



# UN NUEVO CONTRATO SOCIAL: EL PAPEL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESAFÍO DE MEDIR SU IMPACTO

## NEW SOCIAL CONTRACT: THE SOCIAL ECONOMY ROLE AND THE CHALLENGE OF MEASURING ITS IMPACT

Mercedes Valcárcel Dueñas  
Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales  
Mmercedes.valcarcel@ucjc.edu

*Fecha recepción artículo: 16/01/2023 • Fecha aprobación artículo: 07/03/2023*

### RESUMEN

La desigualdad, y sus consecuencias políticas, sociales y económicas, siguen teniendo un impacto significativo en la Unión Europea a pesar de las políticas redistributivas desplegadas en los últimos años. Para avanzar en su reducción, y en una economía más inclusiva, es necesario un nuevo contrato social que facilite la creación de empleo de calidad, entre otros objetivos.

Desde la Comisión Europea, buscando impulsar este crecimiento inclusivo, se han lanzado diversas actuaciones de promoción de la economía social en las que se ha priorizado tanto su visibilidad como la medición de su impacto. Las metodologías de valoración de impacto utilizadas mayoritariamente en estas áreas de actividad, que suelen tener su origen en las realizadas por los programas públicos, podrían ser utilizadas por las entidades de la economía social para validar los resultados de los proyectos desplegados dentro del nuevo contrato social.

**Palabras clave:** Medición de impacto social, Contrato social, Desigualdad, Inclusión, Economía social



## ABSTRACT

Inequality, and its political, social and economic consequences, continue to have a significant impact in the European Union despite the redistributive policies deployed in recent years. To advance in its reduction and in a more inclusive economy, a new social contract is necessary to create sustainable and quality employment, among other objectives.

European Commission, seeking to promote this inclusive growth, has launched various actions to promote the social economy prioritizing its visibility and impact measurement. The impact assessment methodologies, which usually have their origin in those carried out by public policies, could be used by social economy entities to validate the projects deployed within the new social contract results.

**Keywords:** Social Impact measurement, Social contract, Inequality, Inclusion, Social economy.

**Mercedes Valcárcel** es Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, Premio Extraordinario de Doctorado, centrando sus investigaciones en economía y emprendimiento social, medición de impacto, innovación social, RSC e inversiones sociales. Es Licenciada en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas y Auditora Oficial de Cuentas. Tiene cursos en IESE y Harvard en gestión pública y liderazgo social. Ha sido miembro hasta 2018 de los grupos asesores en innovación y en género de la Comisión Europea para su programa Horizon 2020 y de su Grupo de expertos en emprendimiento social.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo pasado, y especialmente a finales del mismo y principios del actual, se ha incrementado significativamente el número de programas públicos y privados destinados a contribuir en la provisión de bienes públicos globales. La provisión de estos bienes es un elemento clave en el progreso económico y social inclusivo buscado por el nuevo contrato social.

En paralelo al diseño y ejecución de estos programas, se está usando la evaluación como técnica de análisis de políticas públicas para apoyar el buen uso de los fondos recaudados mediante los impuestos y facilitar la transparencia de las actuaciones. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, evaluar consiste en estimar o calcular el valor de una cosa. En sentido amplio, se puede definir como emitir un juicio crítico sobre una situación determinada (Osuna *et al*, 2000). En sentido estricto, la evaluación de programas sociales es el uso de herramientas de investigación social para analizar sistemáticamente la eficacia y eficiencia de programas sociales (Rossi *et al*, 2004)

En un mercado competitivo el análisis y la evaluación es fundamental para la toma de decisiones y para el seguimiento de los resultados que las mismas producen. Además, la retroalimentación que esta información permite sobre los resultados de las actuaciones realizadas es crítica para la toma de decisiones futuras. En un entorno de recursos escasos o, al menos, no ilimitados, las decisiones de inversión en proyectos o distribución de fondos entre programas tienen una gran importancia.



Las evaluaciones, teniendo presente sus limitaciones y complejidades, permiten obtener una información más precisa y detallada del impacto de las políticas; datos que facilitarán también las decisiones futuras sobre asignación de fondos. Para el caso de los programas diseñados para conseguir un crecimiento más sostenible e inclusivo con menor desigualdad (lo que se buscaría con un nuevo contrato social), los sistemas de evaluación permitirán que la Administración Pública y las entidades de la economía social que trabajan por un nuevo contrato social tomen decisiones más objetivas en la selección de políticas y programas.

Centrándonos en el sector económico que aplicará estas metodologías, “las organizaciones de la economía social son entidades que priorizan los fines sociales y medioambientales, reinvertiendo en ellas mismas la mayor parte de sus beneficios”. (Comisión Europea, 2021). Estas entidades dan empleo en Europa a más de trece millones de personas y suponen entre un 0,6% y un 9,9% del empleo en los distintos estados miembros. (Monzón y Chaves, 2017; Comisión Europea 2021)

Dado el peso que tienen en el empleo y en el crecimiento económico, y el impacto social positivo de sus actuaciones, la Comisión Europea prioriza el apoyo a la economía social dentro de su fin de generar una sociedad más sostenible e inclusiva. Su actuación más reciente ha sido la aprobación en diciembre de 2021 de un “plan de acción para impulsar la economía social y crear puestos de trabajo” que se basa en la iniciativa a favor del emprendimiento social de 2011. Su objetivo es “ayudar a la economía social europea a prosperar, aprovechando su potencial económico y de creación de empleo, así como su contribución para una recuperación justa e inclusiva, y para las transiciones ecológica y digital (Comisión Europea, 2021).

