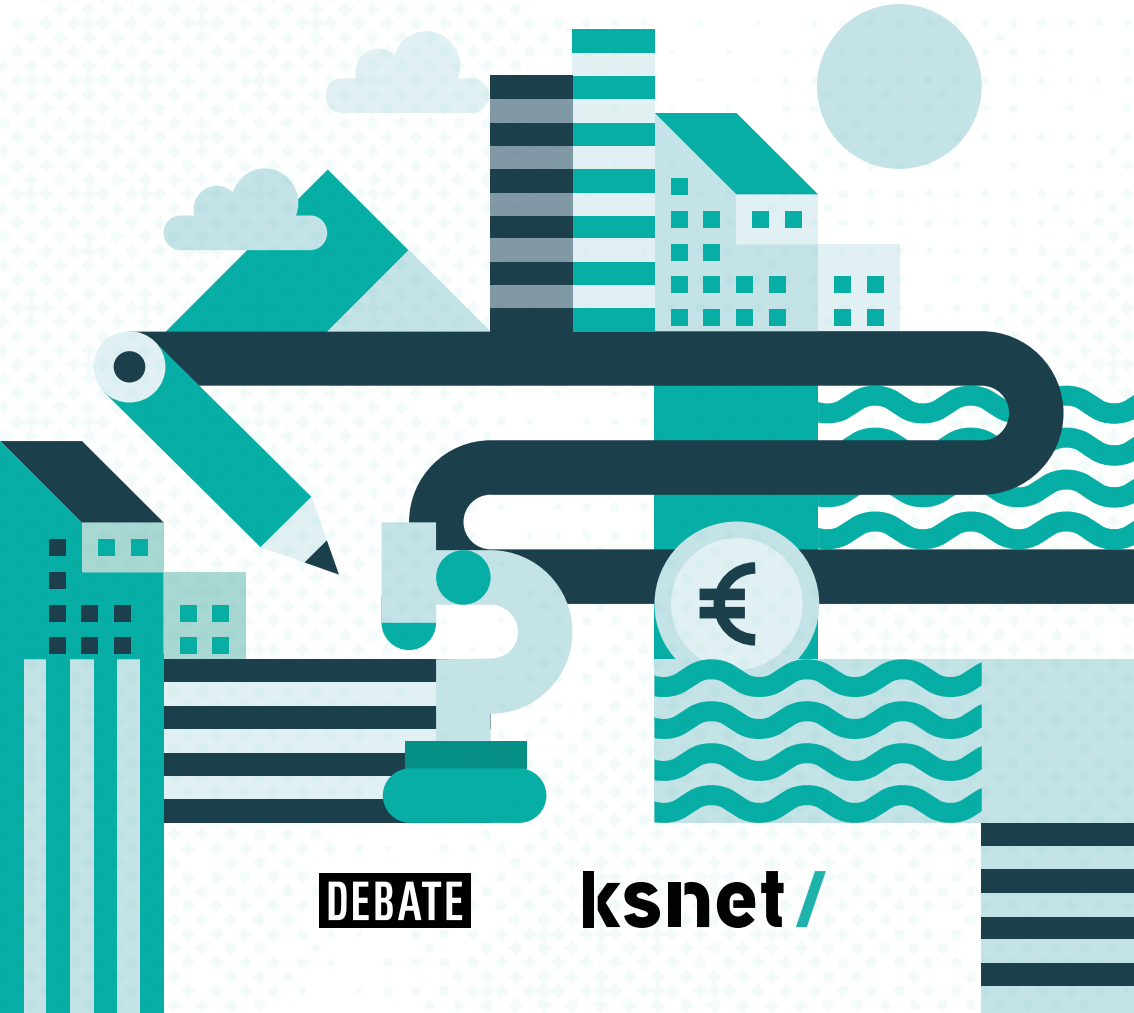
DIEZ POLÍTICAS PARA UNA DÉCADA

EVIDENCIAS PARA ENTENDER CÓMO HA CAMBIADO ESPAÑA



DEBATE

ksnet /

Diez políticas para una década

Evidencias para entender cómo ha cambiado España

Diez políticas para una década

Evidencias para entender cómo ha cambiado España

ksnet/ DEBATE

Papel certificado por el Forest Stewardship Council®

MIXTO
Papel procedente de fuentes responsables
FSC® C117695
FSC
www.fsc.org

Penguin Random House Grupo Editorial

Edición especial para Knowledge Sharing Network S. L.

© 2025, KSNET
©2025, por la presente edición:
Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U.
Travessera de Gràcia, 47-49. 08021 Barcelona

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección de la propiedad intelectual. La propiedad intelectual estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes de propiedad intelectual al no reproducir ni distribuir ninguna parte de esta obra por ningún medio sin permiso. Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.3 del Real Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre, PRHGE se reserva expresamente los derechos de reproducción y de uso de esta obra y de todos sus elementos mediante medios de lectura mecánica y otros medios adecuados a tal fin. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, http://www.cedro.org) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra.
En caso de necesidad, contacte con: seguridadproductos@penguinrandomhouse.com

Printed in Spain – Impreso en España

ISBN: 979-13-87904-40-1
Depósito legal: B-21363-2025

Compuesto en Compaginem Llibres, S. L.

Impreso enVadear Digital, S. L.
Medina del Campo (Valladolid)

R 2 8 0 6 2 5

Índice

Prólogo 9

EDUCACIÓN

1. La educación en transformación: evidencia para hacer frente a los retos. 17

EMPLEO

2. Entre crisis y reformas: el mercado laboral español como laboratorio de políticas públicas. 43

POBREZA INFANTIL

3. Pobreza infantil y garantía de ingresos: una oportunidad de transformación estructural 65

SALUD

4. Más allá del ADN: la huella de las desigualdades sociales en la salud 91

VIVIENDA

5. Entre la urgencia y la evidencia: desafíos para la política de vivienda en España. 115

CLIMA

6. Más allá de reducir emisiones: medir la eficiencia y la equidad de la política climática 137

DEMOGRAFÍA

7. Más años, nuevos desafíos: empleo, salud y cuidados para la equidad entre generaciones 163

FINANCIACIÓN

8. Una década de tensión entre autonomía e innovación: retos para una hacienda local al servicio del bienestar 181

DEMOCRACIA

9. La evaluación como cura de la democracia: de la fiebre de la desconfianza al fortalecimiento institucional 203

DATOS

10. Buenos datos, buenos indicadores, buen conocimiento 221

Autores/as 245
Bibliografía 251

Prólogo

En los últimos años se ha escrito con frecuencia acerca de la salud de la evaluación de las políticas públicas en España. Además de informes[1] o artículos esporádicos, las revistas *Papeles de Economía* y *Cuadernos Económicos del ICE* han dedicado sendos monográficos a este tema y el caso español ha sido analizado en varios trabajos comparativos sobre la institucionalización de la evaluación.[2] Con alguna probabilidad, ello se debe a que el traumático proceso atravesado por la pionera Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) ha dejado un poso de escepticismo, que vamos a arrastrar mucho tiempo, sobre la posibilidad de que esta práctica se institucionalice en España. Sin embargo, el creciente número de publicaciones sobre evaluación de políticas también demuestra que existe un gran interés por la cuestión y, desde luego, una

1. De la Fuente, A. (coord.), De Rus, G., Fernández, M., García, M. A., Jansen, M., Jiménez, S., Novales, A., Onrubia, J., Pérez Renovales, J., Sastre, E., y Sicilia, J. (2021). *La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma* (FEDEA Policy Papers, 2021/09). Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). https://www.fedea.net

2. Jacob, S., Speer, S., y Furubo, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the *International Atlas of Evaluation* 10 years later. *Evaluation, 21*(1), 6-31. https://doi.org/10.1177/1356389014564248; Stockmann, R., Meyer, W., y Taube, L. (eds.). (2020). *The institutionalisation of evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7

importante actividad evaluadora. Frente a los vaticinios más pesimistas, todo parece indicar que estamos en un verdadero proceso de institucionalización de la evaluación en nuestro país.

Si atendemos a las principales dimensiones e indicadores a través de los que se determina el grado de institucionalización de la evaluación, España ha mejorado sin ninguna duda en los últimos años, aunque aún afronta retos relevantes. Por un lado, han surgido y se han consolidado instituciones públicas donde se practica la evaluación, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) u otras organizaciones autonómicas; también se han aprobado normas generales[3] y sectoriales[4] que la regulan y se aprecia una mayor demanda de evaluaciones. Por otro lado, la comunidad profesional de evaluadores se ha reforzado; han arraigado algunas asociaciones; los programas oficiales de formación, publicaciones y revistas profesionales se han incrementado, y, acaso lo más significativo, grandes consultoras o consultoras *boutique* dedican una parte de su negocio a la evaluación de políticas públicas. Quizá todavía queda un margen para que esta práctica se perciba como una necesidad por parte de la sociedad civil, lo que también suele considerarse un indicador de institucionalización. En ese sentido, la ciudadanía aún no exige de forma sistemática que se analicen los programas públicos; probablemente no está utilizando

3. Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, *305*, 21 de diciembre de 2022. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-21677

4. Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, *304*, 21 de diciembre de 2021. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21007

las evaluaciones ni demandando que los decisores públicos apliquen las recomendaciones incluidas en los informes de evaluación o, al menos, expliquen por qué no lo hacen o lo hacen solo de forma parcial o esporádica.

Los éxitos y desafíos de la evaluación de políticas en España hacen que el libro editado para celebrar el espléndido y saludable 10.º aniversario de KSNET —que tengo la satisfacción de prologar, tarea por la que me siento muy honrada— pueda considerarse más que oportuno. Es, sin duda, una lectura valiosa para los decisores públicos y las personas dedicadas profesionalmente a la evaluación, así como para académicos y estudiantes.

Este trabajo arroja una mirada plural, rigurosa y aplicada, de la que todavía carecíamos, sobre diferentes políticas sectoriales, profundizando en los detalles y necesidades de la evaluación de cada una de las áreas que analiza. Las políticas de mercado de trabajo, con cierta tradición de ser evaluadas en nuestro país, incluyendo programas recientes, como el de los ERTE o la reforma de 2021, presentan el reto de que sus reformas se inspiren en mayor medida en los hallazgos de la evaluación. En las políticas de vivienda y de cambio climático se identifica la necesidad de evaluaciones, tanto de diseño como de implementación e impacto, que contribuyan a delinear mejor estos programas tan sensibles como costosos. Probablemente, la distribución competencial existente, así como el modo informal con el que en nuestro país hemos abordado las necesidades de cuidados, explican en parte que la evaluación siga siendo escasa en este sector —pese al creciente peso social y presupuestario de los programas públicos y a que el envejecimiento tendrá que ser tenido en cuenta en el diseño de otras políticas, como las del mercado de trabajo o las sanitarias—. El campo de la evaluación

de las políticas educativas es uno de los más desarrollados en todo el mundo, pero España sigue afrontando importantes desafíos para lograr una mayor eficacia en la reducción de las desigualdades. En el ámbito de la sanidad, donde también existe tradición de análisis, la evaluación presenta un reto urgente: el de incorporar la perspectiva de género, superando sesgos estructurales. Finalmente, las experiencias de evaluación de los programas que se han diseñado en los últimos años orientados a abordar el persistente problema de pobreza infantil que afecta a España nos han proporcionado evidencia valiosa para repensar, por ejemplo, las políticas de garantía de ingresos centradas en la infancia. Sin embargo, aún se requiere más esfuerzo.

El libro incluye también un interesante capítulo acerca del papel de los municipios como laboratorios de políticas y espacios de innovación social, aunque con capacidades evaluadoras muy desiguales y sin un respaldo competencial y financiero claro para practicar la evaluación. Asimismo, contiene un capítulo sobre datos, siempre imprescindibles cuando se discute sobre evaluación. Los evaluadores, que necesitan disponer de series de datos válidos, fiables y trazables, adoptan decenas de decisiones sobre las preguntas de investigación —a veces condicionadas por los datos disponibles o por los que se pueden generar en función de los recursos y el tiempo—, los posibles sesgos y los indicadores. Todas estas decisiones afectan al alcance de la evaluación y a sus resultados, por lo que debemos ser muy conscientes de ellas y de sus consecuencias.

Finalmente, en un contexto de crisis encadenadas —geopolítica, económica, climática, sanitaria, demográfica—, la evaluación de políticas públicas ya no es una opción. En parte porque nos ha obligado a diseñar programas ambiciosos, y hasta disrup-

tivos, sobre cuyo éxito o fracaso podíamos intuir poco; pero también porque, como plantea otro de los capítulos del libro, la evaluación debe ser útil para mejorar la acción pública y la rendición de cuentas exigible a las instituciones que nos gobiernan. Este libro nos invita a evaluar para contribuir a transformar nuestro país, para ser más justos y para reforzar la calidad de nuestra democracia.

Eloísa del Pino

Doctora en Ciencia Política
y presidenta del Consejo Superior
de Investigaciones Científicas (CSIC)

EDUCACIÓN

1

La educación en transformación: evidencia para hacer frente a los retos

Lucas Gortazar
Pere A. Taberner

La educación como motor de progreso en España

La educación constituye uno de los pilares fundamentales del progreso de las sociedades modernas. Numerosos estudios han demostrado empíricamente que los niveles más altos de formación se asocian estrechamente con mayores tasas de empleo, mejores ingresos y una salud y un bienestar más sólidos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2019; Hernández y Serrano, 2013; Fernández y Calero, 2014; Schleicher, 2018). También guardan relación con actitudes más cívicas, sociales y democráticas, así como con una menor necesidad de gasto público en determinadas partidas de protección social, derivada de una población más formada (Calero *et al.*, 2011; Curran y Montes, 2022). Asimismo, otras investigaciones han evidenciado que invertir en educación —especialmente en las etapas tempranas— genera retornos significativos tanto individuales como colectivos a largo

plazo (Heckman, 2006; Gethin, 2025; Felfe *et al.*, 2015). En conjunto, la educación actúa como un catalizador del crecimiento económico, el progreso social y el bienestar de la población.

En las últimas décadas, España ha experimentado una transformación educativa profunda que ha contribuido de forma decisiva a su desarrollo económico y social. Desde los años ochenta y noventa, la ampliación de la escolarización obligatoria, la expansión de la educación secundaria y el acceso masivo a la educación superior han impulsado una mejora sin precedentes en los niveles formativos de la población. Según los datos más recientes, el porcentaje de personas entre 25 y 64 años con estudios superiores pasó del 13% en 1992 (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015) al 42% en 2024 (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2025a). Este avance ha reducido las brechas generacionales en capital humano y ha mejorado las oportunidades laborales, especialmente entre las mujeres. Paralelamente, España ha logrado universalizar la educación infantil de 3 a 6 años, lo que ha favorecido el desarrollo cognitivo y socioemocional temprano e, indirectamente, reducido las interrupciones en las trayectorias laborales de las familias, en particular de las madres. Además, durante el período de crecimiento económico 1997-2008, más de 600.000 alumnos y alumnas de origen migrante se incorporaron al sistema educativo de manera satisfactoria (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2025b). Todo ello se produjo en un contexto en el que los resultados de aprendizaje se mantuvieron relativamente estables, lo que permitió extender el acceso al conocimiento a amplios sectores de la sociedad.

A pesar de los avances alcanzados, el sistema educativo español afronta retos significativos que condicionarán su capacidad

para responder a las necesidades sociales y económicas del futuro. Una vez universalizada la escolarización en primaria y secundaria, los desafíos actuales son más complejos y estructurales. Ya no basta con garantizar la obtención del título de educación obligatoria o superior: es necesario asegurar que los aprendizajes sean relevantes, equitativos y útiles para el desarrollo personal, social y profesional del alumnado.

Asimismo, persisten brechas socioeconómicas en la etapa de 0 a 3 años —todavía no gratuita— y en la transición hacia los estudios postobligatorios. Según el informe *España 2050*, las elevadas tasas de repetición y abandono escolar temprano, el deterioro reciente del aprendizaje, la falta de equidad educativa y la persistencia de la segregación escolar constituyen algunos de los principales retos para las próximas décadas (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021). En este contexto, la evaluación rigurosa de las políticas educativas se erige como una herramienta clave para orientar medidas efectivas y sostenibles.

Este capítulo persigue tres objetivos principales. En primer lugar, describir y analizar la evolución del sistema educativo español durante los últimos diez años, con especial atención a algunos indicadores clave y a los cambios normativos más relevantes. En segundo lugar, examinar el estado actual de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito educativo, analizando su alcance, los actores y las iniciativas que las impulsan, así como las barreras institucionales u operativas que limitan su desarrollo. Por último, identificar los grandes retos que afrontará el sistema en los próximos años y el papel estratégico que la evaluación de políticas públicas deberá desempeñar. En líneas generales, este capítulo ofrece una panorámica actualizada del sistema educativo español desde una mirada crítica, pero también constructiva, con el propó-

sito de contribuir al debate público y fomentar una cultura de mejora continua y de rendición de cuentas basada en la evidencia.

El sistema educativo español en la última década

Durante la última década, el sistema educativo español ha experimentado transformaciones significativas. En un período marcado por la recuperación tras la crisis económica, el impacto de la pandemia y los rápidos cambios tecnológicos, sociales y demográficos, la educación ha tenido que adaptarse a un entorno cada vez más dinámico. Este proceso se ha desarrollado en un contexto de creciente diversidad del alumnado, bajo una sucesión de reformas legislativas y en medio de un debate sostenido entre distintos actores políticos, sociales y educativos. Aunque los avances son evidentes, en el ámbito educativo se repite una constante: las soluciones del pasado rara vez resuelven los problemas del presente.

Dos grandes leyes educativas han marcado la evolución reciente del sistema educativo español: la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (Ley Orgánica 8/2013, LOMCE), aprobada en 2013, y la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Educación (Ley Orgánica 3/2020, LOMLOE), vigente desde 2020.

La LOMCE, impulsada por el Gobierno del Partido Popular, reforzó el control curricular del Estado, aunque también otorgó más autonomía a las comunidades autónomas, lo que alimentó la fragmentación y la necesidad de adaptar libros en cada territorio. Eliminó las evaluaciones de diagnóstico establecidas por la ley anterior e intentó sustituirlas por reválidas que

finalmente no se aplicaron; como resultado, el sistema de evaluación quedó sin un marco definido. Además, introdujo el principio de «demanda social» en la programación de plazas, fortaleció el papel de la enseñanza concertada y amplió formalmente las competencias de las direcciones escolares, aunque sin un desarrollo práctico relevante. En materia de repetición, mantuvo el esquema previo, aunque limitó su aplicación a determinados cursos de Educación Primaria.

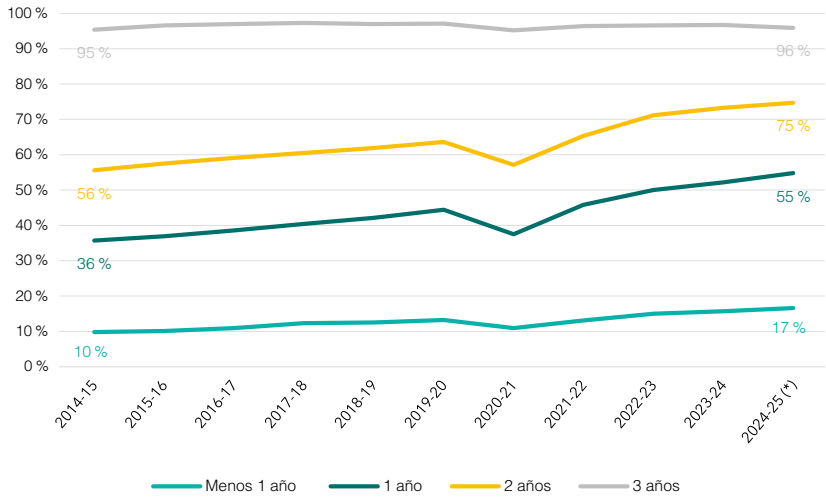
Por su parte, la LOMLOE, promovida por el Gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos, se centra en una reforma curricular y de gobernanza. Deroga formalmente las reválidas de la LOMCE —nunca implementadas—, elimina la «demanda social» y refuerza las medidas para combatir la segregación escolar, lo que reduce levemente el margen de actuación de la concertada. Asimismo, impulsa un currículo más competencial y restringe la repetición de curso, al tiempo que recupera las evaluaciones de diagnóstico y pone en marcha pruebas nacionales con fines meramente informativos.

A partir de este marco normativo general, resulta pertinente examinar la evolución reciente de algunos indicadores clave que permiten ofrecer una visión más precisa de la situación educativa en España durante la última década. El primero de ellos es la tasa neta de escolarización en la etapa de 0 a 3 años, que ha mostrado un incremento sostenido en este período (Gráfico 1). En el curso 2014-15, solo el 9,8 % de los niños y las niñas menores de un año estaban escolarizados, porcentaje que ha aumentado hasta el 16,6 % en el curso 2024-25. La escolarización a la edad de 1 año ha crecido más de 19 puntos porcentuales, pasando del 35,7 % al 54,8 %; de igual modo, la escolarización a los 2 años también ha aumentado en más de 19 puntos

porcentuales, del 55,6 % al 74,7 %, por lo que la etapa se ha consolidado como una de alta participación. A los 3 años, la cobertura se mantiene en niveles prácticamente universales —por encima del 95 %—, al formar parte del segundo ciclo de educación infantil, una etapa gratuita aunque no obligatoria.

A escala internacional, los datos de 2023 muestran que la tasa de escolarización de menores de 3 años alcanzaba en España el 45,9 %, frente al 29,1 % en la OCDE y al 26,0 % en la UE-25 (OCDE, 2025a). Estos datos reflejan un avance notable de la escolarización infantil en España y unas tasas superiores a las de otros países, si bien persisten desigualdades socioeconómicas en la participación de las familias (Save the Children, 2019; Alto Comisionado por la Pobreza Infantil, 2020; Juanes, 2023).

Gráfico 1. Tasa neta de escolarización de los 0 a los 3 años



Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

El alumnado matriculado en Educación Primaria acumula cinco años de descenso, desde el máximo de 2.942.894 en el curso 2017-18 hasta los 2.707.302 en 2024-25, según la *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias* del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2025b). En cambio, la matrícula en la ESO ha seguido una tendencia creciente hasta el curso 2023-24, aumentando de 1.840.748 alumnos en el curso 2014-15 a 2.102.756. En conjunto, el total de alumnado en la educación obligatoria alcanzó su máximo en el período 2019-20 con 4.920.043 estudiantes, para luego descender hasta los 4.796.705 en 2024-25.

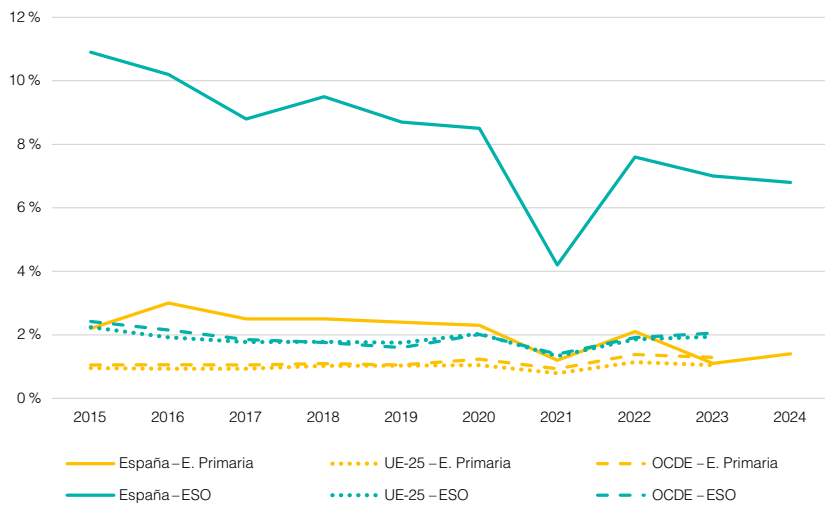
Más allá de los procesos migratorios, esta evolución refleja un cambio demográfico derivado del descenso de la natalidad. El índice de fecundidad en España ha pasado de 1,32 hijos por mujer en edad fértil en el año 2014 a 1,12 en 2023 (INE, 2024), lo que anticipa una menor demanda de escolarización en los próximos años. En este sentido, Gortazar y Galindo (2023) señalan que las proyecciones demográficas institucionales pronostican un descenso de la población española en edad escolar.

La tasa de repetición en España muestra un descenso significativo durante la última década, especialmente en la ESO (Gráfico 2).[1] En Educación Primaria, pasó del 2,2% en 2015 al 1,4% en 2024, mientras que en la ESO se redujo del 10,9% al 6,8% en el mismo período. En comparación, las tasas de la UE y la OCED se mantienen constantemente en niveles más bajos, sobre todo en la etapa de ESO. En primaria, sin embargo, la

1. Cabe destacar que el descenso del 2021 en España se debió, en parte, a la flexibilización puntual de los criterios de repetición en el contexto excepcional de la pandemia.

diferencia se ha ido estrechando y en el último año disponible los niveles de repetición en España resultan muy similares a los de otros países. En cuanto a las desigualdades socioeconómicas, Cobreros y Gortazar (2023) muestran, a partir de datos de PISA, que incluso a igualdad de competencias el alumnado más vulnerable presenta una mayor probabilidad de repetir curso en España. En conjunto, los datos reflejan una evolución positiva, aunque la repetición sigue siendo una práctica frecuente en España, con tasas considerablemente superiores al promedio de la OCDE y con una marcada desigualdad según el nivel socioeconómico.

Gráfico 2. Tasa de repetición en Educación Primaria y ESO

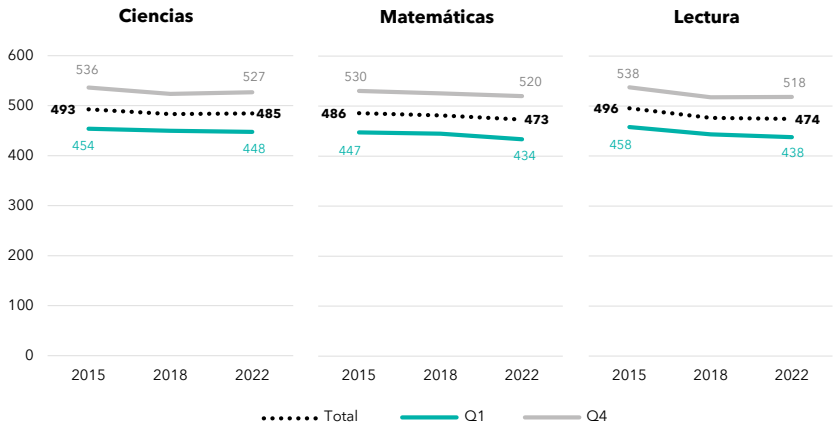


Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes para España. OCDE Education and Skills para UE-25 y OCDE. Nota: los datos para España difieren ligeramente entre las fuentes, pero son muy similares. Se han utilizado los del Ministerio porque la OCDE no dispone de información para 2016 y 2017.

En España, el rendimiento en competencias clave del alumnado de 15 años en España ha mostrado un retroceso en ciencias, matemáticas y lectura en las tres últimas ediciones de PISA (Gráfico 3).[2] Destaca especialmente la caída en lectura, con una disminución de 22 puntos entre 2015 y 2022. En los tres ámbitos, las puntuaciones se sitúan por debajo de los 500 puntos, que representan la media del conjunto de alumnado participante en la edición del año 2000. Actualmente, la media de la OCDE se encuentra en niveles similares a los de España, en un contexto de descensos generalizados en muchos países durante los últimos años (OCDE 2023). Al analizar el rendimiento según el nivel socioeconómico familiar, se observan diferencias persistentes en todas las ediciones y competencias: el alumnado de mayor nivel socioeconómico (Q4) obtiene, en promedio, unos 80 puntos más que el de menor nivel (Q1). No obstante, esta brecha no es exclusiva de España, ya que en los demás países de la OCDE también se constatan desigualdades de magnitud comparable o incluso superior (OCDE, 2023).

2. Cabe destacar las anomalías detectadas por la OCDE en la aplicación de las pruebas PISA en España en la edición 2018. No obstante, dado que las incidencias no modifican la tendencia general observada entre 2015 y 2022, se ha decidido mostrar también los resultados de esa edición en la comparación.

Gráfico 3. Resultados de las competencias en ciencias, matemáticas y lectura en PISA, total y según cuartil socioeconómico



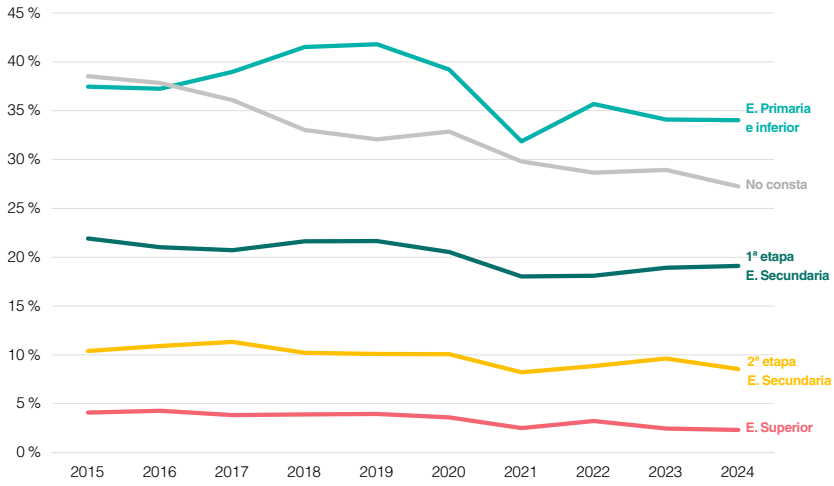
Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de PISA (OCDE).

La tasa de abandono educativo temprano (AET) en España —esto es, el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años que no han completado la educación secundaria postobligatoria (Bachillerato o Formación Profesional) y no estaban estudiando en el último mes— ha registrado una mejora en la última década, pasando del 20,0 % en 2015 al 13,0 % en 2024 (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2025c). Esta reducción de siete puntos porcentuales constituye uno de los avances más significativos del sistema educativo en la última década, ya que implica un aumento del nivel formativo de la población joven. No obstante, España no logró alcanzar el objetivo europeo fijado para 2020 —15 % para España y 10 % para el resto de países (Unión Europea, 2009)—, situándose ese año en el 16,0 %. Aunque la distancia respecto a la media de la

UE-27 (9,3% en el 2024 según el propio Ministerio) se ha reducido, la brecha persiste y continúa lejos del nuevo objetivo establecido para 2030 (Unión Europea, 2021), que plantea situar el abandono escolar por debajo del 9% para todos los países.

La tasa de AET según el nivel educativo de la madre —utilizado como indicador del nivel socioeconómico familiar— muestra una marcada brecha social (Gráfico 4). En 2024, la tasa superó el 34% entre los jóvenes cuyas madres solo alcanzaron la educación primaria o un nivel inferior, aunque se observa un descenso respecto a los valores máximos registrados en 2018-2019. En contraste, entre quienes tienen madres con educación superior, la tasa se mantiene por debajo del 4% a lo largo de todo el período, situándose apenas en el 2% en 2024; los hijos de madres con estudios de segunda etapa de secundaria presentan tasas cercanas al 9-10%, mientras que los de madres con primera etapa de secundaria rondan el 19-22%. Asimismo, se observa una fuerte disminución de la tasa de AET entre la población para la que no consta información sobre el nivel educativo materno. Estudios basados en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) han llegado a conclusiones similares y confirman la persistencia de una brecha socioeconómica en el abandono escolar (por ejemplo, Curran y Montes, 2022; Costas-Pérez *et al.*, 2024).

Gráfico 4. Tasa de abandono educativo temprano según el nivel educativo de la madre



Fuente: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa (INE), Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

Otro aspecto relevante es la financiación del sistema educativo español. El gasto público en educación primaria y secundaria —obligatoria y postobligatoria— por alumno/a ha aumentado progresivamente en España entre 2013 y 2021, último año con datos comparables con la media de la UE y la OCDE (OCDE, 2025b). En este período, el gasto pasó de 6.935 dólares en 2012 a 8.363 dólares en 2021 según los propios datos de la OCDE ajustado según paridad de poder adquisitivo (PPA) de los países y precios constantes de 2015. Pese a esta mejora, el gasto por estudiante en España continúa siendo inferior al promedio de UE-25, y la brecha se ha ampliado con el tiempo. En relación con la media de la OCDE, la diferencia es menor y ha tendido a reducirse. En conjunto, los datos reflejan una mejora

moderada de la financiación educativa por estudiante, pero aún lejos de los estándares europeos.

Finalmente, la profesión docente en España atraviesa un momento complejo. En un estudio reciente sobre el estado de la cuestión, Gortazar (2025) evidencia un creciente sentimiento de cansancio, aislamiento y desafección entre parte del profesorado, asociado al aumento de la diversidad del alumnado, las elevadas tasas de temporalidad laboral y el deterioro del clima escolar. Además, el informe destaca que las políticas educativas han fallado en articular una carrera profesional atractiva, con incentivos reales y estabilidad, especialmente en los centros con alumnado más vulnerable, donde la precariedad es más acusada. En conjunto, el diagnóstico subraya que el profesorado es un pilar esencial de la calidad educativa y que, por tanto, resulta urgente adoptar medidas para revertir el desgaste estructural que sufre la profesión.

La evaluación de las políticas educativas como motor de mejora

La evaluación de las políticas educativas es fundamental para mejorar la eficiencia del sistema escolar, especialmente en un contexto como el español, caracterizado por la descentralización de las competencias educativas a nivel autonómico. Evaluar políticas y programas educativos no implica únicamente medir resultados académicos, sino analizar de manera rigurosa si las decisiones de política educativa están logrando los objetivos previstos, para quién, de qué manera, en qué contexto y con qué coste. Este enfoque resulta especialmente relevante en el ámbito

educativo, donde muchas intervenciones producen efectos a largo plazo y su impacto no siempre es evidente de forma inmediata. Ello puede llevar a pensar, erróneamente, que determinadas políticas carecen de efecto o, por el contrario, que otras tienen un éxito que se desvanece con el tiempo. Sin una evaluación rigurosa, es difícil determinar qué funciona realmente y qué debe mejorarse.

Durante muchos años, el diseño y la implementación de políticas educativas en España han estado escasamente acompañados de ejercicios de evaluación sólida. En parte, esto se ha debido a una cultura institucional poco orientada a la rendición de cuentas o a la mejora basada en evidencias, una característica compartida con otros ámbitos de la política pública. También ha influido la débil articulación entre las administraciones educativas y el ecosistema investigador, tanto por la escasa financiación pública y privada destinada a estas iniciativas como por la limitada disponibilidad de datos longitudinales y de calidad. En la última década, sin embargo, se ha producido un cambio de tendencia. Diversas iniciativas impulsadas desde la administración central y desde algunas comunidades autónomas reflejan una apertura creciente hacia la evaluación de las políticas educativas. No obstante, este avance aún no ha permitido aprovechar todo el potencial existente, ni en el uso de los datos disponibles ni en el desarrollo de las capacidades analíticas del entorno investigador (Gortazar y Ferrer, 2023).

Conviene distinguir entre evaluación educativa y evaluación de políticas educativas, aunque a menudo ambos conceptos se utilicen de forma intercambiable. La primera se refiere al análisis de los procesos de enseñanza y aprendizaje en contextos específicos —por ejemplo, la evaluación del rendimiento del alumnado,

la práctica docente o el funcionamiento de un centro escolar—. En cambio, la segunda se centra en el estudio del diseño, la implementación y los impactos de las intervenciones promovidas por las administraciones públicas, entidades del tercer sector o instituciones privadas, con el propósito de valorar su eficacia, eficiencia e impacto sobre el sistema educativo y la población. En España, la tradición ha estado más consolidada en el ámbito de la evaluación educativa, mientras que la evaluación de políticas educativas ha tenido un desarrollo más reciente y todavía limitado.

La Ley Orgánica de Educación (Ley Orgánica 2/2006, LOE) de 2006 supuso un hito al establecer un marco definitivo para la evaluación externa de competencias. Introdujo evaluaciones generales de diagnóstico con datos muestrales dirigidas al conjunto del sistema y evaluaciones censales destinadas al uso de los centros y las administraciones. Posteriormente, la LOMCE (2013) incluyó formalmente evaluaciones con consecuencias académicas, pero, como se ha comentado antes, no llegaron a aplicarse. Más recientemente, la LOMLOE (2020) ha reformulado este enfoque eliminando dichas pruebas con efectos académicos y proponiendo dos modalidades: la evaluación general del sistema educativo (EGS), dirigida a una muestra representativa del alumnado de primaria y secundaria con el fin de obtener una imagen global del sistema educativo, y la evaluación del diagnóstico (ED), dirigida a todo el alumnado de 4.º de Primaria y 2.º de ESO para medir las competencias lingüísticas y matemáticas.

