

El rol del Estado en materia de responsabilidad social y de medio ambiente

• NORMA MILÁN, MARCELO ROSA, MACARENA VILLARROEL

Universidad de la República

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar la realidad de nuestro país respecto a la incidencia que las medidas medioambientales adoptadas por el Estado, tanto en su rol de regulador como de empresario, han tenido en el grado en que las empresas han asumido la responsabilidad de proteger el hábitat. La investigación implicó analizar los aspectos teóricos involucrados, la experiencia internacional, la normativa vigente, el desempeño del Estado en su papel de empresario y la actuación general de las empresas privadas.

Del estudio realizado se concluye que las políticas públicas no han alcanzado la madurez necesaria para promover el aprendizaje organizacional requerido para que las empresas, tanto públicas como privadas, se ubiquen en estadios avanzados de la responsabilidad medioambiental.

Palabras clave: Responsabilidad, Ambiente, Estado.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze our country's reality concerning the environmental impact effect of measures adopted by the state, both in its role as regulator and as entrepreneur, have on companies' extent to assume habitat protection responsibility. The research involved analyzing the theoretical aspects concerned, international experience, current regulations, state performance in its role as entrepreneur and the private companies overall performance.

The findings reveal that public policies have not reached the necessary maturity for promoting organizational learning required so that companies, both public and private, can reach environmental responsibility advanced stages.

Keywords: Responsibility, Environment, State

INTRODUCCIÓN

Los sucesivos fenómenos que denotan el deterioro del medio ambiente derivado de la profusa actividad humana hacen que se realicen intentos de ubicar la protección medioambiental en el centro de las discusiones, al tiempo que las periódicas crisis económicas hacen que esa misma preocupación pase a segundos y terceros planos.

Así se ha vuelto relevante la actitud con que las empresas y los Estados enfrentan el problema y las acciones que se toman a partir de la misma, lo que renueva la vigencia del concepto de Responsabilidad Social

Empresarial especialmente en lo que a medio ambiente refiere. Pero esta responsabilidad se despliega de la mano del desarrollo y madurez de las políticas públicas implementadas por el Estado.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la realidad de nuestro país respecto a la incidencia que las medidas medioambientales adoptadas por el Estado, tanto en su rol de regulador como de empresario, han tenido en el grado en que las empresas han aprendido a asumir su responsabilidad ambiental, con miras a aportar una serie de recomendaciones derivadas de las conclusiones que se extraigan del estudio realizado.



Dada la amplitud y complejidad del tema, el trabajo de tesis culminado en setiembre de 2009 que dio lugar a este artículo se concentró en aquellos aspectos que se entendieron de especial relevancia y sobre éstos se profundizó la investigación, por lo que no se trató de un estudio detallado de los aspectos teóricos o normativos involucrados, ni de un análisis exhaustivo de las acciones y reacciones de las empresas y/o sectores que desarrollan actividades en el país.

Este artículo es el fruto de la investigación realizada y nos permite tener una perspectiva de la situación en nuestro país, para finalizar con un último capítulo donde se resumen las principales conclusiones y se propone una serie muy concreta de recomendaciones que podrán seguramente ser tomadas en cuenta por el Estado, dado que éste ha dado muestras de ser consciente de los problemas que lo aquejan y ha comenzado a vislumbrar los caminos posibles para primero mitigar y finalmente solucionar la debilidad institucional que presenta en materia ambiental.

LA IMPORTANCIA DE SER AMBIENTALMENTE RESPONSABLE: UNA INVESTIGACIÓN TEÓRICA

Se entiende por medio ambiente al entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en un lugar y un momento determinado. Toda actividad humana está relacionada con el medio ambiente, ya que consume los recursos naturales y contamina el ambiente con sus emanaciones y desechos -contaminación de los recursos hídricos, suelos, aire y ecosistemas-; en los últimos años la gran preocupación ha sido el *cambio climático* y la disposición de la basura.

A través del desarrollo sostenible es factible que la actual generación satisfaga sus necesidades sin destruir las posibilidades de las generaciones futuras, mediante la reducción del consumo de materias primas y de energía y la utilización de procesos de producción más “limpios” y más eficaces, reciclando gran parte de los desechos.

Según el *“Informe GEO Uruguay 2008: Informe*

sobre el estado del ambiente”, un ambiente sano repercute positivamente en el bienestar en tanto que los cambios ambientales negativos lo hacen decaer, particularmente entre los sectores más pobres. Los costos de la inacción frecuentemente superan por lejos los costos de un tratamiento temprano en materia medioambiental, lo que permite visualizar su importancia (Caffera, Da Cruz, Martino, 2008).

La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es el resultado de varios factores que influyeron en su desarrollo, destacándose entre ellos la crisis del modelo del *Estado de Bienestar* que obligó al Estado a reducir sus gastos en políticas sociales, lo que dejó espacios vacíos que debieron ser ocupados por las empresas.

La RSE puede ser descripta como una forma de ética empresarial que está basada en identificar y tomar en cuenta el impacto de la actividad empresarial en otros. Por lo tanto, todas las empresas tienen una obligación ética hacia cada uno de los cinco grupos que las constituyen (*stakeholders*): propietarios-accionistas, empleados, clientes, proveedores y la comunidad en general.

Existen varios estudios que permiten determinar en qué fase de la RSE se encuentra una empresa, para lo que hay que considerar varios factores, y de hecho existen distintas clasificaciones, no obstante todas convergen en que las empresas transitan por diferentes fases antes de lograr integrar cabalmente la RSE a su estrategia de negocios. Cada estudio arroja una matriz diferente en la cantidad de etapas o en la forma de denominarlas, en sus características, etc., pero todas tienen en común que hay diferentes patrones de actividad en los distintos niveles de desarrollo de una organización.

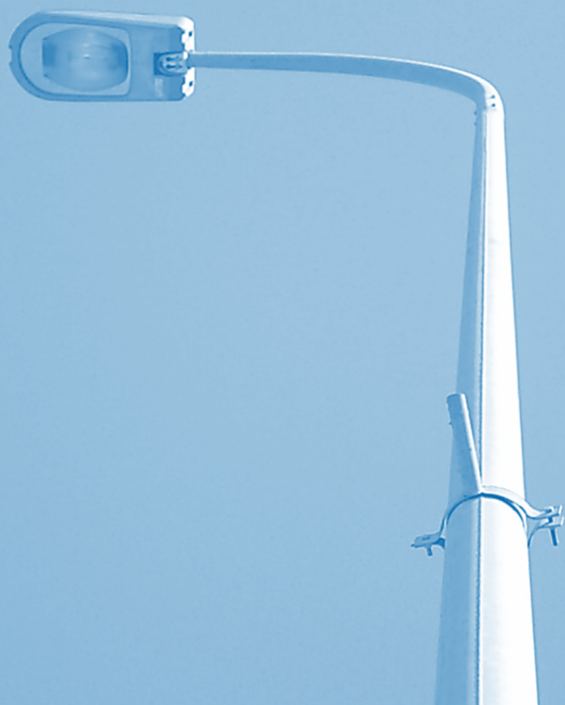
En este punto es necesario tener presente que reconocer la fase en la cual está operando una empresa le permite entender los desafíos que enfrenta y la ayuda a visualizar las opciones estratégicas existentes, así una empresa socialmente responsable puede mitigar el impacto que su actividad produce en el medio ambiente, siempre que tenga claro que esto implica un compromiso con el desarrollo sustentable.

Una reseña histórica ubica a las empresas en los años 70 en la etapa de “Adaptación al Marco Regulatorio”, la que se caracterizó por hacer lo que indica la ley en la medida que no haya otra alternativa, tal como lo considera la fase *marginal* de la RSE según el modelo del Center for Corporate Citizenship at Boston College. En la siguiente década se incorporó el tema

medioambiental a los objetivos de RSE y se pasó de una respuesta reactiva a una constructiva, etapa llamada de “Responsabilidad Social de la Empresa”, la que se vincula con la fase de “Innovación” del mismo modelo. Por último, las empresas en los años 90 comenzaron a considerarse co-responsables respecto al desarrollo de futuras normativas, incluyendo el tema medioambiental dentro de su estrategia de negocios, esta etapa se denominó “Gestión Estratégica” y es consistente con la fase de “Transformación” del ya mencionado modelo.

