

Hacia una administración pública sostenible



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Hacia una administración pública sostenible

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
Madrid, 2011

Este documento es una versión traducida y revisada del informe en inglés realizado durante la Presidencia española de la Unión Europea del primer semestre de 2010. El estudio tuvo por objeto disponer de una información integrada sobre los modelos existentes para la gestión y medición de la Sostenibilidad en la Administración Pública, con el objeto de poder orientar, dentro del marco más apropiado, el desarrollo de las actividades futuras del Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) de la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN).

Este estudio se realizó para dar cumplimiento a la Resolución de los Directores Generales responsables de Administración Pública de EUPAN por la que se aprobaron las Estrategias a Medio Plazo de la Red para el Trío de Presidencias de España, Bélgica y Hungría.

Primera edición: 2011

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

<http://www.aeval.es>

Esta obra se acoge al amparo del Derecho de la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes que recoge la Ley, así como los de traducción, reimpresión e Internet (web). Se permite la reproducción citando la fuente.

Edita: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Autores del informe:

Salvador Parrado (UNED-Universidad Nacional de Educación a Distancia y Governance International)
Elke Löffler (Governance International)

Traducción:

Departamento de Calidad de los Servicios de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios:

Consuelo Hidalgo Gómez, Directora de División de Calidad
Joaquín Ruiz López, Director del Departamento de Calidad de los Servicios

Catálogo General de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

NIPO: 851-11-001-7

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	7
¿Por qué este estudio?	7
¿Por qué una administración pública sostenible?	7
¿Cómo medir la sostenibilidad?	8
Lecciones aprendidas de los modelos de medición existentes	9
Un Marco Europeo de Sostenibilidad para la Administración Pública	11
Introducción	13
1. Sostenibilidad: definición y delimitación	15
Sostenibilidad y responsabilidad social	15
Dimensiones y alcance de la sostenibilidad	16
2. Arquitectura del fomento de la sostenibilidad	18
3. ¿Cómo medir la sostenibilidad? (I) Un modelo empresarial	21
La incorporación de la sostenibilidad en el Cuadro de Mando Integral	21
Lecciones aprendidas	22
4. ¿Cómo medir la sostenibilidad? (II) Modelos de excelencia	23
Integración de la sostenibilidad en el modelo CAF	23
Suplemento sobre sostenibilidad para el CAF	27
Lecciones aprendidas	28
5. ¿Cómo medir la sostenibilidad? (III) Una aproximación basada en directrices	29
El IWA:4 y su enfoque de la sostenibilidad	29
El Proyecto de norma internacional ISO 26000: Guía sobre Responsabilidad Social	32
Lecciones aprendidas	35
6. ¿Cómo medir la sostenibilidad? (IV) Elaboración de memorias de sostenibilidad	37

Definición y difusión de las memorias de sostenibilidad en el sector público.....	37
El suplemento para organismos públicos de la Guía GRI.....	40
Lecciones aprendidas	42
7. ¿Qué hemos aprendido de los distintos enfoques de medición de la sostenibilidad?.....	44
Lecciones aprendidas de los distintos modelos	44
Grado de adecuación de los distintos modelos a la medición de la sostenibilidad	45
8. Próximos pasos: Diseño de un Marco Europeo de Sostenibilidad	48
Ámbito de aplicación	49
Indicadores clave del rendimiento en sostenibilidad	49
Difusión y utilización de los resultados.....	51
Integración entre el Marco de Sostenibilidad y otros modelos	51
Autoevaluación y verificación externa	51
Bibliografía	53
Anexo. Modelos de sostenibilidad en Europa (algunos ejemplos)	56
Siglas utilizadas.....	57

RESUMEN EJECUTIVO¹

¿Por qué este estudio?

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), responsable de la Presidencia Española de EUPAN durante el primer semestre de 2010, encomendó a *Governance International* (www.govint.org) la realización de un estudio sobre los modelos de sostenibilidad empleados en el sector público. Este encargo respondía al mandato de los Directores Generales de EUPAN (*European Public Administration Network* - Red Europea de Administración Pública) de «elaborar un estudio sobre los distintos modelos para la medición de una Administración pública sostenible. Los resultados obtenidos debían permitir posteriores actividades del IPSG (*Innovative Public Services Group* - Grupo de Servicios Públicos Innovadores) sobre el modelo más apropiado a ser desarrollado». Versiones preliminares de este informe fueron presentadas y discutidas en diversas reuniones de trabajo celebradas en Madrid en 2010: la reunión del IPSG (19 de abril), la reunión de la Troika de Directores Generales (20 de mayo) y la reunión de todos los Directores Generales de EUPAN (14 de junio).

El informe comienza definiendo la «sostenibilidad» y estableciendo su relación con conceptos similares. A continuación describe distintos enfoques para medir la sostenibilidad desde la perspectiva de los modelos empresariales, los modelos de excelencia, las guías internacionales sobre sostenibilidad y las memorias de sostenibilidad. Por último, ofrece de forma esquemática las ideas inspiradoras de un Marco de Sostenibilidad para la Administración Pública que debe ser considerado para su futuro desarrollo por parte de la red del IPSG.

¿Por qué una administración pública sostenible?

En la actual crisis financiera del sector público en los Estados miembros de la Unión Europea, la sostenibilidad de las organizaciones públicas se ha convertido en el aspecto singular más importante para los decisores políticos y los directivos públicos. Además, la sostenibilidad de las políticas públicas también estará en la agenda gubernamental en los próximos años. La sostenibilidad no es simplemente una «moda» gerencial. Se podría decir que la cuestión de la sostenibilidad es sostenible.

No resulta sorprendente que muchos organismos públicos internacionales, nacionales, regionales y locales hayan desarrollado su propio sistema de indicadores de

¹ Agradecemos a Johanna Nurmi el envío del suplemento sobre sostenibilidad al modelo de excelencia de CAF, así como a los representantes de la EFQM y el EIPA y a los miembros del IPSG las observaciones sobre versiones preliminares de este informe. En todo caso, los autores somos los responsables de este texto.

sostenibilidad o hayan utilizado instrumentos internacionalmente reconocidos para medirla.

Pero, ¿qué significa exactamente la sostenibilidad? La definición más común de sostenibilidad procede del informe *Nuestro futuro común* (informe Brundtland, 1987). Este informe define el desarrollo sostenible como aquél capaz de «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades».

Esta amplia definición se desglosa en tres ámbitos temáticos incluyendo el desarrollo social, económico y medioambiental de las sociedades. Adicionalmente, el desarrollo sostenible puede referirse a diferentes ámbitos cuando se aplica al sector público, en función de qué actores o acciones por qué actores sean objeto de análisis. La sostenibilidad se aplica al impacto:

- Del funcionamiento de las organizaciones públicas.
- De las políticas y los servicios públicos.
- De las acciones de todos los intereses afectados², incluyendo los organismos públicos.

¿Cómo medir la sostenibilidad?

Se han desarrollado diversos modelos para medir y fomentar la sostenibilidad en el sector privado, el público y el no gubernamental. Muchos de los modelos existentes han surgido de las memorias de sostenibilidad del sector privado. Estas memorias tienen como objetivo primordial el fortalecimiento de la confianza y la responsabilidad de las empresas sobre la sostenibilidad de sus prácticas ante los intereses afectados más importantes y ante el público en general. Al mismo tiempo, las memorias de sostenibilidad proporcionan la base empírica y numérica para ayudar a los decisores a medir el progreso hacia el desarrollo sostenible y a integrarlo en los sistemas de gestión de sus organizaciones. Mientras que los datos económico-financieros de las empresas son sólidos, al menos en la medida en que se basan en evidencia empírica, la dimensión social y medioambiental de la sostenibilidad se ha basado frecuentemente más en información descriptiva que en datos cuantitativos.

Con el tiempo se han desarrollado modelos de medición y gestión de la sostenibilidad específicos y adaptados a los organismos públicos, como muestran las numerosas experiencias internacionales existentes en la actualidad. En algunos modelos de gestión se ha incluido recientemente la sostenibilidad como en los cuadros de mando (por ejemplo, el Cuadro de Mando Integral de la Sostenibilidad o en los modelos de excelencia (como EFQM y CAF). Otros modelos tienen la sostenibilidad como objeto principal y específico: las guías internacionales sobre sostenibilidad (por ejemplo, la IWA:4 de ISO para el gobierno local y la ISO/DIS 26000 sobre la responsabilidad social) y las memorias de sostenibilidad (por ejemplo, el Suplemento de la Guía de la GRI para la elaboración de memorias de sostenibilidad de los organismos públicos).

Los modelos existentes de evaluación de la sostenibilidad se han ideado para servir uno o varios fines:

- La integración de la sostenibilidad en la gestión organizativa.

² Por deseo de los autores, para traducir *stakeholders*, se utiliza en este documento la expresión "intereses afectados" en lugar de "grupos de interés".

- La rendición de cuentas a partir de la publicación de las memorias de sostenibilidad.
- La realización de *benchmarking* para aprender de los demás.
- El fortalecimiento de la confianza y la responsabilidad de la organización frente a terceros e intereses afectados.

Cada grupo de intereses afectados necesita distinto tipo de información sobre la sostenibilidad, pues lo relevante para los directivos públicos puede serlo menos para los ciudadanos en general. Por ejemplo, es probable que el público esté más interesado en las consecuencias medioambientales de una nueva política, como la promoción del uso de la energía mareomotriz, que en analizar la “huella” de carbono dejada por un edificio de la Administración pública.

Dada la naturaleza multifacética del concepto de sostenibilidad, no existe un único indicador que informe a los decisores y a otros intereses afectados de todo lo que necesitan saber. Los estudios sobre la medición y la modelización de la sostenibilidad también hacen hincapié en la importancia de disponer de indicadores que evalúen la interacción entre la dimensión social, la económica y la ecológica de la sostenibilidad. No es de extrañar, por tanto, que los sistemas de indicadores de la sostenibilidad sean complejos.

Lecciones aprendidas de los modelos de medición existentes

Dada la profusión existente de modelos de medición de la sostenibilidad, es probable que el desarrollo de un nuevo modelo a partir de cero aporte poco valor. El reto consiste en cómo elaborar un marco común de medición de la sostenibilidad basado en enfoques que están siendo ya ampliamente utilizados. En este informe se recomienda la creación de un Marco Europeo de Sostenibilidad para la Administración Pública basado en información “cuantitativa” que podría aprovechar las lecciones extraídas del desarrollo y la utilización de otros modelos. En este informe se examinan las siguientes opciones:

1. La adopción de un Cuadro de Mando Integral de la Sostenibilidad (CMIS). Un cuadro de Mando integral (CMI) constituye un instrumento de gestión muy relevante para centrar la organización en sus objetivos estratégicos al mismo tiempo que ofrece un punto de vista equilibrado de las distintas perspectivas de la organización. Una novedad reciente de este instrumento ha sido la introducción de la sostenibilidad, bien integrada en las cuatro dimensiones tradicionales del instrumento o bien como una dimensión independiente de las otras cuatro. El Cuadro de Mando Integral de Sostenibilidad (CMIS) ha sido objeto de debate reciente en círculos académicos y de profesionales de la gestión. Sin embargo, este instrumento no parece ser adecuado en el contexto de este estudio porque los indicadores empleados se centran en las organizaciones. Cada una desarrollaría su cuadro de mando integral de la sostenibilidad. Por tanto, los indicadores de sostenibilidad no serían comparables entre organizaciones.

Lecciones aprendidas: La comunidad de profesionales del Cuadro de Mando Integral está debatiendo cómo integrar la sostenibilidad en el instrumento. La idea de tener una perspectiva adicional sobre la sostenibilidad, y no simplemente indicadores y objetivos incorporados a las distintas perspectivas existentes, es atractiva para el sector público porque resalta la importancia de este factor como parte de la misión de las organizaciones públicas.

2. El enriquecimiento del modelo de excelencia CAF con más ejemplos («subcriterios») en materia de sostenibilidad. Esto puede tenerse en cuenta en el contexto de la revisión del CAF prevista para 2012 por el grupo europeo de

expertos del CAF. A pesar de las posibles ventajas de esta opción, este informe no la respalda plenamente pues el modelo de excelencia no mediría en principio los resultados de las prácticas sostenibles. En la actualidad, la medición de la sostenibilidad en el modelo CAF se basa en indicadores³ más bien cualitativos. Adicionalmente, la medición de la sostenibilidad se encuentra incorporada en la valoración de otras dimensiones de la organización, salvo en el criterio 8. Este modelo «diluye» o «difumina» la sostenibilidad dentro de todo el rendimiento organizativo y no anima a explorar cuán sostenible es la organización en su conjunto y a tenor de sus resultados. Aunque este informe no desaconseja que se afine más la valoración de la sostenibilidad en la versión 2012 del CAF, plantea la conveniencia de diseñar otro instrumento como el Marco Europeo de Sostenibilidad.

Lecciones aprendidas: Los ejemplos de sostenibilidad del modelo CAF, incluidos en cada criterio, podrían ayudar a establecer un conjunto mínimo de indicadores de prácticas sostenibles para un Marco de nuevo cuño. Este conjunto de indicadores no se consideraría parte del CAF ni de un posible suplemento. Sin embargo, en combinación con el CAF, el Marco de Sostenibilidad podría añadir eventualmente información valiosa sobre la sostenibilidad del organismo público que se autoevalúe.

3. La adaptación del sistema IWA: 4 (Acuerdo de Taller Internacional de la ISO), diseñado para las corporaciones locales, a todos los organismos públicos. El IWA: 4 ofrece directrices para que los gobiernos municipales fomenten la sostenibilidad de las comunidades locales. La Guía fue elaborada por expertos internacionales y combina indicadores cuantitativos y cualitativos de la sostenibilidad, que deben ser medidos mediante un ejercicio de autoevaluación. Esta opción no es plenamente adecuada para todos los organismos públicos, ya que el instrumento aborda específicamente la sostenibilidad de las comunidades locales. La medición de la sostenibilidad de una comunidad local supone un problema cuando se consideran los efectos de las políticas públicas y los servicios de organismos públicos nacionales o regionales con fines más específicos, y por tanto, con una cobertura más limitada que la de toda la comunidad local, regional o nacional. No obstante, las administraciones locales pueden utilizar el IWA: 4 en el contexto europeo con alguna modificación.

Lecciones aprendidas: El IWA: 4 combina indicadores cuantitativos y cualitativos para medir la sostenibilidad. Esta combinación de indicadores sería relevante si se decidiera medir la sostenibilidad mediante un modelo de excelencia, basado específicamente en información cualitativa (indicadores “blandos”), en combinación con un modelo de sostenibilidad basado en indicadores numéricos (o “duros”) de sostenibilidad.

4. La adopción de la norma ISO/DIS 26000 sobre Responsabilidad Social. Esta norma, que no puede utilizarse a los efectos de certificación, ofrece recomendaciones sobre las acciones que pueden mejorar el comportamiento socialmente responsable de las organizaciones para garantizar la sostenibilidad de la comunidad. La adopción de esta norma para los propósitos de este informe no es recomendable ya que no se trata en realidad de un sistema de medición de la sostenibilidad. No obstante, dado el impacto futuro de esta norma, merece la pena seguir de cerca su desarrollo para incorporar sus enseñanzas en un posible Marco Europeo de Sostenibilidad.

³ En contraste con los indicadores numéricos.

Lecciones aprendidas: La norma ISO/DIS 26000 recoge una lista de principios y recomendaciones sobre cómo garantizar el comportamiento socialmente responsable de las organizaciones. Tales recomendaciones podrían constituir una fuente de inspiración para elaborar indicadores numéricos para el Marco Europeo de Sostenibilidad.

5. La introducción de un sistema común para la elaboración de memorias como por ejemplo el Suplemento de la GRI para organismos públicos. Por una parte, este Suplemento se descartó durante la Presidencia sueca de la Unión Europea en 2009 en el seno de la red EUPAN debido a que no se considera adecuada para el sector público por el momento. Por otra parte, esta opción se ha descartado porque no existe ninguna alternativa sencilla de utilizar al Suplemento de la GRI para el sector público.

Lecciones aprendidas: Este instrumento aporta ideas valiosas para un marco europeo más orientado al sector público, como el uso de indicadores «duros o cuantitativos» que vayan más allá de la habitual descripción cualitativa de las políticas de sostenibilidad, y la distinción de diferentes escenarios para aplicar la medición de la sostenibilidad.

