



Consejo de la  
Unión Europea

**Bruselas, 11 de junio de 2024  
(OR. en)**

**10779/24**

**SOC 431  
EMPL 249  
ECOFIN 649**

**NOTA**

---

De:	Comité de Empleo y Comité de Protección Social
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Principios rectores voluntarios para la evaluación por los Estados miembros de la UE de los efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social <i>- Refrendo</i>

---

Adjunto se remite a las delegaciones los principios rectores voluntarios de referencia, con miras a su refrendo en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) del 20 de junio de 2024.

# **Principios rectores voluntarios para la evaluación por los Estados miembros de la UE de los efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social**

## **1. Introducción**

Las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social son esenciales para aplicar los principios del pilar europeo de derechos sociales a escala nacional, así como para apoyar la convergencia social al alza y contribuir a reforzar el crecimiento integrador y la competitividad de la UE; entre otros modos, abordando la escasez de mano de obra y de personal cualificado y apoyando las transiciones ecológica y digital y, al mismo tiempo, haciendo frente al cambio demográfico y luchando contra la pobreza y la exclusión social.

Medir los efectos de las reformas y las inversiones requiere herramientas analíticas sólidas, datos adecuados y metodologías robustas. A este respecto, y con el fin de apoyar la capacidad administrativa de los Estados miembros, el Consejo (EPSCO) refrendó el 11 de marzo de 2024 el Dictamen del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre las prioridades estratégicas futuras de la Unión en relación con el pilar europeo de derechos sociales, que incluía la propuesta de desarrollar principios rectores y normas para el uso voluntario de los Estados miembros de la UE<sup>1</sup>.

Haciendo balance de los debates mantenidos en los últimos meses, en el anexo 1 de la presente nota se presentan principios rectores voluntarios para los Estados miembros de la UE. Dichos principios rectores podrían ayudar a los Estados miembros a evaluar el modo en que las reformas y las inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social pueden contribuir al crecimiento económico, teniendo en cuenta su carácter voluntario. Tras una breve ilustración de los posibles canales de transmisión a través de los cuales pueden materializarse estos efectos económicos, se detallan los principios rectores, con el propósito de crear una interpretación común para su uso voluntario por parte de los Estados miembros sobre los siguientes elementos:

---

<sup>1</sup> Véase el apartado 17 del [Dictamen del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre las prioridades estratégicas futuras de la Unión en relación con el pilar europeo de derechos sociales](#), refrendado por el Consejo el 11 de marzo de 2024.

- los enfoques metodológicos que los Estados miembros podrían aplicar para evaluar dichos efectos económicos;
- los indicadores disponibles y su posible desarrollo ulterior;
- las disposiciones estadísticas adecuadas, también en relación con el acceso a los datos; y
- las mejores prácticas en materia de transparencia y difusión.

Aunque se pretende que todos estos principios rectores para los Estados miembros de la UE tengan carácter voluntario, se actualizarán y revisarán periódicamente.

## **2. Posibles efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social: canales de transmisión**

Los efectos directos que tienen en el crecimiento económico las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social pueden materializarse a través de diversos canales, como la mejora del capital humano, un mayor potencial de innovación y una mayor capacidad de absorción y el crecimiento del empleo. Los efectos también pueden traducirse en ahorros futuros de recursos públicos (por ejemplo, gracias a una reducción del desempleo y de la inactividad y a la consiguiente disminución del gasto en prestaciones sociales), así como en un aumento de los ingresos fiscales (procedentes de una base imponible más amplia gracias al incremento del empleo), lo que tendría un posible efecto beneficioso sobre las finanzas públicas y la sostenibilidad fiscal del sistema de protección social —además de la repercusión directa generada por el aumento del PIB— cuando los efectos beneficiosos superen a los costes.

En este sentido los recientes debates celebrados en el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social<sup>2</sup> han puesto de relieve que, en su conjunto, las políticas basadas en datos contrastados que, por ejemplo, refuerzan las capacidades, aumentan la participación en el mercado laboral y previenen la exclusión social pueden contribuir de manera considerable a lograr un crecimiento económico más fuerte e integrador y a aumentar los niveles de productividad —también en un contexto de cambio demográfico—, y son fundamentales para acompañar las transiciones digital y ecológica. La lucha contra la escasez de personal cualificado y la inadecuación de las capacidades, el apoyo a las transiciones laborales y la ampliación de la oferta de mano de obra pueden tener un efecto positivo.

---

<sup>2</sup> Véase el apartado 6 del [Dictamen del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre el valor añadido de la inversión social y el papel que desempeñan los órganos preparatorios del Consejo EPSCO en la gobernanza del Semestre Europeo](#), refrendado por el Consejo el 28 de noviembre de 2023.

