

Inversiones sociales para economías resilientes

Documento de trabajo final

**Grupo de trabajo informal
Inversión social**

ÍNDICE

Introducción	3
Las inversiones sociales y su esperado apoyo a la convergencia económica y social y a la resiliencia	5
Inversión Social: la importancia de un nombre	5
La idea de Inversión Social	5
Inversión social en la perspectiva del curso de vida	6
Evidencias de los retornos de las inversiones sociales y la protección social	10
El capital humano como motor del crecimiento económico	12
Protección social: estabilización económica y eficiencia distributiva	14
Combinar el análisis micro y macro en diferentes escenarios	18
Retorno de la inversión social en empleo, pobreza, desigualdad y salud	18
Efectos de las políticas complementarias de inversión social sobre el empleo	19
Efectos de las políticas complementarias de inversión social sobre la reducción de la pobreza	21
Resultados de salud	23
Metodologías clave para monitorear y evaluar las inversiones sociales	26
Medidas de monitoreo, indicadores y la importancia de la infraestructura de datos	26
Datos para evaluar las inversiones sociales: situación actual y perspectivas futuras	28
Enfoque general para evaluar el retorno de las inversiones sociales	31
Resumen de los enfoques y métodos para medir los retornos de las inversiones sociales	33
Enfoque micro ex ante	36
Evaluación micro ex-post	38
Ensayos de Control Aleatorizado	39
Métodos de emparejamiento	41
Diseño de Regresión Discontinua (DRD)	43
Diferencias en Diferencias (DD)	43
Métodos de evaluación cualitativa	44
Enfoques macroestadísticos ex post	45
Evaluaciones del impacto distributivo (DIA, siglas en inglés)	49
Evaluación del impacto distributivo y planes presupuestarios	57
Evaluación del impacto distributivo, datos utilizados e implementación	59

Introducción

El 26 de abril de 2023, la Comisión Europea presentó una propuesta de nuevo marco de gobernanza económica. El objetivo es reforzar la sostenibilidad de la deuda y promover un crecimiento sostenible e integrador.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales, que está bien integrado en el Semestre Europeo y se espera que promueva el nuevo marco fiscal, ocupa un lugar destacado entre las prioridades comunes de la UE. Este protagonismo no es ninguna sorpresa; en un contexto de crisis múltiples, el buen funcionamiento y la inversión social inclusiva de los Estados de bienestar son un componente clave de una sociedad social y económicamente resiliente. Si echamos la vista atrás a la larga década transcurrida desde la Gran Recesión, es innegable que, lejos de «desplazar» recursos escasos, contar con Estados de bienestar bien financiados y activos ha demostrado ser una condición sine qua non para unas economías resilientes.

Como se destaca en los informes de prospectiva estratégica de la Comisión¹, aumentar la resiliencia socioeconómica de una sociedad implica múltiples acciones, desde una posición fiscal sólida para poder absorber las perturbaciones, pasando por la adaptación a medida que aumenta el tiempo de exposición a las perturbaciones y su intensidad, hasta la transformación para garantizar que el sistema no solo evite los colapsos, sino que encuentre su nueva senda de desarrollo sostenible (rebotar hacia adelante)².

En tiempos de crisis, los programas de protección social inclusivos y adecuados resultan ser la característica más importante para predecir la capacidad de absorción de un país. Podría ser más eficaz hacer frente a una perturbación económica imprevista como una pandemia con un Estado de bienestar inclusivo que proporcione fuertes estabilizadores automáticos, como el acceso amplio y bien organizado a las prestaciones por enfermedad y desempleo y a los acuerdos de reducción de jornada laboral.

Sin embargo, cuando nos centramos en el medio y largo plazo y en la capacidad de los países para «recuperarse», es fundamental contar con políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas y orientadas, así como con medidas de mejora y reciclaje profesional, políticas inclusivas de atención a la primera infancia y políticas de cuidados a largo plazo que tengan un impacto positivo en el crecimiento económico y en el empleo.

En los últimos años, la noción de inversión social ha ganado interés como brújula política para recalibrar el Estado del bienestar y la necesidad de ser competitivos en la nueva sociedad basada en el conocimiento³. El objetivo no es solo proteger de los riesgos sociales posteriores, sino mejorar las oportunidades y capacidades de las personas para hacer frente a los previos riesgos sociales típicos de las economías postindustriales, garantizando al mismo tiempo el empleo de alta calidad necesario para mantener la «capacidad de carga» fiscal del Estado del bienestar, que depende del número de personas empleadas y de su productividad.

En el núcleo del paradigma de la inversión social se encuentra la idea del **multiplicador del curso de vida**. A lo largo de la vida, las inversiones sociales generan beneficios en el bienestar en un círculo virtuoso en términos de oportunidades de empleo, bienestar, igualdad de género y mitigación de la pobreza intra e intergeneracional. El multiplicador del curso de vida ocupa un

¹ Disponible aquí: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_en. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2020

² Giovannini, E., Benczur, P., Campolongo, F., Cariboni, J. and Manca, A., *Time for transformative resilience: the COVID-19 emergency*.

³ Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. and Palier, B. (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion paper nº. 5 (pag 22-23).

lugar destacado en el reciente informe del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la protección social y del Estado del bienestar en la UE⁴. En el micronivel de los individuos y los hogares, sugiere cómo las inversiones sociales, desde la primera infancia, mejoran el bienestar material (empleo e ingresos) y ayudan a mitigar los riesgos sociales en etapas posteriores de la vida, a través de oportunidades para la adquisición de competencias, la facilitación de las transiciones (de género) en el mercado laboral y el envejecimiento saludable. A nivel macroeconómico, el multiplicador conlleva un «doble dividendo» de mayores y más equilibrados aumentos de empleo y productividad entre hombres y mujeres que respaldan una protección social justa, adecuada y sostenible.

Si bien la referencia al Pilar en la propuesta de abril de 2023 de la Comisión para un nuevo marco de gobernanza económica es positiva, los criterios para decidir qué inversiones y reformas son elegibles para una prórroga de los planes de ajuste de la deuda aún no se han definido. Dichos criterios dependerán del resultado de las negociaciones en curso sobre la EGR (Revisión de la Gobernanza Económica). De acuerdo con la propuesta de la Comisión de abril, los Estados miembros pueden solicitar una prórroga del período de ajuste si aplican reformas e inversiones que apoyen el **crecimiento económico y la sostenibilidad presupuestaria**, al tiempo que se ajustan a las prioridades de la UE y responden a los principales retos identificados en las Recomendaciones Específicas por País. Al mismo tiempo, la propuesta de Reglamento 2023/0138 (COD) especifica que los planes **deberán explicar cómo garantizarán la realización de un conjunto pertinente de reformas e inversiones**. Cada una de las reformas e inversiones **deberá ser suficientemente detallada, anticipada, limitada en el tiempo y verificable**.

En este contexto, la Presidencia española y la Presidencia belga de la UE han puesto en marcha un Grupo de Trabajo Informal sobre Inversión Social (IWGSI, por sus siglas en inglés). El objetivo principal del IWGSI es, sin interferir en las negociaciones en curso sobre la Revisión de la Gobernanza Económica (EGR), proporcionar información basada en evidencia empírica sobre los retornos micro y macroeconómicos de las inversiones y reformas sociales, así como metodologías de seguimiento y evaluación para el seguimiento de los retornos de la inversión social, con el fin de apoyar un debate político.

El propósito de esta nota es respaldar la reflexión del IWGSI en estas dos direcciones.

La nota se ha finalizado el 11 de marzo de 2024, tras las 9 reuniones del Grupo de Trabajo Informal sobre Inversión Social. El texto ha sido redactado por los presidentes del IWGSI, Dr. Francesco Corti y Dra. Milagros Paniagua, con el apoyo clave de los equipos de las Presidencias belga y española del Consejo de la UE. Un agradecimiento especial para Rudi Van Dam, Isalyne Stassart, Deniz Demiral, Pedro Eduardo Bernard Silva, Javier López Somoza, Agustín Berasaluce Astarloa, Alberto Barranco García, Lucía Lorenzo Meyer y Mónica Martínez Bravo.

Bruselas, 30 de junio de 2024.

Francesco Corti y Milagros Paniagua.

⁴ Disponible aquí: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1b51a40b-591e-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-294385988>. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2023.

Las inversiones sociales y su esperado apoyo a la convergencia económica y social y a la resiliencia

Inversión Social: la importancia de un nombre

En las dos últimas décadas, expertos académicos de diversas disciplinas han comenzado a replantearse la interacción entre el progreso económico y la política social: desde los «compromisos» entre equidad y eficiencia (Okun, 1975) y los «trilemas» asociados hasta el Óptimo de Pareto «sinergias de inversión social» (Iversen y Wren, 1998), incluso en términos rawlsianos de beneficiar a los más desfavorecidos (Esping-Andersen et al., 2002; Esping-Andersen, 2009; Morel et al., 2012; Hemerijck, 2013; 2017; Hemerijck et al., 2016). Hoy en día, la inversión social se entiende como la provisión de bienestar que ayuda a los individuos, las familias y las sociedades a «prepararse» ex ante para responder a la naturaleza cambiante de los riesgos sociales en las economías avanzadas, invirtiendo, manteniendo y protegiendo las capacidades humanas desde la primera infancia hasta la vejez, al mismo tiempo que se aplican políticas que «reparan» el infortunio social ex post, después de momentos de crisis económica y personal.

La idea de Inversión Social

El término inversión social fue conceptualizado por primera vez por Anthony Giddens en 1998 como un intento de redefinir el papel de las políticas sociales en la nueva sociedad postindustrial globalizada y basada en el conocimiento. La teoría política que subyace al enfoque de inversión social recibió un impulso explícito con la publicación del libro, editado por Gøsta Esping-Andersen, *Why We Need a New Welfare State* (Esping-Andersen et al., 2002). Hoy en día, la inversión social es ampliamente adoptada en informes y documentos políticos de la Unión Europea (Comisión Europea, 2013), la OCDE (2008; 2014) y el Banco Mundial (2016) como una brújula para el «crecimiento inclusivo y sostenible», capaz de inspirar a actores de todo el espectro político. El *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la protección social y el Estado del bienestar en la UE* (2023) para la Comisión Europea es, sin duda, el respaldo oficial más firme a la inversión social hasta la fecha.

En el centro del nuevo paradigma de la inversión social se encuentra la idea de **retorno económico** y de **prestaciones sociales medibles**: la política social como factor productivo. A partir de mediados de los años setenta, y sobre todo en los noventa, muchos Estados se enfrentaron al problema de la persistencia de una deuda pública elevada, un alto nivel de desempleo, un bajo crecimiento y un envejecimiento demográfico continuo, lo que planteaba importantes dificultades tanto para la capacidad de carga del Estado del bienestar como para la transición de los individuos a lo largo de su vida. El gasto social se convirtió en una gran carga financiera para los países que tenían que hacer frente a las restricciones económicas exógenas mientras pagaban prestaciones sociales a poblaciones que envejecían rápidamente (Ronchi, 2018). Por estas razones, el objetivo inicial de la inversión social era alargar la vida laboral de las personas y ampliar la base de contribuyentes, garantizando a los trabajadores una educación adecuada, un aprendizaje permanente más prolongado y cuidados de larga duración.

El objetivo general de la inversión social es mejorar las oportunidades y capacidades de las personas para afrontar de forma previa los riesgos sociales típicos de las sociedades postindustriales. La educación y los cuidados en la primera infancia, la formación profesional a lo largo de toda la vida, las políticas activas de capacitación en el mercado laboral, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, como los permisos parentales retribuidos, el aprendizaje permanente y los cuidados de larga duración; lo que todas estas políticas tienen en

común es que trascienden -pero no sustituyen- la lógica compensatoria de la seguridad social de posguerra que protegía a los trabajadores (predominantemente hombres) y a sus familias (estables) frente a los riesgos industriales posteriores (Hemerijck, 2018). En otras palabras, la noción de inversión social desplaza los términos del debate sobre el Estado de bienestar del dilema del envejecimiento de las crecientes presiones sobre el gasto público, estrechamente asociado con el envejecimiento de la población, hacia una comprensión más integral de cómo la provisión de bienestar interactúa con la demografía, incluida la formación familiar, la educación, las habilidades, la oferta de mano de obra y la productividad.

La inversión social así entendida se reduce a la conjetura hipotética de que un Estado del bienestar bien organizado es un activo, y no un pasivo, para la economía, en tanto que contribuye a la capacidad productiva de la economía y a su estabilidad frente a condiciones económicas adversas. La **lógica económica de la inversión social** se centra explícitamente en aumentar el número (cantidad) y la productividad (calidad) de los empleados actuales y futuros, o «la capacidad de carga» de la protección popular de los ingresos y la seguridad social. Siguiendo al economista Richard Musgrave (1989) y al sociólogo John Myles (2002), podemos conceptualizar la capacidad de carga según una ecuación de coste-beneficio, en la que la inversión social desplaza la atención del lado del numerador de los costes del Estado del bienestar al lado del denominador relativo a la calidad y la cantidad de quienes soportan los costes:

$$\frac{\text{Número de perceptores de prestaciones sociales}}{\text{Número de trabajadores asalariados}} \times \frac{\text{Consumo medio de beneficiarios de prestaciones sociales}}{\text{Productividad media de trabajadores asalariados}} = \frac{\text{Gasto social imponible}}{\text{Base imponible}}$$

El nexo trabajo-ingreso-familia es el eje de la inversión social en prestaciones sociales. La mayor contribución a la capacidad de carga y, de hecho, el motor clave de la orientación de la inversión social en el Estado del bienestar en las últimas décadas ha sido el aumento de la incorporación de la mujer al mercado laboral desde la década de 1990. Al igual que el envejecimiento demográfico, esta evolución representa una gran hazaña de emancipación y progreso de la sociedad, pero al mismo tiempo una fórmula de éxito que debe gestionarse en términos de acomodación de las prestaciones sociales para equilibrar el trabajo y el cuidado de la familia. Algunas académicas, como Barbara Hobson (1990), Jane Lewis (1992), Ann Orloff (1993) y Diane Sainsbury (1996), fueron de las primeras en poner de relieve los nuevos retos de género a los que se enfrentaba el Estado del bienestar, haciendo hincapié en la necesidad de servicios de guardería, cuidados de larga duración, permisos parentales y ayudas específicas para las familias monoparentales, en su mayoría mujeres, como parte integrante de las prestaciones sociales postindustriales.

Inversión social en la perspectiva del curso de vida

En el centro de los Estados del bienestar del siglo XXI se encuentra la perspectiva del **curso de vida**. De hecho, a lo largo de la vida todos los ciudadanos dependen de todo tipo de prestaciones sociales para el cuidado de los niños, educación, seguridad social, reciclaje y inserción, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, pensiones y apoyo familiar. Como se ha señalado anteriormente, la terciarización del mercado laboral, el creciente agotamiento de las cualificaciones, debido al rápido cambio tecnológico y la progresiva erosión de la «relación laboral estándar», exigen que los Estados de bienestar se replanteen la política del mercado laboral y la

regulación del empleo con el objetivo de minimizar el empleo precario y el subempleo. Al mismo tiempo, la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la cambiante estructura familiar exigen una reinterpretación de las disposiciones en materia de bienestar, prestando especial atención a evitar las interrupciones de la carrera profesional de las mujeres con hijos pequeños, fomentando las familias con dos asalariados, con un permiso parental con igualdad de género. En general, dado que las vidas son más largas, más diversas y más volátiles, es importante que el Estado del bienestar garantice transiciones suaves en el curso de vida, por ejemplo, cuando las personas pasan de la educación a su primer empleo, cuando aspiran a tener hijos, cuando experimentan periodos de inactividad en el mercado laboral y, por último, cuando pasan a la jubilación.

Los Estados de bienestar modernos son, por tanto, una combinación equilibrada de dos dimensiones: inversión social y protección social.

- **La inversión social** incluye políticas destinadas a aumentar y mantener la calidad del «stock» del capital humano y las capacidades, así como a facilitar y mejorar el «flujo» del mercado laboral contemporáneo y las transiciones (de género) a lo largo de la vida.
- **La protección social** se refiere a las políticas dirigidas a mantener fuertes «amortiguadores» de redes de seguridad universales para la protección de los ingresos a nivel microeconómico y la estabilización macroeconómica.

Más en detalle, al estar dirigida a intervenciones de capacitación, la función «stock» de los estados de bienestar modernos tiene como objetivo encadenar y mantener el capital humano o las capacidades a lo largo de la vida en una sociedad que envejece, reuniendo bajo un mismo techo paquetes ajustables de asistencia profesional desde el cuidado de niños hasta el de ancianos, incluyendo servicios de mejora de habilidades y formación en caso de desempleo, salud, familia y apoyo a la vivienda (Sabel et al., 2017). De este modo, los sistemas de alta calidad de formación profesional, educación, programas de reciclaje y acuerdos de aprendizaje permanente garantizan mejor la empleabilidad a largo plazo y una alta participación en el empleo (Hemerijck, 2013). Además, dado que los niños constituyen la futura mano de obra, invertir en una mejor educación y en guarderías asequibles redundará en última instancia en mayores niveles de productividad y empleo, cuando el dilema del envejecimiento alcance su punto álgido.

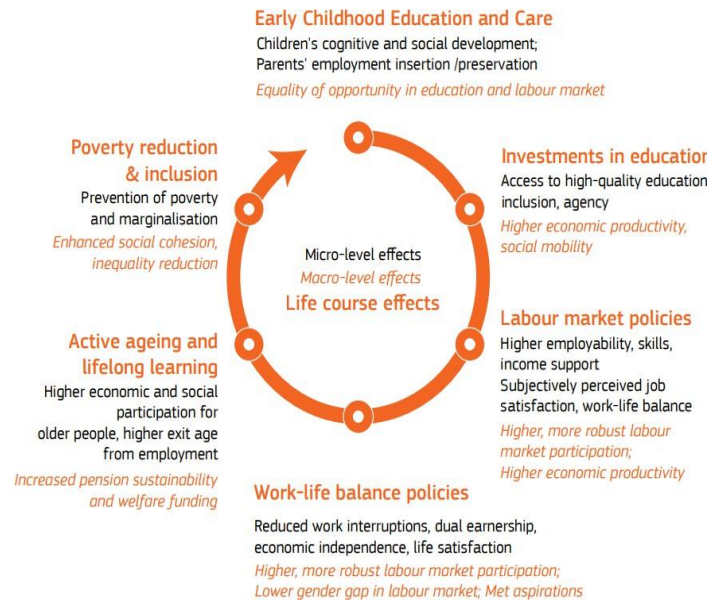
Podría decirse que la función «flujo» se refiere a la asignación eficiente y óptima del trabajo y el empleo a lo largo de la vida, garantizando que los jóvenes que abandonan la escuela, los padres (especialmente las madres), los trabajadores desempleados, los trabajadores de más edad o las personas con discapacidad puedan volver a trabajar lo antes posible mediante políticas activas del mercado de trabajo, la adecuación del empleo, los servicios de conciliación de la vida laboral y familiar y la asistencia durante las transiciones vulnerables. La función flujo debe entenderse en términos de ayuda para superar las transiciones críticas a lo largo de la vida. Por el contrario, como subraya Guenther Schmid (2015), el giro de la inversión social se caracteriza por un cambio del mantra de «hacer que el trabajo pague» a «hacer que las transiciones paguen», mediante la provisión de «garantías activas» o «puentes sociales» en las transiciones volátiles entre empleos, garantizando así carreras laborales sostenibles y más largas y, por implicación, pensiones adecuadas tras la jubilación.

Por último, la función «amortiguadora» consiste en garantizar una protección de los ingresos adecuada e inclusiva, estabilizando así el ciclo económico y amortiguando las perturbaciones económicas. Un ejemplo tradicional son los regímenes de seguro de desempleo. Una protección adecuada de los ingresos es una condición previa para una estrategia eficaz de inversión social, ya que los amortiguadores de ingresos ayudan a compensar y mitigar la inseguridad social a nivel microeconómico y, por tanto, proporcionan la seguridad financiera necesaria para que las personas desarrollen su capital humano, al tiempo que garantizan la estabilización económica a nivel macroeconómico.

Las tres funciones de bienestar no deben considerarse como silos. Por el contrario, en la práctica política cotidiana existe una amplia superposición entre las funciones políticas de «stocks», «flujos» y «amortiguadores». Pueden funcionar como «complementariedad institucional» en la que la operación de una función de inversión social se ve potenciada por una de las otras o por ambas, de forma que se refuerzan mutuamente (Hall y Soskice, 2001). Las disposiciones políticas que aparentemente se centran en una de las tres funciones a menudo respaldan a las demás de forma interconectada y necesitan hacerlo (Dräbing y Nelson, 2017). Por ejemplo, los servicios de guardería actúan tanto para proporcionar educación a los niños (función de stock) como para garantizar un equilibrio adecuado entre la vida laboral y familiar de las familias y una rápida reincorporación al trabajo, especialmente de las mujeres (función de flujo). Además, si se diseñan de forma inclusiva, los servicios de guardería pueden desempeñar un papel fundamental en la erradicación de la pobreza infantil y en la ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de las desventajas (función de amortiguación). Por el contrario, como subraya Van Lancker (2013), las innovaciones aisladas de las políticas de inversión social, sin tener en cuenta las complementariedades institucionales, pueden ser contraproducentes y extremadamente costosas. El ejemplo que nos ocupa es, de nuevo, el de las políticas de atención a la infancia

La creciente evidencia sobre la eficacia de las políticas de bienestar combinadas que refuerzan la competencia de las demás ha permitido a Anton Hemerijck (2015; 2016; 2017) especular sobre el funcionamiento de un efecto «multiplicador del curso de vida» de la inversión social, por el que una atención de alta calidad a la primera infancia contribuye, con el tiempo, a mayores niveles de logros educativos, lo que, a su vez, junto con una formación profesional más adaptada, puede extenderse a un empleo mejor y más productivo a medio plazo. En la medida en que la participación en el empleo se vea, además, respaldada por políticas eficaces de conciliación de la vida laboral y familiar que incluyan servicios de guardería adecuadamente financiados y disponibles públicamente, cabe prever mayores niveles de empleo (femenino) con menores diferencias salariales y laborales entre hombres y mujeres y, en última instancia, menores diferencias en las pensiones. Más oportunidades para que las mujeres - y los hombres - combinen la crianza de los hijos con el trabajo remunerado o la formación es, además, probable que tenga un efecto amortiguador en la llamada «brecha infantil», la diferencia entre el número deseado de hijos por pareja (fertilidad aspirada) y el número real de hijos (fertilidad realizada) (Bernardi, 2005). Un último efecto multiplicador es el aumento de la edad efectiva de jubilación, gracias a la disponibilidad de políticas de envejecimiento activo, incluidas las pensiones transferibles y flexibles, para las cohortes de más edad. Este efecto multiplicador de las políticas sociales institucionales complementarias tiene, entonces, un efecto intergeneracional por el que el retorno se transmite de una generación a otra. Si se estimula cognitivamente a los niños y estos no comienzan sus vidas en la pobreza, es menos probable que sean pobres en la edad adulta y más probable que estén empleados durante más tiempo y en puestos de trabajo productivos, con el efecto de que su descendencia no crecerá en la pobreza, lo que da un impulso adicional a los ingresos fiscales y, por tanto, una base de financiación más fuerte para inversiones costosas, pero beneficiosas (Hemerijck et al., 2016).

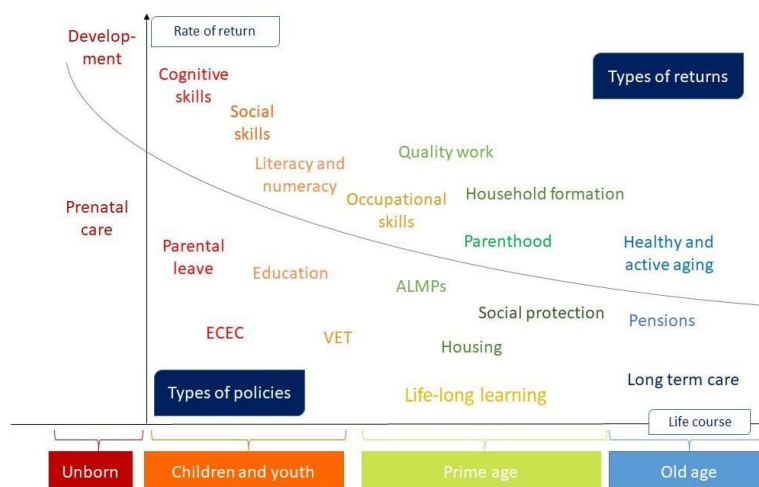
Gráfico 1. El multiplicador de la Inversión Social en el curso de vida



Fuente: A. Hemerijck, S. Ronchi, I. Plavgo. *Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states*, Socio-Economic Review, 2022.

Como se expone en el informe ESDE (2019)⁵, a edades tempranas, los rendimientos tienden a ser mayores para los niños procedentes de entornos desfavorecidos, lo que implica que dichas inversiones pueden promover tanto la eficiencia como la equidad desde una perspectiva a más largo plazo.

Gráfico 2A. Retorno esperado de la inversión social y tasa de retorno por etapas de la vida. El retorno de la inversión social es especialmente alto en las primeras etapas de la vida



Fuente – ESDE 2019.

⁵ Comisión Europea: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, *Employment and social developments in Europe 2019 – Sustainable growth for all – Choices for the future of Social Europe*, Oficina de Publicaciones, 2019.