Un Marco Europeo de Sostenibilidad para la Administración Pública

Tras haber descartado los distintos marcos analizados, se recomienda el diseño de un modelo «simplificado» de sostenibilidad para la Administración pública, adecuado para la evaluación interna y la publicación de la información pertinente de cara al exterior. La denominación de “simplificado” obedece a la idea de “aligerar” o “simplificar” las memorias actuales de sostenibilidad. Este instrumento debe ser capaz de integrar la sostenibilidad en el sistema de gestión de cualquier organismo público y también debe ser compatible con el uso del CAF y otros modelos de excelencia.

La creación de este instrumento podría ser oportuna, ya que la sostenibilidad de los organismos públicos es objeto de gran atención en estos tiempos de turbulencia económica. Además, la Comisión Europea está promoviendo una iniciativa similar y paralela en el ámbito del sector privado. La iniciativa de la Comisión Europea pretende encontrar el acuerdo sobre unos 15 indicadores clave para medir y difundir la información sobre el rendimiento medioambiental, social y de gobierno de las empresas. Los debates mantenidos en seis seminarios realizados en 2009 y 2010 han apoyado el diseño de un modelo europeo para superar la fragmentación de los diversos modelos nacionales existentes.

En línea con esta iniciativa, la red del IPSG podría debatir la elaboración de un modelo de sostenibilidad con las siguientes características:

- Un conjunto mínimo de indicadores clave de sostenibilidad (alrededor de 15 indicadores). La lista de los indicadores comunes de sostenibilidad podría inspirarse en otros modelos existentes, como el Suplemento de la GRI para los organismos públicos. También podría beneficiarse de la utilización de los ejemplos de sostenibilidad del CAF. Ello permitiría un cierto grado de integración de sistemas cuantitativos y cualitativos de medición. Los indicadores «duros» o cuantitativos animan a las organizaciones del sector público a centrarse en los resultados y en el rendimiento real de la sostenibilidad, no solamente en las políticas puestas en marcha.
- Estos indicadores deben centrarse en la primera etapa de su implantación en el impacto del funcionamiento de los organismos públicos sobre la sostenibilidad. En una segunda etapa (que algunos organismos públicos pueden poner en práctica

voluntariamente incluso durante la primera fase) podría acordarse en torno a una decena de indicadores para medir el impacto de las políticas públicas y de los servicios públicos en la sostenibilidad.

- La aplicación de este sistema de medición debe realizarse mediante un ejercicio de autoevaluación del órgano de dirección del organismo, para que la sostenibilidad pueda incorporarse a la estrategia de la organización. La verificación voluntaria de los resultados de la sostenibilidad por terceros puede añadir credibilidad a la autoevaluación.
- En principio, los resultados de este ejercicio de autoevaluación deben presentarse al público para fortalecer la credibilidad y la confianza en la actuación de las Administraciones públicas.

INTRODUCCIÓN

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), responsable de la Presidencia Española de EUPAN durante el primer semestre de 2010, encomendó a *Governance International* (www.govint.org) la realización de un estudio sobre los modelos de sostenibilidad empleados en el sector público. Este encargo respondía al mandato de los Directores Generales de EUPAN (*European Public Administration Network* - Red Europea de Administración Pública) de «elaborar un estudio sobre los distintos modelos para la medición de una Administración pública sostenible. Los resultados obtenidos debían permitir ulteriores actividades del IPSPG (*Innovative Public Services Group* - Grupo de Servicios Públicos Innovadores) sobre el modelo más apropiado a ser desarrollado».

En la actual crisis financiera pública en todos los Estados miembros de la UE, la sostenibilidad se ha convertido en el aspecto singular más importante para los decisores políticos y los directivos públicos. Esto destaca la oportunidad y la relevancia del informe. Sin duda, la sostenibilidad de las políticas públicas también estará en la agenda de la administración pública durante los próximos años; no se trata simplemente de una «moda» gerencial. Podríamos decir que la cuestión de la sostenibilidad es sostenible.

Uno de los instrumentos más utilizados para medir la sostenibilidad es la elaboración de memorias de sostenibilidad. El sector privado está a la vanguardia en la elaboración de las memorias de sostenibilidad mientras que las organizaciones del sector público no siguen al mismo ritmo (CIPFA 2004, Dickinson 2005, Farneti y Guthrie 2008). La justificación empresarial de la elaboración de las memorias de sostenibilidad en el sector privado es que los beneficios pueden aumentar si la producción y el suministro de bienes y servicios van acompañados de un rendimiento sostenible. Este argumento no puede trasladarse directamente al sector público, ya que la motivación para pensar de forma sostenible debe argumentarse de otro modo. En cualquier caso, los organismos reguladores nacionales e internacionales se están decantando por la obligatoriedad de la elaboración de memorias de sostenibilidad para el sector privado y por la aplicación de criterios de sostenibilidad a las compras públicas.

En cierto modo, es paradójico que el sector privado esté liderando el camino de la sostenibilidad, pues hay varios argumentos a favor de valorar la sostenibilidad de las prácticas de los organismos públicos. La actividad del sector público representa una parte importante de las economías nacionales, y el impacto de los organismos públicos en el medio ambiente no sólo es relevante por el funcionamiento de la organización, sino también por la repercusión de sus políticas y servicios.

Hay tres argumentos diferentes a favor de analizar distintos modelos de medición de la sostenibilidad para los organismos del sector público a escala europea. En primer lugar, dado que los objetivos de los organismos públicos cubren el amplio espectro del interés público, tales organismos deberían constituir un modelo de actuación para el sector privado. Deberían rendir cuentas de su propio impacto directo sobre el medio ambiente, el bienestar social y la prosperidad económica (GRI, Global Reporting Initiative, 2004, pág. 2). Además, dado que el sector público es promotor del cambio social, su impacto en

el medio ambiente va más allá del funcionamiento de sus propias organizaciones. Los organismos públicos deberían rendir cuentas del impacto de sus servicios y políticas. Este argumento ya se utiliza para la evaluación del impacto medioambiental de las infraestructuras públicas. Sin embargo, otras políticas también afectan a la sostenibilidad de la sociedad, pero su evaluación está, en el mejor de los casos, difuminada entre todas las dimensiones empleadas para valorar el rendimiento organizativo.

En segundo lugar, este informe se basa en la hipótesis de que los cambios normativos intentarán reducir las prácticas no sostenibles de todo tipo de organización, incluso las públicas, haciendo que las memorias de sostenibilidad sean obligatorias. Dada la escasez de modelos nacionales para medir la sostenibilidad en el sector público, los Estados miembros de la UE tienen la oportunidad de elaborar un marco conjunto que podría inspirar las prácticas nacionales, lograr que la información sobre el nivel de sostenibilidad sea comparable y adelantarse a los cambios normativos.

Por último, la sostenibilidad ha sido el asunto principal de actuación de los Departamentos de medio medioambiente, y no de unidades horizontales encargadas del análisis organizativo. Esta forma de proceder tiene el inconveniente de que la sostenibilidad no siempre se incorpora a la estrategia organizativa. A tal efecto, la red del IPSCG, en la que se abordan asuntos de gestión, goza de una posición privilegiada para integrar la medición de la sostenibilidad en los sistemas de gestión de las organizaciones.

La mayoría de los documentos consultados limitan el análisis de la medición de la sostenibilidad a las guías para la elaboración de memorias de sostenibilidad (ICAA, 2003; 2005; Yongvanich y Guthrie, 2006; y Kinderyté 2008). El alcance de este informe es más amplio. Se centra en la medición de la sostenibilidad desde perspectivas diferentes: modelos empresariales, modelos de excelencia, directrices para medir y promover la sostenibilidad y guías para la elaboración de memorias. El informe ofrece a continuación un punto de vista más transversal comparando los enfoques de los sistemas de medición de la sostenibilidad. Los modelos se han seleccionado por haber sido creados como fruto de la colaboración internacional o por su reconocimiento internacional.

Este informe se estructura en varios apartados. En primer lugar, se define la sostenibilidad y se establecen sus límites con conceptos afines. A continuación se describen los diferentes enfoques para la medición de la sostenibilidad: el modelo empresarial del Cuadro de Mando Integral, el modelo CAF de excelencia, las guías sobre sostenibilidad como el IWA:4 (Acuerdo de Taller Internacional de la ISO para la Administración Local) y la norma ISO/DIS 26000 sobre Responsabilidad Social, así como las memorias de sostenibilidad (suplemento de la GRI para organismos públicos). Por último, ofrece una propuesta de un Marco Europeo de Sostenibilidad para la Administración Pública.

1. SOSTENIBILIDAD: DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN

No existe una terminología común para referirse a la sostenibilidad. Hay muchas denominaciones al uso, como sostenibilidad, responsabilidad social corporativa, responsabilidad medioambiental y social, y similares. Los términos empleados para referirse a las memorias de sostenibilidad son también abundantes: memorias de sostenibilidad, informes de ciudadanía, informes sociales y memorias de la “triple cuenta de resultados” (resultados económicos, medioambientales y sociales). En este informe se utiliza el concepto de sostenibilidad para el funcionamiento de la organización y el impacto de las políticas y los servicios públicos en el entorno.

Sostenibilidad y responsabilidad social

La definición más común de sostenibilidad procede del informe *Nuestro futuro común* (informe Brundtland, 1987). Este informe define el desarrollo sostenible como aquél capaz de «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades». Este objetivo tan amplio es común para organizaciones públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales. El concepto de sostenibilidad se adapta mejor a la sociedad y a las comunidades, mientras que la responsabilidad social es propia de las organizaciones.

La responsabilidad social describe la incorporación de aspectos sociales y medioambientales a la toma de decisiones y a los procesos de rendición de cuentas de una organización. Se centra en “la responsabilidad de una organización frente a la sociedad y el medio ambiente” (ISO/DIS 26000, pág. 9). En cambio, el desarrollo sostenible se refiere a objetivos económicos, sociales y medioambientales que son comunes a todos. Por lo tanto, un comportamiento socialmente responsable debe conducir a un desarrollo más sostenible. La distinción es importante porque el objetivo es una sociedad sostenible y no “la sostenibilidad o la viabilidad continuada de una organización concreta” porque “la sostenibilidad de una organización singular puede ser compatible o no con la sostenibilidad de la sociedad en su conjunto, que se consigue abordando aspectos sociales, económicos y medioambientales de una manera integrada” (ISO/DIS 26000 pág. 10).

Una distinción similar se observa en el enfoque de la Comisión de la UE. La estrategia de desarrollo sostenible de la UE, presentada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001 (y actualizada en 2006), es objeto de la Dirección General de Medio Ambiente. No obstante, la Dirección General de la Empresa y la Industria pretende crear las condiciones por las que las empresas europeas puedan contribuir mejor al desarrollo sostenible. A tal efecto, esta Dirección General se centra en la responsabilidad social corporativa (RSC) de las empresas privadas.

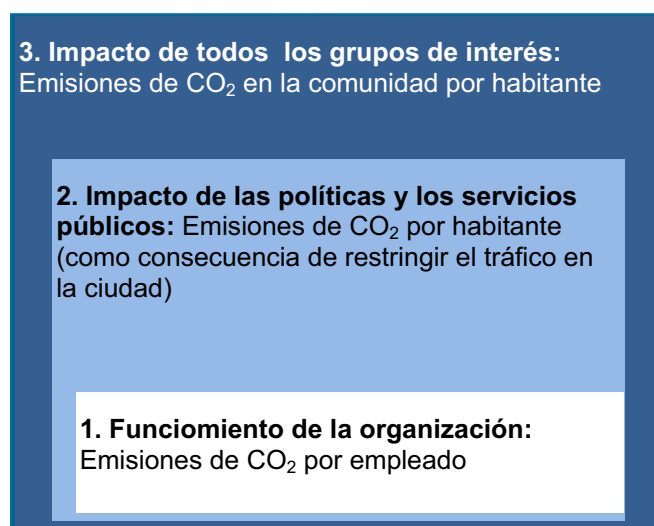
El empleo del término «responsabilidad social» sería más adecuado para describir el impacto de cualquier organización del sector público en el medio ambiente. Sin embargo, de acuerdo con los objetivos de este estudio y con una tendencia convergente señalada por Casey (2007, pág. 15), este informe prefiere los términos «sostenibilidad» y «memorias de sostenibilidad».

Dimensiones y alcance de la sostenibilidad

La definición genérica de sostenibilidad abarca al menos tres dimensiones sectoriales y tres niveles de aplicación. Por un lado, según se interpreta de forma unánime, la sostenibilidad incluye el desarrollo social, económico y medioambiental de las sociedades. Este enfoque multidimensional trata de combatir la idea de que el progreso de la humanidad se puede lograr mediante el crecimiento económico sin tener en cuenta su impacto sobre el medio ambiente y el bienestar social. Así pues, la sostenibilidad es un concepto que sitúa el retorno de la inversión en una perspectiva más amplia.

Por otra parte, la sostenibilidad se refiere al impacto de las personas, los hogares, las organizaciones, las comunidades y las administraciones en el medio ambiente y su futuro. La GRI (2005, 2006) desagrega aún más la sostenibilidad en tres niveles (véase la tabla 1) adaptados para este informe: 1) Funcionamiento de la organización. 2) Impacto de las políticas públicas y de los servicios de los organismos públicos. 3) Impacto de las acciones de todas las organizaciones y los grupos de interés en el medio.

Tabla 1 Alcance de la sostenibilidad y de la elaboración de memorias de sostenibilidad con ejemplos



Fuente: Adaptado de la GRI (2005).

La expresión *funcionamiento de la organización* describe el papel del organismo público como consumidor y empleador. Este nivel refleja el impacto sobre la sostenibilidad de las decisiones de la organización: el consumo de energía y las necesidades de suelo, la exigencia de prácticas laborales justas al contratar servicios o comprar bienes, la existencia de medios financieros o de competencias adecuadas para la prestación de servicios y el respeto a los valores (transparencia, integridad y legalidad) que otorgan legitimidad al funcionamiento de la organización.

Un segundo ámbito de la sostenibilidad se refiere al *impacto de las políticas y los servicios públicos* en la comunidad. En la dimensión económica, este ámbito puede vincularse, por ejemplo, al crecimiento del empleo en un área local como consecuencia de la reducción de las cargas burocráticas para crear una empresa. En lo relativo a la dimensión social podría referirse a la medida en la que estén cubiertas las necesidades humanas de seguridad, salud o educación. Por último, en relación con el medio ambiente,

reflejaría el impacto de los organismos públicos en la calidad del aire, el agua y el suelo así como en la biodiversidad de los ecosistemas.

Un tercer ámbito o nivel se refiere al *impacto de las actividades de todos los intereses y organizaciones afectados sobre la comunidad a la que sirve* un organismo público. Los indicadores de sostenibilidad en este ámbito pueden ser resultado de las políticas de esa organización pública, pero no necesariamente. A menudo la sostenibilidad o la no sostenibilidad reflejan las actuaciones de diferentes grupos de interés públicos y privados.

Estos tres niveles podrían medirse con diferentes indicadores cuantitativos. El impacto de la organización en el medio ambiente (la calidad del aire) podría medirse en el ámbito *organizativo*, como la cantidad de emisiones de CO₂ de un organismo público; en el ámbito del impacto de *las políticas y los servicios públicos*, como las emisiones de CO₂ derivadas de políticas determinadas (por ejemplo, la restricción de la circulación de vehículos particulares en la ciudad o en el centro histórico); y, por último, en el tercer ámbito o nivel, las emisiones de CO₂ de una ciudad incluirían las emisiones de todos los grupos de interés y las organizaciones del sector público y del privado.

2. ARQUITECTURA DEL FOMENTO DE LA SOSTENIBILIDAD

La integración de la dimensión de la sostenibilidad en el sector privado ha provocado la aparición de numerosos enfoques en todo el mundo. Estos enfoques o modelos han sido promovidos por organizaciones internacionales, asociaciones profesionales (por ejemplo, de contables, auditores y jueces) y administraciones nacionales, regionales o locales. Los modelos varían según su finalidad. La Tabla 2 muestra la arquitectura de la sostenibilidad en función de que ésta sea el objetivo fundamental de medición o un elemento adicional dentro de un modelo más amplio.

Los *modelos normativos* facilitan información sobre el nivel aceptable de sostenibilidad y retan a las organizaciones a que tengan en cuenta tanto la dimensión financiera como la no financiera en sus memorias. El marco normativo más generalizado es el de los Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (ONU). Según su propia definición, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una «iniciativa política estratégica para empresas comprometidas a alinear su funcionamiento y sus estrategias con diez principios universalmente aceptados en el ámbito de los derechos humanos, los estándares laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción».⁴ Otros organismos internacionales (la OCDE, la OIT,) también han puesto en marcha sus propios catálogos de principios que indican la conducta esperable de las organizaciones socialmente responsables.