Al mismo tiempo se observa que estas fases fueron acompañadas por un pasaje por diferentes etapas del Aprendizaje Organizacional -Defensiva, Cumplimiento, Gestión, Estratégica, Civil- las que evolucionaron paralelamente a las etapas de la Madurez en el Ciclo de Vida de las Políticas Públicas -Latente, Emergente, Consolidación, Institucionalización-. En una etapa inicial, a nivel de aprendizaje organizacional se negó la existencia de responsabilidades al mismo tiempo que la comunidad, dado que no contaba con evidencia científica, desestimaba el problema medioambiental. En la última etapa las empresas visualizan su importancia estratégica y lo incorporan en la creación de ventajas competitivas, en tanto que la presión de la comunidad conlleva a la aprobación de normas legales y de procedimientos técnicos y de negocios.

En la medida que las políticas del Estado en materia medioambiental no estén claramente establecidas, las empresas no se involucran, generándose una brecha entre los compromisos que asumió el Estado a nivel internacional y su grado de cumplimiento (Roche, 2009). Existe una relación directa entre la Responsabilidad Medioambiental, el Aprendizaje Organizacional y la Madurez en el Ciclo de Vida de las Políticas Públicas, cuando los estándares están claramente definidos, son convalidados por normas gubernamentales y hay un conocimiento de la sociedad sobre su vigencia y alcance, entonces aparece la cooperación del sector privado. Cuando las normas están consolidadas y existen mecanismos punitivos las empresas comienzan a visualizar los costos del incumplimiento, a pensar en invertir en tecnología limpia y a participar activamente en el desarrollo de las normas. En este último caso se distingue la presión que puede derivarse de la normativa en sí o de quien ejerce el control de su cumplimiento, siendo posible que el Estado en el ejercicio de esta función “inspección y sanción” sea quien ejerza una presión mayor que el resto de los *stakehol-*



ders, incluso que la legislación en sí misma.

En este sentido, existen investigaciones que demuestran que factores tales como la mejora de la imagen y la necesidad de adaptación a la legislación, así como la expectativa de reducir costos y las exigencias del mercado, son fuertes motivos para tomar la iniciativa y ser proactivos en lugar de reactivos. Por otro lado, existen factores negativos tales como el incremento de los costos derivado de las elevadas inversiones que exige la adopción de tecnologías limpias, la dificultad de mantener precios competitivos, la falta de información, formación y sensibilización en los diferentes niveles de la empresa y los riesgos que conllevan los cambios.

Si bien en muchos casos, las empresas no han incorporado realmente estos temas a su estrategia empresarial y sólo se han limitado a realizar campañas en los medios destinadas a informar sobre sus logros medioambientales fuera del marco coherente de una estrategia, en otros casos, las empresas están respondiendo al desafío a nivel mundial y están incorporando la RSE, en su faceta de cuidado del medio ambiente, a su gestión.

Sin embargo, los acercamientos prevalecientes al tema de RSE están tan fragmentados y tan desconectados de los negocios y de la estrategia, que no permiten ver las grandes oportunidades que existen para una empresa de beneficiar a la sociedad y al mismo

tiempo generar ventajas competitivas para sí (Porter, 2006).

Si los daños al medio ambiente formaran parte de los costos de la empresa, esto es, si se “internalizaran” y las empresas debieran pagar, la situación sería diferente y entonces aparecerían incentivos para volverse “Ecoeficientes”.

Como respuesta al reclamo de los *stakeholders*, a nivel internacional desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, pasando por la Cumbre del Medio Ambiente y Desarrollo (Río, 1992), hasta la Cumbre de Johannesburgo (Río, 2002), surgieron varias iniciativas a los efectos de impulsar el cuidado del medio ambiente como parte de la estrategia empresarial. Entre ellas se destacan: “*Pacto Mundial de las Naciones Unidas (ONU)*” (2000), “*Objetivos del Milenio (ONU)*” (2000), “*Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo*” (1989), “*Principios de Ecuador*” (2002), entre otros.

URUGUAY: MEDIO AMBIENTE Y ESTADO. ENFOQUE SITUACIONAL

Uruguay presenta un panorama desalentador sobre los cambios ocurridos en el entorno natural de nuestro país y sobre sus efectos, a tal punto que se sostiene que de continuar así nos dirigimos hacia un escenario potencialmente negativo (Martino, 2008).

De la información recabada observamos que en

nuestro país existen problemas medioambientales respecto a la biodiversidad, el estado del suelo y de los recursos hídricos, la generación y tratamiento de los residuos sólidos, el aire y la generación de dioxinas y furanos, e incluso los derivados del cambio climático.

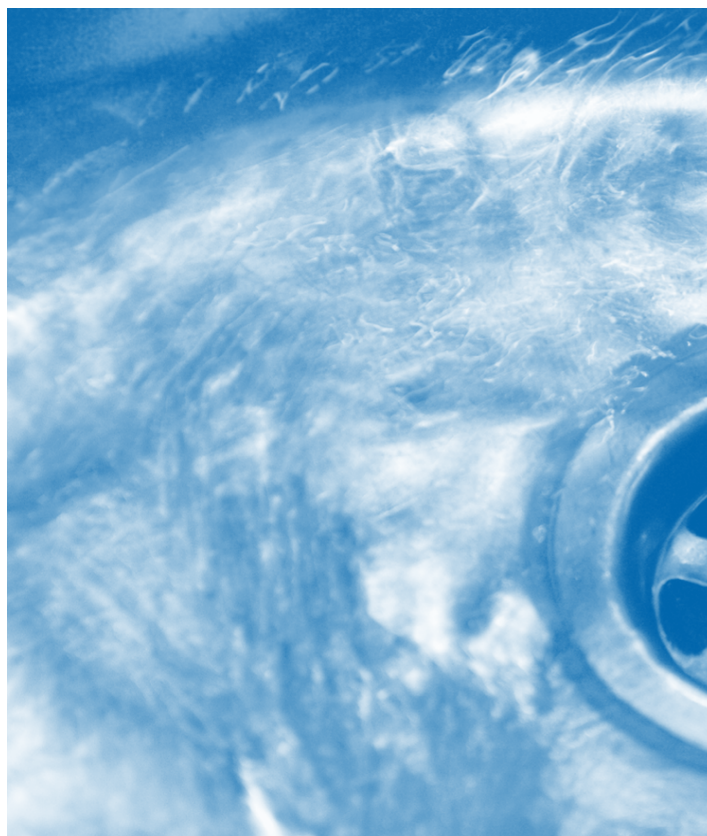
Tal es el caso del volcado de elementos contaminantes a los cursos de agua, básicamente derivados de la actividad industrial y de la falta de tratamiento y disposición adecuada de los residuos sólidos y líquidos que contaminan nuestros recursos hídricos, afectando cuencas con gran densidad de población así como la propia Bahía de Montevideo.

De continuarse con la actual línea de acción, los problemas medioambientales se incrementarán aún más por la falta de coordinación entre las distintas autoridades actuantes y la escasa información e interés existente en la comunidad (Informe Geo Uruguay, 2008). Si bien existen proyectos y programas algunos de los cuales son incluso patrocinados por organismos internacionales, la falta de articulación y su reducida extensión los tornan insuficientes para afrontar el futuro. Se visualiza que no existe conciencia de que la consideración temprana de elementos ambientales redundaría en la prevención de costos futuros y en una mejora en el bienestar humano, o existiendo dicha conciencia la misma no se plasma en acciones concretas y lo suficientemente abarcativas.

Por lo anterior es que se torna relevante el rol que debe jugar el Estado, ya sea como regulador, promotor, sensibilizador y líder en el emprendimiento de acciones responsables con el medio ambiente desde su faceta como propietario de empresas públicas.