Evidencias de los retornos de las inversiones sociales y la protección social

Como se ha subrayado anteriormente, la idea de inversión social ha ido acompañada por el debate sobre los **rendimientos medibles**. Dichos rendimientos se están materializando en términos de resultados micro y macroeconómicos y sociales. Entre todas las posibles políticas de inversión social, las de educación, inserción y sanidad suelen proporcionar elevados rendimientos económicos y sociales a medio y largo plazo a través de la mejora del stock y la calidad del **capital humano**. A **nivel microeconómico**, la educación es tradicionalmente un factor predictivo de una mayor resiliencia individual. La educación de alta calidad en la infancia temprana y el cuidado a largo plazo están estrechamente relacionados con un mayor nivel educativo, una mayor participación en el mercado laboral y una reducción de la desigualdad económica, especialmente en el caso de los niños procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos. A **nivel macroeconómico**, el papel de la formación de capital humano en el fomento del crecimiento económico a medio y largo plazo está ya ampliamente reconocido. En este sentido, tanto las reformas como las inversiones en educación de calidad (desde una edad temprana) y formación (perfeccionamiento y recualificación) son de máxima importancia. Se considera que estas medidas fomentan directamente el crecimiento económico y la competitividad, aumentan la productividad, entre otras cosas, mediante una mayor capacidad de innovación y absorción de nuevas tecnologías y garantizando una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones. El buen funcionamiento y la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y de los servicios públicos de empleo proporcionan también beneficios económicos y sociales a medio y largo plazo al aumentar la eficiencia del mercado de trabajo, mitigar los desajustes y la escasez de cualificaciones y reforzar la participación en el mercado de trabajo de los grupos infrarrepresentados. A nivel microeconómico, los programas eficaces de políticas activas del mercado de trabajo reducen el coste y el tiempo necesarios para que un trabajador encuentre un empleo y mejoran la calidad y la duración de dicho empleo.

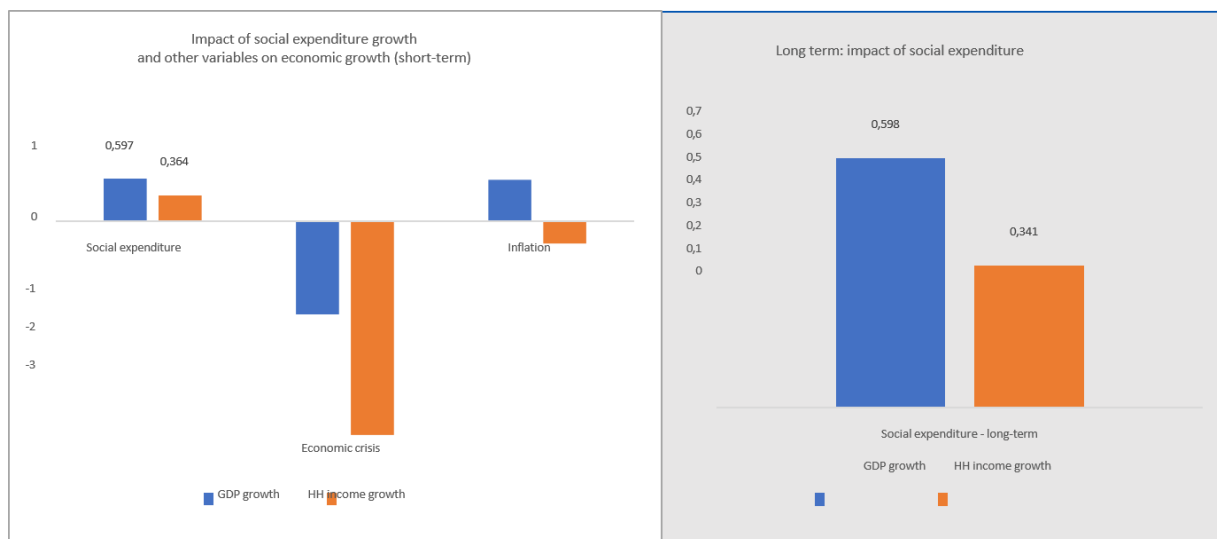
Mientras que las políticas educativas y de inserción materializan sus rendimientos micro y macro a medio y largo plazo, las **políticas de protección social** (por ejemplo, normalmente las prestaciones por desempleo u otras ayudas a la renta) favorecen la estabilización macroeconómica a corto plazo. A **nivel macroeconómico**, la resistencia al impacto, es decir, la capacidad del país para absorber una perturbación, está estrechamente asociada a un elevado gasto público en protección social cuando este último va acompañado de regímenes inclusivos que también protegen a los grupos más vulnerables. De hecho, la protección social tiene un impacto significativo y positivo en el crecimiento a través del canal de la renta y el consumo. A **nivel microeconómico individual**, la protección social es complementaria de la inversión social, ya que, por ejemplo, sin prestaciones sociales adecuadas, la prestación de servicios de guardería no respondería a las necesidades de los niños más vulnerables y sus familias.

Un estudio reciente de ECORYS (2024) ofrece una evaluación exhaustiva de los rendimientos microeconómicos y macroeconómicos del gasto en protección social. En particular, el estudio proporciona un análisis cuantitativo basado en macrodatos a nivel nacional (utilizando técnicas de modelización econométrica y abarcando la UE-27) y un análisis cuantitativo que combina microdatos individuales y modelos de microsimulación y regresión (abarcando la UE-27), con un enfoque analítico que combina los niveles micro y macro de análisis para cuatro países seleccionados.

En consonancia con otras estimaciones macroeconómicas que no distinguen entre los distintos tipos de protección social o gastos de inversión social⁶, el estudio examina, en primer lugar, el impacto del gasto social en el crecimiento económico (medido como crecimiento del PIB y crecimiento de la renta de los hogares) a nivel agregado (sin distinguir entre inversiones sociales y protección), tanto a corto como a largo plazo, incluso en tiempos de crisis. En resumen (véase el gráfico a continuación), hay tres conclusiones principales de este análisis sobre el rendimiento del gasto social en el ámbito del análisis econométrico del estudio:

1. El impacto positivo sobre el crecimiento a corto plazo (incluso durante la crisis económica) confirma el papel estabilizador del gasto social.
2. El impacto positivo sobre el crecimiento se constata también a largo plazo, lo que pone de relieve la persistencia de los efectos potenciadores del crecimiento.
3. Como indican los resultados más significativos del agregado global, existen complementariedades entre las políticas sociales. Esto también pone de manifiesto la necesidad de analizar con más detalle las partidas específicas.

Gráfico 2B. Análisis macroeconómico: impacto del gasto social en el crecimiento⁷



Fuente: Resultados preliminares del estudio ECORYS.

A continuación se analizan los datos empíricos sobre el retorno de la inversión social. En primer lugar, nos centramos en los datos sobre el retorno económico de las políticas de inversión social, distinguiendo entre inversión social (en particular, capital humano) y protección social. A

⁶ La literatura apunta a resultados divergentes: algunos inhiben el crecimiento, otros lo favorecen. Véanse los estudios de Arjona et al. (2002) y Simoes et al. (2015). Como ya se ha indicado anteriormente, una dificultad metodológica clave reside en el hecho de que la causalidad puede ir en ambas direcciones: el gasto social puede influir, pero también puede verse influido por los resultados económicos. Algunos estudios concluyen que los efectos dependen del nivel de desarrollo de los países, con resultados menos positivos para los países avanzados. Por ejemplo, Im et al. (2011) encuentran un efecto positivo en los países en desarrollo y negativo en los países desarrollados.

⁷ Fuente: Base de datos SEEPROS. Resultados de la técnica de estimación GMM (Método Generalizado de Momentos, por sus siglas en inglés) para los Estados miembros de la UE-27 durante el periodo 2006-2019. El gasto social incluye el gasto en enfermedad/asistencia sanitaria, discapacidad, vejez, supervivientes, familia/hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. La crisis económica se contabiliza como una variable ficticia aplicada a los años 2009-2012 -es decir, el contexto de crisis económica tiene un impacto negativo en el crecimiento económico-. Todos los coeficientes mostrados son significativos, excepto el coeficiente de la crisis económica sobre el crecimiento del PIB.

continuación, recopilamos datos sobre el retorno social, centrándonos específicamente en investigar la complementariedad de las políticas.

El capital humano como motor del crecimiento económico

Como se ha señalado anteriormente, los estudios que se centran explícitamente en los componentes de la inversión social recalcan el potencial de crecimiento. La consideración del gasto en capital humano (lo que antes denominábamos «stock») como inversión (sacrificio presente por mejores resultados futuros) está plenamente asumida en Economía (Barro, Sala-I-Martin, 2003; Gemmell, Kneller, Sanz, 2016; Card, Kluve, Weber, 2018). El impacto positivo de las mejoras en el capital humano sobre la producción potencial (en términos de aumento de la productividad, mayores tasas de actividad, mayor empleabilidad y/o menor tasa natural de desempleo) está sólidamente respaldado por la literatura teórica que abarca diversos tipos de modelos de crecimiento económico, tanto endógenos como exógenos. Los estudios empíricos que abordan la contribución del capital humano desde distintos enfoques respaldan su aportación. Las funciones de producción que incorporan el capital humano como factor productivo en condiciones de igualdad con el capital físico, los ejercicios de contabilidad del crecimiento y los análisis empíricos de los modelos de crecimiento mediante técnicas econométricas avalan esta tesis. La contabilidad del crecimiento muestra que las mejoras en el capital humano de los trabajadores (incluidas en el componente de calidad del trabajo, lo que antes etiquetábamos como «flujo») representan una fuente significativa y sostenida de crecimiento de la productividad laboral. Esto apunta a la necesidad de fomentar un esfuerzo sostenido de inversión en capital humano para impulsar la productividad.

Sakamoto (2020) analiza la inversión social (apoyo a la familia, educación y gasto en PAMT) en 17 países de la OCDE en el periodo 1980-2008, considerando su impacto en tres canales de crecimiento: productividad multifactorial (PMF, una medida del progreso tecnológico o mejora de la eficiencia), inversión en capital físico y trabajo. El estudio concluye que todos estos gastos tienen un efecto positivo sobre el crecimiento, principalmente a través del canal de la PMF. Un aumento del 10 por ciento en el gasto de apoyo a la familia y PAMT conduce a un aumento de 0,067 p.p. y 0,044 p.p. en el crecimiento de la PMF, respectivamente (representando el 10,3 y el 6,8 por ciento del crecimiento total de la PMF). Además, el gasto en educación tiene un efecto positivo sobre el crecimiento a través de los tres canales analizados. Dado que la educación impulsa el crecimiento económico al apoyar el progreso tecnológico o el aumento de la eficiencia, el autor sugiere que el gasto en investigación y desarrollo (I+D) se tenga en cuenta en el análisis junto con el gasto en educación debido a los efectos de complementariedad. Aunque la I+D no es una categoría de inversión social, los resultados muestran efectivamente un impacto positivo del gasto en I+D también sobre la PMF, aunque no se analicen efectos de interacción.

En general, las PAMT suelen tener efectos positivos sobre el crecimiento. Al mismo tiempo, los efectos pueden materializarse a largo plazo y ser interdependientes de otras categorías de gasto público, en particular la educación y la formación. Las reformas y las inversiones en los servicios públicos de empleo (SPE) y las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) facilitan la entrada en el mercado de trabajo, así como la adecuación del empleo, ayudan a reducir los desajustes y apoyan las transiciones laborales (facilitando los ajustes estructurales en la economía), fomentando así un crecimiento inclusivo y sostenible⁸. Estudios recientes muestran que las PAMT pueden ser rentables a largo plazo y que algunas pueden autofinanciarse (Brown, Koettl, 2012). Entre las medidas especialmente pertinentes a este respecto figuran, por ejemplo, las relacionadas con la prestación de un apoyo eficaz a los solicitantes de empleo, conocimiento

⁸ Véase también la [Recomendación \(UE\) 2021/402 de la Comisión de 4 de marzo de 2021 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 \(EASE\)](#) (OJ L 80 08.03.2021, p. 1).

sobre competencias y la integración y digitalización de los servicios sociales y de empleo, así como su digitalización (Ekkehard, Merola, Reljic, 2022).

También pueden tomarse otros ejemplos en relación con el gasto en educación. En este sentido, tanto las reformas como las inversiones en una educación de calidad (incluidos unos servicios de guardería asequibles) y en formación revisten la máxima importancia. Se ha constatado que tales medidas fomentan «directamente» el crecimiento económico⁹ y aumentan la productividad, entre otras cosas, mediante una mayor capacidad de innovación y absorción de nuevas tecnologías y garantizando una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones (Comisión Europea, 2022; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Comisión Europea, 2019).

Por ejemplo, la OCDE ha calculado la rentabilidad financiera pública neta de la educación a distintos niveles, es decir, la diferencia entre los costes y los beneficios públicos asociados a la consecución de un nivel educativo adicional. La **tasa interna de rentabilidad¹⁰ de una inversión pública en educación secundaria superior** es del 9% para los hombres y del 8% para las mujeres, por término medio en la UE22^{11 12}.

Gracias a estos importantes retornos públicos, la inversión en educación respalda firmemente la sostenibilidad a largo plazo de los presupuestos públicos¹³. Teniendo en cuenta los beneficios y costos presupuestarios mencionados anteriormente, la OCDE estima que la tasa interna de retorno de una inversión pública en educación terciaria es del 10% para los hombres y del 7% para las mujeres en la UE22¹⁴.

Los rendimientos económicos agregados de la educación, asociados a un crecimiento más rápido del PIB o de la productividad, son más complejos de estimar¹⁵. Un análisis econométrico de 24 países de la OCDE a lo largo de un periodo de 40 años (1960-2000) muestra que **los países con mejores resultados educativos en términos de competencias** (medidos a través de las puntuaciones de PISA o equivalentes) **registraron mayores tasas anuales de crecimiento real del PIB per cápita¹⁶**. Una simulación a largo plazo basada en estas estimaciones ilustra las posibles ganancias brutas¹⁷: si cada Estado miembro de la UE lograra una mejora de 25 puntos en su puntuación media de PISA (por ejemplo, lo que Portugal e Italia consiguieron en matemáticas en la última década), el PIB de toda la UE aumentaría acumulativamente hasta un 6%¹⁸.

⁹ El impacto positivo sobre el crecimiento económico se registra a pesar de los costes que pueden suponer algunas de estas medidas (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) y de los posibles efectos positivos retardados (Card, Kluve, Weber, 2018).

¹⁰ La Tasa Interna de Rentabilidad (TIR) es la tasa de descuento implícita que iguala los flujos de costes e ingresos de un proyecto a lo largo de toda su vida útil. Una TIR negativa indica que el proyecto no es viable desde el punto de vista financiero, mientras que una TIR positiva debe compararse con los rendimientos de oportunidades de inversión alternativas.

¹¹ EU22 se refiere al agregado de Estados miembros de la UE que también son miembros de la OCDE (EU28 excepto BG, HR, CY, LT, MT, RO).

¹² Los beneficios tenidos en cuenta en esta estimación incluyen los ingresos fiscales adicionales esperados por el Estado derivados de un nivel adicional de educación, dado que el individuo accede con éxito en el mercado laboral, mientras que el coste comprende los costes directos de la educación, así como los impuestos no percibidos sobre los ingresos. Véase OCDE (2016).

¹³ En este contexto, se aplica un argumento similar a las inversiones en la educación y las habilidades de los migrantes, incluidos los refugiados, que proporcionan un rendimiento significativo al facilitar su integración en el mercado laboral; véase Comisión Europea (2016b).

¹⁴ Véase OCDE (2016). La diferencia de género en los retornos puede reflejar en parte la brecha de género en el empleo: menos tiempo dedicado por las mujeres a un empleo remunerado implica menos tiempo para cosechar los beneficios de su inversión en educación, así como diferencias salariales.

¹⁵ Los resultados de estudios anteriores de cuantificación del impacto del capital humano en el crecimiento fueron dispares.

¹⁶ Véase Hanushek y Woessmann (2011).

¹⁷ Las ganancias se calculan en cifras brutas, es decir, sin deducir el coste asociado al cambio simulado en los resultados educativos.

¹⁸ El larguísimo periodo de tiempo se justifica por el tiempo necesario para reformar los sistemas educativos con el fin de mejorar los resultados de la enseñanza, el tiempo dedicado a la adquisición de competencias, la vida laboral y, por último, el periodo de jubilación.

Protección social: estabilización económica y eficiencia distributiva

Mientras que las políticas educativas, de capacitación y de inserción materializan sus retornos micro y macro en el mediano y largo plazo, los retornos de las políticas tradicionales de protección social se investigan y evidencian, en su mayoría, en términos de estabilización macroeconómica en el corto plazo. Suavizan el ciclo económico compensando las pérdidas de ingresos debidas al desempleo. Este efecto anticíclico del sistema de beneficios entra en juego porque el gasto tiende a aumentar cuando hay una desaceleración del ciclo económico y a disminuir cuando hay una recuperación.

La resiliencia al impacto, es decir, la capacidad de un país para absorber perturbaciones sistémicas, está estrechamente asociada con altos gastos gubernamentales en protección social. Tanto las transferencias sociales estructurales como las de emergencia estabilizaron el ingreso bruto disponible de los hogares durante los momentos más profundos de la crisis financiera y de la COVID (ESDE 2014, 2022) cuando estas últimas iban acompañadas de planes inclusivos que también protegían a los grupos más vulnerables (Alessi Benczur Campologno Cariboni Manca Menyhert y Pagano, 2022). Después de la pandemia, la función de estabilización también tuvo un impacto significativo y positivo en el crecimiento a través del canal de ingresos y consumo: al garantizar ingresos durante el desempleo, la enfermedad, etc., el sistema de prestaciones estimula la demanda y restablece el crecimiento económico.

Mientras que la literatura se centra principalmente en los efectos anticíclicos de los beneficios por desempleo, otros estudios indican que los gastos sociales pueden tener una función estabilizadora también en otros ámbitos. En el análisis de datos de 21 países de la OCDE para los años 1982-2003, Darby y Melitz (2008), utilizando el modelo EF (método de elementos finitos) con el sistema MGM (Método Generalizado de Momentos), encuentran una función estabilizadora del gasto social en las áreas de pensiones, atención de salud, enfermedad y discapacidad junto con el gasto relacionado con el desempleo. Se estima que estos gastos en conjunto compensan 0,3 p.p. por cada 1 p.p. de brecha de producción, y que el gasto en jubilación por sí solo representa 0,15 p.p. Sin embargo, estos efectos varían entre países. Furceri y Zdzienicka (2012) también destacan el impacto positivo del gasto en protección social en el crecimiento económico, atribuido principalmente a los beneficios de salud, desempleo y supervivencia (véase el recuadro 1 a continuación).

Recuadro 1A. Los efectos del gasto social en la actividad económica: evidencia empírica de un panel de países de la OCDE (Furceri, Zdzienicka, 2012)

PROBLEMA PRINCIPAL Y RESULTADOS

En las últimas dos décadas, una cantidad sustancial de investigación empírica se ha dirigido a estimar el efecto de la política fiscal sobre la producción y la existencia de efectos de desplazamiento (negativos) frente a efectos de atracción (positivos) sobre el consumo privado y la inversión. Si bien la mayor parte de esta investigación se ha centrado en el gasto agregado, varios estudios empíricos han tratado de identificar los componentes del gasto público que tienen los mayores efectos sobre la actividad económica. Entre estos componentes del gasto público, el gasto social ha sido casi ignorado por esta corriente de literatura o ha analizado el gasto social únicamente en el contexto de la desigualdad de ingresos y la reducción de la pobreza. Por el contrario, Furceri y Zdzienicka (2012) analizan el impacto a corto plazo del gasto social sobre la actividad económica en nueve áreas de políticas: vejez, supervivencia, incapacidad, salud, familia, programa de mercado laboral activo, beneficios de desempleo, vivienda y otras áreas de políticas. Los autores concluyen que un aumento del 1 por ciento en el gasto social aumenta el PIB en aproximadamente un 0,1 por ciento después de un año, lo que, dada la proporción del gasto social en el PIB, corresponde a un multiplicador de aproximadamente 0,6. El gasto en salud, desempleo o supervivencia tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la actividad económica.

MÉTODO

Los autores utilizan un enfoque de dos pasos. En el primer paso, construyen una medida del shock exógeno del gasto social, modelando para cada país una regla de política en la que la tasa de crecimiento del gasto social se regresionó contra sus valores rezagados, la tasa de crecimiento actual y pasada del PIB, el nivel inicial de deuda, la proporción del gasto social en el PIB y variables ficticias electorales. Los residuos de esta regresión se consideran entonces como shocks exógenos del gasto social. En el segundo paso, evalúan el efecto de estos shocks sobre la actividad económica. Los datos proceden de las bases de datos de la OCDE para el período 1980 a 2005.

EFFECTOS DE DESPLAZAMIENTO FRENTE A EFECTOS DE ATRACCIÓN SOBRE EL CONSUMO Y LA INVERSIÓN

Los resultados sugieren que, mientras que el gasto social tiene un impacto positivo y significativo en el consumo (determinado principalmente por el gasto en sanidad y prestaciones por desempleo), tiene un impacto insignificante y poco significativo en la inversión privada (siendo el gasto dedicado a sanidad la única categoría con un efecto significativo y positivo). Estos resultados son coherentes con la idea de que las prestaciones por desempleo son medidas dirigidas a agentes con problemas de liquidez, para los que se espera que el aumento del consumo sea el mayor. El hecho de que el gasto social total no tenga un efecto estadísticamente significativo parece deberse al gran efecto negativo de la vejez, que representa una gran parte del gasto total.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Los resultados sugieren que el gasto social tiene un efecto significativo a corto plazo sobre la producción. Este efecto es mayor en periodos de graves recesiones, mientras que es similar entre países con ratios de deuda/PIB bajos y altos y entre países con niveles grandes y pequeños de apertura comercial. Sin embargo, mientras que el gasto social tiene un impacto positivo y significativo sobre el consumo, sus efectos sobre la inversión privada son insignificantes.

Existe desde hace tiempo la preocupación de que el sistema de prestaciones tenga un efecto desincentivador sobre la participación en el mercado laboral y, por tanto, sobre la tasa de empleo (por ejemplo, OCDE 2004). Esto tendría repercusiones negativas en el potencial de crecimiento y en los niveles de gasto público. Sin embargo, también a nivel microeconómico, las repercusiones no suelen ser concluyentes, polifacéticas, y junto a las posibles repercusiones económicas negativas existen también importantes repercusiones positivas potenciales. De hecho, el modelo teórico de Sinn muestra que el Estado del bienestar cumple una función de reducción del riesgo (Sinn, 1995, 1996). Cuando están protegidas por el sistema de prestaciones, las personas emprenden actividades económicas arriesgadas y rentables que probablemente no emprenderían de otro modo. Las prestaciones sociales redistributivas o el apoyo a la familia y a los hijos también pueden afectar indirectamente al crecimiento a través del canal del consumo, pero también indirectamente a través del canal de la productividad a largo plazo, al promover un acceso más igualitario a la educación, un importante motor del crecimiento económico en las economías desarrolladas. Del mismo modo, aunque los subsidios de desempleo pueden tener efectos adversos en las transiciones a corto plazo en el mercado laboral, también pueden favorecer el acceso a la formación y a puestos de trabajo mejor adaptados que conduzcan a aumentos de la productividad en el empleo y tengan efectos positivos a largo plazo.

Muchas de las diferencias observadas en las estimaciones de la literatura también pueden atribuirse a las **diferencias entre los estudios a la hora de definir el problema y especificar el modelo**, así como a **diferencias estructurales entre países**. Por ejemplo, el nivel de descentralización del gasto público en protección social también ha mostrado una correlación positiva con el crecimiento económico (Cingano, 2014).

El gasto social también puede afectar indirectamente al crecimiento económico al **reducir las desigualdades**. Cingano (2014) estima un modelo de crecimiento, derivado de un modelo de Solow aumentado, en el que el crecimiento es una función de la desigualdad inicial, la renta y el capital humano y físico. El análisis del efecto de las desigualdades de renta en el crecimiento económico sobre un conjunto de datos de panel de 31 países de la OCDE durante el periodo 1970-2010 confirma una relación negativa. Se observa un efecto particularmente fuerte cuando la brecha de ingresos entre los hogares de bajos ingresos y el resto de la población es elevada. Cammeraat (2020)¹⁹ no encuentra efectos significativos del gasto en protección social sobre el crecimiento económico, pero sí sobre la reducción de la desigualdad y la pobreza. Al mismo tiempo, otros estudios muestran efectos negativos de la redistribución sobre el crecimiento económico (Sakamoto 2020).

La desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza puede, de hecho, afectar al crecimiento económico (véase también el Recuadro 2 más abajo)²⁰. Muchos estudios recientes apuntan a un efecto reductor del crecimiento de la desigualdad (véase OCDE 2015)²¹. Esto también sugiere que las políticas que simplemente persiguen objetivos distributivos también pueden apoyar el rendimiento económico y el crecimiento económico²². Aunque se trata de un antiguo debate²³, varios estudios apoyan la opinión de que la desigualdad obstaculiza el crecimiento a largo plazo. Sin embargo, también se ha encontrado un impacto positivo en varios estudios, especialmente en horizontes más cortos²⁴.

Por ejemplo, la literatura hace referencia a un posible efecto positivo de la desigualdad sobre el crecimiento a través de incentivos adversos (para la innovación y el emprendimiento), así como a través del ahorro y la inversión (por ejemplo, ya que las personas acomodadas ahorran una fracción mayor de sus ingresos). También se ha argumentado que la desigualdad puede frenar la acumulación de capital físico y humano en presencia de mercados de capitales imperfectos. Además, se han destacado los canales político-económicos, incluido el argumento de que la desigualdad podría reducir la inversión a través de una mayor presión fiscal redistributiva.

