

LA CONTABILIDAD SOCIAL COMO HERRAMIENTA PARA LA TOMA DE DECISIONES EN UN ENTORNO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y SOCIALMENTE RESPONSABLE

SOCIAL ACCOUNTING AS A TOOL FOR DECISION MAKING IN AN EFFICIENT AND SOCIALLY RESPONSIBLE PUBLIC PROCUREMENT ENVIRONMENT

Ramón Bernal Uribarrena

Director general de Lantegi Batuak

Beloke Alea Arrate

Adjunta a la dirección en Lantegi Batuak

doi: <https://doi.org/10.18543/bee.2238>

Recibido el 29 de octubre de 2021
Aceptado el 25 de enero de 2022

RESUMEN

En los últimos años, la contratación pública ha ido evolucionando hacia la consideración de que la misma no solo constituye un medio para satisfacer las necesidades de bienes o servicios, sino también para la implantación de políticas públicas. A través del presente artículo, se presenta la contabilidad social como herramienta para evaluar, de forma cuantitativa y objetiva, el valor social generado por las empresas en el desarrollo de los contratos del sector público. De esta forma, se invita a la reflexión a todas las partes intervinientes en los procesos de contratación pública.

Palabras clave: Contratación pública, valor social, eficiencia social, contabilidad social.

SUMMARY

During the last years, public procurement has evolved towards the consideration that it not only constitutes a means to satisfy the needs of goods or services, but also for the implementation of public policies. Through this article, social accounting is presented as a tool to evaluate, quantitatively and objectively, the social value generated by companies in the development of public sector contracts. All parties involved in public procurement are invited to reflect on this proposal.

Keywords: Public procurement, social value, social impact, social accounting.

1. Introducción

En los últimos años, ha cobrado especial relevancia la denominada contratación pública estratégica socialmente responsable. Tal como esta-

blece la regulación actual española en materia de contratación pública, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, Ley de Contratos del Sector Público), el sistema actual de contratación pública persigue conseguir que la misma se utilice como instrumento para poner en marcha políticas en materia social, entre otras. Esto es, que a través de la compra pública no solo se provea de bienes o servicios, sino que al mismo tiempo se utilice como herramienta para la aplicación de políticas públicas (Grandía, 2017; Uyarra & Flanagan, 2010). Se constata así que los aspectos sociales constituyen uno de los principales ejemplos de la visión estratégica de la contratación pública.

Sin embargo, todavía no se está aplicando una herramienta de medida objetiva y con garantías jurídicas suficientes que evalúe este tipo de criterios, y que permita equilibrarlos con los económicos. Por ello, el objetivo del presente artículo es hacer reflexionar a todas las partes intervinientes en el proceso de compra pública, especialmente al sector público, sobre la importancia de aplicar un mecanismo que permita optimizar la eficiencia de la contratación pública como instrumento de desarrollo social, ofreciendo un nuevo planteamiento.

Además, también con el objetivo de impulsar la contribución de la contratación pública a los objetivos sociales de las Administraciones Públicas, la Ley de Contratos del Sector Público regula, en su disposición adicional cuarta, los contratos reservados. De esta forma, la Ley introdujo la obligatoriedad de que las Administraciones Públicas fijen porcentajes de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos, o de determinados lotes de los mismos, a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción.

Dicha disposición adicional no se encuentra exenta de polémica, principalmente, por la restricción artificial de la competencia que puede suponer el hecho de reservar la participación en algunos procedimientos de contratación pública a determinados operadores económicos. A este respecto, a día de hoy, no está claro que esta figura legal sea conforme a los principios fundamentales de la Unión Europea de igualdad de trato y de proporcionalidad¹. Ello pone de manifiesto que una contratación pública eficiente y responsable no debería basarse solo en medidas de

¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 6 de octubre de 2021, del asunto C-598/19, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

discriminación positiva cuestionadas constantemente, ni tampoco en la inclusión de aspectos sociales a través de criterios de adjudicación faltos de metodología.