La formación de capacidades puede dar lugar a una mejora de las reservas y la calidad del capital humano y, por tanto, es uno de los motores clave del crecimiento económico<sup>3</sup>. Tanto las inversiones como las reformas en educación y formación de calidad pueden fomentar el crecimiento económico<sup>4</sup> y la productividad; entre otras cosas, garantizando una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de capacidades<sup>5</sup>. Las medidas que apoyan el acceso a una atención y educación de la primera infancia asequibles y de calidad pueden tener efectos positivos significativos<sup>6</sup>, en particular proporcionando una base sólida para seguir aprendiendo en fases posteriores de la vida, apoyando la igualdad de oportunidades para los niños en situaciones vulnerables y aumentando la participación de los padres en el mercado laboral. El perfeccionamiento y el reciclaje profesionales de la población adulta, en particular con vistas a mitigar la escasez de personal cualificado y prepararse para las transformaciones ecológica y digital, en consonancia con la Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática<sup>7</sup>, pueden tener repercusiones positivas en la productividad y el crecimiento<sup>8</sup>. En concreto, los programas de formación general pueden ayudar a adaptar mejor la oferta y la demanda de capacidades, especialmente tras la entrada en el mercado laboral, y los programas (certificados) de formación profesional (en el contexto laboral o en combinación con el contexto escolar) pueden ser eficaces para facilitar la transición del entorno educativo al laboral.

---

<sup>3</sup> Barro, Sala-I-Martin, 2003.

<sup>4</sup> Se registra una repercusión positiva en el crecimiento económico a pesar de los costes que pueden derivarse de algunas de estas medidas (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) y de los posibles efectos positivos retardados (Card, Kluve, Weber, 2018).

<sup>5</sup> Comisión Europea, 2022a. Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Comisión Europea, 2019.

<sup>6</sup> Carneiro, Heckman, 2003.

<sup>7</sup> Véase la Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (2022/C 243/04).

<sup>8</sup> Sekmokas *et. al.*, 2020; OCDE, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

Unos servicios públicos de empleo eficaces y que funcionen correctamente, las políticas activas del mercado de trabajo y las medidas de apoyo a la participación en el mercado laboral pueden mejorar el crecimiento económico aumentando la eficiencia del mercado laboral, facilitando la entrada a este y las transiciones en él, mitigando al mismo tiempo la inadecuación y la escasez de capacidades<sup>9</sup>. Algunos estudios muestran que unas políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas pueden ser rentables a largo plazo y que algunas pueden autofinanciarse<sup>10</sup>. Las medidas pertinentes a este respecto incluyen, por ejemplo, las relacionadas con la oferta de programas de formación y el apoyo eficaz a los solicitantes de empleo, con los incentivos al empleo y la previsión en materia de capacidades, y con los servicios sociales y de empleo integrados, así como su digitalización<sup>11</sup>. Eliminar los desincentivos a la participación en el mercado laboral mediante un mejor diseño de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales (por ejemplo, reduciendo la carga fiscal, en particular para los trabajadores con salarios bajos, sin obstaculizar la transición hacia empleos de mayor remuneración y un desplazamiento de la fiscalidad del trabajo), así como garantizando unas condiciones de trabajo justas y bien adaptadas (también en relación con grupos concretos, como los trabajadores de más edad o las personas con discapacidad) también puede resultar eficaz, en términos de un mayor crecimiento económico a través del aumento de la oferta de mano de obra. Las inversiones y reformas en materia de salud y seguridad en el trabajo para mantener la salud de los trabajadores también pueden tener efectos positivos en la actividad económica. Por último, las reformas que reducen la segmentación del mercado laboral pueden apoyar el incremento de la productividad a largo plazo mediante la internalización de los costes sociales de los despidos y el aumento de los incentivos para que las empresas adopten prácticas laborales más productivas y para que los empleados inviertan en formación relacionada con el empleo<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Pissarides, 2010.

<sup>10</sup> Marrón, Koettl, 2012.

<sup>11</sup> Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

<sup>12</sup> OCDE, 2018.

La prestación de servicios asistenciales (la atención a la infancia y los cuidados de larga duración) de calidad y asequibles desempeña un papel importante en el fomento de la participación en el mercado laboral de las personas con responsabilidades asistenciales, lo que también puede repercutir en el crecimiento económico. Unos servicios asistenciales de calidad pueden ser una influencia positiva en el desarrollo de los niños y en el bienestar y la dignidad de los beneficiarios de la asistencia, contribuir a la igualdad de género y promover la participación de las mujeres en el mercado laboral y en la creación de empleo. Investigaciones recientes<sup>13</sup> demuestran que la inversión en asistencia puede generar contribuciones fiscales y a la seguridad social adicionales derivadas de los empleos creados, así como de una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral<sup>14</sup>. Unas políticas activas de inclusión bien diseñadas que combinen el empleo y los servicios sociales también pueden ser fundamentales para respaldar una mayor transición hacia el empleo. Reforzar la atención ambulatoria y primaria frente a la atención hospitalaria y garantizar una mejor coordinación general y una integración de la asistencia pueden generar ahorro y un aumento de la eficiencia, lo que beneficia a las finanzas públicas, además de mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios.