En ese contexto, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), dependiente del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, actúa como organismo de referencia en la evaluación del sistema educativo español. Sus funciones in-

cluyen la coordinación de evaluaciones educativas nacionales e internacionales, la elaboración de indicadores clave mediante el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación y la promoción de una cultura de evaluación basada en la evidencia a través de informes y estudios dirigidos a responsables públicos, investigadores y ciudadanía. En este ámbito, las pruebas internacionales —PISA (OCDE), TIMSS o PIRLS—, coordinadas por el INEE en el territorio nacional, aportan información valiosa sobre el desempeño del alumnado y permiten establecer diagnósticos comparativos. Aunque estas evaluaciones no están diseñadas para medir la eficacia de programas específicos, numerosos estudios han aprovechado sus datos mediante metodologías cuasiexperimentales para estimar efectos de políticas concretas.

Las comunidades autónomas también disponen de sus propias unidades de evaluación educativa, que se coordinan con el INEE en la realización de evaluaciones nacionales e internacionales. Según Calero y Choi (2012), estas unidades autonómicas pueden clasificarse en tres tipos: (i) las integradas directamente en la consejería o el departamento de educación autonómico, (ii) las que son entidades propias dependientes de la consejería o del departamento de educación, pero con mayor autonomía que las anteriores y (iii) las que operan como agencias independientes. Estas diferencias generan desigualdades territoriales tanto en la evaluación educativa como en el seguimiento de los sistemas educativos autonómicos y en la evaluación de políticas y programas educativos. En última instancia, la efectividad de las evaluaciones depende de la voluntad política y de la estrategia adoptada por cada comunidad.

En la actualidad, solo Cataluña, a través de la Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació, y Canarias, mediante la

Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa, cuentan con agencias formalmente independientes. No obstante, en ambos casos la consejería de educación preside el consejo rector, lo que limita su autonomía efectiva. Por su parte, el País Vasco, con el ISEI-IVEI, y Baleares, con el Institut d'Avaluació i Qualitat del Sistema Educatiu, disponen de institutos con cierto grado de autonomía, aunque siguen dependiendo de sus respectivas consejerías. En el resto de comunidades, las unidades de evaluación funcionan como dependencias internas de las consejerías de educación, sin autonomía funcional. Esta heterogeneidad territorial refleja modelos institucionales divergentes y constituye un obstáculo para el desarrollo de un ecosistema de evaluación educativa coherente, sólido y útil.

Más allá de la evaluación educativa, algunas administraciones educativas autonómicas han dado pasos importantes para fortalecer la evaluación de políticas educativas. Un ejemplo destacado es el Pla de Recerca Educativa (Departament d'Educació, 2023) de la Generalitat de Catalunya, desarrollado en colaboración con universidades, centros de investigación y la comunidad educativa. Este plan busca generar conocimiento aplicado en torno a cuatro ejes: trabajo con datos, fomento de la investigación educativa, transferencia del conocimiento y evaluación de políticas y programas educativos. Las actuaciones incluyen convocatorias de subvenciones para financiar investigaciones, catálogos de datos con protocolos de acceso para la comunidad investigadora, redes de prácticas basadas en la evidencia y programas de transferencia de conocimiento. Su objetivo es fortalecer los vínculos entre la investigación académica, la práctica educativa y las políticas públicas y promover una cultura de evaluación con impacto práctico y continuidad temporal.

A nivel estatal, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha asumido un papel creciente en la evaluación de políticas públicas con la creación de su División de Evaluación del Gasto Público. Sus análisis se han centrado en ámbitos como la sanidad, la educación y el empleo, pero también en políticas de inclusión o instrumentos financieros. Además, recientemente ha puesto en marcha el Observatorio de Hallazgos y Propuestas de Evaluaciones, una plataforma que centraliza todos los resultados de sus evaluaciones y facilita un acceso rápido a la evidencia generada. De este modo, la AIReF no solo contribuye a la evaluación de políticas educativas para las administraciones, sino también a la difusión del conocimiento evaluativo a toda la sociedad.

Uno de los avances más relevantes de los últimos años ha sido la incorporación progresiva de métodos experimentales, en particular los ensayos controlados aleatorizados (RCT, por sus siglas en inglés), como herramienta para generar evidencia causal sobre la eficacia de las intervenciones educativas. El Laboratorio de Políticas de Inclusión, impulsado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM), ha desarrollado diversos proyectos piloto educativos en colaboración con comunidades autónomas y centros escolares. Entre ellos destacan los dos proyectos de refuerzo educativo implementados entre el Ministerio y la Fundación Jaume Bofill: Lecxit, Math Tutoring (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2024a) y Pentabilities (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2024b), así como el proyecto VENTE contra el absentismo escolar, desarrollado conjuntamente por el Ministerio y el Ayuntamiento de Sevilla (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2024c). Este

enfoque experimental marca una ruptura con la tradición más descriptiva de la evaluación de políticas en educación y abre la puerta a una institucionalización más sólida de la evaluación con estándares de calidad internacionales.[3]

En definitiva, durante la última década se ha producido un cambio de paradigma en el modo en que se concibe y practica la evaluación de políticas educativas en España. Este proceso ha sido lento y fragmentado en las diferentes administraciones públicas y entre los agentes de la comunidad evaluadora. Persisten desafíos estructurales, como la desigual capacidad evaluadora entre territorios, la escasa disponibilidad de datos accesibles y la débil conexión entre la investigación y la gestión educativa. Avanzar hacia un ecosistema de evaluación robusto, equitativo y útil requiere una mayor coordinación intergubernamental, más inversión en capacidades técnicas y un compromiso político sostenido con la mejora basada en la evidencia.

Retos a futuro para una educación equitativa e inclusiva basada en la evidencia

Tras una década de avances, el sistema educativo español continúa afrontando retos para poder garantizar una educación de calidad y equitativa en un contexto de transformaciones socia-

3. No solo el Ministerio de Inclusión ha impulsado este tipo de estudios en el ámbito educativo. También destacan KSNET y la Fundació Bancaria "la Caixa", que en 2019 llevaron a cabo un ensayo controlado aleatorizado (RCT) para evaluar el impacto de dos programas educativos innovadores, así como EsadeEcPol y Mentores, que en 2021 desarrollaron un RCT para medir el impacto de las tutorías en línea (Gortazar *et al.*, 2024).

les, demográficas y tecnológicas. Algunos de estos desafíos tienen un carácter estructural —el abandono educativo temprano, la desigualdad de resultados, las elevadas tasas de repetición o la financiación insuficiente—, mientras que otros emergen con fuerza en un escenario de cambio acelerado —el reto demográfico, la expansión de la educación 0 a 3 años, el malestar del profesorado y la diversidad en las aulas—. Todos ellos requieren respuestas basadas en la evidencia para garantizar que las transformaciones educativas respondan a las necesidades del presente y del futuro.

El primer reto, con un alto potencial transformador, consiste en consolidar una oferta educativa de calidad en la etapa de 0 a 3 años. Aunque la cobertura ha mejorado en la última década (Gráfico 1), aún existe margen de mejora para alcanzar la universalidad y reducir las brechas socioeconómicas en el acceso. Garantizar la escolarización temprana del alumnado más vulnerable tiene efectos especialmente positivos sobre su desarrollo cognitivo y emocional a largo plazo (por ejemplo, Heckman, 2006). La expansión del primer ciclo de infantil debería iniciarse con un incremento de plazas y una reducción progresiva del precio de la matrícula hasta lograr la gratuidad total. Al mismo tiempo, sería necesario establecer criterios de equidad en la asignación de plazas y mecanismos de coordinación entre los servicios sociales, sanitarios y educativos que aseguren un acceso verdaderamente equitativo.

El segundo desafío está vinculado al cambio demográfico de la población. El número de estudiantes matriculados en la educación obligatoria ha disminuido (Gráfico 2) y las proyecciones prevén un descenso continuado. Paralelamente, las aulas tienen una gran diversidad de alumnado con necesidades espe-

cíficas de apoyo educativo, ya sea por origen migrante, necesidades educativas especiales, etnia u otros motivos. Estos dos fenómenos combinados complican la planificación educativa y la asignación de recursos. El debate actual se centra en la conveniencia de cerrar o mantener abiertos determinados centros educativos y en la distribución de los recursos destinados a la educación inclusiva. Por un lado, el cierre de centros afectaría especialmente a las zonas rurales, donde el alumnado tendría que recorrer mayores distancias en coche o autobús, acentuando las desigualdades territoriales. Por otro lado, incrementar los recursos para la diversidad educativa no garantiza por sí solo una mejora efectiva: se requiere un cambio profundo en la mirada de educación inclusiva y una coordinación sólida entre administraciones y agentes. Una planificación educativa anticipada y flexible basada en la evidencia permitiría diseñar medidas más ajustadas a las necesidades reales y promover la participación local en la toma de decisiones.

La elevada tasa de repetición del sistema educativo español continúa siendo una anomalía en el contexto europeo, pese a haber descendido en los últimos años. Además, esta medida afecta con mayor frecuencia al alumnado de entornos vulnerables. Diversos estudios demuestran que la repetición de curso no mejora el aprendizaje y, en cambio, se asocia a un mayor riesgo de abandono escolar y a menores ingresos en la vida adulta (Ter Meulen, 2022). Aunque los cambios normativos recientes buscan reducir su uso, sigue siendo una práctica extendida en el sistema español. Es imprescindible avanzar hacia modelos de apoyo preventivos, centrados en el seguimiento individualizado, la tutoría efectiva y las estrategias pedagógicas de refuerzo dentro del aula. Este desafío se agrava por la caída en los niveles de competencia,

un fenómeno global que, en el caso español, exige un diagnóstico riguroso de sus causas y un plan de acción fundamentado en la evidencia.

Otro frente prioritario es la reducción del abandono educativo temprano. A pesar del descenso significativo en la última década, las cifras siguen por encima de la media europea y del objetivo europeo fijado para 2030. Este reto está estrechamente vinculado a la mejora de los itinerarios de transición hacia la etapa postobligatoria y a la expansión de la oferta de formación profesional. Resulta imprescindible reforzar los mecanismos de orientación y acompañamiento en la educación secundaria, en colaboración con familias, servicios sociales u oficinas de empleo. Evaluaciones recientes, como la de KSNET (2025), aportan aprendizajes valiosos sobre qué intervenciones funcionan y para qué perfiles de alumnado, información clave para diseñar medidas que favorezcan la continuidad a estudios postobligatorios, especialmente entre los colectivos más vulnerables.

Afrontar todos estos retos, presentes y futuros, requiere una financiación suficiente, estable y bien orientada. Aunque el gasto educativo ha aumentado, sigue situándose por debajo de la media europea. No basta con incrementar los recursos; es fundamental establecer criterios de asignación que aseguren que lleguen a donde más se necesitan y se orienten a medidas con resultados probados en términos de eficacia y eficiencia para alcanzar sus objetivos.

Ante todos estos retos, el profesorado se erige como un factor decisivo para avanzar hacia una educación más equitativa e inclusiva. El desarrollo profesional, la atracción hacia la profesión docente y la mejora de las condiciones laborales constituyen pilares fundamentales para este progreso. Sin embargo, si no

se garantiza su bienestar y se les dota de las herramientas adecuadas para hacer frente a los desafíos del aula, será difícil consolidar avances sostenibles en la calidad educativa. Invertir de forma inteligente en el capital humano docente, mediante políticas basadas en la evidencia, debe situarse en el centro de cualquier estrategia educativa de futuro.

Finalmente, esta hoja de ruta debe abordarse de manera eficaz mediante evaluaciones de políticas educativas sólidas y de alta calidad. Para ello, resulta imprescindible contar con un ecosistema de evaluación y de datos que permita avanzar con rigor. La evaluación de políticas y programas educativos ha experimentado una mejora gradual en la última década gracias a las iniciativas de algunas administraciones, aunque el progreso ha sido desigual entre territorios y aún no ha recibido un impulso decidido. En este sentido, se requiere un liderazgo más decidido para institucionalizar la evaluación en todos los niveles del sistema, fomentar la cultura del uso de evidencias entre responsables públicos y profesionales y fortalecer los vínculos entre la administración educativa, el ámbito investigador y los centros escolares. Además, este proceso exige facilitar el acceso del ecosistema evaluador a los microdatos administrativos, condición indispensable para realizar estudios rigurosos. La evaluación no debe ser un fin en sí mismo, sino una herramienta para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo español.

En definitiva, el sistema educativo español ha avanzado en muchos frentes durante la última década, pero continúa afrontando desafíos que demandan respuestas contundentes, sostenidas en el tiempo y basadas en la evidencia. En los próximos años será necesario consolidar una agenda educativa orientada a la equidad, la calidad y la mejora continua, construida con el

consenso de toda la comunidad educativa. En este proceso, la evaluación de las políticas públicas debe desempeñar un papel clave para identificar qué funciona, en qué contextos y para quién.

EMPLEO

2

Entre crisis y reformas: el mercado laboral español como laboratorio de políticas públicas

Manuel Hidalgo
María Sánchez Vidal

Un mercado laboral en transformación continua

En las dos últimas décadas, el mercado laboral español ha atravesado una serie de transformaciones profundas que han redefinido por completo su estructura. Desde el extraordinario dinamismo del *boom* inmobiliario hasta la devastación de la Gran Recesión, pasando por una recuperación intensa pero incompleta y el *shock* pandémico más reciente, cada episodio ha dejado huellas indelebles en el tejido laboral nacional. Esta trayectoria no ha sido únicamente cíclica, sino que ha puesto de manifiesto —y, en muchos casos, agravado— desequilibrios estructurales que caracterizan al modelo español, como la excesiva temporalidad, la baja productividad, los desajustes sectoriales o la vulnerabilidad ante crisis externas.

Las crisis y recuperaciones que se han sucedido desde comienzos del siglo XXI han configurado un verdadero laborato-

rio para el análisis de las políticas públicas. La destrucción masiva de empleo que se produjo entre 2008 y 2013 evidenció con crudeza el peso de la temporalidad y la rigidez de la negociación colectiva; la recuperación de 2014-2019, si bien es intensa en cifras, reprodujo los problemas de dualidad y precariedad, y la pandemia de 2020 supuso un punto de inflexión: por primera vez, la flexibilidad interna a través de los ERTE evitó una catástrofe social y sentó las bases de un nuevo enfoque regulatorio, consolidado en la reforma de 2021. Estos episodios ponen de relieve tanto las debilidades persistentes del mercado laboral como la capacidad de aprendizaje de las instituciones y de las políticas públicas españolas.

En este contexto, el presente capítulo se articula en tres ejes. En primer lugar, se analizan las tendencias de la última década, con atención a la persistencia de problemas históricos y a los cambios recientes en la calidad y estabilidad del empleo. En segundo lugar, se examina el papel de la evaluación de políticas públicas en el ámbito laboral, un terreno en el que España cuenta con una experiencia muy amplia, aunque aún con notables limitaciones en términos de evaluaciones de impacto, coherencia y aprovechamiento de resultados. Finalmente, se plantean los retos de futuro que marcarán la agenda laboral en los próximos años: el desempleo estructural, la transformación digital, la modernización de las políticas activas y la consolidación del nuevo marco contractual.

De esta manera, el capítulo reconstruye la evolución reciente del empleo en España y, además, sitúa al mercado de trabajo en el centro del debate sobre cómo evaluar, rediseñar y proyectar políticas públicas capaces de afrontar los desafíos del siglo XXI.

Tendencias del mercado laboral español en la última década

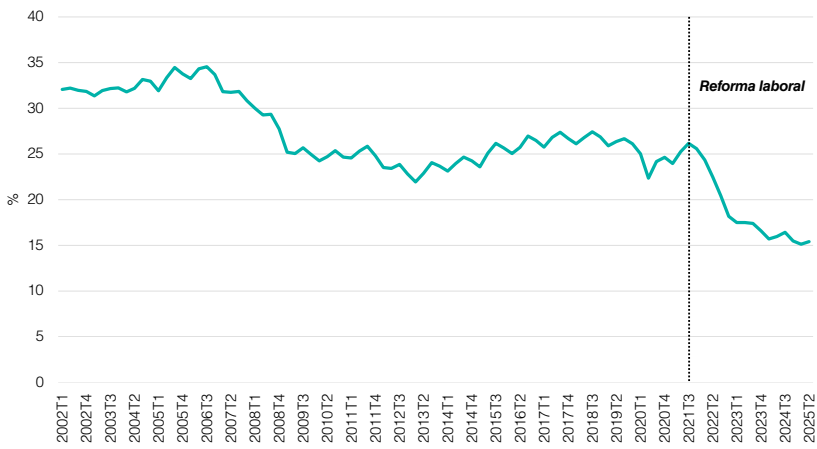
La década posterior a la Gran Recesión ha estado marcada por cambios estructurales de gran calado en el mercado laboral español, que van más allá de la mera recuperación cíclica del empleo. Si bien ciertos problemas endémicos, como la dualidad contractual, han demostrado una resistencia extraordinaria al cambio, otros ámbitos han experimentado transformaciones significativas, impulsadas por las lecciones aprendidas de las crisis y por la evolución normativa. El impacto de estos en la calidad del empleo ha sido desigual: en algunos indicadores se han logrado avances, mientras que en otros persisten problemas estructurales que condicionan tanto el bienestar de los trabajadores como la competitividad de la economía. Analizar estas tendencias resulta fundamental para comprender las bases sobre las que se asienta el mercado laboral actual y los desafíos futuros.

La herencia estructural: dualidad y temporalidad endémica

El rasgo más definitorio del mercado laboral español, que lo distingue de forma clara de otras economías europeas, es la dualidad: una segmentación que divide a los trabajadores en dos grupos claramente diferenciados. Por un lado, tenemos a los empleados con contrato indefinido, tradicionalmente dotados de una elevada protección y estabilidad; por otro, a un amplio colectivo que depende de contratos temporales, caracterizados por la precariedad y la alta rotación.

Este fenómeno tiene sus raíces en el marco institucional configurado tras la transición democrática. La estricta regulación del despido, con costes significativamente superiores a la media europea, incentivó a las empresas a recurrir de forma masiva a la contratación temporal como vía de flexibilidad. Desde mediados de los años ochenta, el fomento de la contratación temporal se convirtió en la estrategia preferente del tejido empresarial español para adaptarse a las fluctuaciones económicas.

Gráfico 1. Porcentajes de asalariados con contrato temporal (2002 - segundo trimestre de 2025)



Fuente: INE.

La evolución de la temporalidad en España refleja al mismo tiempo la persistencia del problema y los recientes avances. Durante décadas, el país mantuvo tasas superiores al 35 %, el triple que la media europea. Esta elevada incidencia no respondía únicamente a necesidades productivas reales, sino que se consolidó

como uno de los principales mecanismos de ajuste empresarial. Las empresas españolas desarrollaron un modelo de gestión laboral basado en la facilidad para contratar y despedir mediante contratos temporales, privilegiando la flexibilidad externa sobre fórmulas de ajuste interno. Solo tras la reforma laboral de 2021 se ha logrado reducir drásticamente la temporalidad hasta el histórico 15,9 % actual, el nivel más bajo desde los años ochenta.

Las consecuencias de esta dualidad estructural han sido profundas y multidimensionales. La inseguridad económica y laboral afecta especialmente a los trabajadores temporales, quienes soportan de manera desproporcionada el peso del ajuste durante las fases recesivas. Esta vulnerabilidad se manifestó con especial crudeza durante la crisis de 2008, cuando la inmensa mayoría de los 3,4 millones de empleos destruidos correspondieron a trabajadores temporales.

La elevada rotación laboral —en 2019, más del 40 % de los contratos temporales tuvieron una duración inferior a una semana— dificulta que los empleados acumulen experiencia y limita su desarrollo profesional. Además, la escasa inversión en formación dirigida a este colectivo repercute negativamente en la productividad empresarial y en la competitividad de la economía española, lo que perpetúa un círculo vicioso de baja productividad y precariedad laboral.

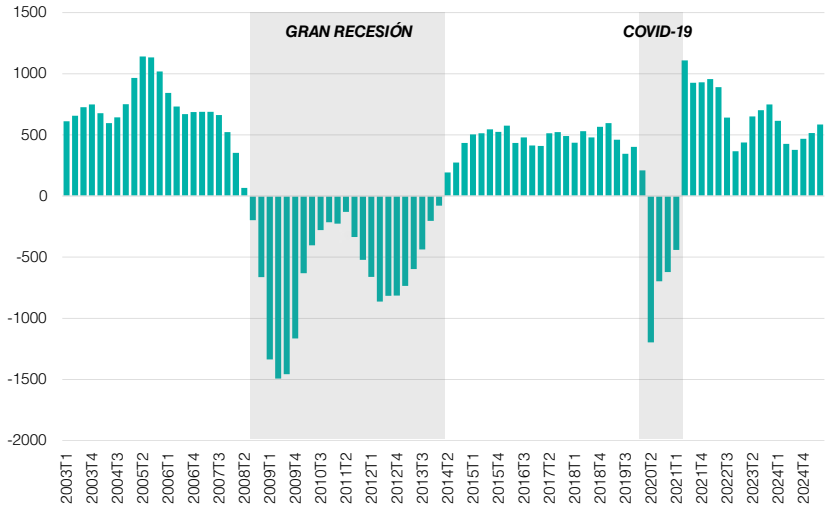
El impacto transformador de las crisis: 2008 versus 2020

Las dos grandes crisis económicas del siglo XXI han tenido un impacto transformador en el mercado laboral español, revelando

tanto las debilidades estructurales del modelo como la capacidad de aprendizaje y adaptación de las políticas públicas. La comparación entre la Gran Recesión de 2008 y la crisis pandémica de 2020 ofrece lecciones fundamentales sobre los mecanismos de ajuste laboral y sus consecuencias socioeconómicas (Gráfico 2).

La crisis iniciada en 2008 supuso un vuelco sin precedentes en el empleo español. Entre 2008 y 2013 se destruyeron 3,4 millones de puestos de trabajo, una cifra que situó a España entre los países con mayor pérdida de empleo del mundo desarrollado. La tasa de paro escaló del 8 % al 26,1 % en 2013, duplicando la media europea. Esta destrucción masiva no fue únicamente consecuencia de la profundidad de la recesión, sino sobre todo del modelo de ajuste característico del mercado laboral español.

Gráfico 2. Creación (+) y destrucción (-) de empleo en España.
En miles de ocupados



Fuente: INE.

La elevada elasticidad empleo-PIB durante la Gran Recesión evidenció la disfuncionalidad del modelo. Mientras el PIB cayó aproximadamente un 3,8 % en los primeros años de la crisis, el empleo se redujo en más del 10 %. Esta desproporción revelaba la preferencia empresarial por el ajuste vía cantidades (despidos) frente al ajuste vía precios (salarios). La rigidez de la negociación colectiva, dominada por convenios sectoriales-provinciales, dificultó la moderación salarial. Paradójicamente, los salarios reales continuaron aumentando durante los primeros años de la crisis —a un ritmo superior al europeo— al mismo tiempo que se destruía empleo masivamente. Esta rigidez salarial, combinada con los elevados costes de despido de los trabajadores indefinidos, canalizó gran parte del ajuste hacia la no renovación de contratos temporales.

La pandemia de la COVID-19 en 2020 representó un *shock* económico aún más severo, con una contracción del PIB del 10,8 %, la mayor entre las grandes economías europeas. Sin embargo, el impacto en el empleo fue radicalmente diferente: frente a los 3,4 millones de empleos destruidos en la crisis anterior, la pandemia redujo «solo» 600.000 puestos, y la tasa de paro se contuvo en el 15,5 %. Esta notable diferencia obedece a un cambio fundamental en la respuesta de política económica.

Los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) se consolidaron como la herramienta clave de protección laboral durante la pandemia. En el pico de la primera ola, 3,5 millones de trabajadores —cerca del 20 % de los afiliados a la Seguridad Social— estuvieron acogidos a esta medida. A diferencia de los mecanismos tradicionales de ajuste, los ERTE permitieron suspender temporalmente contratos o reducir jornadas manteniendo el vínculo laboral. El Estado asumió el pago de prestaciones, equiva-

lentes al 70 % de la base reguladora, y ofreció exoneraciones en las cotizaciones sociales. De forma crucial, esta protección también se extendió a los trabajadores temporales, con 750.000 beneficiarios, lo que supuso una ruptura con el patrón histórico de ajuste.

Las lecciones extraídas de ambas crisis resultan esenciales para el futuro del mercado laboral español. La experiencia demuestra que la flexibilidad interna, mediante instrumentos como los ERTE, constituye una alternativa viable y socialmente menos traumática que la flexibilidad externa basada en despidos masivos. Esta conclusión influyó decisivamente en la reforma laboral de 2021, que institucionaliza el Mecanismo RED como herramienta permanente de ajuste temporal y consolida un cambio de paradigma orientado a priorizar la preservación del empleo y el capital humano frente a la destrucción y posterior reconstrucción del tejido laboral.

Transformación del modelo de negociación colectiva

El sistema de negociación colectiva español ha experimentado en la última década cambios significativos, que oscilan entre intentos de descentralización y retornos a la coordinación sectorial. Este vaivén refleja la tensión estructural entre la búsqueda de una mayor flexibilidad empresarial y la preservación de la protección colectiva de los trabajadores.

Históricamente, este modelo se ha caracterizado por el predominio del nivel sectorial-provincial, que cubre a más del 50 % de los trabajadores sujetos a un convenio colectivo. Esta estructura, heredada de la transición democrática, asegura una elevada tasa de cobertura (en torno al 80 % de los asalariados) pese a la baja afiliación sindical (18 %), gracias al principio de eficacia general automática.

La reforma laboral de 2012 trató de impulsar la descentralización otorgando prioridad aplicativa al convenio de empresa sobre el sectorial en materias clave como salarios y jornada. No obstante, su impacto real fue limitado: los convenios de empresa continuaron afectando solo al 10-15% de los trabajadores cubiertos, concentrándose sobre todo en grandes empresas.

Uno de los aspectos más controvertidos ha sido la ultraactividad de los convenios. La reforma de 2012 estableció un límite de un año, con el objetivo de dinamizar la negociación y facilitar la adaptación a los cambios económicos; sin embargo, esta medida generó incertidumbre jurídica y presión sobre los negociadores. La reforma de 2021 revirtió dicho cambio y restableció la ultraactividad indefinida, lo que proporciona mayor estabilidad, aunque puede reducir los incentivos para cerrar nuevos acuerdos, especialmente en momentos de incertidumbre y transformación del mercado laboral.

El impacto sobre la rigidez salarial ha sido notorio. Diversos estudios empíricos confirman que en España los salarios son menos sensibles a las condiciones económicas específicas de las empresas que en otros países europeos (Villanueva, 2015). Esta rigidez, derivada del predominio de los convenios sectoriales, dificultó el ajuste durante la crisis de 2008, cuando los salarios continuaron creciendo pese a la destrucción masiva de empleo. La reforma de 2012 introdujo mecanismos de descuelgue, aunque su aplicación fue muy limitada en comparación con países como Alemania.

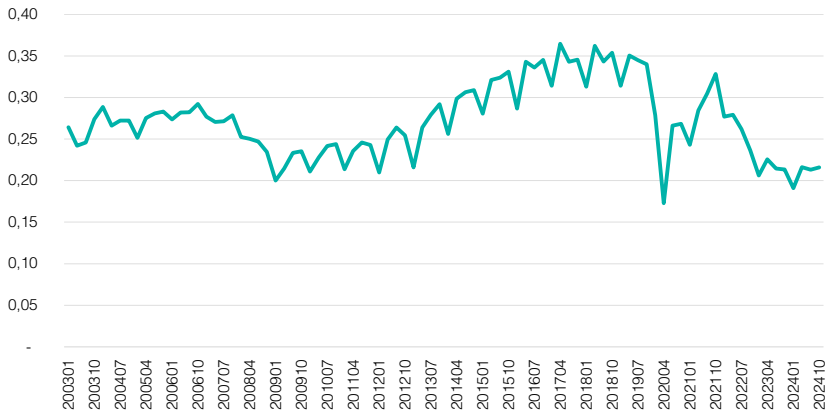
Evolución de la calidad del empleo

La calidad del empleo en España ha seguido una evolución desigual en la última década, con avances en algunos indicado-

res, pero también con la persistencia de problemas estructurales que afectan tanto al bienestar de los trabajadores como a la productividad económica.

Los indicadores clave muestran luces y sombras. Si bien la duración media de los contratos ha mejorado tras la reforma de 2021, la rotación laboral continúa siendo elevada, con un porcentaje significativo de empleos de muy corta duración. En 2019, más del 40 % de los contratos temporales tuvieron una duración inferior a una semana. En lo que respecta a la jornada laboral, España registra una incidencia del trabajo a tiempo parcial inferior a la media europea, aunque en su mayoría se trata de empleo involuntario, aceptado ante la falta de alternativas a tiempo completo. Por su parte, los salarios medios permanecen estancados en términos reales desde 2008, con una marcada dispersión según tipo de contrato y del sector de actividad.

Gráfico 3. Número de contratos por asalariado en España (2003-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (EPA) y SEPE.

La precariedad persiste como un problema endémico. Pese a que se ha conseguido reducir la tasa de la temporalidad hasta el 13,5 %, han emergido nuevas formas de inestabilidad, como la posible «rotación encubierta» en los contratos fijos discontinuos. La formación continua también presenta importantes desigualdades, ya que es sistemáticamente menor entre los trabajadores temporales y en las pymes, lo que perpetúa diferencias en términos de empleabilidad.

Por otro lado, los desajustes de cualificación constituyen un problema especialmente grave. La sobrecualificación afecta de forma particular a los jóvenes con estudios superiores, y ello sugiere un uso ineficiente del capital humano. De forma paradójica, al mismo tiempo coexisten sectores que tienen dificultades para encontrar personal cualificado con elevadas tasas de desempleo entre los trabajadores de baja cualificación, prueba de la desconexión entre el sistema educativo y las necesidades productivas.

Un ecosistema evaluador denso pero insuficiente

El ámbito laboral constituye uno de los sectores de la política pública donde la evaluación ha alcanzado un mayor desarrollo en España, aunque persisten limitaciones notables en cuanto a la calidad, la coherencia y la utilidad de los resultados. Desde hace años, una parte muy significativa de los estudios de la AIReF —la autoridad española responsable de la evaluación de políticas públicas en España— se ha centrado en políticas de empleo, y organismos como el SEPE han impulsado evaluaciones periódicas de sus planes anuales. Asimismo, diversos servicios autonómicos han incorporado mecanismos de eva-

luación de impacto en sus programas, y con ello han consolidado una cultura que, aunque desigual, resulta más extendida que en otros ámbitos de la acción pública; en todo caso, resulta todavía insuficiente, especialmente en lo que se refiere a evaluaciones de impacto. La literatura académica española también ha contribuido de forma relevante a la evaluación de las políticas de empleo, combinando análisis macroeconómicos de reformas laborales y políticas de gran calado con estudios micro que examinan la eficacia de programas concretos.

Un ejemplo claro de la evaluación del primer tipo de políticas es el relativo a las reformas laborales de 2012 y 2021. Los resultados de la primera reforma fueron notables pero ambivalentes. Las estimaciones más sólidas sugieren que permitió salvar aproximadamente 900.000 empleos gracias a la moderación salarial conseguida y facilitó la intensa creación de empleo durante la recuperación posterior, 2014-2019, cuando se generaron 2,6 millones de puestos de trabajo. El umbral de crecimiento económico necesario para crear empleo descendió del 2 % a poco más del 1 %. Sin embargo, la reforma no resolvió el problema estructural de la dualidad: durante la recuperación, la tasa de temporalidad repuntó nuevamente hasta superar el 26 % en 2019, evidenciando que la preferencia empresarial por la contratación temporal como mecanismo de flexibilidad se mantenía intacta.

La segunda reforma laboral, de 2021, también ha sido objeto de evaluación. Aunque la evaluación sistemática de su impacto está prevista para 2026 por el Ministerio de Trabajo, que ha creado una comisión de expertos encargada de elaborar un informe detallado, los resultados iniciales han sido espectaculares por lo que respecta a la reducción de la temporalidad, que ha

caído del 26 % al histórico 13,5 %, el nivel más bajo desde los años ochenta. La contratación indefinida, que antes representaba apenas el 10 % de los nuevos contratos, supera ahora el 45 %. No obstante, han surgido controversias significativas, especialmente sobre la medición estadística del paro —pues los fijos discontinuos inactivos no se contabilizan como desempleados— y la posible «rotación encubierta» a través de contratos fijos discontinuos que se rompen prematuramente (Conde-Ruiz *et al.*, 2023; Martínez y Victoria, 2022). La verdadera prueba de la reforma producirá en el próximo ciclo económico adverso.

Además, otras políticas de gran calado mencionadas previamente también han sido evaluadas. Un ejemplo de ello son los ERTE pandémicos, cuya evaluación muestra que la flexibilidad interna permitió preservar el empleo de manera más eficiente que los ajustes basados en despidos, aunque también dejó ver limitaciones en la reasignación laboral y en la calidad posterior de algunos puestos (Díaz *et al.*, 2025; Carrasco, Hernanz y Jimeno, 2024). Otro ejemplo de evaluación relevante es la de la subida del salario mínimo interprofesional (SMI), que entre 2018 y 2024 pasó de 734 a 1.184 euros. La evidencia disponible coincide en que esta medida mejoró los ingresos de los trabajadores con salarios más bajos y contribuyó a reducir la desigualdad, en particular entre mujeres, jóvenes y población extranjera (Gorjón *et al.*, 2023). Al mismo tiempo, diversos estudios advierten sobre efectos heterogéneos: mayor rotación y temporalidad en pequeñas empresas, menor dinamismo del empleo en perfiles de baja cualificación e incluso riesgos de pérdida de empleo en colectivos vulnerables (Casanova *et al.*, 2025; Barceló *et al.*, 2021; Fernández-Baldor, 2021).

Ahora bien, el terreno más fértil para la evaluación laboral en España sigue siendo el de las políticas activas de empleo,

donde se ha consolidado una amplia producción de estudios que analizan programas de todo tipo (Arranz y García Serrano, 2022; Cueto y Malo, 2015; De la Rica 2015). Sin embargo, instituciones como la AIReF o la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) han documentado reiteradamente la limitada eficacia de muchos programas, en particular los incentivos a la contratación, que a menudo generan elevados efectos de «peso muerto» y escasa creación neta de empleo. Los estudios muestran que, aunque existe una amplia tradición evaluadora, esta se caracteriza por su fragmentación, falta de continuidad y débil traducción práctica en el rediseño de las políticas. Las recomendaciones —mejor focalización, rediseño de la formación, mejor coordinación entre niveles de gobierno y modernización de los servicios de empleo— se repiten en sucesivos informes sin lograr un cambio estructural sostenido.

En parte, este desfase entre diagnóstico y reforma se explica por la compleja gobernanza del sistema, que distribuye competencias entre el SEPE y las comunidades autónomas sin garantizar un acceso completo y compartido a registros administrativos clave, como los de la Seguridad Social. Esta limitación dificulta no solo el diseño de programas más ajustados, sino también la explotación eficiente de fuentes de datos que podrían permitir evaluaciones más sólidas. Además, el gran reto de futuro consiste en ampliar el alcance de la evaluación para capturar impactos indirectos o de largo plazo, como la calidad de los empleos creados, la reducción de la pobreza laboral o la mejora del bienestar social. Igualmente, será fundamental establecer mecanismos que promuevan la realización sistemática de evaluaciones de impacto rigurosas y de calidad.

Retos a futuro para un mercado laboral más resiliente e inclusivo

Los problemas heredados del pasado —como el desempleo estructural persistente, los desajustes de cualificaciones y la segmentación territorial— coexisten con nuevos retos derivados de la revolución tecnológica, el cambio demográfico y la emergencia de formas atípicas de empleo que trascienden el modelo tradicional de relación laboral.

Superación del desempleo estructural persistente

El desempleo estructural constituye uno de los desafíos más arraigados del mercado laboral español. Con una tasa que permanece muy por encima de la media europea incluso en períodos de expansión, este problema refleja desajustes profundos que requieren soluciones integrales y sostenidas en el tiempo.

Los desajustes de cualificaciones representan una paradoja especialmente frustrante: mientras que los sectores dinámicos no encuentran personal cualificado, persisten elevadas tasas de paro entre las personas con baja cualificación. Esta desconexión entre la formación ofrecida por el sistema educativo y las necesidades reales del tejido productivo se manifiesta en la alta incidencia de sobrecualificación juvenil y en las elevadas tasas de abandono escolar temprano. La insuficiencia del sistema formativo, con deficiencias notables en la Formación Profesional, perpetúa estos desajustes generación tras generación.

Por su parte, los desajustes geográficos agravan el problema. La insuficiente movilidad laboral, condicionada por factores

como el acceso a la vivienda y las redes familiares de apoyo, impide que la oferta y la demanda de trabajo se equilibren territorialmente. Así, algunas regiones con alto desempleo coexisten con otras que sufren escasez de mano de obra, sin que se produzcan los flujos migratorios internos necesarios para corregir el desequilibrio.

Determinados colectivos afrontan obstáculos específicos: la juventud duplica la tasa media de paro, en parte debido a la rigidez de la negociación colectiva; las mujeres mantienen un desempleo cercano al 20 %, reflejo de persistentes desigualdades de género, y los trabajadores poco cualificados soportan niveles muy superiores a los de países con mercados más eficientes. Especialmente grave es el paro de larga duración, que afecta al 43,5 % de los desempleados y conlleva pérdida de cualificaciones y desánimo, lo que a su vez genera un núcleo duro de exclusión laboral que amenaza la cohesión social.