2. Contexto de la investigación

La contratación pública supone un 18% del PIB en España, de ahí el interés y la necesidad de facilitar una herramienta que incorpore una perspectiva más amplia en los procesos de valoración de licitaciones públicas (Bergman & Lundberg, 2013; Retolaza et al., 2015). Con el objetivo de avanzar hacia una mayor eficiencia de los procesos de contratación pública, el estudio que en este artículo se muestra ha permitido analizar cómo incorporar en un determinado proceso de contratación pública la evaluación del valor social que se estima que van a generar en el desarrollo del contrato objeto de licitación, si resultaran adjudicatarias, cada una de las empresas licitadoras, como criterio de adjudicación adicional (Uribarrena, 2020). El proceso de contratación estudiado es el destinado a proveer a Viviendas Municipales de Bilbao, organismo autónomo adscrito al Ayuntamiento de Bilbao, los servicios de “Oficina Técnica de Gestión de proximidad para la regeneración urbana integral y rehabilitación del Barrio de Otxarkoaga en el marco del programa Orain Otxar”, a cuya licitación se presentaron cuatro empresas².

El modelo utilizado para este estudio es el modelo de Contabilidad Social, fruto de la investigación conjunta, inicialmente de la Universidad de Deusto y la UPV/EHU, a la que posteriormente se han ido incorporando otras Universidades, hasta lograr un sistema estándar con capacidad para valorar, de manera objetiva y comparable, el valor social integrado generado, o destruido, por cualquier tipo de organización para el conjunto de sus grupos de interés (administración, sociedad, proveedores, clientes, etc.), y no solo para los accionistas.

Los criterios de valoración de ofertas realmente utilizados fueron los siguientes (100 puntos):

- Criterios no cuantificables por fórmulas, 45% (45 puntos), valorándose la idoneidad del equipo de trabajo, el enfoque metodológico y la propuesta de aseguramiento de la calidad.

² Este expediente se encuentra ya licitado y formalizado (número 2019/PROM/30).

- Criterios cuantificables por fórmulas, 55% (55 puntos), adjudicándose una puntuación en función de su propuesta económica.

Tabla 1

Valoración real de las propuestas³

LICITADORES	Alonso Hernández Asociados	Arquitectos Sin Fronteras	Factoría gestión	Gestión integral
Idoneidad del equipo de trabajo	15	8,5	6	7,5
Enfoque metodológico	12,5	11,25	6	6
Propuesta de aseguramiento de la calidad	15	11,25	7,5	6
Criterios no cuantificables	42,5	31	19,5	19,5
Propuesta económica	119.900€	124.369€		
Criterios cuantificables	47,9	46,18		
TOTAL PUNTUACIÓN	90,4	77,18		

Para realizar la nueva evaluación incorporando el criterio de valor social, como criterio adicional, se plantea mantener la puntuación máxima concedida a los criterios ya evaluados, con el mismo rigor de cálculo, y se propone una puntuación máxima para el valor social, la misma que la concedida a la oferta económica, ambas como criterios cuantificables (155 puntos):

- Criterios no cuantificables por fórmulas, 29% (45 puntos), valorándose la idoneidad del equipo de trabajo, el enfoque metodológico y la propuesta de aseguramiento de la calidad.
- Criterios cuantificables por fórmulas, 35,5% (55 puntos), adjudicándose una puntuación en función de su propuesta económica.
- Criterios cuantificables por fórmulas, 35,5% (55 puntos), donde se adjudica una puntuación en función de valor social que la empresa va a generar en el desarrollo del proceso.

Por último, aplicando el modelo de Contabilidad Social, se pretende determinar el Valor Social Integrado (VSI) que cada una de las empresas

³ Las ofertas presentadas por Gestión Integral del Suelo, S.L. y Factoría de gestión y consultoría no llegaron al umbral mínimo de puntuación en los criterios no cuantificables, por lo que no se entró a valorar su propuesta económica. Finalmente, es la oferta de Alonso Hernández Asociados la que resulta adjudicataria.

licitadoras generaría en caso de resultar adjudicataria. Esto es, el valor que la empresa licitadora generaría y aportaría a los distintos grupos de interés: trabajadores, proveedores, clientes, etc. El cálculo del VSI generado por cada una de dichas empresas se realiza sobre la base del último ejercicio contable anterior a la licitación en cuestión, accediendo a información pública (cuenta de pérdidas y ganancias y balance de situación).