---

<sup>13</sup> Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Los cuidados en el trabajo. Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo, 2022.

<sup>14</sup> En general, los ingresos fiscales derivados del aumento de los salarios y el empleo se incrementarían, reduciendo así el requisito de financiación total de las medidas estratégicas en materia de asistencia del 3 % del PIB (antes de impuestos) a un 2 % neto del PIB (después de impuestos). Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2022, Simulador de Inversiones en Políticas de Cuidados de la OIT, Ginebra, próximamente.

A pesar de los recientes avances metodológicos, la evaluación de los efectos económicos de las inversiones y reformas específicas de cada país sigue planteando retos que deben abordarse en mayor medida: estos principios rectores voluntarios para los Estados miembros de la UE deben inspirar las mejores prácticas a tal fin. Dichos retos están relacionados con la interacción entre las características del diseño de las políticas y otras variables que influyen en dichos efectos económicos, como las especificidades nacionales, así como con los efectos que se manifiestan a lo largo de horizontes temporales distintos (más dilatados para las medidas educativas, por ejemplo, frente a las medidas que fomentan directamente una mayor oferta de mano de obra). Los efectos de las reformas y las inversiones dependen de los tipos de medidas estratégicas en cuestión y de su diseño, pero también de las características contextuales (en términos de tiempo y ubicación) y de otras intervenciones estratégicas simultáneas que deben tenerse en cuenta. Las sinergias y complementariedades entre las diferentes medidas estratégicas, así como la secuencia de las políticas, también afectan a los retornos, por lo que es importante tenerlas en cuenta<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, en general se constata que, en contextos en que se da una mayor importancia a la atención y educación de la primera infancia, los progenitores suelen tener más probabilidades de encontrar y mantener un empleo, pero dicha probabilidad aumenta notablemente cuanto mayor es la importancia nacional concedida a las políticas activas del mercado de trabajo. Pronto se publicará en el sitio web del Instituto Universitario Europeo un estudio encargado por la Presidencia belga del Consejo de la UE y elaborado por Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo y Heta Poylio.

**Principios rectores voluntarios para la evaluación por los Estados miembros de la UE de los efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social*****1.1 Enfoques metodológicos y técnicas de modelización sólidos***

La evaluación de los efectos económicos debe basarse en diversos enfoques metodológicos y controles de solidez en función de los datos de que se disponga, de la cuestión de que se trate y de la complejidad de la valoración que se estudie<sup>16</sup>. Existen varias técnicas que permiten determinar, cuantificar y evaluar, en los ámbitos microeconómico y macroeconómico, tanto los costes como los beneficios vinculados a un mercado laboral, unas capacidades o una inversión social o reforma determinados. Aunque la evaluación de los costes directos puede ser relativamente más sencilla en lo referente a los gastos, la evaluación y la cuantificación de los beneficios deben tener en cuenta, en la medida de lo posible, los principales canales de transmisión posibles, en particular en cuanto a sus efectos sobre el PIB, el empleo y la productividad (con las consiguientes repercusiones en las finanzas públicas), por ejemplo, por medio de un modelo teórico que explique la relación entre inversiones y reformas y sus efectos económicos. Estos modelos teóricos deben incorporar además los eventuales efectos adicionales de retroalimentación y de comportamiento y, de manera más general, las eventuales implicaciones macroeconómicas (por ejemplo, las consecuencias macroeconómicas de los métodos de financiación que se estudien, como el aumento de los impuestos frente al ahorro en los gastos). Por otra parte, los enfoques metodológicos que aportan información sobre cambios en el estado o el comportamiento individuales pueden ayudar a entender el modo en que tales cambios se propagan a través del sistema. Además, algunos de los efectos no tienen necesariamente un carácter directamente monetario (o su monetización no es sencilla) aunque puedan tener consecuencias económicas, y otros solo pueden cuantificarse a largo plazo.

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Europea, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. y otros: [\*Study on assessment of micro and macroeconomic return of social protection expenditure — Final Report\*](#), [Estudio sobre la evaluación del rendimiento micro y macroeconómico del gasto en protección social – Informe final], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

Los enfoques metodológicos que pueden utilizarse para evaluar los efectos de las reformas y la inversión van del microanálisis al macroanálisis y las valoraciones y evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post*. La elección del enfoque metodológico depende de diversos factores, por ejemplo, si es una evaluación *ex ante* o *ex post*, el tipo de medida y su diseño, los principales efectos de interés y los datos de que se dispone. Cada uno de los enfoques presenta ventajas y limitaciones que deben tenerse en cuenta según el caso particular. El cuadro que figura a continuación presenta los principales métodos existentes<sup>17</sup>, que combinan técnicas de evaluación *ex ante* y *ex post* con evaluaciones de micronivel (como microsimulaciones, métodos experimentales y cuasi experimentales) y de macronivel (como los métodos basados en la regresión *ex post* y la micro-macromodelización). Entre los enfoques más horizontales, los análisis de costes y beneficios intentan tener en cuenta los costes y, especialmente, los beneficios en clave monetaria<sup>18</sup>. Las evaluaciones de impacto distributivo ofrecen un enfoque complementario que implica la evaluación de los efectos en los ingresos de los distintos grupos y permite además diferenciar con relativa facilidad el rendimiento privado de las reformas e inversiones (que normalmente se traduce en mayores rentas del hogar) del rendimiento público (por lo general, mayores ingresos públicos y menor gasto). Los distintos métodos suelen ser exhaustivos en lo referente a los requisitos de datos para elaborar algunas estimaciones (detalladas) y a la complejidad del enfoque metodológico necesario para tener en cuenta los distintos canales de transmisión y el calendario de los efectos<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Las ventajas y limitaciones de los principales métodos existentes se presentan en el anexo.