Transformación digital y cambio demográfico

La confluencia de la revolución tecnológica y el envejecimiento poblacional configura un escenario de transformación radical que el mercado laboral español debe afrontar con urgencia y visión estratégica. En particular, la automatización y la digitalización amenazan de forma directa los empleos de cualificación media, tradicionalmente refugio de la clase media trabajadora. Tareas rutinarias en administración, logística o manufactura son cada vez más susceptibles de ser automatizadas. Paradójicamente, mientras estos empleos desaparecen, la economía española muestra dificultades para generar suficientes puestos de alta

cualificación en sectores tecnológicos, lo que se traduce en un persistente éxodo de talento joven hacia otros países.

La creación de empleo de alta cualificación requiere un ecosistema que España aún no ha conseguido desarrollar plenamente. La inversión en I+D+i continúa por debajo de la media europea, y la conexión entre universidad y empresa sigue siendo débil. Los fondos Next Generation EU representan una oportunidad excepcional para impulsar sectores estratégicos como la economía verde, la inteligencia artificial o la biotecnología, pero su aprovechamiento efectivo exige reformas estructurales profundas.

El envejecimiento demográfico añade presión adicional. La reducción de la población en edad de trabajar amenaza la sostenibilidad del sistema de pensiones y genera escasez de mano de obra en sectores esenciales. La tasa de dependencia aumentará dramáticamente en las próximas décadas, y ello exigirá políticas que prolonguen la vida laboral activa y atraigan talento internacional.

La adaptación del sistema formativo resulta crítica. Las competencias digitales deben integrarse transversalmente en todos los niveles educativos, y la formación continua debe convertirse en norma, no excepción, de modo que los trabajadores puedan actualizar constantemente sus habilidades. El modelo educativo debe evolucionar hacia el aprendizaje permanente y la adaptabilidad con el fin de preparar a los trabajadores para empleos que aún no existen.

Consolidación del nuevo modelo contractual

La reforma laboral de 2021 ha logrado reducir drásticamente la temporalidad, pero la consolidación de este nuevo modelo con-

tractual enfrenta desafíos significativos que determinarán su sostenibilidad a largo plazo. Por poner un ejemplo, el contrato fijo discontinuo, pieza angular de la reforma, genera interrogantes sobre su implementación real. Con 1,42 millones de estos contratos a finales de 2022, surge la pregunta crítica: ¿representa verdadera estabilidad o una forma sofisticada de precariedad?

El fenómeno de los fijos discontinuos inactivos plantea desafíos estadísticos y sociales. Con más de 500.000 personas en esta situación, surge el debate sobre su consideración en las cifras de desempleo. Más allá de la controversia metodológica, el reto real consiste en garantizar que estos períodos de inactividad se aprovechen productivamente mediante una formación adecuada que mejore la empleabilidad.

El Mecanismo RED requiere perfeccionamiento continuo. Aunque inspirado en el éxito de los ERTE pandémicos, su diseño debe adaptarse a crisis de diferente naturaleza. La modalidad cíclica debe ser lo suficientemente ágil para activarse ante recesiones, mientras que la sectorial debe facilitar reconversiones profundas sin destruir empleo. La accesibilidad para las pymes, que constituyen el 99 % del tejido empresarial, resulta crucial.

La formación durante la inactividad emerge como un factor crítico de éxito. El sistema debe garantizar que los trabajadores fijos discontinuos accedan a formación relevante y de calidad durante sus períodos inactivos, de modo que el tiempo muerto se convierta en una inversión efectiva en capital humano.

Modernización de las políticas activas y pasivas de empleo

La modernización del sistema de políticas de empleo constituye un imperativo para afrontar los desafíos del mercado laboral del

siglo XXI. España necesita un salto cualitativo que supere las deficiencias históricas en este ámbito.

La inversión en políticas activas de empleo permanece significativamente por debajo de la media europea, lo que limita su impacto potencial. No obstante, el desafío no consiste únicamente en aumentar recursos, sino en mejorar radicalmente su eficacia. La orientación laboral debe personalizarse mediante herramientas de perfilado que identifiquen necesidades individuales. La formación debe alinearse con demandas reales del mercado y no solo con la oferta disponible. La intermediación debe superar su papel marginal actual compitiendo de manera efectiva con canales privados.

Los servicios públicos de empleo requieren una transformación profunda. La digitalización debe ir más allá de la mera informatización de procesos y crear plataformas inteligentes que conecten eficientemente oferta y demanda. La coordinación entre servicios autonómicos y estatales debe superar fragmentaciones que reducen la eficacia. El personal, a su vez, debe recibir formación continua para asesorar en un mercado laboral en constante cambio.

La reforma de las prestaciones por desempleo debe equilibrar protección y activación. La cobertura efectiva, especialmente para colectivos vulnerables y parados de larga duración, requiere mejoras sustanciales. La suficiencia de las prestaciones, que se reduce al 50 % tras seis meses, plantea dilemas sobre incentivos y protección social. El nuevo «complemento de apoyo al empleo» representa un avance, pero su implementación determinará su eficacia real.

La integración de políticas activas y pasivas se revela como un factor decisivo. Las prestaciones deben vincularse efectivamente a la participación en formación y a la búsqueda activa de empleo,

ya que la experiencia internacional demuestra que esta integración mejora de forma notable los resultados de inserción laboral.

Finalmente, la adaptación a nuevas formas de empleo resulta ineludible. Las plataformas digitales, el trabajo remoto transfronterizo y las carreras porfolio demandan marcos regulatorios y de protección innovadores. El sistema debe evolucionar para garantizar los derechos de los trabajadores en relaciones laborales que trascienden el modelo tradicional de empleo asalariado, de modo que se asegure protección sin obstaculizar la innovación.

POBREZA INFANTIL

3

Pobreza infantil y garantía de ingresos: una oportunidad de transformación estructural

Olga Cantó Sánchez
Elena Costas Pérez

La pobreza infantil como reto estructural del Estado de bienestar

La pobreza infantil en España constituye uno de los problemas sociales más persistentes de las últimas décadas. A diferencia de otros ámbitos, no ha disminuido ni en fases de crecimiento económico ni tras sucesivas reformas parciales del sistema de impuestos y prestaciones. Esto revela tanto un déficit de ingresos en los hogares con niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) a cargo como una arquitectura institucional débil, incapaz de garantizar que ningún niño o niña crezca en condiciones de pobreza.

España se sitúa de forma estable entre los países de la Unión Europea (UE) con mayores tasas de pobreza infantil, consecuencia de decisiones de política pública más que de circunstancias inevitables: escaso peso de las transferencias familiares,

fragmentación institucional y limitada capacidad redistributiva de las políticas existentes. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto una ventana de oportunidad. Nuevas estructuras institucionales y estrategias de políticas estatales y autonómicas —como la puesta en marcha del ingreso mínimo vital (IMV) y el complemento de ayuda para la infancia (CAPI)—, junto con un uso creciente de la evaluación, han fortalecido las bases técnicas y políticas para impulsar reformas de gran calado.

Este capítulo analiza la evolución y los límites de las políticas de lucha contra la pobreza infantil en España, con especial atención a las prestaciones económicas dirigidas a las familias. A partir de la evidencia más reciente, se examinan sus debilidades estructurales y las oportunidades de transformación que podrían permitir reducir de forma sustantiva la pobreza infantil y mejorar la igualdad de oportunidades.

Tendencias de la pobreza infantil en España: un fenómeno estructural

Una pobreza persistentemente alta

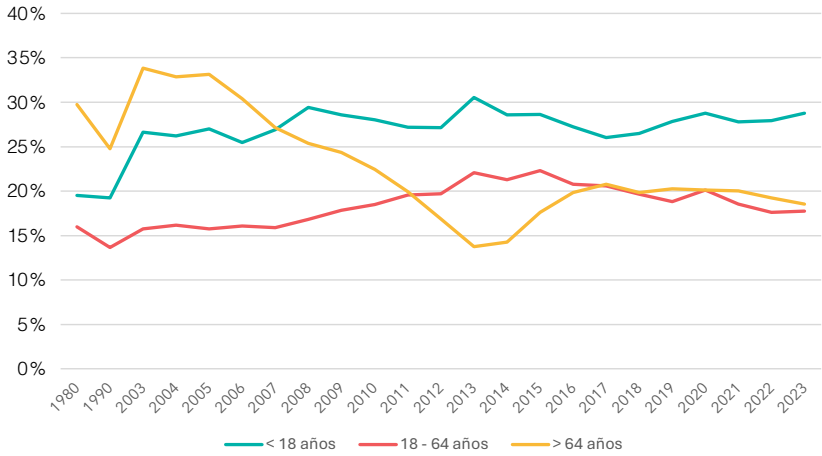
En España, la pobreza infantil se ha mantenido en niveles elevados durante décadas y, lejos de disminuir, ha vuelto a aumentar en los últimos años. Esta persistencia convierte el fenómeno en uno de los principales problemas sociales y económicos del país. Aunque la economía ha mostrado un notable dinamismo en la última década —con incrementos del empleo y una recuperación sostenida tras la crisis financiera y la pandemia—, este

crecimiento no ha beneficiado por igual a las familias con NNA a cargo. La tasa de pobreza infantil supera en más de diez puntos a la del conjunto de la población, lo que refleja una brecha histórica que no se ha cerrado ni siquiera durante las fases de expansióneconómica. Este patrón evidencia que este tipo de pobreza no responde únicamente a factores coyunturales, sino que tiene raíces estructurales vinculadas a la distribución de los beneficios del crecimiento y a las limitaciones del actual sistema impositivo y de protección social.

La pobreza infantil, además de ser más elevada que la del conjunto de la población, resulta más volátil y sensible a los ciclos económicos. Durante la Gran Recesión, los hogares con NNA fueron los más golpeados: el porcentaje de familias carentes de ingresos —con y sin NNA— llegó a igualarse por primera vez, rompiendo una pauta histórica. Años después, durante la pandemia de la COVID-19, este indicador volvió a aumentar de forma abrupta —casi un 40 % en apenas dos trimestres—, lo que reveló la fragilidad económica en la que viven muchas familias con hijos. A diferencia de otros grupos, desde 2021 estos hogares no han recuperado los niveles previos de ingresos ni han reducido significativamente la pobreza severa, una señal clara de su vulnerabilidad estructural frente a las crisis. Esta exposición implica que cualquier desaceleración económica puede empujar rápidamente a muchas familias hacia la pobreza o la exclusión.

La experiencia de las dos últimas crisis demuestra que las medidas de protección social no logran amortiguar con suficiente rapidez ni profundidad los efectos sobre la infancia. Por ello, más que otros colectivos, los hogares con NNA requieren mecanismos de protección específicos y sostenidos, capaces de actuar de manera preventiva y no solo reactiva.

Gráfico 1. Evolución de las tasas de pobreza monetaria (<60 % de la media de los ingresos equivalentes) por grupos de edad, 1980-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1980 y 1990) y la Encuesta de Condiciones de Vida (Istituto Nacional de Estadística) de 2004 a 2024 (2003-2023, año de rentas), con *trimming* del 1 % de ambas colas y escala de equivalencia raíz cuadrada del número de miembros del hogar.

La trayectoria de vulnerabilidad se observa con claridad en la evolución histórica de la pobreza monetaria por edad. El Gráfico 1 ofrece una panorámica de más de cuarenta años que ilustra la persistencia de la brecha generacional. La población menor de 18 años mantiene tasas elevadas de pobreza durante todo el periodo y, desde 2008, supera de forma sostenida a los demás grupos de edad.

En contraste, las personas mayores de 64 años han visto reducirse notablemente su incidencia de pobreza gracias a ingresos más estables y menos expuestos al ciclo económico —las pensiones contributivas y no contributivas—, especialmente en las fases recesivas. Por su parte, los adultos en edad de trabajar ex-

perimentaron un incremento progresivo de la pobreza desde principios de los noventa hasta 2015, con una mejora solo parcial desde entonces. Sin embargo, esta recuperación no se ha trasladado con igual intensidad a los hogares con hijos. En la actualidad, la infancia concentra la tasa más alta de pobreza de toda la serie, comparable únicamente a los picos de la crisis de 2008 y de las políticas de austeridad de 2013.

Vulnerabilidad económica y desigualdad estructural

Aunque la economía española ha crecido de forma sostenida en los últimos años, muchas familias con NNA a cargo no han visto mejorar su bienestar material. El encarecimiento de bienes básicos —en particular energía, alimentación y vivienda— ha reducido todavía más sus márgenes económicos. Un indicador claro de esta fragilidad es la capacidad para afrontar gastos imprevistos: el 43 % de los hogares con NNA declara no poder asumirlos, cinco puntos por encima de la media (INE, 2025). Esta proporción ha aumentado más de seis puntos desde 2021, acercándose a los máximos registrados durante la crisis financiera. Esto significa que una avería, una enfermedad o una pérdida de empleo pueden empujar rápidamente a estas familias a situaciones críticas. La inseguridad económica afecta directamente al bienestar de los niños, niñas y adolescentes, a su salud y a sus oportunidades de futuro, y revela que el sistema actual no protege de manera adecuada a los hogares más vulnerables.

La vivienda constituye otro eje central de esta vulnerabilidad. Uno de cada seis hogares tiene dificultades para pagar el alquiler, la hipoteca o los suministros básicos, cinco puntos más

que la media. Desde 2019, este indicador registra un alza cercana al 50%, impulsada por el encarecimiento de la vivienda, la subida general del coste de la vida y un crecimiento más débil de los ingresos familiares. La combinación de estos factores sitúa a muchas familias con NNA en una situación de riesgo permanente, en la que cualquier reducción temporal de ingresos puede derivar en pobreza severa (Save the Children, 2023).

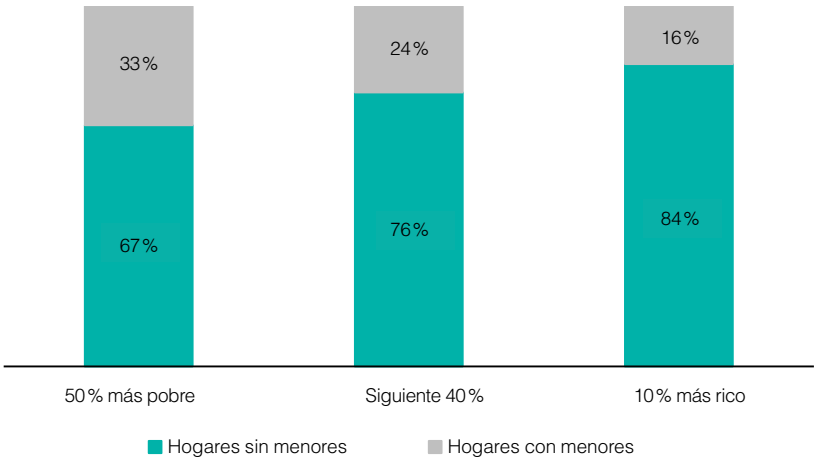
Esta precariedad cotidiana se suma a un patrón de desigualdad más amplio. Aunque la desigualdad de ingresos general ha descendido ligeramente en los últimos años, las diferencias entre hogares con NNA y el resto se han ampliado. La reducción de la desigualdad ha sido menos intensa entre las familias con NNA a su cargo, y esto tiene consecuencias profundas: las desigualdades que se generan en la infancia tienden a consolidarse con el tiempo y restringen el acceso a una educación de calidad, a una alimentación adecuada o a una vivienda digna. Así pues, la pobreza infantil no solo presenta una incidencia más alta, sino también una mayor persistencia, lo que incrementa su transmisión intergeneracional, limita las oportunidades de futuro de los más jóvenes y perpetúa la desigualdad.

Una brecha estructural que se amplía

Al analizar la distribución de la riqueza en lugar de centrarse en los ingresos, la imagen resulta aún más clara. Como muestra el Gráfico 2, los datos disponibles para 2020 indican que los hogares con NNA a cargo están muy poco representados en los estratos de mayor riqueza. Mientras que un 33% de ellos se encuentra en el 50% de la población con menos riqueza, solo un

16 % forma parte del 10 % más rico. Parte de esta desigualdad se explica porque la riqueza aumenta con la edad, ya que las personas mayores han tenido más tiempo para ahorrar y acumular patrimonio. No obstante, los datos también reflejan problemas estructurales más profundos, como las dificultades crecientes para acceder a la vivienda, la precariedad económica sostenida y la limitada capacidad de ahorro de las familias jóvenes con NNA a cargo.

Gráfico 2. Posición en la distribución de riqueza por tipo de hogar, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España).

La desigualdad patrimonial refleja diferencias actuales y, al mismo tiempo, determina oportunidades futuras. La riqueza permite a los hogares afrontar gastos inesperados, invertir en educación y mejorar sus condiciones de vida, en tanto que su ausencia refuerza la dependencia de ayudas públicas y reduce las posibilidades de movilidad social. Esto implica que muchas fa-

milias con NNA parten de una posición de desventaja que reproduce la pobreza intergeneracional y perpetúa la desigualdad.

Al comparar España con otros países europeos, la situación adquiere aún más relevancia. Como muestra el Gráfico 3, presenta una de las tasas más elevadas de pobreza infantil de la UE. Desde hace dos décadas, el país se sitúa de forma persistente entre los que registran una mayor incidencia, junto con varios países de Europa del Este. En los últimos años la brecha se ha ampliado y la posición relativa de España ha empeorado hasta situarse prácticamente a la cabeza de la UE, solo por detrás de Rumanía.

Gráfico 3. Tasas de pobreza infantil en países de la UE, 2023

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat).

Todo esto demuestra que el crecimiento económico por sí solo no reduce la pobreza infantil. Si bien la economía española ha crecido con fuerza, los beneficios no se han distribuido equitativamente. Para avanzar, se requieren políticas públicas eficaces

de redistribución y de apoyo a las familias con NNA, capaces de reducir desigualdades estructurales y garantizar un acceso justo a oportunidades básicas.

En resumen, la pobreza infantil en España no solo se mantiene elevada, sino que incluso ha aumentado en contextos de expansión económica. Su persistencia revela un problema estructural que afecta de manera particular a los hogares con NNA a cargo. La alta sensibilidad de estos hogares a las crisis, su vulnerabilidad económica, las dificultades de acceso a la vivienda, la desigualdad de ingresos y la escasa presencia en los estratos de mayor riqueza son señales inequívocas de que las políticas actuales no funcionan. En comparación con otros países europeos, España ocupa una posición desfavorable en términos de pobreza y desigualdad infantil. Si no se adoptan medidas ambiciosas y sostenidas, esta situación podría cronificarse y extender sus efectos más allá de la infancia actual, comprometiendo el futuro del conjunto de la sociedad.

El papel de las políticas públicas: evidencia sobre logros y límites en la reducción de la pobreza infantil en España

Las políticas públicas y el modelo institucional español

La elevada y persistente pobreza infantil en España constituye una vulneración grave de los derechos fundamentales y representa un coste elevado para la sociedad. Este fenómeno tiene consecuencias directas sobre la salud, el desarrollo cognitivo y

las trayectorias educativas de los NNA, con la consiguiente limitación de sus oportunidades presentes y futuras. Asimismo, genera impactos agregados: menor productividad, pérdida de talento, mayores necesidades de gasto público a lo largo del ciclo vital y menor recaudación fiscal. Un estudio reciente revela que el coste económico de la pobreza infantil en España asciende a más de 63.000 millones de euros anuales, alrededor del 5 % del PIB (Cantó *et al.*, 2023). Así pues, la falta de políticas públicas eficaces perpetúa desigualdades que condicionan la vida de miles de infantes y adolescentes y comprometen la cohesión social y el desarrollo futuro del país.

A este respecto, los Estados pueden intervenir a través de un conjunto de mecanismos que, en mayor o menor medida, buscan redistribuir recursos y garantizar derechos básicos. Estas intervenciones combinan instrumentos que aumentan los ingresos de los hogares —prestaciones económicas y deducciones fiscales— con otros que reducen costes esenciales mediante la provisión de servicios públicos universales como educación, sanidad o atención temprana. A ello se suman políticas sectoriales —de vivienda o de cuidados— que pueden actuar como compensadoras cuando están bien articuladas.

La evidencia comparada muestra que la configuración de este conjunto de políticas impacta directamente en la pobreza infantil: los países con sistemas más amplios, integrados y estables logran tasas significativamente más bajas (Corak *et al.*, 2005; Figari *et al.*, 2009; Esping-Andersen, 1999). En España, en cambio, las políticas dirigidas a NNA han tenido un peso reducido dentro del conjunto del Estado de bienestar, lo que explica su limitada capacidad para mitigar la pobreza infantil (Cantó, 2014). Esta debilidad no responde únicamente a la falta de re-

cursos, sino también a la ausencia de una orientación clara hacia la infancia como sujeto de derecho, que históricamente ha relegado estas políticas a un papel complementario y no estructural dentro del sistema de protección social.

El gasto público en familia e infancia se sitúa entre los más bajos de la UE, en torno al 1,2 % del PIB frente a una media europea cercana al 2,3 % (CES, 2024). Además de ser reducido, el gasto presenta una estructura poco eficaz desde el punto de vista redistributivo: históricamente, España ha basado buena parte de su política familiar en desgravaciones fiscales no reembolsables —regresivas y con escaso impacto sobre la pobreza— y en prestaciones económicas de cuantías limitadas, lo que explica su impacto modesto en la reducción de la pobreza infantil (Hernández *et al.*, 2025).

Dentro del conjunto de herramientas de intervención pública, las prestaciones y las ayudas económicas directas a las familias ocupan un lugar estratégico en la reducción de la pobreza infantil. Su impacto se manifiesta de manera inmediata en los ingresos disponibles y constituyen, además, una de las formas más directas y visibles de redistribución. La experiencia comparada demuestra que la existencia de transferencias amplias y bien diseñadas puede marcar diferencias sustantivas en los niveles de pobreza infantil (Bäckman y Ferrarini, 2010; Bárcena-Martín *et al.*, 2024). Sin embargo, su efectividad depende tanto de la existencia de estos programas como de su dimensión, su cobertura y la capacidad institucional para garantizar el acceso (Generalitat de Catalunya, 2025).

En España, este debate se enmarca en un modelo institucional particular: el de un Estado del bienestar con raíces contributivas y una vocación redistributiva limitada. El sistema se construyó en torno a la Seguridad Social, lo que dio lugar a un esquema de

protección fuertemente vinculado a las cotizaciones y con un escaso peso de las políticas universales. Con el tiempo, se incorporaron mecanismos más redistributivos —el impuesto sobre la renta o algunas prestaciones no contributivas—, aunque las políticas familiares continúan ocupando un espacio secundario dentro del sistema. Esta trayectoria explica, en buena medida, que las transferencias destinadas a los hogares con hijos e hijas se hayan desarrollado de forma fragmentada, con cuantías modestas y una cobertura desigual entre territorios.

Como se ha señalado, España es uno de los países europeos con las tasas de pobreza infantil más elevadas y, a la vez, uno de aquellos cuyas transferencias sociales tienen menor capacidad para reducirla. Concretamente, estas apenas disminuyen la pobreza infantil en torno a 1,3 puntos porcentuales, una reducción sensiblemente inferior a la observada en otros grupos de edad y muy por debajo de la media europea (Eurostat, 2025). Esta limitada capacidad redistributiva responde al bajo volumen de recursos destinados a la infancia, a la focalización insuficiente de las ayudas y a un diseño institucional fragmentado que reduce su alcance y efectividad. Mientras que en otros países las políticas familiares actúan como un amortiguador decisivo frente a la pobreza, en España mantienen un peso marginal dentro del Estado del bienestar.

Prestaciones y ayudas monetarias en España: evolución, alcance y diseño

El sistema de prestaciones monetarias en España se ha desarrollado de forma tardía y fragmentada, sin una arquitectura sólida que otorgue a las políticas familiares un papel estructural

dentro del Estado del bienestar (Cantó, 2014). Durante décadas, la prestación por hijo o hija a cargo fue el único instrumento estatal específicamente orientado a apoyar económicamente a las familias con NNA a su cargo. No obstante, sus cuantías reducidas y los criterios de acceso restrictivos limitaron notablemente su cobertura y su capacidad para reducir la pobreza infantil (Save the Children, 2016).

A diferencia de otros países europeos, donde estas prestaciones suelen tener carácter universal o combinan cobertura amplia con mayor generosidad, en España su función fue residual y de orientación asistencial. En 2020 se integró en la nueva prestación de último recurso, el IMV, y con ella se cerró un ciclo de política social que no logró situar plenamente a la infancia en el centro de la protección.

Antes de la aprobación del IMV, la red de apoyo económico a familias vulnerables con hijos e hijas se sustentaba en las rentas mínimas autonómicas. Estos programas, impulsados por las comunidades autónomas desde finales de los años ochenta, evolucionaron con marcadas diferencias en cobertura, cuantías y criterios de acceso. En algunas comunidades las prestaciones alcanzaban a una proporción significativa de la población en situación de pobreza, mientras que en otras apenas lograban impacto. Además, la falta de coordinación estatal y la heterogeneidad normativa generaron importantes desigualdades territoriales que configuraron un sistema fragmentado e incapaz de garantizar niveles mínimos de protección homogéneos en todo el país (AIReF, 2019). Esta dispersión, unida a la insuficiencia de recursos, explica en gran medida la limitada capacidad de estas rentas para reducir la pobreza infantil y la persistencia de altos niveles de exclusión entre los hogares con NNA a cargo.

La creación del IMV en 2020 marcó un punto de inflexión en la política de garantía de rentas. Por primera vez, el Estado asumió de forma directa la responsabilidad de asegurar un nivel mínimo de ingresos en todo el territorio, superando —al menos en parte— la fragmentación del sistema autonómico. Su aprobación respondió tanto a la emergencia social y económica derivada de la pandemia como a la necesidad de dotar de coherencia y cobertura estatal a un modelo hasta entonces disperso. En 2022 se incorporó el CAPI, destinado a reforzar la protección de los hogares con NNA. Este complemento supuso un avance respecto a la antigua prestación por hijo a cargo, al elevar las cuantías y ampliar la cobertura potencial.

Aun con esos progresos, el sistema de apoyo económico a las familias en España continúa caracterizándose por su fragmentación, su alcance limitado y su orientación focalizada. A diferencia de la mayoría de países europeos, España carece de una prestación universal por hijo o hija a cargo, lo que constituye una anomalía dentro de los modelos de bienestar de su entorno. La ausencia de esta figura tiene importantes implicaciones de fondo: las prestaciones universales se han consolidado como instrumentos eficaces para reducir la pobreza infantil de forma sostenida, al combinar cobertura amplia, simplicidad administrativa y legitimidad social (Koebel y Stabile, 2023; Parolin y Filauro, 2023; Ayala *et al.*, 2025). La falta de una arquitectura de este tipo restringe la capacidad redistributiva del sistema y revela una debilidad estructural: la escasa centralidad política e institucional de la infancia en el diseño del Estado del bienestar.

Evaluación y aprendizajes sobre las prestaciones económicas a la infancia

En los últimos años, la lucha contra la pobreza infantil en España ha experimentado un cambio relevante en el plano político e institucional. La creación del Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil en 2018, la puesta en marcha en 2023 del Ministerio de Infancia y Juventud y la aprobación de estrategias públicas clave —como la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030 y la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza Infantil en Cataluña 2025-2030— evidencian una prioridad creciente de la infancia en la agenda pública. Este nuevo enfoque se ha acompañado de un mayor uso de la evidencia y la evaluación como instrumentos para diseñar, ajustar y mejorar las prestaciones económicas. Si bien la estructura general del sistema de apoyo sigue siendo fragmentada y de alcance limitado, el contexto institucional actual resulta más favorable para impulsar políticas familiares ambiciosas y fundamentadas.

La ampliación de la infraestructura institucional coincide con una etapa en la que España dispone, por primera vez, de un volumen significativo de evidencia sobre el alcance y los efectos de las prestaciones económicas para familias con hijos e hijas a cargo. En un país con baja inversión histórica en transferencias familiares y carente de mecanismos sistemáticos de evaluación, esta nueva base empírica marca un punto de inflexión. La información disponible permite identificar las limitaciones estructurales del modelo actual —fragmentación, escasa generosidad y desigualdad territorial— y conocer con mayor precisión los destinatarios de las prestaciones, la intensidad del apoyo y los efectos reales sobre la pobreza infantil.

Gran parte de la evidencia proviene de las evaluaciones impulsadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)[1] sobre el IMV y el CAPI. Estos estudios permiten medir con exactitud el alcance real de las prestaciones respecto a sus objetivos. A finales de 2024, 392.444 hogares percibían el IMV y 452.234 hogares recibían el CAPI, con coberturas efectivas del 41,8 % y 23,5 %, respectivamente, de la población potencialmente elegible (AIReF, 2025). Estas cifras revelan una brecha notable entre el diseño de las prestaciones y su implementación real: muchos hogares con derecho a la ayuda no la perciben. Este fenómeno, conocido como *non take-up* (NTU), designa a la proporción de personas o familias que cumplen los requisitos legales para acceder a una prestación pero no la solicitan o no la obtienen efectivamente (Costas *et al.*, 2022). En el caso del IMV o del CAPI, las tasas del NTU alcanzan aproximadamente el 55 % y el 72 % y constituyen una de las principales causas del impacto reducido sobre la pobreza infantil. Estas cifras esconden, además, notables desigualdades territoriales y por tipo de hogar, que reflejan diferencias en la capacidad de gestión y en la intensidad de las estrategias de acompañamiento.

Los datos explican que el efecto sobre la pobreza infantil sea muy limitado: la reducción atribuible al IMV se sitúa en torno a 1,3 puntos porcentuales y la del CAPI es inferior a un punto, frente a descensos de entre 5 y 8 puntos que logran los sistemas de transferencias familiares en otros países de la UE (AIReF,

1. En el ámbito autonómico, destaca también el trabajo de Ivàlua sobre la evaluación de la *renda garantida de ciutadania* (RGC) en Cataluña, que documenta limitaciones similares en términos de cobertura, complejidad administrativa y desigualdades territoriales, así como su interacción con el IMV (Ivàlua, 2023).

2025). Esta brecha no se debe únicamente al menor volumen de gasto público que España destina a políticas familiares y de infancia, sino también a factores estructurales que restringen su efectividad: falta de conocimiento sobre las ayudas, procedimientos administrativos complejos, largos tiempos de tramitación, acreditaciones difíciles de cumplir y una gestión fuertemente fragmentada entre niveles de gobierno.

En este contexto, destaca el papel del Laboratorio de Políticas de Inclusión, impulsado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en colaboración con el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) y el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), administraciones locales y organizaciones sociales. Este programa ha movilizado más de 300 millones de euros de fondos europeos para desarrollar y evaluar más de treinta proyectos piloto en distintas comunidades autónomas con el fin de testar itinerarios de inclusión vinculados al IMV y a las rentas mínimas autonómicas. A diferencia de las aproximaciones más tradicionales, ha incorporado la evaluación experimental y cuasiexperimental —incluidos ensayos controlados aleatorizados (RCT)— como parte integral del diseño de las intervenciones. Los resultados disponibles indican que los itinerarios que combinan prestaciones económicas con acompañamiento personalizado, simplificación de trámites y coordinación institucional aumentan la participación de los hogares y su acceso efectivo a derechos y servicios.

En conjunto, la evidencia acumulada en los últimos años permite una visión más clara y matizada del alcance real de las prestaciones económicas dirigidas a la infancia en España. Las evaluaciones ponen de relieve la distancia entre el diseño formal y la efectividad práctica de estas políticas: un esquema con

cobertura limitada, altas tasas de *non take-up* y marcadas desigualdades territoriales que reduce de forma modesta las tasas de pobreza infantil en comparación con otros países europeos. Al mismo tiempo, la experiencia evaluativa de los últimos años demuestra que es posible incorporar la evaluación de manera estructural en el ciclo de las políticas públicas, generar aprendizajes y mejorar la efectividad de las intervenciones. Esta combinación de base empírica y capacidad evaluativa emergente representa un cambio sustantivo en la forma de abordar la lucha contra la pobreza infantil en España y establece un punto de partida sólido sobre el que edificar reformas más ambiciosas.

Retos a futuro para una protección integral frente a la pobreza infantil

La evidencia generada en los últimos años ha permitido visibilizar con mayor claridad tanto las limitaciones como las posibilidades del actual sistema de prestaciones económicas dirigidas a la infancia como instrumento de reducción de la pobreza. Las evaluaciones disponibles han puesto de relieve un problema estructural: la distancia entre la magnitud de la pobreza infantil y la capacidad real de las políticas para reducirla de forma sostenida.

Esta brecha no se explica únicamente por la falta de recursos, sino también por factores estructurales: un diseño fragmentado, una arquitectura institucional débil y una lógica de intervención aún demasiado limitada. Afrontar este desafío requiere una transformación profunda en la escala, el diseño y la gobernanza de las políticas de garantía de ingresos y de apoyo a la

crianza, lo que sitúa a la infancia en el centro del sistema de protección social. A continuación se presentan algunos de los principales retos estratégicos que deberían marcar esta agenda de cambio.

Dar centralidad política e institucional a la infancia

Reducir de forma efectiva la pobreza infantil requiere construir un eje sólido y estable de política de infancia, algo que ha estado ausente durante décadas en el Estado del bienestar español. Aunque en los últimos años se han creado estructuras institucionales específicas y estrategias nacionales y autonómicas, la acción pública continúa fragmentada y sin un liderazgo político fuerte capaz de articular objetivos, recursos y responsabilidades de manera coherente.

En la actualidad, la política de infancia opera bajo una gobernanza dispersa entre distintos ministerios, niveles de gobierno y programas con escasa coordinación. Además, depende en exceso de decisiones presupuestarias anuales, lo que impide consolidar estrategias a largo plazo. Por tanto, dar centralidad a la infancia implica reforzar la arquitectura institucional: clarificar competencias, establecer mecanismos estables de coordinación entre administraciones y asegurar una financiación suficiente y previsible. También exige dotar de mayor visibilidad y peso político a las políticas de infancia dentro de la agenda pública, situándolas como un eje estratégico de la protección social y no como un conjunto de medidas complementarias o marginales.

Garantizar cobertura y suficiencia de las prestaciones económicas

Avanzar en la lucha contra la pobreza infantil en España no será posible sin un refuerzo sustancial de la protección económica de las familias. Las evaluaciones sobre el IMV y el CAPI —así como otras rentas autonómicas— han puesto de manifiesto un patrón persistente: la cobertura efectiva es limitada, las cuantías son insuficientes y las tasas de *non take-up,* muy elevadas. En un contexto en el que la pobreza infantil tiene carácter estructural y no coyuntural, mantener políticas de ingresos basadas en mecanismos estrechos y focalizados reduce su impacto sobre las tasas de pobreza y exclusión. Un sistema más robusto requiere ampliar la base de la protección económica y garantizar que ningún hogar con niños o niñas quede por debajo de un umbral mínimo de ingresos.

La reducción del *non take-up* constituye, por sí sola, una palanca estratégica para mejorar el impacto de las prestaciones. Para lograrlo, es necesario simplificar procedimientos administrativos: eliminar requisitos redundantes, automatizar verificaciones mediante el cruce de datos administrativos y ofrecer vías de solicitud accesibles y adaptadas a las realidades de las familias vulnerables (Costas *et al.*, 2024). Asimismo, conviene ensayar modelos de ventanilla única en territorios con gestión del IMV transferida —como Euskadi o Cataluña—. Estos modelos permitirían concentrar en un solo canal la información, la tramitación y el seguimiento de las ayudas, y generar aprendizajes escalables al conjunto del Estado.

En este sentido, una prestación universal por hijo o hija a cargo —articulada a través de mecanismos fiscales de devolución o deducciones reembolsables y complementada con ayu-

das focalizadas para los hogares en situación de pobreza— representa una herramienta de gran potencial. Este tipo de instrumentos, extendidos en buena parte de la UE, reducen de forma drástica el *non take-up* porque simplifican la gestión y eliminan requisitos complejos; además, refuerzan la legitimidad política y social al ser percibidos como derechos universales y no como ayudas asistenciales. Junto con esta medida, es imprescindible elevar las cuantías y vincularlas a indicadores objetivos de pobreza —como el umbral de pobreza relativa o el AROPE— mediante mecanismos automáticos de actualización que reflejen el coste de la vida.

Finalmente, garantizar cobertura y suficiencia es una cuestión de diseño de prestaciones y también de gobernanza territorial. Actualmente, las diferencias en la intensidad y calidad de la implementación generan desigualdades notables entre comunidades autónomas y municipios. Establecer estándares mínimos comunes de cobertura y acceso, combinados con mecanismos flexibles que permitan adaptaciones territoriales, permitiría asegurar una protección equitativa. A medio plazo, esta estrategia favorecería la integración progresiva de las rentas mínimas autonómicas, el IMV, las ayudas locales y las deducciones fiscales, reduciendo las superposiciones y las lagunas de protección que hoy afectan especialmente a los hogares con niños y niñas.