Tabla 2

Nueva propuesta de valoración

LICITADORES	Alonso Hernandez Asociados	Arquitectos Sin Fronteras	Gestión integral del suel	Factoria gestión y consultoria
Idoneidad del equipo de trabajo	15	8,5	7,5	6
Enfoque metodológico	12,5	11,25	6	6
Propuesta de aseguramiento de la calidad	15	11,25	6	7,5
Criterios no cuantificables	42,5	31	19,5	19,5
Propuesta económica	119.900€	124.369€		
Criterios cuantificables	47,9	46,18		
VSI	750.213€	672.855€		
Criterios cuantificables	55,00	49,33		
TOTAL PUNTUACIÓN	90,4	77,18		

3. La perspectiva del Valor Social en la Contratación Pública

El modelo de Contabilidad Social permite presentar el dato de valor social desde dos ecosistemas distintos:

1. Valor Social de Mercado: el que genera una organización a través de su actividad económica, de su participación en el mercado; el que se deriva de los puestos de trabajo y salarios que genera, las compras a proveedores, ventas a clientes, contribuciones a la Administración Pública a través de impuestos, cotizaciones sociales, etc.
2. Valor Social de no Mercado: el que se genera a través de aquellas acciones que no llevan implícita transacción monetaria, acciones sobre grupos de interés concretos; a las personas trabajadoras, por ejemplo, a través de acciones formativas, de desarrollo profesional, o la sociedad, a través de la cohesión social que la regeneración

urbana integral del barrio, objeto del contrato, pudiera generar. En el ejemplo expuesto, solo se ha dispuesto del Valor Social de Mercado, por lo que coincide con el VSI.

A través del análisis del caso anterior, podemos constatar que es posible ampliar el proceso de evaluación de ofertas en un procedimiento de contratación pública con la perspectiva del valor social que cada empresa licitadora generaría con el contrato en caso de resultar adjudicataria del mismo. Los criterios de adjudicación constituyen la base para hacer una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas. En tal sentido, como hemos ido poniendo de manifiesto a lo largo del presente artículo, el principal objetivo del estudio consiste en establecer un mecanismo que permita optimizar la eficiencia de la contratación pública como medio de desarrollo social.

Los resultados del trabajo presentado permiten a las distintas Administraciones Públicas disponer de información objetiva y cuantificable, desde una perspectiva del total de valor generado, desglosándolo también por el valor que se genera para cada grupo de interés. La visión de la actividad de los operadores económicos a través del valor por ellas generado puede ser utilizada para la toma de decisiones respecto a políticas públicas que busquen maximizar los resultados para el conjunto de la sociedad.

El modelo de Contabilidad Social aplicado a la contratación pública, en la medida en que permite realizar una evaluación cuantitativa de conceptos tales como el valor de mercado (que es el generado por la actividad económica que lleva a cabo la organización) y el de no mercado (innovación social, retorno social, etc.), facilita la objetivación de los procesos de licitación, favoreciendo también el avance efectivo hacia una contratación pública verdaderamente estratégica y responsable. No cabe duda de que los resultados de la investigación expuesta son muy positivos y alentadores, pero es preciso continuar contrastando este modelo en más procedimientos de contratación pública.

Por supuesto, no hay que perder de vista la necesidad de garantizar en todo momento la seguridad jurídica en todas las licitaciones públicas. Así, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, la introducción de aspectos sociales en los procedimientos de contratación se encuentra supeditada a que estos guarden relación con el objeto del contrato. En concreto, el artículo 145 del citado cuerpo legal, refiriéndose a los criterios de adjudicación, en su apartado sexto, establece que:

- a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato;
- b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada;
- c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, yendo acompañados de especificaciones que permitan comprobar la información facilitada por las empresas licitadores.

Por tanto, el planteamiento de incorporación del valor social a la hora de evaluar las ofertas resulta coherente con el sentido y disposiciones de la Ley de Contratos del Sector Público. Dado que los procedimientos de contratación pública tienen objetos muy diversos, para dar respuesta a las distintas casuísticas, es necesario ampliar el caso presentado de estudio. En suma, se precisa tener un mayor contraste del uso de este modelo en distintos procesos de contratación pública.

Por otro lado, parece oportuno señalar también, en relación a lo dispuesto líneas arriba sobre la figura legal de los contratos reservados a favor de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y de empresas de inserción como excepción a la libre competencia, que dicha controversia sería superada mediante la Contabilidad Social como criterio de adjudicación. Por un lado, porque es posible trabajar en identificar el valor adicional que el trabajo de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y de las empresas de inserción genera para la sociedad, por el colectivo con el que trabajan, al ser en su mayoría personas con especiales dificultades de inclusión en el mercado laboral. Esto es, incorporando este modelo se puede identificar el valor social que generan esta tipología de organizaciones, los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social por su contribución a la incorporación del colectivo de personas con discapacidad al mercado laboral y las empresas de inserción respecto al colectivo de personas en riesgo de exclusión.