En nuestro país el Estado bajo el rol de *regulador* se caracteriza por adherir a numerosos convenios internacionales, por aprobar gran cantidad de normativa e incluso por haber consagrado a nivel constitucional la importancia de la protección del medioambiente. Por otro lado existen distintos organismos que se ocupan a diferentes niveles del tema, que persiguen intereses sectoriales y que incluso se contradicen en algunos casos con su normativa, aplicando diferentes estrategias y persiguiendo objetivos diversos, lo que en definitiva se resume en que en muchos casos no existe coordinación y se superponen funciones.

Existen numerosos organismos que tienen atribuciones sobre un mismo tema, pero quizás el más reciente y notorio, es el tema del cambio climático, ya que dada la gran cantidad de organismos que intervienen se ha optado por crear un Sistema Nacional, un



grupo de Coordinación y una Comisión Asesora, como mecanismo para establecer una serie única y coordinada de acciones. A pesar de las acciones iniciadas para cambiar la institucionalidad de cómo Uruguay está tratando el tema y del intento de trabajar coordinadamente, aún no hay consenso sobre la conveniencia o no desde el punto de vista climático de instalar una planta de generación de energía a carbón. Esto revela ante la proliferación de organismos, que cada uno persigue sus propios intereses sin analizar debidamente cómo la consecución de los mismos afecta el resto de los temas.

En ese mismo rol el Estado utiliza únicamente instrumentos de política ambiental del tipo *comando y control*, no así herramientas del tipo *económico* tales como los impuestos a la contaminación o el otorgamiento de permisos transferibles de contaminación. La diferencia entre ambos instrumentos radica en que los primeros no incentivan la disminución de la contaminación más allá de los límites fijados, en tanto que los segundos internalizan los costos como el de cualquier otro recurso.

Entendemos que la razón principal por la que no se aplican estos instrumentos radica en el hecho de que



los instrumentos de *comando y control* son más fáciles de diseñar y de fiscalizar, mientras que los otros requieren una mayor cantidad de recursos para su fiscalización, una mayor capacitación de los reguladores y una gran coordinación entre todos los organismos involucrados, características todas de las que nuestro país parece carecer.

Existe una extensa normativa en esta materia, constatando que en varias normas se establece que ante el incumplimiento se aplicarán sanciones del tipo pecuniario, aunque no se ha llegado a implantar sanciones de tipo penal -salvo contadas excepciones- dado que es conveniente agotar previamente el uso de instrumentos de gestión ambiental ya que podrían tener similares resultados (Cousillas, 2008).

En materia de fiscalización y control, a comienzos del año 2009 ha tomado conocimiento público que el Estado comenzó a sancionar a las grandes superficies por el no cumplimiento de la Ley de Envases. Esto ha llevado a un debate sobre la eficiencia del Estado en su rol regulador, dado que se tardó tres años en reglamentar esta ley, se otorgó un plazo adicional y una vez culminado el mismo y existiendo empresas en infracción no se aplicaron las sanciones en tiempo y forma.

Éste no es un caso aislado ya que, la ley que crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas data del año 2000 y su decreto reglamentario es del año 2005. Esto revela la ausencia de acción inmediata por parte del Estado en la aplicación de la normativa vigente. Abundando en la línea de argumentación, a más de nueve años de la vigencia de la Ley de Protección del Medio Ambiente, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) aún no han disminuido la contaminación de los arroyos Pantanoso, Miguelete y Carrasco.

Por otra parte, los organismos encargados de controlar aducen que no tienen los medios y los elementos para verificar el cumplimiento de lo dispuesto por la normativa, ni la infraestructura necesaria, y no cuentan con inspectores debidamente capacitados para realizar el control. Sobre esto último se han iniciado acciones para la mejora institucional a través del proyecto "Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Ambiental" financiado por el BID.

La profusa normativa aunada a la falta de coordinación entre los numerosos organismos con facultades de regulación y contralor, a la que se suman las carencias en materia de fiscalización y sanción, llevan a concluir que no existe una verdadera política de gestión ambiental en nuestro país. Más que una gestión estratégica de la protección del medio ambiente, deliberadamente definida, parecería que nuestro país se adhiere a todos los convenios internacionales en esta materia, en una clara actitud reactiva y no proactiva, lo que resta efectividad a las medidas establecidas.

Además de lo comentado, la existencia de una política ambiental clara a nivel nacional y departamental y la implementación de instrumentos económico-financieros eficientes que incentiven los comportamientos responsables favorecen la asunción de la RSE. Sin embargo estos factores entendemos que no están presentes en nuestra realidad, en tanto sí se identifican otros que no contribuyen a la causa, tales como la fijación de prioridades no ambientales a nivel de gobiernos locales, el *cortoplacismo* en las políticas de desarrollo económico-social y la existencia de subsidios distorsionantes a la producción que no toman en cuenta estrategias sustentables.

En la matriz de la Madurez en el Ciclo de Vida de las Políticas Públicas, existe una relación directa entre la etapa de dicho ciclo y el desempeño de las empresas respecto a la responsabilidad medioambiental. De las

cuatro etapas del ciclo de vida, tomando en cuenta la información relevada y nuestras conclusiones al respecto, entendemos que Uruguay estaría ubicado en la etapa emergente. No obstante resaltamos que en algunas temáticas, como por ejemplo la existencia de áreas protegidas, podríamos ubicarlo en la etapa de consolidación.

Esto se fundamenta en que existe interés por parte del Estado y de los medios de comunicación especialmente en promover un cambio de actitud con respecto a los problemas medioambientales. Pero si bien existe una vasta y dispersa normativa, la misma no contempla las limitaciones de recursos de los organismos intervinientes, lo que hace que no se trate en profundidad cada problema ambiental y que su aplicación se dilate en el tiempo o se llegue al incumplimiento, o no se apliquen las sanciones correspondientes. Por todo esto, entendemos que la institucionalidad ambiental en el país es débil.

La Responsabilidad Social Empresarial en Uruguay. Actualidad

El Estado, además de desempeñar su rol como regulador, incide directamente en la actividad económica especialmente a través de su actuación en las empresas públicas. Se observa que el Estado en el rol de empresario, declara contar con políticas y estructuras destinadas al cuidado medioambiental que incluyen en sus “Memorias” acciones realizadas en la materia, aunque por la vía de los hechos se han detectado perjuicios al medio ambiente derivados de su actividad.

Tal es el caso del enorme pasivo ambiental que ha acumulado ANCAP a lo largo de los años, lo que se ha visto reflejado en la contaminación de la Bahía de Montevideo como resultado de su actividad y la de UTE, tanto en su refinería de La Teja como en la Central Batlle, las que también afectan el aire como consecuencia de sus emisiones. Si bien el vertido de efluentes líquidos cumple con lo establecido en el Código de Aguas, no parecen existir incentivos para reducir aún más la contaminación, lo que es consistente con la idea de que sólo los instrumentos económicos estimulan a los empresarios a contaminar por debajo de lo permitido.

En materia energética, a lo anterior se suma la falta de definición de una estrategia de largo plazo, lo que no sólo ha derivado en una alta dependencia del petróleo con la consiguiente emisión de gases de efecto invernadero, sino también en la consideración de la in-

corporación de centrales energéticas a carbón lo que sería altamente contaminante desde todo punto de vista, tanto por las emisiones como por los residuos.

Si bien las empresas públicas expresan un compromiso con el medio ambiente y apoyan el mismo con acciones tales como el monitoreo de sus emisiones o el impulso de construcción de plantas de tratamiento que disminuyan la contaminación a niveles aceptados internacionalmente, por otra parte existe una gran carencia de información sobre el real impacto de sus actividades. A lo anterior, se agrega la lentitud en la formulación y ejecución de los proyectos que implican una reducción en la contaminación al tiempo que, en algunos casos, estos proyectos entran en contradicción con otras líneas de acción consideradas por el mismo actor y que tienden a incrementar -en lugar de disminuir- la contaminación.

Por otra parte la IMM contribuye a la contaminación como resultado de las notorias carencias existentes en materia de disposición de residuos, por la falta de un lugar adecuado donde depositarlos y darles el tratamiento necesario, con motivo de la demora en la toma de decisiones, la descoordinación con el Poder Ejecutivo y/o la falta de previsiones, todo lo que genera un pasivo ambiental al cual aún no se le ha dado solución.