Superar la fragmentación y construir un sistema coherente de políticas familiares

Uno de los principales obstáculos para fortalecer la protección económica a la infancia en España es la fragmentación del siste-

ma de prestaciones y ayudas familiares. En contraste con otros países europeos con arquitecturas más integradas, en España coexisten múltiples programas y niveles de intervención que operan con escasa coordinación, lo que genera ineficiencias, solapamientos y lagunas de cobertura. La política familiar no funciona como un sistema articulado, sino como un conjunto disperso de instrumentos con reglas, calendarios y objetivos distintos.

Esta fragmentación es doble: horizontal, entre programas estatales, autonómicos y locales —el IMV, el CAPI, las rentas mínimas autonómicas, las ayudas locales, las deducciones fiscales y las ayudas sectoriales—, y vertical, entre los distintos niveles de gobierno. Para las familias, esto se traduce en un acceso complejo, con múltiples trámites y duplicación de documentación, que incrementa las barreras administrativas y alimenta el *non take-up*. También dificulta la capacidad de planificación y evaluación, ya que no existe un sistema de información integrado que permita analizar el efecto conjunto de estas ayudas.

Superar esta dispersión no exige necesariamente una gran reforma legislativa, aunque sí requiere mecanismos institucionales que avancen hacia una integración progresiva: ventanillas únicas de acceso, interoperabilidad de datos, simplificación de procedimientos y coordinación estable entre administraciones pueden mejorar la eficiencia y la equidad. A medio plazo, esta convergencia permitiría optimizar los recursos existentes, reducir obstáculos para las familias y consolidar una arquitectura de política familiar más simple, equitativa y eficaz.

Institucionalizar la evaluación y el uso de la evidencia

Un sistema de protección a la infancia más eficaz no depende únicamente de mayores recursos, sino también de una capacidad sostenida para aprender, corregir y mejorar. La evaluación de políticas públicas ha adquirido relevancia en los últimos años, especialmente gracias a las evaluaciones de la AIReF sobre el IMV y el CAPI y a la experiencia del Laboratorio de Políticas de Inclusión. Sin embargo, estas iniciativas aún carecen de continuidad y no constituyen una práctica sistemática. La mayoría de las prestaciones y los programas de apoyo a la crianza no disponen de mecanismos estables de evaluación *ex ante* y *ex post*, ni con sistemas de seguimiento público que permitan valorar su eficacia en el tiempo. La ausencia de un marco común de indicadores y la fragmentación entre niveles de gobierno dificultan la comparación, la rendición de cuentas y el rediseño basado en evidencia.

Institucionalizar la evaluación implica transformar experiencias aisladas en una práctica estructural. Esto precisa establecer marcos normativos y presupuestarios que obliguen a evaluar de manera sistemática las políticas de ingresos y de apoyo a la infancia, crear indicadores comparables entre territorios y garantizar que los resultados sean públicos y útiles para la toma de decisiones. Además, es necesario fortalecer las capacidades técnicas de las administraciones y consolidar alianzas estables con universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales. Solo de este modo la evaluación dejará de ser un ejercicio accesorio para convertirse en una herramienta estratégica de transformación del sistema.

En conjunto, estos desafíos apuntan a un objetivo común: dotar a España de un sistema de protección económica a la in-

fancia sólido, estable y eficaz, capaz de responder a la magnitud del problema. La pobreza infantil no es un fenómeno inevitable, sino el resultado de decisiones institucionales y políticas que pueden modificarse. Hoy disponemos de más evidencia y de aprendizajes y capacidad técnica que hace apenas una década no existían; sin embargo, el desafío ya no consiste en conocer qué funciona, sino en disponer de la voluntad y los instrumentos necesarios para escalarlo. Reforzar la arquitectura institucional, garantizar ingresos suficientes, superar la fragmentación y normalizar la evaluación son pasos imprescindibles para construir un modelo de protección más justo y sostenible, que sitúe a los NNA en el centro de la agenda social.

SALUD

4

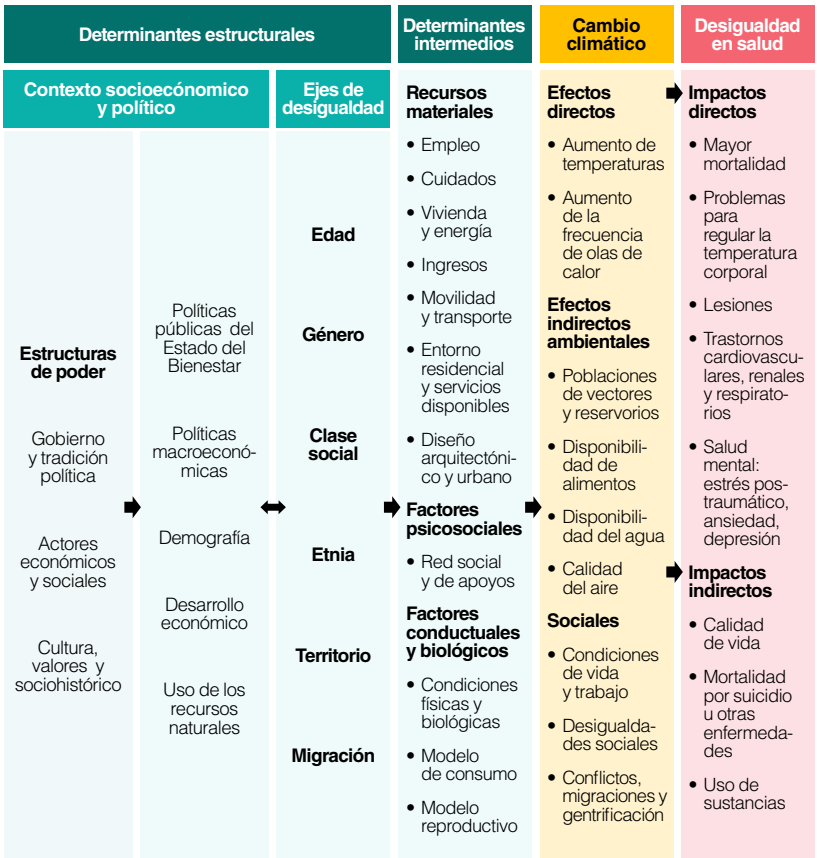
Más allá del ADN: la huella de las desigualdades sociales en la salud

Mireia Álvarez
Judit Vall

El entorno social como determinante invisible de la salud

Vivir en situación de pobreza durante la infancia, así como las condiciones del hogar o del empleo, entre otros factores, tiene efectos directos e indirectos sobre el estado de salud de las personas. Más allá de los factores biológicos, «las circunstancias en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen» determinan su exposición a riesgos y su vulnerabilidad individual ante distintas enfermedades (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2008). Este conjunto de elementos se conoce como «determinantes sociales de la salud», cuya definición fue establecida por la OMS en 2008. A través de este concepto, la organización reconoció que la distribución desigual del poder, los recursos y las rentas genera profundas desigualdades sanitarias y gradientes de salud tanto entre países como dentro de ellos.

Gráfico 1. Marco conceptual de los determinantes sociales de la salud, adaptado a los efectos de las temperaturas sobre la salud



Fuente: Adaptación de Marí-Dell'Olmo *et al.* (2022).

En este marco, las desigualdades no se limitan al acceso a los servicios de salud o al tratamiento de las enfermedades, sino que también influyen en la capacidad de prevención y en la probabilidad de desarrollar determinadas patologías. Como resultado, algunos grupos poblacionales son más vulnerables y tienen necesidades de salud no cubiertas, entre ellos las personas mayores, los

migrantes, las personas con discapacidad y las mujeres (European Institute for Gender Equality, 2021). Hombres y mujeres —biológicamente distintos y con comportamientos diferentes en materia sanitaria— muestran, además, diferencias significativas en sus estados de salud.

Más allá de los aspectos biológicos, los modelos de género de cada entorno social generan desigualdades en el acceso a recursos, oportunidades y roles, que repercuten directamente en la salud y el bienestar. Estas brechas condicionan la exposición a riesgos y el acceso a información y servicios sanitarios, con importantes consecuencias en la manifestación y el tratamiento de las enfermedades (OMS, 2008).

Como se abordará en este capítulo, aunque las mujeres viven más años que los hombres, lo hacen en peores condiciones de salud. Estas diferencias no se explican únicamente por factores biológicos, sino que se agravan debido a determinantes sociales como el nivel educativo, la sobrecarga de cuidados no remunerados, el acceso desigual a servicios y la pobreza del tiempo (Matud, Bethencourt e Ibáñez, 2015). Las mujeres de edad avanzada, con menor nivel socioeconómico o trabajadoras manuales presentan peores indicadores de salud, menos tiempo para el autocuidado y mayor exposición al estrés y a enfermedades crónicas (Artazcoz, Borrell y Benach, 2001). Asimismo, fenómenos como el cambio climático intensifican estas desigualdades al aumentar las responsabilidades domésticas, la vulnerabilidad a la pobreza y el riesgo de desplazamiento forzado, con un impacto especialmente grave en las mujeres en contextos de mayor exclusión. En este sentido, las condiciones estructurales de desigualdad no solo limitan el acceso a la atención sanitaria, sino que también condicionan la capacidad de prevención, detección y gestión

de enfermedades a lo largo del ciclo vital de las mujeres (OMS, 2008).

Por otra parte, muchas patologías se manifiestan de forma distinta en hombres y mujeres, y las que afectan sobre todo a estas últimas han recibido históricamente menos atención en la investigación biomédica (Ruiz-Cantero y Verdú-Delgado, 2004). El enfoque tradicional sobre la salud femenina —centrado casi por completo en la salud sexual y reproductiva— refleja una visión reduccionista vinculada a los roles de género y deja de lado otras condiciones que también muestran diferencias según el sexo (Langer *et al.*, 2015).

Todas estas brechas se ven agravadas por la escasa representación de mujeres en los estudios clínicos, la falta de datos de salud pública desagregados por sexo, la ausencia de guías clínicas adaptadas y la escasa transversalidad de la perspectiva de género en las políticas sanitarias.

La evolución del estado de salud y del acceso a los servicios sanitarios de hombres y mujeres en España

Aunque las mujeres viven más años que los hombres, su salud suele ser peor. Según el World Economic Forum (2024), pasan un 25% más de su vida en mala salud, lo que equivale a 75 millones de años de vida perdidos cada año por enfermedad o muerte prematura. Esta carga se mide a través de los años de vida ajustados por discapacidad (DALYs, por sus siglas en inglés), un indicador que combina los años perdidos por muerte prematura con los años vividos con enfermedad o discapacidad, y ofrece una medida más precisa del impacto real de los problemas de salud sobre la calidad de vida.

España se sitúa entre los países con mayor esperanza de vida del mundo: en 2023 alcanzó casi 87 años para las mujeres y 81 para los hombres, ocupando los primeros puestos del *ranking* internacional (Eurostat, 2025). Este avance se explica, en gran medida, por la mejora en el acceso a los servicios sanitarios, las políticas de prevención y unas condiciones de vida más favorables. El Sistema Nacional de Salud español, universal y financiado principalmente con fondos públicos, cubre una amplia gama de servicios, incluidos la atención primaria, especializada, hospitalaria y farmacéutica. Sin embargo, algunos servicios clave —como la salud bucodental, los productos menstruales o los tratamientos para enfermedades crónicas con fuerte impacto en la calidad de vida, como la endometriosis o las migrañas— quedan parcialmente cubiertos o fuera de la cartera básica (Martínez, Grasso y Montero, 2022).

Las mujeres presentan más enfermedades crónicas que los hombres. Entre las patologías más comunes, destacan tanto afecciones que reducen su esperanza de vida como otras que deterioran gravemente su bienestar; en el primer grupo figuran la cardiopatía isquémica, el cáncer de mama, el cáncer de cuello uterino, la hemorragia posparto y la hipertensión materna (World Economic Forum, 2024). Aunque muchas de estas enfermedades son prevenibles o tratables, siguen causando una proporción significativa de muertes femeninas en todo el mundo (World Economic Forum, 2024). Además, la evidencia científica señala que un bajo nivel educativo y los ingresos reducidos aumentan el riesgo de eventos cardiovasculares en ambos sexos, pero con un efecto más significativo en las mujeres (Enguita-Germán *et al.*, 2024).

Existen también afecciones que, si bien no acortan directamente la vida, deterioran de forma notable su calidad. Entre

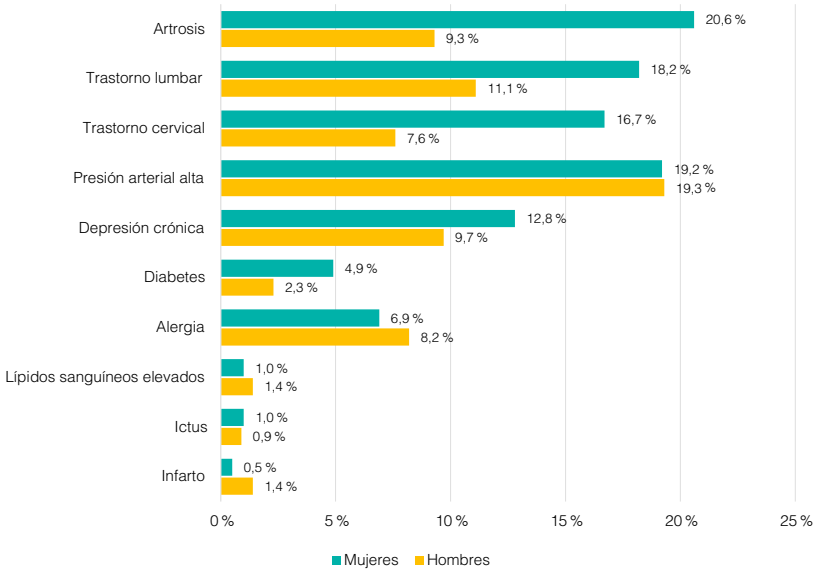
ellas se encuentran la menopausia, el síndrome premenstrual, las migrañas y la endometriosis (World Economic Forum, 2024). Todas tienen gran prevalencia entre las mujeres, a menudo infradiagnosticadas y mal tratadas, pese a su fuerte impacto en la salud física, mental y social (World Economic Forum, 2025). La falta de cobertura pública para tratar estas condiciones crónicas incide directamente en la calidad de vida de las personas que las padecen, siendo las mujeres el grupo más afectado.

En España, los datos de Eurostat (2025) muestran que las mujeres declaran con más frecuencia niveles moderados y severos de dolor físico que los hombres, una tendencia también observada en la UE (Eurostat, 2025). Esta diferencia es especialmente marcada en los casos de dolor crónico —migrañas o dolor cervical o lumbar—, cuya prevalencia entre mujeres prácticamente duplica la de los hombres.

Asimismo, la información de Eurostat (2025) confirma que las mujeres padecen dolor crónico con mayor intensidad y con un impacto más profundo en su vida personal, social y laboral. En concreto, en 2019 un 8,7 % de las mujeres que sufrían dolor lo describieron como muy severo o incluso insoportable.

Todo ello pone de relieve la importancia de diseñar estrategias de prevención con enfoque de género, que permitan abordar las desigualdades socioeconómicas diferenciadas según el sexo (Artazcoz, Borrell y Benach, 2001).

Gráfico 2. Enfermedades crónicas diagnosticadas, por sexo. España, 2019



Fuente: Eurostat.

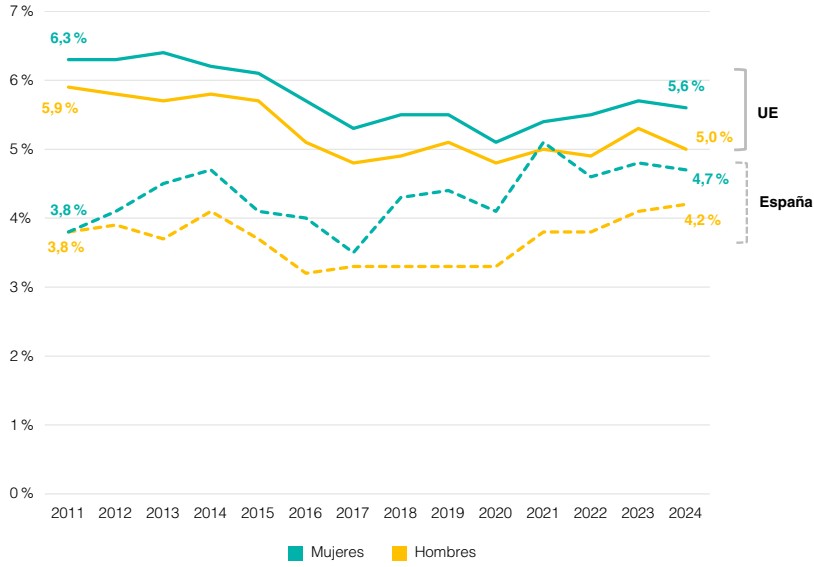
Desigualdades en el acceso, la atención sanitaria y satisfacción con el sistema público de salud

En términos generales, las personas residentes en España reportan un buen estado de salud en comparación con la media de la UE (Eurostat, 2025). No obstante, en ambos contextos geográficos las mujeres perciben con mayor frecuencia que tienen una salud mala o muy mala (Eurostat, 2025); concretamente en 2024, el 4,7 % de las mujeres declaraban autopercibirse con un estado de salud malo o muy malo. Si bien parte de esta diferencia puede atribuirse a la mayor longevidad femenina, la literatura científica señala que también se explica por la mayor carga de enfermedades crónicas y dolor, y no por una exageración del sufrimiento (García-Escamilla *et al.*, 2021).

En términos de políticas públicas, cabe destacar que el capital social —entendido como el conjunto de relaciones sociales, apoyo, y participación— ha demostrado tener efectos positivos sobre la salud percibida, sobre todo entre mujeres mayores y con bajo nivel educativo (Valbuena-Portillo, García-Prieto y Gómez-Costilla, 2023).

Esta evidencia se relaciona con el hecho de que las mujeres realizan más consultas médicas que los hombres, tanto en atención primaria como en especialidades médicas. Detrás de este patrón confluyen múltiples factores. En el caso específico de la salud mental, la evidencia científica muestra que las mujeres buscan atención clínica con más frecuencia, mientras que las normas de masculinidad generan en muchos hombres un efecto de evitación ante la búsqueda de ayuda (Doblytė, 2020).

Gráfico 3. Salud autopercebida como mala o muy mala, por sexo. UE y España, 2011-2024



Fuente: Eurostat.

Adentrándonos en las desigualdades en el acceso, la variable de necesidades médicas no cubiertas se basa en la autopercepción del individuo, lo que puede introducir ciertos sesgos (Chaupain-Guillot y Guillot, 2015). Aun así, los motivos declarados ofrecen información relevante: según datos de EU-SILC, uno de cada cuatro ciudadanos de la UE declaró no haber accedido a servicios sanitarios por motivos económicos (European Institute for Gender Equality, 2021). Le siguen causas como esperar a ver si el problema se resolvía solo, la falta de tiempo y las listas de espera. En cambio, en el caso español, el principal motivo declarado es precisamente el de las listas de espera (Eurostat, 2025).

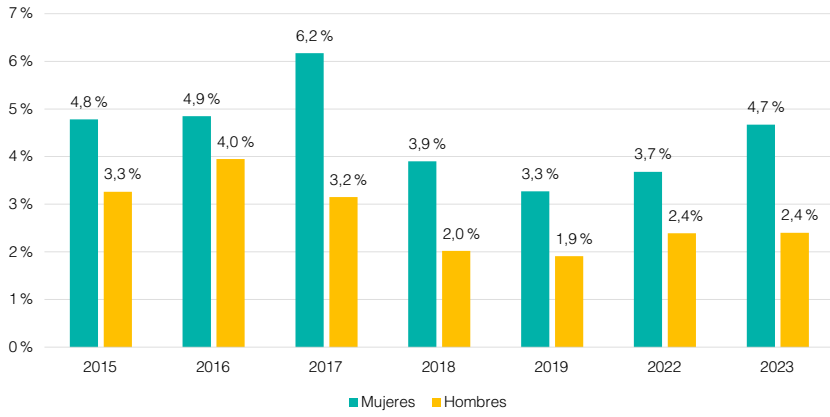
En cuanto a las diferencias por sexo, en el conjunto de la UE las mujeres tienden a señalar con mayor frecuencia la barrera económica, aunque este patrón no se reproduce en España, donde tanto hombres como mujeres —el 0,2 % sobre el total de personas que declararon tener una necesidad médica— afirman haber tenido dificultades económicas para acceder a servicios sanitarios (Eurostat, 2025).

Más allá de las listas de espera, diversos estudios —European Institute for Gender Equality (2021) o Chaupain-Guillot y Guillot (2015)— evidencian que las mujeres se enfrentan con mayor frecuencia a barreras económicas en la atención dental. En España, los datos del Ministerio de Sanidad (2025) reflejan patrones similares: de forma constante, las mujeres declaran más dificultades para costear servicios como la atención dental o incluso los medicamentos prescritos. Ello se explica porque estos servicios quedan fuera de la cobertura integral del sistema sanitario público y están sujetos a un sistema de copago. Así, en tanto que muchos servicios básicos están cubiertos, la atención

dental y los medicamentos representan un gasto adicional significativo para la ciudadanía.

Las barreras económicas son especialmente relevantes entre las personas mayores de 65 años: el 40 % de las mujeres y el 34 % de los hombres en esta franja de edad declaran dificultades para acceder a servicios sanitarios, frente al 33 % y el 29 %, respectivamente, entre la población adulta (European Institute for Gender Equality, 2021). Esta brecha se vincula con la vulnerabilidad económica de las mujeres mayores, quienes tienen más probabilidades de encontrarse en situación de pobreza o exclusión social como resultado de una acumulación de desigualdades estructurales a lo largo de la vida (EIGE, 2020).

Gráfico 4. Inaccesibilidad declarada a los medicamentos recetados por motivos económicos (en los últimos doce meses), por sexo. España, 2015-2023



Fuente: Ministerio de Sanidad.

La carga financiera asociada al gasto en salud puede evaluarse a través de dos indicadores: el gasto sanitario «catastrófico» —cuando el hogar debe destinar una proporción muy elevada de sus recursos al pago de servicios sanitarios— y el gasto sanitario «empobrecedor» —cuando el gasto en salud empuja a la familia por debajo del umbral de pobreza o profundiza su situación de vulnerabilidad (OCDE, 2019). En la UE, este último afecta hasta al 6% de los hogares, mientras que el gasto catastrófico puede alcanzar el 15% en países como Lituania (OMS, 2019a). Los hogares con menores ingresos, donde las mujeres —especialmente las madres solas— están sobrerrepresentadas, son los más afectados (OMS, 2019a).

Asimismo, la OMS (2019b) subraya que las normas de género y las relaciones de poder influyen en el acceso a los servicios sanitarios: las mujeres pueden afrontar barreras estructurales o retrasos en el diagnóstico, mientras que los hombres tienden a evitar buscar ayuda médica (OMS, 2019b).

La pandemia de la COVID-19 agravó estas dificultades, bien por el aplazamiento de procedimientos, bien por el temor al contagio. Según Eurofound (2021), uno de cada cinco ciudadanos europeos dejó de acudir a una revisión o a un tratamiento médico durante la pandemia.

El acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva continúa estando marcado por desigualdades de género. En este ámbito las mujeres también hacen frente a barreras estructurales, culturales y económicas que limitan su autonomía y capacidad de decisión sobre su salud sexual (Sánchez-López *et al.*, 2025).

Además, los sesgos de género presentes en la atención médica pueden afectar negativamente la calidad del seguimiento y el diag-

nóstico. La escasa formación con perspectiva de género y la ausencia de protocolos específicos dificultan una atención adecuada en áreas como la anticoncepción, la salud menstrual, el seguimiento del embarazo o la menopausia (Sánchez-López *et al.*, 2025).

En particular, la menopausia puede representar un momento de deterioro de la salud para algunas mujeres, con repercusiones importantes en su participación laboral. Datos de Suecia indican que esta etapa afecta al empleo y a los ingresos femeninos, ya que se observa una disminución sostenida de estos últimos y un incremento en la dependencia de prestaciones sociales, especialmente entre mujeres con menor nivel educativo (Conti *et al.*, 2025). Este impacto desigual sugiere que la menopausia puede actuar como un amplificador de las desigualdades socioeconómicas preexistentes. Además, las mujeres con un diagnóstico formal de menopausia presentan más probabilidades de ser medicalizadas mediante tratamientos hormonales o antidepresivos.

Por otro lado, la mayor visibilidad pública del tema genera efectos positivos. Tras la emisión de una serie televisiva sobre la menopausia en Suecia aumentó el número de consultas ginecológicas y de prescripciones de terapia hormonal. Este hecho demuestra que la concienciación social puede mejorar tanto el acceso a la atención médica como la estabilidad económica de las mujeres en esta etapa de la vida.

Las desigualdades de género también se manifiestan en el ámbito de la salud mental. Las mujeres reciben más diagnósticos y son más propensas a la medicalización, mientras que ciertos trastornos o síntomas específicos en ellas suelen permanecer invisibilizados o infradiagnosticados (Ruiz-Cantero y Verdú-Delgado, 2004). Esta situación se asocia con un mayor consumo de psicofármacos, lo que puede favorecer procesos de cronificación.

La mayor medicalización femenina en la salud mental responde, en parte, a un modelo biomédico que tiende a individualizar el malestar sin tener en cuenta los determinantes sociales y de género (Del Río-Pedraza, 2022). Este enfoque promueve tratamientos centrados casi exclusivamente en fármacos y deja de lado factores estructurales como la sobrecarga de cuidados,[1] la precariedad laboral o la violencia de género.

Diversos estudios recientes evidencian que la medicalización refleja no solo un mayor sufrimiento psicológico, sino también la tendencia asistencial a tratar problemáticas sociales como si fueran exclusivamente médicas, con un enfoque preventivo o comunitario todavía limitado (Bacigalupe *et al.*, 2020).

Por otra parte, la literatura especializada indica que las mujeres suelen buscar más apoyo profesional ante situaciones de malestar psicológico, lo que incrementa el consumo de medicamentos. En contraste, los hombres tienden a evitar los servicios de salud mental debido a normas de masculinidad que asocian la vulnerabilidad emocional con debilidad. Esta actitud contribuye a la infradetección de los problemas y a un mayor riesgo de conductas autodestructivas (OMS, 2019b).

Violencia de género

Resulta de especial relevancia destacar que la violencia de género, en todas sus manifestaciones, ejerce un impacto muy profundo y

1. De acuerdo con el Ministerio de Igualdad, en 2023, el 64 % de las mujeres realizaron tareas domésticas a diario en comparación con el 44 % de los hombres. Consulta: https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Informes/Docs/PrincipalesIndicadores2024.pdf

multifacético sobre la salud física y mental de las mujeres. Esta se define como «todo acto de violencia física o psicológica que se ejerza contra una mujer por parte del hombre que sea o haya sido su cónyuge o esté o haya estado ligado a ella por una relación similar de afectividad, aun sin convivencia» (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2023). Por su parte, la violencia doméstica se refiere a «todo acto de violencia física o psicológica ejercido tanto por un hombre como por una mujer» (INE, 2023).

En este contexto, los datos oficiales reflejan una incidencia desigual entre mujeres y hombres. En 2024, se registraron 34.684 mujeres víctimas de violencia de género (INE, 2025), en tanto que 5.365 mujeres y 3.495 hombres fueron víctimas de violencia doméstica (INE, 2025). Estas cifras confirman que las mujeres continúan siendo las principales afectadas por diversas formas de violencia, incluida la violencia obstétrica, menos visibilizada pero igualmente perjudicial para la salud, ejercida en el ámbito sanitario durante el embarazo, el parto o el posparto.

Diversas investigaciones señalan que la violencia de género incrementa el riesgo de enfermedades crónicas físicas —diabetes, infecciones de transmisión sexual, dolor persistente o afecciones cardiovasculares— y de problemas reproductivos, entre ellos abortos espontáneos o complicaciones durante el embarazo (Stubbs *et al.*, 2021; Lutgendorf, 2019; Spencer *et al.*, 2023). En el ámbito de la salud mental, se asocia con una mayor prevalencia de depresión, ansiedad, trastorno de estrés postraumático (TEPT), consumo de sustancias y pensamientos suicidas, siendo el abuso psicológico tan perjudicial como el físico (Oram *et al.*, 2017; Jordan *et al.*, 2010; Picó *et al.*, 2006; Schouler-Ocak *et al.*, 2022). Asimismo, la violencia de género adopta nuevas formas que afectan a la infancia, tanto en calidad de víctimas directas como de testigos y receptores

de violencia. Ante esta realidad, resulta urgente promover políticas integrales de prevención, atención especializada y respuesta institucional que aborden no solo las formas tradicionales de violencia, sino también sus expresiones emergentes, incluidas aquellas que afectan a la niñez (García-Moreno *et al.*, 2011).

Cerrar la brecha de género en salud: una inversión urgente

La brecha en salud entre mujeres y hombres responde a una combinación de factores: un modelo biomédico históricamente centrado en el cuerpo masculino, deficiencias en la recolección y el análisis de datos desagregados por sexo, barreras en el acceso a una atención adaptada y una inversión insuficiente en investigación y tratamientos específicos para la salud femenina (World Economic Forum, 2024).

Según estimaciones del World Economic Forum (2025), mejorar la atención sanitaria en nueve condiciones prioritarias podría traducirse en una ganancia global de casi 27 millones de años de vida ajustados por discapacidad cada año, así como en un incremento de hasta 400.000 millones de dólares en el PIB mundial hacia 2040.

La falta de investigación y evidencia sobre la salud de las mujeres

Como se ha señalado, la salud de las mujeres ha sido históricamente invisibilizada o abordada desde un enfoque parcial y androcéntrico, y ello tanto en la investigación como en la práctica clínica y en la formulación de políticas públicas. Esta ausen-

cia de una perspectiva integral ha generado vacíos significativos en el conocimiento disponible, con repercusiones directas sobre la calidad, la equidad y la eficacia de la atención sanitaria que reciben las mujeres (Marí-Dell'Olmo *et al.*, 2022). Estas carencias se manifiestan de forma interrelacionada en distintos niveles: desde la ausencia de datos adecuados hasta la escasa inversión en investigación o la inexistencia de guías clínicas adaptadas.

Datos insuficientes: cómo son las bases de datos actuales

Un obstáculo estructural clave es la escasez de datos desagregados por sexo y género en las principales bases de datos sanitarias. Aunque la legislación española establece la obligación de recoger esta información (Ley Orgánica 3/2007), su implementación sigue siendo parcial. En muchos sistemas de información, la variable «sexo» se incluye sin contemplar otras dimensiones como la identidad de género, la clase social, la etnia o el rol de cuidados, lo que impide realizar análisis interseccionales (Borrell y Pasarín, 1999).

Esta carencia dificulta la identificación de desigualdades estructurales y genera un sesgo de base en la producción de conocimiento. Un ejemplo ilustrativo es la relación entre salud y cambio climático: pese a la evidencia de que los impactos en la salud varían según el género, los registros disponibles rara vez incorporan esta variable, lo que dificulta la formulación de políticas preventivas o adaptativas que respondan a necesidades diferenciadas (Van Daalen *et al.*, 2020).

Investigación insuficiente

La falta de datos adecuados limita la capacidad investigadora para abordar la salud de las mujeres desde una perspectiva transdisciplinar. Gran parte de la investigación se ha concentrado casi exclusivamente en la salud reproductiva, dejando fuera otros aspectos fundamentales como el dolor crónico, la salud mental o los efectos diferenciados de fármacos y tratamientos (Peters *et al.*, 2016; McKinney *et al.*, 2024).

Del mismo modo, numerosos estudios señalan la escasa representación de mujeres en los ensayos clínicos, incluso en patologías donde constituyen la mayoría de la población afectada, como los trastornos psiquiátricos, el cáncer o las enfermedades cardiovasculares (López y Ortega, 2022). Aunque la normativa ha mejorado la inclusión femenina en la investigación, la práctica habitual aún no incorpora un análisis sistemático por sexo, lo que conduce a conclusiones poco representativas y tratamientos menos eficaces para aproximadamente la mitad de la población (Laguna Goya y Andrés Rodríguez-Trelles, 2008).

Guías de práctica clínica insuficientes

La ausencia de investigación con enfoque de género repercute directamente en la elaboración de guías de práctica clínica, que continúan basándose en modelos masculinos (Canals-Gispert *et al.*, 2024). Esta situación se evidencia, por ejemplo, en el diagnóstico infravalorado del dolor torácico en mujeres —con frecuencia atribuido erróneamente a la ansiedad— o en la defini-

ción de dosis estándar de medicamentos que no consideran diferencias fisiológicas, metabólicas u hormonales (Murga-Eizagaetxebarría *et al.*, 2019). De esta manera, las guías clínicas reproducen un sesgo estructural que no solo limita la calidad de la atención, sino que también puede tener consecuencias directas sobre la salud y la seguridad de las pacientes.

Falta de inversión

Estas carencias se ven agravadas por la baja inversión estructural en investigación centrada en la salud de las mujeres, especialmente en ámbitos no reproductivos (Farré *et al.*, 2025). Temas como el dolor, la salud sexual posparto, la violencia obstétrica o la salud de grupos vulnerables —como mujeres migrantes o gitanas— continúan recibiendo una financiación insuficiente, lo que perpetúa su invisibilidad tanto en la literatura científica como en las agendas políticas.

Falta de inclusión de una perspectiva transversal de género y salud pública en otras políticas públicas

Finalmente, la escasez de evidencia con enfoque de género limita la integración de la salud de las mujeres en otras políticas públicas. Factores como el urbanismo, el transporte, el cambio climático o las condiciones laborales tienen un impacto directo sobre la salud, pero rara vez incorporan una perspectiva de género en su diseño y evaluación. Sin esta mirada intersectorial, las intervenciones siguen siendo parciales y

poco efectivas frente a las desigualdades estructurales (Marí-Dell'Olmo *et al.*, 2022).

Retos a futuro para la equidad en salud

La incorporación de la perspectiva de género en salud avanza, pero lo hace con un desfase considerable respecto a otros ámbitos del conocimiento, como la economía del trabajo. Mientras que las brechas de género en empleo, ingresos o corresponsabilidad se analizan de forma sistemática desde hace años, en salud esta mirada continúa siendo embrionaria. Esto se debe, en parte, a las limitaciones de los datos disponibles y a la escasa tradición de aplicar enfoques interseccionales en el ámbito sanitario.

En los últimos años, sin embargo, han comenzado a consolidarse referentes institucionales internacionales dedicados a esta cuestión. La OMS o la OCDE, por ejemplo, han creado unidades específicas de género y salud, con apenas dos o tres años de trayectoria. Asimismo, la economista Claudia Goldin, premio nobel en 2023, ha situado en el centro del debate los sesgos históricos y estructurales que perpetúan las desigualdades de género, una perspectiva que empieza a incorporarse, aunque tímidamente, en las políticas de salud pública.

Uno de los principales retos por superar es la fragmentación de los datos, que impide aprovechar plenamente su potencial. Con frecuencia, los sistemas de información sanitaria recogen datos de manera dispersa, sin conexión entre fuentes ni desagregación suficiente —por sexo, edad, etnia, estatus migratorio, condición socioeconómica, etc.—. Esta limitación restringe la posibilidad de construir una visión integral y dinámica de las

desigualdades en salud. Aprovechar la riqueza de los datos existentes, integrarlos e interpretarlos desde un enfoque interseccional debe ser una prioridad.

Otro desafío clave consiste en evaluar sistemáticamente las políticas públicas —incluso aquellas no estrictamente sanitarias— en función de su impacto sobre la salud y las desigualdades de género. El enfoque de «salud en todas las políticas» (*health in all policies*) debe incorporar una perspectiva de género que permita anticipar, medir y corregir efectos no deseados. Esto requiere más investigación interseccional, mayor diálogo entre disciplinas y la firme voluntad política de actuar sobre los determinantes sociales de la salud.

Las mujeres mayores y las mujeres migrantes continúan prácticamente ausentes del diseño de estudios, políticas e intervenciones sanitarias (Peters *et al.*, 2016; McKinney *et al.*, 2024). Esta invisibilidad tiene un doble carácter: por un lado, los datos disponibles no permiten identificar adecuadamente sus realidades; por otro, sus voces y experiencias rara vez se integran en los procesos de toma de decisiones. A medida que la población envejece y se diversifica, abordar estas desigualdades con políticas activas centradas en la equidad será fundamental.

Asimismo, es necesario dejar de medir la salud exclusivamente en términos de mortalidad o esperanza de vida. Dimensiones como la calidad de vida, el dolor crónico, la salud mental, la autonomía funcional o la carga de cuidados afectan especialmente a las mujeres, pero siguen infrarepresentadas en los indicadores tradicionales. Ampliar el concepto de salud e incorporarlo desde una perspectiva de género es esencial para diseñar políticas más inclusivas y eficaces.

Pese a estos retos, el contexto actual resulta cada vez más favorable. La agenda internacional comienza a reconocer que la

salud no es neutral al género, y que una mejor información, un análisis riguroso y una inversión en este campo pueden generar transformaciones profundas. La consolidación de redes académicas, movimientos sociales y voces expertas —como la de Claudia Goldin en economía— está contribuyendo a trasladar esta sensibilidad al ámbito sanitario.