Estos principios, en cualquier caso, tienen que operacionalizarse para ayudar a las organizaciones a cumplir con estos modelos normativos. Esto se ha conseguido por medio de Guías *operativas*. Las Guías suelen asesorar sobre el proceso de medición de la sostenibilidad y sobre el modo de difundir la información sobre la sostenibilidad. La mayoría de las guías permiten la rendición de cuentas gracias a la publicación de memorias. Estas memorias contienen generalmente una descripción de las políticas organizativas, así como indicadores «duros» o cuantitativos de los resultados de estas políticas en la sostenibilidad. En este informe se examinará el Suplemento de la Guía de la GRI para las organizaciones públicas, ya que la Guía constituye la norma internacional *de facto*, al menos para el sector privado.

⁴ <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>, consultada el 5 de junio de 2010.

Tabla 2 Estructura de los modelos de sostenibilidad (principios, guías, normas y sistemas de medición)

Propósito	Objetivo	Algunos ejemplos
Modelos Normativos (qué hacer).	Proporcionar orientación básica sobre lo que se entiende por niveles aceptables de sostenibilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas • Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. • Declaración tripartita de la OIT de principios sobre las empresas multinacionales
Guías operativas (cómo medir y comunicar la sostenibilidad).	Hacer posible la medición, el aseguramiento y la comunicación de las prácticas sostenibles de la organización.	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de la GRI para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad [Suplemento para el sector público] • Norma de aseguramiento AA 1000 • SROI (retorno social de las inversiones) • Modelo del CIPFA (Reino Unido) para la elaboración de Memorias para el sector público
Modelos genéricos de gestión que incluyen la sostenibilidad (forma de integrar la sostenibilidad en el sistema de gestión).	Proporcionar modelos de gestión integrada (o de autoevaluación) para gestionar los impactos ambientales, sociales y económicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadro de Mando Integral de la Sostenibilidad • Modelos de excelencia (EFQM, CAF)
Sistemas específicos de gestión de la sostenibilidad (cómo enfocar mejor la sostenibilidad).	Proporcionar directrices específicas o de autoevaluación que se centran en la sostenibilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Guía ISO/DIS 26000 sobre responsabilidad social • ISO-IWA (Acuerdo de Taller Internacional): 4 (2009)

Fuente: adaptado de Ligteringen y Zadek, (2005).

Un tercer grupo de enfoques está formado por los *modelos genéricos de gestión* como el Cuadro de Mando Integral de la Sostenibilidad, CMIS) y los modelos de excelencia (CAF, EFQM,) cuyo principal objetivo es mejorar el rendimiento organizativo. Versiones recientes de estos modelos han incorporado la dimensión de la sostenibilidad. En el CMIS se concede una gran importancia a los indicadores «duros» del rendimiento relacionados con los objetivos y las metas de la organización. Sin embargo, los modelos de excelencia utilizan indicadores “blandos”. Dado que esta terminología va a ser empleada a lo largo de todo el texto, es conveniente definir la distinción entre indicadores “duros” y “blandos”. Los indicadores “duros” son aquellos indicadores numéricos objetivos recopilados para medir el progreso hacia las metas de la organización. La interpretación de los resultados de estos indicadores no es susceptible de “negociación”. Por ejemplo, el volumen de agua gastado por un edificio público medido en metros cúbicos es una medición no negociable. En cambio, los indicadores “blandos” reflejan en muchas ocasiones apreciaciones de *mucho, bastante, poco o nada* (escalas ordinales) o un número, fruto de la percepción y la observación participante de varios expertos, como por ejemplo la puntuación que se otorga en EFQM y en CAF al despliegue de las políticas en las dimensiones del modelo. Siguiendo el ejemplo del agua, cabría que los miembros de una organización consideraran que la misma pudiera valorarse con x puntos en función de si hay políticas diseñadas de reducción de agua malgastada, de si estas políticas se implantan y de si se evalúan los resultados obtenidos. Una organización que sólo haya diseñado la política tendría menos puntuación que otra organización que haya diseñado,

implantado y evaluado los resultados de tal política. Esta puntuación se considera un indicador “blando”, pues está afectado por aspectos variables de percepción subjetiva y la interpretación del número obtenido difícilmente será incontrovertible.

Por último, el cuarto grupo de enfoques de la tabla 2 está constituido por los sistemas específicos *de gestión*. Estos sistemas tienen características híbridas. Los dos modelos que se analizarán aquí (el IWA:4 y la ISO/DIS 26000) son instrumentos específicos para la mejora de la sostenibilidad y el comportamiento socialmente responsable, respectivamente. También ofrecen orientación y recomendaciones prescriptivas sobre el modo de lograrlo. Estos modelos han sido el resultado del trabajo llevado a cabo por un gran número de expertos de muchos países diferentes bajo los auspicios de la ISO.

En el siguiente apartado se describen los distintos modelos mencionados. Se comienza con los principales sistemas de gestión y se termina con una guía de elaboración de memorias de sostenibilidad. Los distintos modelos expuestos son los siguientes: el Cuadro de Mando Integral de la Sostenibilidad, el Modelo de Excelencia del CAF, la Guías del IWA:4 para administraciones locales y la norma ISO/DIS 26000 sobre Responsabilidad Social y el Suplemento para Organismos Públicos de la GRI (*Global Report Initiative*). Los enfoques elegidos se han seleccionado por ser fruto de la colaboración internacional, o bien por estar reconocidos y aplicarse internacionalmente. Para cada enfoque hay una descripción de las principales características y de la manera en la que se aborda la sostenibilidad. Además, se incluyen las lecciones aprendidas de los distintos enfoques.

3. ¿CÓMO MEDIR LA SOSTENIBILIDAD?

(I) UN MODELO EMPRESARIAL

El Cuadro de Mando Integral (CMI) es un instrumento empleado para dirigir la estrategia corporativa de una organización y evaluar su rendimiento. Este modelo fue popularizado por Norton y Kaplan desde principios de la década de los años noventa. Se emplea ampliamente y se utiliza en toda clase de organizaciones. Este instrumento ha experimentado varias mejoras a lo largo de los años. La integración de la sostenibilidad en el Cuadro de Mando Integral es relativamente reciente.

La incorporación de la sostenibilidad en el Cuadro de Mando Integral

El CMI presenta una visión más «equilibrada» del rendimiento organizativo al incluir información económica y no económica. Esto se consigue mediante un conjunto de indicadores del rendimiento, objetivos y metas que se agrupan en torno a cuatro perspectivas: «financiera», «del cliente», «procesos internos de la empresa» y «aprendizaje y crecimiento». Los indicadores del rendimiento miden la consecución de determinadas metas que contribuyen a lograr los objetivos estratégicos de la organización en cada perspectiva. El CMI permite a los directivos centrarse en las áreas en las que el rendimiento se desvía de las metas establecidas. Este método ha experimentado una serie de cambios que han generado la tercera generación del CMI. Las recientes versiones del CMI han introducido mayor reflexión y pensamiento estratégico en las diferentes perspectivas así como una apropiación más clara del cuadro de Mando por parte de los directivos.

El CMI también se utiliza en el sector público, pero con ligeras adaptaciones en algunos organismos. Por ejemplo, se suele añadir una perspectiva sobre los intereses afectados; la perspectiva de «ciudadanos» o «comunidad» sustituye normalmente a la de «clientes»; y el aspecto económico no es la perspectiva más destacada (Bocci 2005).

A principios del decenio de 2000 se criticaba el CMI por no tener en cuenta la sostenibilidad y los aspectos medioambientales (Brignall 2002). Varios autores han planteado recientemente la integración de la sostenibilidad en este instrumento bajo diferentes denominaciones, como cuadro de mando sostenible (Bieker y Gminder, 2001; Bieker, Dyllick, Gminder y Hockerts, 2001; Dyllick y Schaltegger, 2001; Bieker, 2002), o cuadro de mando ecológico (Sidiropoulos *et al.* 2004). Estos autores llegaron a la conclusión de que el CMI puede integrar los objetivos sociales y medioambientales y los indicadores del rendimiento. La inclusión de una dimensión de sostenibilidad hace que algunos autores hablen de una cuarta generación del CMI (Massón y Truño, 2006).

Según Chai (2009), hay dos formas de integrar la sostenibilidad en el CMI. Quienes desean alinear las distintas perspectivas del modelo de un modo estratégico y causal prefieren la integración de los objetivos medioambientales y sociales y los indicadores del rendimiento en las cuatro perspectivas existentes. Algunos autores partidarios de esta opción, como Jones (2004), creen que se necesita una mayor integración de la gestión y la sostenibilidad en la herramienta. Una segunda opción es añadir una nueva perspectiva de sostenibilidad a las cuatro existentes. Esta opción es defendida, en especial para el sector público, por autores como Bieker (2002) y Chai (2009), quienes creen que los

organismos públicos, como organizaciones «movidas por una misión», tienen mayor responsabilidad que las empresas privadas de servir a los ciudadanos y promover el desarrollo social. Por consiguiente, esto debe manifestarse desde una perspectiva adicional.

Lecciones aprendidas

Existe el riesgo de que la utilización original del CMI pueda representar un impacto desigual sobre el medio ambiente y la sociedad. Una tendencia reciente de los CMI comienza a incluir objetivos e indicadores de sostenibilidad o una perspectiva específica sobre la sostenibilidad. Aunque ambas opciones tienen inconvenientes, parece más apropiado disponer de una perspectiva específica centrada en la sostenibilidad del sector público, cuyas organizaciones están «impulsadas por una misión» y pueden constituir un modelo de actuación para el sector privado. En el ámbito de EUPAN, un cuadro de mando integral de sostenibilidad es una buena opción para los organismos públicos que deseen la integración de la sostenibilidad en el sistema de gestión. Pero este instrumento no es útil para la comparación, porque los CMI son específicos para las organizaciones en las que se emplea. Cada organización escogerá su propio conjunto de objetivos, metas e indicadores de sostenibilidad. Con lo cual es difícil que sea posible la comparación. Por lo tanto, otros instrumentos pueden resultar más adecuados para realizar la comparación o el *benchmarking* organizativo. En cualquier caso, la idea de tener una perspectiva específica sobre la sostenibilidad en el CMI para organizaciones del sector público podría ser de utilidad para el desarrollo de un futuro marco europeo de la sostenibilidad. Una perspectiva específica de la sostenibilidad en el marco o el enfoque empleado ayuda a la organización a centrarse en la sostenibilidad.

4. ¿CÓMO MEDIR LA SOSTENIBILIDAD?

(II) MODELOS DE EXCELENCIA

Los modelos de excelencia más utilizados en Europa ya han incorporado la sostenibilidad en la herramienta de autoevaluación. El tratamiento de la sostenibilidad en estos modelos se distingue por, al menos, tres características. En primer lugar, los modelos de excelencia utilizan indicadores «blandos», no «duros», para medir la sostenibilidad. En segundo lugar, estos modelos se centran en la gestión del rendimiento y de las mejoras organizativas, y no en la rendición de cuentas como otros modelos de sostenibilidad. Por último, la sostenibilidad es sólo una parte de los modelos de excelencia, y no su principal objetivo, como en otros enfoques.

EFQM y CAF han integrado la sostenibilidad en sus últimas versiones. En EFQM 2010, se incluyó entre los ocho conceptos fundamentales de la excelencia el de *Asumir la responsabilidad de un futuro sostenible*. Además, la sostenibilidad se integra en los distintos criterios que estructuran el modelo. Por ejemplo: los subcriterios 1a, 1b y 1c; 2c; 3d, y 3e; 4c; 5d; 8a y 8b recogen directamente la dimensión de la sostenibilidad. Los subcriterios 2a, y 2b, 5b, 7a y 9a muestran adaptaciones de este concepto fundamental. El CAF 2006 ya incluye aspectos de sostenibilidad en los siguientes criterios: 3: personas, 4: Alianzas y recursos, 8: Resultados en la sociedad, 9: Resultados clave del rendimiento.

Integración de la sostenibilidad en el modelo CAF

La inclusión de la sostenibilidad en estos modelos indica que este aspecto está siendo seriamente considerado. Sin embargo, el sistema de evaluación presenta al menos tres dificultades en relación con el objetivo final de mejora de la sostenibilidad en el sector público. Estas dificultades se ilustran examinando el propio Modelo CAF de Excelencia.

En primer lugar, los ejemplos específicos de sostenibilidad de una organización excelente son sólo una parte de una serie más amplia de ejemplos dentro del mismo subcriterio. Estos otros ejemplos reflejan diferentes aspectos de la gestión organizativa. Por lo tanto, a la hora de evaluar un criterio, la dimensión de sostenibilidad puede diluirse o quedar difuminada en la puntuación dentro de todo el conjunto de ejemplos de gestión. Así, en el criterio 4 sobre alianzas y recursos de la parte del modelo de los agentes facilitadores hay varios ejemplos de sostenibilidad (véase la Tabla 3). Estos ejemplos conforman una pauta orientativa a la hora de evaluar un criterio concreto. Al llevar a cabo la evaluación se pueden añadir a la lista más ejemplos o descartar otros.

Tabla 3 Criterio 4 del CAF: Alianzas y recursos

4.1. Desarrollar e implantar relaciones con asociados clave
<i>Ejemplos</i>
g. Promover actividades en el área de responsabilidad social corporativa.
4.4. Gestionar la información y el conocimiento
<i>Ejemplos:</i>
c. Controlar constantemente la información y el conocimiento de la organización, asegurar su relevancia, exactitud, fiabilidad y seguridad y alinearlos con la planificación estratégica y con las necesidades actuales y futuras de los grupos de interés.
4.6. Gestionar las instalaciones
<i>Ejemplos:</i>
c. Garantizar el mantenimiento eficiente, eficaz, planificado y sostenible de los edificios, las oficinas y los equipos.
d. Garantizar el uso eficiente, eficaz y sostenible de los medios de transporte y los recursos energéticos.
f. Desarrollar una política integral para gestionar los activos físicos, incluyendo la posibilidad de un reciclado seguro, por ejemplo, mediante gestión directa o subcontratación.

Fuente: CAF 2006

Dado que ninguno de los subcriterios se refiere única y directamente a la sostenibilidad, una puntuación elevada en este criterio 4 podría ocultar logros o fallos en sostenibilidad. No existe una puntuación específica para la sostenibilidad, y con este modelo no puede conocerse la «excelencia» de una determinada organización en lograrla. Entonces, ¿en qué medida la sostenibilidad debería ser un objetivo esencial y tener un lugar definido en el modelo o bien debería incluirse en los objetivos generales de la organización? Se ha planteado una disyuntiva similar al analizar la aportación del cuadro de Mando integral de sostenibilidad (CMIS) a la mejora de la organización mediante la inclusión de objetivos de sostenibilidad en cada una de las perspectivas de un cuadro de Mando o mediante la creación de una nueva perspectiva específica de sostenibilidad (véase más arriba). Esta dificultad puede superarse incluyendo un suplemento al CAF con cuestiones específicas sobre sostenibilidad (véase más adelante el suplemento adoptado por la Administración pública finlandesa).

La situación es algo diferente, quizás, en lo que se refiere al criterio 8: Resultados en la sociedad (véase la tabla 4) del modelo CAF. La mayoría de los ejemplos incluidos en este criterio se refieren a la sostenibilidad. No está tan claro, sin embargo, en qué medida estos ejemplos se refieren sólo a la sostenibilidad de la organización, al impacto de las políticas y los servicios o incluso al impacto de los distintos grupos de interés y organizaciones que intervienen en un ámbito determinado.

Tabla 4 Criterio 8 del CAF: Resultados en la sociedad

8.1. Resultados de las mediciones de percepción de los grupos de interés sobre el rendimiento social de la organización

Ejemplos:

- a. Conciencia del público en general sobre el impacto del funcionamiento de la organización en la calidad de vida los ciudadanos/clientes.
- b. Reputación de la organización (por ejemplo, como empleadora o contribuyente a la sociedad local o global).
- c. Impacto económico en la sociedad, en el ámbito local, regional, nacional e internacional.
- d. Enfoque hacia las cuestiones medioambientales (por ejemplo, protección contra ruidos y contaminación).
- e. Impacto medioambiental en la sociedad, en el ámbito local, regional, nacional e internacional.
- f. Impacto en la sociedad en relación a la sostenibilidad, en el ámbito local, regional, nacional e internacional.
- g. Impacto en la sociedad teniendo en cuenta la calidad de la participación democrática en el ámbito local, regional, nacional e internacional.
- h. Opinión del público en general sobre la accesibilidad y la transparencia de la organización.
- i. Comportamiento ético de la organización.
- j. El tono de la cobertura recibida en los medios de comunicación.