Los temas evaluados generan la percepción de que, si bien el Estado en este rol declara su intención de proteger el medio ambiente e incluso realiza aisladamente acciones tendientes a cumplir con ese objetivo es, ese mismo Estado, uno de los agentes contaminantes del medio ambiente, que reacciona tardíamente frente a los problemas ambientales y en forma reactiva más que proactiva. La aparente dicotomía entre el concepto de “Uruguay Natural” y “Uruguay Productivo”, parece inmovilizar la acción del Estado respecto al cuidado del medio ambiente y sólo salir a la búsqueda de soluciones cuando los problemas son tan acuciantes y evidentes que se torna imprescindible actuar.

Por otro lado, en algunos sectores de actividad, las empresas privadas han tomado cierta conciencia respecto a la protección medioambiental y a la búsqueda de un desarrollo sustentable. Muestra de esto es la existencia de varias organizaciones que nuclean un gran número de empresas y que emprenden distintos proyectos con miras al cuidado del ambiente. En particular, es de destacar la existencia del índice de RSE a partir del cual se mide la evolución de las empresas respecto a diferentes ítems de RSE, entre los que se



cuenta el medio ambiente. En los últimos años se ha observado que, en este aspecto, el índice ha crecido, lo que permite vislumbrar que las empresas emprenden mayores y mejores acciones, tales como la gestión de residuos industriales en forma responsable, tanto sólidos como líquidos, participando muchas de ellas en el programa internacional de *Responsible Care*TM.

Existen numerosos ejemplos en los cuales la actuación de la Cámara de Industrias promueve el involucramiento de las empresas en el desarrollo de las políticas medioambientales, lo que impulsa a las empresas del sector industrial hacia las etapas finales del aprendizaje organizacional.

En Uruguay las empresas químicas son líderes respecto a otros sectores en lo que hace a RSE medioambiental, ya que se destacan por su involucramiento en la elaboración de la regulación, por la utilización de prácticas que superan las exigencias establecidas en la normativa y por extender la preocupación medioambiental no sólo a toda la cadena de suministros, sino también a los clientes industriales y consumidores masivos.

Dado que el programa es muy valorado internacionalmente, las empresas adheridas promueven la implementación de continuas mejoras en su gestión, lo

que hace que tengan una actitud proactiva incorporando el tema ambiental a su estrategia de negocios. Esta actitud también se observa en la elaboración de las normas, aportando conocimientos técnicos que agregan valor a la reglamentación.

Del análisis efectuado respecto a las acciones de RSE en las empresas privadas y públicas en Uruguay, se observa que todos los sectores se encuentran en diferentes fases en la Matriz de Aprendizaje Organizacional. Dadas las distintas instancias de gestión ambiental, no podemos ubicar los sectores de actividad en una única fase, así como tampoco identificar para cada sector una fase en particular, ya que dentro de cada uno ellos existen empresas que se ubican en diferentes estadios de avance del aprendizaje organizacional.

Identificamos que entre las etapas de “Cumplimiento” y “Gestión” con mayor inclinación hacia “Cumplimiento” se encuentra la industria del cuero, lavaderos de lana, actividad agropecuaria y las empresas públicas. Por otra parte, entre las etapas de “Cumplimiento” y “Gestión” con mayor inclinación hacia “Gestión” encontramos la industria siderúrgica, mientras que entre las etapas de “Gestión” y “Estrategia” ubicamos a la industria frigorífica. Por último, por su avance vinculado al programa *Responsible Care*, la indus-

tria química la visualizamos entre las etapas de “Estrategia” y “Civil”. Lo anterior es independiente a que existan algunas empresas que se apartan de la media del sector.

Por otra parte, al sector comercio y al sector servicios los ubicamos en las fases de “Cumplimiento” y “Gestión” con mayor concentración en la fase de “Cumplimiento” y con menor dispersión entre las distintas empresas. A su vez, como sector se diferencia del industrial dado que las ramas que los conforman se concentran en el entorno de una fase, mientras que en el industrial las ramas se distribuyen en distintas fases -“Cumplimiento”, “Gestión” y “Estrategia”-.

Muy pocos empresarios tienen presente que el medio ambiente integra la RSE, en relación con otros temas tales como la comunidad o los empleados. Este concepto está tan insuficientemente presente en su lista de preocupaciones, que sólo una pequeña porción de ellos piensa que son los únicos responsables de asegurar que la industria no dañe el medio ambiente. La gran mayoría piensa que esta responsabilidad la comparten con el gobierno y todavía existe quienes consideran que es exclusividad del gobierno, peor aún, un porcentaje considerable piensa que su actividad no contamina.

Es interesante observar que cuando se incluye información sobre la procedencia de los capitales de las empresas, surge que aquéllas en las que participan capitales extranjeros o tienen acuerdos con el exterior, se muestran más concientes del impacto de su actividad en el medio ambiente y cuentan con programas para reducir los daños.

Alineada con los empresarios, la comunidad tampoco tiende a incluir el cuidado del medio ambiente dentro del concepto de RSE y, si bien estima que el tema es importante, no está dispuesta a considerarlo al momento de tomar sus decisiones de compra, lo que en realidad significa que si una empresa notoriamente contamina, la mayoría entiende que igualmente compraría el producto.

La comunidad le ha adjudicado poca importancia en la intención de voto a las propuestas realizadas por los candidatos en las campañas electorales, lo que hace que los propios políticos no consideren el tema como muy importante en sus programas y tampoco se transforma en un tema de debate entre partidos. Máxime si cuando se indaga cuáles son los temas que más le preocupan a la comunidad resulta que la mayoría están preocupados por la recolección de residuos,

el saneamiento, la recuperación de playas, más que por otros temas que producen un mayor daño en el medio ambiente.

Nótese que en esta materia la mayoría de los empresarios, la comunidad y los políticos, entienden que el tema no es exclusivamente su responsabilidad y tienden a adjudicar la misma a entelequias tales como “el gobierno” o “la gente”, todo lo que torna más difícil el avance en el proceso de asunción de responsabilidades, de concientización, de crecimiento en el proceso de Aprendizaje Organizacional y de Madurez en el Ciclo de la Vida de Políticas Públicas.

Los ejemplos concretos de RSE en el terreno ambiental muestran las acciones de ciertas empresas aisladas o las de algún sector específico que debe satisfacer estándares exigidos desde el exterior, ya sea por sus clientes o por sus accionistas, es decir, no revelan una acción coordinada de un gran número de empresas y ni siquiera muestran a un “gran número de empresas” perteneciente a diversos sectores de actividad.

En nuestra opinión, a nivel general, las empresas tanto públicas como privadas y en lo que hace a las Etapas de Aprendizaje Organizacional, están en un proceso de transición desde la fase “Cumplimiento” a la fase “Gestión”, ya que paulatinamente han comenzado a introducir el tema ambiental en sus procesos. En la fase de “Cumplimiento” las empresas buscan cumplir con los estándares para evitar ser sancionadas o enfrentarse a una pérdida de reputación, mientras que en la fase de “Gestión”, las empresas incorporan el tema ambiental en sus procesos centrales y buscan obtener ganancias económicas derivadas de la inclusión de prácticas responsables en sus operaciones.

El hecho de que las empresas estén en esta etapa de aprendizaje organizacional explica que en el marco del modelo *Center for Corporate Citizenship at Boston College*, la gran mayoría transiten entre el estado de “Compromiso” y el de “Innovación”. Si bien la primera fase se caracteriza por una mayor atención de los temas relativos al medio ambiente, la actitud sigue siendo “reactiva” y no se cuenta con las capacidades necesarias para cumplir con los compromisos que comenzaron a asumir. En el estado de “Innovación”, en cambio, se observa un mayor nivel de aprendizaje en la organización, se realizan foros de intercambio con otras empresas, pero aún no se incorpora la RSE ni a la estrategia de negocios ni a la cultura de la empresa, además de que no existe coherencia y coordina-



ción entre las distintas acciones emprendidas. Si bien en términos generales las empresas se ubican entre “Compromiso” e “Innovación”, vale la pena destacar que la industria química tiende a ubicarse más cerca de la fase de “Transformación”.