En este contexto, el objetivo de este artículo es presentar las metodologías de medición de impacto social que pueden ser usadas para evaluar los resultados de las políticas y programas que buscan un progreso económico y social más inclusivo, centrándonos en el impacto que generan las empresas sociales y entidades de economía social por el peso que las otorga para el cumplimiento de este objetivo la Comisión Europea. Aun diseñadas para el sector social y testadas en el mismo, el uso de estas herramientas puede ser de utilidad en cualquier sector empresarial para la valoración de sus objetivos sociales y el seguimiento del resultado de su actividad en la implantación del nuevo contrato social.

Para cubrir estos objetivos se comienza con una revisión de la literatura sobre el concepto de contrato social y la desigualdad y sus causas en España. A continuación, se describe el origen histórico de las metodologías de evaluación y valoración de proyectos y tras revisar los aspectos básicos de la evaluación de programas, se comparte el tratamiento que se le está dando en la Comisión Europea y su utilidad para la economía social.

## 2. DESIGUALDAD Y NUEVO CONTRATO SOCIAL

Históricamente, usando el índice de Gini como fuente, la desigualdad en España ha sido superior a la de otros países europeos como Alemania, Italia o Francia (Prados de la Escosura y Sanchez-Alonso, 2020). Esta mayor desigualdad se vio acentuada con la crisis financiera de hace quince años y su breve descenso a partir de 2017 se frenó desde marzo de 2020 con el impacto de la pandemia (Ayala y Cantó, 2022).

Según Naciones Unidas (2021), “el aumento de la desigualdad de los ingresos y de la riqueza obedece a diversos factores, como el estancamiento de los salarios y la menor participación en los ingresos laborales, la disminución gradual del estado de bienestar en las economías desarrolladas, la insuficiente protección social en los países en desarrollo, los cambios tributarios, la desregulación de los mercados financieros, los rápidos cambios tecnológicos y la automatización, entre otros.”



Los organismos internacionales, como el FMI (Ostry et al, 2014), y los economistas expertos en desigualdad (Anthony Atkinson, Branco Milanovic, Josep E. Stiglitz, Thomas. Pikety, Angus Deaton) vienen señalando en los últimos años, basándose en evidencias empíricas, el impacto de la desigualdad y el desafío distributivo y sus consecuencias políticas, sociales y económicas. (Costas, 2020 y Ayala, 2022)

Para España, según Luis Ayala (Ayala, 2014), la desigualdad se debe a tres factores fundamentales: un modelo económico poco competitivo, dependiente de bajos salarios; una tasa de paro estructuralmente más alta, y una menor capacidad redistributiva de nuestras políticas públicas. Coincide Ayala con Antón Costas (2020) en que es muy difícil reducir la desigualdad si no se crea empleo, pero además debe ser un empleo de calidad: estable, suficientemente remunerado y no precario. Están de acuerdo en que para reducir la desigualdad la estrategia debe ser conjunta, implicando a todos los actores, para paliar sus efectos y generar un crecimiento sostenible e inclusivo (Ayala, 2022).

Es en este marco donde se encuadra el contrato social. “La noción de “contrato social” es una expresión que se utilizada por los filósofos políticos y los sociólogos para referirse a la necesidad de imaginar un acuerdo en el interior de cualquier grupo social –ya sea una asociación, una comunidad o el propio Estado nación– que ordene las relaciones entre todos los actores y establezca lo que unos se deben a los otros” (Costas, 2020)

Se concibe, basándose en la teoría de las necesidades de Rawls y siguiendo la definición de Costas, como un compromiso de lo que unos nos debemos a los otros, “de aquellos a los que les va bien con el sistema existente con los que tienen el riesgo de quedarse atrás en el disfrute del bienestar y de las oportunidades. En este sentido, el contrato social es una hipótesis necesaria para explicar cómo funciona el consentimiento con la autoridad política y el orden social existente. Ese consentimiento se apoya en la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social”. (Costas 2020)

Para Costas y Miguel Roca, según compartieron en los Diálogos para el día después que tuvieron lugar en Soria en octubre de 2022, los dos grandes retos de la sociedad actual son la inclusión y el cambio climático y afrontar la inclusión requiere un compromiso político compartido con un fuerte componente institucional. Y para ello hay que revalorizar las instituciones para que puedan abordar con solvencia y el reconocimiento del resto de actores los cambios a diseñar e implementar.

Costas señala que el cambio nuclear para afrontar la inclusión y reducir la desigualdad es “la reforma de la empresa para corregir la mala distribución del excedente (valor añadido) entre salarios, sueldos de altos directivos y dividendos. Un nuevo contrato social progresista tiene que apoyarse en la recuperación del papel fundamental del tercer pilar de la prosperidad: la Economía social”. (Costas, 2020) Estos cambios contribuirían significativamente a generar un empleo de calidad: estable, suficientemente remunerado y no precario y a mejorar la capacidad de integración del empleo para la construcción de una economía más inclusiva.