Lo que hace pocos años era una preocupación marginal ha adquirido relevancia en el debate público, institucional y científico. Aprovechar esta oportunidad requiere compromiso, financiación y visión a largo plazo. Pero, sobre todo, exige reconocer que la equidad en salud solo será posible si se escuchan, visibilizan y comprenden mejor las vidas de las mujeres.

VIVIENDA

5

Entre la urgencia y la evidencia: desafíos para la política de vivienda en España

Antón Costas
Pablo Tucat

La vivienda como reto social y político en España

En la última década, el acceso y la asequibilidad de la vivienda se han consolidado como uno de los principales problemas sociales en España. Si bien el país logró superar los efectos más duros de la crisis financiera e hipotecaria de 2008, desde entonces han emergido nuevas dinámicas que mantienen vivas las tensiones en el mercado residencial. Factores económicos, demográficos, sociales y tecnológicos han interactuado de forma compleja, lo que ha dificultado especialmente el acceso a la vivienda —en especial en el mercado de alquiler— en numerosos territorios y para determinados colectivos.

En este contexto, el problema de la vivienda ha escalado posiciones en la agenda pública hasta convertirse en una preocupación central para amplios sectores de la ciudadanía. Según los barómetros del CIS, hace una década la vivienda apenas

aparecía entre las principales inquietudes de la población (CIS, 2015); hoy, sin embargo, figura entre los temas que más preocupan a la sociedad española, por encima incluso de las cuestiones económicas o del funcionamiento de la política (CIS, 2025).

La creciente visibilidad del problema ha impulsado una oleada de acción institucional. Desde distintos niveles de gobierno —municipal, autonómico y estatal— se han desplegado medidas orientadas a ampliar la oferta de vivienda social y asequible, frenar el alza de los precios del alquiler o proteger a los hogares más vulnerables. Esta respuesta ha generado una cierta tensión entre la urgencia y el diagnóstico: en muchos casos, la acción ha precedido a una comprensión rigurosa de sus efectos. Si bien esta lógica es comprensible en situaciones de emergencia social, plantea limitaciones importantes a la hora de evaluar qué políticas funcionan, para quién, en qué condiciones y con qué efectos.

Esta dinámica puede analizarse a través del ciclo de las políticas públicas, un marco que distingue las fases de identificación del problema, formulación, adopción, implementación, evaluación y reformulación. En España, la presión social y mediática ha acelerado las etapas iniciales del ciclo, aunque no siempre ha ido acompañada de una evaluación rigurosa de los resultados. Esto ha generado una desconexión entre evidencia y acción, dado que algunas políticas se han impulsado sin un respaldo empírico suficiente, mientras que otras, pese a contar con una base sólida, no han obtenido el apoyo político necesario para consolidarse o ampliarse.

El presente capítulo parte de esa premisa y propone un análisis estructurado en tres dimensiones clave. En primer lugar, se examina la evolución del problema de acceso y asequibilidad de la vivienda en España desde 2015, con especial atención a los

principales factores que explican su agravamiento y a los colectivos y territorios más afectados. En segundo lugar, se describen las políticas públicas adoptadas en respuesta a esta situación. Finalmente, se evalúa en qué medida estas políticas se sustentan en evidencia empírica y en procesos de evaluación rigurosa, tanto desde las instituciones como desde el ámbito académico.

A través de este recorrido, se plantea una reflexión más amplia: ¿es posible construir un nuevo estilo de política pública en materia de vivienda, más orientado a la anticipación, la prevención y el uso sistemático de datos y evidencia? En muchos sentidos, España se ha convertido en un laboratorio de políticas habitacionales. Esta apertura a la innovación resulta valiosa, pero para que la experimentación sea verdaderamente útil debe venir acompañada de una disposición explícita al aprendizaje. Ello implica reforzar los mecanismos de evaluación, asumir que no todas las medidas producirán el impacto esperado y, sobre todo, aceptar el error como parte del proceso. Solo así será posible que las decisiones futuras se apoyen menos en la urgencia del momento y más en una comprensión profunda del problema.

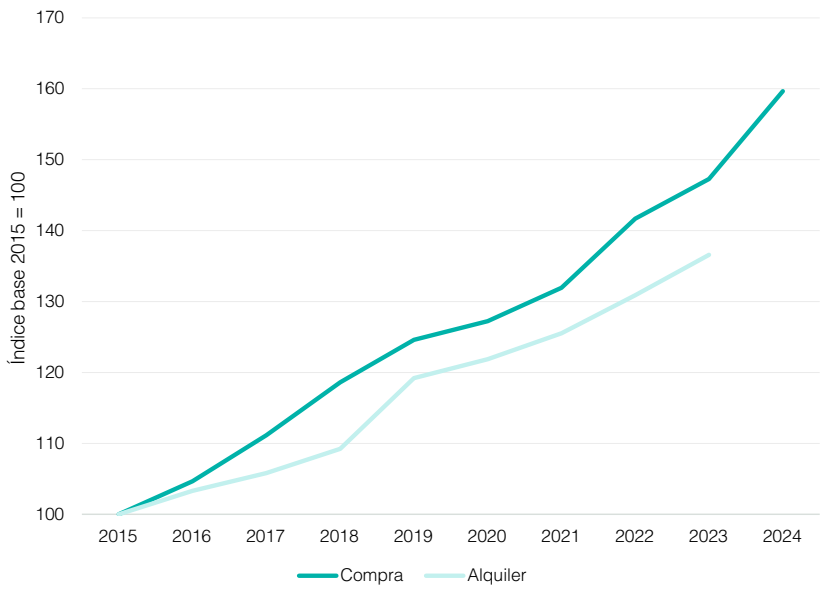
Tendencias y evolución de la vivienda (2015-2024)

El reto de la asequibilidad

Durante la última década, España ha experimentado una transformación profunda en materia de acceso a la vivienda. Los datos muestran una tendencia difícil de ignorar: la vivienda se ha vuelto progresivamente menos accesible para amplias capas de la po-

blación, en especial en las zonas urbanas y entre los hogares con menores ingresos. No se trata de una percepción subjetiva ni de un fenómeno puntual. En el caso del mercado de alquiler, entre 2015 y 2023, el precio aumentó casi un 36,6 %. En el mercado de compraventa, la tendencia ha sido similar: en el mismo periodo, el precio medio de la vivienda se revalorizó nominalmente un 47,3 %.

Gráfico 1. Evolución de los precios de compraventa y alquiler en España (2015-2024). Índice de alquiler y compraventa base 2015 = 100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Sistema Estatal de Índices de Alquiler de Vivienda (MITMA) para alquiler y del Índice de Precios de Vivienda (INE) para compra.

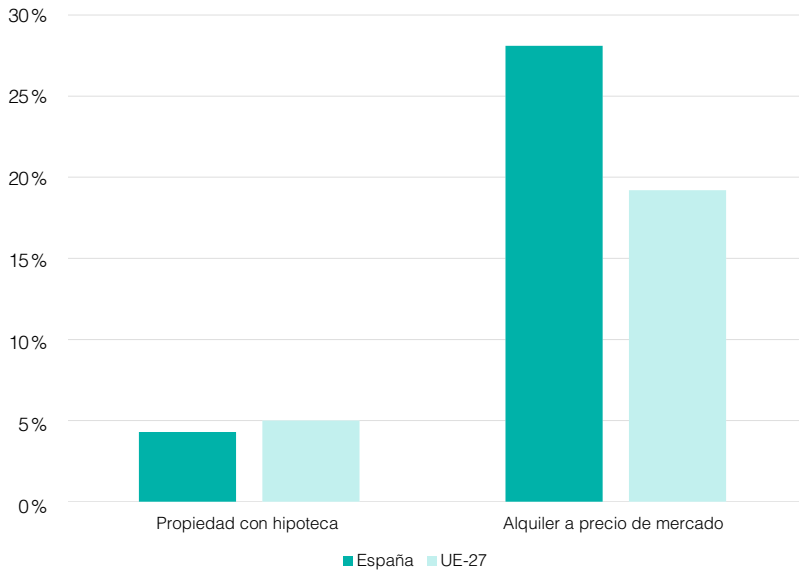
Nota: El índice de alquiler corresponde al precio mediano por m² de vivienda colectiva ponderado por todas las comunidades autónomas; el índice de compra refleja la media anual del nivel general.

Aunque el esfuerzo económico medio que los hogares destinan a la vivienda —es decir, el porcentaje de ingresos que emplean para pagarla— ha descendido ligeramente en la última década (del 19 % en 2015 al 16,7 % en 2024 según Eurostat, 2025a), esta mejora general oculta fuertes desigualdades. Entre los hogares con menos recursos, la carga sigue siendo muy elevada: en 2024, la población en situación de pobreza destinaba cerca del 34 % de sus ingresos al pago de la vivienda.

Asimismo, si analizamos según el tipo de tenencia, en ese mismo año, alrededor del 28 % de los hogares que vivían de alquiler a precios de mercado se encontraban en situación de sobreesfuerzo, una proporción que supera en 10 puntos porcentuales la media de la Unión Europea (Eurostat, 2025b). En el caso de los hogares en propiedad con hipoteca, este porcentaje es sumamente menor y en línea con el entorno europeo. Aun así, el esfuerzo necesario para acceder a la propiedad —medido como la ratio entre el precio medio de una vivienda y la renta anual del hogar medio— se situaba en 2023 en 7,3 años, un valor elevado desde una perspectiva histórica (Banco de España, 2023).

Las consecuencias sociales del encarecimiento de la vivienda han sido especialmente severas para determinados grupos sociales y territorios. Entre los más afectados destacan la juventud y la población de origen extranjero —colectivos con menores niveles de renta y una capacidad de ahorro limitada—, que afrontan serias dificultades para acceder a una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler. En este contexto, uno de los indicadores más elocuentes y preocupantes es el retraso en la emancipación juvenil.

Gráfico 2. Sobrecarga del costo de la vivienda según tenencia para España y UE-27 (2024). Tasa de sobrecarga para alquiler a precio de mercado y propiedad con hipoteca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat, Housing cost overburden rate by tenure status – EU-SILC survey.

Nota: La tasa de sobrecarga indica el porcentaje de población que destina más del 40 % de su ingreso disponible a gastos relacionados con la vivienda.

Entre las grandes economías europeas, España lidera el aumento en la proporción de jóvenes de entre 18 y 34 años que aún residen en el hogar familiar: en 2024, el 67,2 % de ellos no se había emancipado, lo que supone un incremento de casi diez puntos porcentuales respecto a 2015 y de dieciocho respecto a la media de la UE-27 (Eurostat, 2025c). Estos fenómenos reflejan el impacto de factores estructurales del mercado de la vivienda —caracterizado por una oferta social y asequible clara-

mente insuficiente y precios elevados—, a lo que debe añadirse el estancamiento de los salarios.

Tensiones en el mercado de la vivienda: causas principales

Tras la crisis financiera de 2008 y, más recientemente, la pandemia de la COVID-19, el mercado ha experimentado una fuerte recuperación: el volumen de compraventas alcanzó un máximo de 700.000 operaciones en 2022 y descendió ligeramente hasta las 640.000 en 2023 (Banco de España, 2024; Lajer Baron y López Rodríguez Lucio San Juan, 2024). Al mismo tiempo, el mercado del alquiler mostró un crecimiento significativo. En 2024, el 17 % de los hogares españoles residía en régimen de alquiler a precios de mercado —unos 3,3 millones de hogares—, cifra que representa un aumento cercano al 40 % —unas 900.000 viviendas— respecto a 2015 (MITMA, 2024; INE, 2024a). Sin embargo, la oferta disponible no creció al mismo ritmo que la demanda, especialmente en las grandes ciudades y en las zonas turísticas y costeras, de modo que los precios siguieron al alza.

Entre los factores estructurales que explican esta situación destaca la baja intensidad promotora. A pesar de la creciente demanda, las viviendas iniciadas se mantuvieron en niveles moderados —112.000 unidades en 2024—, muy por debajo de las más de 500.000 anuales registradas durante los años de la burbuja inmobiliaria o incluso de las 240.000 de los años noventa (MITMA, 2024). Además, la inversión residencial representó el 5,7 % del PIB en 2023, una cifra inferior a la media europea (Banco de España, 2024).

La presión sobre el mercado de la vivienda se ha intensificado debido al crecimiento demográfico y a los cambios en la composición de los hogares. Desde 2015, la población residente en España ha aumentado en 2,2 millones de personas, impulsada principalmente por la reactivación de los flujos migratorios. Solo en 2024, se formaron cerca de 180.000 nuevos hogares, la mayoría de una o dos personas, mientras que el parque de viviendas no creció en la misma proporción, y ello incrementó la demanda (INE, 2024b; 2024c). En comunidades como Canarias, Cataluña o Madrid, la tasa de creación de hogares entre 2013 y 2022 superó el ritmo de crecimiento del parque inmobiliario y redujo notablemente la capacidad del sistema habitacional para cubrir las necesidades de vivienda (Consejo Económico y Social, 2023).

A lo anterior se añaden otros factores que han intensificado las tensiones en el mercado residencial español. Uno de ellos es el aumento de la compra de viviendas por parte de personas no residentes. Desde 2022, este colectivo ha adquirido alrededor de 60.000 viviendas al año, una cifra significativa que, si bien representa cerca del 2 % del parque total, alcanza proporciones mucho mayores en zonas costeras y turísticas. En la provincia de Málaga, más del 8 % de las viviendas pertenecen a personas extranjeras que no residen de forma permanente en el país, porcentaje que llega hasta el 11 % en Alicante (Banco de España, 2024). Esta tendencia, vinculada principalmente a la compra de segundas residencias, ha agravado la escasez relativa de vivienda asequible para la población local en las zonas más tensionadas.

Otro factor relevante que ha intensificado la presión sobre el mercado de la vivienda es la expansión del alquiler turístico, una modalidad que, aunque minoritaria en el conjunto del país,

ha alcanzado una escala significativa en determinados entornos urbanos. A comienzos de 2024, se estimaba que unas 350.000 viviendas en España se destinaban a este uso, lo que equivalía al 1,8 % del total de viviendas principales y, aproximadamente, al 10 % del mercado de alquiler residencial (Khametshin *et al.*, 2024). La distribución territorial de estas viviendas es desigual: se concentran en núcleos turísticos y en zonas urbanas de alta demanda —como Marbella, Málaga o Elche—, donde la proporción de viviendas turísticas respecto al parque de alquiler tradicional es especialmente alta. En algunas áreas del norte peninsular esta ratio supera el 20 %, evidenciando un proceso de sustitución de la vivienda habitual por usos más intensivos y rentables. Como consecuencia, la oferta disponible para la población residente se ha reducido aún más y las dinámicas del mercado se han transformado, sobre todo en los barrios centrales y turísticos.

En síntesis, el acceso a la vivienda en España durante la última década ha estado determinado por una combinación de factores estrechamente interrelacionados: el crecimiento sostenido de los precios, la transformación del modelo residencial, la escasa promoción de vivienda nueva, la intensa dinámica demográfica y el aumento de la demanda extranjera. A medida que el mercado se aleja del alcance de amplios sectores de la población, resulta cada vez más urgente replantear el papel de las políticas públicas, reforzar la inversión en vivienda asequible y garantizar, en última instancia, el derecho efectivo a una vivienda digna.

Ante este escenario, las administraciones públicas han desplegado diversas estrategias, con niveles desiguales de ambición, innovación y alcance. No obstante, no todas han logrado rever-

tir las tendencias estructurales del problema, lo que subraya la necesidad de una reflexión crítica sobre la adecuación y la eficacia de las políticas implementadas en los últimos años.

Política pública de vivienda: acción y evidencia

Las políticas de vivienda en España han evolucionado de forma desigual a lo largo de la última década, impulsadas en gran medida por la creciente presión política y social para dar respuesta a la crisis de acceso a la vivienda. Durante este período se han combinado instrumentos tradicionales con enfoques emergentes. Sin embargo, pese al dinamismo normativo, la evaluación rigurosa del impacto de estas políticas sigue siendo escasa. Abundan los diagnósticos sobre las necesidades habitacionales y las evaluaciones centradas en la implementación o en los resultados intermedios, pero son poco frecuentes los análisis de diseño y, sobre todo, los estudios de impacto con enfoque causal. Esta carencia dificulta comprender con precisión los efectos reales de las políticas públicas sobre el acceso a la vivienda y la dinámica del mercado, limita la rendición de cuentas y frena la mejora continua de la acción pública.

Políticas de vivienda de la última década

En los últimos diez años, la política estatal de vivienda en España ha estado marcada por la continuidad y la reformulación de los planes estatales de vivienda y, más recientemente, por la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a

la vivienda. Los planes estatales han centrado sus esfuerzos en facilitar el acceso al alquiler mediante ayudas directas y en ampliar el parque de vivienda social y asequible. No obstante, no fue hasta el Plan 2022-2025 cuando se establecieron objetivos explícitos de construcción de vivienda protegida y mecanismos de financiación crediticia. Con la llegada de los fondos Next Generation EU, el gasto en vivienda dentro de los presupuestos generales del Estado comenzó a aumentar tras un largo período de limitación (Montalvo *et al.*, 2023). Por su parte, la Ley 12/2023 consolidó los planes estatales como principal instrumento de intervención e incorporó nuevos mecanismos de regulación y coordinación del mercado del alquiler. En conjunto, estas acciones reflejan una reorientación de la política estatal hacia un enfoque más activo y estructural, cuyo éxito dependerá en gran medida del compromiso presupuestario sostenido y de la cooperación efectiva con las comunidades autónomas.

En este marco, han cobrado especial relevancia tres líneas de acción principales: dos cuentan con amplio consenso, mientras que la tercera continúa siendo objeto de debate. En primer lugar, se ha consolidado como prioridad generalizada el incremento del parque de alquiler social. En España, la vivienda social apenas representa el 3,4 % del parque total, frente al 9,3 % de la media europea (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024), lo que evidencia la necesidad de incorporar al menos un millón y medio de viviendas protegidas (Trilla y Bosch, 2018). En esta línea, la Ley 12/2023 estableció el ambicioso objetivo de que, en un plazo de veinte años, el 20 % del parque residencial en las zonas tensionadas corresponda a vivienda protegida, un reto que está condicionado por las notables limitaciones presupuestarias.

La segunda línea de acción, también ampliamente respaldada, se centra en el modo de incrementar la oferta. Existe consenso sobre la necesidad de fórmulas de colaboración público-privada como vía para movilizar financiación, promoción y gestión tanto del sector privado como de entidades del tercer sector. Ejemplos de este enfoque son el Plan Vive en Madrid, el Plan 2400 en la Comunitat Valenciana o Habitatge Metròpolis Barcelona, aunque con diferencias en su diseño y alcance. La lógica subyacente es que, dado el limitado margen presupuestario de las administraciones, se requiere una estrategia conjunta y sostenible en la que riesgos, costes y beneficios sean compartidos (Klijn y Teisman, 2003). En este esquema, el suelo público emerge como el principal recurso aportado por las administraciones, al actuar como palanca para atraer inversión y condicionar el destino social de la vivienda.

Finalmente, la tercera línea de actuación —la reintroducción de mecanismos de control de precios del alquiler— ha generado fuertes controversias. La Ley 12/2023 permite aplicar límites en zonas tensionadas e introduce el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda (SERPAVi); además, ofrece incentivos fiscales para los propietarios que reduzcan las rentas y crea una base estatal de datos de contratos de arrendamiento. Sin embargo, la implementación de estas medidas ha sido dispar: mientras Cataluña ha avanzado con decisión en esta materia, la mayoría de las comunidades autónomas han optado por no adoptarlas y mantienen posiciones divergentes sobre su eficacia y legitimidad.

Además de estas grandes líneas de acción, en los últimos años han adquirido cierta relevancia diversas medidas complementarias —en algunos casos, relativamente novedosas— que comienzan a consolidarse como herramientas útiles ante la

magnitud del reto. Entre ellas destaca el impulso a modelos habitacionales alternativos, como el *cohousing* o la vivienda cooperativa en cesión de uso. El Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 contempla ayudas específicas para este tipo de proyectos, tanto en obra nueva como en rehabilitación, siempre que se garantice la cesión en uso o el alquiler por un mínimo de veinte años. Otra medida destacada es el derecho de tanteo y retracto, aplicado con especial fuerza en Cataluña mediante el Decret Llei 1/2015. Esta herramienta permite a la administración adquirir viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias antes de que sean vendidas por entidades financieras, con el fin de destinarlas a alquiler social y evitar procesos de expulsión. Finalmente, se han reactivado los mecanismos de reserva de suelo para vivienda asequible (*inclusionary zoning*), que obligan a destinar un porcentaje de las nuevas promociones privadas a vivienda protegida. Aunque la figura no es nueva, su aplicación efectiva sigue siendo limitada y motivo de controversia, como refleja el caso del MPGM de Barcelona (Laffaire y Tucat, 2021).

Qué nos dice la evidencia (y qué nos falta)

Como se ha señalado previamente, si bien en los últimos años España ha desplegado numerosas políticas de vivienda, la evaluación rigurosa de su impacto sigue siendo muy limitada. La presión política y social para actuar ante la emergencia habitacional ha impulsado intervenciones necesarias, pero a menudo sin un diagnóstico sólido ni un seguimiento sistemático, lo que dificulta conocer su eficacia real. Esta falta de evaluación reduce la capacidad de extraer aprendizajes, ajustar las políticas públicas en fun-

ción de la evidencia y favorecer su mejora continua; de este modo, se perpetúa un ciclo en el que la urgencia por intervenir termina imponiéndose sobre la comprensión del problema.

El incremento del parque de vivienda social constituye una de las políticas habitacionales más relevantes y, paradójicamente, menos evaluadas empíricamente. Esta falta de evaluaciones rigurosas es, en parte, comprensible: como señalan Jofre-Monseny y Segú (2025), el efecto de construir vivienda pública de alquiler sobre la asequibilidad es prácticamente mecánico, ya que implica una reducción directa del precio que pagan los hogares beneficiarios. No obstante, el impacto de estas intervenciones sobre el conjunto del mercado es menos evidente y ha recibido menor atención académica. Algunos trabajos recientes, como el de Klien *et al*. (2023) para Austria, apuntan que la expansión sostenida del parque de vivienda limitada en beneficio (*limited-profit housing*) puede ejercer un efecto moderador sobre los precios del mercado libre cuando alcanza una escala significativa.

Asimismo, la evidencia internacional muestra que ciertas actuaciones en vivienda social pueden generar efectos indirectos sobre el entorno urbano. Blanco y Neri (2025) muestran que en Londres la demolición y regeneración de promociones públicas deterioradas —sustituidas por desarrollos de ingresos mixtos que incluyen unidades a precio de mercado— provocó un incremento notable de los precios de venta y alquiler en las zonas cercanas. Tal aumento se atribuye a la mejora del entorno urbano, la llegada de hogares con mayores ingresos y la disminución de la criminalidad. Los resultados sugieren que la intervención en vivienda social no solo incide en la asequibilidad directa, sino que también transforma las dinámicas socioeconómicas y el mercado residencial del área afectada.

Otras políticas implementadas en España, aunque cuentan con evidencia internacional relevante, no han sido evaluadas de forma rigurosa en el contexto nacional. Un ejemplo claro son las ayudas al alquiler, ampliamente utilizadas pero cuya eficacia ha sido cuestionada en la literatura económica debido al riesgo de capitalización en los precios, es decir, que los propietarios absorban parte o la totalidad de la ayuda mediante subidas en los alquileres. Las estimaciones de este efecto varían mucho: un aumento de 1 euro en la ayuda podría traducirse en incrementos de entre 0 y 0,80 euros en el precio del alquiler, según el diseño del subsidio y las características del mercado local. Sin embargo, estudios recientes basados en datos más amplios y precisos sitúan ese impacto por debajo de los 0,5 euros, lo que indica que su eficacia puede mejorar si se diseñan adecuadamente (Lyytikäinen, 2024). El impuesto sobre la vivienda vacía constituye otro ejemplo de interés. Aunque su aplicación en España aún carece de evaluaciones robustas, el estudio de Segú (2020) sobre la experiencia francesa —donde el impuesto se introdujo en 1999— ofrece la primera evaluación rigurosa del instrumento. A través de un diseño cuasiexperimental, la medida redujo en un 13% la tasa de viviendas vacías entre 1997 y 2001, sobre todo en el segmento de largo plazo. Además, muchas de estas viviendas pasaron a ser residencias principales, lo que sugiere que este tipo de impuesto puede ser eficaz para movilizar el *stock* de vivienda existente.

Algunas políticas, en contraste con aquellas que carecen de evaluaciones rigurosas, han sido objeto de análisis empíricos significativos tanto a nivel internacional como en el contexto español. Un ejemplo destacado es el control de precios del alquiler, que ha despertado un renovado interés académico en los

últimos años. Según la revisión de Kholodilin (2024), el 88 % de los estudios concluye que esta medida logra reducir los precios, aunque la magnitud del efecto depende del diseño de la política y del contexto específico. En Cataluña, donde esta regulación se aplicó entre 2020 y 2022, las estimaciones señalan una disminución media del 5 % en los precios de alquiler (Jofre-Monseny *et al.*, 2023; Monràs y García-Montalvo, 2021). Entre los argumentos más frecuentes en contra del control figura su potencial efecto negativo sobre la oferta; no obstante, Kholodilin (2024) observa que dos de cada tres estudios registran caídas significativas en el número de viviendas disponibles, aunque en Cataluña no se detectaron reducciones en los contratos firmados, lo que sugiere que, al menos a corto plazo, la oferta se mantuvo estable (Jofre-Monseny *et al.*, 2023).

Por otro lado, la evaluación de los impactos de las plataformas de alquiler turístico sobre los mercados urbanos de vivienda también ha avanzado de manera notable. Si bien la investigación en España es aún incipiente, los estudios locales y la amplia evidencia internacional muestran efectos consistentes: la expansión de este tipo de alquileres tiende a incrementar los precios de alquiler y compraventa, al tiempo que reduce la oferta de vivienda de larga duración, con variaciones según el contexto y la regulación vigente. En Barcelona, Garcia-López *et al.* (2020) estiman que la actividad de alquiler turístico aumentó los alquileres en un 1,9 % y los precios de compraventa en un 5,3 %, con efectos aún mayores en los barrios más afectados. Además, estudios recientes muestran que políticas locales restrictivas pueden moderar estos efectos: de nuevo en Barcelona, la imposición de limitaciones frenó significativamente el crecimiento de estas actividades (Gyódi *et al.*, 2025), mientras que en Lisboa la con-

gelación de licencias de alquiler turístico redujo el precio de compraventa de las viviendas en torno a un 8% (Gonçalves *et al.*, 2023), evidenciando la capacidad de la regulación para modular los impactos sobre el mercado.

En conjunto, este análisis muestra un panorama desigual en la producción de evidencia sobre la efectividad de las políticas de vivienda. Algunas medidas, como el control de precios o la regulación del alquiler turístico, cuentan con evaluaciones rigurosas que permiten extraer lecciones valiosas, mientras que otras políticas centrales —el incremento del parque de vivienda social, las ayudas al alquiler o el impuesto sobre la vivienda vacía— siguen careciendo de evaluaciones robustas en España. Esta limitación dificulta comprender plenamente los impactos reales de las intervenciones y adaptar las políticas a las características específicas de cada territorio y colectivo. Reforzar la cultura de evaluación mediante metodologías rigurosas y comparativas resulta esencial para que las políticas públicas de vivienda evolucionen hacia un modelo más eficiente, equitativo y orientado al derecho efectivo a una vivienda digna. Solo así será posible que la acción política deje de responder exclusivamente a la urgencia y pueda sustentarse en una comprensión profunda y basada en evidencia del problema habitacional.

Retos a futuro de la evaluación en materia de vivienda

La vivienda es un bien esencial que garantiza un nivel de vida digno y, además, sustenta otras dimensiones clave de la cohesión social y las oportunidades individuales: el empleo, la educación, la autonomía personal, la seguridad alimentaria y la salud. Durante

la última década, el sistema de vivienda en España ha experimentado transformaciones profundas, caracterizadas por tensiones estructurales y nuevas dinámicas sociales y económicas. Estas se han manifestado en forma de aumentos sostenidos de los precios, un mayor esfuerzo económico por parte de los hogares, desigualdades territoriales crecientes y un acceso cada vez más precario a la vivienda. Todo ello ha configurado una nueva agenda de política habitacional más compleja, sujeta a un intenso escrutinio público y con mayores exigencias de efectividad y legitimidad.

En este contexto, España ha intensificado su acción pública introduciendo innovaciones tanto a través de nuevas políticas como mediante reformas de instrumentos preexistentes. Sin embargo, como hemos analizado, este despliegue de medidas no siempre ha contado con evaluaciones rigurosas que permitan comprender sus efectos reales y orientar el aprendizaje. El país funciona, en muchos sentidos, como un auténtico laboratorio de políticas públicas de vivienda, donde coexisten iniciativas con distintos niveles de respaldo empírico. Este escenario resalta la necesidad de integrar la evidencia científica de forma sistemática en todo el ciclo de las políticas habitacionales —desde el diseño hasta la implementación y la evaluación—, con el objetivo de maximizar su impacto y su legitimidad social.

Entre los retos principales destaca la institucionalización de la evaluación de las políticas de vivienda como un componente estructural y sistemático del ciclo de decisión pública. Esto requiere avanzar en evaluaciones *ex ante* y *ex post* que no solo permitan validar o corregir las medidas adoptadas, sino también optimizar la asignación de unos recursos siempre limitados. Existen experiencias valiosas, como el Observatorio Vasco de la Vivienda o el Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barce-

lona, así como el impulso de entidades como Ivàlua; sin embargo, las evaluaciones de impacto capaces de identificar relaciones causales siguen siendo escasas. A ello se suma la necesidad de mejorar la disponibilidad, calidad y homogeneidad de los datos. La compleja gobernanza de la vivienda en España —con competencias distribuidas entre distintos niveles de gobierno—, ha generado una fragmentación tanto en las políticas como en los sistemas de información. Esta diversidad podría facilitar la aplicación de metodologías cuasiexperimentales, pero la falta de datos comparables y la limitada interoperabilidad entre fuentes dificultan la realización de análisis sólidos. Avanzar en la armonización y apertura de datos constituye, por tanto, una condición indispensable para llevar a cabo evaluaciones útiles.

Las políticas de vivienda en España, en el futuro, estarán previsiblemente marcadas por más interrogantes que certezas, pero formular las preguntas adecuadas representa ya un paso decisivo hacia mejores decisiones públicas. No se trata únicamente de determinar si una medida funciona, sino de comprender cómo, para quién y en qué condiciones lo hace. Varias cuestiones clave giran en torno a la eficacia de las políticas recientes. Por ejemplo, será importante evaluar si los incentivos fiscales a los propietarios han logrado reducir efectivamente los precios del alquiler, en qué medida y con qué diferencias según el tipo de vivienda, el territorio o el perfil del arrendador. Preguntas similares se extienden a medidas todavía poco evaluadas en el contexto español, como las iniciativas de movilización de vivienda vacía o los programas de *cohousing* intergeneracional. La limitada evidencia existente hace aún más necesario evaluarlas con rigor y atención a los efectos diferenciales que puedan generar en distintos entornos.

En todo caso, también debemos prestar atención a los efectos indirectos o colaterales que pueden generar incluso aquellas políticas que gozan de amplio consenso social y político como, por ejemplo, la expansión del parque de alquiler social o las intervenciones orientadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios. Existe evidencia de que estas medidas —necesarias y bien justificadas desde una perspectiva social— pueden tener consecuencias no deseadas sobre la asequibilidad, tanto en las viviendas directamente intervenidas como en su entorno inmediato. Llegados a este punto, resulta clave preguntarse: ¿cómo afectan estas políticas a los precios del mercado? ¿Generan procesos de revalorización que pueden excluir a ciertos grupos sociales? ¿Qué implicaciones distributivas conllevan? Identificar, medir y anticipar estos posibles efectos cruzados es esencial para diseñar políticas de vivienda más equitativas y sostenibles. Estas preguntas obligan a que la evaluación vaya más allá de la efectividad inmediata de una política, incorporando su impacto sistémico, territorial y distributivo. Integrar estas dimensiones en los procesos de evaluación permitirá diseñar políticas más justas, eficientes y duraderas.

En definitiva, el desafío no consiste solamente en evaluar más, sino en evaluar mejor: con mejores datos, métodos más rigurosos y preguntas más relevantes. Solo así podremos avanzar hacia un sistema de políticas de vivienda donde la comprensión del problema se adelante —o, al menos, acompañe— a la motivación para actuar. Un sistema que, en lugar de responder únicamente a la urgencia, se base en el conocimiento y el aprendizaje continuo para garantizar el derecho efectivo a una vivienda digna y asequible.

CLIMA

6

Más allá de reducir emisiones: medir la eficiencia y la equidad de la política climática

Llorenç B. Femenias Rosselló
Marta Suárez-Varela

La política climática como reto estructural en España

El cambio climático representa uno de los principales desafíos estructurales para la economía española. Nuestro país figura entre los países más vulnerables de Europa ante sus impactos físicos: la escasez de agua afecta de forma recurrente a amplias zonas del territorio, las olas de calor son cada vez más intensas y prolongadas y los incendios forestales han aumentado tanto en frecuencia como en extensión, con previsión de que esta tendencia continúe en los próximos años (García-León y Císcar, 2022). Según datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en 2023 el 14,6 % del territorio se encontraba en situación de «emergencia» y el 27,4 % permanecía en alerta de sequía (MITECO-MAPA, 2023). Estos fenómenos no solo plantean un desafío ambiental,

sino también económico y social: sectores como la agricultura, el turismo, la gestión del agua o la producción energética resultan directamente afectados. Como ha señalado el Banco de España (2021), hacer frente al cambio climático requerirá una profunda transformación estructural del modelo de crecimiento económico y supondrá, además, un reto en términos de cohesión social.

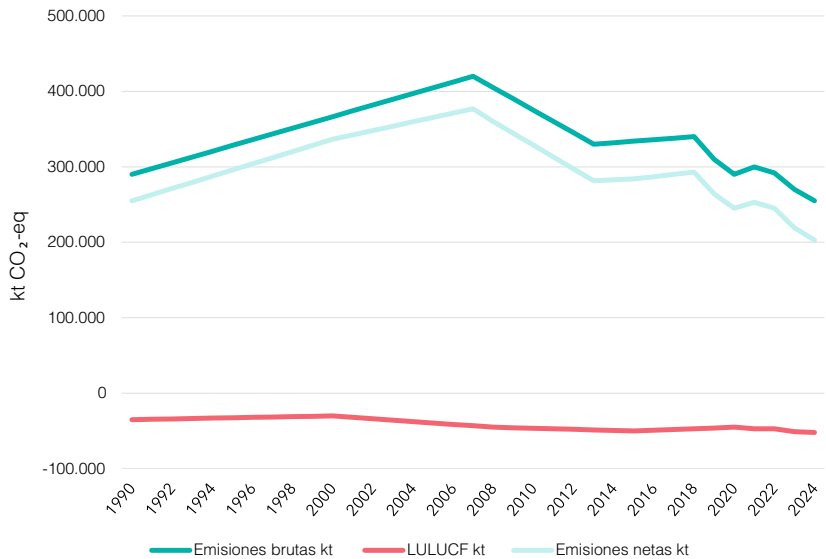
En este contexto, la política climática se ha consolidado en torno al eje central de la acción pública. Se define como el conjunto de objetivos e instrumentos destinados a: (i) mitigar el cambio climático mediante la reducción de emisiones y otras presiones ambientales —deforestación, degradación del suelo o pérdida de biodiversidad— y (ii) adaptar el sistema socioeconómico a los impactos inevitables, reforzando su resiliencia. Actúa de forma multinivel —Unión Europea (UE), Estado, autonomías, municipios— y transversal, en interacción con las políticas energética, industrial, fiscal, de transporte, agraria y urbana. Emplea instrumentos regulatorios, económicos, informativos, de inversión y de planificación, que abarcan desde estándares de eficiencia y precios del carbono hasta ayudas, etiquetados e infraestructuras.

Durante la última década, España ha avanzado de forma significativa en esta dirección, lo que se ha traducido en compromisos y objetivos verificables alineados con el Acuerdo de París (2015) y el Pacto Verde Europeo. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 fija una reducción del 23 % de las emisiones respecto a 1990. Por su parte, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (Ley 7/2021) establece el objetivo de neutralidad climática para 2050, es decir, alcanzar un nivel de emisiones netas igual

a cero, complementado con sumideros naturales —ecosistemas capaces de absorber más CO_2 del que emiten, como los bosques o determinados suelos— o tecnologías de captura de carbono. Además, la ley fija hitos intermedios, como lograr un 42 % de energías renovables en el consumo final en 2030. Según el PNIEC, este esfuerzo requerirá inversiones cercanas a 236.000 millones de euros hasta 2030, con un impacto agregado positivo de aproximadamente el 2 % del PIB, y la creación de más de 300.000 empleos netos, consolidando así su papel como palanca de modernización económica.