Esta actitud respecto a la protección ambiental es consistente con el hecho de que, en el consumidor uruguayo y en la población en general, no se ha manifestado un especial arraigo de la preocupación ambiental, lo que deriva en que no exista una importante presión de la opinión pública, *llamando a responsabilidad* a las empresas, más allá de algunos casos puntuales o de las voces de algunas ONG. Esto, sumado a que el gobierno, en su actividad económica, no ha devenido en transformarse en un ejemplo, liderando el proceso de llevar la responsabilidad ambiental a estadios más avanzados, explica por qué la mayoría de las empresas uruguayas no han incorporado el tema ambiental a su estrategia de negocios.

En resumen, aquellas empresas que han logrado un mayor avance en las fases de las matrices consideradas, en general están relacionadas con el exterior o porque pertenecen a sectores que forman parte de organizaciones internacionales. En cualquier caso, al-

gunos de estos factores, impulsan en ciertas empresas o sectores la implementación de estándares medioambientales acordes con las exigencias internacionales y las mejores prácticas. Esto hace pensar que estos factores ofician con mayor eficiencia al momento de fomentar el cuidado del medio ambiente, que las políticas públicas adoptadas por el Estado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La importancia de ser ambientalmente responsable

Del trabajo de investigación realizado se desprende que son varios los factores que conllevan a identificar cómo desempeña el Estado uruguayo su rol en materia medioambiental, en qué etapa del ciclo de vida se ubican la mayoría de las políticas públicas y cómo esto incide en la evolución del aprendizaje organizacional que acompaña el pasaje por las fases de RSE de las empresas de nuestro país.

En la medida que el medio ambiente es crecientemente afectado por las actividades humanas consumidoras de recursos y contaminantes, la RSE respecto a su protección ha cobrado una notoria importancia en los últimos tiempos, tornándose imperioso que la

misma se integre indisolublemente a su estrategia de negocios.

Tanto a nivel internacional como local las empresas han respondido de diferente forma al desafío de asumir que su responsabilidad va más allá de generar valor para sus *stakeholders* y que deben atender un conjunto de aspectos que repercuten en el bienestar de sus *stakeholders*, por lo que al evaluar el grado de avance que han logrado al respecto, difícilmente hayan alcanzado la misma fase en todas las dimensiones o perspectivas en las que suele evaluarse la RSE.

El grado o estadio que hayan alcanzado depende de varios factores, entre los que obviamente se cuentan razones de costo/beneficio en la aplicación de tecnologías limpias de producción, el grado de madurez de las políticas públicas, la medida en que los instrumentos de gestión de la responsabilidad medioambiental inducen a las empresas a “internalizar” los costos de la contaminación, la información y formación de los actores, la presión que ejercen los distintos grupos de interés, la experiencia internacional, la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible o meramente de obtener una licencia para operar, etc. El mundo académico insiste ante la urgencia de mitigar el deterioro del hábitat, en la importancia de que la responsabilidad ambiental se integre realmente a la estrategia del negocio y que se visualice como una fuente de ventajas competitivas, en lugar de sólo realizar campañas anunciando compromisos ambientales fuera del marco coherente de una estrategia. Aunque también reconoce que la mayoría de las empresas están lejos de alcanzarlo ya que no logran percibir las oportunidades competitivas que se están presentando o no se encuentran en condiciones de afrontar los costos de una producción sostenible, especialmente en momentos de crisis mundial.

La existencia de políticas públicas maduras, según el análisis visto a través de la Matriz del Ciclo de Vida de las Políticas Públicas, genera las condiciones para impulsar a las empresas a asumir su responsabilidad ambiental y favorece el involucramiento de las mismas en la toma de decisiones. Las políticas así establecidas permiten desarrollar un ambiente propicio para que se torne ventajoso incorporar los costos de la contaminación a la ecuación económica y desarrollar estrategias de negocios que los incluyan. En la medida que esto sucede las empresas se ven inducidas a evolucionar en el aprendizaje organizacional y a través de esto a avanzar a través de las distintas fases de la res-



ponsabilidad social del modelo *Center for Corporate Citizenship at Boston College*.

Nuestro país

Los impactos ambientales no respetan barreras de tiempo, lugar o jurisdicción, por lo que es un asunto universal, por tal motivo distintas iniciativas a nivel internacional alinean esfuerzos para velar por el desarrollo sustentable. Uruguay no es ajeno a esta realidad, más allá de que en nuestro país, a diferencia de lo que sucede a nivel internacional, no son los *stakeholders* los que más inciden en las decisiones del Estado, ya que nuestra comunidad parece estar preocupada sólo por temas puntuales y cotidianos, con una visión en la que la responsabilidad por la contaminación se diluye en un concepto tan abarcativo como etéreo e indefinido: *la gente* y donde sólo destaca la idea de que el Estado debe ocuparse del tema.

Además, los *stakeholders* organizados se preocupan más que nada por casos específicos de contaminación o por campañas de información y educación, no logrando en todos los casos tener la misma influencia que sus pares a nivel internacional, en cualquier caso, es el Estado en su rol de fiscalizador el *stakeholder* con



mayores posibilidades de ejercer presión.

El escaso interés de la ciudadanía por los problemas ambientales más profundos, reflejado entre otros por su falta de influencia en las intenciones de voto, conlleva a la ausencia de debate político respecto a la real importancia que se le asigna a la protección ambiental, al alcance de los compromisos y medidas que se van a tomar y, en definitiva, a la inexistencia de una profunda discusión sobre el modelo de desarrollo que se quiere para el país, muy probablemente debido a que se anticipa que no existirá un consenso.

La dicotomía entre dos modelos

Entendemos que nuestra comunidad tiende a pensar que existe una dicotomía entre los modelos de “Uruguay Productivo” y “Uruguay Natural” y que la elección de uno excluye al otro. En respuesta a los intereses de esa comunidad los gobernantes se inclinan por adoptar políticas de desarrollo económico-social *cortoplacistas* pero sin perder de vista su responsabilidad medioambiental, por lo que oscilan entre un paradigma de “Uruguay Natural”-recogido legalmente- versus el de “Uruguay Productivo” que, si bien opinamos que no son necesariamente contradictorios -se

puede compatibilizar el crecimiento económico con los imperativos ambientales- implican estrategias y prioridades diferentes y, especialmente, plazos distintos para alcanzar objetivos de corte económico.

La no explicitación de un modelo de desarrollo, concientemente elegido, en términos de manejo ambiental deja el modelo huérfano de propósito, deriva en la falta de objetivos estratégicos ambientales que permitan definir una estrategia que, bajo una visión compartida, otorgue un marco de coherencia a las acciones que posteriormente se implementen. El establecimiento de objetivos estratégicos implica renunciaciones, en la medida que éstas no se produzcan se persiguen innumerables objetivos o sea... se persigue ninguno y, lo que es peor, la entropía se adueña del proceso. Ya que sumar una extensa lista de objetivos no implica contar con una estrategia, la solución pasa por focalizarse, por definir qué hacer y qué no hacer en cada momento o período.

El accionar del Estado

En este contexto nuestro Estado reacciona, buscando acompañar la tendencia internacional, adhiriendo a numerosos convenios, aprobando un amplio conjunto de normas -a nivel nacional, departamental e incluso de rango constitucional- extremadamente disperso y fragmentario, generando una gran constelación de organismos destinados a la regulación y fiscalización, creando comisiones, sistemas, grupos de trabajo, etc.

Sin el amparo de una estrategia definida, sin una centralización en la toma de decisiones que supla la falta de objetivos a los que alinearse y en una situación en la que fines múltiples compiten por los escasos recursos existentes, en la búsqueda de adquirir nuevos derechos se asumen numerosas obligaciones en cada convenio que se ratifica en base a un gran voluntarismo, pero sin contar con las herramientas que permitan canalizar los esfuerzos, lo que deriva en una gran dificultad para instrumentarlos.