Recuadro 2A. La reducción de la desigualdad como factor de crecimiento económico (Cingano 2014)

PRINCIPALES PROBLEMAS Y RESULTADOS

Como muestra Cingano (2014), el aumento de las desigualdades puede tener efectos perjudiciales sobre el crecimiento económico a largo plazo. Los efectos estimados de la reducción de la desigualdad de la renta disponible durante un período de 40 años en 31 países de la OCDE (años 1970-2010) ascienden a 0,15 puntos porcentuales de aumento del crecimiento económico al año por cada 1 punto de reducción del coeficiente de Gini, lo que puede dar lugar a un crecimiento acumulado de 0,8 puntos porcentuales en los 5 años siguientes.

¹⁹ Cammeraat, E. (2020). *La relación entre los diferentes esquemas de gasto social y la pobreza, la desigualdad y el crecimiento económico*. Revista Internacional de Seguridad Social, 73: 101–123.

²⁰ Véase Ostry et al. (2014) y Ehrhart (2009) y las referencias que proporcionan.

²¹ Véase Halter et al. (2013); Cingano (2014); Ostry y otros. (2014); Dabla-Norris y col. (2015); OCDE (2015).

²² Por ejemplo, «la redistribución parece generalmente benigna en términos de su impacto sobre el crecimiento; solo en casos extremos hay algunas pruebas de que puede tener efectos negativos directos sobre el crecimiento» (Ostry et al. (2014), p. 4, véase también OCDE (2015)).

²³ Véase, por ejemplo, Cingano (2014) y Neves y Silva (2014).

²⁴ Véase Halter et al. (2014).

Recuadro 2B. La reducción de la desigualdad como factor de crecimiento económico (Cingano 2014)

MÉTODO

El análisis se basa en un modelo de crecimiento derivado de un modelo de Solow aumentado, en el que el crecimiento es una función de la desigualdad inicial, la renta y el capital humano y físico. Las estimaciones se calculan mediante regresión de panel de efectos fijos con sistema MGM.

DESIGUALDAD, MOVILIDAD SOCIAL Y NEXO DE CRECIMIENTO

Los efectos potenciales de la reducción de la desigualdad de ingresos sobre el crecimiento económico están estrechamente relacionados con el concepto de igualdad de oportunidades. Así lo ponen de manifiesto otras conclusiones. La reducción de la desigualdad en la parte inferior de la distribución de la renta tiene un impacto positivo relativamente mayor sobre el crecimiento económico: la reducción de media desviación típica está vinculada a un aumento medio del crecimiento de 0,3 puntos porcentuales anuales (aumento acumulado del 7% en 25 años). Además, no se encuentra ningún efecto negativo del nivel de redistribución sobre el crecimiento económico.

El estudio demostró el efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento económico a través del canal del capital humano: el aumento de las desigualdades afecta a los resultados educativos en los hogares más pobres, pero no en los más ricos. El aumento estimado de la desigualdad en torno a 6 puntos de Gini reduce las posibilidades de obtener educación terciaria en 4 p.p. para los individuos con padres de bajo nivel educativo (y no afecta a esas posibilidades en caso de nivel medio o alto), frenando el potencial de rendimiento económico de la sociedad.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El estudio subraya la necesidad de tener más en cuenta la desigualdad tanto en los análisis del gasto en protección social como en el diseño de las políticas sociales. Es importante señalar que las políticas sociales específicas en el ámbito de la educación o la familia pueden inducir el crecimiento económico al promover la igualdad de oportunidades y facilitar la acumulación intergeneracional de capital humano en los hogares más pobres

Un informe de la OCDE de 2019 sobre la relación entre protección social y crecimiento inclusivo resume las distintas relaciones posibles. Aunque redactadas desde un contexto de desarrollo, las conclusiones coinciden en gran medida con los resultados de la literatura para los países más desarrollados.

Recuadro 3. OCDE (2019) ¿Puede la protección social ser un motor para el crecimiento inclusivo?

Los canales de transmisión pueden operar a nivel micro, meso y macro. Una forma en que la protección social puede influir en el crecimiento integrador es a través de su impacto directo sobre los individuos y los hogares. A ese nivel individual y de hogar (micro), cabe esperar un efecto de crecimiento puro mediante: (i) permitiendo a los hogares acumular activos productivos, (ii) previniendo la pérdida de capital productivo tras una perturbación; (iii) permitiendo la innovación y el espíritu empresarial, (iv) afectando a la participación en el mercado laboral y al ahorro y (v) apoyando las inversiones en capital humano. Aunque se espera que la mayoría de estos factores tengan un impacto positivo sobre el crecimiento, el efecto positivo sobre el crecimiento puede verse moderado por un posible efecto negativo de la protección social sobre el crecimiento inducido por una disminución de la asignación de mano de obra y del ahorro, creando dependencia e incentivos adversos para trabajar y ahorrar.

Este efecto de crecimiento inducido por la protección social puede interactuar, además, con un efecto sobre la desigualdad. De hecho, la protección social, especialmente la asistencia social, puede contribuir a que el efecto positivo del crecimiento sea igualador a través de dos vías complementarias principales. En primer lugar, garantizando un nivel mínimo de bienestar económico y social, sirviendo no solo como redes de seguridad para los hogares y las personas vulnerables y de bajos ingresos para mitigar el riesgo de pobreza, sino también como trampolines que permiten la movilidad social y ayudan a cerrar las brechas de desigualdad. En segundo lugar, al permitir la igualdad de acceso a las oportunidades, superando así las limitaciones de ahorro y crédito entre los hogares menos ricos que pueden impedir las inversiones en capital humano y la interrupción del ciclo de pobreza intergeneracional.

Además del efecto más directo de la protección social sobre el crecimiento inclusivo que opera a nivel micro, la protección social también podría afectar a los resultados de crecimiento y desigualdad a nivel comunitario (meso) y nacional (macro). En lo que respecta al efecto sobre el crecimiento, a nivel meso, la protección social puede generar efectos multiplicadores del crecimiento a partir del aumento del consumo y la producción locales y permitir la acumulación de activos productivos comunitarios. A nivel macro, la protección social puede tener efectos significativos y amplios de fomento del crecimiento en la economía al aumentar la productividad agregada de los hogares, estimular la demanda agregada y aumentar así el empleo, en particular a través del gasto anticíclico durante las recesiones económicas, y aumentar el consumo y los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta. Además, efectos indirectos como la facilitación de las reformas económicas, la creación de capital humano, la mejora de la cohesión social y la influencia en la fertilidad pueden contribuir aún más a estimular el crecimiento.

Combinar el análisis micro y macro en diferentes escenarios

Lo anterior mencionaba el impacto potencial de políticas específicas combinando modelos microeconómicos y macroeconómicos, para permitir dar cuenta no solo de los rendimientos a nivel microeconómico, sino también de su impacto macroeconómico global (de equilibrio general) (dando cuenta del impacto global de la financiación o sobre el consumo). Los resultados de un análisis microeconómico del impacto de los aumentos de la asistencia social y las prestaciones de desempleo, combinados con el gasto en políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y el cuidado de los niños se agregaron al nivel de la economía, basándose en estimaciones de equilibrio general computable (EGC) para estudios de casos de países seleccionados.

Retorno de la inversión social en empleo, pobreza, desigualdad y salud

Mientras que la sección anterior analizaba el impacto de la inversión social en el crecimiento económico general, esta sección revisa las estimaciones de los rendimientos en términos de impacto en las principales dimensiones socioeconómicas como el empleo, la desigualdad y la reducción de la pobreza, así como otros aspectos como los resultados sanitarios.

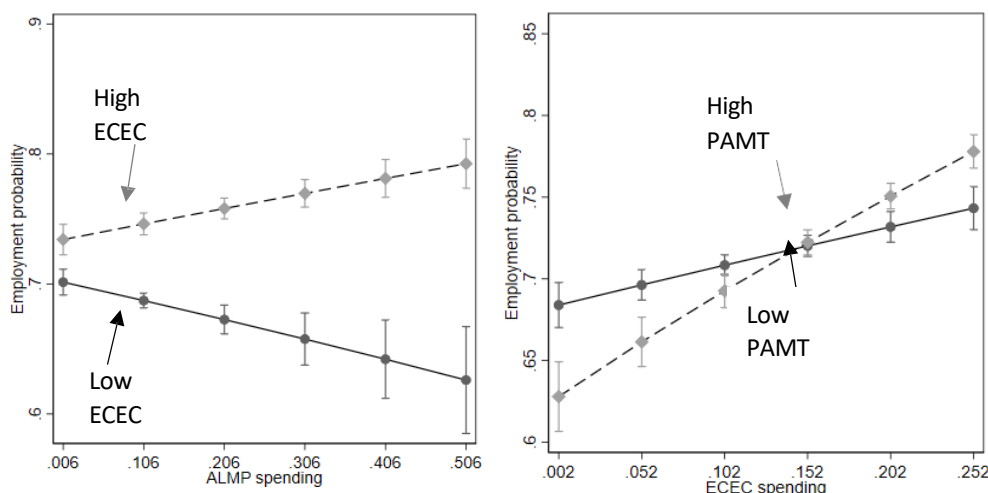
Efectos de las políticas complementarias de inversión social sobre el empleo

La evaluación de los efectos de la protección social y/o la inversión social en el empleo no es sencilla. Ya que el impacto de las distintas políticas en el empleo transita por diferentes canales, incidiendo en particular, en las transiciones de los beneficiarios en el mercado laboral (como la probabilidad de encontrar un empleo), pero también de forma más general, en la oferta de mano de obra (de forma positiva, por ejemplo, con el cuidado de niños o las políticas activas del mercado de trabajo) y en la demanda de mano de obra (dependiendo también de cómo se financien las distintas políticas). Así pues, las evaluaciones suelen centrarse más en ámbitos específicos, como las políticas activas del mercado de trabajo (véase Martins y Costa (2014), Mörk et al. (2021) y Petráš (2019)), pero también en otros ámbitos, como diversos servicios sociales, entre los que destaca el cuidado de niños.

Sin embargo, siguiendo la lógica del multiplicador del curso de la vida, también podemos analizar la combinación de políticas de inversión social y cómo afectan a las posibilidades de empleo de las personas. Hemerijck et al. (2024) estudian cómo las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y los esfuerzos de gasto en educación y atención a la primera infancia (AEPI) afectan conjuntamente a las oportunidades de empleo de las personas con hijos en Europa. Los análisis de los autores muestran que, en las sociedades europeas, las políticas activas del mercado de trabajo y el gasto en educación y atención a la primera infancia se refuerzan mutuamente. Esto queda reflejado en las estimaciones del efecto marginal que se muestran en la Figura 2. Tanto los esfuerzos en materia de AEPI como de PAMT se asocian a una mayor probabilidad de empleo individual, pero el efecto marginal de un mayor esfuerzo de gasto en una política aumenta a mayores niveles de gasto en la otra política. Este patrón es estable en todas las submuestras y especificaciones alternativas del modelo.

Los efectos complementarios de las políticas son algo mayores entre las mujeres encuestadas, y especialmente fuertes en la medida en que los esfuerzos en materia de AEPI moderan (refuerzan) el efecto generalmente positivo de las PAMT en la probabilidad de empleo. Para visualizar esto, el gráfico 3 representa gráficamente las probabilidades previstas de empleo entre las mujeres encuestadas a diferentes niveles de gasto nacional en políticas activas del mercado de trabajo y en educación y cuidados de la primera infancia. En el panel izquierdo, se representan las probabilidades a lo largo de toda la muestra de distribución del gasto en políticas activas del mercado de trabajo en entornos con niveles bajos y altos de gasto en educación y cuidados de la primera infancia. En el panel de la derecha, se representan las mismas probabilidades en toda la distribución del gasto en AEPI en entornos con niveles bajos y altos de gasto en políticas activas del mercado de trabajo.

Gráfico 3. Probabilidad prevista de empleo entre las mujeres encuestadas con hijos para los efectos de las PAMT por nivel de gasto en AEPI (cuadro a la izquierda) y para los efectos de AEPI por nivel de gasto en PAMT (cuadro a la derecha)



Las estimaciones trazadas en el cuadro de la izquierda muestran un patrón claro del papel complementario de la AEPI en la asociación entre el gasto en PAMT y el empleo. En contextos con un elevado gasto en AEPI (percentil 90), la probabilidad de empleo entre las mujeres con hijos es alta y aumenta a medida que aumenta el nivel de gasto en políticas activas del mercado de trabajo, del 74 al 79 por ciento en toda la distribución del gasto en políticas activas del mercado de trabajo (del 81 al 87 por ciento para el total de la población activa, incluidos los hombres encuestados). Por el contrario, cuando el esfuerzo de gasto en AEPI es bajo (percentil 10), la probabilidad de empleo es en general más baja y disminuye con niveles de gasto PAMT más altos. Estos patrones sugieren que, a niveles bajos de AEPI, las PAMT podrían fomentar el desempleo o la inactividad de las familias con hijos, especialmente entre las madres, ya que es probable que la incorporación al empleo favorecida por las PAMT se concentre entre los adultos sin responsabilidades de cuidado.

El cuadro de la derecha muestra gráficamente un patrón de complementariedad similar en la forma en que las PAMT mejoran la promoción del empleo de la AEPI entre las mujeres encuestadas. Vemos que la AEPI es significativamente más promotora del empleo a niveles más altos de esfuerzo PAMT. Cuando el esfuerzo PAMT es elevado (la línea discontinua más pronunciada), la asociación positiva entre el gasto en AEPI y el empleo es significativamente más fuerte que cuando el esfuerzo PAMT es bajo (la línea más plana). En los entornos con un elevado gasto en políticas activas del mercado de trabajo, la probabilidad prevista de empleo de las mujeres con hijos aumenta en quince puntos porcentuales a lo largo de la distribución del gasto en educación y cuidados de la primera infancia (de alrededor del 63% al 78%). En los entornos con un gasto bajo en políticas activas del mercado de trabajo, el aumento estimado es de tan solo seis puntos porcentuales. La dinámica de complementariedad es más débil, pero sigue siendo significativa para el conjunto de la población activa, lo que apunta a una interdependencia más débil entre las políticas PAMT y las políticas de ECEC para los encuestados varones con hijos.

De estos análisis empíricos podemos concluir que, si bien los esfuerzos nacionales en materia de PAMT se asocian en general positivamente con un aumento de las posibilidades de empleo, la probabilidad de tener un empleo o de optar por tenerlo tiende a aumentar significativamente con los esfuerzos públicos en materia de AEPI que permiten combinar la actividad laboral con las obligaciones familiares. Del mismo modo, los padres de niños en contextos con mayores esfuerzos nacionales en materia de AEPI tienen más probabilidades de encontrar y conservar un

empleo, pero esta probabilidad es sustancialmente mayor en los niveles más elevados de esfuerzos nacionales en materia de PAMT para mejorar la cualificación y facilitar la transición al empleo. Este efecto de refuerzo de las políticas se observa en todas las personas en edad de trabajar con hijos, especialmente entre las mujeres.

Efectos de las políticas complementarias de inversión social sobre la reducción de la pobreza

En general, el gasto social compensatorio se asocia a la **redistribución de la renta** y a la **reducción de la desigualdad de ingresos**. Por ejemplo, Niehues (2010), en un estudio de 24 países europeos en el periodo 1993-2007, encuentra que el gasto en bienestar social, especialmente en desempleo y pensiones, tiene un efecto redistributivo. Nicaise y Lehwess-Litzmann (2018) centrándose en el período 2006-2015 destacan que, en promedio, la eficacia de las prestaciones sociales para aliviar la pobreza se ha ido erosionando con el tiempo, mientras que la brecha de pobreza aumenta en todos los países excepto en 6. Estos promedios ocultan una heterogeneidad a nivel de país: mientras que en 13 países se produce un deterioro, en otros 13 hay una mejora. Del mismo modo, Cantillon et al. (2012) demuestran la capacidad de reducción de la pobreza de los gastos de la seguridad social en toda la UE durante el período 1995-2008, pero identifican tendencias diferentes en varios grupos de países de la UE. Caminada y Goudswaard (2009) analizan la eficacia comparativa de las políticas sociales contra la pobreza, incluidas las transferencias y los impuestos, en la UE-15 y otros 11 países de la OCDE, y descubren que el efecto de las políticas de transferencia entre los diferentes grupos de bajos ingresos muestra una variación significativa entre países. Diris et al. (2017) llegan a una conclusión similar.

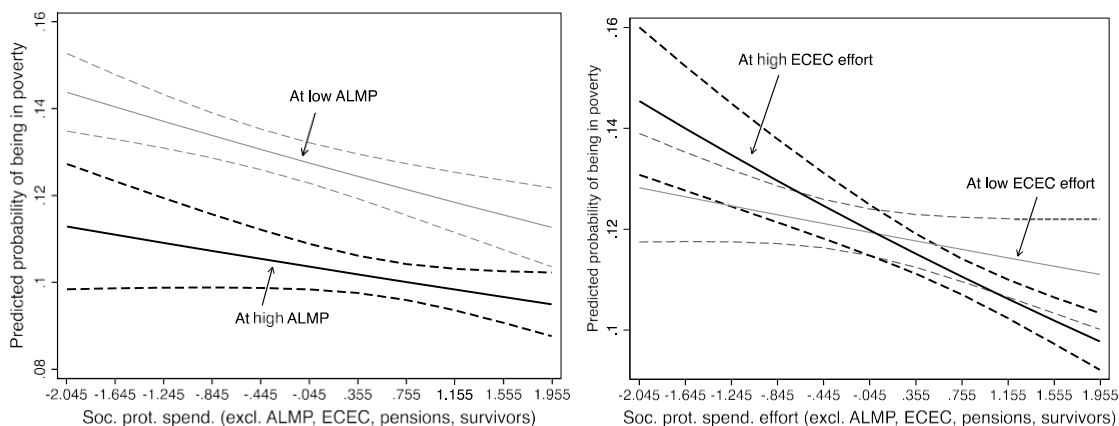
Si bien las conclusiones anteriores se refieren a las políticas compensatorias tradicionales y su eficacia, a algunos observadores les preocupa que la inversión social pueda tener «efectos Matthew» en los que las inversiones sociales perjudican a los ciudadanos más vulnerables, tradicionalmente más dependientes de las disposiciones del Estado de bienestar (Bonoli et al., 2017; Bonoli y Liechti, 2018; Cantillon y Van Lancker, 2013). Tales efectos podrían surgir no solo por el posible desplazamiento del gasto en políticas de protección social (centradas en la amortiguación), sino también por posibles conflictos -incompatibilidades reales- entre la inversión social y la protección social: La profundización de las políticas de inversión social, como las PAMT y de la AEPI, podría tender a reducir la eficacia de los mecanismos de protección social, como las transferencias por desempleo y el seguro familiar, en la lucha contra la pobreza.

Hay buenas razones para dudar de su gravedad y esperar, en cambio, pautas de complementariedad entre los efectos de lucha contra la pobreza de la inversión social y de la protección social. En primer lugar, tanto la AEPI como las PAMT, como intervenciones de inversión social centradas en la activación del mercado laboral y la conciliación de la vida laboral y familiar que sirven de acicate para los flujos y las reservas, pueden muy bien tener también efectos positivos a corto plazo sobre los ingresos percibidos y, por tanto, funcionar como medidas de lucha contra la pobreza. En segundo lugar, aunque se den empíricamente las incompatibilidades mencionadas, las interacciones entre la inversión social y la protección social en la configuración del riesgo de pobreza pueden ir acompañadas de importantes fuerzas de complementariedad. Por citar un ejemplo, cabe esperar que los ciudadanos desempleados vulnerables que puedan hacer uso de las disposiciones de inversión social PAMT y AEPI aprovechen más rápidamente la asistencia de la protección social para buscar y alcanzar ganancias de ingresos en los mercados laborales.

Hemerijck et al. (2024) demuestran que unas políticas de inversión social bien diseñadas no son incompatibles con la lucha contra la pobreza. El gráfico siguiente se centra en la submuestra de bajo nivel educativo, un grupo económicamente vulnerable clave que preocupa a quienes temen

los «efectos Matthew». Los dos cuadros muestran cómo la variación de toda la muestra en el esfuerzo de gasto en protección social predice una menor probabilidad de que un encuestado determinado se encuentre en situación de pobreza en entornos con niveles bajos (percentil 10 inferior) y con niveles altos (percentil 90 superior) de inversión social con respecto a PAMT (cuadro de la izquierda) y AEPI (cuadro de la derecha).

Gráfico 4: Efectos condicionales de la protección social sobre la probabilidad de pobreza entre las personas con bajo nivel educativo, en entornos con PAMT alto frente a bajo (cuadro de la izquierda) y en entornos de AEPI (cuadro de la derecha)



Aunque los dos cuadros captan efectos conjuntos e interactivos bastante diferentes para la lucha contra la pobreza, ambos muestran complementariedad en sus efectos conjuntos. Podemos ver en los distintos esquemas que los entornos caracterizados por una generosa protección social combinada con una generosa PAMT o AEPI (los esquemas más oscuros en los cuadros) se asocian con una menor probabilidad de que un individuo caiga en la pobreza familiar en comparación con los individuos en entornos marcados por una protección social sin una generosa inversión social. De hecho, nuestro análisis también muestra que las medidas de inversión social de PAMT y AEPI muestran signos de lucha contra la pobreza en sus asociaciones negativas con la pobreza a nivel individual para todas las poblaciones de muestra - y en muchas submuestras se revelan más consistentes en la lucha contra la pobreza en los datos actuales y el período de análisis que la medida de protección social más amplia.

Más importantes son los dos resultados generales sobre el modo en que PAMT y AEPI podrían moderar la eficacia de los mecanismos de protección social en la lucha contra la pobreza. Se observan resultados opuestos en cuanto a la forma en que las PAMT, en oposición a AEPI, moderan los efectos de la protección social en la lucha contra la pobreza. Hemerijck et al (2024) concluyen que las PAMT no tienden a tener un efecto moderador estadístico o sustantivo en la forma en que las medidas de protección social afectan al riesgo de pobreza o se asocian con él, es decir, no revelan ni complementariedad ni incompatibilidad en la forma en que la inversión social basada en las PAMT modera los efectos de la protección social en la lucha contra la pobreza. Esto puede observarse en el cuadro de la izquierda del gráfico 3, en el que la asociación negativa de la protección social con la pobreza es ligeramente más fuerte en los entornos con PAMT bajas que en los entornos con PAMT altas. Incluso en los entornos generosos de PAMT se observan efectos negativos (marginales) de la protección social sobre el riesgo de pobreza. Este patrón se mantiene en todas las muestras de nuestras estimaciones, incluso, por ejemplo, entre la población desempleada que podría ser más víctima o estar sujeta a la lógica de los efectos Matthew esbozada anteriormente.

Por otro lado, Hemerijck et al (2024) sí encuentran un efecto moderador significativo del esfuerzo en AEPI sobre la función de lucha contra la pobreza de la protección social, pero en la dirección de la complementariedad de la lucha contra la pobreza en lugar de la incompatibilidad de los efectos Matthew. El cuadro derecho de la Figura 1 refleja este patrón: en él vemos que la asociación negativa de la protección social con el riesgo de pobreza es significativamente más negativa en entornos caracterizados por una generosa AEPI que en entornos con un escaso esfuerzo de gasto en AEPI. Se trata de un patrón de moderación de la complementariedad claro y contundente. Este patrón se mantiene en la mayoría de las submuestras: para todas excepto la submuestra de desempleados, la protección social tiene una asociación estadísticamente más negativa con la probabilidad de pobreza en los entornos con un mayor que con un menor esfuerzo en AEPI.

Resultados de salud

Otra corriente de investigación se centra en los resultados sanitarios, que también pueden considerarse un indicador indirecto del desarrollo y el bienestar de la sociedad. Las dimensiones consideradas más a menudo se refieren a la esperanza de vida y las tasas de mortalidad y, a veces, también a otras más complejas que dan cuenta de diversos elementos del estado de salud.

Por ejemplo, la prestación de servicios públicos de atención sanitaria rentable permite a las personas en edad de trabajar permanecer activas y en su plena capacidad durante más tiempo²⁵. La OCDE²⁶ estima que alrededor de 555.000 personas de entre 25 y 64 años (la población en edad de trabajar) murieron a causa de enfermedades no transmisibles²⁷ (ENT) importantes en la UE en 2013. Suponiendo que estas personas habrían estado empleadas hasta los 65 años, se estima que la pérdida potencial asociada para la economía sería de alrededor de 5,2 millones de años de vida potencialmente productivos en 2013 en los 28 países de la UE.

En lo que respecta al **gasto en salud (público)**, Leitner y Stehrer (2016) analizan los vínculos entre los resultados de salud pública y los gastos de salud de los países de la UE para el período 1995-2014. El gasto en salud está correlacionado positivamente con la esperanza de vida (y negativamente con las tasas de mortalidad). Se identifican algunos efectos de sustitución entre el gasto público y privado: los hogares gastan más en salud cuando el gasto público es menor. Otro estudio sobre 14 países de la OCDE durante el período 1996-2006, de Heijink et al. (2013) encontraron que un mayor nivel de gasto afecta los resultados de salud ya que reduce la mortalidad evitable por una serie de enfermedades, donde un aumento del gasto en atención médica del 1% se asocia con una disminución de la mortalidad evitable del 0,5%. También comparan la relación coste-efectividad del aumento del gasto sanitario, definido como la relación entre el aumento medio de la esperanza de vida y el crecimiento medio del gasto sanitario. Los resultados difieren según los países, con costos estimados entre USD 10.000 y 50.000 (PPA) por año de vida ganado. Como la heterogeneidad entre países es muy alta y sus análisis cubren solo ciertas enfermedades en países ricos con sistemas de salud bastante similares, los resultados para un conjunto diferente de países podrían diferir. Linden y Ray (2017) consideran una muestra más grande de países durante un período más largo, utilizando datos de 34 países de la OCDE durante cuatro décadas (1970-2012). Los resultados destacan que en los países

²⁵ Suhrcke y otros (2011). Al mismo tiempo, invertir en la prestación pública de servicios de atención sanitaria ayuda a limitar el aumento futuro de los costos relacionados con el tratamiento de enfermedades prevenibles. Las inversiones en salud pública y en prevención de enfermedades/promoción de la salud tienen un retorno particularmente alto, ya que tienen el potencial de evitar la ocurrencia de muertes prematuras y enfermedades crónicas, lo que implica una pérdida de años de vida potencialmente productivos.