En estas políticas públicas sociales, desplegadas dentro del nuevo contrato social ¿qué objetivos persiguen el Sector Público, las empresas, el Tercer Sector y la sociedad civil? Su finalidad sería la provisión de bienes públicos con el mayor nivel de eficiencia económica y social posible.

Una actividad produce un bien público si es suficientemente elevado el número de personas que disfrutan del beneficio externo que genera, es decir su consumo es “no rival” y “no exclusivo”. En un mercado competitivo las externalidades aparecen cuando un individuo o una empresa lleva a cabo una actividad, pero o bien no soporta todos los costes asociados (su coste marginal es menor que el coste marginal social de dicha actividad) o bien no obtiene todos los beneficios potenciales (su beneficio marginal es menor que el beneficio marginal social que produce).



Al definir bien público como una externalidad positiva de la que se benefician un número de personas suficientemente grande, resulta claro que la provisión suficiente de bienes públicos es un factor importante para el bienestar social. Hay distintos tipos de bienes públicos que no pueden ser producidos en cantidad suficiente por el sistema de mercado dada la existencia de fallos del mercado. En estos casos la intervención del sector público, y de la economía social en la parte que éste no sea capaz de asumir, es importante (Stiglitz, 2000).

Los trabajos de Sen y Rawls sobre la justicia social y el bienestar social son claves para analizar las políticas sociales y la economía social (Sen 2021 y 1999; Rawls 1958; Langhelle, 2000). Estos sostienen que, en función de la distribución previa de recursos, muchos equilibrios competitivos son óptimos de Pareto<sup>1</sup> pero no todos son igual de justos. Para alcanzar el bienestar social se necesita, además de un equilibrio competitivo, unas actuaciones de transferencias de rentas. Estas transferencias podrían venir de políticas públicas redistributivas y de un marco institucional que promueva que se genere un empleo de calidad.

No es fácil definir el contenido de las políticas sociales ya que pueden abarcar un conjunto amplísimo de actuaciones. En general, el análisis de este concepto tiende a distanciarse de la economía para acercarse al ámbito de la filosofía. En cualquier caso, ésto no ha sido óbice para que algunos importantes economistas, como el ganador del Premio Nóbel de Economía Amartya Sen, se hayan adentrado en su análisis.

Los fines realmente deseados por la sociedad aparecen en este sector académico bajo el concepto básico de bienestar social o criterio nuclear de justicia básica. A finales de los años 80 Sen se centra en cómo evaluar el bienestar individual y colectivo mediante un criterio de capacidades y los problemas que esto presenta (Sen, 1990). A Sen le preocupa la ausencia de aspectos redistributivos de justicia social en los teoremas básicos de la economía del bienestar:

- cada equilibrio competitivo es un óptimo de Pareto
- cada óptimo de Pareto es un equilibrio competitivo

Los estudios muestran que muchos equilibrios competitivos son óptimos de Pareto, en función de la distribución previa de recursos, pero, ¿son todos igual de justos? Evidentemente, no.

Así, se pasaría al teorema modificado: Se puede conseguir un óptimo de Pareto justo, con un equilibrio competitivo, dado un sistema adecuado de impuestos y transferencias de renta. Es decir, el bienestar social objetivo de las actuaciones sociales necesita, además de un equilibrio competitivo en base a los recursos iniciales, unas actuaciones de transferencias de rentas.

En este ámbito tienen también importancia los sistemas de medición del bienestar social ya que son los que nos pueden dar elementos para decidir qué programas seguir y, posteriormente, evaluar sus resultados. En los modelos utilitaristas el bienestar social se juzga por la utilidad que los individuos obtienen de los estados y se obtiene un juicio social sumando las utilidades. Este enfoque es reduccionista (Sen, 1990 y 1997) ya que no valora las ideas de libertad e igualdad que utilizamos para juzgar los asuntos sociales. Los modelos basados en la teoría de las necesidades de Rawls juzgan, por el contrario, los estados sociales por el bienestar del individuo peor situado. Sen tampoco considera este modelo adecuado para la medición del bienestar.

<sup>1</sup>Se denomina óptimo de Pareto a aquel punto de equilibrio en el que ninguno de los agentes afectados puede mejorar su situación sin reducir el bienestar de cualquier otro agente



Para Sen la calidad de vida que logra llevar una persona no depende de los bienes que posee, las utilidades que obtiene de ellos o el modo de vida que logra, sino de su capacidad para elegir un modo de vida. Sen sostiene que el criterio de medición de justicia social debe ser la igualdad de capacidades, ya que son éstas las que representan la libertad real de elegir los modos de vida (Sen, 2021 y 1999).

Evidentemente la capacidad para elegir un determinado modo de vida que define la existencia de bienestar o justicia social conlleva la obligación previa de las instituciones sociales de proporcionar a todo ser humano unas porciones mínimamente adecuadas de alimentos, vestido, vivienda, educación y atención médica que le permitan estar en condiciones de tener un acceso seguro a porciones adecuadas de participación y libertades fundamentales (Pogge, 2002).