<sup>18</sup> Algunos de los efectos no suelen tener valor monetario, aunque sí se generen consecuencias económicas.

<sup>19</sup> Por ejemplo, mediante experimentos reales o diversos tipos de estimaciones o modelos *ex ante* o *ex post*, o estimaciones más generales a partir de la bibliografía académica.

**Cuadro 1. Tipología de los principales métodos existentes para evaluar los efectos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social**

	<i>Ex-ante</i>	<i>Ex-post</i>
<b>Micronivel</b>	Modelos de microsimulación, ensayos aleatorios controlados y métodos cuasiexperimentales (si se aplican como métodos piloto)	Métodos cuasiexperimentales (puntaje de proclividad, diferencias en diferencias, diseño de regresión discontinua), ensayos aleatorios controlados, análisis de datos longitudinales y de panel (utilizando datos de estudios o administrativos)
<b>Macronivel</b>	Modelización macroeconómica (en particular, matrices de contabilidad social o modelos de equilibrio general)	Evaluación <i>ex post</i> (de macrovariables, en particular mediante modelos de regresión y análisis de frontera)
<b>Ambos niveles</b>	Análisis coste-beneficio, análisis coste-eficacia, análisis de decisiones multicriterio, evaluación de los efectos distributivos	

Fuente: nota de la Presidencia del Consejo Ecofin del 12 de marzo, con la participación de los ministros de Empleo y Política Social.

Además, la elección del horizonte temporal de la evaluación de los efectos económicos debe tener en cuenta explícitamente el calendario posible de los efectos previstos, ya que algunas reformas e inversiones pueden tener efectos que se materialicen ya a corto y medio plazo, pero otros que solo sean visibles a largo plazo. Esto también puede requerir que se empleen distintos tipos de técnicas de modelización, cuando proceda, para captar los efectos en los distintos horizontes temporales. La toma en consideración del calendario de los efectos esperados es, por supuesto, de vital importancia para evitar que la modelización induzca a conclusiones engañosas (en el sentido de que una reforma o inversión determinada no produzca efectos económicos significativos simplemente porque el horizonte temporal del análisis no está definido correctamente).

Aunque ningún modelo puede tener en cuenta todos estos elementos a la vez, es importante que las opciones que ofrezcan las hipótesis y enfoques metodológicos (utilizados, finalmente, de forma complementaria) se basen en un análisis fundamentado de las ventajas y desventajas. La evaluación cuantitativa también debe ir acompañada de un debate más cualitativo de los resultados obtenidos que tenga en cuenta las hipótesis formuladas y detalle además el contexto específico de la ejecución de la medida estratégica (como, por ejemplo, que los parámetros utilizados puedan ser también específicos de ese contexto).

***Entre los elementos clave de este principio rector figuran los siguientes:***

- optar por una metodología sólida y transparente para evaluar los efectos de las reformas e inversiones de forma fundamentada y, eventualmente, combinar distintos enfoques metodológicos sólidos para cotejar y calificar los resultados;
- seguir desarrollando el enfoque metodológico basándose en técnicas más avanzadas (por ejemplo, que incorporen respuestas conductuales o bucles de retroalimentación macroeconómica) y eligiendo el calendario de la evaluación de modo que se tenga en cuenta el plazo en el que se espera que se materialicen los efectos (en referencia a los efectos a corto, medio y largo plazo);
- complementar el análisis cuantitativo con análisis de sensibilidad de parámetros clave y con análisis cualitativos (por ejemplo, que tengan en cuenta las hipótesis formuladas en el análisis y en el contexto específico).

## ***1.2. Calendario pertinente para realizar la evaluación***

La evaluación de los efectos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y las políticas sociales debe realizarse tanto antes como después de la ejecución de la medida estratégica de que se trate. La preparación de una evaluación de impacto *ex ante*, es decir, durante el diseño de las inversiones y reformas, es especialmente importante para calibrar los efectos de las políticas previstas y tenerlos en cuenta al elaborarlas. Los análisis posteriores a la ejecución permiten evaluar los efectos de las inversiones y reformas cierto tiempo después de que se haya ejecutado la medida. Esto puede ayudar a elaborar posibles nuevas medidas o correcciones. Un análisis verosímil posterior a la ejecución ayuda a asegurarse la adhesión al proceso de diseño de nuevas políticas y la calidad de dicho diseño. En este sentido, es importante incorporar, ya durante la fase de diseño de una intervención, planes de evaluaciones fiables, sobre todo cuando se empleen métodos experimentales, como los ensayos aleatorios controlados, que puedan realizarse de manera simultánea a la ejecución de una intervención. También las evaluaciones intermedias pueden contribuir a calibrar las intervenciones, especialmente cuando se espera que produzcan resultados a largo plazo.