²⁶ OCDE y UE (2016)

²⁷ Enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias y diabetes.

con alto gasto en salud pública, tanto el gasto público como el privado afectan positivamente la esperanza de vida. Sin embargo, en los países con menor gasto público en salud, el gasto privado no tiene ningún efecto adicional (o incluso tiene un efecto negativo en los países que menos gastan en atención sanitaria pública). El gasto sanitario privado tiene un efecto positivo sobre la esperanza de vida únicamente en países con un gasto sanitario público superior al 7,5% del PIB, y la correlación es negativa en países con un gasto sanitario como porcentaje del PIB inferior al 5%. Sin embargo, no se analizan los factores que provocan estos diferentes efectos.

Otros estudios analizan **el efecto de otras categorías de inversión social en los resultados sanitarios**. En un estudio de 14 países europeos realizado entre 1995 y 2017, Martín Cervantes et al. (2020) examinan la importancia relativa de las distintas categorías de gasto público a la hora de explicar los resultados sanitarios. El determinante más significativo es el gasto social general como porcentaje del PIB, seguido del gasto sanitario y, a continuación, la renta nacional, los niveles educativos y el gasto público en protección del medio ambiente. Otros estudios muestran relaciones similares en los países de la UE y la OCDE. Van den Heuvel y Olariu (2017) en un estudio transversal, basado en datos de 31 países europeos, identifican el gasto en protección social como el determinante más relevante de la esperanza de vida, seguido del gasto en educación y sanidad -controlando también la calidad del sistema sanitario y el estilo de vida-. Bradley et al. (2011) encuentran resultados similares para cinco indicadores de salud (esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, bajo peso al nacer, mortalidad materna y años potenciales de vida perdidos), utilizando datos de 30 países de la OCDE durante el periodo 1995-2005 - tanto el gasto en sanidad como en servicios sociales son determinantes estadísticamente significativos para 2 o 3 indicadores de salud, respectivamente. McCullough y Leider (2016) estiman el efecto de la inversión en asistencia sanitaria, así como en servicios sociales -considerados en sentido amplio, incluido el desarrollo comunitario y el gasto en cultura-, sobre los resultados sanitarios en el contexto estadounidense, utilizando datos a nivel local de los condados durante el periodo 1997-2015. Tanto el gasto en servicios sociales como el gasto sanitario tienen un claro efecto positivo en los indicadores de salud. Reynolds y Avedano (2018) analizan el efecto del gasto social en seis ámbitos distintos de la sanidad sobre la esperanza de vida en 20 países de la OCDE entre 1980 y 2010. El impacto del gasto público en inversión social no sanitaria (incluido el gasto en educación y protección social) es significativo y es relativamente mayor en los resultados sanitarios que el gasto sanitario únicamente.

En este sentido, en lo que respecta a los resultados sanitarios, el gasto social global, así como la composición de los presupuestos públicos, son importantes. Existen importantes relaciones entre las distintas categorías de inversión social, incluidos los servicios sociales, así como con otros ámbitos del gasto público (incluida la protección del medio ambiente). Uno de los canales por los que otras inversiones sociales repercuten en los resultados sanitarios es el apoyo al acceso (financiero) a la asistencia sanitaria. Israel (2016), en un análisis transversal multinivel, con datos de 2012 sobre los países de la UE y el EEE, destaca que las necesidades médicas insatisfechas están relacionadas con los ingresos y que es más probable que las personas endeudadas eviten buscar ayuda médica. En conjunto, los obstáculos financieros a la asistencia sanitaria representan más del 50% de las barreras de acceso, a las que se enfrenta aproximadamente el 3% de la población europea (Estonia, Letonia, Polonia y Rumanía son los países de la UE con mayor proporción de personas con necesidades autodeclaradas no satisfechas de examen y tratamiento médico). Otros factores determinantes son también el sexo, la composición del hogar (las familias monoparentales tienen más probabilidades de renunciar a la consulta médica), la educación, la condición migratoria o la situación de desempleo. El acceso a la asistencia sanitaria afecta a la salud de la sociedad a largo plazo y también puede provocar mayores necesidades de asistencia a largo plazo en la tercera edad. Unas políticas más específicas relacionadas con los ingresos en el sector sanitario, por ejemplo, la prestación de asistencia médica gratuita a los grupos con bajos ingresos, pueden contribuir a mejorar los resultados sanitarios generales.

En lo relativo a los cuidados de larga duración, los datos apuntan a ejemplos de análisis de la relación coste-efectividad de las intervenciones en ámbitos como la prevención de caídas²⁸, los entornos de vida adaptados²⁹, la rehabilitación, la nutrición sana y la prevención de la obesidad³⁰, la prevención mediante cribado precoz³¹, así como las actividades de aprendizaje de adultos para las personas mayores. El papel de las tecnologías digitales en los sectores de la sanidad y los cuidados de larga duración se considera prometedor y podría servir de motor importante para aumentar la rentabilidad y la calidad de determinadas intervenciones o medidas de cuidados de larga duración.

Algunos de los otros vínculos entre las diferentes categorías de gasto social y los resultados sanitarios pueden explicarse probablemente por efectos a largo plazo que no se recogen directamente en los análisis. Por ejemplo, en un trabajo de Van den Berg y Siflinger (2020) se ha demostrado que el cuidado infantil tiene efectos positivos sobre la salud de los niños. El gasto en educación puede conducir tanto a una mayor concienciación sobre la salud como afectar a los estilos de vida, dando lugar a mejores resultados en materia de salud (Van den Heuvel y Olaroiu, 2017).

²⁸ Hewitt, J., Saing, S., Goodall, S., Henwood, T., Clemson, L., & Refshauge, K., *An economic evaluation of the SUNBEAM program: a falls-prevention randomized controlled trial in residential aged care*, *Clinical Rehabilitation*, 33(3), 2019, pp. 524-534.

²⁹ Pega, F., Kvizhinadz, G., Blakely, T., Atkinson, J. y Wilson, N., *Home safety assessment to reduce injurious falls in community-dwelling older adults: Cost-utility and equity analysis*, *Injury Prevention*, 22(6). 2016.

³⁰ Lee, Y., Mozaffarian, D., Sy, S., Huang, Y., Liu, J., Wilde, P.E., Abrahams-Gessel, S., Jardim, T., Gaziano, T. y Micha, R., *Cost-effectiveness of financial incentives for improving diet and health through Medicare and Medicaid: A microsimulation study*, *PLOS Medicine*. 2019.

³¹ Tong T, Thokala P, McMillan B, Ghosh R, Brazier J., *Cost effectiveness of using cognitive screening tests for detecting dementia and mild cognitive impairment in primary care*. *Int J Geriatr Psychiatry*. 2017.

Metodologías clave para monitorear y evaluar las inversiones sociales

Como se ha observado anteriormente, los retornos de la inversión social pueden definirse de diversas maneras, dependiendo del tipo de políticas, sus resultados económicos y sociales, y sus factores determinantes. Los resultados de las investigaciones existentes varían según el tipo de datos disponibles, el alcance del análisis y la problemática de estudio. Esto se refleja en una amplia variedad de enfoques analíticos.

A continuación, presentamos un enfoque general y una visión general de diferentes metodologías para estimar los retornos cuantitativos de la inversión social. Es importante señalar desde el principio que, dado que no es posible medir los retornos exclusivamente en términos monetarios, la literatura aborda tanto la estimación de los retornos económicos de la inversión social (es decir, aquellos susceptibles de monetización), como los retornos que no son necesariamente de naturaleza monetaria.

Si bien no todos los retornos son de carácter económico o pueden expresarse en términos monetarios, es útil destacar que las políticas de inversión social también generan impactos económicos directos. En particular, crean valor económico a través de diferentes mecanismos identificados en la literatura, como la función de seguro y estabilización, así como la corrección de fallos de mercado (véase, por ejemplo, Atkinson, 1995, o Barr, 2012, para una revisión). En este sentido, Atkinson (1999) señala que un modelo basado en los supuestos de una economía óptima en su primera mejor solución excluye sistemáticamente los fallos de mercado, cuando una de las funciones fundamentales del Estado de bienestar es precisamente abordarlos: «[Este] marco teórico no incorpora ninguna de las contingencias para las cuales existe el estado de bienestar».

Medidas de monitoreo, indicadores y la importancia de la infraestructura de datos

Antes de profundizar en el enfoque general y en las metodologías específicas para medir los retornos de la inversión social, es útil hacer una breve introducción a los sistemas de monitoreo y evaluación.

De acuerdo con las Directrices de Mejora de la Regulación de la UE, el monitoreo es un proceso continuo y organizado de recopilación sistemática de datos (o acceso a ellos) a lo largo del ciclo de vida de una iniciativa para supervisar su progreso. El **monitoreo**, en este sentido, se centra en el «qué»: qué ha ocurrido y cuál ha sido el resultado de una intervención. A partir de esto, la evaluación de políticas analiza en qué medida la intervención es efectiva, eficiente, relevante, coherente y si aporta un valor añadido en comparación con alternativas posibles. Como se indica en las Directrices de Mejora de la Regulación, el monitoreo es fundamental y puede cumplir diversas funciones, entre ellas:

- *Comprender el desarrollo de las iniciativas, funcionando como un sistema de alerta temprana en caso de avances débiles o resultados inesperados, lo que puede señalar la necesidad de ajustes correctivos.*
- *Facilitar la formulación de políticas basadas en evidencia, al hacer un seguimiento del progreso de la implementación en relación con los objetivos y metas, fortaleciendo la rendición de cuentas.*
- *Satisfacer requisitos externos de cumplimiento y control, como las demandas de los actores involucrados en materia de transparencia y rendición de cuentas.*

- *Mejorar la comunicación con un público más amplio, garantizando transparencia en las iniciativas de la UE y explicando los avances hacia los objetivos de política.*

Por tanto, el monitoreo es una parte integral del proceso de **evaluación**. Mientras que el monitoreo se centra en el «qué», la evaluación busca responder al «por qué» de los resultados, determinando en qué medida los cambios pueden atribuirse a la intervención y si estos cumplen con las expectativas iniciales. En términos generales, las evaluaciones buscan extraer conclusiones sobre los efectos causales de la intervención de la UE en los resultados obtenidos. Así, el monitoreo y la evaluación son procesos complementarios cuyo objetivo final es verificar si los objetivos de política se están cumpliendo.

Los indicadores son las principales herramientas de monitoreo, ya que permiten seguir el progreso medible hacia los objetivos definidos. Para ser efectivos, deben estar claramente definidos y estrechamente vinculados a la actividad evaluada. La unidad de medida debe especificarse con precisión, y los indicadores deben medirse con la frecuencia suficiente para monitorear los avances. Se pueden distinguir cuatro tipos de **indicadores** para el seguimiento del gasto:

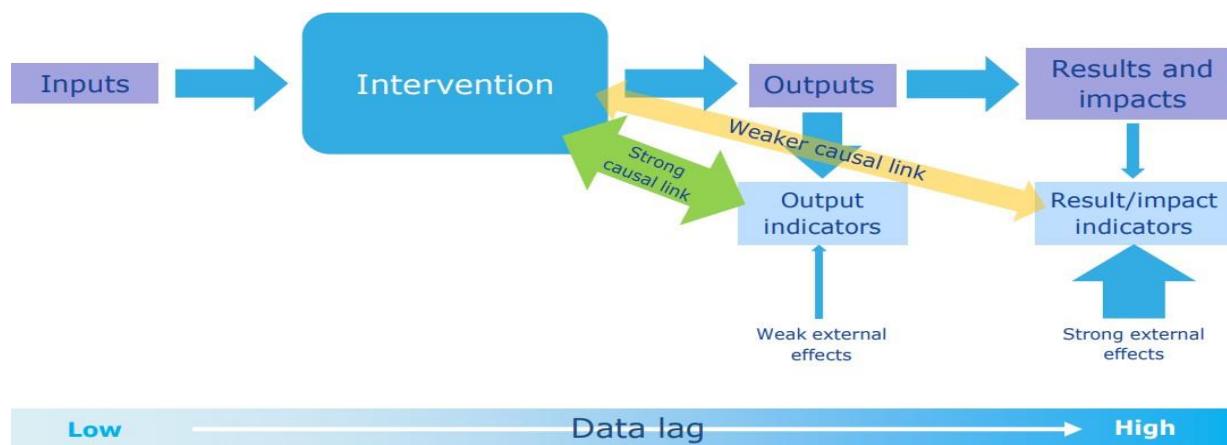
- **Indicadores de insumo:** se refieren tradicionalmente al gasto planificado y desembolsado, es decir, a la utilización de los recursos.
- **Indicadores de producto:** miden los resultados inmediatos de la intervención, es decir, lo que se produce y se entrega directamente a través de la ejecución de las operaciones financiadas.
- **Indicadores de resultado:** evalúan los efectos de las intervenciones, en particular en los destinatarios directos, la población objetivo o los usuarios.
- **Indicadores de impacto:** se refieren al impacto a largo plazo sobre los participantes o grupos objetivo más amplios en la sociedad, más allá de los beneficiarios directos.

A medida que se avanza hacia los indicadores de impacto, se vuelve más difícil establecer una relación clara entre las iniciativas y sus efectos, debido a múltiples factores que dificultan la diferenciación entre correlación, causalidad y efectos incidentales. Además, los indicadores de impacto suelen presentar desfases temporales más largos, lo que complica la evaluación de sus efectos.

Por esta razón, un sistema de monitoreo eficaz también debe recopilar información contextual para considerar factores externos que, aunque no estén directamente relacionados con la iniciativa, pueden influir en ella. Desde la perspectiva de los responsables de políticas, los indicadores de resultados e impacto son los más relevantes para monitorear, pero es difícil establecer una relación causal directa entre la intervención y sus efectos. Además, dependiendo de la iniciativa, el impacto puede tardar en manifestarse y aún más en ser medido de manera precisa.

En este sentido, la **causalidad** y la **oportunidad** temporal son dos factores que complican cualquier ejercicio de monitoreo y evaluación. Otros aspectos relevantes a considerar incluyen factores externos (elementos inesperados que pueden influir en los resultados) y efectos secundarios (resultados no previstos derivados del uso de los recursos). La siguiente figura ilustra el proceso descrito (excepto los efectos secundarios).

Figura 5. Perspectiva sistémica de una iniciativa.



Fuente: Better Regulation Toolbox (Comisión Europea, 2021), p. 359.

Dado que el monitoreo es un proceso sistemático para hacer seguimiento del progreso y generar información para la evaluación, es necesario establecer mecanismos para la recopilación, procesamiento y uso/reutilización de **datos**. La implementación de un sistema de monitoreo puede beneficiarse del apoyo tecnológico. La digitalización solo conducirá a una simplificación, reducción de carga y menor margen de error si los procesos de monitoreo y los flujos de datos asociados se han considerado y optimizado previamente.

Para ello, es fundamental que los responsables de políticas consideren el uso y la reutilización de sistemas informáticos, así como la reutilización de datos siempre que sea posible, teniendo en cuenta también los aspectos relacionados con la protección de datos.

Las capacidades de un sistema informático de este tipo podrían incluir:

- Catalogación de los requisitos de recopilación de datos (frecuencia de provisión de datos, actores involucrados, etc.).
- Recopilación o extracción de datos.
- Almacenamiento de datos.
- Garantía de calidad de los datos, incluida la validación automática.
- Procesamiento y análisis de datos.
- Interoperabilidad de bases de datos.
- Visualización, compartición y difusión de resultados.
- Acceso y descubrimiento de datos (por ejemplo, mediante la disponibilidad de metadatos o la referencia de datos en data.europa.eu).

Datos para evaluar las inversiones sociales: situación actual y perspectivas futuras

Antes de profundizar en los enfoques y metodologías para medir el retorno de la inversión social, es útil tener una visión general sobre la gestión y el acceso a los datos. En el ámbito de la inversión social, la gestión y disponibilidad de datos desempeñan un papel clave en la toma de decisiones, la evaluación del impacto y el éxito general de las políticas. Dado que la inversión social abarca una amplia gama de medidas, el acceso a datos adecuados es fundamental para su correcta evaluación.

La cuestión de los datos está estrechamente ligada a la evaluación de las políticas públicas y la inversión social. La posibilidad, precisión y calidad de los resultados proporcionados por las distintas herramientas de evaluación disponibles (ya sean macro o micro, ex ante o ex post) dependen en gran medida de los datos existentes. Los datos juegan un papel crucial en el desarrollo, actualización y aplicación de diversos métodos de monitoreo y evaluación.

En lo que respecta al uso de modelos de microsimulación y, en general, a la Evaluación del Impacto Distribucional (Distributional Impact Assessment), que se analizará en la siguiente sección, es común utilizar tanto datos de encuestas como datos administrativos, cada uno con sus ventajas y desventajas. La elección estratégica entre los datos administrativos, conocidos por su precisión, y los datos de encuestas, que pueden revelar información difícilmente accesible por otros medios, depende del contexto y de las posibilidades disponibles. En muchos casos, la combinación de ambos tipos de datos es una opción viable.

Los datos de encuestas permiten incluir preguntas específicas o ad hoc y, en general, ofrecen una amplia cobertura de los hogares, su composición y características individuales. Los indicadores basados en encuestas realizadas sobre una muestra de la población, como los datos de la encuesta EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) o los de la Encuesta de Población Activa (Labour Force Survey), presentan un margen de error estadístico que debe considerarse en su interpretación. Además, las variaciones temporales y regionales dentro de la muestra pueden no ser siempre generalizables a toda la población. Las encuestas también enfrentan problemas como bajas tasas de respuesta, cobertura limitada de individuos con altos ingresos y costes elevados.

Por otro lado, los datos administrativos son relativamente rentables, ya que son recopilados de manera rutinaria por las administraciones públicas. Ayudan a reducir errores de medición, eliminan errores de recuerdo, ofrecen una cobertura completa de la población y permiten captar de manera más precisa la distribución de los ingresos altos. Sin embargo, suelen presentar limitaciones en la cobertura de los sectores con menores ingresos y pueden generar dificultades para identificar unidades familiares y hogares.

Durante la última década, se han dado pasos importantes a nivel europeo para fortalecer la capacidad estadística necesaria para evaluar el impacto de las políticas sociales. En particular, el Reglamento Marco de 2019 sobre estadísticas sociales ((UE) 2019/1700) proporciona una base legal sólida para la recopilación de datos sociales en la UE (como EU-SILC, LFS, EHIS) y permite cierta flexibilidad en la información recopilada.

Sin embargo, la inversión social abarca una amplia variedad de políticas en términos de tipología y población objetivo. Para ampliar el alcance de las evaluaciones de impacto, se requieren datos más detallados. Para lograr un análisis completo, es fundamental emplear una muestra amplia y representativa que incluya todos los componentes necesarios de las políticas examinadas y tenga en cuenta las diferentes subpoblaciones. En este sentido, mejorar la disponibilidad de datos administrativos para la evaluación del impacto de políticas es una prioridad. Actualmente, el uso de estos datos para el desarrollo de políticas varía significativamente entre los Estados miembros.

Mientras que en algunos países los datos administrativos se utilizan ampliamente, en otros existen barreras significativas para su uso efectivo. Tanto las consideraciones de privacidad como las rigideces institucionales juegan un papel importante. La reticencia de algunas agencias gubernamentales a compartir sus datos o colaborar con terceros en la evaluación de sus políticas públicas es un tema de debate en la administración pública y la gobernanza. Esta resistencia puede deberse a diversas razones, como preocupaciones sobre privacidad, seguridad de los datos, burocracia y la falta de incentivos para la transparencia, además de la competencia entre instituciones.

El Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) añade una capa de complejidad a la accesibilidad de los datos, lo que supone un desafío significativo en el contexto europeo. Encontrar un enfoque sólido a nivel de la Unión Europea para abordar las cuestiones del GDPR en relación con los datos administrativos, al tiempo que se establecen estándares para su uso, es esencial para facilitar iniciativas basadas en datos. Apoyar una mayor apertura de los datos administrativos para su reutilización secundaria, cumpliendo plenamente con el GDPR, está en línea con iniciativas recientes, como la estrategia de datos de la Comisión Europea (EU(COM) 2020/66) y la Ley de Gobernanza de Datos ((UE) 2022/868), que entró en vigor en septiembre de 2023.

La Ley de Gobernanza de Datos busca aumentar la confianza en el intercambio de datos, fortalecer los mecanismos para mejorar la disponibilidad de datos y respaldar el desarrollo de espacios comunes de datos en la UE. Su objetivo es facilitar el acceso y el intercambio de datos entre sectores y países de la UE. Entre las iniciativas en desarrollo destaca el Espacio Europeo de Datos Sanitarios (EHDS), diseñado para mejorar la calidad de las finanzas públicas. Propuesto por la Comisión en 2022 (2022/0140(COD)), el EHDS sigue en negociaciones y pretende fomentar el uso de datos sanitarios por parte de los responsables de políticas nacionales, promoviendo la adquisición de datos más amplios y de mayor calidad para una toma de decisiones informada.

El EHDS se alinea con la visión más amplia de la inversión social, destacando la necesidad de datos precisos y completos para orientar decisiones políticas fundamentadas y mejorar el bienestar de la ciudadanía. La Ley de Datos, que entró en vigor en enero de 2024, complementa aún más el marco de datos y tiene como objetivo regular quién puede utilizar qué datos y bajo qué condiciones.

Actualmente, la Comisión Europea está debatiendo una propuesta de enmienda al Reglamento (CE) nº 223/2009 sobre estadísticas europeas, con el objetivo de mejorar el acceso, la reutilización y la integración de los datos administrativos para el desarrollo de estadísticas europeas. Esta propuesta es particularmente relevante para aumentar el uso de datos administrativos en el monitoreo de políticas. Sin embargo, su impacto dependerá del alcance de la enmienda en lo que respecta a los datos disponibles y los actores que tendrán un acceso mejorado a ellos.

La Comunicación sobre la estrategia de datos de la UE destaca que el intercambio de datos entre las autoridades públicas es clave para mejorar la formulación de políticas y los servicios públicos, además de reducir la carga administrativa sobre empresas y ciudadanos. La estrategia también plantea la creación de espacios de datos en distintos sectores. Si se adopta, el Espacio Europeo de Datos Sanitarios será el primero de su tipo.

Entre los espacios de datos propuestos también se encuentran:

- Un espacio común de datos europeos para la administración pública, que mejore la transparencia y la rendición de cuentas del gasto público, combata la corrupción tanto a nivel de la UE como nacional, aborde necesidades de aplicación de la ley y facilite el desarrollo de tecnologías innovadoras para la gobernanza (gov tech), la regulación (reg tech) y el ámbito jurídico (legal tech).
- Un espacio común de datos europeos sobre competencias, destinado a reducir la brecha entre los sistemas de educación y formación y las necesidades del mercado laboral.

La creación de estos espacios de datos en torno a información socioeconómica, junto con la implementación de la Ley de Datos (particularmente en lo que respecta a servicios de intermediación de datos y su marco regulador), representa una mejora crucial en la capacidad para evaluar las inversiones sociales y promover la formulación de políticas basadas en la evidencia.

Croacia está revisando actualmente el Registro Nacional de Hogares, proporcionando una visión integral de los ingresos familiares. Este nuevo sistema servirá como base para identificar a las familias que requieren incentivos y medidas mejor adaptadas para lograr los impactos esperados de las políticas nacionales. Se espera que los datos nacionales basados en el registro mejoren la transparencia, cuantifiquen y supervisen los efectos de las políticas en los hogares y brinden apoyo a los más vulnerables.

Luxemburgo utiliza la Plataforma de Microdatos de Luxemburgo sobre Trabajo y Protección Social (LMDP), que facilita la provisión de datos administrativos para el mundo académico y las administraciones relevantes. La LMDP fue creada en colaboración entre el Ministerio de Seguridad Social (MSS) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Economía Social y Solidaria (MTEESS). Su objetivo es facilitar el acceso a datos administrativos individuales seudonimizados, mejorando el uso estadístico de los datos administrativos para la investigación sobre el mercado laboral y la protección social. También garantiza el cumplimiento de la privacidad conforme al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea. La LMDP está dirigida a expertos en los ámbitos del empleo y la protección social, como investigadores, responsables de estudios y analistas que trabajen en proyectos con un propósito exclusivamente estadístico.

El Datawarehouse **belga** «Mercado Laboral y Protección Social» fue creado en 1999 a solicitud de varias instituciones de seguridad social para registrar sus datos administrativos. Gestionado por el Banco de Enlace para la Seguridad Social, este almacén de datos tiene fines científicos y facilita la construcción de datos utilizables para la investigación. Los datos dentro de este sistema son diversos y no forman una base de datos homogénea e integrada, salvo por lo que está disponible en línea. El objetivo principal del Datawarehouse de Mercado Laboral y Protección Social (DWH MT&PS) es agregar datos socioeconómicos de las instituciones de seguridad social belgas y otras entidades públicas.