Como se ve, “el concepto de contrato social tiene una larga tradición en el campo de la filosofía política y de la sociología, desde Thomas Hobbes y John Locke a Jean-Jacques Rousseau y, más modernamente, John Rawls. En la obra de estos autores la noción de contrato social es la clave para explicar cómo una sociedad liberal puede funcionar de forma armoniosa.” (Costas, 2020)

### 3. EVALUACIÓN Y VALORACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Los sistemas de medición del bienestar social y de la eficiencia pública son críticos para conocer el impacto de las políticas que se puedan desplegar dentro del nuevo contrato social y la evolución de la desigualdad. De hecho, son los que nos aportan los elementos para decidir qué programas seguir y, posteriormente, evaluar sus resultados. La evaluación añadida a la planificación permite dar un paso desde la lógica técnico-económica a la moral equidistributiva.

La aplicación de la evaluación como técnica de análisis de políticas públicas tiene su origen en los programas de educación y formación profesional y en los programas de salud pública para reducir la mortalidad de enfermedades infecciosas de los años 30. Tras la Segunda Guerra Mundial se generalizó su aplicación dada la necesidad de evaluar la repercusión de los programas de bienestar social. Así, a finales de los años 50, la evaluación de programas estaba totalmente consolidada en Estados Unidos y comenzaba a aplicarse en Europa.

En España la aplicación de estas metodologías ha comenzado a generalizarse en los últimos 35 años y está muy ligada a la entrada de España en la Unión Europea. La necesidad de controlar el déficit público y, con ello, de justificar la eficiencia de las medidas adoptadas y la posibilidad de acceder a fondos estructurales con la consiguiente justificación de su utilidad y eficacia fueron, junto con la descentralización político-administrativa, factores relevantes en este proceso. Aun así, la baja transparencia en la comunicación de sus resultados y su escasa prioridad, para algunos gestores, ha forzado la emisión de normativas que hacían obligatoria su aplicación y comunicación, como la Ley 19/2013, de 19 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, recientemente aprobada. Esta última, tendrá un efecto importante en la diversidad y la inclusión al establecer el mecanismo rural de garantía. Con el mismo, todas las políticas que se desarrollen deben ajustarse a las necesidades y realidades rurales incorporando la evaluación de los efectos sobre ellas.



En la economía social y el tercer sector la aplicación de estas metodologías es reciente. Así, en 1997, Christine Letts, William P. Ryan y Alen Grossman suscitaron la controversia sobre la gestión de entidades sin ánimo de lucro, la filantropía y la inversión social (Grossman et al, 1997). En su trabajo indicaban que, a pesar de los recursos dedicados por muchas entidades no lucrativas a los más necesitados, los problemas sociales se perpetuaban, con lo cual debían ser más efectivos en la distribución de sus recursos.

Es en ese momento cuando las entidades de la economía social, especialmente en los Estados Unidos, comenzaron a desarrollar, adaptando las metodologías utilizadas por los evaluadores de políticas públicas, una variedad de herramientas para cuantificar y/o valorar su impacto social.

En los últimos 20 años en Europa, se han creado diversas redes y asociaciones de entidades sociales, tanto de ámbito nacional como europeo (Díaz *et al*, 2012), que junto a la Comisión Europea y la literatura académica están desarrollando programas e investigaciones con diferentes enfoques sobre la medición de impacto social (GECES, 2014; Comisión Europea, 2011; Mair y Martí, 2006).

Con el mismo objetivo de visibilidad y transparencia, aunque con un enfoque distinto, se han desarrollado también distintos sistemas de certificación y acreditación como la marca de empresa social, el distintivo de comercio justo o la etiqueta de fondos europeos de emprendimiento social (Díaz *et al*, 2012). En este ámbito, en España se aprobó la Norma "PNE 165001 Responsabilidad Social. Productos financieros socialmente responsables". Esta norma, elaborada por un grupo de trabajo en AENOR, compuesto por expertos independientes y profesionales de diversas entidades financieras y del sector social, recoge los requisitos que deben cumplir los productos financieros para que puedan ser considerados socialmente responsables (Valcárcel, 2012).

En resumen, los métodos de evaluación y valoración se vienen aplicando en el sector privado desde hace tiempo, si bien en el Sector Público y la economía social se han comenzado a aplicar más recientemente y no de forma sistemática. Siguiendo a Osuna, creemos necesario promover la implantación de una cultura evaluadora que consiga que los agentes políticos, económicos y sociales perciban la evaluación como un instrumento de mejora de la planificación económica, introduzcan la máxima racionalidad en la toma de decisiones y eviten la posibilidad de su "uso" en función del agente que haga los informes evaluadores (Osuna *et al*, 2000).