El plazo establecido para la evaluación de los efectos de las reformas e inversiones debe tener en cuenta —en la medida en que sea factible desde el punto de vista teórico, metodológico y de los datos— el tiempo necesario para que la medida estratégica muestre sus efectos. Lo ideal sería que la evaluación se centrara en los efectos que tienen las medidas estratégicas en los resultados tanto durante la ejecución (o poco después, por ejemplo, al año siguiente) como a largo plazo (por ejemplo, adoptando una perspectiva plurianual cuando proceda). La evaluación intermedia también es importante para detectar en una fase inicial eventuales deficiencias que puedan corregirse durante la fase de ejecución. Al mismo tiempo, algunas políticas tienen efectos durante un período más largo (como los efectos de la atención a la infancia en el desarrollo de los niños), o pueden no tener efectos importantes durante año, pero sí de forma acumulativa (como la prevención en la asistencia sanitaria). En tales casos, la evaluación puede requerir una perspectiva a más largo plazo para tener en cuenta la incidencia total de la medida estratégica que se evalúa. La adopción de una perspectiva plurianual también puede ser útil cuando las medidas se refieran a tendencias a largo plazo, como el cambio demográfico (por ejemplo, en lo que respecta a las reformas de las prestaciones de dependencia).

***Entre los elementos clave de este principio rector figuran los siguientes:***

- realizar sistemáticamente evaluaciones *ex ante* de los efectos al diseñar y antes de ejecutar las medidas estratégicas pertinentes;
- realizar sistemáticamente evaluaciones intermedias y *ex post* durante la ejecución y después de esta, a fin de obtener información para la elaboración de políticas;
- adoptar una perspectiva plurianual para las políticas cuyo pleno efecto se espera se materialice durante un período más largo, y diferenciar entre costes y beneficios puntuales y recurrentes.

***1.3. Tener en cuenta las sinergias y complementariedades entre políticas en el enfoque metodológico***

Las complementariedades entre políticas pueden manifestarse como refuerzos mutuos de los resultados deseables, también por lo que respecta a los efectos económicos. A este respecto, por ejemplo, las reformas e inversiones y las políticas de protección social cumplen funciones estratégicas complementarias, que deben tenerse en cuenta en la medida de lo posible en la evaluación de las políticas<sup>20</sup>. Por ejemplo, una educación infantil y atención a la infancia de alta calidad puede contribuir a un mayor logro educativo y, en última instancia, a conseguir un empleo de mayor calidad y más productivo, complementando así las políticas directas del mercado de trabajo. Datos recientes atestiguan también, por ejemplo, que, si bien los esfuerzos nacionales en políticas activas del mercado de trabajo suelen asociarse positivamente a un incremento del empleo, la probabilidad de conseguir empleo tiende a aumentar considerablemente cuando se realizan esfuerzos nacionales en la prestación pública de educación infantil y atención a la infancia, que permiten combinar el trabajo con las obligaciones familiares. Asimismo, la mejora de las políticas de educación infantil y atención a la infancia puede tener más efectos positivos en el empleo si va acompañada de un mayor apoyo mediante políticas activas del mercado de trabajo<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Véase Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi e Ilze Plavgo: «Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states» [La inversión social como marco conceptual para analizar los rendimientos y reformas en materia de bienestar en los Estados asistenciales del siglo XXI], *Socio-Economic Review*, vol. 21, tema 1, 2023, pp. 479-500.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Hemerijck y otros (de próxima aparición).

Es buena práctica evaluar, en la medida de lo posible, los efectos de una medida estratégica concreta, teniendo también en cuenta las interacciones con otras políticas conexas (en cooperación entre los distintos ámbitos sectoriales responsables de las medidas/ámbito de actuación), y así integrar estas posibles interacciones, teniendo también en cuenta que los efectos de las distintas medidas podrían materializarse en plazos distintos. Esto cobra aún más importancia en el contexto del proceso presupuestario anual, en el que a menudo se adoptan varias políticas en conjunto.

***Entre los elementos clave de este principio rector figuran los siguientes:***

- analizar tanto el impacto de las distintas medidas estratégicas como, si es posible, los efectos combinados de las políticas conexas;
- considerar la combinación global de políticas para potenciar al máximo los efectos positivos y minimizar el riesgo de efectos adversos de las distintas medidas estratégicas;
- tener en cuenta los diferentes plazos de los efectos derivados de distintas políticas que al mismo tiempo son complementarias.

