motivos para que se sometan a esta aproximación institucional al concepto de derechos humanos. En primer lugar, las empresas son causantes directas o indirectas de violaciones de derechos humanos, no solo por las razones institucionales que hemos señalado, sino más directamente debido al trabajo infantil, los desplazamientos forzados y los sueldos por debajo del salario mínimo vital. Gracias a su poder económico, dichas empresas pueden escapar a cualquier sanción económica. En segundo lugar, las empresas pueden prever las violaciones a los derechos humanos. Si bien se podría decir que las empresas no pueden anticipar los efectos de sus prácticas a largo plazo, como hemos visto con respecto a Porter, el creciente trabajo conjunto de la empresa privada con las entidades públicas ha llevado a que esta se vuelva un actor poderoso de negociación tanto dispone de conocimientos especializados en finanzas, medio ambiente, sociedad y derecho laboral. En tercer lugar, las empresas pueden actuar según principios de justicia. Las empresas disponen del poder político para influir en Estados que no garanticen el acceso real a los derechos humanos. En efecto, ellas ya influyen en las decisiones de los actores políticos para crear legislaciones a su medida en temas de derechos sociales, laborales, ambientales y reglas de responsabilidad legal (Kreide, 2007, pp. 113-114).

Sin embargo, debido precisamente al poder que tienen las organizaciones empresariales, la RSE entendida a nivel internacional, incluso desde esta aproximación institucional, parece caer en una aporía. Si un Gobierno incumple con garantizar el acceso real a los derechos humanos de

sus participantes, ¿debe la empresa transnacional abandonar el país? En estos casos, quizás es mejor que la empresa intente llevar a cabo reformas internas que pueden incluir ejercer presión al Gobierno bajo amenaza de abandonar el país, hacer donaciones a organizaciones de derechos humanos, organizar protestas contra el Gobierno, liberar a presos políticos por medio de su poder económico y político e incluso juzgar a representantes políticos en juzgados diseñados por la empresa. Más aún, la empresa podría incluso emplear fuerza militar para derrocar al Gobierno de turno (2007, p. 115). Es claro que una empresa transnacional no puede operar como si fuera una institución que representa los intereses de la soberanía popular. De igual forma, aun cuando esté en una relación ideal con sus grupos de interés, no puede vulnerar los principios de justicia considerados legítimos por los ciudadanos. Así, «el poder de una empresa hace necesario poner límites a sus competencias y con ello también al ejercicio de sus deberes en contextos específicos» (2007, p. 116).

## BIBLIOGRAFÍA

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001). The New Left viewed from the South. En Anthony Giddens (ed.), *The Global Third Way Debate* (pp. 358-371). Cambridge: Polity Press.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, 38(150), 517-550.

Calvo, Francisco (2010). Responsabilidad social y relaciones laborales en España». *Derecho PUCP*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, (64), 131-164.

Carroll, Archie (1999). Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct». *Business & Society*, 38(3), 268-295.

Carroll, Archie (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, julio-agosto, 34(4), 39-48.

Carroll, Archie (1979). A three-dimensional conceptual model of corporate performance. *Academy of Management Review*, 4(4), 497-505.

Cho, Dong-Sung & Hwy-Chang Moon (2000). *From Adam Smith to Michael Porter: Evolution of Competitiveness Theory*. Asia-Pacific Business Series, vol. II. Singapur, Nueva York, Londres, Hong Kong: World Scientific Publishing.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366&from=ES>

De Rivero, Oswaldo (2006). *El mito del desarrollo. Los Estados inviables en el siglo XXI*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

Ermida, Óscar (2010). Responsabilidad social de la empresa: ¿ética, marketing o derecho? *Derecho PUCP*, (64), 83-98.

Freeman, R. Edward (2004). The stakeholder approach revisited. *ZFWU*, 5(3), 228-241.

Freeman, R. Edward (2002). Stakeholder theory of the modern corporation. En *Ethical Issues in Business: A Philosophical Approach* (pp. 38-48). Sétima edición. Nueva Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Freeman, R. Edward (1999). Divergent stakeholder theory. *Academy of Management Review*, 24(2), 233-236.

Freeman, R. Edward (1994). The politics of stakeholder theory. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), 409-421.

Freeman, R. Edward (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Marshfield, Massachusetts: Pitman Publishing.

Freeman, R. Edward & David L. Reed (1983). Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. *California Management Review*, primavera, 91.

Freeman, R. Edward & Andrew C. Wicks (1998). Organization studies and the new pragmatism: Positivism, antipositivism and the search for ethics. *Organization Science*, 9(2), 123-140.

Friedman, Milton (2002 [1962]). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

Friedman, Milton (1970). The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, 13 de setiembre, pp. 122-126.

Galbraith, John Kenneth (2007 [1967]). *New Industrial State*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Buenos Aires: Taurus.

Hobsbawm, Eric (1999). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica (Grijalbo Mondadori).

Johnson, Richard A.; Fremont E. Kast & James E. Rosenzweig (1984). Systems theory and management. *Management Science*, 10(2), 367-384.