Adicionalmente, en los años noventa se alcanzó un importante desarrollo de la legislación ambiental, el que se siguió ampliando en este siglo, pero siempre en forma descoordinada y careciendo de una estructura rectora, e incluso careciendo de los recursos para implementarlas y controlarlas. Ha pasado tiempo para que algunas normas legales vieran nacer su reglamentación y han sido extensos los plazos en los que, por la vía de los hechos, no eran aplicadas y no se imponía sanción alguna, lo que revela la lentitud con

la que el Estado procesa su gestión ambiental y, subsidiariamente, la importancia que le asigna a la misma. Cierto es que las limitaciones presupuestales juegan un rol muy importante en esta cadena de carencias, pero también es cierto que en estos años en los que se han asignado más recursos a los organismos competentes, en muchos casos, la gestión ambiental ha sido subordinada a la gestión económica -prima el “Uruguay Productivo” sobre el “Uruguay Natural”-.

Dificultades en la gestión estatal

Una característica de la institucionalidad imperante es que se emprenden tantas acciones como organismos existen, con una gran falta de coordinación y alineación e incluso persiguiendo fines sectoriales que pueden ser contradictorios con los del resto, donde aparecen zonas de confluencia de actividades y competencias, ya sea porque varios órganos tienen injerencia sobre el mismo espacio territorial, o también porque varios de ellos la tienen sobre determinado hecho, actividad o emprendimiento, todo lo cual termina en un extenso inventario de normas y regulaciones, con escasas posibilidades de fiscalización y por ende de implantación.

Si bien al MVOTMA se le ha atribuido un papel central en la gestión ambiental, su mera existencia no resuelve los problemas causados por la dispersión de atribuciones ambientales dentro de la administración estatal resultante de la diversidad de organismos con cometidos ambientales y de la propia forma de funcionar del Estado. Finalmente, esta secretaría de Estado termina actuando en forma relativamente aislada, sin lograr involucrar profundamente a las restantes secretarías u organismos en la temática ambiental, lo que debilita sus posibilidades de gestión y, cuando la misma se quiere potenciar se crean grupos de trabajo, comisiones, sistemas nacionales, etc., no vislumbrándose que estas alternativas solucionen los problemas sustanciales.

La gestión ambiental se debilita aún más cuando se observa que los organismos competentes manifiestan que sus posibilidades de controlar efectivamente el cumplimiento de la normativa están limitadas por la carencia de recursos. Esta imagen se refuerza cuando se constata que ni siquiera se ha esbozado la utilización de instrumentos económicos de gestión ambiental que favorezcan la internalización de los costos de la contaminación, los cuales son más eficientes pero también más complejos y onerosos en términos de implementación.

Ante la vasta problemática presentada, se materializan conceptos vistos a lo largo de nuestra formación académica, tales como “... un objetivo sin un plan es una aspiración de deseos, un plan sin un responsable y sin el debido seguimiento y control es un fracaso y todo ello, sin los recursos necesarios, una misión imposible...” (Pini, 2006). En definitiva la distribución de los escasos recursos entre la pléyade de organismos existentes, genera un círculo perverso donde los ya escasos recursos se distribuyen entre muchos organismos, en lugar de concentrar las funciones y aprovechar la existencia de economías de escala. La falta de coordinación en el marco de una multiplicación organizacional y la ausencia de centralización, diluyen las responsabilidades y no permiten una clara rendición de cuentas sobre los resultados, al tiempo que no agregan valor al desarrollo de políticas ambientales efectivas, consistentes, aplicables y controlables.

Ubicación en la matriz de las políticas públicas

Si se tiene en cuenta que el Estado desempeña un rol sumamente importante en la inducción de las empresas a asumir su responsabilidad medioambiental, tanto desde su posición de regulador y especialmente de fiscalizador, como desde su vocación de liderazgo, se debe reconocer que el caso uruguayo es por lo menos complejo.

Justamente, una de las causas que originan la cadena de consecuencias que llevan a que en nuestro país no exista una conciencia ambiental arraigada y que las empresas no hayan avanzado en la incorporación del cuidado ambiental en sus estrategias de negocio, es que el país carece de una verdadera política de gestión ambiental.

Esto, en última instancia, conspira contra la madurez de las políticas públicas y coadyuva a que las empresas no sientan la necesidad de avanzar en su aprendizaje organizacional y en los estadios de la RSE. Nótese que en la Matriz de Madurez en el Ciclo de Vida de las Políticas Públicas ubicamos a nuestro país en una etapa *emergente*, esto es, apenas la siguiente a la inicial, ya que se reconoce que existe conciencia política sobre el problema, pero con una institucionalidad ambiental débil.

Desempeño ambiental de las empresas uruguayas

Con las carencias detalladas anteriormente en ma-



teria de políticas de gestión ambiental, las empresas, con diferente grado de responsabilidad, han debido enfrentar el problema de la contaminación. Teniendo presente que el Estado juega un doble rol como regulador-fiscalizador y como empresario, es en este último campo donde debe liderar, con su ejemplo, el proceso de asunción de la responsabilidad ambiental.

Sector público

Existen opiniones respecto a que el Estado no se controla bien a sí mismo o, por lo menos, no tanto como controla a los privados, por lo que estos últimos han asumido mejor su responsabilidad ambiental. Esta línea de pensamiento encuentra su sustento en la divergencia que ha existido entre lo que las empresas públicas declaran y lo que hacen.

Estas empresas, en algunos casos, han sido pioneras en crear estructuras organizativas destinadas a la gestión de las políticas de protección ambiental, en declarar su compromiso con el medio ambiente y en publicar acciones realizadas en pro del mismo. Sin embargo, a lo largo de los años, se han detectado graves perjuicios al medio ambiente y la generación de pasivos ambientales derivados de su accionar y de su

lentitud en introducir los cambios necesarios en sus prácticas, procesos y tecnologías.

En general las empresas públicas han desarrollado propuestas, algunas de las cuales han quedado en el terreno de las intenciones en tanto que otras, a través de un largo proceso, han logrado incorporar mejoras en su gestión. Por otra parte existen iniciativas que se sustentan en la consecución de intereses relacionados con los márgenes de rentabilidad, los que pueden entrar en conflicto con la RSE medioambiental y aun así son tratados por las autoridades en pro de estudiar su viabilidad e interés nacional, tal es el caso de la posibilidad de instalar una central de generación eléctrica a carbón de coque, o estudiar la viabilidad del uso de energía nuclear en Uruguay.

La manifiesta voluntad de mejorar su gestión ambiental y el mero cumplimiento de la normativa existente, contaminando hasta lo permitido, no es suficiente para considerar que las empresas públicas lideran fehacientemente, con su ejemplo, la asunción de su responsabilidad ambiental. Para alcanzar este estadio no basta con cumplir las normas, se debe ir más allá de lo que éstas establecen y anticipar el uso de las mejores prácticas internacionales, tornando éstas

una innovación no ya a nivel mundial pero sí a nivel local, mostrando con su impulso y su celeridad en la implementación, el camino a seguir por las empresas privadas, induciendo a éstas a imitar su accionar.

Por el contrario, las empresas públicas han revelado a lo largo de los años ser lentas en la adopción de las mejores prácticas y, en varios casos, el arribo de las mismas surge como una necesidad ante la evidencia incontestable del daño que se está provocando y el reclamo incluso del Poder Judicial, en una actitud reactiva más que proactiva.

Nuevamente, el Estado bajo el rol de empresario, presenta restricciones presupuestales e intrincados mecanismos que rigen la toma de decisiones y su concreción, sin contar la natural resistencia al cambio y el peso de la burocracia, todo lo cual hace que en muchos casos las acciones estén llegando en forma tardía y hayan pasado muchos años con soluciones parciales e igualmente contaminantes, más parecidas a las de “final del tubo”, que con soluciones integrales. Se reitera aquí, la carencia de una verdadera estrategia ambiental, derivada de la ya mencionada inexistencia de una política en la materia, que impide la visualización de la protección ambiental como generadora de ventajas competitivas y como parte de la estrategia de negocios, más allá de que exista conciencia del problema y de la necesidad de buscar soluciones.

