



**Bruselas, 18 de noviembre de 2023
(OR. en)**

15415/23

**SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178**

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Inversión social - Debate de orientación Inversión social y reglas fiscales de la UE - Presentación de la Presidencia

Adjunto se remite a las delegaciones una nota de orientación de la Presidencia sobre los asuntos de referencia, con vistas al debate de orientación y a la presentación de la Presidencia en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) de los días 27 y 28 de noviembre de 2023.

Inversión social

Nota para el debate de orientación

El objetivo de la presente nota es guiar el debate de orientación del Consejo sobre inversión social estableciendo algunos elementos del contexto político (sección I), proponiendo algunas preguntas para orientar el debate (sección II) y presentando la opinión de la Presidencia sobre algunos elementos clave de la inversión social y las reglas fiscales de la UE (sección III).

* * *

I) Contexto político

La Presidencia española considera de gran importancia la cuestión de la inversión social y estima oportuno celebrar un debate político en el Consejo sobre dicho asunto.

Sin embargo, dada la complejidad del tema, es conveniente que las reflexiones políticas al respecto puedan basarse también en elementos técnicos que requieren un estudio en profundidad y combinan múltiples dimensiones.

El 14 de julio de 2023, en una reunión informal, los ministros de Empleo y Asuntos Sociales cambiaron impresiones sobre la manera en que las inversiones sociales y las reformas conexas pueden respaldar de manera eficiente a las economías resilientes y sobre el papel que desempeña el pilar europeo de derechos sociales en el marco de gobernanza económica de la UE. Varios ministros secundaron la idea de que las reformas e inversiones bien diseñadas y basadas en un enfoque de inversión social, en particular aquellas que fomentan el capital humano, también pueden generar aumentos de productividad y un mayor crecimiento económico, además de propiciar la consecución de los objetivos sociales. En esta línea, instaron a una mayor reflexión basada en datos contrastados.

Tras el debate, la Presidencia española y la Presidencia belga entrante del Consejo de la UE pusieron en marcha un grupo de trabajo informal sobre inversión social. El principal objetivo de este grupo, que reúne a diferentes agentes institucionales y nacionales, es fomentar el debate, desde una perspectiva académica, sobre la interacción entre las inversiones y las reformas sociales, el crecimiento económico, la estabilización macroeconómica y la convergencia social.

El grupo de trabajo cuenta con la participación de 24 países de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia. Además, en sus actividades han participado representantes de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, la Comisión EMPL del Parlamento Europeo, los presidentes del Comité de Empleo (COEM) y del Comité de Protección Social (CPS), y representantes de los interlocutores sociales de la UE.

En el grupo de trabajo informal se han debatido dos grandes líneas de trabajo: la primera se centraba en las pruebas empíricas relativas al rendimiento microeconómico y macroeconómico de las inversiones sociales, y la segunda abordaba las metodologías de seguimiento y evaluación del rendimiento de las inversiones sociales.

El grupo se ha reunido en cuatro ocasiones: los días 5 y 28 de septiembre de 2023, el 19 de octubre de 2023 y el 3 de noviembre de 2023. El 8 de noviembre se organizó una conferencia de alto nivel titulada *Social Investments for resilient economies and societies: EU fiscal rules fit for future* [«Inversiones sociales para economías y sociedades resilientes: reglas fiscales de la UE con perspectiva de futuro»] con representantes del ámbito académico y de las instituciones nacionales y de la UE para debatir las principales conclusiones del grupo de trabajo informal. El grupo proseguirá su labor en los próximos meses con vistas a contribuir a las reflexiones de la Presidencia sobre la preparación de un debate de orientación conjunto de los ministros de Hacienda y de Empleo y Asuntos Sociales, que tendrá lugar el 12 de marzo de 2024.