8.2. Indicadores de rendimiento social establecidos por la organización

Ejemplos:

- a. Relaciones con autoridades relevantes, grupos y representantes de la comunidad .
- b. Grado de cobertura recibida por los medios de comunicación.
- c. Ayudas a los desfavorecidos sociales.
- d. Ayuda para la integración y aceptación de las minorías étnicas.
- e. Contribución a proyectos internacionales de ayuda al desarrollo.
- f. Apoyo al compromiso cívico de los ciudadanos/clientes y de los empleados.
- g. Intercambio productivo de conocimientos e información con terceros.
- h. Programa para la prevención de riesgos contra la salud y los accidentes de los ciudadanos/clientes y de los empleados.
- i. Actividades de la organización para preservar y mantener los recursos (por ejemplo, grado de cumplimiento de las normas medioambientales, uso de materiales reciclados, utilización de medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, reducción de las molestias, daños, y ruido y del uso de suministros como gas, agua y electricidad).

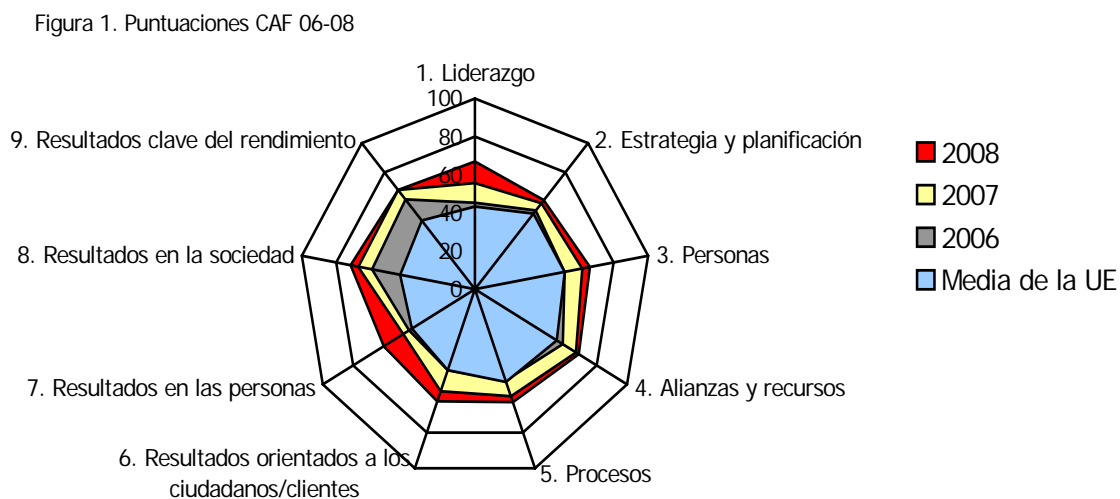
Fuente: CAF 2006

En segundo lugar, los ejemplos de sostenibilidad son amplios y no se refieren a objetivos concretos. La sostenibilidad podría tener significados diferentes para distintas organizaciones con la misma misión. Por ejemplo se ha llegado a la conclusión de que la sostenibilidad medioambiental se mejora con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en edificios o cuando aumenta el uso de energías renovables en vez de las fuentes no renovables. Los modelos de excelencia son útiles para comprender el grado de aplicación de políticas específicas respetuosas con el medio ambiente para gestionar las instalaciones. La comparación entre organizaciones siguiendo el modelo indicará probablemente en qué medida estas políticas han sido diseñadas, aplicadas y han producido resultados. No obstante, los modelos de excelencia no se proponen la consecución de unos resultados estándar ni demostrarlos. Para ello serían más útiles los indicadores «duros». Estos indicadores medirían el porcentaje real de las emisiones nocivas o el porcentaje de energía no renovable ahorrada en las actividades diarias de la organización. Estos indicadores «duros» se refieren a objetivos más específicos y no a definiciones de políticas generales. La ausencia de indicadores «duros» concretos y la imposibilidad de comparar los resultados obtenidos con otras organizaciones pueden ocultar la importancia de los logros (o las insuficiencias) en materia de sostenibilidad.

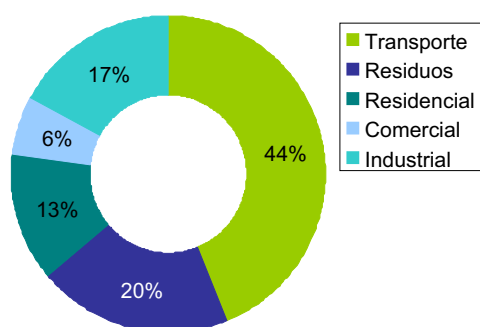
En resumen, el instrumento de medida del CAF evalúa la pertinencia de los resultados y la medida en que se tienen en cuenta las tendencias, las metas, las comparaciones y las causas. El hecho de que algo se mida, de que existan metas para indicadores específicos, de que las comparaciones (a lo largo del tiempo y con otras organizaciones) se lleven a cabo y de que se identifiquen las causas de un mal o el buen rendimiento no dice mucho de los logros en materia de sostenibilidad.

Por último, los modelos de excelencia se utilizan principalmente para la gestión y son poco adecuados para la elaboración de memorias o para rendir cuenta de las prácticas de la organización. La manera en la que se presentan los resultados exige conocimientos especiales para aquellos que no hayan aplicado el CAF, mientras que una tabla de indicadores «duros» como los de las memorias de sostenibilidad (véase el capítulo siguiente) parece transmitir mejor el mensaje a una audiencia más amplia (véase en la Figura 1 los ejemplos comparativos de la presentación de los resultados en el CAF y en las memorias de sostenibilidad).

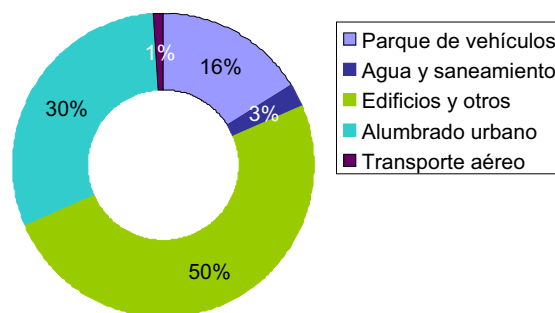
Figura 1 Presentación de resultados en el CAF y en las memorias de sostenibilidad (ejemplos)



Emisiones de CO₂ en la comunidad



Emisiones de CO₂ municipales



Fuente: Svensen 2008 para los resultados del CAF en el sector de la educación en los condados noruegos. Las figuras de las emisiones de CO₂ están adaptadas del informe de sostenibilidad de Waitakere (Nueva Zelanda): <http://www.waitakere.govt.nz/Abtcnl/pp/pdf/annreport/2008-2009/sustainability-rpt.pdf>

Los resultados de los ejercicios de autoevaluación del CAF no son adecuados para informar ni a los profanos ni a los políticos, ni siquiera para otros directivos que no hayan intervenido en el ejercicio de autoevaluación. En el ejemplo de la figura se necesitan algunos conocimientos especializados para interpretar correctamente los resultados del CAF. Por otra parte, la cuestión de la sostenibilidad está soslayada en el gráfico de los resultados del CAF. A tal efecto, la medición cuantitativa de la sostenibilidad resultaría más adecuada que un marco de autoevaluación basado en descripciones de las políticas, identificación de puntos fuertes y débiles orientados a la mejora continua de la organización y en un método de medición más bien «cualitativo» y «blando».

Suplemento sobre sostenibilidad para el CAF

La Administración finlandesa ha elaborado un suplemento para centrarse más en la sostenibilidad, sin dejar de aplicar al mismo tiempo el modelo CAF. El suplemento contiene una lista de elementos sobre desarrollo sostenible para ser verificada por quienes hacen la autoevaluación. Este suplemento es aplicado de forma voluntaria por las organizaciones que necesitan de preguntas adicionales para medir la sostenibilidad. Esta lista de verificación (véase un ejemplo en la tabla 5) se centra principalmente en la sostenibilidad medioambiental.

Tabla 5 Suplemento sobre sostenibilidad (medioambiental) al marco CAF en Finlandia (ejemplos de dos dimensiones)

<p>6. Resultados orientados a los ciudadanos/clientes</p> <p>(Palabras clave: indicadores resultados en los ciudadanos/clientes y mediciones de la satisfacción de los ciudadanos/clientes)</p> <ul style="list-style-type: none">• Confianza en la capacidad de las organizaciones para mejorar el desarrollo sostenible en el trabajo que desempeñan.• Resultados en los clientes/ciudadanos respecto al estímulo del desarrollo sostenible.• Resultados en los clientes/ciudadanos en lo que respecta al desarrollo sostenible.• Cantidad de quejas de los clientes sobre cuestiones medioambientales y asuntos vinculados a las mismas (p.ej., si la prestación de los servicios de la organización se ha ubicado pensando en el uso del transporte público). <p>7. Resultados en las personas</p> <p>(Palabras clave: opiniones de las personas, indicadores de resultados en las personas)</p> <ul style="list-style-type: none">• Medida en la que el personal está comprometido con los objetivos medioambientales.• Capacidad de los líderes para comunicar los objetivos a las personas.• Cantidad de ideas de desarrollo personal recibidas de los empleados.

Fuente: Finlandia (2008)

La Administración finlandesa ya ha trabajado con otros suplementos al CAF para la administración electrónica, la política de personal, la eficacia y la utilización de la lengua materna en los servicios públicos. Según los promotores, los suplementos son útiles porque hacen hincapié en una de estas áreas como prioridad máxima para el organismo o como ayuda para hacer una evaluación rápida de la organización en este ámbito en particular.

Lecciones aprendidas

Los modelos de excelencia han integrado la medición de la sostenibilidad. Por ejemplo, la inclusión de ejemplos de sostenibilidad en el modelo CAF lo ha permitido. No obstante, los modelos de excelencia tienen que superar algunas dificultades para considerar la sostenibilidad como un asunto prioritario para el sector público. Por una parte, el progreso concreto obtenido en sostenibilidad está diluido dentro de otros aspectos de la organización que no guardan relación con la sostenibilidad, salvo el criterio 8. Por otra parte, los indicadores «blandos» de sostenibilidad miden hasta qué punto se han facilitado las políticas de sostenibilidad (es decir, se han planificado, aplicado, controlado y actuado según la información resultante de los procesos de seguimiento), o en qué medida los resultados de las políticas muestran tendencias positivas y han alcanzado los objetivos propuestos por la organización. Este enfoque se refiere a los objetivos internos de la organización y no mide los resultados reales comparables de organismos públicos similares (por ejemplo, cantidad de agua malgastada durante el funcionamiento normal del organismo público) para establecer prioridades en materia de sostenibilidad.

En Finlandia se ha utilizado un suplemento para superar la «difuminación» de la sostenibilidad en el marco del CAF y su baja visibilidad. El suplemento añade ejemplos y preguntas sobre sostenibilidad, pero al mismo tiempo, sigue careciendo de indicadores «duros» para medir la sostenibilidad. En cualquier caso, el tipo de preguntas incluidas en el suplemento podría ser de utilidad para orientar la búsqueda de indicadores «duros», que es el enfoque preferido en este informe.

5. ¿CÓMO MEDIR LA SOSTENIBILIDAD?

(III) UNA APROXIMACIÓN BASADA EN DIRECTRICES

Este apartado incluye dos modelos diferentes (norma ISO/DIS 26000 sobre responsabilidad social e IWA:4) que comparten al menos tres características. En primer lugar, ofrecen ciertos criterios normativos sobre cómo aumentar la responsabilidad social de los organismos públicos. En segundo lugar, en ambos instrumentos, la sostenibilidad/responsabilidad social es una parte fundamental del modelo. En tercer lugar, han sido el resultado de un trabajo de colaboración internacional en el marco de la ISO. No obstante, se diferencian en que la norma ISO/DIS 26000 ha seguido el procedimiento habitual de elaboración por un comité, mientras que el IWA:4 se ha elaborado fuera de este procedimiento.

Los modelos son diferentes al menos en dos aspectos. Por un lado, el IWA:4 es una herramienta de autoevaluación que prescribe los objetivos de sostenibilidad que la organización debe cumplir (véanse los ejemplos que figuran más adelante). En cambio, la ISO/DIS 26000 no es una herramienta de autoevaluación. Ofrece una lista de acciones y expectativas esperables de un comportamiento socialmente responsable. Por otro lado, el IWA:4 se centra únicamente en las administraciones locales, mientras que la norma ISO/DIS 26000 incluye todo tipo de organizaciones (privadas, públicas o no gubernamentales) de cualquier nivel territorial de gobierno. Teniendo en cuenta estas diferencias, la norma ISO/DIS 26000 parece más apropiada para el objeto de este informe. En cualquier caso, las enseñanzas obtenidas del enfoque IWA:4 merecen un capítulo especial, que se desarrolla a continuación.

El IWA:4 y su enfoque de la sostenibilidad

El IWA (*International Workshop Agreement* - Acuerdo de Taller Internacional) 4 es un instrumento mixto entre un modelo de autoevaluación y una herramienta prescriptiva. Trata de garantizar que las administraciones locales sean gestores fiables de políticas y servicios. Esta doble orientación ha influido en el contenido del modelo. El IWA 4⁵ es el resultado de un acuerdo de un taller internacional aceptado y aprobado por ISO fuera de sus procesos habituales de elaboración por comités. Estos acuerdos se revisan normalmente cada tres años. El IWA 4: 2009 es una segunda edición del IWA 4:2005 y fue aprobado por unanimidad en México en 2008.

La finalidad del IWA 4:2009 es «traducir» el lenguaje técnico de la ISO 9001:2008 a una terminología más fácil de utilizar para las personas que desempeñan su labor en la administración local. Se pretende así promover y facilitar la utilización de la norma ISO 9001:2008 en la administración local (ISO 2009, ap. vi) como instrumento de certificación. La ISO 9001:2008 establece los requisitos para un marco que satisfaga constantemente las

⁵ El número 4 se refiere al cuarto taller organizado por el Comité Técnico de la ISO antes de que se convirtiera en una norma.

necesidades y las expectativas de los usuarios. Los promotores del acuerdo consideran que el IWA 4:2009 puede ayudar a las administraciones locales a cumplir los requisitos de la ISO 9001:2008. El IWA 4 nació, entre otras razones, como necesidad de superar la compartimentación al aplicar la norma ISO 9000 a las administraciones locales. En la mayoría de las administraciones locales, la ISO 9000 se utilizó en servicios o áreas aislados, cuya certificación no ofrece información del funcionamiento general de una administración local. El IWA 4 trata de superar esta compartimentación con un planteamiento general.

El modelo tiene dos pilares. Un primer pilar (sistema de gestión integral) se centra en la gestión de la calidad y en los procesos operativos y de apoyo. Un segundo pilar (confiabilidad) parte de los resultados y los efectos de las políticas y los servicios locales. Se concentra en el «nivel mínimo de prácticas aceptables» en lo que respecta al desarrollo institucional para el buen gobierno y el desarrollo económico sostenible, incluyendo el desarrollo social y el desarrollo sostenible ambiental (véase la tabla 6). Según los técnicos municipales, el sistema es sencillo de utilizar para los políticos y los directivos que no son expertos en gestión de calidad. La misma aplicación del IWA 4 (autoevaluación por la Junta de Gobierno (políticos), el equipo directivo o el órgano mixto político-administrativo de la corporación local) permite una internalización colectiva de los aspectos relevantes para la organización. El IWA 4 se aplica a toda la administración local en su conjunto y no a sus partes, ya que el principal objetivo del marco es conseguir que los ciudadanos confíen en que sus preocupaciones se tienen en cuenta de forma integral.