## 4. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea comenzó a trabajar en el apoyo de la economía social porque pensaba que el mercado único europeo necesitaba un nuevo modelo de crecimiento inclusivo, lo que distintos filósofos y economistas definen como nuevo contrato social. Un modelo centrado en la creación de empleo de calidad para todos, que cubriese el creciente deseo de los europeos por mejorar su calidad de vida y que estuviese más alineado con principios éticos y de equidad social. Con el objetivo de promover una economía social más competitiva, la comisión situó la innovación social en el centro de sus prioridades para mejorar la cohesión territorial y buscar nuevas soluciones a problemas sociales, en concreto, a la inclusión y la lucha contra la desigualdad.

Así, la *Social Business Initiative* fue adoptada en octubre de 2011 y tiene su origen en los resultados de la consulta pública sobre la *Single Market Act*. En los mismos se mostraba un gran interés en la capacidad de la economía social, dentro de este mercado único, para proveer respuestas innovadoras a los existentes desafíos económicos, sociales y medioambientales (Comisión Europea, 2011d).



En la iniciativa se indicaba, entre otros aspectos, que se crearía un grupo de trabajo sobre economía y empresa social para examinar la evolución de las medidas fijadas en la misma. Basándose en la experiencia del grupo asesor de la *Small Business Act*, este grupo de trabajo estaría formado por representantes de los estados miembros, las autoridades locales, organizaciones de emprendedores sociales, el sector financiero y bancario y representantes del ámbito académico y universitario. Este grupo de expertos en emprendimiento social de la Comisión Europea (en adelante, GECES), fue consultado por la Comisión sobre la oportunidad, el desarrollo, la aprobación y la implementación de todas las acciones mencionadas en la *Social Business Initiative* o sobre cualquier otro aspecto relacionado con el emprendimiento social y la economía social.

Las tres medidas principales fijadas en la *Social Business Initiative*, son (European Commission, 2011 d):

- Mejorar la financiación del sector social, facilitando el acceso a fondos privados y movilizandofondos de la Unión Europea
- Incrementar la visibilidad de la economía y el emprendimiento social, desarrollando herramientas para mejorar la comprensión del sector y reforzando sus capacidades de gestión, profesionalidad y red de contactos
- Mejorar el marco legal creando formas legales apropiadas para ser usadas por los emprendedores sociales europeos y facilitando su acceso a los contratos públicos y a las ayudas del estado.

El grupo de expertos en emprendimiento social de la Comisión Europea se centró inicialmente, además de en la financiación, en la medición de impacto social al haberse identificado como prioritario el conocimiento del valor social creado por la economía social y las empresas sociales. Veamos la normativa europea existente que menciona específicamente esta medición de impacto.

La “*Single Market Act II*” señala que “La Comisión desarrollará una metodología para medir los beneficios socioeconómicos generados por las empresas sociales. La creación de un método riguroso y sistemático para medir el impacto en la sociedad civil de las empresas sociales es esencial para demostrar que el dinero invertido en las mismas genera altos ahorros y beneficios”. Igualmente, el Programa para el Cambio y la Innovación Social (PSCI - *Programme for Social Change and Innovation*) indica, en su eje de microfinanzas y emprendimiento social, que los informes de implementación a enviar a la Comisión Europea por las instituciones financieras y los gestores de fondos también incluirán información sobre los resultados en términos de “impacto social”.

Es muy importante que en estas normas se haya incluido la medición del impacto social de la economía social. Por supuesto, el objetivo último buscado por la Comisión Europea, con la medición de impacto, es ayudar a generar mayor impacto social. Pero, ¿qué es el impacto social? Existen una gran variedad de definiciones en la literatura científica con distinta dimensión temporal pero, de forma consensuada, se puede definir como “una mejora significativa y, en algunos casos, perdurable o sostenible en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo y que se plantean como esenciales en la definición del problema que dio origen a un programa” (Monzón et al, 2013).

Desde finales de los noventa, y muy impulsadas por el crecimiento de las empresas sociales en el ámbito anglosajón y sus diferentes formas de financiación, se han desarrollado varias y diversas metodologías de medición de impacto social. Es interesante ver cómo, durante este periodo, las distintas instituciones han ido creando metodologías propias adaptadas a sus necesidades apareciendo una multitud de iniciativas. Paralelamente, han comenzado a surgir asociaciones sectoriales y desde distintos gobiernos se han aprobado las primeras iniciativas reguladoras y/o promotoras de las entidades de la economía social.





Quizás, el grupo de metodologías más ambicioso es el que define medidas cuantificadas de los impactos sociales. Dentro de éstas, de las más utilizadas en la práctica del capital riesgo social es el retorno social de la inversión (SROI) (Nicholls et al., 2009). El retorno social de la inversión consiste en el cálculo de un valor integrado económico social o *blended value*. Para ello, además de calcular y actualizar los resultados financieros de la inversión mediante el descuento de flujos de caja, se descuentan a una tasa propia los flujos de caja sociales generados por el proyecto y se incorporan al valor financiero del proyecto. Estos flujos de caja sociales se calculan en base a los impactos conseguidos en el desarrollo de los objetivos sociales buscados por los grupos de interés.