#### ***1.4 Utilización de indicadores y posible evolución ulterior***

La utilización de parámetros sólidos y, en la medida de lo posible, comunes permite comparar mejor los resultados y evaluar los efectos de las medidas estratégicas nuevas o propuestas. Para evaluar los efectos económicos de las reformas y las inversiones, la evaluación debe calcular el impacto en el crecimiento del PIB, a través de la productividad y el empleo.

Al mismo tiempo, las medidas estratégicas deben evaluarse con respecto a los resultados pertinentes en el ámbito del mercado laboral y social (por ejemplo, el desempleo, la inactividad, la reducción de la pobreza y la exclusión social, la renta del hogar, la desigualdad de ingresos y los salarios, según su pertinencia para la medida específica en cuestión), con el fin de evaluar cómo estos consiguen al mismo tiempo los objetivos sociales. La mayoría de estas dimensiones están relacionadas con indicadores que ya se utilizan como herramientas de seguimiento y análisis consolidadas en el marco del Semestre Europeo para supervisar las orientaciones para el empleo y el pilar europeo de derechos sociales que se integra en estas. Se trata, en particular, del cuadro de indicadores sociales y del marco de evaluación conjunto, de carácter más amplio, elaborado por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social.

Sin embargo, los indicadores existentes no siempre pueden ser suficientes para evaluar la incidencia de las políticas sociales y en materia de mercado laboral y capacidades, ya que podrían no ser lo suficientemente específicos o detallados, o no lograr ofrecer una idea de los principales efectos de la política en cuestión, ni abordar los problemas emergentes. En estos casos, puede ser necesario elaborar nuevos indicadores específicos del programa y recopilar datos sobre los participantes para evaluar adecuadamente el impacto de un nuevo programa. En general, cuando sea posible, los parámetros utilizados para evaluar el impacto de las medidas deben integrarse en modelos macroeconómicos que sean capaces de reflejar los resultados (por ejemplo, la evolución salarial prevista, el crecimiento del empleo, el aumento de la media de horas trabajadas, etc.) en el crecimiento del PIB.

En general, también puede ser útil evaluar el impacto de las reformas y las inversiones en grupos de población específicos diferenciados, por ejemplo, por edad, sexo, situación en el mercado laboral, nivel de estudios, niveles de renta o tipo de hogar (como los hogares en edad laboral, los hogares con o sin hijos, los adultos solteros y las parejas). Podrían ser pertinentes otros análisis, por ejemplo sobre las personas de origen migrante, las personas con discapacidad o cualquier otro grupo desfavorecido, así como los grupos diferenciados por grado de urbanización o por región, en función del ámbito de la medida estratégica que se evalúe.

***Entre los elementos clave de este principio rector figuran los siguientes:***

- presentar los efectos económicos de las reformas e inversiones, concretamente su incidencia en el crecimiento del PIB, junto con su incidencia en los principales indicadores sociales y del mercado laboral pertinentes; en la medida de lo posible, presentar los resultados sobre el mercado laboral y los resultados sociales desglosados por grupos pertinentes (edad, sexo, grupos socioeconómicos específicos);
- los indicadores utilizados deben definirse claramente y estar estrechamente relacionados con los objetivos de la reforma o de la inversión; en la medida de lo posible, también deben cumplir otros criterios de calidad, como estar listos para su empleo y ser accesibles, transparentes, oportunos y sólidos;
- los indicadores deben, en la medida de lo posible, poder emplearse en modelos de simulación macroeconómica;
- especificar la frecuencia en lo que respecta al suministro de datos;
- asignar responsabilidades claras en materia de gestión, recopilación, almacenamiento, tratamiento y evaluación de la calidad de los datos; garantizar la solidez y fiabilidad de los métodos e instrumentos propuestos para la recopilación, el almacenamiento, el tratamiento y la validación de los datos.

### **1.5 Modalidades estadísticas y acceso a los datos para la solidez de las evaluaciones ex ante y ex post**

Para evaluar los efectos de las reformas e inversiones en el ámbito del mercado laboral, las capacidades y las políticas sociales, es fundamental el acceso a unos datos de calidad, sólidos y oportunos. La posibilidad, la precisión y la calidad de los resultados proporcionados por las diversas herramientas de evaluación disponibles (ya sean estas macro o microeconómicas, *ex ante* o *ex post*) dependen en gran medida de los datos disponibles. Los datos desempeñan un papel crucial en el desarrollo, la actualización y el uso de métodos de seguimiento y evaluación.

Por una parte, los datos procedentes de encuestas suelen abordar de manera exhaustiva los hogares, su composición y sus características socioeconómicas y permiten la inclusión de información específica, además de ofrecer una comparabilidad entre países al hacer referencia a encuestas a escala de la UE (la Encuesta de Población Activa, las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida). Aun así, esos datos suelen estar disponibles pasado cierto tiempo y pueden recibirse en muestras pequeñas; por tanto, no representan plenamente aspectos que repercuten en la población situada a la cola de la distribución de los ingresos, así como otros grupos minoritarios o regiones más allá del nivel NUTS II.