Tabla 6 Sistema de diagnóstico para los gobiernos locales confiables (áreas e indicadores para una de ellas) del IWA 4

1. Desarrollo institucional para un buen gobierno
2. Desarrollo económico sostenible
3. Desarrollo social incluyente
4. Desarrollo ambiental sostenible
<i>Indicadores</i>
<i>1 - Cuidadoso de la calidad del aire</i>
<i>2 - Responsable de la recogida y la eliminación de residuos</i>
<i>3 - Consciente de la imagen de la corporación local</i>
<i>4 - Protector de sus recursos naturales</i>
<i>5 - Sistema eficaz de la gestión del territorio</i>
<i>6 - Responsable del agua</i>
<i>7- Cuidadoso y responsable del suelo</i>
<i>8 - Promotor de la educación ambiental</i>

Fuente: Adaptado de ISO (2009, pág. 45).

Estas cuatro áreas se descomponen a su vez en 39 indicadores para un gobierno local confiable, cuyos logros están categorizados mediante un sistema de “semáforo” (véase un ejemplo en la tabla 7). El nombre de «indicador» resulta quizás engañoso, ya que es más bien un objetivo específico que debe alcanzar la organización. Por consiguiente, el mismo marco de autoevaluación combina los objetivos prescriptivos de sostenibilidad y un “continuo” de los logros relacionados con ese objetivo.

Tabla 7 Indicador “Cuidadoso de la calidad del aire” del IWA 4

Categorías	Roja	Amarilla	Verde
1. Cuidadoso de la calidad del aire	No hay una autoridad de la administración local que ejerza control alguno de las actividades contaminantes del aire, tales como la quema de rastrojos y de residuos.	Existe un mecanismo para evitar la quema de rastrojos y de residuos y se aplican periódicamente inspecciones de las emisiones contaminantes.	Se cuenta con reglamentación y programas para la inspección de emisiones móviles o fijas de elementos contaminantes.

Fuente: Adaptado de ISO (2009, pág. 49).

A diferencia de otros modelos de autoevaluación, el IWA 4 combina indicadores del rendimiento «blandos» y «duros». Véase en la tabla 8 un ejemplo de indicadores «duros» (se trata más bien de objetivos que asumen la existencia de indicadores «duros» determinados) para la categoría 6 (Promotor de la salud pública) y un indicador «blando» para la categoría número 9 (Promotor de la responsabilidad cívica).

Tabla 8 Combinación de indicadores «blandos» y «duros» en el IWA 4

Categorías	Roja	Amarilla	Verde
6. Promotor de la salud pública	El 50% de los núcleos de más de 500 habitantes no cuentan con programas participativos para la salud. El gobierno local no cuenta con programas propios o no es parte de programas nacionales o regionales.	Por lo menos el 50% de los núcleos del municipio de más de 500 habitantes tienen un comité local de salud activo, y el municipio ha aprobado su inclusión en los programas nacionales o regionales y tiene un comité local de salud registrado.	Más del 80% de los núcleos con más de 500 habitantes tienen un comité local de salud activo. Se cuenta con un programa de promoción local de la salud, aprobado por el Ayuntamiento.
9. Promotor de la responsabilidad cívica	No existen acciones para promover el ejercicio de los valores democráticos y el conocimiento de las instituciones.	Existen algunas acciones para promover la sensibilización de los ciudadanos y la convivencia ciudadana, pero no hay un organismo responsable de ello.	Hay acciones regulares para promover la sensibilización de los ciudadanos y la convivencia ciudadana. Hay programas permanentes y un organismo responsable de promoverlos.

Fuente: Adaptado de la ISO (2009, pág. 48).

Una diferencia clara del IWA 4 respecto a los modelos de autoevaluación es la importancia que concede a los objetivos deseables y vinculados a las distintas dimensiones del desarrollo sostenible. Todos los ejemplos relacionados con este asunto muestran esta peculiaridad. El desarrollo social incluyente se enfoca mediante objetivos (indicadores) como los siguientes: promotor de la igualdad de género, de la salud pública, garante de la calidad en la educación básica, y promotor de la responsabilidad cívica.

Un inconveniente del IWA 4 es que pretende ser universal. Sus promotores aspiran a aplicarlo a cualquier administración local, independientemente de su tamaño y de su ubicación geográfica en el mundo. Esta filosofía ha obligado a incluir indicadores que probablemente ya haya superado cualquier corporación local de los países desarrollados (por ejemplo, disponibilidad de agua potable para uso doméstico). En España, la Guía ha sido convertida y adaptada en una norma UNE (Una Norma Española) 66182 con una configuración y un número de indicadores distintos de los que aparecen en la versión original.

Por último, el IWA 4, basado en la Agenda 21, parece adecuado para las administraciones locales, de ámbito multifuncional, pero no tanto para organismos públicos más especializados. No obstante, este modelo resulta inspirador por la forma en la que aborda la sostenibilidad (véanse algunas lecciones aprendidas más abajo).

El Proyecto de norma internacional ISO 26000: Guía sobre Responsabilidad Social

La ISO/DIS (Proyecto de Norma Internacional) 26000 es una norma para orientar a cualquier clase de organización del sector privado, público o del no gubernamental en la integración de un comportamiento socialmente responsable en el sistema de gestión. Esta guía no puede utilizarse para fines de certificación. El documento soporte de la guía tiene su origen en un debate inicial celebrado en 2001 en el comité de la ISO sobre la política hacia los consumidores. En 2004 se creó un grupo de trabajo sobre responsabilidad social para desarrollar la norma ISO/DIS 26000. La norma ISO/DIS 26000⁶ se aprobó para su tratamiento como Borrador Final de Norma Internacional (FDIS- *Final Draft International Standard*) en la 8ª sesión plenaria celebrada los días 17 a 21 de mayo de 2010 en Copenhague (Dinamarca). La Norma ISO 26000 se aprobó finalmente en octubre de 2010.

El documento emplea el concepto de responsabilidad social y no el de sostenibilidad porque la preocupación principal es el comportamiento socialmente responsable de la organización capaz de posibilitar la sostenibilidad de sociedades y comunidades. La responsabilidad social también puede denominarse «responsabilidad social corporativa». No obstante, la ISO/DIS 26000 parece preferir el primer término porque va más allá del área restringida a las empresas privadas y abarca todo tipo de organizaciones (privadas, públicas y sin ánimo de lucro).

La norma ISO/DIS 26000 estructura su enfoque en principios, materias centrales y acciones o expectativas de las organizaciones para cumplir estos principios. La guía se basa en siete principios de responsabilidad (recogidos en la tabla 9).

⁶ Consultado el 5 junio de 2010 en <http://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=3935837&objAction=browse&sort=name>

Tabla 9 Principios de responsabilidad social en la ISO/DIS 26000

Rendición de cuentas	Una organización debe ser responsable de su impacto en la sociedad y el medio ambiente.
Transparencia	Una organización debe divulgar las decisiones y las actividades que impactan en la sociedad y en el medio ambiente.
Comportamiento ético	Una organización debe comportarse en todo momento con honradez, equidad e integridad.
Respeto de los intereses afectados	Una organización debe ir más allá de los intereses de sus propietarios, miembros, y clientes mediante el respeto de los intereses, los derechos y las reivindicaciones de otras personas o grupos que podrían verse afectados por sus decisiones.
Respeto a la ley y el derecho	Todas las organizaciones están sometidas a la ley.
Respeto de las normas internacionales de comportamiento	Una organización debe respetar las normas internacionales de comportamiento.
Respeto de los derechos humanos	Una organización debe respetar los derechos humanos.

Fuente: Adaptado de la ISO/DIS 26000

Además, el documento incluye distintas acciones que una organización debe llevar a cabo para comportarse de modo socialmente responsable. También se espera que elabore normas sobre el comportamiento socialmente responsable en algunas materias centrales, que se descomponen en aspectos más concretos (véase la lista completa de las materias centrales y un ejemplo de cuestiones concretas en la Tabla 10).

Tabla 10 Materias centrales de la conducta socialmente responsable en la norma ISO/DIS 26000

Gobierno de la organización
Derechos humanos
Prácticas laborales
Medio ambiente
<i>Aspecto 1: Prevención de la contaminación</i>
<p><u>Acciones y expectativas relacionadas (resumen)</u> Con el fin de mejorar la prevención de la contaminación causada por sus actividades, productos y servicios, una organización deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ identificar las fuentes de contaminación y los residuos relacionados con sus actividades, productos y servicios; y medir, registrar e informar sobre sus fuentes significativas de contaminación; ▪ medir, registrar e informar sobre la reducción de la contaminación, del consumo de agua, de la generación de residuos y del consumo de energía; ▪ implantar medidas encaminadas a la prevención de la contaminación y de los residuos, utilizando la gestión de residuos, y garantizar la adecuada gestión de la contaminación y de los residuos inevitables; ▪ difundir públicamente la cantidad y el tipo de materiales tóxicos y peligrosos relevantes y significativos utilizados y emitidos, incluidos los riesgos conocidos para la salud humana y el medio ambiente de dichos materiales; ▪ identificar y evitar de forma sistemática el uso de: <ul style="list-style-type: none"> ○ productos químicos prohibidos, definidos tanto por la legislación nacional como por convenios internacionales; y ○ siempre que sea posible, de productos químicos identificados por organismos científicos o cualquier otro grupo de interés como preocupantes. La organización también debe tratar de impedir el uso de dichos productos químicos por organizaciones situadas dentro de su ámbito de influencia; ▪ aplicar un programa prevención de accidentes químicos y de preparación para ellos y un plan de emergencia para accidentes e incidentes.
<i>Aspecto 2: Uso sostenible de los recursos</i>
<i>Aspecto 3: Mitigación del cambio climático y adaptación al mismo</i>
<i>Aspecto 4: Protección y restauración del entorno natural</i>
Prácticas de negocio justo
Cuestiones relevantes de los consumidores
Participación y desarrollo de la comunidad

Fuente: Adaptado de la ISO/DIS 26000

El valor añadido de la ISO/DIS 26000 reside en el consenso alcanzado por muchas organizaciones nacionales e internacionales sobre el significado de la responsabilidad social y sobre el modo en que esta cuestión debe abordarse. En enero de 2007 había 355 expertos y 77 observadores de 72 países participando en el grupo de trabajo, y la intervención de representantes de distintos grupos de interés se incrementó tras dos años de haberse establecido el grupo de trabajo. El proyecto de norma fue aprobado en 2010 por 99 países. Los expertos procedían de países desarrollados y en vías de desarrollo. El comité de la ISO trató de promover la participación de representantes de países en vías desarrollo (Slob y Oonk, 2007). La Guía combina principios de responsabilidad social con

acciones concretas para poner en práctica esos principios. Éste es otro valor añadido del enfoque, ya que existen muchos *modelos normativos* sobre la *sostenibilidad* en los que los principios no van acompañados de acciones esperadas para cumplirlos.

Además, la ISO/DIS 26000 es compatible con las directrices normativas de otros organismos internacionales, como los Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y las declaraciones y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante memorandos específicos de Acuerdo. Organizaciones como la *Global Reporting Initiative* y la *Social Accountability International* no han suscrito memorandos, pero han participado en el proceso de elaboración de la Guía. El trabajo desarrollado para elaborar la ISO/DIS 26000 también ha influido sobre algunas de las recomendaciones procedentes de los seis seminarios organizados en Bruselas por la Comisión Europea sobre la difusión de información sobre la sostenibilidad. Por ejemplo, las propuestas de Francia y Dinamarca (que fueron de los pocos países invitados a los seminarios sobre administraciones públicas) y de los sindicatos⁷ recomendaban observar los avances de la ISO/DIS 26000 y sus repercusiones en el futuro modelo regulador europeo sobre la difusión de la información sobre la sostenibilidad para las empresas privadas.

Aunque la ISO/DIS 26000 no pretende ser una norma conforme a la cual pueda emitirse una certificación, sí puede emplearse como lista de verificación de las acciones y las expectativas que necesita abordar una organización para ser socialmente responsable y para garantizar la sostenibilidad en la sociedad. Según Slob y Oonk (2007), las organizaciones no gubernamentales critican algunas deficiencias de la norma. En primer lugar, el concepto de responsabilidad social, que se aplica básicamente a las empresas, se diluye cuando se refiere a todas las organizaciones, incluso a las que tienen impactos menos negativos en el medio ambiente. En segundo lugar, las organizaciones de la sociedad civil se quejan de que la norma es voluntaria y no está sujeta a certificación para empresas privadas.

Lecciones aprendidas

Tanto el IWA 4 como la ISO/DIS 26000, aunque de modo diferente, fomentan una visión prescriptiva sobre la forma de enfocar las actividades de las organizaciones en materia de sostenibilidad. La ISO/DIS 26000 se aplica a todo tipo de organizaciones, mientras que el IWA 4 se centra en las corporaciones locales.

El IWA 4 muestra cómo se pueden integrar indicadores «blandos» y «duros» de rendimiento en una misma herramienta de autoevaluación. La combinación de estas filosofías de medición es ciertamente útil para comprender mejor la sostenibilidad de una organización.

La ISO/DIS 26000 es de enorme valor para poner en práctica la responsabilidad social. Sin embargo, como se basa en la recomendación de acciones que fomentan la responsabilidad social pero no ofrece un sistema de medición concreto, no sirve para comparar esta dimensión de la sostenibilidad entre diferentes organizaciones. Así pues, la norma ISO/DIS 26000 es una buena guía para enmarcar la medición de la responsabilidad social, pero no para utilizarse como sistema de medición. La ventaja de la ISO/DIS 26000 es que reúne los puntos de vista de expertos de países desarrollados y

⁷ Todos estos documentos se consultaron el 5 de junio de 2010 en:
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/reporting-disclosure/swedish-presidency/index_en.htm#h2-workshop-6---final-workshop-and-discussion-of-hypothetical-scenarios

en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, éste es un inconveniente para un modelo adaptado a las necesidades más específicas de las organizaciones del sector público de la Unión Europea. En la ISO/DIS 26000 hay muchos elementos, con sus correspondientes acciones, que resultan especialmente relevantes para organizaciones que operan en países en vías de desarrollo, pero son menos adecuados para el contexto europeo.

6. ¿CÓMO MEDIR LA SOSTENIBILIDAD?

(IV) ELABORACIÓN DE MEMORIAS DE SOSTENIBILIDAD

La elaboración de memorias de sostenibilidad comenzó en el sector privado como un medio para complementar la información financiera de las empresas con datos no económicos (medioambientales y sociales). Con esta estrategia, las empresas pretendían generar confianza y responsabilizarse de sus productos y servicios ante los intereses afectados y el público en general. Al mismo tiempo, las memorias de sostenibilidad proporcionan la base empírica y numérica para ayudar a los decisores a medir el progreso hacia el desarrollo sostenible y a integrarlo en el sistema de gestión. En principio, las memorias de sostenibilidad pueden integrarse con otras herramientas de gestión como la planificación estratégica y los modelos de autoevaluación.

Definición y difusión de las memorias de sostenibilidad en el sector público

El término «memorias de sostenibilidad» ha sustituido a otros análogos como memorias de ciudadanía, informes sociales y memorias de triple cuenta de resultados (económica, medioambiental y social). Las memorias de sostenibilidad «incluyen la medición, la rendición de cuentas y la difusión de los resultados económicos, medioambientales y sociales de una organización con el fin de mejorar su rendimiento y de avanzar en el desarrollo sostenible» (VVAA 2007). A pesar de la naturaleza pluridimensional de las memorias de sostenibilidad, la preocupación por el medio ambiente ha sido en términos generales su principal centro de interés (el 71 por ciento de las memorias de las 250 empresas más importantes en 2002), mientras que sólo el 18 por ciento de las memorias se refieren a la «triple cuenta de resultados» (Luckman 2006, pág. 4).

Los datos sobre las dimensiones económica y financiera de la sostenibilidad parecen ser sólidos, al menos en la medida en que se basan en aspectos concretos. En cambio, la dimensión social y medioambiental de la sostenibilidad se ha basado frecuentemente en informes narrativos o descriptivos y menos en datos numéricos.

La proliferación de guías para las memorias de sostenibilidad y el número cada vez mayor de empresas que elaboran memorias sobre sostenibilidad, al mismo tiempo que crece la insatisfacción de distintos intereses afectados (principalmente inversores, organizaciones no gubernamentales y consumidores) con la calidad de las memorias, animó a la Comisión Europea a organizar seis seminarios sobre este tema entre 2009 y 2010. Los seminarios abordaron principalmente la difusión de información sobre la sostenibilidad o el rendimiento ambiental, social y de gobierno (*ESG– environmental, social and governance performance*) (según su terminología específica) de las empresas privadas. El objetivo principal de los seminarios era adaptar mejor las memorias de sostenibilidad a las necesidades de los distintos intereses afectados y armonizar algunos criterios a escala europea.