En los casos en los que se ha utilizado el SROI como modelo de valoración aplicable, se ha visto que (Valcárcel y de la Cuesta, 2011):

1. Servirá como instrumento incentivador de la inversión en proyectos sociales, especialmente para los agentes habituados a analizar proyectos con instrumentos de economía financiera como las empresas, los fondos de inversión o pensiones y las entidades de capital riesgo social.
2. Para las entidades que ya están invirtiendo en proyectos sociales servirá de instrumento adicional a las evaluaciones realizadas para la valoración y el seguimiento de sus inversiones.
3. Al ser una metodología de carácter monetario, una vez definidas las hipótesis de cálculo de las valoraciones económicas y las variables a analizar, permite:
  - de forma previa a la decisión de financiación, utilizarlo como elemento adicional de decisión de inversión entre unos proyectos y otros, realizando una comparación del valor social que generará cada uno de ellos en base a la cuantificación monetaria de su impacto sobre los beneficiarios.
  - durante la vida del proyecto, hacer un fácil seguimiento de las desviaciones de los resultados y su alcance en cualquier momento, así como del valor social real generado
  - una vez finalizado el proyecto o el impacto de la financiación del mismo, concretar el importe de la creación de valor social y mostrar las desviaciones de los objetivos que se hayan podido producir.

En todo caso, la relativa complejidad de su implementación, la imposibilidad de cuantificar monetariamente el impacto de determinados cambios sociales y la dificultad de realizar comparaciones entre mediciones, dada la amplia gama de indicadores sociales que usa han hecho que no sea de uso totalmente generalizado.

Aun así, ya sea ésta u otra de las metodologías que ofrecen la posibilidad de ligar las intervenciones a los efectos que generan y traducirlos a resultados cuantificados permitirán ofrecer una visión útil de la importancia y la relevancia de la intervención. Con ello, sería mucho más fácil para las entidades de la economía social saber qué proyectos son más prioritarios de abordar. Facilitar la selección de políticas o proyectos puede ser de gran valor para las entidades de economía social y el sector público.



## 5. APROXIMACIONES PROPUESTAS A LA MEDICIÓN DE IMPACTO SOCIAL POR LA COMISIÓN EUROPEA

En octubre de 2012 se creó dentro de GECES un subgrupo de medición de impacto con el objetivo de definir una metodología europea que sería utilizada por las empresas para su cualificación como empresas sociales, por los fondos sujetos a la normativa de fondos de emprendimiento social europeos para su cartera de inversiones y por las empresas sociales apoyadas en el programa EaSI como parte de su información pública.

Los principales aspectos consensuados sobre la situación actual de la medición de impacto social y sus riesgos fueron (GECES, 2014):

1. Hay cada vez un mayor interés en medir el impacto social debido, parcialmente, a la crisis y por ello al deseo de los financiadores, ya sean públicos o privados, de concentrar los escasos recursos en iniciativas con un impacto demostrable. Además, una medición clara del impacto permitirá buscar mejoras en la eficiencia y una metodología más uniforme de medición que contemple las necesidades de los financiadores públicos y privados, facilitaría la futura colaboración entre ambos.
2. Aunque hay una variedad de aproximaciones a la medición de impacto social, ninguna de ellas ha alcanzado el estado de “estándar” para el sector.
3. Existe cierta desconfianza hacia la opción de metodologías de monetización de los resultados (SROI o contabilidad social) que se concretan en una única medida susceptible de facilitar las comparaciones entre diferentes tipos de empresa. En este contexto, como ya se ha indicado, se han advertido los riesgos de estas metodologías ligados a la definición de hipótesis previas y a que no todas las intervenciones sociales son susceptibles de aplicar esta metodología.
4. Otro riesgo que se debe evitar desde la Administración es que el tipo de metodología requerido pueda hacer que se deriven recursos hacia inversiones con buena rentabilidad en el corto plazo y resultados fáciles de medir o que, como a menudo han señalado las empresas sociales, la presión generada por la idea de demostrar resultados desincentive los enfoques innovadores o genere un efecto de desincentivación de los servicios para la gente más vulnerable, que frecuentemente tienen bajas tasas de éxito (Ayala, 2005).

Frente a los riesgos señalados, hay una convergencia básica sobre los principales pasos del proceso que deberían constituir la base para cualquier metodología de medición de impacto social. Estos pasos incluyen identificar claramente el impacto social buscado, los grupos de interés afectados, una teoría del cambio (un análisis detallado y una descripción de cómo y porqué la iniciativa considerada puede tener impacto en los grupos de interés de modo que los objetivos se cumplan), implementar un sistema transparente de medición e informes y no olvidar una revisión permanente con enfoque de aprendizaje que mejore los impactos y el proceso.