Como resultado de los trabajos realizados hasta la fecha y de los intercambios mantenidos, se ha elaborado un documento de trabajo en el que se propone una definición operativa de la inversión social, se presentan fuentes bibliográficas sobre el rendimiento económico y social de las inversiones sociales, y se proponen posibles enfoques para la evaluación de las inversiones sociales, así como una amplia gama de herramientas metodológicas para medir su rendimiento. Sobre la base de estos trabajos, la Presidencia ha elaborado una serie de mensajes clave que resumen las conclusiones del documento de trabajo y definen algunas posibles líneas de actuación. Esos mensajes se hacen constar más adelante.

II) Se invita a los ministros a debatir las siguientes preguntas:

1. Cabe destacar la importante labor llevada a cabo para impulsar el enfoque de inversión social en el marco de la agenda social de la UE. Unas inversiones sociales bien diseñadas pueden aumentar el crecimiento económico y, por tanto, contribuyen a la sostenibilidad fiscal, pero también desempeñan una función fundamental en la promoción de la convergencia social. En el marco de la gobernanza económica de la UE, ¿qué papel específico pueden desempeñar las inversiones sociales y las reformas conexas? ¿Cómo puede alentarse eficazmente a los Estados miembros para que realicen inversiones en este sentido? Y, en este contexto, ¿qué papel fundamental puede desempeñar el Consejo EPSCO?
2. A la hora de apoyar la elaboración de políticas sociales basadas en datos contrastados, resulta de vital importancia reforzar y mejorar la metodología para supervisar y evaluar el rendimiento económico y social. En los últimos años se han emprendido diversas iniciativas a este respecto, como el desarrollo de métodos de previsión a muy corto plazo (*nowcasting*) para mejorar la puntualidad de los indicadores sociales. Muchos Estados miembros también han reforzado sus capacidades de microsimulación o han aplicado otros métodos de evaluación de impacto (*ex ante* o *ex post*). ¿Qué medidas específicas considera necesarias para aplicar y materializar políticas sociales basadas en datos contrastados a corto y medio plazo en su país?

III) Inversión social: mensajes clave de la Presidencia

Mensajes clave de la Presidencia española y la Presidencia belga entrante sobre la base de los trabajos del grupo de trabajo informal sobre inversión social.

Mensaje 1: Un enfoque de ciclo de vida para los estados del bienestar modernos

- El enfoque de ciclo de vida ocupa un lugar central en los Estados del bienestar del siglo XXI, que constituyen una combinación equilibrada de dos dimensiones:
 - o Las **inversiones sociales**, en las que se incluyen las políticas destinadas a aumentar y mantener la calidad de la «reserva» de capital humano y capacidades, así como a facilitar y mejorar la fluidez de las transiciones en el mercado laboral y a lo largo de la vida.
 - o La **protección social**, en la que se incluyen las políticas destinadas a mantener una sólida red de seguridad universal a modo de protección frente a las implicaciones financieras de los riesgos sociales (como enfermedad, edad avanzada, accidentes laborales y pérdida de empleo) y la estabilización macroeconómica.
- La combinación de estas funciones políticas, que son complementarias y se refuerzan mutuamente, produce el denominado **multiplicador del ciclo de vida**. A lo largo de la vida, las inversiones sociales se traducen en bienestar a modo de círculo virtuoso en términos de oportunidades de empleo, bienestar e igualdad de género, y ayudan a mitigar la pobreza intrageneracional e intergeneracional.

Mensaje 2: Las inversiones sociales como motor de crecimiento

- Unas inversiones sociales bien diseñadas pueden aumentar el **crecimiento económico**, por lo que también contribuyen a la sostenibilidad fiscal y, asimismo, promueven la convergencia social.
- Las inversiones en **educación de calidad**, incluida la educación infantil y la atención a la infancia, pueden incidir directamente en el crecimiento al aumentar las oportunidades de empleo (reduciendo así las diferencias salariales y de empleo entre hombres y

mujeres), la capacidad de innovación y la productividad, ampliando también en consecuencia la base tributaria de cara al futuro en beneficio de las finanzas públicas.