Enfoque general para evaluar el retorno de las inversiones sociales

Como se menciona en la *estrategia de mejora de la legislación* de la UE, «*la inversión social tiene consecuencias positivas para el crecimiento económico y el bienestar social en general. Sin embargo, como en cualquier categoría de decisiones económicas, las inversiones sociales deben considerar su costo de oportunidad*». Los economistas intentan responder a estas preguntas considerando los costos y beneficios asociados a cada opción; el análisis de **costo-beneficio (ACB)** se caracteriza por el intento de medir todos los efectos de una opción política en unidades monetarias. La OCDE señala que, cuando se aplica de manera adecuada, el ACB debe tener en cuenta el rango completo de costos y beneficios, incluidos los financieros, económicos, sociales y ambientales. Según *la estrategia de mejora de la legislación* de la UE, la aplicación del análisis de costo-beneficio requiere los siguientes pasos: 1) Identificación y monetización de costos y beneficios; 2) Selección del horizonte temporal relevante y la tasa de descuento social; 3) Elección de una regla de agregación matemática; 4) Presentación del impacto y formulación del análisis sobre el desempeño de la intervención pública existente o la comparación de las opciones políticas; 5) Verificación de la solidez de los resultados; y 6) Consideración de los impactos distributivos y acumulativos. El siguiente gráfico ilustra algunos ejemplos de prácticas nacionales e iniciativas de la UE que utilizan el enfoque de ACB.

³² Luxemburgo: [Plataforma de Microdatos de Luxemburgo sobre Trabajo y Protección Social - Inspección General de la Seguridad Social // El gobierno de Luxemburgo](#).

³³ Bélgica: [Datawarehouse | Misión \(fgov.be\)](#).

	coste		beneficio	
	Monetario	No monetario	Monetario	No monetario
Fiscal				
Económico				
Social				

Como ya se indicó anteriormente, no es posible expresar todos los costos y, especialmente, los beneficios en términos monetarios. De hecho, algunos de los efectos de las inversiones sociales no suelen tener un valor monetario (por ejemplo, la reducción de la pobreza o el aumento de la inclusión social o mejores resultados en salud, aunque estos también tengan un impacto económico) o las metodologías para estimarlos aún no están bien establecidas y ampliamente utilizadas en la literatura (por ejemplo, en el caso de los resultados mejorados en salud). Por ejemplo, los retornos no monetarios pueden ser muy importantes para la cohesión social (por ejemplo, la reducción de la tasa de criminalidad, un mayor bienestar general, la prevención de interrupciones sociales, etc.). En muchos casos, el enfoque de ACB se reemplaza o complementa con un análisis de decisiones multicriterio (MCDA, por sus siglas en inglés), que permite considerar un amplio rango de criterios de evaluación, los cuales pueden incluirse en sus unidades originales de medición. La evaluación social multicriterio (SMCE, por sus siglas en inglés), que ha sido diseñada explícitamente para políticas públicas, también permite capturar las consecuencias distributivas (por ejemplo, en cuanto a tipos de grupos de interés, regiones/países de la UE o tiempo) y las compensaciones entre dimensiones (como entre algunos impactos económicos, sociales o ambientales, o entre algunas familias de criterios).

Para guiar el alcance de las actividades de evaluación de las inversiones sociales y reformas, puede ser útil una matriz de impacto multicriterio. La tabla anterior distingue tres dimensiones de análisis (fiscal, económica, social). Por supuesto, se pueden y deben examinar más dimensiones, cuando sea posible, entre impactos directos e indirectos y entre impactos a corto, medio y largo plazo (por ejemplo, impactos ambientales). No todas las celdas son relevantes o factibles en cada situación. Qué impactos se pueden evaluar y qué métodos se pueden usar dependerá del tema de la política en cuestión y de la disponibilidad nacional y de la UE de capacidad estadística en términos de datos, herramientas y experiencia analítica.

Un MCDA completo no solo distingue entre diferentes dimensiones de impacto. Una especificación adicional se refiere al **objetivo**, es decir, la dirección deseada de un cambio de política. Por ejemplo, dentro de la dimensión económica, debe incentivarse el crecimiento económico, en la dimensión social debe maximizarse la equidad, en la dimensión fiscal debe maximizarse la sostenibilidad. Cualquier objetivo puede implicar una serie de criterios diferentes. Estos criterios son indicadores empíricos que asocian cada opción política con una variable que indica su deseabilidad según sus consecuencias esperadas en el mundo real. En la dimensión económica, el PIB es un indicador de maximización del crecimiento. La puntuación del criterio es una evaluación del impacto según un criterio dado con referencia a cada opción política. Las **puntuaciones de los criterios** pueden ser tanto cualitativas como cuantitativas; también se puede incluir la incertidumbre, que puede estar relacionada con factores externos (entrada inesperada y externa que influye en la salida y/o el resultado) y efectos secundarios (resultados no deseados del uso de la entrada).

Recuadro 5. Ejemplos de CBA y MCDA a nivel nacional

Algunos Estados miembros de la UE han integrado un enfoque de CBA o MCDA en su planificación de políticas sociales. El **modelo danés de inversión socioeconómica** (Socioøkonomisk Investerings model, SØM) es un ejemplo de aplicación de un enfoque de costo-beneficio. El objetivo del SØM es proporcionar «análisis económico a cualquier persona interesada en cómo una política social afecta a la economía pública tanto a corto como a largo plazo y en conocer cuáles son los costos y beneficios económicos de determinadas inversiones sociales» (Kvist, 2018). Consiste en una base de datos de prácticas efectivas y un marco de cálculo para determinar los costos de implementación. Cuando el usuario selecciona la iniciativa política a considerar y las características de las personas objetivo, el modelo calcula los costos directos y los posibles resultados. Estos se calculan utilizando estimaciones a partir de los datos del registro sobre tasas de éxito de los participantes y los impactos en el gasto público, como cambios en la demanda de transferencias/beneficios públicos, ingresos fiscales, etc. La primera versión, publicada en enero de 2018, solo incluía grupos objetivo adultos. El modelo se ha actualizado ahora para incluir a niños y jóvenes vulnerables de 6 a 17 años, y pronto incluirá a niños de 0 a 5 años.

De manera similar, en los **Países Bajos** la planificación de políticas sociales está respaldada por una serie de análisis costo-beneficio realizados por el Centraal Planbureau (el Bureau de Análisis de Política Económica de los Países Bajos (CPB)), que es una de las tres agencias nacionales de evaluación de políticas de los Países Bajos. Por ejemplo, uno de los análisis recientes consideró el cálculo de opciones políticas para un sistema alternativo de asignaciones (CPB, 2020) y sus efectos sobre el equilibrio presupuestario, el empleo y la desigualdad (coeficiente de Gini). Otro análisis (CPB, 2020) se centró en la reforma del sistema de seguridad social y fiscal de GroenLinks y su impacto en el poder adquisitivo de los hogares y en la oferta laboral estructural. Efectos similares se han investigado para cambios en políticas sociales propuestas por el Partido Laborista (PvdA) (CPB, 2020).

En **Eslovaquia**, se aplicó una metodología de CBA para evaluar la rentabilidad de las intervenciones en el ámbito de la intervención temprana para niños con discapacidad auditiva (Bednarik et al., 2018). El análisis incluyó beneficios como la reducción de costes de capacitación, ingresos y menores costes para el estado debido al mayor empleo de los padres y de personas con discapacidad auditiva, y la contribución a la compensación de la asistencia personal. Por otro lado, los costes incluidos estaban relacionados con la remuneración de los pedagogos itinerantes, los gastos de viaje, herramientas y juguetes, la educación y supervisión de los pedagogos, la gestión del programa y los mayores costos de capacitación. Además, se realizó un análisis de sensibilidad para observar el cambio en los resultados del CBA según el cambio de los valores registrados por los parámetros de entrada debido al entorno externo o a otras incertidumbres. El estudio concluye que cada euro invertido en la intervención temprana para niños con discapacidad auditiva genera beneficios de entre 1,40 y 5,53 EUR gracias a la reducción de los costos futuros de asistencia social del estado o a los ingresos adicionales por impuestos y contribuciones obtenidos a partir del mayor empleo de los futuros adultos.

En **Croacia**, se utilizó CBA para estimar la rentabilidad de los programas de rehabilitación a pesar de las dificultades relacionadas con la falta de una taxonomía unificada de medidas de rehabilitación (Bejakovic et al., 2013). Se utiliza un modelo de probabilidad para considerar las probabilidades de empleo y permanencia en el mercado laboral, y muestra que las aparentemente bajas probabilidades de empleo durante un año conducen a niveles relativamente altos y aceptables de empleo a largo plazo. Dependiendo del escenario observado, la diferencia entre el valor actual de los costos acumulados y los beneficios futuros generados por invertir en el programa de rehabilitación varía desde un mínimo de 170 hasta un máximo de 325 mil kunas en caso de no pago de beneficios durante el empleo, y de 131 a 273 mil kunas en caso de pago de beneficios mientras una persona con discapacidad está empleada.

Resumen de los enfoques y métodos para medir los retornos de las inversiones sociales

Aunque ha habido avances importantes en términos de capacidad de evaluación de impacto en las últimas décadas, la capacidad estadística para realizar evaluaciones de impacto sigue siendo muy desigual entre los Estados miembros. En la práctica, y al menos a mediano plazo, será necesario un enfoque flexible para evaluar las inversiones sociales, utilizando los instrumentos existentes que ya son amplios y que continúan expandiéndose.

La literatura emplea diversas metodologías³⁴ para medir los retornos del gasto en protección social, que van desde análisis micro y macro, evaluaciones ex-ante y ex-post, y empleando métodos basados en regresión, microsimulación, análisis de costo-beneficio y modelado basado en la Matriz de Contabilidad Social (SAM, por sus siglas en inglés). En esta sección, proporcionaremos una visión general de los posibles enfoques y herramientas existentes para evaluar los costos y retornos de las inversiones sociales.

El análisis a nivel macro indica que el gasto en protección social genera retornos positivos en el crecimiento del PIB y en la renta de los hogares, tanto a corto como a largo plazo, incluso durante periodos de crisis. Si bien los efectos a corto plazo sobre el empleo son negativos, tienden a disiparse con el tiempo.

El análisis a nivel micro arroja resultados mixtos sobre el impacto de la protección social en el empleo y en la reducción de la pobreza, dependiendo de factores como el tipo de prestaciones, sus combinaciones y los grupos meta.

La siguiente tabla destaca los principales métodos disponibles para evaluar los retornos de las inversiones sociales, combinando enfoques ex ante y ex post junto con evaluaciones a nivel micro y macro:

- En cuanto a la dimensión micro, varios estudios se basan en microsimulación y métodos cuasi-experimentales.
- En cuanto a la dimensión macro, gran parte de la literatura disponible se centra en métodos ex post basados en regresión, así como en modelos micro-macro.

Tabla 1. Tipología de los principales métodos disponibles para evaluar los retornos de la inversión social

	Ex-ante	Ex-post
Micro-level	Microsimulation	Quasi-experimental methods (such as counterfactual simulation and randomised control methods)
Macro-level	Macro-economic modelling (including social accounting matrixes or general equilibrium models)	Ex-post evaluation (of macro variables, including through regression models and frontier analysis)
Both	Cost-Benefit Analysis, Distributional Impact Assessment (DIA)	

Fuente: Ecorys (2024)

Dadas las dificultades para identificar los retornos de la inversión social, los distintos métodos suelen ser muy exigentes, tanto en términos de los datos necesarios para elaborar estimaciones detalladas como en la complejidad de los métodos necesarios para su cálculo (como experimentos reales o distintos tipos de estimaciones y modelos ex ante o ex post). La Tabla 2 a

³⁴ Como se muestra en el estudio reciente encargado por la DG EMPL a Ecorys: *Estudio sobre la evaluación de los retornos micro y macroeconómicos del gasto en protección social*, (noviembre de 2023), gran parte de lo que se presenta en esta sección proviene de dicho estudio.

continuación presenta algunas de las ventajas y limitaciones de los principales métodos identificados. En términos generales, el impacto de la inversión social es difícil de medir y cuantificar, ya que muchos factores pueden influir en los resultados económicos y sociales, y algunos efectos solo se manifiestan a largo plazo. La selección del enfoque adecuado y de los factores incluidos en el modelado está sujeta a estas limitaciones y desafíos. Si bien ningún modelo puede abarcar todos estos elementos simultáneamente, es fundamental que la elección de supuestos y métodos se base en un análisis fundamentado.

Table 2. Ventajas y limitaciones de los distintos métodos para medir los retornos de la inversión social y la protección social.

Método	Tipo de datos	Principal ventaja	Limitaciones	Tipos de retornos de la protección social comúnmente analizados
Panel de Regresión de efectos fijos (FE)	Datos por país y año	Reduce el sesgo de otras variables no observadas.	Requiere muchas observaciones – Difícil identificar la causalidad.	Crecimiento económico Reducción de la desigualdad
Regresión en panel de efectos fijos (FE) con método de Momentos en Sistemas Generalizados (GMM)	Datos por país y año	Permite abordar los efectos de endogeneidad y los problemas de causalidad.	Requiere muchas observaciones – Difícil identificar la causalidad.	Crecimiento económico Reducción de la desigualdad
Regresiones lineales (bivariable o multivariable)	Datos transversales o de panel	Aplicable a diferentes tipos de datos.	Riesgo de resultados sesgados debido a variables no observadas – Difícil identificar la causalidad.	Reducción de la pobreza Resultados de salud
Modelos de regresión multinivel	Datos transversales o de panel	Permite detectar relaciones en diferentes niveles de datos anidados.	Requiere un tamaño de muestra suficiente en cada nivel – Difícil identificar la causalidad.	Reducción de la pobreza Resultados de salud
Métodos cuasi-experimentales (simulación contrafactual, diseño de discontinuidad en regresión)	Datos transversales o de panel	Permite analizar la causalidad y los efectos cuasi-tratamiento de un cambio de política al definir los grupos de tratamiento y control de manera ex post.	Requiere una especificación muy cuidadosa de los grupos de tratamiento o las variables de control para aislar el efecto.	Resultados de una política única o de medidas específicas
Microsimulaciones	Microdatos sobre unidades (hogares y personas)	Simulación de los efectos de las intervenciones políticas sobre las unidades a nivel micro: identifica claramente las suposiciones.	Reduce inherentemente el alcance a los elementos modelizados	Principalmente resultados relacionados con los ingresos, la pobreza y la participación social.

Matriz de Contabilidad Social y enfoques micro-macro	Marco de recopilación de datos para toda la economía	Permite tener en cuenta un gran conjunto de factores, reproduciendo toda la economía dentro de la modelización de equilibrio general (CGE, por sus siglas en inglés).	Dificultades para garantizar una modelización adecuada de todos los aspectos y una medición detallada de los rendimientos debido al alto nivel de generalidad	Diversas intervenciones de política social
RCT	Microdatos sobre unidades (hogares y personas)	Permite analizar los efectos causales de un cambio de política al elegir aleatoriamente las unidades para los grupos de tratamiento y control	Requiere una muy buena aleatorización de los grupos de tratamiento o las variables de control para aislar el efecto de la política.	Resultados de una política única o medidas específicas.

Fuente – Borrador del estudio de Ecorys (2023)

Además, existen análisis que se centran en el coste de la inacción, como las estimaciones del coste de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (NEET) o el coste de la pobreza (véase, por ejemplo, Ozdemir y Ward, 2014). Algunos estudios también analizan el impacto de bajos niveles de inversión social, que pueden traducirse en un menor crecimiento. Por ejemplo, House et al. (2017) y Heimberger (2016) destacan que reformas más sólidas en inversión social podrían haber aumentado la productividad, la participación en el mercado laboral y la empleabilidad, además de facilitar la conciliación familiar (véase también Darvas y Tschekassin, 2015; Leschke et al., 2012; Gechert et al., 2017 o, más recientemente, Hemerijck, 2023).

Enfoque micro ex ante

La microsimulación consiste en la aplicación de diversas técnicas de modelización a nivel individual para simular cambios en el estado o comportamiento. Este enfoque utiliza microdatos, que incluyen información sobre unidades de análisis individuales, lo que permite simular los efectos de una política específica en cada unidad.

En términos concretos, un modelo de microsimulación está compuesto por un conjunto de unidades con identificadores y atributos asociados (por ejemplo, situación laboral, edad, sexo), sobre las cuales se definen y aplican una serie de reglas (como normativas fiscales o de pensiones). El resultado de la microsimulación permite estimar los efectos de estas reglas sobre la población de unidades (véase también el cuadro 1).

En este contexto, se distingue entre modelos «estáticos» y «dinámicos». En los modelos estáticos, se asume que las características demográficas de los individuos permanecen fijas, mientras que los modelos dinámicos de microsimulación determinan de manera endógena características como la situación laboral, el estado civil o la composición del hogar a lo largo de la simulación (Decancq et al., 2012).

Para funcionar, un modelo estático requiere dos elementos principales: una base de datos individual detallada y módulos que repliquen las medidas y la legislación. Los modelos dinámicos son útiles para analizar situaciones a largo plazo y se emplean especialmente en el diseño y reforma de los sistemas de pensiones (Bessis y Cotton, 2021).

La microsimulación es uno de los métodos relevantes para medir los rendimientos del gasto en protección social. Ha sido **ampliamente utilizada en la investigación aplicada y en la toma de decisiones gubernamentales en los países europeos**. Desde la década de 1980, el uso de esta técnica se ha vuelto considerablemente más accesible, lo que ha permitido ampliar significativamente su alcance. Esto se puede atribuir, por un lado, a un acceso más generalizado y simplificado a los datos individuales (ya sean derivados de encuestas o fuentes administrativas) y, por otro lado, a los avances tecnológicos que permiten una mayor capacidad computacional a menores costos (Blanchet et al., 2016).

EUROMOD es un modelo de microsimulación estática con un conjunto de reglas sobre impuestos y beneficios sociales específicos para cada uno de los Estados miembros de la UE, lo que permite comparaciones entre los Estados miembros. Es un modelo de impuestos y beneficios utilizado para calcular y comparar los efectos de las políticas fiscales y de beneficios existentes y potenciales sobre los ingresos de los hogares (Sutherland & Figari, 2013). El modelo EUROMOD fue desarrollado inicialmente en 1996 por un equipo de investigadores universitarios y desde entonces ha evolucionado gracias a diversos fondos obtenidos de la Comisión Europea. Desde 2021, la gestión del modelo está a cargo del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (JRC), con el apoyo de datos de Eurostat.

El repositorio de trabajos que utilizan EUROMOD incluye 291 publicaciones entre 2017 y 2021, muchas de las cuales abordan el impacto de las políticas de bienestar. Varios trabajos explotan la función de EUROMOD para describir cómo interactúan los elementos de las políticas (como, por ejemplo, el análisis de cómo el sistema fiscal y de beneficios existente trata a los hogares afectados por la discapacidad en Irlanda, Doorley y Regan 2022). Algunos trabajos usan la microsimulación para evaluar la efectividad de las políticas existentes, como el impacto del sistema de pensiones en la pobreza en la vejez en Polonia (Ratajczak y Bartkowiak 2021) o los efectos sobre la oferta laboral de las bonificaciones por matrimonio en los sistemas fiscales de Europa (Christl, De Poli y Ivaškaitė-Tamošiūnė 2022). De manera similar, la microsimulación se ha utilizado para evaluar la resiliencia de los regímenes de bienestar a perturbaciones externas, como la COVID-19 (Christl, De Poli, et al. 2022), o la destrucción de empleo (Christl, Livanos, et al. 2022; Colombino e Islam 2022). Otros trabajos la emplean para comparar posibles opciones de políticas, como las políticas fiscales para mejorar la salud infantil (Rasella et al. 2021), o el impacto de diferentes normas de salario mínimo sobre la pobreza en el empleo, los salarios y el empleo en la UE (Grunberger et al. 2021).

En otro estudio, EUROMOD se utilizó para analizar la vulnerabilidad financiera en el contexto de los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre la reducción de los ingresos en siete países de la UE (Midões & Seré, 2022). El modelo indicó que, tras la pandemia, ciertos grupos eran particularmente propensos a ser financieramente vulnerables: migrantes, padres solteros, hogares con un solo trabajador, hogares con bajo nivel educativo y mujeres. En todos los países, el número de personas vulnerables disminuyó significativamente cuando se otorgaron beneficios por desempleo relacionados con la COVID-19. Se encontró que los esquemas de protección del empleo y los generosos programas de despido redujeron el porcentaje de personas vulnerables, mientras que el efecto de las suspensiones de alquiler y hipotecas variaba entre los países incluidos en el estudio.

Aunque la aplicación clásica de la microsimulación es estudiar los impactos sobre los ingresos, la pobreza y la desigualdad, también se puede utilizar para analizar los rendimientos de la inversión social, incluyendo, por ejemplo, los efectos sobre el aumento de la oferta laboral, el ahorro en el consumo de energía o la mejora de las condiciones de salud. Los efectos sobre la oferta laboral no siempre son positivos, especialmente a corto plazo, ya que los beneficios en efectivo también pueden reducir la oferta laboral. Los cambios fiscales y los beneficios en efectivo pueden tener efectos positivos que a menudo solo se materializan a mediano o largo plazo. Por ejemplo, los beneficios por desempleo pueden ayudar a los demandantes de empleo a encontrar un trabajo mejor remunerado que se ajuste mejor a sus habilidades, o a mantener la inversión en la educación de sus hijos, o en su propia salud. Los servicios de bienestar contribuyen generalmente a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios o a liberar a las personas de las obligaciones de cuidado en su familia.

Los Estados miembros que deseen importar o adaptar el modelo también pueden recibir financiación para hacerlo. Hoy en día, existen muchos ejemplos de modelos basados en EUROMOD. En los siguientes apartados de este trabajo se analizarán algunos de ellos más a fondo. En Bélgica, esto es el caso del proyecto BELMOD. El FPS Seguridad Social desarrolló el modelo BELMOD en cooperación con la Oficina Federal de Planificación y las universidades de Amberes, Leuven y Essex. El modelo funciona con un conjunto de datos administrativos muy grande a través del Datawarehouse del Mercado Laboral y la Protección Social.

La Oficina Federal de Planificación de Bélgica ha desarrollado varios modelos de microsimulación. Uno de los más recientes es el modelo EXPEDITION (Simulación EX-ante de reformas políticas y evaluación de su impacto distributivo sobre el ingreso y otros conceptos de bienestar). Basado en la plataforma técnica de EUROMOD, EXPEDITION está diseñado específicamente para evaluar los posibles efectos de las propuestas políticas presentadas por los partidos políticos, operando con un importante conjunto de datos administrativos. Este enfoque integral permite una evaluación exhaustiva de las implicaciones generadas por varios cambios de política sobre los ingresos y otros indicadores de bienestar. MIDAS (Microsimulación para el Desarrollo de la Adecuación y la Sostenibilidad) es otro modelo de microsimulación desarrollado en la Oficina Federal de Planificación. Fue construido a finales de la década de 2000 para evaluar la sostenibilidad social del sistema de pensiones. A diferencia de los modelos mencionados anteriormente, MIDAS es un modelo de microsimulación dinámica que simula los cursos de vida y realiza un seguimiento de las transiciones en la formación de hogares, el mercado laboral y los ingresos. Las simulaciones tienen en cuenta los nuevos nacimientos y migraciones, utilizando datos tanto de registros administrativos como del Censo. Además, integra datos del modelo macroeconómico interno Malthèse.

Algunos ejemplos del uso de estos modelos en Bélgica: *The impact of in-work benefits and their design on employment and poverty*, Vandelanoot, D. & Verbist G. (2018), *The design of in-work benefits: how to boost employment and combat poverty in Belgium?*, B. Cantillon, T. Goedemé, J. Hills (eds.), *Decent Incomes for all. Improving Policies in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.383-416); *Inactivity traps in the Belgian Sickness and Invalidity system* (Hufkens.T, Buysse, L., Van Mechelen, N., Verbist, G., *Fit for the labour market? An effort to reduce inactivity traps in the transition from benefit to work in the Belgian sickness and disability system, Working Paper, N° 17/11*, University of Antwerp).

Evaluación micro ex-post

Los métodos cuasi-experimentales estiman los efectos cuasi-tratamiento de las intervenciones políticas y, por lo tanto, tienen una ventaja clave al permitir estimar con un grado relativamente alto de robustez algunos vínculos de causalidad. Sin embargo, construir un escenario contrafactual en el análisis social es difícil, ya que aislar los efectos de la intervención política de otros posibles determinantes puede enfrentar una serie de barreras operacionales, a menos que la intervención esté diseñada con un grupo de «tratamiento» y un grupo de «control». Una solución para aislar los efectos de la intervención política es, de hecho, el uso de la **simulación contrafactual**, basada en los datos previos a la intervención, supuestos bien definidos y una especificación cuidadosa del modelo que incluya otros determinantes potenciales de los resultados observados.

En situaciones donde no es posible realizar ensayos de control aleatorizados, el impacto contrafactual cuasi-experimental puede proporcionar información valiosa para tomar decisiones políticas informadas, establecer la responsabilidad del gasto público y generar apoyo para el despliegue continuo de medidas a largo plazo. Un requisito clave para tales evaluaciones es el uso de datos de gran valor, en particular los datos administrativos de buena calidad, que se pueden obtener vinculando diferentes registros o mediante encuestas. Desde 2020 hasta 2024, la OCDE y la Comisión Europea están llevando a cabo un proyecto conjunto sobre la evaluación del impacto contrafactual mediante el uso de datos administrativos vinculados y datos de encuestas. En el marco del proyecto, se evaluarán las políticas activas del mercado de trabajo y políticas sociales en Lituania, Finlandia, Irlanda, Grecia, Portugal y Eslovenia, centrándose en resultados de empleo, ingresos y movilidad ocupacional. En general, el proyecto tiene un doble

objetivo: mejorar la efectividad de las políticas activas del mercado de trabajo y políticas sociales basadas en los resultados de las evaluaciones de impacto contrafactual, y fortalecer la capacidad de los países para la toma de decisiones basadas en pruebas, también utilizando datos administrativos vinculados.