Cuadro 1. Etapas del proceso de medición de impacto social



Fuente: Hehenberger et al, 2013

También hay un amplio consenso de que no se puede imponer desde la Administración ninguna metodología concreta y cerrada para medir el impacto social en todos los casos ya que (GECES, 2014):

- La variedad de impacto social generado es muy amplia y ninguna metodología puede contemplar todos los tipos de impacto de forma clara y objetiva.
- Aunque hay algunos indicadores cuantitativos que son de uso general, habitualmente fallan en mostrar algunos aspectos cualitativos esenciales.
- Debido a la naturaleza del trabajo de medir el impacto, obtener una estimación precisa es a menudo contrario a la necesidad de proporcionalidad. El tiempo consumido y el grado de precisión alcanzado debe ser proporcional al tamaño de la empresa y al alcance de la intervención a desarrollar.
- En un área caracterizada por la amplia variedad de la naturaleza y objetivos de las actividades, hay un difícil equilibrio entre obtener comparabilidad entre actividades usando indicadores comunes y utilizar indicadores realmente útiles; incrementar la comparabilidad podría llevar a perder relevancia
- La medición de impacto y el mundo de las políticas sociales están evolucionando muy rápidamente por lo que es probable que cualquier estándar que se fijase quedase obsoleto en el corto plazo.

Pero, sobre todo, está claro que imponer una batería cerrada de indicadores cuantitativos desde la Administración puede ser muy contraproducente. Los indicadores elegidos no estarían, en muchos casos, alineados con las necesidades y objetivos de las empresas sociales. La imposición de un indicador se puede convertir en un requerimiento puramente burocrático con poco valor en sí mismo para la empresa social, imponiendo costes que no le ayudan a cumplir sus objetivos sociales y restando fondos que deberían ser dedicados a generar impacto social. Podría también llevar a las empresas a maximizar los resultados que registra el indicador en lugar de alcanzar el mayor impacto social según su conocimiento y criterio.

Aun así, y no olvidando este riesgo, habría que elaborar una metodología que corrija la situación actual de numerosos indicadores recogidos en los habituales informes de balance social, auditoría social, evaluación



de impacto... que con su enfoque segmentado no proporcionan una visión global al no integrar las distintas facetas del impacto social (Díaz *et al*, 2012).

Adicionalmente, para que la medición de impacto social sea un valor duradero, dicha medición debe contribuir visiblemente a la buena gestión de los proyectos sociales (GECES, 2014). Este elemento será el que realmente haga que se adopten las metodologías. Otro beneficio importante de la iniciativa de la Comisión sería que, si la herramienta que se desarrolle es ampliamente aceptada, clarificaría mucho la visión del sector.

Con un origen diferente a la promoción del emprendimiento social y su medición, pero también buscando promover un crecimiento inclusivo, desde hace tres años se está trabajando en la Comisión Europea en la definición y aprobación de la taxonomía medioambiental y la taxonomía social. La taxonomía es un sistema de clasificación que establece una lista de actividades económicas sostenibles desde estos dos puntos de vista. Su origen está en la idea de utilizar las inversiones en empresas como una palanca adicional para conseguir una sociedad más inclusiva buscando que éstas se dirijan hacia aquellas sociedades que impactan positivamente de forma más directa en la sostenibilidad medioambiental y social. Los criterios fijados en las mismas también pueden servir como base para una evaluación de los aspectos sociales y medioambientales y clarificar la visión del sector. En los próximos años se podrá ver el efecto que las taxonomías han tenido en las metodologías para la medición del impacto en la Unión Europea.

## 6. CONCLUSIONES

A pesar de las políticas redistributivas promovidas desde el sector público, la desigualdad no se ha reducido en los últimos años. En España, que tiene unos índices de desigualdad superiores a los de países de nuestro entorno, se ha incrementado rápidamente en las recientes épocas de crisis siendo su reducción lenta en las de recuperación. Varios académicos, como Ayala o Costas, defienden que para reducir la desigualdad es necesaria la creación de empleo de calidad. Las políticas activas de empleo que promueven estos objetivos son un ejemplo de iniciativas que requieren la participación y colaboración activa de distintos actores públicos y privados para su definición e implementación con buenos resultados. Para la toma de estas decisiones hace falta un nuevo contrato social entre las partes que alinee los intereses y facilite una colaboración multisectorial.

Dentro de los distintos elementos de este nuevo contrato social, y para su adecuado seguimiento, son necesarias metodologías de medición de impacto. El sector público y la economía social, en su búsqueda de la reducción de la desigualdad, necesitan la evaluación de los resultados de sus políticas y programas sociales. Instrumentos que les permitan contrastar el impacto de las normativas y actividades desarrolladas en este nuevo contrato social y validar si contribuyen a un progreso económico y social más inclusivo.

En este marco, la Comisión Europea también está priorizando entre sus políticas un crecimiento más inclusivo. Para el diseño y despliegue de las actividades que lleven al mismo ha promovido procesos de escucha y grupos de trabajo que han definido, entre otros aspectos, sistemas para su clasificación o taxonomías y metodologías para su evaluación de impacto. Una revisión de éstas muestra que pueden ser aplicadas en la medición de resultados de este nuevo contrato social, aunque no se están aplicando todavía de forma generalizada.