- Las inversiones en la **mejora de las capacidades y el reciclaje profesional** pueden asimismo fomentar el crecimiento económico aumentando la competitividad y la productividad, en particular mediante una mayor capacidad innovadora y la absorción de nuevas tecnologías, así como garantizando una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de capacidades, y mejorando las perspectivas de empleabilidad.
- El buen funcionamiento y la eficacia de las **políticas activas del mercado de trabajo** y de los servicios públicos de empleo también pueden proporcionar rendimiento económico aumentando la eficiencia del mercado laboral, mitigando la escasez y la inadecuación de las capacidades, y reforzando la participación en el mercado laboral de los grupos infrarrepresentados.
- Las inversiones en **atención ambulatoria y primaria y en cuidados de larga duración** pueden contribuir a mejorar la asistencia sanitaria y también pueden permitir el ahorro (mediante la reducción de los costes correspondientes a la prestación de determinados servicios) y, de este modo, contribuir a la sostenibilidad fiscal.

Mensaje 3: Protección social y estabilización económica

- La resiliencia al impacto, es decir, la capacidad de un país para absorber las perturbaciones sistémicas, está estrechamente asociada a unos sistemas de protección social bien diseñados e inclusivos, en particular las prestaciones por desempleo y los regímenes de reducción del tiempo de trabajo.
- Pueden apreciarse evidencias del rendimiento económico del gasto en protección social a distintos niveles:
 - A nivel **microeconómico** en el ámbito individual y doméstico: los efectos de mejora del crecimiento pueden plasmarse principalmente en los ingresos y el consumo, así como en la acumulación de bienes productivos (incluido el capital humano) y la protección del capital productivo tras una perturbación económica. Además, la protección social puede fomentar el espíritu empresarial y la innovación, mitigando la aversión al riesgo a título individual, así como generar efectos multiplicadores en la comunidad.

- A nivel **macroeconómico**: la protección social puede tener efectos de mejora del crecimiento en la economía al aumentar la productividad agregada de los hogares, estimular la demanda agregada y, por tanto, aumentar el empleo, especialmente a través del gasto anticíclico en coyunturas económicas desfavorables.

- El rendimiento económico del gasto en protección social ha recibido una atención relativamente limitada en el ámbito de la investigación. Es necesario disponer de más pruebas empíricas sobre este rendimiento y sobre el papel impulsor que puede desempeñar la inversión social en este contexto.
- Varios estudios respaldan la opinión de que la desigualdad obstaculiza el crecimiento a largo plazo. Las fuentes bibliográficas existentes también hacen referencia a un posible efecto positivo de la desigualdad en el crecimiento a través de incentivos adversos (para la innovación y el emprendimiento), así como a través del ahorro y la inversión.

Mensaje 4: Enfoques para medir el rendimiento de las inversiones sociales

- Como en cualquier otro tipo de decisiones económicas, debe tenerse en cuenta el coste de oportunidad de las inversiones sociales. Los economistas tratan de abordar esta cuestión teniendo en cuenta los costes y beneficios vinculados a cada opción; de hecho, el análisis coste-beneficio se caracteriza por el intento de medir todos los efectos de una opción de política en unidades monetarias.
- Sin embargo, en el ámbito de las inversiones sociales, es especialmente difícil expresar los costes, y particularmente los beneficios, en términos monetarios. Algunos de los efectos no suelen tener un valor monetario (por ejemplo, la reducción de la pobreza o el aumento de la inclusión social, o unos mejores resultados sanitarios), a pesar de que existe un impacto económico asociado a ellos. No obstante, un análisis de decisiones multicriterio permite tener en cuenta una amplia gama de criterios de evaluación.
- Parte del rendimiento de la inversión social solo puede observarse a largo plazo. Por lo tanto, es importante disponer de datos longitudinales procedentes de encuestas o fuentes administrativas que abarquen largos períodos.
- Un enfoque complementario al análisis coste-beneficio es la evaluación del impacto distributivo, que implica un análisis cuantitativo que evalúa los efectos distributivos de las reformas y las inversiones y, por tanto, de su impacto en los ingresos de diferentes grupos y, en última instancia, en la desigualdad de ingresos y la pobreza.