Kast, Fremont E. & James E. Rosenzweig (1990). *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. México D. F.: McGraw-Hill Interamericana.

Kreide, Regina (2007). Justicia global, pobreza y responsabilidad: ¿tienen obligaciones las empresas transnacionales? En Francisco Cortés y Miguel Giusti (eds.), *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad* (pp. 101-133). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

León Untiveros, Miguel A. (2010). La responsabilidad social corporativa en el Perú. Realidad versus discurso. *Derecho PUCP*, (64), 263-280.

Lipovetsky, Gilles (1994). *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.

Macpherson, Crawford Brough (1968). Elegant tombstones: A note on Friedman's freedom. *Revue Canadienne de Science Politique*, 1(1), 95-106.

Mintzberg, Henry (1991). *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Díaz de Santos.

Mitchell, Ronald; Bradley Agle & Donna Wood (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience:

Defining the principle of who and what really counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.

Organización de las Naciones Unidas (2000). *Pacto Mundial*. Recuperado de: [www.ubglobalcompact.org](http://www.ubglobalcompact.org)  
Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización Internacional del Trabajo (2002). *Un futuro sin trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Oficina Internacional de Trabajo, Ginebra. Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_publ\\_9223124166\\_sp.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_publ_9223124166_sp.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (2001). *Declaración de principios tripartita de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social*. Ginebra. Recuperado de: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/normativeinstrument/kd00121es.pdf>

Organización Internacional para la Normalización (2010). *ISO 26000 Guía de responsabilidad social*. Traducción oficial en español. Ginebra. Recuperado de: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2000). *Líneas directrices para las empresas*

*multinacionales*. OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>

Pogge, Thomas (2008). ¿Qué es la justicia global? *Revista de Economía Institucional*, 10(19), segundo semestre, 99-114.

Pogge, Thomas (2006). Derechos humanos y responsabilidades humanas. *Ius et Veritas*, 16(33), 367-386.

Pogge, Thomas (2002). *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Barcelona: Paidós.

Porter, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.

Porter, Michael & Mark Kramer (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, enero-febrero, 62-77.

Porter, Michael & Mark Kramer (2006). Strategy and society. *Harvard Business Review*, diciembre, 78-92.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1999). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Pulgar-Vidal, Manuel (2010). Responsabilidad social y política ambiental: complementariedades y retos. *Derecho PUCP*, (64), 217-229.

Rawls, John (1971). *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rostow, Walt W. (1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez Albavera, Fernando (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Servais, Jean-Michel (2010). Algunas reflexiones sobre una cuestión espinosa: la responsabilidad social de las empresas. *Derecho PUCP*, (64), 99-120.

Stiglitz, Joseph (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.

Stiglitz, Joseph (2003). *El malestar en la globalización*. Madrid: Punto de Lectura.

Uribe, Consuelo (2010). *Un modelo para armar. Teoría y conceptos de desarrollo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Williamson, John (2008). A short history of the Washington Consensus. En Narcis Serra y Joseph Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp. 14-30). Nueva York: Oxford University Press.

Zambrano, Gustavo (2010). El diálogo en la implementación de normas de RSE como promotor del ejercicio adecuado de derechos: un enfoque a partir de la ética del discurso de Jürgen Habermas. *Derecho PUCP*, (64), 187-215.

## SERIE DE CIENCIAS DE LA GESTIÓN

- ▶ *Dirigir un ministerio en América Latina: de lo estratégico a lo operativo*  
Fabricio Franco Mayorga
- ▶ *Desarrollo y responsabilidad social empresarial*  
Ángel Alvarado Cabellos & Pablo Luna Odar
- ▶ *Gestión social: estrategia y creación de valor social*  
Martín Beaumont Franowsky



Examinar las distintas maneras en que la relación entre el Estado, la sociedad, la actividad empresarial privada y el contexto internacional se puede expresar es fundamental cuando se quiere evaluar el proceso de realización del concepto de democracia. **Desarrollo y responsabilidad social empresarial** propone dos problemáticas distintas que articulan esta relación. La viabilidad del concepto de desarrollo radica, por una parte, en determinar cuál será la mejor estrategia para conseguir el crecimiento económico; por otra parte, garantizar realmente la igualdad de los derechos y libertades de los ciudadanos será siempre un reto y un problema abierto para el Estado, además de una responsabilidad cívica para la sociedad. Este volumen revisa el concepto de responsabilidad social, donde la problemática estriba en la indecisión con respecto a su posible limitación legislativa; esto es, en la ambigüedad con respecto a las obligaciones que se supone tiene una empresa.

**Ángel Alvarado Cabellos** (Lima, 1982) es titular de un máster Erasmus Mundus EuroPhilosophie en filosofía francesa y alemana. Actualmente, es doctorando en Fenomenología en la Universidad de Wuppertal, Alemania. Ha sido profesor del curso Investigación Académica de Estudios Generales Letras, así como investigador de la Facultad de Gestión y Alta Dirección en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Pablo Luna Odar** (Lima, 1983) es licenciado en Filosofía.