Evaluar los impactos de las políticas requiere un diseño de investigación cuidadoso para identificar la causalidad, con una definición precisa de un escenario contrafactual. Los estudios sobre programas individuales, que **recopilan datos sobre un grupo de participantes, pueden incluir diseños cuasiexperimentales en los que se contrasten las puntuaciones de cada participante para atribuir correctamente los efectos observados** a un programa determinado. Los estudios sobre programas individuales, que recopilan datos de un grupo de participantes, pueden incluir diseños cuasiexperimentales en los que se contrasten/comparen /las puntuaciones de cada participante

El diseño de discontinuidad en la regresión es uno de estos métodos, que analiza el cambio en los resultados observados en un intervalo cercano antes y después de la intervención en relación con la trayectoria predicha antes de la intervención. Otro diseño cuasi-experimental es el **emparejamiento de puntuaciones de propensión**, que observa los efectos de una política o programa dirigido a los participantes en comparación con individuos similares (en términos de características socioeconómicas relevantes) no sujetos a la intervención. Los resultados de tales estudios pueden ser muy informativos; sin embargo, son altamente dependientes del contexto y, por lo tanto, difíciles de generalizar. Algunos de los estudios revisados también incluyen otras técnicas econométricas, basadas en técnicas informáticas avanzadas, como las splines de regresión adaptativa multivariante (MARS, siglas en inglés) o el modelo de respuesta fraccionada (FRM, siglas en inglés).

En cuanto a los desafíos, aunque estos enfoques son reveladores y permiten tener en cuenta la causalidad, sus resultados también son altamente contextuales y difíciles de generalizar, ya que muchas características específicas de cada país y otros factores estructurales pueden determinar los resultados. Otro desafío para garantizar la comparabilidad o la generalización de esos resultados radica en la recopilación de datos; aunque existen conjuntos de datos estandarizados sobre muchos aspectos del gasto social en la UE, esto no ocurre cuando se trata de políticas sociales más amplias y datos a nivel local.

Ensayos de Control Aleatorizado

Un Ensayo de Control Aleatorizado (RCT, siglas en inglés) es un método sólido utilizado para evaluar políticas públicas, programas o intervenciones. Se considera el modelo de oro en la investigación empírica para evaluar relaciones causales entre un cambio en la política y sus resultados. Los RCTs implican asignar aleatoriamente a los participantes o unidades en dos o más grupos: un grupo de tratamiento que recibe la política o intervención, y un grupo de control que no la recibe.

Los componentes clave de un RCT incluyen:

1. Aleatorización: Los participantes son asignados aleatoriamente a los grupos para asegurar que los grupos sean comparables desde el principio, reduciendo el riesgo de sesgo.
2. Grupo de Control: El grupo de control sirve como base de comparación contra el cual se comparan los resultados del grupo de tratamiento. Este grupo no recibe la política ni la intervención.
3. Grupo de Tratamiento: Este grupo recibe la política o intervención que se está estudiando.
4. Medición de Resultados: Los investigadores miden y comparan cuidadosamente los

resultados en ambos grupos para evaluar el impacto de la política. Estos resultados pueden ser datos cuantitativos, preferentemente registros administrativos, pero también se utilizan encuestas o datos cualitativos como entrevistas.

5. **Análisis Estadístico:** Se emplean métodos estadísticos para determinar si las diferencias observadas en los resultados entre los grupos son estadísticamente significativas y no se deben al azar.

Los RCTs proporcionan evidencia sólida de la efectividad de una política, permitiendo que los responsables políticos tomen decisiones basadas en datos concretos. Son particularmente útiles cuando se evalúa el impacto de nuevas políticas, programas sociales, intervenciones en salud, y más. Sin embargo, realizar RCTs puede ser intensivo en recursos y no siempre es factible. Los pilotos basados en RCT sobre asuntos sociales han demostrado ser controvertidos (por ejemplo, el experimento finlandés de otorgar un ingreso básico a un grupo determinado y limitado, y comparar su comportamiento con aquellos que no recibieron los beneficios).

Recuadro 7. Ejemplo de un RCT en España para apoyar la educación infantil temprana en familias en situaciones de vulnerabilidad social debido a la pobreza.

Este proyecto propone experimentar y evaluar un modelo de apoyo de bajo costo y altamente replicable para «Familias 0-3». El modelo combina un apoyo social continuo a lo largo del programa con el desarrollo de talleres en los llamados 'Espacios Infantiles 0-3', destinados a mejorar las habilidades parentales. Esta propuesta de acción socio-educativa, centrada en mejorar las competencias parentales para niños de 0-3 años y empoderar a los padres, se justifica por la cobertura insuficiente de recursos que aborden estas necesidades educativas para niños de 0-3 años, especialmente en familias de bajos ingresos, y la escasez de modelos alternativos a las escuelas o guarderías 0-3.

El programa tiene una memoria detallada de las intervenciones que se llevarán a cabo, que incluye:

- A. **Acompañamiento social**, que incluye las siguientes herramientas: a.- Evaluaciones sociales; b.- Elaboración de un plan de trabajo que incluya servicios como apoyo psicoterapéutico, formación...; c.- Entrevistas de seguimiento; d.- Evaluación.
- B. **Talleres familiares.**

Se incluye una lista de servicios o incentivos para facilitar la participación y evitar el abandono del proyecto. También se incluye una descripción detallada del proceso de reclutamiento de las familias participantes.

Monto de inversión: El proyecto piloto de PolicyLab tuvo un costo de 2.7 millones de euros, cubriendo un total de 1,009 hogares que participaron en el proyecto, divididos en 20 grupos en diferentes localizaciones. El objetivo de esta nueva inversión es escalar la experiencia a nivel nacional, y se estima que se alcanzarán un total de ~100,000 intervenciones durante tres años. La inversión prevista para este programa es de 300 millones de euros.

Los resultados de la evaluación realizada en el Policy Lab contribuirán a la definición de las métricas correspondientes (resultados y efectos), teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Anexo 7 de la Propuesta de Reglamento sobre la coordinación efectiva de las políticas económicas y la vigilancia presupuestaria multilateral.

En cuanto a la recolección de datos, se ha diseñado un mapa de variables con cuatro categorías: identificación, características de los participantes, intervención e indicadores. La información relativa a las dos primeras categorías se generará durante la fase de reclutamiento y abarcará registros adquiridos a través de encuestas, entrevistas y registros administrativos.

Estos últimos se obtienen tras llegar a un acuerdo con la Seguridad Social, y no es necesario obtener datos de la Agencia Tributaria, ya que el grupo ya está cubierto como beneficiario del Sistema de Renta Mínima administrado por la Seguridad Social. Se habilitan procedimientos de intercambio de información teniendo en cuenta la presencia de grupos especialmente protegidos, como los niños.

Esta inversión estará sujeta a una evaluación continua de la calidad de la implementación y el logro de los objetivos funcionales, con el fin de evaluar en una etapa temprana posibles desviaciones respecto al rendimiento futuro esperado o implementar medidas correctivas.

Recuadro 8. Ingreso Básico para las Artes en Irlanda

El Departamento de Turismo, Cultura, Artes, Gaeltacht, Deporte y Medios está llevando a cabo actualmente un piloto de [Ingreso Básico para las Artes](#). Los solicitantes fueron seleccionados aleatoriamente para formar parte de un grupo de control y un grupo de tratamiento, en el que el grupo de tratamiento recibe un ingreso básico, además de sus ganancias habituales, durante un período de tres años. Se están examinando tanto los resultados económicos como sociales como parte de la investigación. Estos incluyen las horas trabajadas en las artes, las horas trabajadas en otros sectores, el gasto mensual en prácticas/ investigación artística, indicadores de bienestar, satisfacción con ciertos aspectos de la vida de los participantes, privación, etc. Este enfoque fue seleccionado porque los ensayos de control aleatorizados producen un análisis más robusto, y los programas piloto son una forma rentable de generar resultados significativos cuando la inversión social podría ser prohibitiva debido a la falta de evidencia.

Métodos de emparejamiento

Los métodos de emparejamiento seleccionan un grupo de control emparejando cada unidad tratada con al menos una unidad no tratada que sea lo más similar posible a la tratada, basándose en una amplia variedad de características (como indicadores contextuales) incluidas en el conjunto de datos disponible (las llamadas características observables). Por lo tanto, la calidad del grupo de control depende de la riqueza de los datos disponibles y del tamaño de la muestra. El más conocido de estos métodos es el **Propensity Score Matching (PSM)**. En este método, el emparejamiento se realiza en función de un índice, el Propensity Score, que se define como la probabilidad de autoseleccionarse en la intervención, dadas diferentes características individuales observadas.

Requisitos clave para los métodos de emparejamiento:

- Disponibilidad de información sobre las características observables que influyen tanto en la selección para recibir el tratamiento como en los resultados, tanto para las unidades tratadas como para las no tratadas.
- Las características observables deben medirse antes de la asignación al tratamiento.
- Tamaños de muestra relativamente grandes para el grupo tratado y, en particular, para el grupo no tratado.

Recuadro 9. Ejemplo de emparejamiento por puntaje de propensión: la evaluación de una intervención financiada por el Fondo Social Europeo (FSE) en Flandes (Bélgica), 2015-2018 (Canzian et al., 2020).

El programa *Work Experience for Young Persons (WIJ)* está dirigido a jóvenes desempleados con baja cualificación, con el objetivo de facilitar su entrada en el mercado laboral a través de una actividad intensiva de orientación y asesoramiento. Se seleccionaron individuos registrados en el servicio público de empleo y se asignaron al grupo tratado según criterios basados en la edad, el nivel educativo y la experiencia laboral previa. Sin embargo, debido a restricciones financieras, no todos los jóvenes inscritos en los servicios de empleo pudieron participar en la intervención, y muchos de ellos quedaron sin tratamiento.

El análisis tuvo como objetivo evaluar el impacto del programa WIJ en términos de la probabilidad de encontrar empleo o reincorporarse a la educación después de varios meses de haber finalizado la actividad de asesoramiento. La evaluación de esta intervención se llevó a cabo utilizando el método Propensity Score Matching (PSM), ya que se cumplían los requisitos clave de datos.

En primer lugar, se disponía de información sobre un buen número de características observables, incluidas variables demográficas relevantes (género, nacionalidad, fecha de nacimiento), nivel educativo e historial laboral previo (incluyendo meses en desempleo, empleo o inactividad desde la graduación, número y tipo de contratos). En segundo lugar, con base en estas características observables, fue posible estimar con precisión la probabilidad de participación en el programa. Finalmente, se contaba con un gran número de unidades no tratadas con características similares a las tratadas, lo que permitió seleccionar múltiples unidades de control para cada participante del programa.

Fuente: Better Regulation Toolbox (2023)

Recuadro 10. Contrato privado de auxiliar temporal de Luxemburgo (Contrat d'auxiliaires temporaires privé) (CAT-PR)

Este contrato es una práctica remunerada en el sector privado, diseñada para proporcionar a los jóvenes demandantes de empleo (de 30 años o menos) una formación práctica que les ayude a integrarse en el mercado laboral. La remuneración corresponde, por lo general, al 100% del Salario Social Mínimo para trabajadores no cualificados. La contribución del Estado en la financiación de esta medida consiste en el reembolso del 50% de la remuneración base y de la totalidad de la cuota patronal de las cotizaciones a la seguridad social.

Para medir el impacto de esta medida, se utilizó la metodología de Propensity Score Matching (PSM) sobre datos administrativos proporcionados por el Servicio Público de Empleo (ADEM) y la Inspección General de la Seguridad Social (IGSS).

El primer indicador empleado para evaluar la efectividad de la medida se relaciona con la **integración en el mercado laboral**, respondiendo a la pregunta: ¿Las políticas activas de empleo aumentan la probabilidad de inserción en el mercado de trabajo?

En una segunda fase, la evaluación se complementó con un **indicador sobre la calidad de la integración** y, más específicamente, sobre el riesgo de recurrencia del desempleo: Para quienes lograron integrarse, ¿estas medidas reducen el riesgo de volver al desempleo?

Resultados:

Oportunidades de integración: Seis meses después de finalizar el CAT-PR, el 73% de los beneficiarios encontraron empleo. Si no hubieran participado en la medida, solo el 57% habría accedido al mercado laboral. Por lo tanto, **el CAT-PR es 16 puntos más efectivo**.

Riesgo de recurrencia del desempleo: Las personas que se han beneficiado del CAT-PR tienen menos probabilidades de experimentar un nuevo episodio de desempleo en los 18 meses posteriores a su inserción laboral, en comparación con aquellas que encontraron empleo sin haber participado en la medida (**-13 puntos porcentuales**).

Diseño de Regresión Discontinua (DRD)

Este enfoque puede adoptarse cuando la participación en la intervención viene determinada por un punto de corte o umbral en el valor de una variable continua, llamada variable forzosa o variable de ejecución. Algunos ejemplos de estas variables son los ingresos, la edad o la puntuación de un examen. Muchos programas de gasto tienen reglas de asignación basadas en umbrales: prestaciones sociales basadas en la renta, becas basadas en las notas, programas de empleo basados en la edad, etc.

Es común distinguir entre el caso en que la regla de asignación a tratados y no tratados se aplica sin excepciones, llamado DRD agudo, y el caso en el que pueden ocurrir excepciones a esta regla estricta; este último caso se llama DRD difuso. El DRD difuso está técnicamente vinculado a las variables instrumentales (IV), véase a continuación.

Requisitos clave para DRD:

- La probabilidad de participación en la intervención debe alcanzar un valor umbral de una puntuación continua (edad, ingresos, etc.).
- Deben observarse suficientes unidades (es decir, individuos) a ambos lados del umbral (tratados y no tratados).

Recuadro 11. Ejemplo de DRD: el impacto de una mayor duración de las prestaciones por desempleo en el tiempo de desempleo (Lalive, 2008)

Austria aplicó, a finales de los años 80 y principios de los 90, un programa que extendía la duración máxima de las prestaciones por desempleo de 30 a 209 semanas de duración a las personas de 50 años o más que residían en determinadas zonas de Austria. Dado que el programa estaba estrictamente orientado respecto a edad y región, un DRD agudo sobre edad y distancia a la frontera regional era una opción natural para evaluar esta política. Discontinuidades bruscas en la asignación del tratamiento a los 50 años y en la frontera entre regiones elegibles y regiones de control identifican el efecto de la ampliación de las prestaciones por desempleo.

Fuente: Better Regulation toolbox (2023)

Diferencias en Diferencias (DD)

El método 'diferencias en diferencias' compara los cambios en la variable de resultado a lo largo del tiempo entre unidades tratadas y no tratadas. Siempre que (i) en el período previo a la intervención, las variables de resultado en los grupos de tratamiento y de control sigan tendencias similares (el supuesto de 'tendencias paralelas'), y que (ii) los factores que explican las diferencias en los resultados entre los dos grupos sean constantes a lo largo del tiempo, las diferencias en la trayectoria de la variable de resultado entre los dos grupos pueden atribuirse únicamente a la participación en el programa. Este enfoque requiere observaciones repetidas a lo largo del tiempo en ambos grupos (los llamados datos longitudinales o secciones transversales repetidas).

Requisitos clave para DD:

- La política, dirigida únicamente a un grupo de unidades (las tratadas), debe entrar en vigor en un momento determinado; ese momento debe conocerse.
- Los datos de los resultados de interés deben estar disponibles antes y después de la adopción de la política, tanto para el grupo de tratamiento como para el de control.
- En el período previo al tratamiento, las tendencias de la variable de resultado en el grupo de tratamiento y en el grupo de control deben ser paralelas. Esto se puede comprobar si se dispone de una serie temporal más larga de la variable de resultado antes de que se implemente la política.

Recuadro 12. Bono de servicio de guardería en Luxemburgo (*Chèque-Service Accueil*) (CSA)

Las evaluaciones del bono de servicio de guardería (CSA) y de la reforma de las oficinas sociales (OS) forman parte de la evaluación intermedia de la Estrategia Europa 2020 lanzada en 2010. A nivel nacional, estos dos planes han sido seleccionados como medidas para ayudar a lograr dos de los cinco objetivos en que se centra la Estrategia Europa 2020: el empleo (aumento de la tasa de actividad de las mujeres) y la reducción de la pobreza. Nos centraremos exclusivamente en la evaluación del CSA y su posible impacto en la tasa de actividad femenina.

Introducción del CSA en 2009: sistema de gratuidad parcial y participación financiera reducida de los padres/madres que favorece el acceso de los beneficiarios a servicios educativos profesionales; en este caso, **guarderías**.

Para medir los resultados se utiliza el método de diferencias en diferencias (representación gráfica y modelo de regresión de diferencias en diferencias) sobre datos administrativos.

Los indicadores utilizados para evaluar la eficacia de la medida incluyen el promedio de horas de trabajo al mes de las madres en pareja y de las madres solteras cuyo hijo menor tiene menos de 13 años.

Los resultados muestran que entre 2004-2008 y 2009-2014 (antes/después de la introducción del CSA), la media de horas de trabajo al mes de las madres en pareja cuyo hijo menor tiene menos de 13 años pasó de 85,3 horas a 99,4 horas, lo que supone un aumento del 16,5%, del que un **2,3% es atribuible a la introducción del CSA**. Entre 2004-2008 y 2009-2014 (antes/después de la introducción del CSA), la media de horas de trabajo al mes de las madres solteras cuyo hijo menor tiene menos de 13 años pasó de 125,1 horas a 127,9 horas, lo que supone un aumento del 2,2 %, del que **el 1,9 % es atribuible a la introducción del CSA**.

Métodos de evaluación cualitativa

Los métodos cuantitativos, como los presentados anteriormente, responden a la pregunta «¿Ha habido un efecto causal del programa o la normativa? ¿cuándo se ha producido y cuál es su magnitud?». Una vez estimados los efectos, los métodos cualitativos pueden aportar información útil para comprender los mecanismos que subyacen al impacto estimado, especialmente también cuando se estima que los efectos son nulos. Esta mezcla de métodos cualitativos y cuantitativos se denomina método mixto.

Los métodos cualitativos incluyen, por ejemplo, grupos de discusión o entrevistas en profundidad con los beneficiarios seleccionados; estos pueden proporcionar el contexto y ayudar a explicar los resultados cuantitativos obtenidos, revelando información sobre los mecanismos que subyacen al efecto estimado de la intervención. También pueden aportar información sobre el proceso de implementación, que puede ser diferente de la planificación inicial de la intervención. Cualquier falta de éxito de la intervención podría deberse a un fallo de diseño, cuando el diseño de la política propuesta no es el apropiado para lograr los objetivos previstos en el contexto particular, o bien a un fallo de ejecución, cuando el proyecto no se implementó según lo previsto inicialmente. Estas consideraciones son importantes para orientar el rediseño de futuras políticas.

Los métodos mixtos incorporan un análisis contextual cualitativo que examina la influencia de factores externos (mediante el uso de entrevistas a participantes o grupos de discusión) con un análisis de los procesos (a través de técnicas cualitativas similares aplicadas a los procesos organizativos de los programas) para evaluar el proceso de ejecución del proyecto y cómo afectó a los resultados del programa y al impacto estimado. Algunos de estos métodos pueden ofrecer información mientras la intervención aún está en curso, es decir, durante la fase de seguimiento, y pueden ayudar a reorientar la intervención o a mejorar algunas de sus características, incluso antes de calcular el impacto con métodos cuantitativos. Las técnicas cualitativas al inicio de la intervención pueden ayudar a identificar grupos específicos de población que no están registrados en los datos administrativos oficiales y, por lo tanto, no son fácilmente accesibles mediante las técnicas habituales de las encuestas. Por ejemplo, algunos grupos sociales como las personas en situación de sinhogarismo o los inmigrantes en situación irregular no figuran en

los datos de los registros ni en las estadísticas oficiales; probablemente solo se pueda llegar a ellos mediante entrevistas de campo en profundidad. Del mismo modo, la información sobre algunos temas sensibles (por ejemplo, la violencia de género) podría obtenerse más fácilmente con este tipo de entrevistas, en lugar de con datos estándar de las encuestas o datos de los registros oficiales.

Recuadro 13. Métodos cualitativos como complemento a la evaluación del FSE en Flandes (Bélgica) (Canzian et al 2020)

Esta intervención se evaluó mediante técnicas de emparejamiento, que compararon a individuos tratados con otros similares no tratados. Los resultados muestran que las personas que participaron en esta intervención no mostraron mayores probabilidades de empleo que las personas similares que no participaron. Sin embargo, se sabía muy poco sobre el proceso de selección (cómo decidían los asistentes sociales qué personas serían asignadas a la intervención, una vez cumplidos los requisitos de edad y educación) y sobre el contenido real de las intervenciones. Las entrevistas cualitativas con los trabajadores sociales pueden arrojar más luz sobre el proceso de selección. Además, los grupos focales o las entrevistas con algunos de los participantes, o las entrevistas cualitativas con algunas de las ONG encargadas de prestar el apoyo podrían aportar información sobre por qué la intervención no obtuvo los resultados esperados. Sin embargo, los datos cualitativos por sí solos no habrían respondido a la pregunta «¿Ha funcionado esta intervención?».

Fuente: Better Regulation toolbox (2023).

Enfoques macroestadísticos ex post

Las estimaciones de los impactos y los retornos pueden derivarse del análisis estadístico de **datos de países y años**, como los modelos de regresión de panel de efectos fijos (EF). Se utilizan habitualmente en el análisis dinámico de los rendimientos macroeconómicos del gasto en protección social, incluido el **crecimiento económico, el ciclo económico y la reducción de la desigualdad**.

Estos modelos son útiles para los análisis entre países, ya que permiten controlar un conjunto mayor de dimensiones observadas y no observadas y con heterogeneidad al incluir efectos de interacción entre niveles. Si bien estos enfoques suelen dar cuenta de un amplio conjunto de aspectos en juego dentro de un marco muy amplio, por lo general no permiten identificar la causalidad o los canales en juego. Utilizan datos de panel y, en comparación con los modelos de mínimos cuadrados ordinarios (OLS-Ordinary Least Squares models), permiten reducir el sesgo de las variables no observadas (ver Collischon y Eberl A. 2020). Para abordar los problemas de **heterogeneidad no observada y endogeneidad** normalmente **se utiliza el método generalizado de los momentos (GMM)** (Arellano & Bover, 1995). No obstante, la elección de la regresión también puede ser subóptima (véase el recuadro 4 y Clark & Linzer, 2015).

Los métodos de regresión simple también se utilizan para analizar datos de panel, pero se aplican más a menudo para analizar **datos transversales**. Muchos estudios, especialmente cuando analizan una sola función de inversión social o efectos sobre resultados específicamente definidos, aplican **técnicas de modelado multivariado o bivariable**. Diferentes tipos de OLS-mínimos cuadrados ordinarios o regresiones logísticas (estas últimas en el caso de variable de resultado binaria) son las más extendidas. Si bien estos métodos pueden mostrar correlaciones interesantes, no es posible inferir estadísticamente la causalidad. Depende de cuán exhaustivamente el estudio incluya variables explicativas relevantes y tome las precauciones necesarias para eliminar el riesgo de endogeneidad. Para minimizarlo, se pueden incluir las denominadas **variables instrumentales**. Además, como las variables de los datos socioeconómicos y del gasto en protección social suelen estar muy correlacionadas entre sí, esto complica aún más la identificación de vínculos estadísticos. Debido a estas dificultades, no es sorprendente que la mayoría de los estudios no controlen la posible causalidad inversa entre las variables de interés.

Los modelos multinivel se utilizan para realizar análisis en más de un nivel de datos, para comparar el análisis tanto entre grupos de variables como dentro de grupos de variables. Estos modelos se pueden desarrollar tanto para datos longitudinales como transversales. Por este motivo, se aplican con bastante frecuencia en estudios que comparan distintos **resultados sociales, por ejemplo, pobreza, salud o empleo a nivel micro**, que aparecen en los conjuntos de **datos transversales**. Este es el caso, por ejemplo, de parte de los datos de las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida EU-SILC, que solo se facilitan como transversales. Los modelos multinivel también se conocen con distintos nombres, como modelos de efectos aleatorios. Los modelos multinivel requieren un número relativamente elevado de observaciones de cada grupo para ser fiables (por ejemplo, al menos 20 observaciones por país), ya que con pocas observaciones la estimación del efecto aleatorio depende más del abundante número de observaciones de otros grupos. Otra forma de rastrear las diferencias entre países puede ser la agrupación aplicada dentro de otras técnicas de modelado estándar.

... incluido el análisis de eficiencia de frontera

Unos pocos estudios aportan ideas sobre posibles metodologías que intentan captar la eficacia y la eficiencia de la inversión social a través del llamado análisis de frontera, que puede proporcionar resultados muy agregados (aunque sin permitir identificar causalidades) y requiere una gran cantidad de datos (lo que también puede ser muy delicado a los efectos de identificar cuáles son datos reales que se incluyen en el análisis). Un análisis de estos métodos está disponible en el informe de 2015 del Comité de Protección Social. Si bien el análisis de frontera se ha utilizado de forma relativamente amplia en el contexto de la educación (véase, por ejemplo, Canton et al. 2018 o Thum-Thysen et al. 2021), se ha utilizado con menos frecuencia en el contexto de la inversión social desde, por ejemplo, Coelli et al. (2008).