- La selección del enfoque y los factores pertinentes que deben incluirse en la modelización tiene limitaciones y plantea retos que están específicamente relacionados con el ámbito de las inversiones sociales. Aunque ningún modelo puede tener en cuenta todos estos elementos a la vez, es importante que la selección de supuestos sea transparente y que los métodos se basen en análisis fundamentados.
- Podrían elaborarse directrices comunes a escala de la UE para identificar vínculos claros, promover y garantizar un análisis de calidad de la inversión social y sus resultados económicos y sociales, y seguir explorando los nexos causales subyacentes.
- Así pues, es posible utilizar diferentes métodos para medir el rendimiento de las inversiones sociales, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, a saber:
 - A nivel microeconómico: microsimulaciones, ensayos controlados aleatorizados, métodos de emparejamiento o *matching*, diseño de regresión discontinua, diferencias en diferencias, métodos cualitativos (grupos focales y entrevistas en profundidad).
 - A nivel macroeconómico: método generalizado de momentos, análisis de eficiencia con fronteras, matriz de contabilidad social y modelos de equilibrio general computable.

Sería útil plantear una fase de trabajo exploratorio para evaluar las interacciones entre los datos económicos y sociales con vistas a ofrecer una visión más completa y polivalente de las interrelaciones entre la economía y el bienestar social, tomando como ejemplo el trabajo más reciente sobre el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAIE).

Mensaje 5: Capacidad estadística para evaluar las inversiones sociales

- En el ámbito de la inversión social, la gestión de los datos y el acceso a ellos, así como las herramientas estadísticas y la capacidad, desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones, pues permiten la elaboración de evaluaciones de impacto y un mejor diseño de las políticas. La inversión social abarca una amplia variedad de políticas, y el acceso a datos adecuados es determinante para su evaluación.

- La cuestión de los datos está estrechamente vinculada a la de **formular y evaluar las políticas públicas** y la inversión social. 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. También está vinculada a la **transparencia** y la **rendición de cuentas**.
- Para ampliar aún más el alcance de las evaluaciones de impacto, a menudo hacen falta datos más detallados. Un análisis exhaustivo requiere una muestra significativa y representativa que abarque los componentes necesarios de las distintas políticas objeto de examen. Por lo tanto, debe ser prioritario que exista una mayor disponibilidad de **datos administrativos** para las evaluaciones de impacto *ex ante* y *ex post* de las políticas, así como una mejora de la complementariedad mediante datos comparables de encuestas a escala nacional y de la UE.
- Para lograrlo, es importante abordar adecuadamente las preocupaciones sobre la **privacidad**, la **seguridad de los datos**, la **burocracia** y la **falta de incentivos para la transparencia**, la competencia entre instituciones, etc. El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) añade un nivel más de complejidad a la accesibilidad de los datos, lo que plantea un reto notable, en particular en un contexto europeo.
- Es esencial encontrar un equilibrio entre la protección de la privacidad y la seguridad de los datos, por un lado, y la necesidad de evaluar mejor las políticas públicas, por otro. En este sentido, deben establecerse marcos jurídicos y normativas claras para orientar el intercambio de datos, así como crearse incentivos para fomentar la transparencia y la colaboración. En este contexto, debe hacerse pleno uso del Reglamento europeo de Gobernanza de Datos, aplicable desde septiembre de 2023.
- Se han realizado progresos considerables en lo que respecta a la puntualidad de los indicadores sociales de la UE, pero es importante seguir mejorándola, **tanto con datos más adecuados en el tiempo como mediante la mejora de las capacidades de previsión a muy corto plazo**. Las estimaciones rápidas calculadas por Eurostat ofrecen una vía muy prometedora a este respecto.

El documento de trabajo, elaborado conjuntamente por España y Bélgica en el marco del grupo de trabajo informal sobre inversión social puede consultarse en el enlace:

<https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+->

[+Working+Document+14112023.pdf](#). Este documento ofrece una definición de la inversión social en términos operativos, explora exhaustivamente el rendimiento económico y social de las inversiones sociales, y propone diversos enfoques para evaluar dichas inversiones. Además, introduce una amplia gama de herramientas metodológicas diseñadas para medir eficazmente dicho rendimiento.