Entre 2015 y 2025, como muestra el Gráfico 1, España ha reducido de forma apreciable sus emisiones brutas de gases de efecto invernadero (GEI). Pese a las oscilaciones coyunturales derivadas de la pandemia y de la posterior recuperación, la tendencia general ha sido descendente gracias a transformaciones estructurales: entre 2015 y 2023, las emisiones disminuyeron en torno a un 19 %. Asimismo, el uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS, o LULUCF por sus siglas en inglés) ha reforzado su función como sumidero neto, hasta compensar casi una quinta parte de las emisiones brutas en 2023. No obstante, la evolución no ha sido lineal, ya que las sequías y los incendios reducen puntualmente la capacidad de captura de carbono, y el subsector de tierras forestales muestra cierto estancamiento reciente. Como resultado, las emisiones netas del país se situaron en torno a 219 $MtCO_2$-eq, muy por debajo de los niveles anteriores.

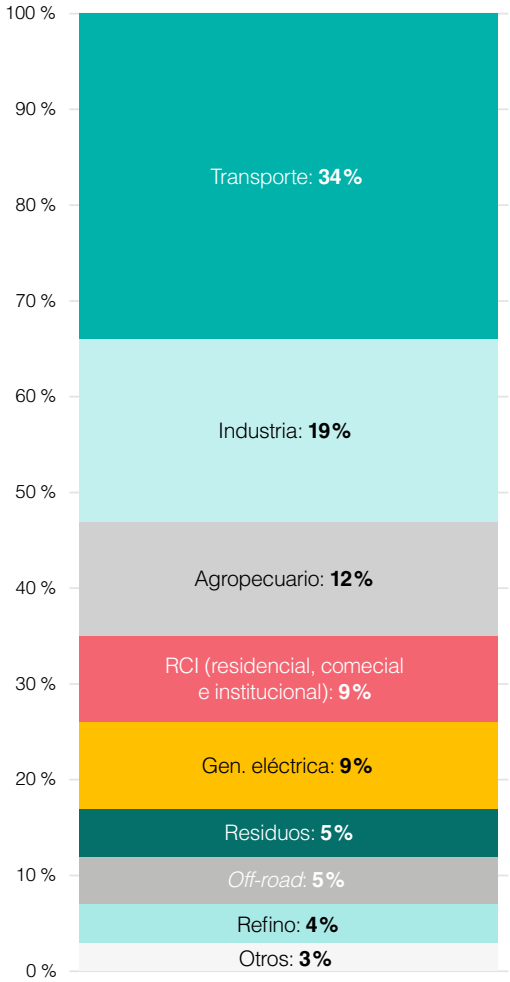
Gráfico 1. Evolución de las emisiones GEI, kt CO_2 equivalente en España (1990-2024)



Fuente: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI), MITECO.

Este cambio no es solo cuantitativo, sino también cualitativo, pues refleja un giro en la composición sectorial (Gráfico 2). El sector eléctrico ha dejado de ser el principal emisor: el despliegue de la energía eólica y, sobre todo, de la fotovoltaica, junto con la eliminación casi total del carbón, ha reducido drásticamente su huella de carbono. En su lugar, el transporte se ha consolidado como el primer emisor, mientras que la agricultura, la industria y los residuos han seguido trayectorias divergentes. Paralelamente, los sumideros de carbono han incrementado su aportación, compensando una parte creciente de las emisiones brutas.

Gráfico 2. Reparto de las emisiones brutas de GEI por sectores en España (2024)



Fuente: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI), MITECO.

Sin embargo, este despliegue exige una evaluación rigurosa y continua que permita mejorar el diseño y la implementación

de las políticas climáticas. Ello requiere valorar tres dimensiones centrales: el impacto ambiental, medido por la reducción efectiva de emisiones y el refuerzo de la resiliencia frente a riesgos físicos; la eficiencia económica, entendida como la relación entre los costes asumidos y los resultados obtenidos (coste-efectividad); y la justicia social, que analiza cómo se distribuyen cargas y beneficios entre sectores, territorios y grupos de población.

En el ámbito europeo, un ejemplo paradigmático es el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (EU ETS), uno de los principales sistemas de comercio de emisiones del mundo, vigente desde 2005. Este opera bajo el principio de *cap and trade* —«tope y comercio»—, que consiste en fijar un límite total de emisiones para los sectores regulados —generación eléctrica, industrias intensivas en energía o aviación intraeuropea—, emitir permisos de emisiones de carbono compatibles con ese límite y permitir que las empresas los compren y vendan en un mercado. El sistema genera así un precio para las emisiones y un incentivo económico para reducirlas. La evaluación continua del sistema ha impulsado sucesivas reformas: el endurecimiento del tope, el aumento del peso de la subasta frente a la asignación gratuita a empresas —predominante en las primeras etapas del programa— y la creación de la Reserva de Estabilidad del Mercado, un mecanismo que retira permisos cuando circunstancias económicas, como la reciente crisis financiera, provocan un exceso de oferta y una caída de precios—. En conjunto, estas reformas han reforzado notablemente su efectividad.

A escala nacional, avanzar hacia una evaluación sistemática de las políticas climáticas resulta fundamental para identificar las medidas más eficaces, optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer la rendición de cuentas.

Evolución de la política climática en España (2015-2025)

Entre 2015 y 2025, la acción climática en España avanzó en tres frentes complementarios que explican las tendencias descritas anteriormente: la descarbonización de la oferta eléctrica mediante un despliegue acelerado de energías renovables, la reducción y electrificación de la demanda final en edificios y transporte y la actuación sobre los sectores difusos, junto con la restauración de ecosistemas para reforzar los sumideros de carbono y la resiliencia territorial.

Despliegue de energías renovables

La década 2015-2025 marcó un punto de inflexión en el sistema eléctrico español, con una rápida expansión de las energías renovables. La reducción de emisiones en origen —gracias a un mix eléctrico más limpio— no solo disminuyó el peso relativo del sector en el inventario total de emisiones, sino que convirtió a la electricidad en una palanca de descarbonización para otros usos finales, como la calefacción o la movilidad. Este avance no fue espontáneo, sino que se explica por una combinación de factores: un marco regulatorio más estable, la generalización de las subastas de capacidad renovable y, de forma decisiva, la caída de los costes tecnológicos.

A partir de 2016, España superó la parálisis regulatoria e inversora previa y reintrodujo las subastas de renovables con un diseño que ofrecía mayor certidumbre a los inversores y precios más competitivos para los consumidores. Estas subastas sustituyeron progresivamente el sistema anterior de primas y subsidios, que había generado sobrecostes y litigios en la década prece-

dente. En combinación con la drástica reducción de los costes de generación de las tecnologías renovables —especialmente la eólica y la solar fotovoltaica, que pasaron a ser incluso más baratas que las nuevas plantas fósiles—, este marco propició una notable aceleración de su implantación.

La eliminación del llamado «impuesto al sol» en 2018 impulsó el autoconsumo, lo que facilitó la instalación de miles de sistemas en hogares y pymes y favoreció el surgimiento de comunidades energéticas apoyadas por programas europeos y autonómicos. No obstante, el acceso a la generación distribuida ha sido desigual: los hogares con mayor renta se han beneficiado aproximadamente el doble que los de menor renta, lo que evidencia un sesgo regresivo en la adopción (Galindo y Fernández, 2025).

Eficiencia energética en edificios y movilidad eléctrica

Con un sistema eléctrico cada vez más limpio, el siguiente reto consistió en trasladar esa electricidad descarbonizada a los usos finales, lo que exige avanzar en la electrificación de los edificios y del transporte. Ambos sectores se han consolidado como ejes estratégicos de la política climática española, aunque todavía persisten importantes desafíos para alcanzar los objetivos previstos.

En el ámbito residencial, según datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana,[1] planes como el Programa de Reha-

1. https://www.mivau.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/participacion-mitma/c2

bilitación Energética de Edificios (PREE) y los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) movilizaron más de 5.000 millones de euros hasta 2023 para actuaciones de rehabilitación energética —aislamiento, sustitución de ventanas, modernización de sistemas térmicos—. Sin embargo, la ejecución avanzó lentamente: en 2022 solo se aprobaron unas 60.000 ayudas, muy por debajo de lo necesario para cumplir los objetivos de 2030.

En cuanto a la electrificación del transporte, se han registrado avances significativos —especialmente en el transporte terrestre, responsable de más del 90% de las emisiones de CO_2 (Economics for Energy, 2021)—. Aun así, el recorrido pendiente sigue siendo considerable. Las matriculaciones de vehículos de combustibles alternativos[2] muestran una tendencia creciente, alcanzando en junio de 2025 el 21% del total, frente al 3% registrado en 2019. No obstante, en 2024 estos vehículos representaban apenas el 2,4% del parque automovilístico total, evidencia de su limitada penetración en el mercado. Además, España continúa rezagada respecto a la media europea en este ámbito (Bencivelli *et al.*, 2024), lo que subraya la necesidad de acelerar la transición hacia una movilidad más sostenible.

2. Incluye los vehículos categorizados como eléctricos de batería (BEV), híbridos enchufables (PHEV), propulsados por hidrógeno (H_2), gas licuado del petróleo (LPG), gas natural comprimido (CNG) y gas natural licuado (LNG).

Restauración ecológica y mitigación en sectores difusos

Una parte sustancial de las emisiones no está cubierta por el EU ETS,[3] sino que procede de sectores como la agricultura, la ganadería o los residuos. Dada la elevada vulnerabilidad física del territorio, la agenda climática debía completarse con soluciones basadas en la naturaleza y con actuaciones específicas en estos ámbitos.

Entre 2015 y 2025 se reactivaron múltiples iniciativas de restauración ecológica —reforestación, recuperación de humedales y corredores fluviales, entre otras—, financiadas parcialmente con el PRTR. Estas acciones persiguen un triple objetivo: reforzar los sumideros de carbono, mejorar la biodiversidad y aumentar la resiliencia del territorio frente a fenómenos extremos. Aunque su escala sigue siendo limitada, han sentado las bases para una política de sumideros más coherente y con alto potencial para generar beneficios y servicios ecosistémicos adicionales, como la mejora de la calidad del aire o la protección frente a inundaciones (MITECO, 2021; 2024).

En paralelo, se impulsaron prácticas agrícolas y ganaderas más sostenibles, entre ellas un uso más eficiente de fertilizantes, la valorización del estiércol para producir biogás o la mejora de la eficiencia hídrica y energética en regadíos. En el ámbito de los residuos, la Ley 7/2022 y la expansión de la recogida de biorresiduos deberían contribuir a reducir las emisiones de metano en vertederos (European Environment Agency, 2025). Estas actua-

3. Concretamente, el 66,2% de las emisiones de España en 2022 no se encontraban cubiertas por el EU ETS (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024).

ciones presentan una alta rentabilidad social (European Environment Agency, 2023) por su capacidad para generar servicios ecosistémicos complementarios, si bien su valoración económica inmediata resulta compleja. Para maximizar su eficacia, es crucial integrarlas con las políticas agrarias, de agua y de ordenación territorial y someterlas a evaluaciones *ex post* que permitan priorizar las intervenciones de mayor impacto.

La evaluación de la política climática en España

El balance de los últimos diez años muestra avances significativos en la política climática española, reflejados en la planificación estratégica y en el despliegue de instrumentos regulatorios y financieros. No obstante, esta planificación *ex ante* no se ha acompañado de una cultura de evaluación *ex post* igualmente sólida. Sin este componente evaluador, existe el riesgo de mantener un desfase entre la ambición normativa y la efectividad real de las políticas, lo que limita tanto la asignación óptima de recursos como la legitimidad social del proceso de descarbonización.

En este sentido, la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, supuso un hito al prever la creación de un Comité de Personas Expertas en Cambio Climático (art. 37) y establecer informes anuales de seguimiento. Sin embargo, estos instrumentos permanecen en una fase incipiente y con escasa capacidad para orientar decisiones en tiempo real, en parte por la ausencia de una estructura evaluadora independiente —un análogo funcional al Climate Change Committee británico— que actúe como contrapeso técnico y transparente

frente a los ciclos políticos (FEDEA, 2025). De forma complementaria, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, introdujo herramientas de planificación evaluativa, pero su aplicación todavía no se ha traducido en una práctica sistemática en los ministerios sectoriales ni en un corpus suficiente de evaluaciones climáticas. Así, persiste un desfase entre la intención normativa y la capacidad aplicada, lo que obstaculiza una gestión eficaz de los fondos y programas destinados a la lucha contra el cambio climático.

La evaluación en política climática distingue entre productos (*outputs*), resultados (*outcomes*) e impactos —estos últimos medidos por la reducción efectiva de emisiones y los cambios duraderos que generan en la economía y la sociedad—. Este marco se articula en torno a tres ejes transversales: la eficiencia, entendida como el coste por tonelada de carbono evitada y la comparación de la relación coste-efectividad entre distintos instrumentos; la equidad distributiva, relativa al reparto de costes y beneficios, evitando sesgos regresivos, y la gobernanza, que abarca las capacidades institucionales, la trazabilidad de las decisiones y el uso sistemático de la evidencia.

En España, la evidencia disponible se ha centrado en la medición de resultados físicos —megavatios renovables instalados, número de vehículos eléctricos subvencionados o viviendas rehabilitadas— y en la verificación administrativa de los programas, más que en el análisis sistemático de resultados e impactos conforme a los criterios de eficacia, eficiencia y coherencia que recomiendan la AIReF, la OCDE y las guías nacionales de evaluación.

Si bien estas métricas son necesarias para el seguimiento de los objetivos climáticos y presupuestarios del PNIEC y del

PRTR, resultan insuficientes para valorar el impacto real de las políticas. La atribución del progreso observado a instrumentos concretos es especialmente compleja en un contexto de superposición normativa, cambios regulatorios internacionales y descenso de los costes tecnológicos, factores que dificultan aislar el efecto causal de cada intervención. Los informes del MITECO y los documentos del PNIEC presentan estos logros como hitos intermedios, sin una evaluación contrafactual sistemática que estime las emisiones efectivamente evitadas, las mejoras en la calidad del aire o los efectos distributivos. Como señala FEDEA (2025), hasta 2025 España carecía de una evaluación integral del cumplimiento de los objetivos climáticos, más allá de fichas internas de seguimiento y trabajos académicos fragmentarios.

Evaluación sectorial de políticas nacionales: renovables, eficiencia energética y movilidad

A pesar de las carencias señaladas en materia de evaluación, en los últimos años se han registrado avances —aunque desiguales— en la medición y valoración de las políticas sectoriales vinculadas a la acción climática. Algunos ámbitos, como el de las energías renovables, disponen de marcos e indicadores más consolidados, mientras que otros apenas cuentan con métricas comparables. Esta heterogeneidad justifica la necesidad de abordar el análisis desde una perspectiva sectorial que permita ordenar la evidencia disponible, mejorar la atribución de efectos y estimar de forma consistente la costo-efectividad y los impactos distributivos, con el fin de optimizar la asignación de recursos públicos.

El caso de las renovables ilustra bien las tensiones entre el avance cuantitativo y las brechas evaluativas. Las políticas de fomento eléctrico han duplicado en pocos años la potencia renovable instalada; sin embargo, los impactos territoriales, sociales y ambientales de este despliegue siguen siendo escasamente evaluados.

La evidencia disponible para España apunta a resultados modestos y poco duraderos de estos parques sobre el empleo (Fabra *et al.*, 2024), en tanto que la literatura internacional documenta consecuencias adversas sobre el paisaje (Bigiotti *et al.*, 2025), la biodiversidad (Hilker *et al.*, 2024) y las estructuras socioeconómicas rurales (Thomas *et al.*, 2023). A ello se suman conflictos en torno a la aceptación social de los proyectos[4] y a la percepción de una distribución desigual de los beneficios. De esta manera, pese a la elevada aceptación social, a escala local proliferan las campañas de oposición motivadas por la ubicación y el tamaño de los proyectos, así como por el valor ambiental de los terrenos afectados, lo que condiciona la legitimidad de muchas instalaciones (FECYT, 2022; Rodríguez-Segura *et al.*, 2023). Los resultados apuntan a una mayor aceptación de la energía fotovoltaica frente a otras tecnologías y a una preferencia por plantas de tamaño medio situadas en áreas de bajo valor natural (Rodríguez-Segura *et al.*, 2023) o integradas en entornos urbanos (Lucchi *et al.*, 2023). Estas con-

4. La oposición local suele estar motivada por preocupaciones ambientales, distributivas o procedimentales. Factores como la asimetría de información, la percepción de inequidad o los impactos sobre el paisaje y la biodiversidad pueden generar estos conflictos. Las manifestaciones de rechazo adoptan diversas formas, que incluyen protestas ciudadanas, recursos administrativos o judiciales y la convocatoria de referendos.

clusiones refuerzan la necesidad de incorporar criterios sociales y ecológicos desde la fase de planificación, con el fin de orientar mejor las inversiones y reducir conflictos. Solo en fechas recientes se han introducido mecanismos de participación local y planes de transición justa, cuya efectividad aún no ha sido evaluada de forma sistemática.

En el ámbito del transporte y la movilidad, las políticas públicas también presentan algunas limitaciones. Con frecuencia, las evaluaciones se basan en coeficientes estándar *ex ante* y no disponen de datos empíricos que validen los resultados *ex post*. Así, iniciativas como la instalación de puntos de recarga o los programas de apoyo a la venta de vehículos eléctricos (Plan MOVES) suelen comunicarse como éxitos de política, sin determinar si esos avances se hubieran producido igualmente en ausencia de ayudas —adicionalidad— o si han inducido una sustitución real entre modos de transporte —cambio modal—. Algunos estudios recientes ya han comenzado a abordar estas deficiencias. El Banco de España analizó el impacto del programa MOVES II (Anghel *et al.*, 2022) mediante microdatos de matriculación y un enfoque de diferencias en diferencias, estimando el efecto causal del programa sobre la adquisición de vehículos eléctricos. Los resultados muestran una elevada heterogeneidad territorial: solo en comunidades como Asturias, Madrid, Navarra, Baleares o Cataluña se observó un incremento estadísticamente significativo —de al menos un punto porcentual— en la proporción de matriculaciones de vehículos eléctricos, mientras que en el resto no se puede descartar un impacto nulo. Un trabajo anterior acerca del Plan 2000E (Jiménez *et al.*, 2016), antecesor de los planes MOVE, evidenció que parte de la subvención a la compraventa de vehículos se trasladó a los pre-

cios, de modo que la ayuda fue capturada por los fabricantes y apenas estimuló la demanda adicional.

Respecto a medidas como las zonas de bajas emisiones (ZBE) —por ejemplo, Madrid Central—, se han documentado modificaciones en la elección del modo de transporte (Ajuntament de Barcelona y KSNET, 2022) y mejoras en la calidad del aire (Lebrusán y Toutouth, 2020; Gómez-Losada y Pires, 2014; Doval-Miñarro *et al.*, 2025) y el tráfico en la zona afectada. Así, Galdón-Sánchez *et al.* (2023) estiman un descenso inmediato del 19% en la contaminación y del 16% en el tráfico tras su aplicación, con caídas adicionales una vez iniciadas las sanciones. Ahora bien, otros estudios detectan efectos opuestos en las zonas colindantes: Tassinari (2024) constata, para la misma zona de bajas emisiones, reducciones de tráfico dentro del área restringida, pero documenta desplazamientos de tráfico al resto de la ciudad y un desvanecimiento del efecto a los siete meses, a medida que se renueva la flota. Resultados similares ofrece Moral-Carcedo (2024), quien detecta una reducción del tráfico en la zona central acompañada de un aumento en las zonas limítrofes, lo que sugiere sustitución espacial más que eliminación de viajes. En cuanto al impacto climático, la evidencia es todavía menos concluyente: Peters, Burguillo y Arranz (2021) muestran que la ZBE de Madrid desplazó las matriculaciones hacia vehículos híbridos y de gas, con un impacto limitado sobre las emisiones de CO_2. En conjunto, las evaluaciones disponibles coinciden en que el recuento de vehículos subvencionados, puntos de recarga o kilómetros restringidos a menudo no basta para evaluar adecuadamente los efectos de las políticas climáticas. Se requiere, por el contrario, modelizar explícitamente los cambios de comportamiento —rutas, modos de

transporte o renovación de flota— y aplicar métodos contrafactuales que permitan estimar con mayor solidez los impactos reales de dichas políticas.

Evaluación de criterios transversales: eficiencia y equidad

Más allá de las diferencias sectoriales, la eficiencia y la equidad constituyen criterios esenciales para evaluar la política climática, ya que permiten identificar combinaciones de instrumentos que maximicen la mitigación de emisiones sin comprometer la cohesión social. En el caso español, persiste un déficit de análisis de coste-efectividad: son escasas las evaluaciones *ex post* que estimen el coste por tonelada de CO_2 evitada y no se incorporan de forma sistemática comparaciones de rentabilidad entre políticas que faciliten priorizar aquellas con mayor rendimiento climático por euro invertido. En este sentido, Linares y Suárez-Varela (2021) ofrecieron una clasificación preliminar de medidas según empleo, emisiones y retorno económico, aunque señalaban la dificultad de obtener ratios homogéneas. La AIReF ha anunciado su intención de analizar la eficiencia del PNIEC en futuros informes, lo que podría suponer un primer paso hacia una cultura institucional más exigente en materia de evaluación.

La ausencia de análisis sistemáticos de eficiencia implica que determinadas políticas puedan mostrar un bajo rendimiento climático en relación con su coste. Un ejemplo ilustrativo son los subsidios a la compra de vehículos eléctricos, a los que se ha destinado una parte significativa de los fondos europeos del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Diversos estudios evidencian que estas ayudas tienden a con-

centrarse en hogares de renta alta (Gago *et al*. 2020; Moreno-López y Suárez-Varela, 2025), muchos de los cuales habrían comprado igualmente sin la ayuda pública. En estos casos, la política presenta una baja adicionalidad, es decir, genera escasas decisiones de compra nuevas respecto al escenario sin intervención económica. El análisis del Plan 2000E refuerza esta idea: parte de la ayuda fue capturada por los fabricantes, lo que limitó el aumento efectivo de las ventas. La falta de priorización basada en evidencia conduce, por tanto, a una asignación subóptima de recursos, especialmente relevante en un contexto de restricción fiscal.

Por otra parte, la transición ecológica conlleva impactos distributivos que rara vez se han considerado en la fase de diseño ni se evalúan posteriormente. Estudios del Banco de España (2022) y otros trabajos (por ejemplo, Gago *et al.*, 2020 o el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria) muestran que los impuestos al carbono y otros impuestos medioambientales pueden resultar regresivos si no se diseñan con mecanismos compensatorios adecuados. Del mismo modo, el actual esquema de las políticas de subvenciones y deducciones fiscales «verdes» limita su alcance entre los hogares de menor renta. Como ya se ha mencionado, los subsidios a la compraventa de vehículos eléctricos apenas benefician a estos hogares (Moreno-López y Suárez-Varela, 2025; Gago *et al.*, 2020) y, de hecho, la cuantía actual de las ayudas tampoco es suficiente para mejorar la asequibilidad. Una situación similar se observa en las ayudas para la renovación energética de vivienda: pese a que las familias con menores ingresos habitan viviendas generalmente más antiguas y peor aisladas —por tanto, menos eficientes—, el coste de las obras es difícilmente asumible, y las ayudas suelen gestionarse través del

impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Esto genera una doble barrera: por una parte, muchos hogares de baja renta no están obligados a presentar la declaración; por otra, deben adelantar el gasto y esperar un reembolso tardío, lo que las hace prácticamente inaccesibles para quienes cuentan con menos ahorros.

Si bien se han implementado medidas compensatorias —el bono social térmico o el futuro Fondo Social para el Clima—, estas suelen tener un carácter reactivo y presentan deficiencias de diseño que reducen su impacto redistributivo (Collado-Baumberghen y Martínez, 2024). Falta, por tanto, una integración estructural de la equidad en el diseño de las políticas, acompañada de métricas específicas —decil de renta, impacto territorial o acceso diferencial a tecnologías— y evaluaciones integradas.

La experiencia del EU ETS: un referente evaluador estructurado

En contraste con la situación nacional, el EU ETS constituye una referencia internacional de evaluación continua de políticas climáticas. Este sistema *cap and trade* se caracteriza por su marco de seguimiento homogéneo, basado en métricas estandarizadas —toneladas de CO_2 emitidas, derechos subastados, precios del carbono—, disponibles públicamente a través del European Union Transaction Log (EUTL) para todos los Estados miembros.

Las evaluaciones *ex post* del EU ETS evidencian reducciones de emisiones sin efectos económicos adversos significativos en empleo, ventas o activos (Martin *et al.*, 2016). Los primeros estu-

dios estimaban abatimientos modestos (2,5-5 %;Venmans, 2012), pero análisis posteriores relativos a la instalación, con métodos causales, sitúan la reducción entre el 10 % y el 16 % en 2005-2012, pese a los precios bajos del carbono (Dechezleprêtre *et al.*, 2023; Colmer *et al.*, 2024). En 2023, la Comisión Europea estimó un descenso del 47 % respecto a 2005. Asimismo, el sistema ha incentivado la innovación, con un aumento del ~10 % en patentes bajas en carbono sin desplazar otras (Calel y Dechezleprêtre, 2016). En materia de competitividad, la evidencia es mixta: no se observa fuga de carbono relevante en las multinacionales europeas (Naegele y Zaklan, 2019), aunque nuevos datos de la OCDE sugieren un incremento de la huella de carbono en importaciones (Teusch *et al.*, 2024). En conjunto, el EU ETS ha demostrado ser ambientalmente efectivo y razonablemente costo-eficiente, pese a sobreasignación inicial y los precios reducidos de las primeras fases.

El sistema ha evolucionado de forma adaptativa gracias a estas evaluaciones: la creación de la Reserva de Estabilidad del Mercado (MSR, por sus siglas en inglés) en 2019 corrigió el exceso de permisos; la reforma «Fit for 55» elevó el objetivo de reducción de emisiones al 62 % en 2030, extendió el sistema al transporte marítimo y estableció un ETS2 para edificios y transporte por carretera, que será plenamente operativo en 2027. Asimismo, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) comenzó su despliegue en 2023, paralelo a la eliminación gradual de las asignaciones gratuitas en sectores expuestos a fuga de carbono (European Court of Auditors, 2020). Este modelo multinivel —que combina el trabajo de la Comisión, los Estados miembros y los órganos de control externos— demuestra cómo una cultura sólida de eva-

luación, basada en datos abiertos y revisiones periódicas, puede mantener la efectividad ambiental y la aceptabilidad económica de una política climática compleja. Su experiencia ofrece lecciones valiosas para España sobre cómo institucionalizar una evaluación climática robusta y orientada a la evidencia.

Retos a futuro: eficiencia, equidad y gobernanza climática

La evidencia disponible permite un diagnóstico claro: para que la acción climática en España gane tracción real, el próximo ciclo debe consolidar tres pilares fundamentales: eficiencia del gasto climático, equidad en la transición y gobernanza basada en evidencia. Lograr este objetivo exige institucionalizar un sistema permanente de seguimiento y evaluación de las políticas financiadas con recursos europeos y nacionales, que mida de forma sistemática el impacto de cada programa, tanto en mitigación como en adaptación. Dicho sistema debería sustentarse en indicadores comunes de resultado e impacto —superando los actuales enfoques centrados en la ejecución financiera o física— y aplicarse de manera coherente en todos los niveles de la administración.

Asimismo, cada intervención debería someterse a un análisis coste-beneficio riguroso que incorpore explícitamente las externalidades positivas —beneficios climáticos y de salud— y negativas, junto con una evaluación de sus impactos distributivos. La creación de una división permanente de *spending review* en la AIReF —encargada de revisar el gasto público con horizonte plurianual— supone un avance hacia una cultura evaluadora más

sólida en España. En esta línea, se propone la instauración de una unidad evaluadora climática independiente y de alcance transversal —supraministerial—, responsable del monitoreo y la evaluación integral de la acción climática. Esta entidad podría inspirarse en experiencias internacionales exitosas como el Climate Change Committee del Reino Unido, un organismo autónomo y científico que asesora mediante presupuestos de carbono y evalúa anualmente el progreso climático británico. Un ente similar en España reforzaría la consistencia técnica y la independencia política de la evaluación, asegurando la continuidad de los objetivos climáticos incluso más allá de los ciclos electorales.

Al mismo tiempo, optimizar la eficiencia del gasto climático implica focalizar los recursos públicos allí donde generan mayor impacto y corrigen fallos de mercado o externalidades no internalizadas. No todas las políticas climáticas requieren una dotación presupuestaria para ser efectivas: algunos incentivos regulatorios bastan para movilizar inversión privada en energías limpias. La literatura señala que la expansión de las energías renovables ofrece retornos elevados en reducción de emisiones y empleo, sin necesidad de gasto público directo, siempre que exista un marco regulatorio competitivo que garantice la recuperación de costes. En consecuencia, los recursos fiscales deben priorizarse hacia ámbitos donde la inversión privada difícilmente se canalizaría por sí sola —innovación en tecnologías incipientes, adaptación climática con beneficios difusos— o donde existan objetivos sociales adicionales que el mercado no garantiza, como el acceso universal a la energía limpia.

Reforzar la equidad requiere que todas las políticas climáticas relevantes incorporen una evaluación distributiva *ex ante* y *ex pos*t de sus efectos. Es imprescindible analizar, antes de su

implementación, cómo afectará cada medida a distintos grupos sociales y territorios —según renta, región, sector económico, género, etc.—, e introducir mecanismos compensatorios si se prevén impactos regresivos. Posteriormente, deben medirse los resultados observados en términos distributivos, para corregir desviaciones y compensar a los posibles perdedores. La evidencia muestra que, sin esta perspectiva, algunas intervenciones «verdes» pueden agravar desigualdades o resultar ineficientes. Integrar la equidad desde el diseño no solo hace más justa la transición, sino que fortalece su viabilidad política al promover un reparto equilibrado de costes y beneficios.

Todo ello exige una transformación institucional que incorpore la evaluación climática en todas las fases del ciclo presupuestario. Implica adaptar estructuras ministeriales y agencias, reforzar capacidades técnicas y de coordinación entre organismos y garantizar independencia y transparencia en las evaluaciones. En definitiva, se trata de consolidar una verdadera cultura de evaluación pública que, aplicada al ámbito climático, haga posible una acción más eficiente, justa y orientada a resultados.

DEMOGRAFÍA

7

Más años, nuevos desafíos: empleo, salud y cuidados para la equidad entre generaciones

María Laffaire
Joseba Zalakaín

Una sociedad que envejece

Uno de los grandes retos que España afrontará en las próximas décadas es el cambio demográfico, en particular la transformación de la estructura por edades de la población y sus consecuencias para la organización social y económica. El envejecimiento poblacional tiene un impacto transversal en ámbitos clave, tanto en el plano individual como en el colectivo, y plantea la necesidad de desarrollar nuevas formas de provisión de servicios y de reforzar la coordinación entre los sistemas públicos y privados.

Este capítulo analiza las consecuencias del envejecimiento para los sistemas de salud, cuidados y empleo, así como las respuestas que demandan estos cambios. En primer lugar, se describe la evolución reciente de la estructura demográfica en España y, posteriormente, se abordan los principales desafíos que

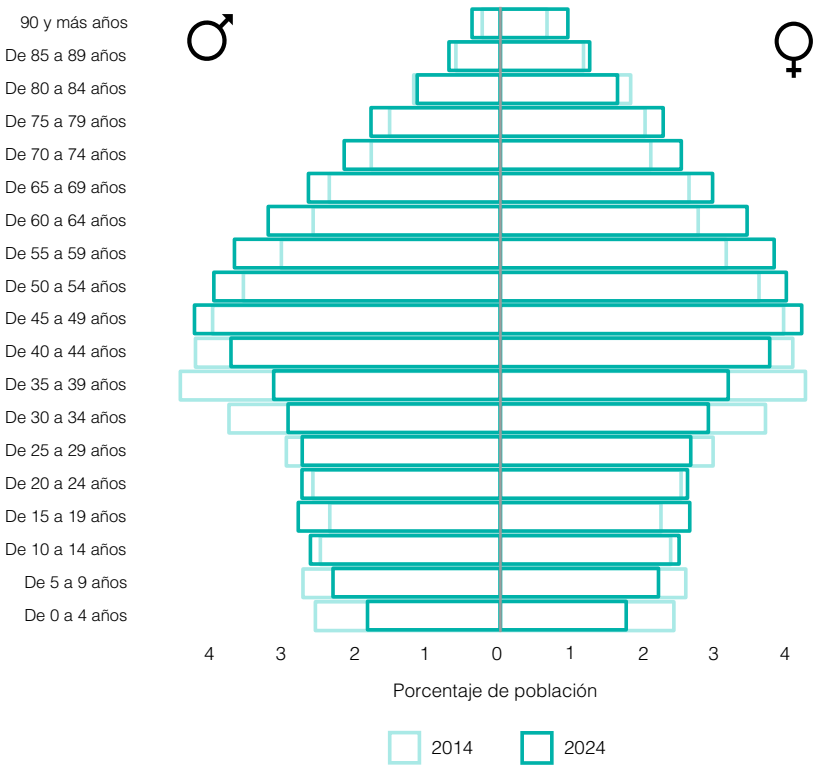
plantea en cada uno de estos ámbitos. La formulación de políticas efectivas frente a esta nueva realidad exige basarse en la evidencia; por ello, se presentan algunas respuestas que han demostrado su eficacia en el contexto español.

Conviene subrayar que otras dimensiones también influyen en esta realidad y condicionan las políticas públicas necesarias para afrontarla. Por un lado, fenómenos demográficos como la migración están configurando una población más diversa y compleja. Por otro, las implicaciones para el sistema de pensiones —clave para la sostenibilidad de las finanzas públicas— requieren un análisis específico. No obstante, estas cuestiones quedan fuera del alcance de este capítulo por razones de espacio.

Tendencias demográficas en la última década y proyecciones para la siguiente

Uno de los indicadores más representativos del cambio demográfico en España durante la última década es la edad media de la población. En 2024, esta alcanzó una media de 45,6 años, casi cuatro más que en 2014 (41,8 años) y más de siete por encima de 2004 (38,3 años). La pirámide poblacional muestra la composición de este cambio por grupos de edad en los últimos diez años. Mientras que en el año 2014 predominaban los grupos de edad más jóvenes y los adultos de entre 30 años y más, en 2024 la proporción de personas mayores de 45 años ha aumentado de manera significativa.

Gráfico 1. Pirámides poblacionales de España, años 2014 y 2024
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INE.



Estos cambios derivan de dos procesos paralelos que impactan en ambos extremos de la pirámide: la prolongación de la esperanza de vida, que aumenta la población de mayor edad, y la disminución de la fecundidad y natalidad, que reduce la base de la pirámide.

La esperanza de vida al nacer ha experimentado una prolongación sin precedentes en Europa, pasando de 80,8 a 81,4 años en la última década. España, en particular, presenta una de las expectativas de vida más altas, con casi tres años de ventaja

sobre la media europea. Este aumento se relaciona con una serie de factores interconectados: por un lado, las mejoras en la calidad de vida de las personas vinculadas al desarrollo económico y a los estándares de vida en general; por otro, los avances en la atención médica, tanto preventiva como en el cuidado y tratamiento de todo tipo de enfermedades (OMS, 2025; Our World in Data, 2024; Banco Mundial, 1993; Lozano *et al.*, 2010).

En el extremo inferior de la pirámide poblacional se observa una reducción en el porcentaje de población joven. Este fenómeno puede explicarse por el descenso en las tasas de fertilidad, entendido como la disminución del número medio de hijos por mujer. Esta tasa ha registrado un descenso sostenido desde la década de los sesenta y ha caído 0,2 puntos en España y 0,1 puntos en el promedio de la Unión Europea durante los últimos 10 años. De hecho, las tasas de fertilidad españolas se encuentran entre las más bajas de Europa. Estos cambios son consecuencia de una serie de factores interrelacionados, como la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, las condiciones económicas y los fenómenos culturales (OCDE 2024; Lozano *et al.*, 2024).

Según las proyecciones oficiales, estos cambios demográficos se intensificarán a lo largo de este siglo. Actualmente, la población mayor de 65 años representa alrededor del 20 % del total, pero para el año 2100 se prevé que alcance aproximadamente el 34 %. Este incremento, derivado de los procesos mencionados, supone la necesidad de transformar los servicios de salud, reorganizar los sistemas de cuidados y adaptar las estructuras laborales.

Salud y cuidados

El aumento de la esperanza de vida y del porcentaje de población mayor ya está tensionando los sistemas de atención sanitaria y de cuidados de larga duración. En los últimos cinco años, el número de días de espera para consultas de especialistas se ha incrementado en un 20% (Ministerio de Sanidad, 2024), y el total de personas con derecho a prestación por dependencia ha aumentado un 30% entre 2018 y 2025 (Imserso, 2025). Aunque ambos sistemas parten de situaciones muy distintas, el envejecimiento los empuja en la misma dirección: mayor gasto, dificultades crecientes para responder a nuevas necesidades y exigencia urgente de emprender reformas profundas en la organización de los servicios.