Valls Fonayet et al. (2020) analizan la eficiencia del gasto social en la reducción del riesgo de pobreza en la UE28 durante el período 2007-2015. Las estimaciones se refieren al nivel de reducción de la pobreza (tasa AROPE) alcanzada en relación con el gasto social como porcentaje del PIB. Se desarrollan dos indicadores: una frontera promedio para estimar la tasa esperada de reducción de la pobreza de un país determinado, y la frontera de eficiencia, un valor ideal para la misma combinación y nivel de gasto social. Los resultados indican que, si bien los niveles más altos de gasto en protección social se asocian a menores tasas de pobreza, no necesariamente los que más gastan son los más eficientes. Los niveles iniciales de desigualdad y pobreza afectan a los resultados y se pueden observar rendimientos marginales decrecientes: con tasas iniciales de pobreza elevadas, el gasto social produce resultados más destacados, mientras que reducir aún más la pobreza resulta más costoso. Respecto a los tipos de gasto social, el análisis muestra una alta correlación positiva entre el gasto en familia/infancia, enfermedad/sanidad y vivienda y medidas de eficiencia.

³⁵ Una instrumental es una variable que ayuda a identificar la relación causal entre una variable dependiente «Y» y una variable explicativa «X» si se correlaciona con X y solo se correlaciona con hasta X. Por ejemplo, si «Y» es el consumo legal y «X» es el consumo ilegal, entonces los indicadores de permisividad pueden servir como variables instrumentales que se correlacionan con X y solo con Y hasta X.

Buljan et al. (2019) examinan la eficiencia del gasto público en materia de salud y educación, así como en la administración pública. Se basan en el Análisis Envolvente de Datos (DEA) para calcular las fronteras de eficiencia (y en regresiones Tobit para establecer los determinantes de eficiencia). El análisis se basa en datos del período 2002-2014 de 15 países de la Europa central y oriental (11 estados miembros del este de la UE más Serbia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina y Montenegro). La selección del grupo de países se basa en los requisitos de la programación DEA, que es muy sensible a los datos y requiere que la muestra sea muy homogénea (razón por la que los países occidentales de la UE no se incluyen en el análisis). Sus hallazgos indican que el nivel de desarrollo económico, la educación, la actividad económica, así como la calidad de las instituciones y la demografía afectan a la eficiencia del gasto público.

... y enfoques micro-macro

La Matriz de Contabilidad Social (SAM, por sus siglas en inglés) es un marco que puede aplicarse tanto a nivel micro como macroeconómico. Se utiliza ampliamente en la elaboración de modelos económicos, ya que proporciona datos sistemáticos sobre los inputs y outputs del sistema económico. Estas cuentas abarcan toda la economía y suelen incorporarse a los modelos de Equilibrio General Computable (CGE, por sus siglas en inglés). Si bien las simulaciones macroeconómicas, debido a su alto nivel de generalidad, a menudo no captan los rendimientos del gasto en protección social, el CGE también puede ampliarse para incluir microsimulaciones y abordar algunas deficiencias de estas últimas. Este tipo de modelado micro-macro es un enfoque prometedor para estimar los rendimientos de la protección social.

Recuadro 15A. Matriz de Contabilidad Social y modelos de Equilibrio General Computable (CGE)

La Matriz de Contabilidad Social (SAM) reúne datos macroeconómicos (como las cuentas nacionales) y datos microeconómicos (como las encuestas de hogares) en un marco consistente y se utiliza para monitorear y explicar las principales evoluciones del gasto público y sus vínculos con la evaluación macroeconómica, así como para proporcionar una base para el modelado macroeconómico (por ejemplo, para calibrar los parámetros del modelo de equilibrio general computable (CGE).

SAM y CGE se han utilizado para estimar los efectos de las prestaciones por hijo (programa gubernamental 500+) sobre el consumo y las inversiones en Polonia, para estimar el impacto distributivo de la crisis financiera de 2009 sobre los hogares en Letonia y en varias reformas de la política social emprendidas en respuesta a la crisis. Fuera de la UE, se aplicó para observar el impacto del programa de transferencia social de efectivo en la asistencia escolar y la distribución de la renta en México o el impacto de los mayores sistemas de transferencia de efectivo en la lucha contra la pobreza en África.

SAM es una forma eficaz y sencilla de registrar las transacciones económicas. Estas matrices suelen cumplir con dos propósitos básicos: a) como sistema de datos exhaustivo y consistente para el análisis descriptivo de la estructura de la economía y b) como base para la modelización macroeconómica. La construcción de las SAM ha sido descrita, por ejemplo, por Álvarez-Martínez y López-Cobo (2018) a partir de la WIOD (World Input-Output Database) para los países de la UE-27, o por Gesualdo y Rosignoli (2009) a nivel regional para Italia. Además, también se podrían construir SAM a nivel local/hogar para estimar aún más los impactos de las transferencias monetarias en las economías locales (Taylor, 2012).

SAM se introdujo por primera vez en la práctica contable nacional de un país desarrollado en los Países Bajos en 1994 (Bos, 2008). En este caso muestra el desglose del gasto público por función en variaciones de precio y volumen. Para las diversas transacciones (subyacentes), los precios y volúmenes se pueden definir fácilmente. Por ejemplo, el volumen de la retribución de los empleados es el número de equivalentes de tiempo completo y la variación de precio puede obtenerse como la variación residual de la retribución de los empleados. El volumen de las prestaciones sociales es el número de prestaciones sociales. La tabla estándar SAM -utilizada por los Países Bajos- comienza con el nivel de gasto público como porcentaje del PIB y luego descompone su cambio a lo largo del tiempo en cambios de volumen y precios en comparación con los del PIB. Esta visión general es muy útil para **monitorear y explicar los principales cambios en el gasto público y su relación con la evolución macroeconómica** (por ejemplo, aumentos de los salarios, variaciones de los tipos de interés y las modificaciones del número de prestaciones sociales debidas a los cambios generales del mercado laboral).

Hasta la fecha, el modelo SAM se utiliza habitualmente para calibrar los parámetros de los modelos de equilibrio general computable (CGE). El modelo CGE reproduce la estructura de la economía en su totalidad, incluidos los sectores productivos, los bienes, los hogares, los factores de producción, el comercio y el gobierno, donde se cuantifica la naturaleza de todas las transacciones económicas existentes entre los diversos agentes económicos. El análisis de los efectos del gasto social sobre la pobreza/desigualdad o el crecimiento inclusivo puede apoyarse en herramientas que integren técnicas de microsimulación dentro del CGE. Si bien los modelos CGE se centran en los efectos sectoriales, macro y efectos sobre los precios de las grandes reformas políticas, por lo general no captan adecuadamente los impactos distributivos (Cokburn et al., 2014). Por otro lado, las técnicas de microsimulación se centran en los efectos distributivos específicos de los hogares y los individuos, pero suelen limitarse a las micro-reformas, ya que no pueden modelar los efectos de equilibrio general (en particular sobre los precios de los factores y productos, así como otras variables macro) de las macro-reformas (Cokburn et al., 2015).

Los modelos CGE estándar se han utilizado en una serie de estudios para estimar los efectos del gasto en protección social a nivel nacional en los Estados miembros de la UE. Por ejemplo, el análisis de Górska (2020) utilizó SAM y CGE para **estimar los efectos de las prestaciones por hijos a cargo (programa gubernamental 500+) sobre el consumo y las inversiones en Polonia**. El análisis demostró que el gasto público se tradujo en un aumento de los ingresos y que el programa generó un incremento positivo del consumo del 16,64% y de las inversiones del 19,03%.

A escala regional, Viccaro et al. (2020) demostraron que una SAM de dos regiones, combinada con información microeconómica de EU-SILC, puede utilizarse para demostrar que **un diseño adecuado de la política podría conducir a una disminución de la pobreza**. El objetivo de este estudio fue evaluar el impacto en la distribución de la renta de una tarjeta social financiada con regalías del petróleo para mejorar los ingresos de las familias más pobres en la región de Basilicata, **Italia**. La simulación, basada en microdatos, permitió evaluar los impactos directos de los sistemas alternativos de ayuda a la renta en los niveles de ingresos de los potenciales hogares beneficiarios. El análisis se amplió después para incluir también los impactos indirectos del apoyo a la renta, teniendo en cuenta la estructura del sistema económico de la región. Este resultado se obtuvo asociando el conjunto de datos microeconómicos a un modelo de la economía regional basado en una SAM. La disponibilidad de datos microeconómicos mejoró la evaluación de los impactos sobre la desigualdad y la pobreza, en comparación con el uso simple del modelo multisectorial (como en el análisis SAM estándar). Por otra parte, el uso del modelo basado en SAM permitió cuantificar incluso los impactos indirectos sobre los ingresos de los hogares generados por la ayuda a la renta en la región de Basilicata. Esto permitió a los autores considerar también las asimetrías distributivas de la economía (como en Basilicata) que no podían apreciarse mediante una simple simulación en microdatos. La limitación de este enfoque radica en que la matriz de multiplicadores SAM que se utilizó en las simulaciones refleja el supuesto estándar de esta familia de modelos, que no están diseñados para dar cuenta de los efectos de renta y sustitución en el consumo.

³⁶ SAM: Dado que una Matriz de Contabilidad Social (SAM) se forma para calibrar los parámetros del modelo, su estructura está determinada por la estructura del modelo de Equilibrio General Computable (CGE) en lo que respecta al número de agentes y bienes representados en el modelo. De Bruin, K., Yakut, A., M (2019). *Construction of the Energy Social Accounting Matrix for Ireland*, ESRI Survey and Statistical Report Series no. 78.

El enfoque del CGE también se ha utilizado para **estimar los efectos distributivos de la crisis financiera de 2009 en los hogares de Letonia y de varias reformas de la política social emprendidas en respuesta a la crisis**, como el aumento del umbral de elegibilidad para proporcionar unos ingresos mínimos garantizados (lo que significa que más personas podrían beneficiarse de ella), retirar el programa Beneficios Familiares Estatales existente y reemplazarlo por transferencias de efectivo específicas a la población en situación de pobreza y aumentar los ingresos de los hogares de personas desempleadas a través del aumento de las prestaciones por desempleo o la provisión de obras públicas (Ajwad et al., 2012). Para medir los efectos distributivos de la crisis financiera, los shocks agregados al empleo y al PIB se vincularon a los hogares individuales combinando información agregada con datos de encuestas de hogares. El objetivo de las microsimulaciones era estimar la distribución del ingreso en Letonia en diferentes escenarios. Además, se simuló el impacto en la pobreza y la desigualdad. En el estudio se consideraron tanto el empleo formal como el informal. Las simulaciones indicaron que estas medidas pueden haber ayudado a amortiguar los impactos de la crisis en algunos de los hogares más afectados. Sin embargo, la magnitud de la crisis superó la capacidad de los programas, lanzados en el marco de la Red de Seguridad Social de Emergencia, para compensar sus efectos negativos. Como resultado, las personas en y casi situación de pobreza siguieron sufriendo considerables penurias.

Evaluaciones del impacto distributivo (DIA, siglas en inglés)

Un enfoque alternativo al ACB es la evaluación del impacto distributivo (DIA)³⁷. Implica un análisis cuantitativo que permita **evaluar los efectos distributivos de las políticas y reformas** y, por lo tanto, **el impacto en los ingresos** de las reformas e inversiones en los diferentes grupos socioeconómicos, incluso en términos de desigualdad de ingresos y pobreza. El análisis se centra en los efectos generales sobre los ingresos más que en una igualdad de oportunidades más amplia (por ejemplo, en la educación o en el acceso al mercado laboral), ya que estos retornos son más fáciles de estimar. Por lo tanto, puede ayudar a **elaborar estimaciones de los retornos de las inversiones sociales**.

Suelen proporcionar estimaciones del impacto de los impuestos y las reformas de protección social e inclusión social, así como de los servicios públicos en especie. Por ejemplo, esto resultó útil durante la pandemia de COVID-19 o en la crisis de los precios de la energía, incluso para evaluar los impactos redistributivos de las prestaciones en especie en la atención sanitaria o la educación. Integrar los beneficios en especie hace que el análisis sea más exhaustivo, a la vez que contribuye a destacar los posibles rendimientos sociales y económicos de este tipo de inversiones sociales. Las DIA son especialmente importantes en un momento en el que la UE se enfrenta a numerosos retos a largo plazo (demográficos, ecológicos, digitales) y a corto plazo, y los gobiernos están poniendo en marcha reformas al respecto. Una reciente encuesta del Eurobarómetro señala que las desigualdades son una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos europeos (el 81% de la población de la UE).

El uso sistemático de las evaluaciones DIA permite diseñar mejor las medidas y las reformas previstas. Las DIA pueden ayudar a alcanzar el objetivo de la UE de sacar de la pobreza a, al menos, 15 millones de personas para 2030.

El recuadro siguiente proporciona una lista ilustrativa de ejemplos de estudios que utilizan la evaluación del impacto distributivo.

³⁷ Véase [Distributional Impact Assessment - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#) en particular [the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Better assessing the distributional impact of Member States' policies](#)

Recuadro 16. Ejemplos de estudios DIA

Múltiples estudios ilustran el impacto de las políticas en los distintos Estados miembros de la UE. Avram et al. (2012) utilizan EUROMOD para comparar los efectos distributivos de las medidas de consolidación fiscal introducidas en nueve países de la UE tras la crisis financiera de finales de la primera década del siglo XXI y concluyen que el peso de los cambios se reparte de forma diferente en la distribución de las rentas de las poblaciones de estos países. Los elementos de la reforma –aumentos de los impuestos, limitación del gasto en prestaciones en efectivo y reducción de los salarios del sector público– llevaron a que las personas con mayores ingresos perdieran una mayor proporción de sus ingresos que las más desfavorecidas en Grecia, España, Italia, Letonia, Rumania y Reino Unido, mientras que en Estonia las personas en situación de pobreza perdieron una mayor proporción de ingresos que las ricas. El estudio también evaluó los efectos de todos los cambios en las políticas de beneficios fiscales introducidos en el período 2008-2012 y encontró que, si bien en general se redujeron los ingresos, la escala de los efectos fue menor y el impacto distributivo fue similar o menos progresivo que las medidas de austeridad consideradas de forma aislada. La evidencia destaca que el contexto más amplio de la regulación fiscal nacional y la distribución específica del ingreso de una población son factores moderadores de los efectos del cambio de política. También se analizaron los efectos distributivos de la crisis financiera y las medidas de austeridad basándose en simulaciones EUROMOD de Matsaganis y Leventi (s.d.). Barrios et al. utilizaron EUROMOD para analizar los impactos fiscales y distributivos de los gastos fiscales relacionados con los sistemas de pensiones contributivos públicos y privados, tanto en las contribuciones como en las prestaciones de pensiones de todos los Estados miembros de la UE (Barrios et al., 2020).

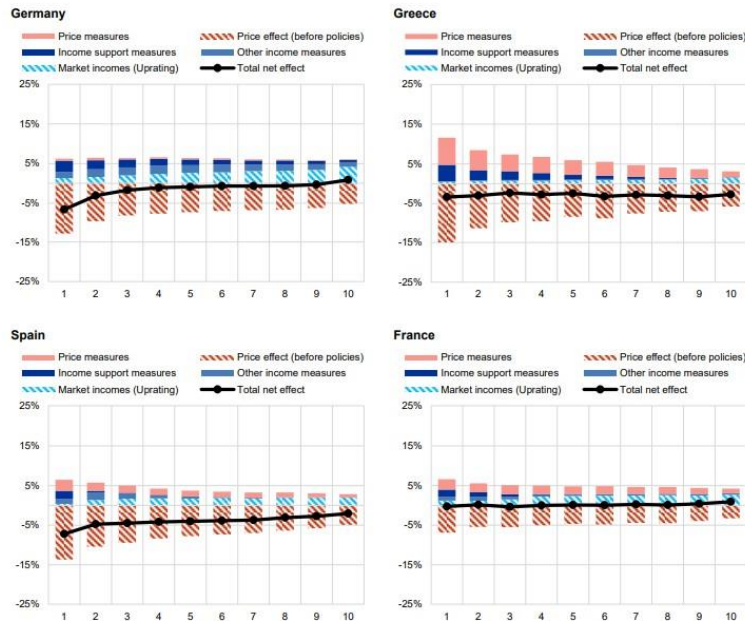
Para estimar el efecto de las prestaciones en efectivo sobre la oferta de mano de obra, el primer paso consiste en cuantificar los incentivos monetarios. El enfoque más utilizado consiste en analizar la diferencia de ingresos cuando no se trabaja y cuando se acepta un empleo. Algunos analizaron el impacto de una política de reciente aplicación, por ejemplo Christl y De Poli (2021) la «Neue Sozialhilfe» (Nueva Asistencia Social) en Austria. Colombino et al. (2008) se centraron en el efecto de 10 hipotéticas reformas de transferencias fiscales que eran versiones alternativas de una política de renta básica en países europeos. O'Donoghue (2011) simuló la tasa de reemplazo de participación y la tasa impositiva sobre la participación, destacando el importante papel de la composición de los hogares y los ingresos en Europa. Xavier, Gasior y Makovec (2017) ofrecen una descripción de la distribución de las tasas impositivas de participación a corto y largo plazo y los tipos impositivos marginales efectivos. Immervoll et al. (2007) comparan los efectos de aumentar la asistencia social tradicional con la introducción de prestaciones en el trabajo mediante el cálculo de los tipos impositivos marginales y de participación. Kalíšková (2015) comparó el efecto de las políticas fiscales y de prestaciones sobre la oferta de mano de obra femenina en 26 países europeos. Bargain, Orsini y Peichl (2011), más allá de la respuesta de la oferta de trabajo, intentaron comparar elasticidades en los países seleccionados.

Fuente –Ecorys (2024).

Un documento reciente del BCE analiza el impacto distributivo de la elevada inflación en la zona euro y las medidas gubernamentales para compensar a los hogares en 2022. El estudio utiliza el modelo de microsimulación impuesto-beneficio para la Unión Europea (EUROMOD) con microdatos como entrada - estadísticas de la UE sobre la renta y condiciones de vida (EU-SILC) y encuestas de presupuestos familiares (EPF) - para cuantificar el impacto distributivo de la inflación, las medidas de apoyo a la renta y las medidas destinadas a contener los precios. El análisis confirma que el poder adquisitivo y el bienestar se vieron más gravemente afectados por el repunte de la inflación de 2022 en los hogares de rentas más bajas que en los de rentas más altas. Las medidas fiscales compensaron a los hogares por alrededor de un tercio de su pérdida de bienestar, aunque con diferencias significativas entre países. Al mismo tiempo, las medidas fiscales cerraron alrededor del 60% la brecha de desigualdad entre los hogares de ingresos más bajos y más altos. La mayoría de las medidas fiscales no estaban especialmente bien orientadas a los hogares con bajos ingresos, lo que dio lugar a una carga fiscal superior a la necesaria para amortiguar el impacto distributivo del choque inflacionista. El siguiente gráfico presenta los resultados de algunos Estados miembros (Amores et. al., 2023).

Price and income effects based on households' welfare in the euro area countries

(percentage change in equivalised disposable household income, per decile)

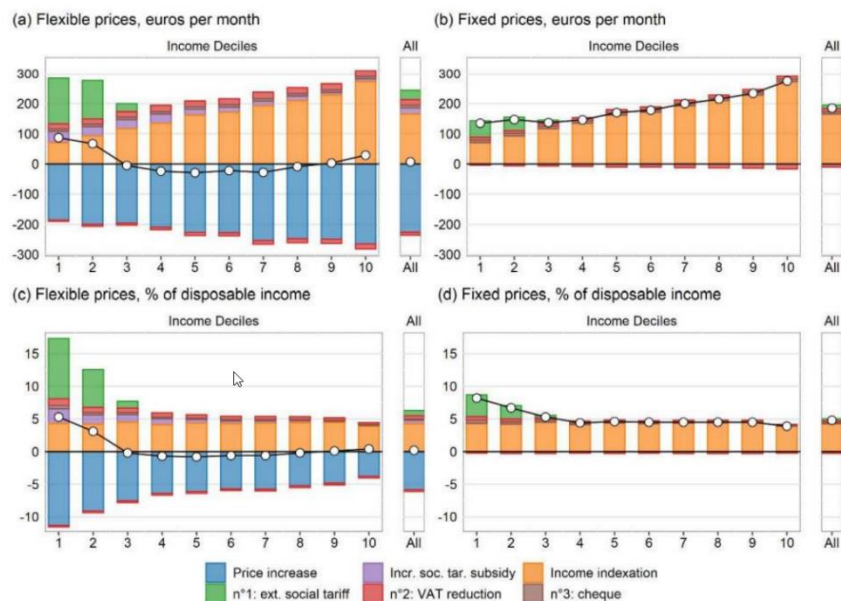


Fuente: *Inflation, fiscal policy and inequality. The distributional impact of fiscal measures to compensate consumer inflation.* BCE Occasional Paper.

Un estudio similar de Capeau et. Al (2022) analiza el impacto distributivo del shock de precios y de las medidas gubernamentales junto con el mecanismo de indexación automática para Bélgica. Los principales hallazgos son:

- Los hogares con contratos nuevos o de precio variable de los deciles de renta media son los menos compensados por estas medidas. Dicho esto, también ellos -por término medio- ven compensada una gran parte de la perturbación.
- La medida que más compensa la pérdida de poder adquisitivo, con un amplio margen, es la indexación automática de las rentas. Compensa más a las rentas más altas que a las más bajas.
- Al menos a corto plazo, hay una diferencia importante en cómo se ven afectados los hogares con contratos de precio fijo y variable. Los hogares con contratos de precio fijo no experimentan ningún impacto negativo en su poder adquisitivo mientras su contrato no haya expirado, al tiempo que se benefician de la indexación automática y de dos de las tres nuevas medidas gubernamentales: la extensión de la tarifa social a un grupo más amplio y el cheque calefacción.
- La reducción del IVA es, en términos netos, ligeramente beneficiosa para los ingresos bajos, aunque tiene un impacto ligeramente negativo en los ingresos más altos, pero en general muy pequeño.
- La tarifa social y la ampliación de los criterios de elegibilidad para esta tarifa son claves para compensar a los deciles inferiores.
- El efecto de la reducción del IVA sobre el poder adquisitivo parece bastante reducido, sobre todo si se tiene en cuenta el efecto secundario sobre la indexación de los ingresos.

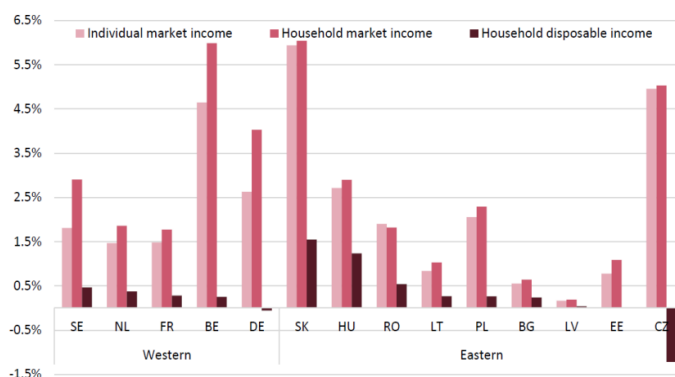
Figure 4: Change in disposable income and in expenditures per measure (euros per month and % of income)



Fuente: Capeau, B., Decoster, A., Güner, D., Sheikh Hassan, N., Vanderkelen, J., Vanheukelom, T. en Van Houtven, S. (2022), *We are all facing the same storm, but not all are in the same boat*, Nota de debate, Departamento de Economía de la Universidad de Lovaina.

Otro estudio reciente analiza los efectos de la penetración de los robots domésticos en la desigualdad de ingresos de los hogares en 14 países europeos entre 2006 y 2018, un período marcado por la rápida adopción de robots industriales. La automatización redujo los salarios relativos por hora y el empleo de los grupos demográficos más expuestos, de forma similar a los resultados de Estados Unidos. Utilizando los shocks salariales y de empleo provocados por la robotización como entrada al modelo de microsimulación EUROMOD, constatamos que la automatización tuvo efectos menores sobre la desigualdad de ingresos. La diversificación de los ingresos laborales de los hogares y las políticas fiscales y de bienestar absorbieron en gran medida las perturbaciones del mercado laboral causadas por la automatización. El gráfico siguiente muestra que las transferencias desempeñaron un papel clave a la hora de amortiguar la transmisión de estas perturbaciones a los ingresos de los hogares (Doorley et.al., 2023). El estudio ilustra el potencial de DIA para abordar de forma proactiva la transición digital.

Figure 5. The effect of automation on income inequality using various income concepts



Notes: The figure shows the change in Gini Index due to automation where income is defined as (i) market income at the individual level (ii) equalised market income at the household level and (iii) equalised disposable income at the household level. In Eastern and Western Europe, countries are ordered in decreasing order of the total change in the Gini Index due to automation. Data: EUROMOD, EU-SILC.

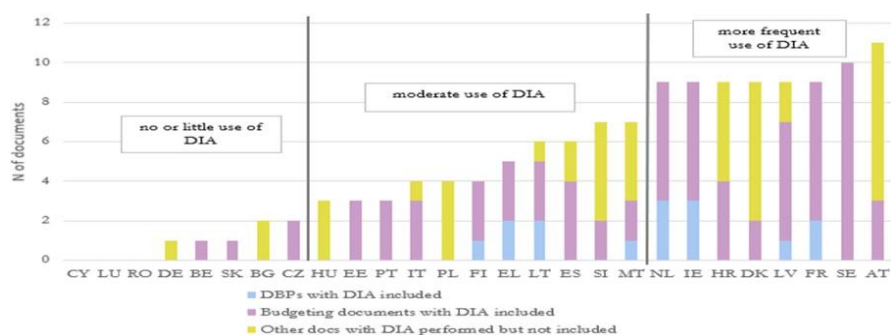
Fuente: Doorley, Karina & Gromadzki, Jan & Lewandowski, Piotr & Tuda, Dora & Van Kerm, Philippe, 2023. [Automation and Income Inequality in Europe](#), Documentos de debate IZA 16499, Instituto de Economía del Trabajo.