Este comportamiento de las empresas públicas, más allá de la evolución que han tenido a través de los años, nos hace concluir que las mismas no han avanzado notoriamente en su aprendizaje organizacional, por lo que en la matriz de referencia las ubicamos entre las etapas de “Cumplimiento” y “Gestión”.

En resumen, el Estado no ha logrado comportarse, a través de los años, como un verdadero líder, por lo que puede considerarse que realmente no ha transmitido al empresariado uruguayo, la imperiosa necesidad de cuidar el medioambiente. Esto es consistente con el hecho de que el Estado se caracteriza por ser pródigo en buenas intenciones y en legislación pero falto de coordinación y con una débil institucionalidad ambiental.

Sector privado

A pesar de esto, el sector privado ha asumido, en distinto grado, su responsabilidad ambiental en muchos casos inducido por la presión que ejercen los mercados internacionales o los capitales extranjeros. En estos casos, que se vislumbran con mayor preponderancia

en algunos sectores específicos de actividad, los programas que estas empresas deben implementar las lleva a liderar el proceso de aprendizaje organizacional y por ende, de asunción de su responsabilidad social con el medio ambiente. Más allá de que este avance se ha concretado independientemente de la inexistencia de instrumentos económicos que materialicen la filosofía de que “el que contamina paga”.

El resto de los sectores de actividad se encuentra en estadios más atrasados del citado aprendizaje, más allá de que existan diferencias entre ellos y de que en general se pueda decir que han desarrollado cierta conciencia respecto a la protección medioambiental y a la búsqueda de un desarrollo sustentable, especialmente aquellas empresas que se nuclean en ciertas



cámaras que promueven la RSE.

En términos generales, en nuestro país las empresas se ubican entre las etapas de “Cumplimiento” y “Gestión”.

Relación entre políticas públicas y aprendizaje organizacional

Esto confirma las conclusiones extraídas anteriormente, la inmadurez de nuestras políticas públicas no ha impulsado a las empresas a avanzar en el aprendizaje organizacional, lo que ha complejizado su evolución en las fases de la RSE. Nótese que de nuestro análisis surge que en términos del modelo del *Center for Corporate Citizenship at Boston College* la gran mayoría de ellas transita entre el estado de “Compro-

miso” y el de “Innovación”, o sea, entre una cierta atención a los temas ambientales pero con una actitud primordialmente reactiva y un mayor compromiso pero sin llegar a incorporarlos a la estrategia de negocios, salvo en los casos en que las empresas involucradas deben cumplir con estándares muy valorados a nivel internacional.

Concordamos que de mantenerse la situación actual las perspectivas no son alentadoras respecto a la reducción del impacto en el medio ambiente, por lo que en el futuro, la gran mayoría de las empresas continuarán siendo renuentes a asumir con una actitud proactiva su responsabilidad ambiental.

Urge, entonces, un cambio en la institucionalidad con la que se trata el tema, estableciendo una Política de Gestión Ambiental explícita, que genere un aprendizaje organizacional que promueva la RSE medioambiental.

Recomendaciones

Recomendamos en primer lugar, establecer objetivos estratégicos en términos ambientales, para lo cual se debe comenzar con un análisis del contexto en el que está inserto el país, las oportunidades y amenazas que enfrenta tanto en términos ambientales como de crecimiento económico, y así definir qué tipo de país se quiere, lo que otorgaría un propósito a los mencionados objetivos y la estrategia a seguir. Dado que esos objetivos estratégicos son de mediano y largo plazo, es necesario alcanzar un consenso entre todos los actores políticos de forma tal que la política ambiental definida se transforme en una política de Estado que trascienda distintos períodos de gobierno. Más allá de la estrategia definida, observamos que hoy se están manejando dos modelos de país: “Uruguay Natural” y “Uruguay Productivo”. Entendemos que no existe contradicción entre uno y otro, ya que este último modelo debiera considerar variables ambientales a los efectos de generar una estrategia medioambiental alineada e integrada con el modelo de “Uruguay Natural”.

Definidos los objetivos, se requieren planes y proyectos avalados por un conjunto de normas sistemáticas y consistentes con la estrategia establecida. Es así que surge nuestra segunda recomendación, reanalizar la amplia normativa existente, a los efectos de eliminar el alto grado de dispersión, superposición de funciones, vacíos legales y falta de integración, lo que supone evaluar las mismas a fin de crear un “Código de Medio Ambiente”. Este código debe incluir normas





alineadas con los objetivos estratégicos establecidos, que contemplen la utilización de una batería de instrumentos de gestión de política ambiental más eficientes y diversificados, que promuevan la internalización de los costos de la contaminación y la aplicación de las mejores prácticas reconocidas a nivel internacional.

Simultáneamente a este proceso se debe analizar la forma de asignar claramente las responsabilidades en materia de ejecución y control respecto a cada uno de los planes y proyectos establecidos, de donde surge nuestra tercera recomendación: estudiar y sopesar la abundancia de organismos existentes, los recursos con que cuentan y el grado de eficiencia en su manejo, lo que debería derivar en un reacondicionamiento de la estructura estatal a los objetivos estratégicos definidos, reasignando cometidos y facultades de fiscalización y sanción.

Esta reestructuración podría realizarse a través de una centralización de funciones, creando un nuevo ministerio dedicado exclusivamente al medio ambiente, eliminando una debilidad del actual MVO-TMA, lo que implica concentrar todas las funciones desperdigadas hoy en diferentes organismos -tanto nacionales como departamentales- así como reasignar los recursos existentes. Esta medida causaría un significativo y trascendental impacto, ya que conllevaría incluso el traspaso de funciones departamentales al ámbito nacional, con los correspondientes efectos presupuestales y, más aún, generando tensiones a nivel del capital humano.

Entendemos que en un mundo que tiende a la descentralización, la alternativa de centralizar en un único ministerio no surge como la más adecuada en esta

etapa, no obstante lo cual promovemos la realización de este análisis y la eliminación de los organismos que no aportan verdadero valor a la consecución de los objetivos estratégicos. Una racionalización en la estructura estatal -tanto a nivel departamental como nacional-, aunada a una transversalización sectorial de los cometidos en pos de la consecución de los planes y proyectos aprobados y a la necesaria coordinación que esto conlleva, permitirá asignar responsabilidades en forma indiscutible y exigir la correspondiente rendición de cuentas. Para implantar esta medida podrían tomarse como ejemplo experiencias internacionales en las cuales se ha logrado con éxito una alta transversalización.

Asimismo esta reestructura, dará pie a que se pueda adoptar nuestra cuarta recomendación, asignar eficientemente los recursos, ya que la abundancia de organismos conlleva a un uso ineficiente de los mismos haciendo que los ya escasos recursos se deban repartir entre muchos destinatarios. Si éstos se asignan a planes y proyectos por los que son responsables una menor cantidad de organismos y cuyas competencias en el marco del proyecto están claramente definidas, se procederá a asignar los recursos en forma más eficiente, pudiendo aprovecharse "economías de escala". Es más, parte de esos recursos puede provenir de la utilización de instrumentos económicos que representen un posible ingreso para el Estado, solventando parte del presupuesto.