El envejecimiento poblacional implica también un incremento en el número de personas que pueden tener problemas de salud asociados a la edad —con frecuencia de naturaleza crónica—. La pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto las debilidades del sistema sanitario, que se manifiestan en una carencia cada vez más acusada de recursos materiales, humanos y económicos y una limitada adaptación a un contexto caracterizado por el envejecimiento y la cronicidad (OMS, 2024; OCDE, 2023).

Todo ello se refleja en una percepción social crecientemente negativa sobre el funcionamiento del sistema sanitario, que contrasta con el aumento sostenido del gasto público en salud. Este ha pasado del 5,5% del PIB en el año 2004 al 6,3% en 2014 y al 6,7% en 2024, con picos superiores al 7% durante la pandemia (2020-2022). Sin embargo, la valoración negativa del sistema sanitario casi se ha triplicado, pasando del 6,2% en 2015 al 14,3% en 2023 (Ministerio de Sanidad, 2023).

Si bien el envejecimiento no se asocia necesariamente a la dependencia —el 26 % de las personas con valoración de dependencia en España tiene menos de 65 años y el 85 % de las mayores de 65 años no son dependientes—, es previsible que el número de personas con necesidades de cuidados de larga duración aumente en los próximos años. La Comisión Europea estima que el número de personas con tales necesidades pasará de 2,0 millones en 2020 a 2,3 millones en 2030, y alcanzará los 2,9 millones en 2050. En términos relativos, la tasa poblacional de personas con necesidades de cuidados de larga duración crecerá del 4,3 % al 5,9 % (European Commision, 2021).

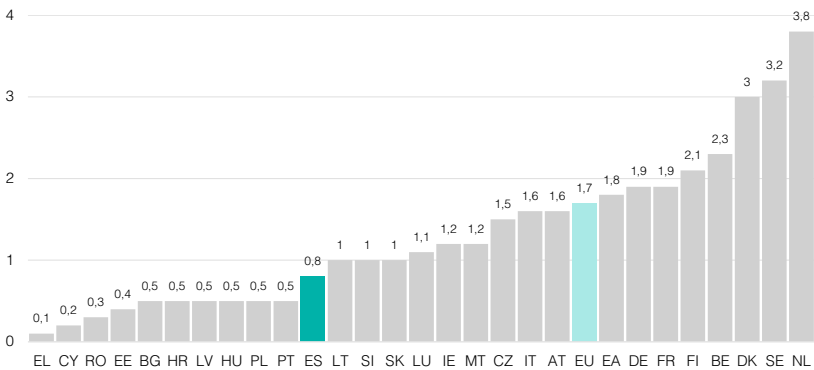
El sistema español de atención a la dependencia presenta tasas de cobertura relativamente bajas: apenas cubre algo más del 60 % de las personas que requieren cuidados (Ministerio de Derechos Sociales, 2025). A ello se suman niveles reducidos de gasto —el 0,7 % del PIB, frente a porcentajes superiores al 1,5 % en buena parte de los países europeos— y, en muchos casos, una atención de calidad e intensidad insuficientes (Ministerio de Derechos Sociales, 2022).

Asimismo, el sistema se caracteriza por condiciones laborales deficientes y un notable déficit de profesionales. De acuerdo con datos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, atender adecuadamente al conjunto de las personas con necesidades de cuidados mediante servicios intensos y comunitarios requiere incrementar el número de profesionales en un 131 %, pasando de poco más de 480.000 a más de un millón.

En suma, se trata de un modelo de bajo coste, infrafinanciado —véase el Gráfico 2—, competencialmente fragmentado y fuertemente basado en los cuidados familiares —mayoritariamente femeninos— y en la aportación de mujeres migrantes,

que asumen buena parte de las tareas que las familias y las instituciones no pueden cubirir (Imserso, 2024). El sistema se caracteriza por rigidez y burocratización, con una oferta de servicios y prestaciones poco flexible y con servicios de apoyo domiciliario escasos en cantidad, calidad e intensidad.

Gráfico 2. Gasto público en cuidados de larga duración en la UE. Porcentaje de PIB. 2022



Fuente: European Ageing Report. Comisión Europea.

Participación en mercado laboral

La participación en el empleo constituye otra de las dimensiones directamente afectadas por los cambios demográficos. Las tasas de actividad —esto es, el porcentaje de personas que trabajan o buscan empleo— descienden de forma notable con la edad, incluso antes de alcanzar la edad legal de jubilación. Este patrón se refleja también en las tasas de desempleo: en 2024, las personas de 55 a 65 años registraron una tasa de paro casi dos puntos superior a la de las personas menores de 40 años.

En España, durante la última década, las tasas de participación en el empleo de las personas mayores de 55 años han aumentado significativamente: diez puntos porcentuales en el grupo de 55 a 59 años y casi veinte puntos en el de 60 a 64 años.

No obstante, conviene destacar que persisten importantes barreras vinculadas al edadismo. Según la OCDE, el 40 % de las personas mayores de 40 años en España ha experimentado algún tipo de discriminación laboral por motivos de edad (Choi-Allum, 2022; OCDE, 2025). Este fenómeno afecta a la contratación, la formación, la retención y el acceso a oportunidades profesionales, lo que repercute negativamente en la satisfacción y la empleabilidad de las personas.

A medida que envejecen, las personas participan cada vez menos en la educación y la formación. Así, las de entre 55 y 64 años —una etapa normalmente previa a la jubilación— registran casi 13 puntos porcentuales menos de participación en formación que las de entre 25 y 34 años, según Eurostat. Esta menor formación limita la capacidad de mantenerse en el empleo en edades avanzadas.

La permanencia en el mercado laboral o el paso a la jubilación depende de múltiples factores que no siempre responden al deseo o a las necesidades de cada persona (Maestros *et al.*, 2024). La capacidad para trabajar puede verse condicionada por el estado de salud, el tipo de empleo o el nivel de empleabilidad. A su vez, la decisión de jubilarse puede estar determinada por las necesidades económicas, las opciones de retiro disponibles o la calidad del entorno laboral para las personas mayores.

Evaluación y aprendizaje ante nuevos retos demográficos

Estos retos exigen el desarrollo de políticas y modelos de intervención para los que aún no existen soluciones consolidadas. En este contexto, la evaluación resulta imprescindible: permite aprender de las innovaciones, comparar alternativas y orientar los recursos hacia las respuestas más eficaces, eficientes y equitativas entre generaciones y territorios. Evaluar no es un ejercicio técnico complementario, sino un medio para tomar decisiones públicas informadas frente a problemas nuevos que requieren políticas igualmente nuevas.

En los ámbitos de la salud y los cuidados, la trayectoria de evaluación es todavía incipiente. En materia de salud, el desafío de vivir más años con buena calidad de vida impulsa innovaciones en los sistemas sanitarios, especialmente en el fortalecimiento de la atención primaria y en la integración de la atención social y sanitaria. Experiencias como la evaluación de la atención integrada domiciliaria en Cataluña han demostrado reducciones en la institucionalización de personas mayores, lo que evidencia el potencial de los modelos basados en continuidad, proximidad y coordinación sociosanitaria (Generalitat de Cataluña, 2021). Más recientemente, los Centros de Salud Integral de Referencia (CSIR) en Cataluña constituyen una apuesta por transformar la atención primaria desde dentro del sistema; incorporan la evaluación como elemento estructural y permiten experimentar nuevas formas de organización profesional, gestión del tiempo clínico y capacidad resolutiva. En estos casos, la evaluación no solo mide resultados, sino que también crea espacios de aprendizaje institucional: permite identificar qué inno-

vaciones tienen impacto, en qué contextos funcionan y cómo pueden escalarse sin comprometer la equidad.

En el ámbito de los cuidados, evaluaciones recientes han permitido avanzar más allá del diagnóstico del déficit de recursos para analizar los efectos de las prestaciones y los apoyos sobre las trayectorias familiares, laborales y sanitarias. La introducción del sistema de dependencia ha generado evidencia sobre su capacidad para mejorar el bienestar de las personas cuidadoras, con una reducción de los síntomas depresivos (Costa-Font *et al.*, 2018). Estudios con datos administrativos muestran que estos apoyos también producen efectos indirectos sobre el sistema sanitario, al disminuir hospitalizaciones evitables y consultas de atención primaria por motivos no clínicos (Jiménez-Martín *et al.*, 2023). Asimismo, se ha documentado el impacto de distintas ayudas en las decisiones laborales, como la reducción de las intenciones de jubilación anticipada, lo que confirma que los cuidados no son solo un ámbito social, sino un componente estructural del bienestar y la cohesión intergeneracional (Costa-Font y Vilaplana, 2023).

En esta línea, los proyectos piloto impulsados mediante el Componente 22 del Plan de Recuperación han inaugurado una etapa de experimentación relevante en el sistema español. Iniciativas como Biocuidados o RuralCare prueban modelos basados en la desinstitucionalización, el acompañamiento personalizado y la organización comunitaria del cuidado. Aunque aún en fases iniciales, las primeras evaluaciones cualitativas apuntan a altos niveles de satisfacción entre los y las participantes, mejoras en la autonomía y una mayor capacidad de permanencia en el entorno habitual (Fresno, 2023; KSNET, 2024). La evaluación, en este contexto, no se limita a medir la eficiencia:

contribuye a construir modelos sostenibles, transferibles y adaptables a distintos territorios. Evaluar permite detectar qué apoyos evitan la sobrecarga, qué servicios reducen la demanda hospitalaria y qué formatos facilitan la conciliación entre cuidados y empleo sin comprometer la equidad. En esa dirección, diversas administraciones —entre ellas la Administración General del Estado (AGE)— están impulsando sistemas de evaluación orientados a identificar posibles déficits en la calidad de la atención, medir el impacto de los servicios en las condiciones de vida de las personas usuarias, establecer planes de mejora y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, tanto por parte de las administraciones como de las entidades proveedoras de servicios.

Es fundamental que quienes ya no pueden desempeñar una actividad profesional tengan la posibilidad de retirarse dignamente, y que quienes desean y pueden continuar trabajando encuentren oportunidades reales para hacerlo. Numerosos estudios han demostrado que mantener alguna forma de actividad profesional en edades avanzadas genera efectos positivos sobre la salud, el bienestar subjetivo y la satisfacción vital (OMS, 2021; OIT, 2022).

En el ámbito del empleo, la trayectoria de evaluación es especialmente sólida en políticas activas, tanto en el ámbito internacional como en el español. Estas evaluaciones han permitido identificar intervenciones eficaces para mejorar la empleabilidad en edades avanzadas a nivel autonómico. En España destaca el papel de la AIReF, que impulsa la evaluación de políticas activas de empleo autonómicas en colaboración con equipos especializados. La adecuada incorporación y permanencia de las personas mayores en el mercado laboral no solo beneficia

a quienes prolongan su vida laboral, sino que también contribuye al rendimiento colectivo. Las plantillas con una estructura etaria más equilibrada se asocian con mayor productividad, menores tasas de rotación y salarios más elevados (OCDE, 2019; 2020).

Retos a futuro: eficiencia, equidad y gobernanza del envejecimiento

El envejecimiento de la población en España y en Europa no puede abordarse únicamente como un reto de sostenibilidad financiera ni como un fenómeno aislado de la vida social y económica. Supone, ante todo, un desafío de equidad y de renovación del pacto entre generaciones. Esto requiere una mirada transversal que considere retos globales, como los que se destacan a continuación.

Mejorar la esperanza de vida en buena salud, reducir las desigualdades en salud y reforzar la atención primaria

En plena década del envejecimiento saludable —comprendida entre 2021 y 2030, que tiene como objetivo reducir las desigualdades en materia de salud y mejorar la vida de las personas mayores, sus familias y sus comunidades a través de la acción colectiva— (OMS, 2021), el sistema español de salud necesita adaptarse a dar respuesta adecuada al envejecimiento de la sociedad. El reto principal consiste en mejorar la esperanza de vida en buena salud: no solo vivir más años, sino vivirlos con

calidad. Para ello, el Sistema Nacional de Salud debe evolucionar hacia un modelo que no solo atienda y trate la enfermedad, sino que la prevenga y retrase su aparición para así ganar calidad de vida. En segundo lugar, las políticas públicas que promuevan la salud deben ir más allá del ámbito sanitario e integrarse en sectores como el transporte, la educación, el urbanismo, la vivienda, el empleo y el medioambiente, con el fin de fomentar el envejecimiento saludable y la salud en todas las políticas. Finalmente, resulta clave concentrar acciones sobre catalizadores de enfermedades, como el consumo de tabaco, la soledad no deseada y la obesidad (San Miguel, 2025).

Paralelamente, la modernización de la atención primaria es prioritaria. El Sistema Nacional de Salud debe reconfigurar este nivel y reducir las desigualdades de salud asociadas a determinantes socioeconómicos. Los análisis señalan la necesidad de impulsar un modelo con mayor capacidad de atención domiciliaria y comunitaria y que se coordine de forma estable con los servicios sociales y los cuidados de larga duración. En síntesis: más atención en casa y en la comunidad y menos hospitalización (Ministerio de Sanidad, 2019; 2024). Para ello, el Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria 2025-2027 del Ministerio de Salud apuesta por fidelizar y atraer talento en áreas clave, actualizar las funciones de los equipos de atención primaria como garantes de los cuidados a la población y mejorar la capacidad resolutiva de la atención primaria mediante la gestión adecuada de la demanda y la desinstitucionalización cuando sea posible.

Avanzar hacia un nuevo modelo de cuidados

A pesar de las reformas legislativas previstas, el modelo de cuidados de larga duración en España difícilmente podrá satisfacer el incremento futuro de necesidades, ni en cantidad ni en calidad.

Aunque el debate público se centra a menudo en la privatización de servicios, las ratios de atención o las listas de espera, el sistema presenta limitaciones más profundas: cobertura insuficiente, intensidad de servicios inadecuada, prácticas profesionales que no siempre garantizan los derechos de las personas usuarias, copagos mal diseñados, estructuras físicas deficientes y un catálogo de servicios rígido y poco diverso.

Ante esta situación, las administraciones públicas avanzan hacia un nuevo modelo de cuidados, centrado en la personalización y la desinstitucionalización, con servicios comunitarios de calidad suficiente e intensidad adecuada. Sin embargo, la viabilidad de estos cambios —en términos de gasto y, sobre todo, de culturas organizativas y profesionales— sigue siendo incierta en un contexto marcado por las inercias institucionales, la escasa presión social y la emergencia de otras prioridades políticas y presupuestarias.

Adoptar un enfoque de ciclo de vida en las políticas laborales que combata el edadismo y fomente el aprendizaje permanente y la flexibilidad laboral

El envejecimiento de la población reducirá la oferta laboral en los países de ingresos altos (OIT, 2024), por lo que resulta necesario movilizar recursos laborales no aprovechados para evitar

que las generaciones más jóvenes soporten una carga excesiva. Una fuerza laboral más reducida deberá mantener el nivel de vida de una población dependiente más numerosa, y esto generará serios problemas de equidad, dado que las desigualdades intergeneracionales ya han favorecido a las generaciones mayores en las últimas décadas (OCDE, 2025).

En este contexto, resulta clave adoptar un enfoque de ciclo de vida en las políticas laborales, considerando la trayectoria profesional como un proceso continuo que requiere apoyo y adaptación en todas sus etapas, desde la inserción hasta la jubilación. Esto implica superar la visión lineal tradicional —estructurada en tres etapas: estudio, empleo y retiro— y avanzar hacia modelos que permitan decisiones flexibles, como realizar pausas para cuidados familiares, adquirir nuevas competencias o reorientarse hacia nuevos empleos, ocupaciones o incluso sectores productivos según cambios en las capacidades o intereses o en las demandas del mercado.

Todo ello debe venir acompañado de la lucha contra el edadismo. Las empresas deben revisar sus procesos de contratación y garantizar que sean neutrales respecto a la edad. Una vía concreta para avanzar en este sentido consiste en adoptar prácticas de contratación basadas en competencias, que permiten superar barreras relacionadas con la falta de títulos formales o las dificultad de cambiar de sector u ocupación (Eurofund, 2025; Butricay Mudrazija, 2022). También resulta crucial reforzar la participación de las personas mayores en la formación, dado que su asistencia suele ser menor, aunque los retornos de la inversión en formación, tanto sociales como individuales, siguen siendo positivos (OCDE, 2025).

Las empresas deben priorizar habilidades sobre títulos académicos, reduciendo barreras para trabajadores mayores con

trayectorias no tradicionales (Fuller *et al.*, 2022; Butrica y Mudrazija, 2022; OIT, 2024). Esto requiere sistemas de formación flexibles que fomenten el aprendizaje continuo, reconozcan el aprendizaje informal y ofrezcan cursos cortos y prácticos (OIT, 2019; OCDE, 2025).

En definitiva, el envejecimiento poblacional plantea el desafío de reconocer que las necesidades de las personas y la distribución de recursos entre generaciones han cambiado profundamente. Para avanzar hacia un horizonte justo y sostenible, las políticas públicas deben tener en cuenta las transformaciones demográficas y las desigualdades acumuladas, reequilibrando apoyos y protecciones según los riesgos y desafíos actuales. El modelo español de protección social debe adaptarse a nuevos riesgos que afectan particularmente a la infancia y la juventud, aplicando un enfoque de inversión social. Asimismo, es preciso transformar el funcionamiento de los mercados laboral y de vivienda, de modo que se pueda abordar la pobreza infantil, la baja natalidad, la fuga de talento joven o la desafección creciente de una parte de la población juvenil respecto de los valores democráticos. Solo una mirada basada en la evidencia, tanto en el diagnóstico de la situación como en la búsqueda de soluciones, permitirá construir un modelo acorde a la realidad del siglo del envejecimiento.

FINANCIACIÓN

8

Una década de tensión entre autonomía e innovación: retos para una hacienda local al servicio del bienestar

Paula Salinas
Maite Vilalta

Cuando lo local innova: el nuevo papel de los municipios en el Estado de bienestar español

En el marco del sistema fiscal multinivel español, los gobiernos locales han asumido un papel cada vez más relevante en la provisión de servicios públicos y en la respuesta a los retos sociales y económicos contemporáneos. Aunque representan en torno al 11,5 % del gasto público total en España (IGAE, 2023), las administraciones locales gestionan competencias que inciden directamente en el bienestar de la ciudadanía, como los servicios sociales, la planificación urbana, la promoción de la vivienda, el transporte o, en algunos casos, el apoyo a la educación y al empleo local.

Durante la última década, este papel se ha intensificado debido a diversos factores: el impacto social de la crisis financiera de 2008, los efectos multidimensionales de la pandemia de la

COVID-19 y las nuevas demandas derivadas de la transición ecológica y digital. Problemas estructurales —como el acceso a la vivienda, los niveles persistentes de pobreza y exclusión o las desigualdades en resultados educativos— han impulsado a muchos gobiernos locales a buscar soluciones innovadoras y adaptadas a su contexto. Estos fenómenos han transformado el rol de los municipios, que ya no se limitan a la gestión de servicios típicamente locales (la recogida de residuos, el alumbrado público o el urbanismo), sino que desempeñan una función activa en el diseño y la experimentación de políticas públicas del Estado de bienestar (Vilalta, 2024; Salinas y Vilalta, 2018).

La descentralización administrativa y política ha contribuido a esta evolución al otorgar a los entes locales un cierto grado de autonomía para configurar sus prioridades de gasto y diseñar intervenciones propias. Esta descentralización ha sido ampliamente valorada por la literatura como un mecanismo capaz de fomentar la eficiencia, la adaptabilidad y la innovación en las políticas públicas, ya que permite que las administraciones locales actúen como «laboratorios de políticas públicas» (Oates, 1999; Tiebout, 1956). La proximidad a los problemas y a la ciudadanía favorece la elaboración de soluciones ajustadas a las realidades locales; en algunos casos, incluso permite ensayar modelos susceptibles de ser escalados a niveles superiores de gobierno.

Ahora bien, esta capacidad de innovación se ve condicionada por una paradoja persistente en el diseño del sistema fiscal español: los gobiernos locales disponen de autonomía política y competencial, pero dependen en gran medida de fuentes de financiación externas o poco flexibles. La estructura de ingresos locales se basa en tributos de capacidad redistributiva limitada o con poco margen de decisión en su diseño —como el IBI o el impuesto

sobre vehículos— y en transferencias procedentes de otras administraciones, lo que restringe su capacidad de reacción ante nuevas demandas o emergencias sociales (Vilalta *et al.*, 2015).

A ello se suma una debilidad estructural en materia de evaluación de políticas públicas a nivel local. Aunque en los últimos años se han desarrollado numerosas iniciativas innovadoras —especialmente en ámbitos como los cuidados, la intervención comunitaria o la educación—, muchas carecen de una evaluación sistemática que permita medir su impacto real o su eficiencia. Esta carencia no solo impide la mejora continua de las intervenciones, sino que también dificulta la transferencia de aprendizajes y la toma de decisiones basada en evidencia (OCDE, 2022).

Este capítulo analiza la relación entre financiación, gobernanza e innovación en las políticas públicas del ámbito local español durante la última década. Su objetivo es responder a una serie de preguntas clave: ¿cómo ha evolucionado el papel de los gobiernos locales en la formulación e implementación de políticas públicas? ¿En qué medida están desplegando estrategias innovadoras y evaluables frente a los grandes desafíos sociales? A través de este análisis, se aportan elementos para un debate informado sobre el futuro del gobierno local como actor central en un sistema fiscal descentralizado y orientado al bienestar.

La evolución del sistema fiscal y competencial en España (2015-2024)

El sistema fiscal local en España se caracteriza por una marcada dependencia de transferencias intergubernamentales, una limi-

tada autonomía tributaria y una rigidez normativa que condiciona la capacidad de actuación de los entes locales. Esta configuración deriva de un entramado jurídico y fiscal que, aunque en la Constitución de 1978 reconoce la autonomía financiera de los municipios (artículos 140 y 142), sitúa bajo control estatal el diseño del marco general de financiación pública (artículos 149.1.14 y 149.1.18). En la práctica, este marco limita significativamente la autonomía financiera de las administraciones locales.

La normativa básica que estructura las finanzas locales está contenida en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004) y en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que define las competencias y los principios financieros fundamentales. Estas leyes establecen el marco para la elaboración, la ejecución y el control de los presupuestos municipales, así como la estructura del sistema tributario local, compuesto por cinco impuestos propios: el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, el impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Si bien los ayuntamientos gestionan, recaudan e inspeccionan estos tributos, las bases imponibles, los tipos, las bonificaciones y las exenciones se fijan por ley estatal, y ello limita severamente su capacidad normativa.

Esta restricción de la autonomía financiera local se acentuó con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta norma, fruto de las exigencias del Pacto de Estabilidad Europeo tras la crisis financiera de 2008, introdujo tres reglas fiscales estrictas: el equilibrio

presupuestario, la regla de gasto y los límites al endeudamiento. En particular, la regla de gasto ha tenido efectos notables, pues ha restringido el crecimiento del gasto municipal a la tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo, con independencia de que exista superávit presupuestario o de remanentes de tesorería. En consecuencia, entre 2013 y 2019, las entidades locales españolas presentaron superávits fiscales de forma sistemática, lo que situó a los ayuntamientos en una posición fiscal muy sólida. No obstante, esta solidez no se tradujo en una expansión de los servicios públicos locales. Muchos municipios se vieron obligados a destinar sus excedentes exclusivamente a la amortización de deuda o a inversiones financieramente sostenibles, circunstancia que impidió la mejora de infraestructuras en determinados servicios o la atención a nuevas demandas sociales.

La pandemia de la COVID-19 marcó un punto de inflexión en esta ortodoxia fiscal. En 2020 se suspendieron temporalmente las reglas fiscales y se permitió a las entidades locales utilizar sus remanentes de tesorería para atender la emergencia sanitaria y social. Inicialmente, esta flexibilización se interpretó como un posible cambio de paradigma en la política fiscal, pero en 2024 las reglas fueron reactivadas sin que se hubiera abordado una reforma estructural del sistema de financiación local. Así, la llamada ley Montoro, aunque parcialmente suspendida durante los años de emergencia, sigue condicionando el margen de actuación presupuestaria de los municipios.

Desde el punto de vista competencial, la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), supuso un cambio estructural en el modelo de descentralización local en España. Hasta ese momento, el artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen

Local, reconocía a los municipios la posibilidad de promover toda clase de actividades y prestar aquellos servicios públicos que contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de su vecindad, lo que permitía a los entes locales ampliar el radio de acción conforme a las demandas ciudadanas. Esta amplitud se interpretó como una descentralización funcional flexible, basada en la cercanía del municipio a la ciudadanía.

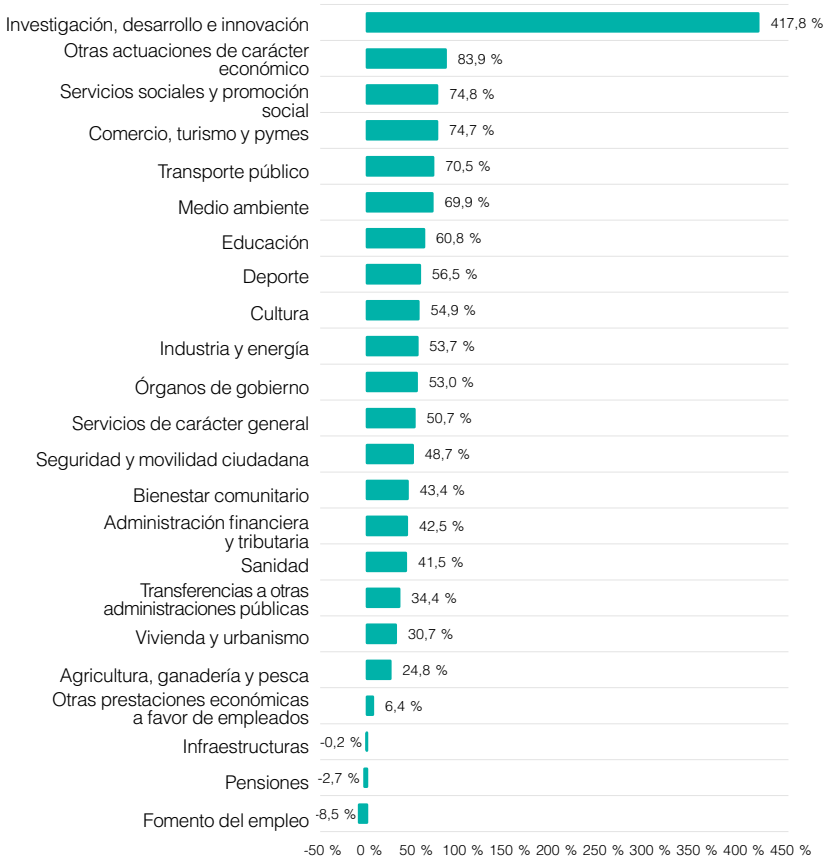
Con la entrada en vigor de la LRSAL, en un contexto de consolidación fiscal tras la crisis financiera de 2008, se introdujo un marco mucho más restrictivo. Las reformas limitaron la autonomía municipal tanto en el plano competencial como en el organizativo y el financiero. Se enumeraron de forma cerrada las competencias propias —urbanismo, medio ambiente urbano, servicios sociales básicos, tráfico, turismo, comercio local, sanidad pública o educación en su dimensión infraestructural, entre otras— y se eliminaron expresamente funciones que hasta entonces formaban parte de la actividad ordinaria municipal, como la promoción y reinserción social, la participación en la gestión de la atención primaria de salud o la promoción de la mujer.

La LRSAL también restringió la prestación de servicios sociales a la evaluación e información sobre las necesidades existentes y a la atención en situaciones de urgencia. Asimismo, limitó la prestación de servicios no obligatorios y la posibilidad de actuar en competencias ajenas mediante actividades complementarias, al derogar el artículo 28 de la Ley 7/1985. Además, se reforzó el papel de las diputaciones provinciales como coordinadoras y prestadoras de servicios básicos en municipios de menos de 20.000 habitantes, proceso que supuso una recentralización funcional parcial en el ámbito local.

No obstante, la aplicación efectiva del nuevo marco se encontró con municipios que ya desempeñaban un papel muy activo en la provisión de servicios sociales, educativos, culturales y de promoción del bienestar. Durante el período 2015-2024, a pesar del estrechamiento competencial formal, la mayoría de los ayuntamientos —especialmente los de grandes ciudades como Barcelona, Madrid o Zaragoza— mantuvieron e incluso ampliaron su acción en materias no obligatorias (Vilalta, 2024). Esta expansión *de facto* respondió a una lógica de proximidad y a la presión social derivada de la desigualdad creciente, el desempleo, la emergencia habitacional y las nuevas formas de exclusión social.

El Gráfico 1 presenta la tasa de variación del gasto público local según la clasificación funcional, entre los años 2015 y 2024. Tal como puede observarse, los mayores incrementos se registraron en «investigación, desarrollo e innovación», con un crecimiento superior al 100 %; en «otras actuaciones de carácter económico» y en «comercio, turismo y pymes», con aumentos del 83,9 % y 74,7 %, respectivamente; y en «servicios sociales y promoción social» que, pese a las limitaciones competenciales de los gobiernos locales en este ámbito, aumentó cerca de un 75 %. También destacan los incrementos en «transporte público y medio ambiente», con un crecimiento en torno al 70 %, así como en «educación», cuyo gasto se incrementó más de un 60 % en el período analizado. En contraste, el gasto destinado a «fomento del empleo» y a «infraestructuras» registró descensos, mientras que «vivienda y urbanismo» mostró un aumento del 30,7 %, y «bienestar comunitario» —que incluye la recogida de residuos y otros servicios municipales— se incrementó en un 43,4 %.

Gráfico 1. Tasa de variación del gasto público local según la clasificación funcional, 2015-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.

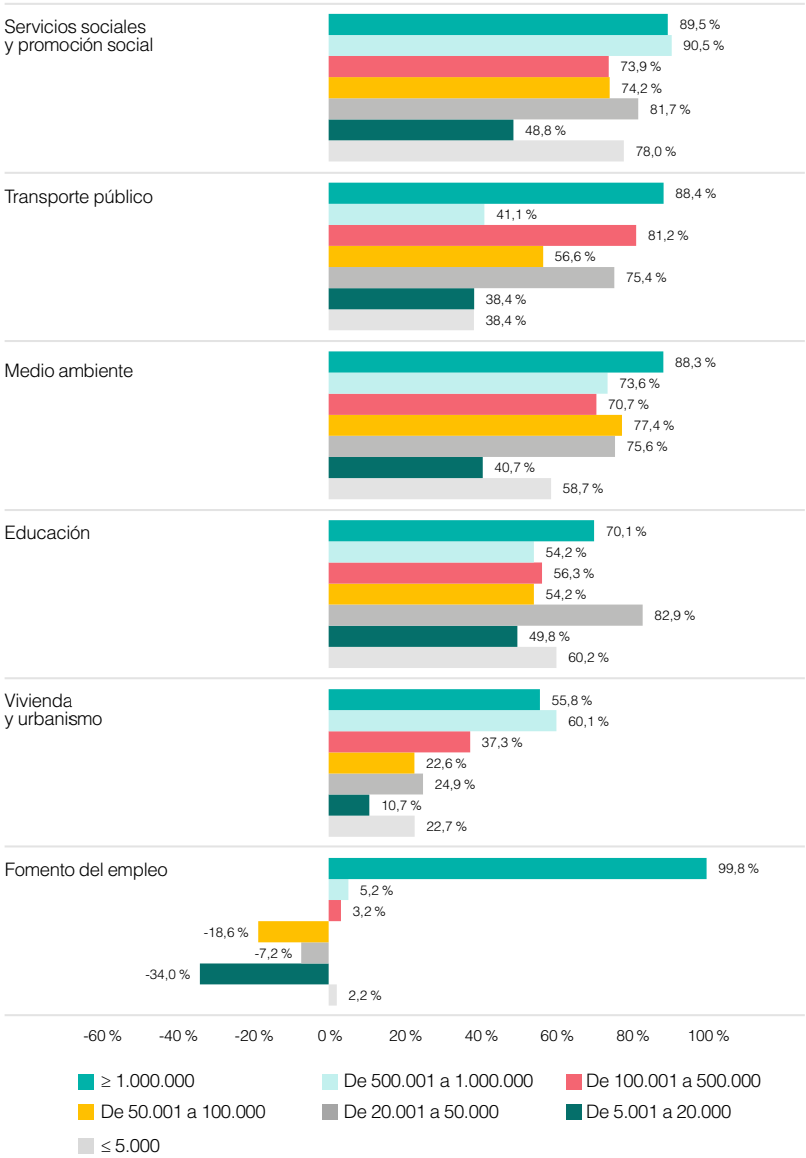
En la práctica, los gobiernos locales han continuado aplicando políticas no siempre respaldadas por una habilitación legal específica, pero imprescindibles para atender las demandas ciudadanas (Vilalta, 2021). Servicios como la atención a la dependencia, los programas de integración sociolaboral, las ayudas de emergencia social, el apoyo a la infancia y a las familias vulnera-

bles, o las iniciativas locales de vivienda, se desarrollaron bajo un marco de incertidumbre jurídica y financiera. Si bien muchas de estas actuaciones no figuran explícitamente entre las competencias propias definidas en la LRSAL, se impulsaron en respuesta directa a las necesidades detectadas en el territorio y mediante instrumentos de colaboración interadministrativa, convenios con otras entidades públicas o acuerdos con el tercer sector.

Esta variación del gasto en determinados tipos de políticas presenta diferencias destacables según el tamaño de los municipios. El Gráfico 2 muestra que el aumento del gasto en «servicios sociales y promoción social», en «transporte público» y en «medio ambiente» fue notablemente mayor en las ciudades grandes. El gasto en «vivienda y urbanismo», moderado en promedio, superó el 55 % de incremento en los municipios de más de 500.000 habitantes, que son los que enfrentan con mayor intensidad el problema habitacional. Asimismo, mientras que el gasto en «fomento del empleo» disminuyó en los municipios de hasta 100.000 habitantes, tuvo un fuerte aumento en aquellos de más de un millón de habitantes. En general, las grandes ciudades desarrollaron estrategias propias de política social más allá de los mínimos obligatorios, configurando auténticos sistemas locales de bienestar.

A través de servicios sociales municipales, oficinas de vivienda, programas de inclusión sociolaboral, redes comunitarias y servicios de proximidad, los ayuntamientos construyeron respuestas integrales ante los retos sociales del territorio, aunque sin contar con el respaldo competencial y financiero adecuado (Salinas y Vilalta, 2018; Vilalta, 2023). Del mismo modo, los municipios más pequeños también incrementaron de manera notable su gasto en servicios sociales y promoción social o en educación (Suárez-Pandiello y Vilalta, 2023).

Gráfico 2. Tasa de variación del gasto público local según la clasificación funcional y el tamaño del municipio, 2015-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Esta evolución probablemente estuvo influida por la llegada de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que representaron una oportunidad financiera sin precedentes para las entidades locales. Aproximadamente el 15 % de los fondos asignados a España —unos 15.000 millones de euros— se canalizaron hacia los municipios, con especial énfasis en proyectos de transición ecológica, digitalización, cohesión territorial y equidad de género. Sin embargo, la capacidad de absorción fue desigual entre municipios, debido a las diferencias en recursos técnicos, experiencia en gestión de fondos europeos y estructuras administrativas. Aunque estos fondos ampliaron temporalmente el margen de maniobra local, no alteraron de forma sustancial los fundamentos estructurales del modelo de financiación.

Esta realidad se ha visto reforzada por dos factores principales. En primer lugar, el papel de los gobiernos locales como instancias de proximidad y primer nivel de atención, lo que les permite identificar con mayor agilidad situaciones de vulnerabilidad o exclusión. En segundo lugar, la creciente presión ciudadana sobre los ayuntamientos para actuar como garantes del bienestar local, especialmente tras el debilitamiento de otros niveles del Estado del bienestar a raíz de la crisis económica y de las restricciones presupuestarias de la última década.

En este sentido, el papel de los gobiernos locales en materia social ha estado marcado por una contradicción evidente: son los actores más cercanos a la ciudadanía y los que con mayor frecuencia deben atender las demandas sociales, pero disponen de menos recursos y competencias legalmente reconocidas para hacerlo. Esta disociación ha generado tensiones estructurales en el sistema institucional y ha reavivado el debate sobre la necesi-

dad de una nueva legislación de régimen local que reconozca de forma clara y estable el papel de los municipios en el ámbito del bienestar (Vilalta, 2024).

En resumen, el período 2015-2024 ha estado caracterizado por una paradoja persistente: mientras que el marco legal promovido por la LRSAL pretendía limitar el alcance competencial de los municipios para reforzar la sostenibilidad presupuestaria y evitar solapamientos administrativos, en la práctica los entes locales asumieron un protagonismo creciente en ámbitos esenciales para la cohesión social. Esta tensión entre legalidad formal y legitimidad social ha puesto de relieve la necesidad de revisar integralmente el sistema competencial y financiero local, con el fin de reconocer la función estructural que desempeñan los municipios en el Estado del bienestar (Salinas *et al.*, 2021).