Por otra parte, los datos administrativos son relativamente rentables, ya que las administraciones públicas suelen recopilarlos de manera habitual. Contribuyen a reducir los errores de medición, proporcionan una cobertura exhaustiva de la población y pueden ofrecer una idea adecuada de la totalidad de la distribución de la renta. En caso necesario, posibilita la realización de muestras más grandes, lo que permite analizar categorías de población más pequeñas y adoptar medidas estratégicas más detalladas. Sin embargo, a menudo su cobertura es limitada en el final de la cola y pueden plantear dificultades a la hora de identificar hogares y sus características. Además, generalmente se recopilan con fines administrativos y pueden carecer de información crucial para la realización de análisis metodológica y teóricamente sólidos. A veces también es necesario obtener acuerdos o aprobaciones entre las distintas instituciones para acceder a sus datos.

Para llevar a cabo un análisis exhaustivo de los efectos, es imprescindible utilizar una muestra significativa y representativa que abarque todos los componentes necesarios de las políticas examinadas. A tal fin, la mejor solución suele ser la combinación de los datos procedentes de encuestas y con los datos administrativos para la realización de evaluaciones sobre el impacto de las políticas. En particular, es fundamental garantizar que se disponga de un marco que facilite el acceso a los datos administrativos.

*Entre los elementos clave de este principio rector figuran los siguientes:*

- siempre que sea posible, emplear las estadísticas armonizadas de la UE disponibles en EUROSTAT;
- deben considerarse y combinarse según sea necesario, en función del enfoque de evaluación elegido y del impacto que se vaya a evaluar, los datos procedentes de encuestas y los datos administrativos, así como las diferentes fuentes de datos administrativos;
- establecer un enfoque sólido para el acceso a los datos, especialmente los datos administrativos, si bien es esencial establecer las normas para su uso para así facilitar que se realicen evaluaciones cuantitativas significativas de las políticas;
- al utilizar datos personales para las evaluaciones, garantizar el cumplimiento de las normas en materia de protección de datos<sup>22</sup>;
- establecer marcos institucionales y procedimientos normalizados para facilitar el intercambio de datos con evaluadores e investigadores, también con vistas a posibilitar la reproducción de los análisis de evaluación;
- garantizar la interoperabilidad de los sistemas informáticos entre las administraciones públicas; garantizar que los datos sobre el identificador único (por ejemplo, el código personal, el código de la seguridad social) se recopilen para que los datos puedan vincularse con otras bases de datos.

---

<sup>22</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos). El Reglamento General de Protección de Datos establece que todo tratamiento de datos personales requiere de una base jurídica válida e indica seis posibles condiciones (artículo 6, apartado 1,). Entre ellas, la «obligación legal» o el «interés público» parecen ser especialmente adecuados a efectos de una evaluación. Estas bases jurídicas deben establecerse por ley. El Reglamento General de Protección de Datos también prevé la posibilidad de reutilizar los datos existentes a partir de la base jurídica inicial si la reutilización es compatible con el fin para el que se trataron inicialmente esos datos administrativos (artículo 6, apartado 4, del Reglamento General de Protección de Datos).

## **1.6 Posibles entregables y transparencia/difusión**

Los entregables deben permitir extraer el mensaje principal y comunicar la incidencia en los indicadores económicos y sociales clave. La evaluación debe ir acompañada de una estrategia de difusión sobre los efectos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social. Puede ayudar a escoger el formato para la difusión (por ejemplo, en forma de un breve informe en el que se presenten los principales resultados y el enfoque utilizado para la evaluación) y el momento adecuado para la difusión (por ejemplo, en relación con el ejercicio presupuestario), a determinar al público destinatario (responsables en la formulación de políticas, académicos, medios de comunicación, interlocutores sociales y ONG) y a organizar el proceso de manera transparente.

También resulta útil estudiar la posibilidad de establecer algunos controles y normas de calidad que respalden la credibilidad del proceso. Esto puede lograrse proporcionando una descripción clara del enfoque utilizado en los entregables, que incluya posibles hipótesis, así como escenarios alternativos y de referencia, y que explique cualquier diferencia en los resultados. Además, el enfoque puede verse reforzado si se garantiza la revisión por parte de expertos independientes.

### ***Entre los elementos clave de este principio rector figuran los siguientes:***

- desarrollar una estrategia de difusión de los principales resultados;
- difundir públicamente los principales resultados, también de forma simplificada para el público en general;
- forjar credibilidad, garantizando la transparencia del enfoque metodológico empleado, así como la realización de revisiones por parte de expertos independientes cuando sea posible, y de evaluaciones *ex post*.