El panorama de las memorias de ESG está constituido por iniciativas voluntarias de organizaciones internacionales y nacionales, los requisitos básicos de la directiva de modernización de la contabilidad de las empresas 2003/51/CE y los requisitos jurídicos

de los Estados miembros de la Unión Europea para la difusión de información sobre la sostenibilidad.

El contenido de la directiva, ya traspuesta por la mayoría de los Estados miembros de la UE a sus respectivas legislaciones nacionales, abre la posibilidad de publicar las memorias no financieras de las empresas privadas: «En la medida de que ello sea necesario para la comprensión del resultado, el rendimiento o la situación de la empresa, este análisis incluirá tanto indicadores clave de resultados económicos como, cuando proceda, no económicos, que sean relevantes respecto de la actividad empresarial concreta, incluyendo información sobre cuestiones relativas al medio ambiente y al personal».

Algunos países europeos han introducido guías obligatorias o voluntarias de memorias de sostenibilidad para las empresas privadas (véase el anexo a este informe). La variabilidad y el alcance de las memorias son considerables. Aunque este rico panorama reconoce la importancia de difundir el rendimiento en sostenibilidad, muestra asimismo que tales resultados y los procesos de difusión de la información sobre el grado de sostenibilidad alcanzado no son comparables.

Los seminarios organizados por la Comisión de la UE entre el 2009 y el 2010 sobre la difusión de la sostenibilidad produjeron documentos con recomendaciones de distintos países y organizaciones internacionales. Algunos aspectos aplicables al tema desarrollado por este informe se ilustran a continuación:

1. El énfasis puesto en la difusión de la información sobre la sostenibilidad no debe hacerse a costa de la propia sostenibilidad, que es el objetivo más importante de toda organización.
2. La difusión de información sobre la sostenibilidad se presenta en formatos diferentes (memorias, documentos electrónicos, respuestas a encuestas de intereses externos afectados), pero el método preferido es la publicación de memorias de sostenibilidad.
3. Estas memorias responden a varias tendencias:
 - a. La mayoría de las empresas emplean indicadores «duros» en lugar de la descripción general de las políticas de sostenibilidad.
 - b. Se utiliza normalmente verificación externa para garantizar la fiabilidad de estos informes.
 - c. Cada vez se hace más referencia a la Guía de la *Global Reporting Initiative* (GRI). Según KPMG (2008), más del 70 por ciento de las 250 empresas más importantes así como las 100 empresas con mayores ingresos (N100) han utilizado la Guía de la GRI para sus memorias.

Las empresas que utilizan voluntariamente las memorias de sostenibilidad obtienen algunas ventajas que las justifican. Las tres principales ventajas percibidas en la elaboración de una memoria de sostenibilidad según una encuesta australiana son las siguientes: «mejora de la reputación» (70 por ciento de las respuestas); «ganarse la confianza de los inversores, los aseguradores y las instituciones financieras» (60 por ciento); y «mejoras operativas y de gestión» (59 por ciento) (Department of Environment and Heritage, 2004). La confianza de los consumidores y otros intereses afectados parece ser muy importante a la hora de justificar la elaboración de las memorias de sostenibilidad.

Las memorias de sostenibilidad no han tenido tanto impacto en el sector público como en el privado. Según la GRI (2010), 57 organismos públicos distintos han publicado 69 memorias siguiendo el modelo GRI entre 2001 y 2010 en todo el mundo. Sin embargo,

estas cifras pueden enmascarar el hecho de que algunas organizaciones se han inspirado en la Guía de la GRI, aunque no lo hayan aplicado plenamente ni lo hayan comunicado oficialmente a la organización. De hecho, muchas organizaciones pueden difundir información sobre la sostenibilidad a través de una amplia variedad de canales, sin centrarse necesariamente en una memoria específica e integral (CIPFA 2004). La elaboración de memorias de sostenibilidad del sector público está en sus inicios y se limita a algunas áreas específicas

Las consideraciones sobre sostenibilidad se tienen en cuenta en tres áreas del sector público. En primer lugar, hay varias iniciativas ligadas a las compras públicas, como el proyecto de guía promovido por la Comisión Europea sobre la integración de consideraciones sociales en las compras públicas, la guía de la UE de 2004 sobre la compras verdes, y el examen de las dimensión social y ambiental en las compras públicas de Dinamarca, Francia, los Países Bajos y la provincia de Milán. En segundo lugar, algunos países han promulgado legislación obligatoria para que las empresas públicas presenten memorias de sostenibilidad: Dinamarca desde 2008, Suecia desde 2007, y el proyecto de Ley sobre Economía Sostenible en España (desde 2009). Por último, el nivel local ha adoptado más exhaustivamente que otros niveles de la Administración las memorias de sostenibilidad (Dickinson 2005), fundamentalmente con la Agenda 21. Además de la Agenda 21, se han utilizado otros instrumentos, como la “huella ecológica” o los indicadores de calidad de vida de la comunidad para informar sobre la sostenibilidad de la comunidad en países concretos. No obstante, este interés por la sostenibilidad no implica que las administraciones locales de algunos países (por ejemplo, el Reino Unido) hayan logrado incorporar la sostenibilidad (CIPFA 2004).

El escaso desarrollo de las memorias de sostenibilidad en el sector público puede vincularse a la carencia de la motivación existente en el sector privado y a la ausencia de reglamentos que obliguen a los organismos públicos a publicar tales memorias de sostenibilidad. Como los organismos públicos no obtienen ningún «beneficio» derivado de un comportamiento socialmente responsable, no existe ningún incentivo claro para que midan la sostenibilidad. En ausencia de una normativa obligatoria, la elaboración de memorias de sostenibilidad, además de las ya existentes memorias económicas, sería una carga añadida para los organismos públicos.

Los incentivos para elaborar memorias de sostenibilidad en el sector público son diferentes como señalan diversas fuentes (GRI 2004, 2005; seminarios de la UE).

- Promover la transparencia y la rendición de cuentas para facilitar el diálogo y la implicación eficaz con los grupos de interés.
- Reforzar los compromisos de la organización para mostrar y conocer sus avances, utilizando las memorias como una herramienta de gestión.
- Mejorar el gobierno interno de las organizaciones.
- Servir como modelo para el sector privado en su papel de consumidor y empleador en las distintas economías.
- Fijar objetivos de mejora y, en consecuencia, cambiar las actitudes de quienes gestionan las organizaciones públicas.
- Conseguir aclarar la agenda de sostenibilidad de la organización.
- Mejorar la confianza de los ciudadanos en los organismos públicos.

Otros autores (Farneti y Guthrie 2008 y Dickinson 2005) han consultado a los organismos públicos para conocer su compromiso con las memorias de sostenibilidad. Éstas han sido posibles gracias a que:

- En algunos casos, los propios empleados de la organización han impulsado su implantación.
- El apoyo de algunas personas clave que lideraron el proceso (por ejemplo, Consejero Delegado/Director General, Director Gerente) fue crucial para la promoción de las memorias de sostenibilidad en la organización.

Otros elementos impulsores fueron menos frecuentes. En contadas ocasiones, los cargos electos demandaron específicamente estas memorias de sostenibilidad.

El suplemento para organismos públicos de la Guía GRI

La Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad de la Global Reporting Initiative (GRI) representa la norma internacional *de facto* para el sector privado según la encuesta de KPMG (2008). Por lo tanto, este marco merece una descripción más detenida. Además, esta red también publicó un suplemento para el sector público en 2005 (Suplemento para el Sector Público, PASS por sus siglas en inglés). Además, la Guía de la GRI está en línea con los diez principios del Pacto Mundial. El Pacto Mundial es una iniciativa de las Naciones Unidas para comprometer a las empresas con diez principios en el ámbito de los derechos humanos, el medio ambiente, el trabajo y la lucha contra la corrupción.

La memoria del GRI identifica tres niveles diferentes para la medición de la sostenibilidad: el funcionamiento de la organización, las políticas y los servicios y el impacto de todos intereses afectados, aunque su terminología sea algo diferente. La Guía se refiere a la difusión de la triple cuenta de resultados en estos tres niveles con diferentes grupos de información. Un primer conjunto de información incluye una descripción de la estructura directiva o de gobierno de la organización, de su colaboración con los intereses afectados y de las políticas y los sistemas de gestión globales que establecen el contexto en el que se debe alcanzar la sostenibilidad. Un segundo conjunto de información se refiere a la definición de las políticas públicas clave y de las medidas relativas a la sostenibilidad. Estos dos tipos de información son más bien narrativos y describen lo que hace la organización para asegurar un desarrollo sostenible. Por último, la tercera serie de datos está compuesta por una lista de indicadores de rendimiento para cada una de las dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la medioambiental y la social (véase la tabla 11).

Tabla 11 Estructura de la memoria GRI para los organismos públicos (con ejemplos de indicadores «duros» de sostenibilidad)

ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y SISTEMA DE GESTIÓN
<i>Estructura de gobierno</i> <i>Participación de los intereses afectados</i> <i>Políticas predominantes y sistemas de gestión</i>
POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEDIDAS PARA SU IMPLANTACIÓN
INDICADORES DEL RENDIMIENTO
<i>Económicos</i>
Total de la nómina y los beneficios sociales Ingresos totales desglosados por ingresos de capital e ingresos operativos y recurrentes Gastos brutos desglosados por tipos de pago Costes de todos los productos, los materiales y los servicios adquiridos Política de contratación en relación con el desarrollo sostenible Criterios económicos, medioambientales y sociales que se aplican a los gastos y a los compromisos financieros
<i>Medioambientales</i>
Consumo directo e indirecto de energía Consumo total de agua y reciclado y reutilización del agua Terrenos en propiedad, arrendados o gestionados en hábitats biológicamente diversos Emisiones de gases de efecto invernadero Cantidad total de residuos por tipo y destino (incluye el reciclado) Incidentes y sanciones por incumplimiento de la legislación medioambiental aplicable
<i>Sociales</i>
Desglose organizativo de la fuerza laboral Prácticas en el registro y la notificación de accidentes y enfermedades profesionales Número medio anual de horas de formación de los empleados Composición de la alta dirección, incluida la proporción entre mujeres y hombres Descripción de las políticas de derechos humanos, incluida la aplicación de éstas a los subcontratistas Evaluación de la eficiencia y la eficacia de los servicios prestados por el organismo público

Fuente: Adaptado de GRI (2005).

La Guía de la GRI contiene dos categorías de indicadores del rendimiento. Los indicadores clave son, según su definición, «pertinentes para la mayoría de las organizaciones que elaboran memorias y de interés para la mayoría de los intereses afectados». Los indicadores complementarios representan «una práctica fundamental en la medición económica, medioambiental y social» pero sólo los usan algunas organizaciones y «proporcionan información relevante para los intereses afectados, son especialmente importantes para las empresas que elaboran las memorias y se estima oportuno profundizar en ellos para su posible consideración en el futuro como indicadores esenciales» (GRI 2005, págs. 18-19). En general, la GRI propone una gran flexibilidad en la elaboración de memorias de sostenibilidad e incluye unas condiciones mínimas si una organización desea identificar su memoria conforme a la Guía de la GRI.

La GRI asegura cierta flexibilidad al mismo tiempo que promueve la comparabilidad a través de los indicadores fundamentales. El uso de indicadores «duros» tiene al menos dos ventajas. Por una parte, la mera elección de unos determinados indicadores en relación con los objetivos de sostenibilidad da señas claras del camino de mejora elegido. Así, en lugar de describir únicamente las políticas de reducción de las emisiones de CO₂ de la organización, el indicador muestra la reducción real de las emisiones de CO₂. Por otra parte, los indicadores del rendimiento adecuados son útiles para poder comparar los logros de instituciones similares y aprender de ellas.

Suecia hizo obligatoria la publicación de memorias de sostenibilidad siguiendo el suplemento a la guía de la GRI para las empresas públicas en 2007. En 2009, el 89 por ciento de estas empresas elaboraron memorias conforme a la GRI (el 72 por ciento de ellas tenían verificación externa). Existen asimismo ejemplos de otras organizaciones del sector público que han elaborado memorias utilizando el marco de la GRI, como el Ministerio Federal austriaco de Agricultura, Montes y Medio Ambiente. En los seminarios organizados por la Comisión de la UE⁸, un representante de una empresa que elabora memorias de sostenibilidad destacó las siguientes ventajas del enfoque: la posibilidad de medir los avances, de estructurar el trabajo en sostenibilidad y de incluir la sostenibilidad como un asunto propio del Consejo de Administración de la organización.

Una publicación reciente de la GRI (2010) pone de relieve que el número de organismos públicos que utilizan el Suplemento es bajo, según los datos que posee esta organización. El número de memorias de sostenibilidad del sector público representa sólo el 1,7 por ciento de las memorias publicadas en 2009. La GRI (2010) detectó también algunas dificultades en la aplicación del Suplemento en el sector público:

- Demasiado genérico y no suficientemente adecuado para la diversidad existente de organismos públicos.
- La Guía utiliza un lenguaje que no es adecuado para el sector público.
- La considerable variabilidad en la elaboración de las memorias no permite la comparación entre los organismos públicos. Estas organizaciones han elegido sólo algunos indicadores, o distintos modos de informar sobre los mismos indicadores, o enfoques bastante descriptivos en lugar de otros más cuantitativos.

Un estudio reciente realizado por Farneti y Guthrie (2008) sobre las memorias de sostenibilidad del sector público australiano también revela dificultades similares asociadas con el uso de la Guía de la GRI y su suplemento para el sector público. En la mayoría de los casos, las organizaciones públicas consideraron que el Suplemento es difícil de aplicar. Además, los consultados pensaban que el Suplemento está concebido para las organizaciones que gestionan políticas más que para organismos públicos que proporcionan bienes y servicios.

Lecciones aprendidas

La Guía de la GRI es la guía internacional *de facto* para las memorias de sostenibilidad en las empresas privadas. El Suplemento publicado en 2005 para organismos públicos no ha contribuido en exceso al uso de las memorias de sostenibilidad por parte de estos entes. Los organismos que elaboran memorias de conformidad con la Guía de la GRI se han encontrado con varios problemas cuando la utilizan: el lenguaje, los conceptos y, a veces, los indicadores del rendimiento incluidos en el suplemento para los organismos públicos no son adecuados.

A pesar de estas dificultades, la Guía de la GRI ofrece conceptos importantes e ideas útiles para mejorar la sostenibilidad en el contexto del sector público europeo. En primer lugar, el marco distingue tres ámbitos diferentes —el funcionamiento de la organización, el impacto de las políticas y los servicios públicos y el impacto de todos los intereses afectados— para la mejora de la sostenibilidad. La opción más obvia para un organismo del sector público sería rendir cuenta, al menos, de la sostenibilidad del funcionamiento de la organización y del impacto de sus políticas y servicios. En segundo lugar, el modelo

⁸ Consultado el 5 de junio de 2010 en: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/reporting-disclosure/swedish-presidency/index_en.htm

identifica indicadores fundamentales y complementarios para que los primeros puedan garantizar la comparabilidad, mientras que los complementarios pueden adaptarse a las características específicas de un organismo público. Por último, la guía combina la descripción de la estructura de gobierno así como de las políticas de sostenibilidad con indicadores «duros» para cada una de las dimensiones de la sostenibilidad y para cada ámbito de aplicación. El uso de indicadores «duros» permite la comparabilidad y *el aprendizaje mutuo* entre organismos públicos.

7. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LOS DISTINTOS ENFOQUES DE MEDICIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD?

Lecciones aprendidas de los distintos modelos

La medición de la sostenibilidad puede promoverse a través de varios modelos. Cada modelo tiene una filosofía diferente. Los apartados anteriores han examinado al menos un modelo de cada tipo. Todos los modelos analizados son reconocidos internacionalmente o han sido diseñados por una red internacional. Tres dimensiones diferentes ayudan a comprender las principales diferencias entre los modelos en relación con la medición de la sostenibilidad (véase la tabla 12):

1. La consideración de la sostenibilidad como parte central del modelo o bien como una parte más entre otras.
2. El objetivo principal del instrumento: rendición de cuentas o bien mejora organizativa.
3. El tipo de sistema de medición: basado en indicadores «duros» o «blandos».