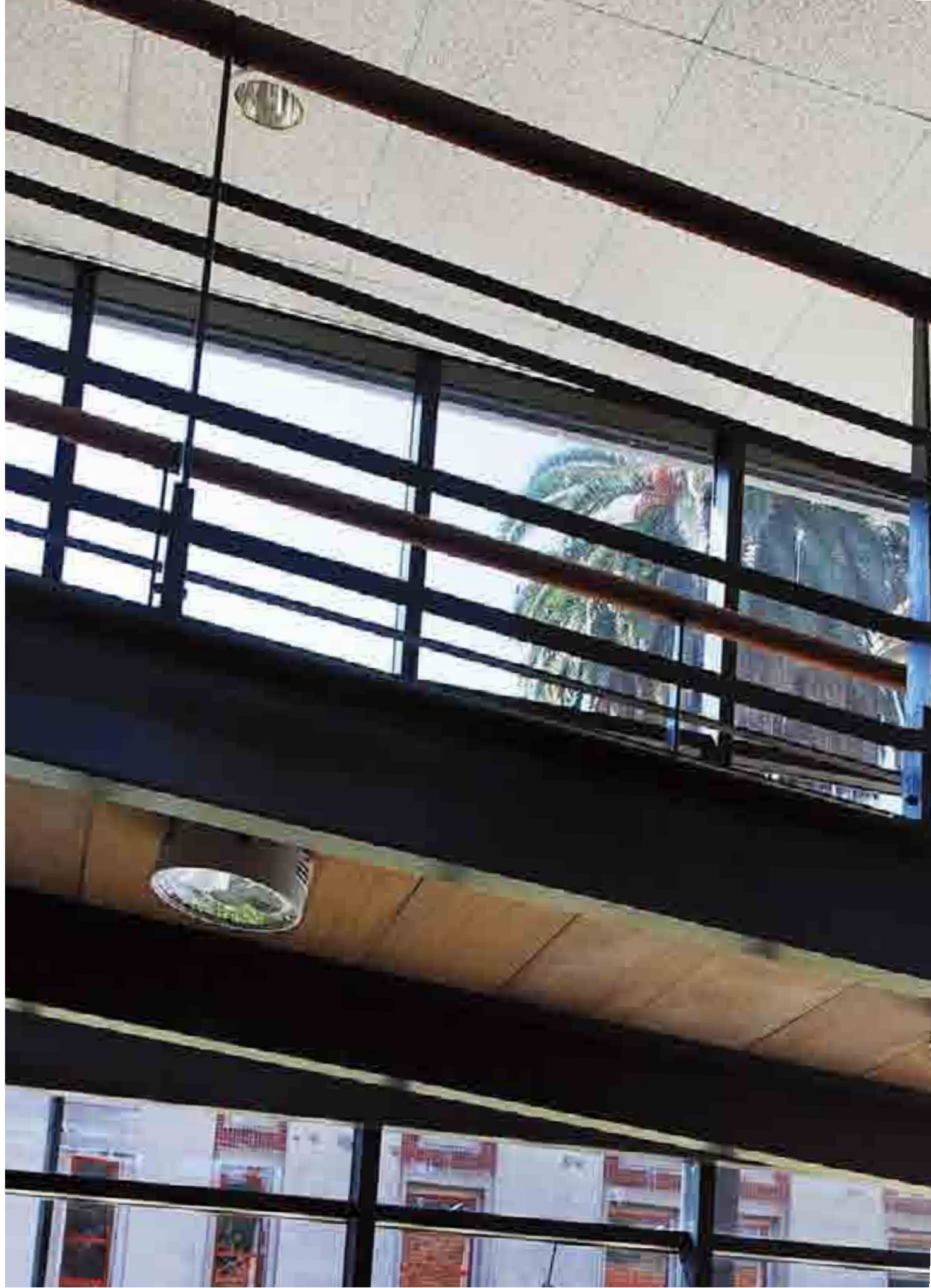
Estas recomendaciones contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad medioambiental e inciden en la madurez de las políticas públicas, pero además, en su rol de líder el Estado podría realizar otras acciones, de ahí nuestra quinta y última recomendación: crear ámbitos de difusión y participación en programas de RSE medioambiental, promocionando la adhesión de todos los sectores empresariales del país. Fomentar políticas culturales para la participación de todos los ciudadanos a través de la información y formación, así como también promover la investigación y difusión de conocimientos y tecnologías innovadoras. Para llevar adelante estas acciones proactivas es necesario que el Estado esté interiorizado con los principales programas que a nivel mundial son valorados internacionalmente, de forma de viabilizar su implantación en nuestro país y contribuir al aprendizaje organizacional.

Consideramos que, en la medida que estas recomendaciones sean tomadas en cuenta, las políticas

públicas serán más maduras, lo que inducirá al aprendizaje organizacional y, a través de esta vía, se logrará que las empresas asuman en mayor grado su responsabilidad ambiental. El Estado ha dado muestras de estar conciente de la problemática existente y de su intención de impulsar mejoras en este campo, por lo que descontamos que, más allá de la dificultad que representa la implementación de las recomendaciones realizadas, se comenzará muy pronto a transitar por este camino.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, X.;** (2009): "Apelan al consumo responsable en día mundial del medioambiente". *El País Digital*. [Internet]. 5/06/09. www.elpais.com.uy. [Extraído 05.06.09 11:00].
- Abraham;** (2006): "La RSE: Origen y Definición". [online]. http://www.wikilearning.com/articulo/la_ergonomia-la_rse_origen_y_definicion/9779-6 [Extraído 12.05.08 20:30].
- Asiquir;** "Programa de Cuidado Responsable del Medio Ambiente". [online]. www.asiquir.org [Extraído 03.06.09 20:00].
- Cousillas, M.;** (2003): "Red Temática de Medio Ambiente Acta N° 13" Medio Ambiente - Reunión del Consejo Ejecutivo, Sala de Sesiones del Hospital de Clínicas.
- Cousillas, M.;** (2008): "El marco jurídico e institucional ambiental en Uruguay. Informe Nacional de Uruguay a la Conferencia de Johannesburgo, Río + 10". Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable 2002, actualizado y corregido por el autor para el Curso de Educación Ambiental RENE-RETEMA, UdelaR. MEC.
- Ferre, Z., Melgar, N., Pastori, H., Piani, G. y Rossi, M.;** (2007): "La Responsabilidad Social de las Empresas: La visión de las empresas". Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR.
- Ferre, Z., Melgar, N., Pastori, H., Piani, G. y Rossi, M.;** (2007): "La Responsabilidad Social Empresarial en Uruguay: Una visión desde la ciudadanía y desde las empresas". Ponencia Jornadas de Investigación Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR.
- Fundación Entorno;** (2003): "Entorno 2003: Informe sobre la gestión ambiental en la empresa española". Fundación Entorno. Madrid.
- Junquera, B.;** (1997): "Actitud de las Empresas ante los Problemas Medioambientales. El Caso de Asturias". *Economía Industrial* N° 318, pp. 165-171.
- Milán; Rosa; Villarroel;** (2009): "Responsabilidad Social y Medio Ambiente. El rol del Estado". Trabajo Final presentado para la obtención del título de Master en Gerencia y Administración. UdelaR.
- Mirvis, P.; Googins, B.;** (2006): "Stage of Corporate Citizenship: A Developmental Framework- Monograph". The Center for Corporate Citizenship at Boston College.
- Murillo Luna, J.; Garcés Eyerbe, C.; Rivera Torres, P.;** (2004): "Estrategia empresarial y Medio Ambiente: opinión de un grupo de expertos". *Universia Business Review. Actualidad Económica*. [online]. <http://www.universia.es/ubr/pdfs/UBR0042004052.pdf>. [Extraído 20.05.08 20:00].
- MVOTMA;** (2009): "Plan de trabajo del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático". [online]. http://www.mvotma.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=575&Itemid=1. [Extraído 05.06.09 20:20].
- Oyhenard, A.;** (2009): "Planta de carbón dispara polémica entre privados Clave. Generadores apoyan; grandes consumidores rechazan". *El País Digital*. [Internet]. 23/06/09. www.elpais.com.uy [Extraído 23.06.09 20:00].
- Pini, J.;** (2006): Dirección de Empresas. MBA-UdelaR.
- PNUMA; MVOTMA; CLAES;** (2008): "GEO. Uruguay 2008. Informe del Estado del Ambiente". Publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Centro Latino Americano de Ecología Social. Derechos de propiedad intelectual © 2008.
- Porter, M.; Kramer, M.;** (2006): "Strategy and Society-The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility". HBR Spotlight.
- Roche, H.;** (2007): "Política Ambiental. Manejo de Recursos Naturales y Gestión Empresarial". MBA-UdelaR.
- Varela, J.;** (2006) "Notas para el Comité Espejo". [online]. www.unit.org.uy/misc/responsabilidadsocial/NOTAS_PARA_EL_COMITE_ESPEJO.doc. [Extraído 15.05.08 20:30].





Facultad de Ciencias
Económicas y de Administración
Universidad de la República



Auspicia