**Cuadro recapitulativo de los principios rectores voluntarios para la evaluación por los Estados miembros de la UE de los efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social**

Elementos	Nivel 1 – Esencial	Nivel 2 – Desarrollado	Nivel 3 – Avanzado
<p><b>1. Enfoques metodológicos y técnicas de modelización</b></p>	<p>Evaluaciones de impacto <i>ex ante</i> que reflejen el rendimiento económico de las reformas y las inversiones a través de los efectos sobre el empleo y la productividad (por ejemplo, a través de la modelización simple de estudio de correlaciones, a saber, modelos sencillos de regresión, y evaluaciones del impacto distributivo).</p>	<p>Evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> que reflejen el rendimiento económico de las reformas y las inversiones a través de una modelización más compleja (por ejemplo, evaluaciones del impacto distributivo y modelos macroeconómicos), integrando, en la medida de lo posible, los bucles de retroalimentación, las respuestas conductuales, los efectos inducidos sobre la oferta y la demanda del mercado laboral y las repercusiones en materia de financiación.</p>	<p>Evaluaciones <i>ex ante</i> del rendimiento económico de las reformas y las inversiones a través de modelos macroeconómicos complejos; evaluaciones de impacto <i>ex post</i> a través de métodos contrafactuales (por ejemplo, «diferencias en diferencias», puntaje de proclividad, diseño de regresión discontinua) o métodos experimentales (por ejemplo, ensayos aleatorios controlados) que entrañan efectos causales y también pueden combinarse con una evaluación de impacto ambiental. Análisis complejos de costes y beneficios (por ejemplo, resultados sociales monetizados, externalidades negativas).</p> <p>Las evaluaciones en curso/intermedias también se han tenido en cuenta para las reformas a más largo plazo y los programas de gasto, a fin de permitir una información adecuada sobre políticas durante el proceso.</p>

<p><b>2. Horizonte temporal de la evaluación de los rendimientos económicos</b></p>	<p>Horizonte temporal de la evaluación adaptado al momento en el que se espera que se materialicen los efectos <i>directos</i> de la medida estratégica examinada, a través del empleo y la productividad.</p>	<p>El horizonte temporal de la evaluación se adaptó para tener también en cuenta los efectos a más largo plazo de la medida estratégica examinada, tomando igualmente en consideración los posibles efectos indirectos a través de la modelización de bucles de retroalimentación simples y efectos inducidos.</p>	<p>El horizonte temporal de la evaluación se adaptó para tener también en cuenta los rendimientos económicos a más largo plazo de la medida estratégica examinada, tomando igualmente en consideración los posibles efectos inducidos a través de la modelización de bucles de retroalimentación complejos y efectos indirectos y conductuales.</p>
<p><b>3. Tener en cuenta las sinergias y complementariedades en el enfoque metodológico</b></p>		<p>Evaluación específica de las principales interacciones entre las medidas estratégicas mediante una modelización más sencilla.</p>	<p>Interacciones plenamente integradas entre las medidas estratégicas en modelos más complejos.</p>
<p><b>4. Utilización de indicadores y posible evolución ulterior</b></p>	<p>Evaluación de la incidencia de la medida estratégica examinada a partir de los principales indicadores agregados y en los principales desgloses.</p>	<p>Evaluación adicional de la incidencia de la medida estratégica examinada en relación con todos los desgloses pertinentes disponibles.</p>	<p>Elementos adicionales sobre la incidencia de las medidas estratégicas examinadas en el gasto público y las rentas.</p> <p>Otras incidencias relacionadas con la política o la inversión consideradas, que eventualmente también se basen en datos administrativos y se complementen con estadísticas experimentales.</p>

<p><b>5. Disposiciones estadísticas y acceso a los datos</b></p>	<p>Utilización de datos basados en encuestas (tanto a nivel micro como agregado).</p>	<p>Utilización de datos procedentes de encuestas y datos administrativos (no necesariamente combinados). Garantizar el uso de datos administrativos (por ejemplo, el acceso entre administraciones a los datos administrativos con fines de evaluación) de plena conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos.</p>	<p>Combinación de datos procedentes de encuestas y datos administrativos, según sea necesario (por ejemplo, mediante técnicas de puntaje).</p> <p>Interoperabilidad de los sistemas de datos entre administraciones y acceso a los datos administrativos, de plena conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos.</p>
<p><b>6. Posibles entregables y transparencia/difusión</b></p>	<p>Principales resultados de la evaluación publicados.</p>	<p>Principales resultados de la evaluación publicados (a nivel agregado), acompañados de una revisión por parte de expertos independientes.</p> <p>Utilización de repositorios para almacenar los resultados disponibles por tema, región, etc.</p>	<p>Plan de difusión basado en un calendario planificado en consonancia con el ciclo de actuación, que incluya los principales resultados de la evaluación publicados (a nivel agregado).</p> <p>Recurso a una revisión por parte de expertos independientes y anexos metodológicos que posibiliten la reproducción de los análisis (por ejemplo, eventualmente con datos ficticios).</p> <p>Utilización de plataformas interactivas para presentar los resultados por tema, región, etc.</p>