Tabla 12 Comparación entre los modelos que tratan la sostenibilidad

	CMIS	CAF	IWA 4	ISO/DIS 26000	GRI
Enfoque principal	Gestión	Gestión	Sostenibilidad	Sostenibilidad	Sostenibilidad
Propósito	Principalmente mejora de la organización	Principalmente mejora de la organización	Principalmente mejora de la organización	Una combinación de mejora de la organización y rendición de cuentas	Principalmente rendición de cuentas combinada con la mejora de la organización
Sistema de medición	Indicadores «duros»	Indicadores «blandos»	Indicadores «blandos» combinados con algunos indicadores «duros»	Promoción de indicadores «blandos» y «duros»	Indicadores «duros» con descripción de políticas

Todos estos instrumentos de gestión tienen ventajas e inconvenientes desde la perspectiva de la evaluación de la sostenibilidad. Su potencial contribución a la mejora de la sostenibilidad depende, naturalmente, del grado de entusiasmo con el que la organización aborde la sostenibilidad y de los resultados concretos que pueda ofrecer

cada uno de los instrumentos. Sin duda, la sostenibilidad está penetrando en el ámbito del sector público, en el momento en el que se está convirtiendo en fundamental para muchas grandes empresas privadas de todo el mundo. Éstas tienen un claro incentivo empresarial para mejorar su comportamiento socialmente responsable a la vista de una creciente exigencia en las expectativas del consumidor, cada vez más preocupado por cuestiones relacionadas con el medio ambiente y los derechos humanos.

Hasta ahora no se perciben los mismos incentivos para el sector público. No obstante, los recientes acontecimientos de la crisis económica y financiera mundial, las tendencias en los regímenes reguladores de la difusión de la información sobre los resultados de la sostenibilidad, la creciente proliferación de las memorias de sostenibilidad, la integración de la sostenibilidad en diversos instrumentos de gestión y el debate internacional sobre la armonización de las diferentes Guías y los modelos, demandan que el grupo IPSEG trabaje en sistemas de medición de la sostenibilidad para las organizaciones del sector público de los Estados miembros de la Unión Europea.

Grado de adecuación de los distintos modelos a la medición de la sostenibilidad

Cada uno de los modelos examinados podría representar una opción para medir la sostenibilidad de las organizaciones públicas en el ámbito europeo. Un instrumento con estas aspiraciones debe cumplir al menos los requisitos siguientes, de acuerdo con recomendaciones similares de KPMG y del PNUMA (2006) para el sector privado:

- El modelo debe tener por objeto medir y mejorar la sostenibilidad. El objetivo final es mejorar el comportamiento socialmente responsable de los organismos públicos en relación con el bienestar social, medioambiental y económico de las comunidades a las que sirven. El instrumento de medida deberá ser un “medio” para tal “fin”.
- El sistema de medida debe centrarse en los resultados que interesan. El logro real de resultados (o el fracaso en su consecución) puede ser empleado para mejorar la gestión de la sostenibilidad. El informe sobre los resultados debe ser fácilmente comprensible por los políticos, los directivos públicos y los ciudadanos.
- Para unos resultados que se entiendan y utilicen fácilmente en las comparaciones, son más útiles los indicadores «duros» que los indicadores «blandos», según la práctica internacional en el sector privado. Esos indicadores «duros» pueden ir acompañados de descripciones de políticas y de indicadores «blandos».
- Aunque se precisa de cierta flexibilidad para adaptarse a las diferentes realidades de los organismos públicos, un conjunto de indicadores clave del rendimiento permitiría hacer comparaciones entre las organizaciones públicas.
- Los indicadores clave de sostenibilidad deberán reflejar al menos el impacto del funcionamiento de la organización en la sostenibilidad. En una segunda etapa, otros indicadores clave podrían centrarse en el impacto de las políticas y los servicios públicos en el medio ambiente y la sociedad.

Con estos requisitos, este informe apoya la creación de un modelo «simplificado» de sostenibilidad, adecuado para la evaluación interna y para la elaboración de memorias externas, basadas en un conjunto reducido de indicadores clave que se centren primero en el *rendimiento sostenible de la organización* y en una segunda etapa en el impacto de *las políticas y los servicios públicos*. Este modelo podría utilizarse en combinación con los modelos de excelencia organizativa como el CAF o el EFQM. El diseño de este

instrumento podría aprovechar algunas de las lecciones derivadas de los diferentes modelos.

Los distintos modelos objeto de examen parecen ser menos adecuados para mejorar la medición de la sostenibilidad en un contexto europeo. En primer lugar, un cuadro de Mando integral de sostenibilidad (CMIS) constituye un instrumento de gestión muy relevante para centrar la organización en sus objetivos estratégicos al mismo tiempo que ofrece un punto de vista equilibrado de las distintas perspectivas de la organización. Una novedad reciente de este instrumento ha sido la introducción de la sostenibilidad, bien integrada en las cuatro dimensiones tradicionales del instrumento o bien como una dimensión independiente de las otras cuatro.

Existen dos problemas para la utilización de este instrumento en la medición de la sostenibilidad en Europa. Por un lado, el CMIS es específico para cada organización y cada una propone su propia batería de indicadores, por lo que se plantean problemas de comparabilidad entre distintas organizaciones. Sería difícil esperar cierto consenso entre las distintas organizaciones sobre los objetivos requeridos y los indicadores de sostenibilidad. Por otro lado, la aplicación de CMI en el sector público no es uniforme en toda Europa. En algunos países, el CMI apenas ha penetrado en las organizaciones del sector público. No obstante, los intentos de creación de una perspectiva adicional de la sostenibilidad en el CMI han inspirado algunas de las sugerencias incluidas en el presente informe.

En segundo lugar, la versión 2006 del modelo CAF incluye ejemplos de sostenibilidad. Está previsto que en 2012 se publique una revisión del modelo, y es probable que la integración de la sostenibilidad en el marco se refine más aún. Este informe no desdeña esta opción, puesto que el CAF permite una medición «blanda» de la sostenibilidad y de la integración de la misma en la estrategia operativa de la organización. Sin embargo, no se considera adecuada esta opción para la medición de la sostenibilidad por las siguientes razones:

- A) La sostenibilidad está integrada en el marco de la gestión, pero al mismo tiempo parece diluirse y, probablemente, «perderse» en él.
- B) El método «blando» o más cualitativo de medición no permite la comparación de los resultados, sino sólo de los procesos.
- C) No está claro cómo se consideran las distintas dimensiones de la sostenibilidad y qué criterios se utilizan para seleccionar unas dimensiones en lugar de otras.
- D) Para una organización, es más fácil decidir qué tipo de objetivos propios de sostenibilidad debe cumplir que acordar con terceros los objetivos de sostenibilidad que debe alcanzar el organismo público con determinadas características y que actúe en un determinado campo.

No obstante, la lista de ejemplos de sostenibilidad que ya ofrece el CAF puede ser útil para buscar indicadores para el Marco de Sostenibilidad. Aunque este marco está pensado para utilizarse independientemente del CAF, también podría beneficiar a las organizaciones que utilizan el CAF gracias a la información adicional cuantitativa que proporciona, sujeta a las comparaciones adecuadas.

En tercer lugar, la norma ISO/DIS 26000, elaborada por un grupo de expertos internacionales y a punto de aprobarse en el momento de redacción de este informe, proporciona una lista de los principios, las acciones y las expectativas relacionados con el comportamiento socialmente responsable de las organizaciones para garantizar la sostenibilidad de las comunidades. Entre las recomendaciones de esta norma hay también preferencia por los indicadores «duros». No obstante, la norma en sí no es un

sistema de medición, aunque podría servir para seleccionar una lista de indicadores «duros» clave de sostenibilidad. El instrumento ha sido recomendado como ejemplo para el desarrollo de un marco europeo de difusión de información de la sostenibilidad durante los seminarios de la UE realizados en 2009 y 2010 (seminarios de la Unión Europea sobre información del rendimiento en temas ambientales, sociales y de gobierno de las empresas).

En cuarto lugar, el IWA 4 también ha sido fruto de una amplia colaboración internacional. Este modelo de autoevaluación combina (fundamentalmente) unos indicadores «blandos» con algunos «duros» para medir la sostenibilidad de los municipios. Este modelo sería muy interesante para las administraciones locales de la UE si algunos de los indicadores estuvieran más adaptados a la realidad europea, como ya se ha hecho en España. Sin embargo, el IWA 4 es menos adecuado, en general, para los organismos públicos, ya que el objetivo prioritario del modelo es la sostenibilidad de la comunidad local y este impacto es más difícil de medir para organismos públicos que no sean administraciones locales y tengan fines mucho más específicos.

Por último, se ha examinado el Suplemento de la Guía de la GRI para organismos públicos, porque este modelo se está convirtiendo en la norma internacional *de facto* para las empresas privadas. No obstante, el número de organismos públicos que han aplicado la GRI en todo el mundo es bajo y una evaluación realizada por la GRI (2010) y otros autores pone de manifiesto que este modelo no ha sido adaptado aún con éxito para el sector público. Sin embargo, podría utilizarse una parte considerable de su filosofía para diseñar un modelo «simplificado» de sostenibilidad, porque facilita principios y conceptos para medir, comparar y mejorar la sostenibilidad de los organismos públicos, como se argumenta en el siguiente apartado.

8. PRÓXIMOS PASOS:

DISEÑO DE UN MARCO EUROPEO DE SOSTENIBILIDAD

En este apartado se defiende la creación de un modelo «simplificado» de sostenibilidad que pueda servir para la autoevaluación de la sostenibilidad, y para informar y rendir cuentas. El Marco de Sostenibilidad debe crearse como parte de un esfuerzo europeo, y la red IPSG ocupa una posición ideal para lograr este objetivo. El diseño de un Marco de Sostenibilidad podría beneficiarse de un proyecto similar iniciado en paralelo por la Comisión Europea para las empresas privadas.

En 2009 y 2010, los seminarios sobre la publicación del rendimiento en ESG (medio ambiente, dimensión social y gobierno de las empresas)⁹ promovidos por la Comisión Europea se centraron en la mejora, la medición y la difusión de la sostenibilidad para el sector privado a escala supranacional. Con estos seminarios, la Comisión Europea intenta superar la fragmentación de las memorias nacionales de sostenibilidad, así como aumentar la confianza de los ciudadanos y los intereses afectados en este instrumento en tiempos de dificultades económicas y financieras.

La cooperación internacional también ha sido promovida por un informe de KPMG y PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2006) sobre los requisitos para la difusión de la información sobre la sostenibilidad a escala supranacional. La lista de requisitos se ha incorporado a un conjunto de indicadores numéricos (por ejemplo, utilizando la GRI como marco global de referencia): verificación independiente de los logros, implicación de los intereses afectados internos y externos en la elaboración de una lista de indicadores de sostenibilidad, utilización de memorias para la mejora de la sostenibilidad, el papel de la Administración en el estímulo de la iniciativa y la promoción de la cooperación internacional con el fin de lograr un marco común. La idea de un modelo internacional para abordar la difusión del rendimiento en sostenibilidad de las empresas privadas también fue apoyada por varios países y organismos internacionales (Francia, Dinamarca, ECCJ [*European Coalition of Corporate Justice*], ESBG [*European Savings Bank Group*] y CSR Europe [*Corporate Social Responsibility Europe -Responsabilidad Social Corporativa*] entre otras) que participaron en los seminarios 2009-2010 de la Unión Europea sobre información del rendimiento en temas ambientales, sociales y de gobierno de las empresas.

En el sector público, la cooperación internacional para medir la sostenibilidad permite evitar una competencia innecesaria entre modelos nacionales. Esto no significa que un nuevo Marco de Sostenibilidad deba partir de cero. Varias iniciativas internacionales ofrecen principios para mejorar la sostenibilidad en las organizaciones del sector privado y el público, indicadores clave de sostenibilidad y guías sobre el modo de divulgar esta información.

⁹ Documentos consultados el 5 de junio de 2010 en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/reporting-disclosure/swedish-presidency/index_en.htm

Además, la sostenibilidad no está ausente de los instrumentos de gestión o los modelos de excelencia. Si la sostenibilidad ha de ser una parte fundamental de la misión de la organización, algunas lecciones pueden extraerse de estos enfoques. Es necesaria la integración entre la sostenibilidad y el rendimiento organizativo para que la sostenibilidad no sea un simple añadido.

Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación del nuevo marco se refiere al contexto o el alcance en el que debe considerarse la sostenibilidad. Este ámbito de aplicación se refiere a: 1) Funcionamiento de la organización. 2) Impacto de las políticas públicas y los servicios de los organismos públicos. 3) Impacto de todos los intereses afectados.

El ámbito de aplicación depende fundamentalmente de la tipología de los organismos públicos. Hay diferencias entre organismos “multifuncionales” (principalmente corporaciones locales) y “monofuncionales” (por ejemplo, la Administración tributaria). En principio, las corporaciones locales, en particular las que han adoptado la Agenda 21, estarían mejor situadas para medir los efectos de las políticas y los servicios públicos así como el impacto de todos los intereses afectados por un territorio en la sostenibilidad de la comunidad local, debido a la naturaleza multifuncional de la administración local. No obstante, el impacto de los organismos públicos monofuncionales, o incluso multifuncionales, nacionales y regionales en las correspondientes comunidades resulta menos evidente que la conexión, más o menos directa, entre un ayuntamiento y la comunidad a la que sirve. Por lo tanto, no es probable que se pueda utilizar de la misma forma un marco común para medir la sostenibilidad de las administraciones locales y de los organismos públicos nacionales que actúan en sectores específicos como la salud, la educación, el medio ambiente, o el mercado laboral.

Un mínimo común denominador para todos estos tipos de organismos sería medir, en una *primera fase*, el impacto del *funcionamiento de la organización* sobre la sostenibilidad: por ejemplo, el consumo de energía y las necesidades de suelo, la exigencia de prácticas laborales justas al contratar servicios o al realizar compras, la existencia de medios financieros o de competencias (habilidades y conocimientos por parte de la fuerza laboral) adecuadas para la prestación de servicios y la preservación de valores (transparencia, integridad y legalidad) que otorgan legitimidad al funcionamiento de las organizaciones públicas.

La medición del impacto de las políticas y los servicios públicos por un organismo público puede ser voluntaria en esta primera fase y obligatoria en una segunda fase, una vez que se hayan extraído algunas enseñanzas sobre el uso de indicadores de sostenibilidad.

Indicadores clave de sostenibilidad

Los indicadores de sostenibilidad deberían estar consensuados internacionalmente para poder aumentar la comparabilidad entre organizaciones dentro y fuera de cada Estado miembro de la Unión Europea. Un esfuerzo similar se está desarrollando por la Comisión Europea para las empresas privadas. El documento resumen de los seminarios organizados por la Comisión Europea entre 2009 y 2010 establece cinco escenarios sobre la difusión de la información de sostenibilidad a escala europea. El escenario 1 mantiene la situación actual sin cambios. En los otros cuatro escenarios, la difusión de la información de sostenibilidad debe comprender tanto el contenido (incluido un conjunto de unos 15 indicadores clave de sostenibilidad aplicables a todas las organizaciones, que en este caso son empresas privadas) como el proceso de dicha difusión. En el momento de redactar este informe, la Comisión Europea no ha decidido aún los siguientes pasos

en la difusión de la información de sostenibilidad, pero el documento refleja un consenso sobre un conjunto mínimo de indicadores clave de sostenibilidad.

Este conjunto mínimo de 15 indicadores clave para todas las empresas facilitaría la comparación de los resultados de sostenibilidad. Se sugiere una propuesta similar para este Marco de Sostenibilidad para el sector público. La red IPSPG podría acordar unos 15 indicadores clave para medir el impacto del *funcionamiento de la organización* sobre la sostenibilidad (véase en la tabla 13 una lista ilustrativa de posibles indicadores clave de sostenibilidad). A pesar de existir considerables diferencias de tradiciones nacionales y culturas administrativas en el ámbito de la UE, hay similitudes suficientes para poder diseñar indicadores comunes de sostenibilidad relativos al *funcionamiento de la organización*. Este proceso también lleva aparejada la colaboración con los intereses afectados para acordar los indicadores que pueden aportar valor añadido a dichos grupos.