Asimismo, los contratos reservados encuentran su razón de ser en la consideración de que las referidas empresas sociales no están en disposición de competir con las puramente mercantiles cuando el criterio fundamental de adjudicación es el precio. En la medida en que esta herramienta pone en valor la eficiencia en la relación input/output, que en el caso de las empresas sociales puede ser mayor, permite a las más diversas organizaciones, con independencia de su forma jurídica o de la existencia o ausencia de ánimo de lucro, licitar en términos de competencia

sana y efectiva. A través de su utilización, cualquier operador económico se encontraría en disposición de licitar en cualquier procedimiento, viéndose siempre reconocida la labor de las que mayor valor social generan.

Para finalizar, corresponde visualizar un último ejemplo de lo expuesto hasta el momento. De la propia Ley de Contratos del Sector Público se desprende que una de las mayores preocupaciones del legislador es la relativa al empleo (Fons, 2009), así como su pretensión de lograr empleo estable y de calidad en lo que a condiciones laborales se refiere. En el ya citado artículo 145 de la Ley, en su apartado segundo, se establece que las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: la mejora de las condiciones laborales y salariales, la estabilidad en el empleo, la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato o la formación. Sin embargo, si en las licitaciones públicas se prioriza el criterio del precio frente a otros de tipo social, como podemos encontrarnos a menudo en la práctica de la contratación administrativa, ello se traduce en precios bajos a costa del abaratamiento de los costes laborales, entre otros. Resulta contradictorio entonces, con la propia norma, que una mejora de las condiciones laborales como es la mejora de los salarios y de otras condiciones, pueda penalizar a una empresa a la hora de licitar. No cabe duda de que una mejora en los salarios no puede ser perjudicial para que una empresa resulte adjudicataria de una licitación y a eso contribuiría la metodología aquí presentada. Una mejora de los salarios respecto a otros operadores económicos en una licitación se traduciría en mayor valor social.

4. Conclusiones y lecciones aprendidas

Tradicionalmente, la contratación pública se ha caracterizado por encontrarse diseñada desde una perspectiva economicista y con escasa prospectiva. A ello se le suma que la práctica administrativa de la contratación pública ha vivido una época dominada por el objetivo de reducir el gasto público, lo que ha supuesto un debilitamiento de los objetivos de la contratación pública estratégica. A fin de reorientar esta situación, resulta fundamental que todas las partes intervinientes en los procesos de compra pública, licitadores y licitantes, sector público y privado, enfoquen su participación en los mismos con una nueva cultura. La contratación pública socialmente responsable se erige cada vez más como una

demanda activa de la ciudadanía, en consonancia con la evolución normativa de la materia.

Cuando hablamos de incorporar a la contratación pública la dimensión social, el valor social, no se trata de hacer prevalecer la protección de los derechos sociales frente a otros principios de la contratación (libre competencia, etc.) como si se tratara de nociones contrapuestas e incompatibles. A la vista de lo expuesto en el presente artículo está que no lo son, y que la Contabilidad Social permitiría transformar la contratación pública en un instrumento eficiente, no solo para la libre competencia, sino también para reforzar su visión estratégica y la idea de la misma como inversión y no como gasto.

Para finalizar, corresponde destacar los siguientes aprendizajes: El caso presentado en este artículo permite evidenciar que sí es posible evaluar en las licitaciones públicas, de manera objetiva y cuantificable, aspectos sociales. Así, las organizaciones van a poder visualizar el valor social que generan y, consecuentemente, cabe esperar que se esfuercen para obtener un mayor retorno social. No obstante, todavía es preciso continuar probando esta herramienta para un avance efectivo en la optimización de la contratación pública, para lo que resulta necesaria la colaboración del sector público.

Referencias

- Bergman, M. A., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73-83.
- Fons, D. M. (2009). *Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública*. Madrid, Spain: Fundación Alternativas.
- Grandia, J., (2017). *Public procurement in Europe*. In: Ongaro, E., Van Thiel, S. (Eds.), *Public Administration and Public Management in Europe*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, London, United Kingdom, pp. 363–380.
- Retolaza, J. L., San-Jose, L., Ruiz-Roqueñi, M., Araujo, A., Aguado, R., Urionabarrenetxea, S., ... & González, L. A. (2015). Incorporando el valor social en las licitaciones públicas: un modelo integral. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (85).
- Uribarrena, R. B. (2020). Incrementando la eficiencia de las licitaciones públicas con la contabilidad social. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (100), 239-276.
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European planning studies*, 18(1), 123-143.