A nivel gubernamental, las prácticas de DIA se aplican en la mayoría de los Estados miembros de la UE, normalmente tanto en los ministerios de economía y finanzas como en los ministerios sociales (aunque no necesariamente se difunden al público en general) y se utilizan, entre otros, en la elaboración de planes presupuestarios³⁸. A menudo se utilizan para estimar los impactos y retornos en caso de reformas específicas. También pueden presentar el efecto de un paquete de cambios políticos, ya que algunas interacciones pueden pasarse por alto si se analizan por separado. Al permitir comparar distintas opciones de políticas y probar diseños de políticas alternativas que combinan varias características, la DIA ayuda a determinar la necesidad de orientar las medidas y cómo maximizar los retornos, también en términos de distribución de la renta. La DIA se puede utilizar tanto ex ante como ex post: ex ante puede contribuir al diseño de medidas, mientras que ex post puede contribuir a la evaluación de políticas y, en última instancia, a ayudar a identificar medidas adicionales. Las técnicas DIA suelen basarse en modelos de microsimulación que tienen en cuenta los sistemas fiscales y de prestaciones vigentes y los cambios políticos correspondientes. También pueden dar cuenta de módulos de comportamiento o evoluciones macroeconómicas (por ejemplo, tendencias demográficas o ciclos de retroalimentación macroeconómica) que enriquecen el modelo y mejoran su precisión. Una ventaja importante de las DIA, basadas en modelos de microsimulación, es que suelen permitir una evaluación simultánea de los impactos sociales y fiscales de las inversiones sociales. Como tales, también pueden contribuir a un análisis coste-beneficio.

En cuanto al uso de DIA en los Estados miembros, surgen diferencias significativas entre ellos, como se ilustra en la siguiente figura:

- Algunos Estados miembros utilizan sistemáticamente las DIA para sus medidas presupuestarias (y de reforma), mientras que otros lo hacen de forma esporádica o ad hoc. Muy pocos Estados miembros no parecen realizar ningún análisis de DIA.
- Algunos realizan DIA y publican los resultados completos en sus documentos presupuestarios nacionales.
- Otros realizan el análisis sin hacerlo público.
- Otros generalmente solo presentan un análisis descriptivo del impacto distributivo de sus políticas.

Gráfico 6. Prácticas DIA en los Estados miembros



Fuente: [Estudio sobre evaluación del impacto distributivo](#), Universidad de Milán. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

³⁸ Ver [Commission Staff Working Document Accompanying the Communication](#).

Según el cuestionario sobre el progreso de la DIA en 2023 elaborado por la Comisión Europea, 12 Estados miembros informaron sobre algunos avances generales:

- 5 Estados miembros informan sobre la evolución de los métodos DIA (Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Países Bajos)
- 2 Estados miembros informan sobre la evolución de la integración de DIA en la formulación de políticas (Irlanda y Letonia)
- Otros Estados miembros informan sobre: Planes de desarrollo (República Checa) o cambios organizativos (Dinamarca)

En el siguiente cuadro describimos ejemplos de usos de DIA en varios Estados. Estos ejemplos tienen a veces en común el desarrollo y la utilización de modelos basados en el modelo europeo EUROMOD. La cuestión de los datos utilizados sigue siendo un desafío.

Recuadro 17A. Ejemplos nacionales de DIA

Algunos Estados miembros de la UE han integrado las DIA en la planificación de sus políticas sociales.

En **Austria**, la Federal Organic Budgeting act (Ley orgánica federal de presupuestos, artículo 17) estipula que el miembro del Gobierno Federal o el organismo responsable del presupuesto (por ejemplo, el presidente del Tribunal de Cuentas), en cuya zona de impacto se elaboró el proyecto de ley o se planificó el proyecto, debe adjuntar una evaluación de impacto (Las mociones para proyectos de ley presentados por miembros del Parlamento no están sujetas a evaluaciones de impacto obligatorias orientadas a resultados). Por lo tanto, la responsabilidad de realizar evaluaciones de impacto orientadas a resultados corresponde al organismo federal responsable del proyecto en cuestión. La *Outcome Oriented Impact Assessment OOIA* (Evaluación de impacto orientada a resultados) de Austria (*Wirkungsorientierte Folgen-abschätzung*) exige evaluar las propuestas legislativas y otros proyectos (por ejemplo, los grandes programas de financiación social) en relación con sus impactos en varios grupos objetivo diferentes, como los impactos en el mercado laboral y las condiciones laborales, en las personas con discapacidad o que necesitan cuidados a largo plazo e incluyendo el grupo objetivo AROPE (otros incluyen impactos en el mercado laboral y las condiciones de trabajo, en las personas con discapacidad o necesitadas de cuidados de larga duración y otras). Cuando se planifica un proyecto se debe redactar una OOIA y presentarla a la Oficina Federal de Gestión del Rendimiento. Los análisis de la DIA son debatidos en el Parlamento y por expertos según las necesidades. Los informes de evaluación se presentan anualmente al Comité de Presupuestos del Consejo Nacional. Los impactos en el grupo objetivo de AROPE se pueden evaluar con el modelo austriaco SORESI. El modelo austriaco SORESI se basa en EUROMOD, pero está adaptado para Austria y es accesible al público de forma gratuita y sin ningún requisito adicional (software, datos, etc.). Es accesible al público a través de este sitio web: <https://soresi.sozialministerium.at/>. Se basa en datos de EU-SILC y se actualiza anualmente a medida que se dispone de nuevos datos. Para la evaluación de los complejos efectos fiscales y económicos de las reformas tributarias y de transferencias, el Consejo Fiscal también sugiere el uso de modelos probados apropiados (modelos de microsimulación, modelos macro y modelos combinados) para la OOIA.

En **Finlandia**, el Ministerio de Finanzas, junto con los ministerios pertinentes, es responsable de evaluar el impacto distributivo en el presupuesto gubernamental. Dan prioridad a las evaluaciones de impacto generales ex ante y desarrollan continuamente estas evaluaciones, a menudo a través de proyectos horizontales que van más allá de las políticas sociales o de empleo. Finlandia cuenta con numerosos datos administrativos y utiliza modelos de microsimulación para las evaluaciones. Sin embargo, las limitaciones de recursos plantean desafíos que requieren una priorización constante.

Irlanda tiene una larga y consolidada tradición de evaluaciones de impacto distributivo (DIA), una práctica mantenida durante más de una década. Los resultados de estas evaluaciones sobre posibles medidas presupuestarias se publican antes del presupuesto. Además, proporcionan una evaluación de las medidas presupuestarias reales como parte de la documentación del presupuesto, seguida de una evaluación más detallada tras el presupuesto. La evaluación analiza cómo los impuestos y el bienestar impactan en diferentes grupos de ingresos, tipos de hogares y grupos de edad. Se apoya en un modelo basado en EUROMOD, con un desarrollo continuo respaldado por financiación gubernamental a través del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Las últimas mejoras incluyen la capacidad de evaluar el impacto de medidas no financieras como guarderías, tarjetas sanitarias y libros de texto escolares gratuitos. A pesar de estos avances, los retos persisten. Uno de ellos es el limitado horizonte temporal de la DIA, que solo tiene en cuenta el impacto actual debido a las limitaciones del modelo existente. Además, dado que el modelo se basa en datos de encuestas, resulta difícil medir el impacto en subgrupos específicos de interés. Sin embargo, las mejoras recientes incluyen la incorporación de un indicador centrado en las familias afectadas por la discapacidad. Los esfuerzos en curso incluyen la colaboración con la Oficina Nacional de Estadística para explorar la vinculación de los datos administrativos de las encuestas censales, con el objetivo de ampliar la capacidad del modelo para evaluar los impactos en ciertos grupos más allá de su alcance actual.

En **Italia**, la práctica relativa a la evaluación del impacto de las reformas, especialmente en la ley presupuestaria, la lleva a cabo principalmente el Ministerio de Hacienda, utilizando modelos tradicionales como el modelo QUEST promovido por la Comisión Europea para el análisis del impacto macroeconómico. El Ministerio de Trabajo, por su parte, no realiza DIA. Sin embargo, existe un anexo a la ley presupuestaria conocido como los indicadores sostenibles, que incorpora 12 o 18 indicadores clave con proyecciones basadas en las medidas de la ley presupuestaria. Aunque no es una DIA directa, proporciona una evaluación del impacto sobre diversos aspectos, entre ellos la pobreza y el abandono escolar prematuro.

En **Lituania**, el Ministerio de Seguridad Social y Trabajo, en colaboración con el Ministerio de Finanzas, utiliza principalmente el modelo de microsimulación de beneficios fiscales EUROMOD para realizar DIA. Se centra en las evaluaciones ex ante, estimando el coste presupuestario neto de los cambios en los impuestos y prestaciones, analizando los patrones de ganancias y pérdidas resultantes de los cambios de políticas. Permite evaluar el impacto de los paquetes de reformas sobre la pobreza y la desigualdad, incluyendo evaluaciones por género y otros criterios de calidad en función de los datos disponibles. El modelo EUROMOD se ha adaptado en Lituania para realizar simulaciones más detalladas, incorporando datos EU SILC y desarrollando un prototipo basado en registros administrativos fusionados. La producción de datos administrativos de entrada para el modelo está en transición hacia un nuevo Sistema Nacional de Información de Gestión de Datos del Estado, un paso importante en la planificación estratégica que sirve como punto central de datos nacionales al fusionar varios sistemas. Antes de la creación del nuevo sistema que actúa como plataforma única de indicadores de gestión de la planificación estratégica, en Lituania existían 95 registros y 275 sistemas estatales de información, gestionados por 134 instituciones y atendidos por 166 operadores diferentes. Lituania ha llevado a cabo evaluaciones de impacto distributivo utilizando EUROMOD en nueve ámbitos durante los últimos años, examinando aspectos como la introducción y el aumento de las prestaciones unipersonales, los cambios en el sistema de protección de ingresos mínimos, las indexaciones de las pensiones, los aumentos del salario mínimo y de las desgravaciones fiscales, y las alternativas a la reforma fiscal. Se reconoce la necesidad de reforzar la evaluación general del impacto distributivo, posiblemente ampliándola a todo el presupuesto anual nacional, con planes para presentar al Parlamento un informe conjunto de evaluación del impacto distributivo.

En **Luxemburgo**, las DIA se realizan principalmente de forma ad hoc, con ayuda del modelo de microsimulación SPAFIL (Social Policy Analysis File for Luxembourg). Basado en datos administrativos individuales, SPAFIL modela las cotizaciones a las prestaciones sociales y el impuesto sobre la renta, estimando el impacto de las reformas en los ingresos, los gastos, las ganancias o pérdidas de ingresos y las desigualdades de renta. Aunque el uso de la DIA no es sistemático en la administración luxemburguesa, cada vez se percibe más su importancia en la toma de decisiones basada en datos empíricos.

En cuanto a experiencia, los **Países Bajos** cuentan con ella en la realización de Evaluaciones de Impacto Distributivo (DIA), sobre todo en la fase previa a la presentación de los planes presupuestarios nacionales. Estas evaluaciones se centran principalmente en calcular el poder adquisitivo de los distintos grupos sociales. Sin embargo, un reto notable es el sesgo inherente que favorece a los grupos más visibles en los resultados de la evaluación, una preocupación que los expertos intentan abordar con limitaciones. Otro desafío es la tendencia de los debates políticos a centrarse sobre todo en el poder adquisitivo, descuidando aspectos más amplios como los impactos de la pobreza y la desigualdad. Esta dinámica plantea un dilema a los expertos que presentan resultados a los políticos. Además, a la hora de evaluar las medidas políticas, determinar la eficacia de cada una de ellas resulta complicado debido a la intrincada red de políticas sociales interconectadas. Por ejemplo, al evaluar la adecuación del salario mínimo en los Países Bajos, los hogares también reciben diversas prestaciones compensatorias para gastos de alquiler, niños y seguro médico. Aunque estas prestaciones contribuyen a los ingresos de los hogares, medir su eficacia para garantizar un nivel de vida digno sigue siendo una tarea compleja. A pesar de esta complejidad, se intentan separar y evaluar estos factores de forma complementaria.

En **Eslovaquia**, la Evaluación del Impacto Distributivo (DIA) implica análisis empíricos ex post de los impactos de las políticas que dividen la muestra para identificar efectos heterogéneos, especialmente en casos con datos disponibles. Por ejemplo, los impactos sobre los trabajadores de distintas regiones o sectores se estiman por separado. Sin embargo, ciertos tipos de análisis de impacto distributivo no se utilizan debido a que dependen de supuestos restrictivos. En la fase ex ante, se prevén diversos efectos de las políticas para los distintos grupos de partes interesadas, incluidos hogares y empresarios.

En **Eslovenia**, el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales ha desarrollado modelos de microsimulación relacionados con las pensiones, el mercado laboral y las transferencias sociales basados en el modelo EUROMOD. Han colaborado con la OCDE para mejorar sus capacidades en este ámbito con el apoyo de las reformas estructurales de la Comisión. Estos modelos pueden evaluar la complementariedad de diferentes medidas y políticas, especialmente en asuntos sociales, con el objetivo de mejorar la eficacia de sus medidas. Los modelos utilizan datos administrativos cuando es posible, abordando los retos relacionados con el acceso, la compatibilidad y cuestiones del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (GDPR).

En **Suecia**, es una práctica arraigada tener en cuenta las implicaciones distributivas en el proceso presupuestario. Desde 1994 publica un informe anual sobre la desigualdad de ingresos y, desde 1988, un informe sobre la desigualdad de género. Estos informes incluyen análisis ex ante del impacto distributivo. La División de Política y Distribución Económica (DEPD) del Ministerio de Finanzas desempeña un papel crucial en el análisis de los impactos distributivos de las políticas propuestas en el presupuesto sobre la desigualdad de ingresos y la igualdad económica de género. Esto incluye examinar los efectos de los impuestos, las transferencias y los servicios sociales financiados con fondos públicos. El modelo está a disposición de todos los organismos públicos de forma gratuita, mientras que el Parlamento y otros usuarios pagan una cuota de usuario. Las organizaciones externas pueden acceder al código, excluyendo los datos, o pueden encargar análisis a Statistics Sweden previo pago. También puede evaluar cómo afectan los cambios normativos a los efectos marginales y las tasas de sustitución de los hogares (tanto para grupos sociales y de renta específicos, como agregados a nivel social). Por último, evalúa las estadísticas sobre los servicios sociales financiados con fondos públicos. Aunque predominantemente estático, FASIT incluye un modelo capaz de estimar los efectos de los cambios fiscales y de transferencias sobre la oferta de mano de obra a largo plazo y el efecto implícito a largo plazo sobre la distribución de la renta. El módulo contiene reglas detalladas para los impuestos y las transferencias, datos sobre la renta y varias ecuaciones estimadas basadas en las características de los individuos (nivel educativo, tipo de hogar, etc.) que en parte describen las preferencias de los individuos por el trabajo y en parte examinan la probabilidad de las transiciones de no trabajar a trabajar cuando cambia la tasa de remuneración o compensación. El módulo también es capaz de considerar la heterogeneidad del mercado laboral; por ejemplo, tiene en cuenta el hecho de que es probable que los distintos tipos de hogares (por ejemplo, mujeres solteras, hombres solteros, parejas de hecho) tengan preferencias laborales diferentes. Sin embargo, FASIT tiene limitaciones. Es principalmente estático y no puede simular reacciones de comportamiento en tiempo real ante cambios en el bienestar. Los análisis se realizan de forma anual y es posible que no se detecten los impactos, mes a mes, de los cambios en las transferencias. Algunas políticas no pueden simularse, especialmente las relacionadas con bienes públicos colectivos (como policía y defensa) o reformas en las que los usuarios de los servicios son inciertos. Además, el basarse en una encuesta de hogares para calcular los impuestos indirectos presenta una limitación debido a los índices históricamente bajos de respuesta, lo que hace que parte de la información no esté actualizada.

Evaluación del impacto distributivo y planes presupuestarios

En la UE, la Comisión publicó en 2022 una comunicación sobre una mejor evaluación del impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros y el correspondiente documento de trabajo de los servicios de la Comisión. La UE presta apoyo a los Estados, en particular mediante el mantenimiento y desarrollo de EUROMOD, asistencia en el marco del Instrumento de Apoyo Técnico, aprendizaje mutuo para facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados, seguimiento del uso de la DIA y diálogo permanente sobre la mejora del uso de la DIA en los Comités (de Empleo EMCO, de Política Económica EPC y de Protección Social SPC).

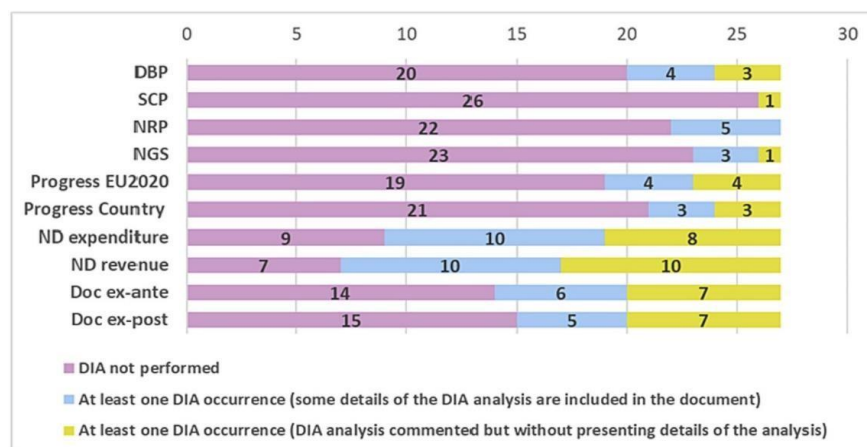
Además, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 6, apartado 3, letra d), del Reglamento 473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los Proyectos de Planes Presupuestarios (DBP) y para garantizar la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro, establece que, siempre que sea posible, el DBP debe incluir una indicación sobre el impacto distributivo previsto de las principales medidas de gastos e ingresos.

Más recientemente, la propuesta de la Comisión de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos para los marcos presupuestarios de los Estados miembros, invita a estos últimos a publicar información sobre el impacto distributivo de las políticas presupuestarias y a tener en cuenta los aspectos laborales, sociales y distributivos en el desarrollo del presupuesto *verde* (véase el artículo 9).

Bazoli et al. (2023) investigaron hasta qué punto los Estados miembros de la UE utilizan DIA en su proceso de preparación presupuestaria y qué limita el uso de DIA, analizando los principales documentos presupuestarios para 2015-2020: proyectos de planes presupuestarios (DBP), programas de estabilidad y convergencia (SCP) y programas nacionales de reforma (NRP). Lo que se desprende es que solo siete países (Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania y los Países Bajos) de los 19 países de la zona del euro, los Estados de la UE a los que se aplica el Reglamento (UE) nº 473/2013, presentan al menos una incidencia de DIA en sus DBP. En cuanto a las SCP, solo Croacia muestra DIA, aunque los resultados solo se comentan sin presentar detalles del análisis; mientras que cinco países (Bélgica, Croacia, Italia, Malta y Portugal) incluyen a DIA en el documento del NRP.

Cuatro países (Austria, Dinamarca, Eslovenia y Suecia) presentan al menos una DIA en el documento de Estrategia Nacional de Crecimiento, mientras que ocho países (Austria, Dinamarca, Francia, Letonia, Malta, Portugal, Eslovenia y España) presentan al menos una DIA en los documentos de progreso hacia los indicadores de EU2020, y los mismos países, a excepción de Eslovenia y España, presentan análisis de DIA en los documentos de progreso en la aplicación de las recomendaciones específicas para cada país.

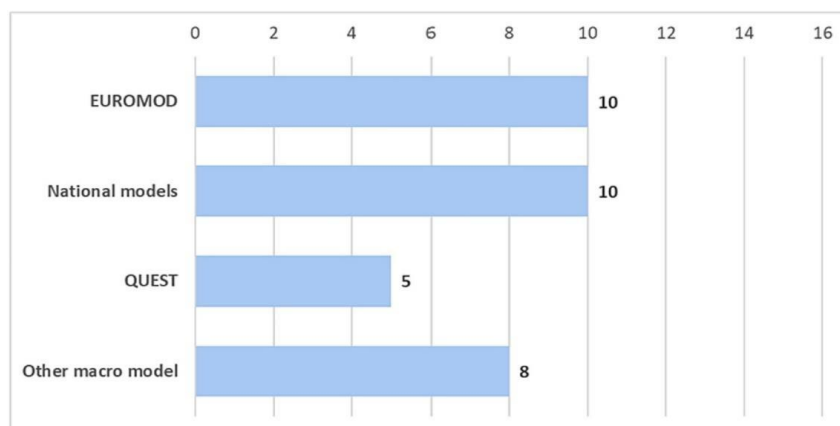
Gráfico 7. Número de Estados miembros de la Unión Europea con al menos una DIA en 10 documentos oficiales relacionados con el presupuesto, 2019-2020.



Fuente: Bazoli et. Alabama. (2023), *Equal Focus on Inequality? Approaches to Distributional Impact Assessment in the National Budget Process Across the EU*, Journal of Common Market Studies.

En cuanto a la cuestión de cómo se realiza la DIA en los Estados miembros, la siguiente figura muestra los modelos utilizados. Dos modelos de ámbito europeo, EUROMOD y QUEST³⁹, ocupan un lugar destacado.

Gráfico 8. Modelos de microsimulación y modelos macroeconómicos utilizados para realizar la DIA



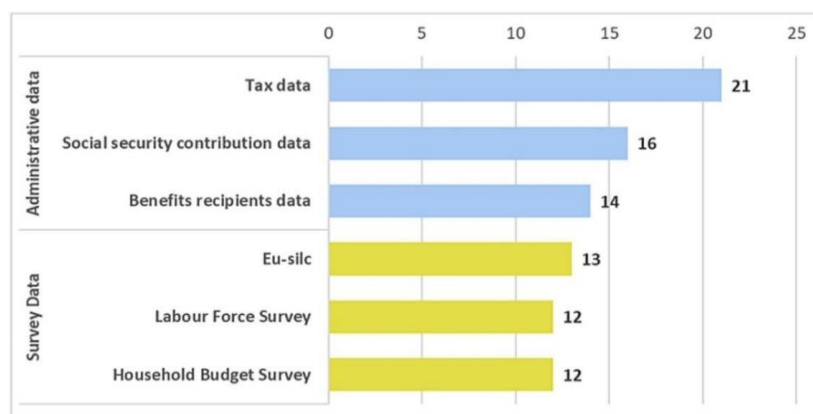
Fuente: Bazoli et. Alabama. (2023), *Equal Focus on Inequality? Approaches to Distributional Impact Assessment in the National Budget Process Across the EU*, Journal of Common Market Studies.

³⁹ QUEST sirve como modelo macroeconómico utilizado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) para realizar análisis e investigaciones de políticas macroeconómicas. Opera como un macromodelo estructural que sigue la tradición nekeynesiana, incorporando fundamentos microeconómicos exhaustivos derivados de la optimización de la utilidad y las ganancias. Incluye consideraciones sobre fricciones en los mercados de bienes, trabajo y financieros. Véase [QUEST macroeconomic model – European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/quest).

Evaluación del impacto distributivo, datos utilizados e implementación

En cuanto a los datos utilizados para el Análisis del Impacto Distributivo (DIA) en toda la UE, es habitual utilizar tanto encuestas como datos administrativos. Entre ellos, los datos fiscales, seguidos de los datos del EU-SILC, la encuesta de población activa y los datos de la Seguridad Social son las fuentes de datos más utilizadas para la DIA. El gran uso de datos administrativos durante el proceso presupuestario no es sorprendente. Los datos suelen facilitarse previa solicitud específica, y los procedimientos pueden diferir entre los datos de encuesta y los datos administrativos. Los datos de las encuestas son facilitados por Eurostat o por los Institutos Nacionales de Estadística, mientras que los datos administrativos se solicitan a la Administración pública.

Gráfico 9. Datos utilizados para producir análisis DIA



Fuente: Bazolí et al. Alabama. (2023), *Equal Focus on Inequality? Approaches to Distributional Impact Assessment in the National Budget Process Across the EU*, Journal of Common Market Studies.

Como subrayan Bazoli et al. (2023) la calidad de los datos afecta de forma significativa a la calidad de la DIA. El principal problema son los desfases temporales en los datos de las encuestas, que afectaron negativamente a la capacidad de los Estados miembros para realizar DIA durante la crisis pandémica. Para superar este problema, Lituania, que se basa únicamente en datos de encuestas, está trabajando con el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (JRC) en un proyecto destinado a ajustar el modelo de microsimulación para que funcione con datos administrativos. La misma metodología de complementar Euromod con la administración también se está aplicando, a través de la colaboración con el JRC, en Grecia, Rumania, Eslovaquia, Letonia y España, mientras que la Seguridad Social Federal de Bélgica ha elaborado un modelo de este tipo independiente del JRC.

Además de la calidad de los datos, varios factores obstaculizan la aplicación efectiva de la Evaluación del Impacto Distributivo (DIA). El calendario del proceso de elaboración del presupuesto constituye un reto importante, sobre todo en muchos Estados en los que el proyecto de propuesta presupuestaria (PPP) se finaliza apenas unas horas antes de la fecha límite del 15 de octubre. Esto no deja tiempo suficiente para una DIA completa y válida, aunque se disponga de las herramientas, la experiencia y los datos necesarios. Además, la escasa concienciación política, la insuficiencia de los recursos humanos asignados a la DIA y la falta de conocimientos exhaustivos, ya sea a nivel básico o avanzado, dificultan aún más su integración sin fisuras en el proceso presupuestario. La creación de un equipo especializado con capacidad para llevar a cabo la DIA a lo largo de todo el proceso presupuestario es crucial para superar estas barreras.