Tabla 13 Indicadores clave de sostenibilidad del funcionamiento de la organización (algunos ejemplos)

Sociales
Diversidad: composición de la alta dirección (género y otros indicadores adecuados)
Porcentaje del personal con contrato temporales
Porcentaje del personal a diez años o menos de su jubilación forzosa
Porcentaje del personal con competencias adecuadas para la labor que realizan
Impacto diferencial entre hombres y mujeres en materia de seguridad y salud laboral
Porcentaje de horas perdidas por absentismo, accidentes o lesiones profesionales
Medioambientales
Energía total utilizada desglosada por utilización directa o indirecta y por fuente
Consumo total de agua por empleado
Emisiones totales de gases de efecto invernadero por metro cuadrado de superficie de oficinas
Toneladas totales de residuos por empleado desglosadas por tipo y destino (compostaje, reutilización, reciclado, recuperación, incineración, etc.)
Económicos
Proporción del coste respecto del total de los bienes y servicios adquiridos con etiqueta de "sostenibilidad" social o medioambiental
Coste por usuario de todos los servicios prestados
Coste por usuario de las retribuciones y las prestaciones sociales
Gasto bruto por usuario, desglosado por capítulos presupuestarios (transferencias, pagos por servicios, inversión, salarios, impuestos, etc.)

La red IPSPG podría acordar un segundo conjunto mínimo de indicadores (quizás en torno a 10) para el impacto de *las políticas y los servicios públicos*. Estos indicadores podrían utilizarse de forma voluntaria por parte de los organismos públicos que se adhieran al Marco de Sostenibilidad y posteriormente, en la segunda fase, podrían ser obligatorios para todos los organismos públicos.

Existen algunas iniciativas internacionales de relevancia para la elaboración de indicadores clave, como las Directrices de la OCDE, la Guía de la GRI - Global Reporting Initiative o la norma ISO/DIS 26000.

Difusión y utilización de los resultados

En línea con los derechos generalmente reconocidos a los ciudadanos de acceso a la información, en principio debe hacerse pública cualquier información sobre el *impacto del funcionamiento de la organización y de las políticas y los servicios* de los organismos públicos en la sostenibilidad. Sólo debe sustraerse la información si ésta afecta a cuestiones relativas a materias reservadas o confidenciales. Los seminarios organizados por la Comisión Europea encontraron apoyo unánime a que las empresas privadas difundan la información de sostenibilidad. No obstante, en las primeras fases de adopción del Marco de Sostenibilidad para el sector público podría introducirse una cierta flexibilidad sobre esta cuestión para obtener el apoyo de los cargos electos y los cargos de libre designación de la organización. En cualquier caso la divulgación de la información es muy recomendable.

Desde luego, el área de interés más importante del Marco de Sostenibilidad debe ser la mejora, y no simplemente la difusión de la información. En cualquier caso, la presentación de informes de resultados de sostenibilidad debe abordarse necesariamente en una segunda fase, con el fin de ganarse la necesaria credibilidad y la confianza de los ciudadanos. La información sobre los resultados de sostenibilidad debe servir para dos fines. En primer lugar, la publicación de memorias ayudará a los organismos públicos a convertirse en modelo de rendimiento sostenible y de transparencia informativa para las empresas privadas. En segundo lugar, las memorias ayudarán a hacer un seguimiento de los efectos negativos y positivos causados por la gestión operativa y las políticas de un organismo público y, potencialmente, activarán estrategias de mejora.

Integración entre el Marco de Sostenibilidad y otros modelos

Este marco puede utilizarse de manera conjunta con cualquier modelo de gestión. Si se deseara alcanzar una integración mayor entre el CAF y el Marco de Sostenibilidad, el conjunto mínimo de indicadores de sostenibilidad podría alinearse con los ejemplos sobre sostenibilidad del modelo CAF. Además, los principales indicadores clave de sostenibilidad también podrían incluirse en otros instrumentos de gestión, como el cuadro de mando integral, o incorporarse para ejercicios de autoevaluación, por ejemplo, con el Modelo EFQM de Excelencia.

El uso del Marco de Sostenibilidad para fines de *mejora* exigiría una cuidadosa contextualización y, en particular, una descripción clara de las estructuras de gobierno y de las políticas de sostenibilidad. Todo ello puede contribuir a explicar las tendencias de los resultados de sostenibilidad (por ejemplo, en los cambios en los impactos externos) o permite hacer comparaciones con instituciones similares. Esta descripción de las políticas podría tomarse de los ejercicios de autoevaluación, siempre que la organización en la que se aplica el CAF o el EFQM coincida con la unidad para la que se recopilan datos de sostenibilidad. Si no hay coincidencia entre el ámbito del Marco de Sostenibilidad y el del marco de gestión o de autoevaluación utilizado, debe añadirse al Marco de Sostenibilidad un documento explicativo con la descripción de la estructura de gobierno y las políticas que afectan a la sostenibilidad.

Autoevaluación y verificación externa

El Marco de Sostenibilidad podría aplicarse mediante un ejercicio de autoevaluación, en el que es muy recomendable la participación del órgano de dirección. Si se pretende publicar la información resultante de este ejercicio, puede ser necesario un procedimiento de aseguramiento de la calidad o un procedimiento externo de verificación de uso del modelo. En el seminario sobre Administraciones públicas organizado por la Comisión Europea, los participantes llegaron a la conclusión de que el aseguramiento de calidad

tiene un valor limitado cuando se centra en el modelo y en las fuentes de información que, sin embargo, se justifica por «la materialidad, la pertinencia y la exactitud de los datos proporcionados» (pág. 7)¹⁰.

La verificación externa de los indicadores normalmente añade credibilidad a los datos, pero la certificación debe ser voluntaria. Otra opción sería la verificación de los datos por otros organismos públicos similares. Esto también fomentaría la comparabilidad y el *aprendizaje mutuo* entre organismos públicos.

¹⁰ Documento resumen de los seminarios para las administraciones públicas. Consultado el 5 de junio de 2010 en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/reporting-disclosure/swedish-presidency/index_en.htm#h2-workshop-5--the-perspective-of-public-authorities

Bibliografía

- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2007) "CAF 2006, el Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación". Madrid
- Bieker, T. (2002). Managing corporate sustainability with the balanced scorecard: Developing a balanced scorecard for integrity management. Paper presented at Oikos PhD summer academy *Sustainability, Corporations and Institutional Arrangements*, Oikos foundation for economy and ecology, St. Gallen, Switzerland.
- Bieker, T., & Gminder, C. (2001). Toward a sustainable balanced scorecard, oikos PhD Summer Academy 2001 *Environmental Management & Policy and Related Aspects of Sustainability*, oikos foundation for economy and ecology, St. Gallen, Switzerland.
- Bieker, T., Dyllick, T., Gminder, C., & Hockerts, K. (2001). Towards a sustainability balanced scorecard-linking environmental and social sustainability to business strategy. Proceedings of *10th Business Strategy and the Environment Conference* (Leeds).
- Bocci, F. (2005). A multi-dimensional approach to the community perspective in the balanced scorecard architecture for the public sector. Empirical evidence in Healthcare Organizations. EGPA (European Group of Public Administration)–Conference 2005
- Brignall, S. (2002) "The UnBalanced Scorecard: a Social and Environmental Critique", *Proceedings, Third International Conference on Performance Measurement and Management* (PMA 2002) Boston, MA, USA July 2002; Butler A. Letza S.R. and Neale B. (1997).
- Brundtland Commission (1987) *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.
- CAF (Common Assessment Framework) (2006) CAF 2006. *The Common Assessment Framework (CAF) Improving an organisation through self-assessment*. Maastricht.
- Casey, P. (2007), 'Good sustainable development reporting: how and why', *Chartered Accountants Journal*, Vol. 86, No. 9, pp. 15-16.
- Chai, N. (2009) *Sustainability Performance Evaluation System in Government. A Balanced Scorecard Approach Towards Sustainable Development*. London, Springer.
- CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance & Accounting) (2004) *Advancing Sustainability Accounting & Reporting: An Agenda for Public Service Organisation*. Retrieved on 5 June 2010 from: <http://secure.cipfa.org.uk/cgi-bin/CIPFA.storefront/EN/product/AC000>
- Department of Environment and Heritage (2004) *The State of Sustainability Reporting in Australia*. Canberra.
- Dickinson, D. (2005) *Sustainability reporting by public agencies: International uptake, forms and practice* (CPASR- The Centre for Public Agency Sustainability Reporting), Melbourne.

- Dyllick, T., & Schaltegger, S. (2001). Nachhaltigkeitsmanagement mit einer sustainability balanced scorecard. *UmweltWirtschaftsForum (UWF)*, 9(4), 68–73. Germany, Springer-Verlag.
- Farneti, Federica and Guthrie, James (2008) Sustainability Reporting in Australian Public Sector Organisations: Why They Report (March 26, 2008). Presented to the 12th Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM), 26-28 March 2008, Brisbane, Australia.
- Finland (2008) CAF and Sustainable Development – additional questions to the CAF framework (mimeo).
- GRI (Global Report Initiative) (2004) *Public Agency Sustainability Reporting. A GRI Resource Document In Support of the Public Agency Sector Supplement Project*. GRI: Amsterdam.
- GRI (Global Report Initiative) (2005) *Public Agency Sustainability Reporting*. GRI: Amsterdam.
- GRI (Global Report Initiative) (2006) *Sustainability Reporting Guidelines*. Version 3.0. GRI, Amsterdam.
- GRI (Global Report Initiative) (2006) *Guía para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad: Versión 3.0* GRI, Amsterdam.
- GRI (Global Report Initiative) (2010) *GRI Reporting in Government Agencies*. GRI: Amsterdam.
- ICAA (Institute of Chartered Accountants in Australia) (2003) *New Reporting Models for Business*, ICAA, Sydney
- ICAA (Institute of Chartered Accountants in Australia) (2005) *Extended Performance Reporting. An Overview of Techniques*. ICAA, Sydney.
- ISO (International Standard Organization) DIS (Draft International Standard) 26000 (2009) Guidance on social responsibility. Draft International Standard.
- IWA 4: (2009) *Quality management systems — Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government*. Geneva, ISO.
- IWA 4: (2009a) *Guía para la evaluación integral del gobierno municipal*. Norma UNE, 66182. Madrid, AENOR.
- Jones, D. S. (2004). “Uses and limitations of performance measurement in the civil service: An assessment of the Singapore and New Zealand experiences”. In M. Dent, J. Chandler, & J. Barry (Eds.), *Questioning the new public management* (pp. 191–206). Aldershot: Ashgate.
- Kinderyté, Loreta (2008) “Analysis and Comparison of Methodologies for Corporate Sustainability Assessment”, in *Environmental Research, Engineering and Management*, 4 (46), pp. 66-75.
- KPMG and UNEP (United Nations Environment Programme) (2006) *Carrots And Sticks For Starters. Current trends and approaches in Voluntary and Mandatory Standards for Sustainability Reporting*. Amstelveen, KPMG.
- KPMG (2005) *International Survey of Corporate Responsibility Reporting*. Amstelveen, KPMG
- KPMG (2008) *International Survey of Corporate Responsibility Reporting*. Amstelveen, KPMG

- Ligteringen, E. and Zadek, S. (2005). The Future of Corporate Responsibility Codes, Standards and Frameworks. An Executive Briefing by The Global Reporting Initiative and AccountAbility. Retrieved on 5 June 2010 from: <http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/19BBA6F5-9337-42B0-B66D-A3B45F591938/0/LigteringenZadekFutureOfCR.pdf>
- Luckman, Paul G. (2006) KiwiGrow™ – revitalising sustainability reporting. Mimeo Retrieved on 5 June 2010 from http://www.creativedecisions.co.nz/sustainable_development/reporting.cfm
- Massón, J. L. and J. Truño (2006) “La cuarta generación balanced scorecard: revisión crítica de la literatura conceptual y empírica” . Retrieved from <http://www.funpronl.org.mx/Biblioteca/BSC%20Publicacion.pdf> on 5 June 2010.
- Owen, D.L. (2004) Corporate social reporting and stakeholder accountability: the missing link. Paper presented to the Corporate Governance and Ethics: Beyond Contemporary Perspectives conference, Macquarie Graduate School of Management, Sydney, 28-30 June.
- Sidiropoulos M. Y. Mouzakitidis, E. Adamides, S. Goutsos (2004) Applying Sustainable Indicators to Corporate Strategy: The Eco-balanced Scorecard, in *Environmental research, engineering and management*, 2004, 1(27), pp. 28-33.
- Slob, Bart and Gerard Oonk (2007) The ISO Working Group on Social Responsibility: Developing the future of ISO SR 26000 Standard. Retrieved on 5 June 2010 at http://inni.pacinst.org/inni/corporate_social_responsibility/ISOSRWGBriefingPaperEn.pdf.
- Svendsen, Even F. 2008 CAF in the education sector. *Paper for the 1st International Conference on Implementation of the Common Assessment Framework in Local Authority, Athens, Greece, March.*
- Yongvanich, K. and Guthrie, J., (2006), ‘An extended performance reporting framework for social and environmental accounting’, *Journal of Business Strategy and the Environment*, Vol. 15, No. 5, pp. 309-321.

Anexo. Modelos de sostenibilidad en Europa (algunos ejemplos)

	¿Memorias de sostenibilidad para empresas?	Nombre del instrumento empleado	¿Información sobre sostenibilidad en las compras públicas?
Europa	Voluntario	EMAS (Eco-management and Audit Scheme - Sistema de Gestión y Auditoría Ecológica de la UE)	Borrador de guía para la integración de los criterios sociales en las compras públicas / Guía para las compras verdes en 2004
	Obligatorio	Normas Internacionales de Contabilidad - International Accounting Standards (IAS)	
	Obligatorio	Directiva de modernización de la UE (2003/51/CE)	
Bélgica	Obligatorio	Art. 4.1.8 VLAREM II (sólo para Flandes)	
	Obligatorio	Balance social	
Dinamarca	Obligatorio	Ley Danesa de declaraciones financieras	Utiliza convenios internacionales derivados del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para las compras de la Administración central
	Obligatorio	Ley de Contabilidad Ecológica	
	Obligatorio	Ley de 2008 sobre informes de RSC para empresas públicas, empresas privadas e inversores	
		Índice social	
	Voluntario	Contabilidad social y ética	
Finlandia	Obligatorio	Ley finlandesa de contabilidad	
Francia	Obligatorio	Ley 2001-420 relativa a la nueva regulación económica	Promoción de las dimensiones sociales y medioambientales de las compras públicas
	Obligatorio	Balance de sociedades de CJDES	
Alemania	Obligatorio	Bilanzrechtsreformgesetz (BilReg)	
Italia	Voluntario	Proyecto de RSC SC	La provincia de Milán promueve la adopción de la RSC por parte de los proveedores
Países Bajos	Voluntario	Comité de aseguramiento de normas	Incluye criterios medioambientales y sociales
	Obligatorio	Ley de protección ambiental	
España	Obligatorio	El proyecto de ley sobre economía sostenible (2009) exige que las empresas públicas estatales redacten informes de sostenibilidad con arreglo a normas internacionales	Plan para las compras públicas verdes (2008)
	Obligatorio	Resolución de 25 de marzo de 2002 (Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas)	
Suecia	Obligatorio	Ley anual de cuentas	
	Obligatorio	Exigencia legal (2007) de que las empresas estatales elaboren memorias conforme a la GRI	
Reino Unido	Obligatorio	Revisión de las empresas	
	Voluntario	Guía sobre memorias medioambientales - Principales indicadores del rendimiento	

Fuentes: KPMG y PNUMA (2006); resumen del seminario de la UE de 2010 sobre administraciones públicas. En **negrita**: se aplica a partes del sector público; fundamentalmente, empresas de propiedad pública.

Siglas utilizadas

AA	<i>Assurance Standard</i> – (Normas de garantía de la calidad)
CMI	Cuadro de Mando Integral
CAF	<i>Common Assessment Framework</i> (Marco Común de Evaluación)
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance & Accounting
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
DIS	<i>Draft International Standard</i> – (Proyecto de norma internacional)
ECCJ	European Coalition of Corporate Justice
EFQM	European Foundation for Quality Management
EIPA	European Institute of Public Administration
ESBG	European Savings Bank Group
MSG	Medioambiental, Social y Gobernanza
UE	Unión Europea
EUPAN	<i>European Public Administration Network</i> (Red Europea de Administración Pública)
FDIS	<i>Final Draft International Standard</i> – (Borrador Final de Norma Internacional)
GRI	Global Reporting Initiative
OIT	Organización Internacional del Trabajo`
IPSG	Innovative Public Services Group (Grupo de Servicios Públicos Innovadores)
ISO	<i>International Standard Organization</i> (Organización Internacional de Normalización)
IWA	<i>International Workshop Agreement</i> (Acuerdo de Taller Internacional)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PASS	<i>Public Agencies Sector Supplement</i> (Suplemento para el sector público de la guía del GRI)
CMIS	Cuadro de Mando Integral de Sostenibilidad
RS	Rentabilidad social
NU	Naciones Unidas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