Queda para el futuro la investigación de cómo reenfocar las políticas activas de empleo para centrarlas en los programas que facilitan los empleos de mayor calidad, y cómo su medición de resultados podría apoyar la redefinición de los mismos para una mayor contribución a la reducción de la desigualdad.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala, L. (2022): “Desigualdad y pacto social”. Observatorio Social de la Fundación la Caixa. ISBN: 978-84-9900-312-2
- Ayala, L. (2014): “Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo” Fundación FOESSA
- Ayala, L. (2005): “Nuevos métodos de evaluación de los programas de bienestar social” Revista Economistas nº 105, p. 153-165. Colegio de Economistas de Madrid.
- Ayala, L. y Cantó, O. (2022): “Radiografía de la desigualdad en España” en el libro “Desigualdad y pacto social”. Observatorio Social de la Fundación la Caixa. ISBN: 978-84-9900-312-2
- Clark, C.; Rosenzweig, W.; Long, D. y Olsen, S. (2004): Double bottom line project report: assessing social impact in double bottom line ventures. The Rockefeller Foundation, New York.
- Comisión Europea (2021): “Building an economy that works for people: an action plan for the social economy” DOI:10.2767/12083
- Comisión Europea (2011): “Commission Staff Working Paper. Impact Assessment”
- Comisión Europea (2011b): “Public Consultation. Staff working paper. The social Business Initiative: Promoting Social Investments Funds”
- Comisión Europea (2011c): European Social Entrepreneurship Funds – Frequently Asked Questions, Memo 11/881.
- Comisión Europea (2011d): “Social business initiative”
- Costas, A. (2020): “Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía Social”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 100, 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.
- Díaz, M.; Marcuello, C y Marcuello, Ch (2012): “Empresas sociales y evaluación del impacto social”, CIRIEC - España, Revista de Economía Pública Social y Cooperativa, 75, 179-198
- GECES (2014): “Proposed approaches to social impact measurement in the European Commission legislation and practice relating to EuSEFs and the EaSI”, GECES Subgroup on Impact Measurement, junio 2014.
- Grossman, A.; Letts, C. y Ryan, W.P (1997): “Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists”. Harvard Business Review, marzo-abril 1997.
- Hehenberger, L.; Harling, A.M. y Scholten, P. (2013): “A practical guide to measuring and managing impact” European Venture Philanthropy Association, Abril 2013
- Langhelle, O. (2000). Sustainable development and social justice: expanding the Rawlsian framework of global justice. Environmental Values, 9(3), 295-323.
- Mair, J. y Martí, I (2006): “Social entrepreneurship research: a source of explanation, prediction and delight”, Journal of World Business, 41, pp.36-44
- Monzón, J.L.; Marcuello, C. y Nachar, P. (2013). Empresas sociales y economía social: propuestas metodológicas para la medición de su impacto socio-económico, Bruselas, CESE.
- Monzón, J.L. y Chaves, R. (2017): Recent evolution of the social economy, ES/CSS/12/2016/23406, The European Economic and Social Committee (EESC).
- Monzón, J.L. y Chaves, R. (2012): The social economy in the European Union, CES 18.106 – 2012, The European Economic and Social Committee (EESC).
- Naciones Unidas (2021): “Desigualdad: cómo subsanar las diferencias”



- Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E. y Goodspedd, T. (2009): A Guide to Social Return on Investment. Ed. Cupitt, London: Office of the Third Sector, Cabinet Office.
- Osuna, J.L.; Marquez, C.; Cirera, A.; Velez, C. (2000): "Guía para la evaluación de políticas públicas". Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- Ostry, J.D., Berg, A. y Tsangarides, C.G. (2014): "Redistribution, Inequality, and Growth". IMF Staff Discussion Note SDN/14/02
- Prados de la Escosura, L. y Sanchez-Alonso, B. (2020) : "Dos siglos de crecimiento economico en España", Papeles de Economía Española, n.º 164. ISSN: 0210-9107.
- Pogge, T (2002): La Pobreza en el Mundo y los Derechos Humanos. Ed. Paidós Ibérica, Barcelona.
- Rawls, J. (1958), "Justice as Fairness", Philosophical Review (April 1958), 67(2):164-194.
- Regulation (EU) N° 346/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European social entrepreneurship funds
- Rossi, P.; Lipsey, M.; Freeman, H. (2004): Evaluation: a systematic approach. Sage Publications. Londres.
- Sen, A. (2021): Un hogar en el mundo. Memorias Taurus, Barcelona.
- Sen, A. (1999): Desarrollo y Libertad. Planeta, Barcelona.
- Sen, A. (1997): Bienestar, Justicia y Mercado. Paidós Ibérica, Barcelona.
- Sen, A. (1990). Development as capability expansion. The community development reader, 41, 58.
- Stiglitz, J. E. (2000). La Economía del sector público. Ed. Antoni Bosch.
- Valcárcel-Dueñas, M. & Solórzano-García, M. (2019): "Digitalización, monitorización y evaluación del impacto de la Economía Social. Análisis en el Tercer Sector de Acción Social español: el caso de Juntos por el Empleo", CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 95, 143-159, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.95.13128.
- Valcárcel, M (2012): "Los fondos europeos de emprendimiento social: su aplicación en España", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 75, 105-128
- Valcárcel, M. y de la Cuesta, M. (2011): "Valoración del Impacto Social. Un modelo para el área de asistencia social de la Obra Social de las cajas de ahorros españolas" en III Congreso Internacional de Investigación en Economía Social de CIRIEC: "La Economía Social, pilar de un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible". Comunicaciones área temática I
- Edita: CIRIEC y Universidad de Valladolid