Innovación y evaluación de políticas públicas locales

La descentralización no solo implica una redistribución vertical de funciones entre niveles de gobierno, sino que también abre la posibilidad de ensayar nuevas formas de intervención más cercanas, flexibles y adaptadas a las realidades sociales. En el contexto español, los gobiernos locales han asumido un papel creciente como espacios de experimentación en políticas públicas, especialmente en el ámbito del bienestar. Esta tendencia se apoya en la idea de que la proximidad al territorio permite identificar con mayor rapidez los problemas sociales emergentes y diseñar respuestas más ajustadas. Tal como señalaba Oates (1972, 1999), los sistemas descentralizados pueden facilitar una mejor adaptación a las preferencias locales y, además, servir

como terreno fértil para la innovación institucional, al actuar los municipios como «laboratorios de políticas» cuyas experiencias exitosas pueden escalarse o transferirse a otros niveles de gobierno.

En España, numerosos municipios han puesto en marcha políticas pioneras en campos como los cuidados de larga duración, la lucha contra la pobreza energética, la vivienda o la inclusión sociolaboral, en muchos casos antes de que existiera una estrategia estatal o autonómica definida. Entre las experiencias más relevantes destacan la estrategia de planes de barrios del Ayuntamiento de Barcelona, los planes de infancia impulsados por los Ayuntamientos de Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF, o el programa *i-teams* de Bloomberg Philanthropies del Ayuntamiento de Zaragoza. Estas iniciativas se basaron, en gran medida, en diagnósticos de proximidad elaborados por los propios servicios sociales locales y buscaron nuevas fórmulas de colaboración público-comunitaria, digitalización de servicios e intervención integral en el territorio.

No obstante, esta capacidad innovadora se ha desarrollado en un entorno institucional que no siempre favorece su consolidación ni su evaluación. Por un lado, la rigidez normativa y financiera que afecta a los entes locales limita su margen para diseñar, escalar o institucionalizar políticas innovadoras. Aun cuando los municipios logran generar superávits, las reglas fiscales les impiden con frecuencia invertirlos en nuevas políticas sociales, y ello relega la innovación a iniciativas piloto de duración limitada o a programas financiados con fondos extraordinarios, como los europeos. Por otro lado, y de forma más estructural, persiste una débil cultura evaluativa en el ámbito local, lo que dificulta medir la eficacia y replicabilidad de las políticas

municipales. Como resultado, muchas experiencias valiosas permanecen circunscritas al ámbito de una ciudad o incluso de un barrio, sin generar aprendizajes transferibles ni incidir en el diseño de políticas a mayor escala.

Esta fragilidad evaluativa tiene múltiples causas. Una de las principales es la desigualdad en capacidades técnicas entre municipios. Mientras grandes ciudades como Madrid, Barcelona o Bilbao han creado unidades de análisis y evaluación o colaboran con universidades y centros de investigación, la mayoría de los más de 8.000 municipios españoles carecen de personal técnico cualificado, herramientas metodológicas o recursos financieros suficientes para evaluar sus políticas. Esta brecha territorial refuerza las desigualdades en la producción de conocimiento sobre qué políticas son más eficaces y en qué condiciones. A ello se añade la falta de incentivos institucionales para evaluar: en un entorno regulado por el principio de legalidad y la lógica del control financiero, la evaluación de impacto queda relegada a un papel secundario.

Pese a todo, en los últimos años han surgido iniciativas que apuntan hacia la construcción de una arquitectura incipiente de innovación pública local. Redes como Innpulso o el Pacto de Ámsterdam han contribuido a compartir buenas prácticas, impulsar laboratorios de política pública y promover enfoques colaborativos en la resolución de problemas complejos. Asimismo, algunos municipios experimentan con metodologías participativas, prototipado de soluciones o coevaluación con usuarios, en línea con las tendencias internacionales de innovación pública (OCDE, 2022). En el ámbito estatal, algunas políticas recientes —como los proyectos piloto del Laboratorio de Políticas de Inclusión Vinculadas al Ingreso Mínimo Vital (IMV) desarrollados

junto con entidades locales o del tercer sector— han incorporado un enfoque experimental y de evaluación en diversos contextos locales, con resultados que generan aprendizajes útiles sobre cómo adaptar los programas a las realidades territoriales.

Sin embargo, estas experiencias siguen estando aisladas y dependen en gran medida del liderazgo político y técnico local. El diseño institucional actual no garantiza la sostenibilidad de las innovaciones ni la generación sistemática de conocimiento útil para la toma de decisiones. Como advierte Strumpf (2002), cuando la innovación depende exclusivamente de los entes subnacionales pueden aparecer problemas de infraoferta debido a incentivos al *free riding*: los municipios tienen poco estímulo para invertir en evaluación si no existen garantías de que los aprendizajes serán aprovechados, financiados o reconocidos. Esto refuerza la necesidad de que las administraciones autonómicas y estatales establezcan mecanismos de apoyo —subvenciones, asistencia técnica o redes de aprendizaje— que fomenten la innovación evaluada a nivel local, sin que el tamaño o los recursos de un municipio condicionen su capacidad para mejorar sus políticas.

En definitiva, si bien la descentralización ha abierto espacios para la innovación social desde el ámbito local, esta capacidad continúa limitada por una débil cultura institucional de evaluación y por la falta de estructuras estables que sistematicen los aprendizajes generados. Impulsar un sistema local de innovación pública requiere avanzar hacia un modelo que combine autonomía política y financiera con marcos cooperativos de evaluación y que también reconozca el valor de la experimentación como parte esencial del ciclo de las políticas públicas. En un momento en que los desafíos sociales son cada vez más com-

plejos y multidimensionales, permitir que los gobiernos locales actúen como verdaderos laboratorios de bienestar no solo mejora la eficiencia, sino que fortalece y renueva el Estado del bienestar desde su base.

Retos a futuro para una hacienda local evaluadora y transformadora

El futuro de las finanzas locales en España se desarrolla en un escenario complejo, marcado por tensiones estructurales no resueltas, cambios tecnológicos acelerados, exigencias sociales crecientes y una presión normativa que limita la flexibilidad del sistema. En este contexto, fortalecer institucionalmente las haciendas locales puede facilitar el desarrollo de soluciones innovadoras a problemas sociales y económicos actuales, y con ello se contribuye a mejorar el bienestar ciudadano. Este apartado identifica seis grandes desafíos que definirán la agenda fiscal y política de los gobiernos locales en los próximos años.

La reforma pendiente del sistema de financiación local

Desde la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (1988, 2004), no se ha abordado una reforma estructural del sistema de financiación municipal. La arquitectura actual reproduce desequilibrios persistentes, como que los recursos no siempre se corresponden con las competencias efectivamente asumidas por los ayuntamientos y que la dependencia de transferencias y la regulación tributaria central limitan la autonomía

fiscal. De hecho, la capacidad de los gobiernos locales para hacer progresivos sus tributos se encuentra también muy restringida.

El debate sobre la reforma autonómica amenaza con eclipsar la urgencia de una agenda local propia. Uno de los desafíos más apremiantes consiste en llevar a cabo una reforma estructural del sistema de financiación local que dote a los municipios de mayor autonomía fiscal, flexibilidad presupuestaria y capacidad redistributiva y, a la vez, asegure un reparto equitativo de recursos. La persistencia de un modelo basado en tributos poco progresivos y en transferencias condicionadas restringe la planificación a medio y largo plazo y refuerza la dependencia de decisiones adoptadas por otras administraciones. Sin una financiación suficiente y estable, los gobiernos locales tendrán grandes dificultades para afrontar el envejecimiento demográfico, la exclusión social, la emergencia climática o la digitalización con políticas sostenidas y transformadoras.

Clarificación y actualización del marco competencial

La tensión entre las competencias formales recogidas en la normativa y las funciones efectivas que los municipios desempeñan en la práctica requiere una revisión integral del marco legal vigente. Esta revisión debería reconocer explícitamente el papel de los entes locales en políticas clave como vivienda, cuidados, inclusión social o infancia, y otorgarles legitimidad jurídica, capacidad operativa y mecanismos adecuados de corresponsabilidad interadministrativa. En este sentido, una nueva legislación de régimen local podría avanzar hacia un modelo de descentralización funcional cooperativa, adaptado a la realidad social contemporánea.

Reducción de la brecha de capacidades técnicas y evaluativas

Es imprescindible fortalecer institucionalmente los municipios. Ello implica mejorar sus capacidades técnicas, sobre todo en ámbitos como la planificación estratégica, la evaluación de políticas públicas, la gestión de datos y la colaboración intersectorial. Para ello, se requiere un compromiso sostenido de inversión en capital humano, así como el desarrollo de redes de apoyo técnico y plataformas compartidas de conocimiento, en particular para los municipios de menor tamaño.

El desafío es doble: por una parte, garantizar que la evaluación no quede reservada únicamente a las grandes ciudades; por otra, profesionalizar y estabilizar equipos técnicos capaces de diseñar, aplicar y utilizar evaluaciones en todo el ciclo de políticas públicas. Retener talento especializado en evaluación y planificación dentro de las administraciones locales será fundamental para consolidar una cultura de gestión basada en la evidencia.

Integración real entre evaluación, planificación y presupuesto

A pesar de los avances normativos, la evaluación sigue siendo marginal en la toma de decisiones presupuestarias. La separación entre planificación estratégica y ejecución financiera impide consolidar una lógica de presupuestación orientada a resultados. Persisten inercias administrativas que priorizan el cumplimiento de procedimientos sobre el análisis de impacto.

Superar esta brecha requiere institucionalizar la evaluación *ex ante* y *ex post* como norma general del ciclo presupuestario. Una integración efectiva permitiría alinear recursos con objetivos es-

tratégicos, mejorar la asignación del gasto y reforzar la rendición de cuentas tanto técnica como política. Consolidar la cultura evaluativa resulta esencial para fomentar la innovación basada en la evidencia, la rendición de cuentas y la mejora continua.

Institucionalización de la innovación pública local

Más allá de proyectos piloto o experiencias puntuales, surge el reto de cómo consolidar estructuras y procesos permanentes de innovación en el ámbito local. Esto implica repensar los marcos organizativos, introducir metodologías ágiles y participativas en el diseño de políticas y fomentar entornos seguros para la experimentación y el aprendizaje institucional. La creación de laboratorios municipales de innovación, unidades de prospectiva o mecanismos de coevaluación con la ciudadanía son ejemplos de estrategias que podrían escalarse y sistematizarse.

Gobernanza multinivel y corresponsabilidad

La coordinación entre niveles de gobierno en España permanece débil, fragmentada y escasamente planificada. Aunque existen marcos formales de relación, son pocos los espacios estables de coplanificación o evaluación conjunta de políticas entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales.

El despliegue eficaz de las políticas públicas locales requiere avanzar hacia modelos de gobernanza multinivel cooperativos, capaces de superar la lógica jerárquica tradicional y de promover la concertación, la subsidiariedad efectiva y la corresponsa-

bilidad en la provisión de servicios. Esto incluye tanto mejorar la coordinación vertical entre administraciones como reforzar la articulación horizontal entre los municipios y los demás actores del ecosistema de bienestar —entidades sociales, universidades o empresas sociales—. Las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares pueden desempeñar un papel clave como plataformas intermedias de apoyo técnico, articulación territorial y transferencia de buenas prácticas, especialmente en municipios pequeños y medianos.

La escala local, pese a sus limitaciones, ocupa una posición privilegiada para afrontar los grandes retos del bienestar y la sostenibilidad desde la proximidad, la experimentación y la legitimidad democrática. Sin embargo, para desplegar todo su potencial necesita recursos adecuados, reglas justas y capacidades fortalecidas. Solo así podrá consolidarse como motor de transformación social y ecológica en el siglo XXI.

DEMOCRACIA

9

La evaluación como cura de la democracia: de la fiebre de la desconfianza al fortalecimiento institucional

Belén Llorente
Víctor Lapuente

España ante el desgaste de su legitimidad institucional

La calidad democrática constituye hoy uno de los principales desafíos de las democracias consolidadas. Más allá de la mera existencia de elecciones competitivas o de un marco formal de derechos y libertades, lo que está verdaderamente en juego es la capacidad de las instituciones para ejercer el poder con imparcialidad, eficacia y transparencia. En el caso español, este debate adquiere una relevancia particular a la luz de los retrocesos registrados en los principales indicadores internacionales de gobernanza. En apenas dos décadas, España ha pasado de situarse entre los países con mejor desempeño institucional de Europa a ocupar posiciones intermedias, alejadas de sus socios del norte del continente y cada vez más próximas a aquellos con instituciones menos sólidas. Hemos dejado de ser alumnos aventajados entre las democracias avanzadas para ocupar un lugar medio.

Este deterioro no constituye únicamente una cuestión reputacional: se traduce en una pérdida de confianza ciudadana hacia las instituciones y en una merma de la legitimidad democrática. Si bien la desconfianza institucional es un fenómeno generalizado en todas las democracias desde hace lustros, España se encuentra entre las naciones donde la ciudadanía muestra mayor escepticismo hacia las administraciones públicas y los partidos políticos.

En este contexto, la atención se ha desplazado hacia los instrumentos capaces de revertir esta tendencia. La literatura sobre evaluación de políticas públicas ha analizado de forma extensa su impacto en la eficiencia administrativa, la calidad del gasto y, en algunos casos, la rendición de cuentas, pero son aún escasos los trabajos que han explorado su relación con la calidad democrática. Este artículo se sitúa precisamente en ese cruce; se propone entender la evaluación no solo como una herramienta técnica de gestión, sino también como un mecanismo capaz de reforzar la imparcialidad institucional, aumentar la transparencia y, en última instancia, fortalecer la confianza ciudadana en la calidad de la democracia.

La hipótesis de partida sostiene que una cultura de evaluación sólida y bien institucionalizada puede contribuir a mejorar la calidad democrática al favorecer la rendición de cuentas, la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos. Sin embargo, la experiencia española plantea interrogantes importantes sobre hasta qué punto este potencial se ha materializado o, por el contrario, la evaluación ha quedado reducida a un ejercicio meramente formal, percibido más como trámite burocrático que como oportunidad de aprendizaje y mejora.

El objetivo del presente artículo es examinar la evolución reciente de la calidad democrática en España y explorar en qué

medida la institucionalización de la evaluación puede actuar como palanca para su fortalecimiento. A partir de la literatura comparada e internacional, así como de la evidencia específica del caso español, se analizan los avances logrados, las limitaciones persistentes y los retos futuros. La pregunta que guía este análisis es, en última instancia, si la evaluación puede dejar de ser un ritual burocrático para convertirse en un motor real de confianza ciudadana y de mejora institucional.

La calidad democrática en España en la última década

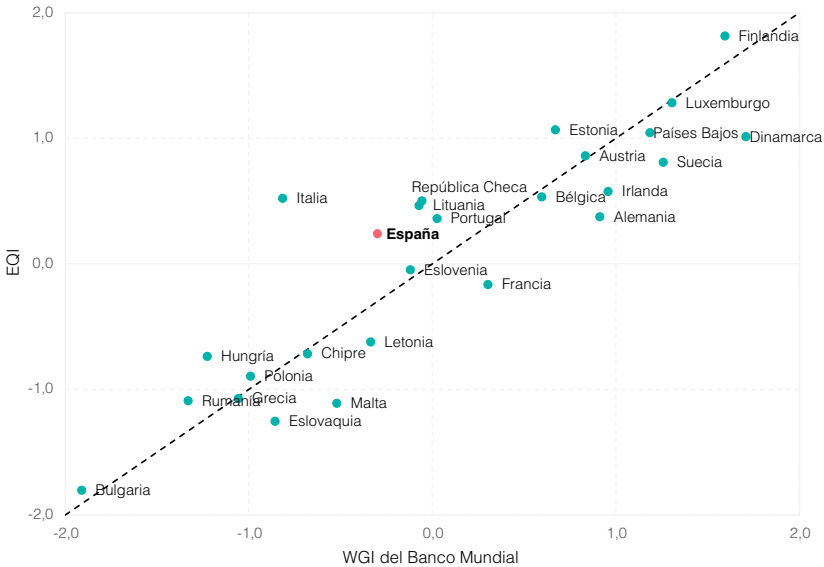
Cuando hablamos de «calidad democrática» no nos referimos únicamente a la existencia de elecciones libres, pluralismo político o derechos formales —elementos indispensables en cualquier democracia—, sino a un aspecto más sustantivo: la calidad de las políticas públicas en general o, más específicamente, lo que se conoce como «calidad del gobierno». Este concepto, según la definición clásica de Rothstein y Teorell (2008), alude a la capacidad de las instituciones públicas para ejercer el poder de forma imparcial, eficaz y libre de corrupción. La calidad democrática implica, por tanto, que las decisiones políticas —sean conservadoras o progresistas, neoliberales o socialdemócratas— se implementen sin privilegios ni abusos, garantizando así un trato igualitario para toda la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la calidad de la democracia se evalúa tanto a partir de las normas que la sustentan como de las percepciones y experiencias ciudadanas sobre el funcionamiento práctico de sus instituciones.

Aplicado al caso de España, comprobamos que el panorama de la última década ha seguido una trayectoria preocupante,

caracterizada más por el estancamiento e incluso el retroceso que por el avance. Si bien el marco formal de la democracia española permanece robusto, los indicadores de calidad institucional muestran un deterioro sostenido. El índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional ilustra bien esta tendencia: España ha pasado, en apenas veinte años, del puesto 22 al 46 en el *ranking* mundial en 2024. Este descenso no es menor, pues sitúa al país por debajo de la mayoría de sus socios europeos y, de forma llamativa, detrás de países que tradicionalmente se asocian con mayores debilidades estructurales, como Botsuana o Ruanda. Lo más preocupante no es tanto la posición actual —intermedia en el contexto internacional—, sino la tendencia descendente, que refleja un desgaste de la confianza ciudadana en las instituciones.

Si observamos el contexto europeo, los países del norte de Europa continúan liderando los *rankings* de instituciones percibidas como imparciales y eficientes, mientras que España se mantiene en una posición intermedia, alejada tanto de los referentes positivos como de los casos más críticos del este del continente. A esta pérdida de posición relativa se suma una evolución comparada desfavorable: países que partían de niveles de calidad institucional similares —como Estonia— han avanzado de forma notable, ampliando la distancia respecto a nuestro país. Los indicadores internacionales corroboran este diagnóstico. Los World Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial y el European Quality of Government Index (EQI) de la Universidad de Gotemburgo, pese a basarse en metodologías diferentes, ofrecen resultados coincidentes (Gráfico 1). En ambos, España ocupa una posición intermedia, situada a medio camino entre los países peor y mejor valorados.

Gráfico 1. Evaluaciones de calidad de gobierno de expertos (WGI del Banco Mundial) y ciudadanos (EQI de la Universidad de Gotemburgo) de los 27 países de la UE



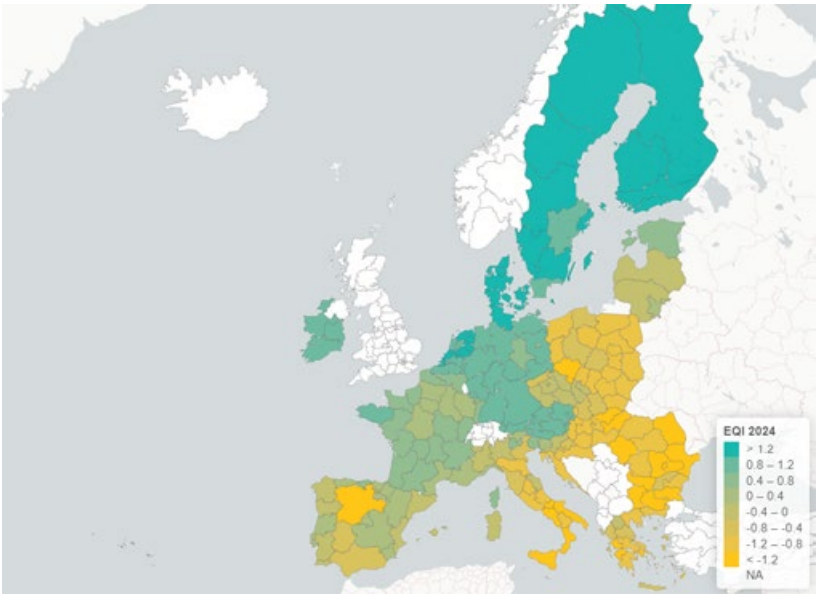
Fuente: Bauhr, Charron y Lapuente, 2024.

Nota: El indicador WGI del Banco Mundial es una combinación de sus cuatro pilares: *control of corruption, rule of law, voice and accountability* y *government effectiveness*. El indicador EQI es una combinación de sus tres pilares: *impartiality, quality of public services* y *corruption* (variables tipificadas mediante *z-score* con media = 0, desviación estándar = 1 y reestandarizadas tras la agregación).

Este escenario se ve agravado por un factor interno que complejiza aún más el panorama: la creciente heterogeneidad autonómica. Si hace apenas una década las comunidades autónomas españolas se situaban en posiciones relativamente homogéneas, hoy el mapa es mucho más disperso (Gráfico 2). Algunas regiones del norte, como Cantabria o el País Vasco, se sitúan por encima de la media europea en calidad de gobierno, mientras

que otras, especialmente las del sur, se sitúan claramente por debajo. España se ha «italianizado» en el sentido de que parece ya no existir una sola España institucional, sino varias: una con estándares próximos a los países más avanzados de Europa y otra con déficits comparables a los de las regiones más rezagadas del continente. Esta disparidad territorial no solo plantea retos para la cohesión nacional, sino que también erosiona la percepción de imparcialidad en el funcionamiento del Estado.

Gráfico 2. Mapa de calidad de gobierno, EQI 2024



Fuente: Bauhr, Charron y Lapuente, 2024.

Este deterioro no constituye un mero problema de reputación internacional, sino que está estrechamente vinculado al bienestar económico y social del país. La investigación compa-

rada muestra de forma consistente que la percepción de la calidad del gobierno influye en factores como la inversión, el crecimiento, la desigualdad o incluso la felicidad de la ciudadanía.

Por ello, este diagnóstico conduce inevitablemente a una reflexión sobre los mecanismos capaces de revertir la tendencia. Una de las herramientas que ha cobrado mayor relevancia en los últimos años es la institucionalización de la evaluación en las administraciones públicas. Si el retroceso en los indicadores de calidad democrática obedece, en parte, a falta de imparcialidad, transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, una institucionalización sólida de la evaluación podría contribuir a revertir este deterioro. Más aún si se tiene en cuenta que los indicadores de calidad de gobierno se basan, fundamentalmente, en percepciones ciudadanas. En otras palabras, la evolución negativa de la calidad democrática en España quizá no exija únicamente reformas normativas o cambios políticos, sino también un fortalecimiento de la cultura de la evaluación dentro de las administraciones, que transmita a la ciudadanía la confianza de que el dinero público se gestiona con responsabilidad. La premisa de este capítulo es, por tanto, que la evaluación funcione como una palanca para mejorar la calidad democrática en nuestro país.

La evaluación y su potencial para fortalecer la calidad democrática

Uno de los factores más determinantes para fomentar la confianza ciudadana en el gobierno nacional es la percepción de que las decisiones políticas se basan en la evidencia empírica

(OCDE, 2025). Con esto en mente, y partiendo de la premisa de que la evaluación de las políticas públicas tiene como objetivo aportar evidencia para mejorar la toma de decisiones, resulta razonable plantear que su uso contribuirá a fortalecer la confianza en los gobiernos nacionales. La hipótesis es clara: cuanto más integrados estén los mecanismos de evaluación en la arquitectura institucional, mayor será la transparencia, la rendición de cuentas y, en consecuencia, la confianza ciudadana en el sistema democrático. Sin embargo, como suele suceder en las ciencias sociales, los resultados dependen de los detalles. La evaluación puede operar como un motor de mejora institucional, pero también puede quedar reducida a un ritual burocrático sin efectos prácticos si carece de independencia, capacidad técnica o voluntad política para utilizar sus resultados.

La OCDE (2020), en un análisis comparativo de 42 países, mostró que los sistemas nacionales de evaluación bien diseñados y aplicados tienden a reforzar la legitimidad de las decisiones públicas. Dicho de otra manera, cuando los gobiernos se comprometen a evaluar, aplican metodologías rigurosas y difunden los resultados, se observa una correlación positiva con la percepción ciudadana de imparcialidad y eficiencia administrativa. Esto evidencia que el desafío no va más allá de producir evaluaciones: implica garantizar su uso, su comunicación a la ciudadanía y su impacto tangible en el proceso político. Solo así la evaluación puede funcionar como un mecanismo de rendición de cuentas en tiempo real, al demostrar que los recursos públicos se utilizan con criterios de eficacia y equidad, reduciendo la discrecionalidad y las oportunidades de corrupción.

Algunos casos internacionales ilustran con claridad esta relación. En América Latina, Chile se ha consolidado como un

referente en la materia. Desde la década de los noventa, este país implementó un sistema de evaluación de políticas públicas coordinado por la Dirección de Presupuestos, que ha servido de modelo para otros gobiernos de la región. Este procedimiento incluía evaluaciones externas encargadas a universidades y centros de investigación, cuyos resultados se presentaban sistemáticamente ante el Congreso durante el debate presupuestario (Bamberger, 2009). Lejos de ser un ejercicio meramente técnico, este sistema permitió mejorar la asignación de recursos, eliminar programas ineficaces y fortalecer el control parlamentario sobre el gasto público. La clave de su éxito residió en que las evaluaciones no solo se elaboraban, sino que se usaban para decidir. El Banco Mundial ha destacado que, gracias a este proceso, Chile logró una mayor eficiencia administrativa y una mejora en la percepción ciudadana de que el Estado actuaba conforme a criterios objetivos y transparentes. Aunque con el tiempo se han señalado algunas limitaciones, el caso chileno sigue siendo paradigmático de cómo la evaluación, cuando se integra al proceso político, reduce el margen de arbitrariedad política y refuerza la confianza ciudadana en la gestión pública.

La experiencia chilena contrasta con la de otros países latinoamericanos, como México o Colombia, que también han desarrollado ambiciosos sistemas nacionales de evaluación. Como señalan Gaarder y Briceño (2010), la institucionalización de la evaluación en estos países generó una valiosa cantidad de información sobre la eficacia de los programas sociales y económicos, aunque los efectos sobre la calidad de gobierno fueron desiguales. Allí donde existió un compromiso político claro con la utilización de los resultados para reformular los programas —como ocurrió con la política social mexicana durante la pri-

mera década de los 2000—, la evaluación actuó como motor de rendición de cuentas. En cambio, cuando los informes quedaron archivados sin consecuencias o se manipularon sus conclusiones para legitimar decisiones ya tomadas, el impacto sobre la calidad democrática fue nulo. Este contraste vuelve a poner sobre la mesa una idea fundamental: la evaluación puede ser condición necesaria para mejorar la gobernanza, pero nunca suficiente sin una voluntad política ni un marco institucional que garantice el uso efectivo de sus resultados.

La literatura también advierte sobre numerosos casos en los que la evaluación se ha convertido en un ejercicio meramente formal, sin efectos reales sobre la calidad democrática. Algunos países emergentes, como Sudáfrica o Ghana, han creado complejos sistemas de *monitoring and evaluation* que, en la práctica, carecen de independencia, recursos técnicos y mecanismos de aplicación (Marindi y Pillay, 2025). En estos contextos, la evaluación suele percibirse como un trámite burocrático o como un instrumento de legitimación política más que como una herramienta de control de la acción gubernamental. Lejos de fortalecer la democracia, puede incluso debilitarla, al generar la sensación de que las instituciones son incapaces de transformar los diagnósticos en reformas tangibles.

Volviendo a la pregunta inicial —¿puede la evaluación mejorar la calidad democrática?—, la respuesta, sin duda, es «depende». La clave no reside únicamente en producir evaluaciones, sino en utilizarlas. De poco sirve acumular informes si no influyen en las decisiones. Cuando las evaluaciones se integran en la conversación política y orientan cambios reales en programas y recursos, la ciudadanía percibe que las instituciones actúan con criterios objetivos y que la discrecionalidad se reduce.

Esa percepción es la que alimenta la confianza en el sistema democrático.

En España, la situación presenta luces y sombras. En los últimos años se han dado pasos significativos en la construcción de una infraestructura evaluadora, como la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en 2013 —que ha realizado evaluaciones de gasto de gran calado— o el desarrollo de iniciativas autonómicas en comunidades como Cataluña, Navarra o Andalucía. Estos avances reflejan un reconocimiento creciente, al menos en el plano normativo e institucional, de la necesidad de integrar la evaluación en el ciclo de las políticas públicas.

Sin embargo, en comparación con otros países europeos, el proceso español ha sido tardío y fragmentado. España todavía carece de un marco legal que generalice la evaluación a todas las áreas de la acción pública, lo que explica su dependencia de la voluntad política y la desigual implantación territorial. La AIReF ha supuesto un punto de inflexión al alinear a España con la corriente europea que promueve la evaluación como herramienta para garantizar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia (Fuente y Novales, 2023). No obstante, la cultura política y administrativa sigue siendo débil y tiende a concebir la evaluación más como un ejercicio técnico que como un componente esencial del proceso político (Bustelo, 2020).

En buena medida, el impulso evaluador en España ha venido de la mano de la Unión Europea. Desde los años ochenta, los fondos estructurales y de cohesión han exigido evaluaciones periódicas para justificar la asignación de recursos, lo que ha generado una fuerte dependencia de criterios externos. Más recientemente, con el Mecanismo de Recuperación y Resilien-

cia, la Comisión Europea ha reforzado esta exigencia y obliga a los Estados miembros a demostrar avances verificables en la implementación de políticas. Esta presión externa ha multiplicado el número de evaluaciones realizadas en España y ha contribuido a densificar su entramado institucional.

Aun así, la evaluación en España se enfrenta a un problema recurrente, que es la falta de uso efectivo para la toma de decisiones. Muchas evaluaciones se elaboran con rigor técnico, pero a menudo quedan relegadas a un segundo plano en el debate político, todavía dominado por incentivos electorales o partidistas (Novales, 2023). La heterogeneidad autonómica ilustra bien hasta qué punto el compromiso político resulta determinante: donde las élites políticas han apostado por la evaluación, se observan avances en transparencia y aprendizaje institucional; donde no, esta se reduce a un mero formalismo administrativo. Este desfase explica en parte por qué, pese a los progresos, España no ha registrado mejoras significativas en indicadores internacionales como el IPC o el EQI. A día de hoy, el país dispone de más herramientas de evaluación que nunca, pero estas aún no se han traducido en un salto cualitativo en la confianza ciudadana o en la percepción de imparcialidad institucional.

La evidencia disponible indica que la evaluación puede ser un instrumento poderoso para mejorar la calidad democrática, siempre que se cumplan ciertas condiciones: independencia de los órganos evaluadores, calidad metodológica de los informes, mecanismos de seguimiento efectivos y, sobre todo, voluntad política de incorporar los resultados a la toma de decisiones. España parece encontrarse en una posición tan intermedia como la que ocupa en los *rankings* de calidad democrática. Por un lado, ha avanzado en la institucionalización de la evaluación

y, por otro, no ha conseguido que estos progresos se reflejen en mejoras sustantivas en la percepción ciudadana sobre la calidad de su democracia.

Retos a futuro para una evaluación al servicio de la ciudadanía

El futuro de la evaluación en España pasa menos por producir un mayor número de informes de evaluación que por garantizar su uso sistemático. Como muestra la literatura comparada, la existencia de evaluaciones rigurosas no asegura mejoras en la calidad democrática si no existe voluntad política para aplicarlas ni mecanismos que obliguen a dar seguimiento a sus resultados (Gaarder y Briceño, 2010; Marindi y Pillay, 2025). Este déficit de uso es, precisamente, uno de los principales problemas señalados en el caso español: evaluaciones técnicamente sólidas que acaban relegadas a un segundo plano frente a incentivos electorales o partidistas (Novales, 2023). Consolidar una cultura del uso de la evaluación —en la que esta sirva para orientar el diseño de programas, la reasignación de recursos y la rendición de cuentas ante la ciudadanía— constituye, por tanto, el reto central de los próximos años.

Diversos autores coinciden en que muchas evaluaciones se llevan a cabo sin que exista un compromiso político real de incorporar sus resultados. Como señalan Labeaga y Muñoz (2015), la evaluación de impacto sigue desempeñando un papel marginal en la práctica administrativa. A diferencia de los controles *ex ante* o *ex post* sobre la legalidad o el gasto, que sí han permeado en la cultura burocrática española, las evaluaciones orientadas a

medir eficacia o eficiencia apenas influyen en la toma de decisiones. El contraste con otros países —donde la evaluación se integra en el ciclo de políticas como un insumo natural— revela la distancia que aún separa a España de aquellos con una cultura evaluativa más consolidada.

Novales (2023) profundiza en esta idea al mostrar que, pese a existir un marco normativo formalmente institucionalizado, la evaluación externa sigue percibiéndose como un enjuiciamiento de la gestión. El problema no radica en la falta de evaluaciones, sino en la ausencia de voluntad política para traducir sus resultados en acción pública. Así, la evaluación se convierte en un ritual burocrático, un trámite para satisfacer las exigencias de Bruselas o reforzar la imagen de modernización administrativa, pero desvinculado de los procesos internos de aprendizaje y mejora.

Por ello, el reto para los próximos años consiste en avanzar hacia lo que la literatura europea denomina una institucionalización madura de la evaluación: ampliar su alcance para que no dependa de iniciativas aisladas, dotarla de un marco normativo estable que obligue a dar respuesta a los hallazgos y asegurar que los resultados se integren en el debate político y social (Bustelo, 2020; OCDE, 2020), superando la fragmentación actual. Asimismo, es fundamental garantizar la independencia y la capacidad técnica de los órganos evaluadores, evitando su subordinación a intereses coyunturales o partidistas. Solo así la ciudadanía podrá percibir que la evidencia empírica condiciona la formulación de políticas públicas.

Ahora bien, estos ajustes institucionales solo serán eficaces si van acompañados de un cambio cultural en las administraciones. Mientras la evaluación se perciba como una auditoría o un

requisito impuesto desde fuera, su impacto sobre la calidad democrática será limitado. Es necesario entenderla como un instrumento de aprendizaje, experimentación y mejora continua, capaz de generar una cultura organizativa orientada a corregir errores, replicar buenas prácticas y reforzar la imparcialidad y la eficacia del Estado.

España no parte de cero. La creación de la AIReF y el impulso de iniciativas autonómicas han sentado una base sólida; sin embargo, el reto es tanto técnico como democrático. Como muestra el EQI, la calidad institucional no se mide únicamente por la existencia de normas o estructuras formales, sino por la imparcialidad con que actúan las administraciones, la calidad de los servicios que prestan y la percepción ciudadana de corrupción. Mientras prevalezca la lógica del trámite y del cumplimiento normativo, el impacto de la evaluación será limitado. Por el contrario, si se avanza hacia un uso real, transparente y sistemático de los resultados, y se consolida una cultura que entienda la evaluación como una herramienta de aprendizaje, entonces esta podrá desempeñar plenamente el papel que se espera de ella: regenerar la confianza ciudadana, mejorar la rendición de cuentas y situar a España en una trayectoria ascendente en materia de calidad democrática.

DATOS

10

Buenos datos, buenos indicadores, buen conocimiento

Romén Adán González
Kiko Llaneras

Datos, indicadores y conocimiento

A lo largo de este libro se ha mostrado el valor de evaluar las políticas públicas. Se han analizado casos en ámbitos muy diversos —desde la salud hasta el mercado laboral—, y en todos ellos hay un elemento constante: toda evaluación requiere datos.

La buena noticia es que hoy disponemos de una gran cantidad de ellos. La digitalización de la sociedad ha multiplicado la información registrada de manera rutinaria y ha simplificado su recopilación cuando se necesita, por ejemplo, mediante una encuesta *online* o un test A/B. Las instituciones públicas cuentan con estadísticas más completas, lo que ha permitido que un número creciente de programas y políticas públicas sean objeto de evaluación en las últimas décadas.

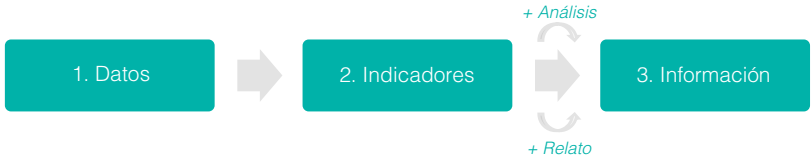
La mala noticia es que la situación dista de ser perfecta.

En primer lugar, hay importantes carencias de datos. Algu-

nos fenómenos, como el mercado de la vivienda, apenas se han cuantificado tradicionalmente en España. Aún padecemos una «escasez de microdatos», dado que muchas fuentes solo ofrecen información agregada, y la compartición entre administraciones sigue siendo excepcional. Por ejemplo, durante la pandemia de la COVID-19 comprobamos que muchos datos autonómicos no se integraban en conjuntos nacionales. A ello se suma la casi total ausencia de mecanismos que permitan «cruzar» información entre diferentes fuentes, lo que limita de manera severa —y evitable— su aprovechamiento.

En segundo lugar, a menudo se pasa por alto que los datos son solo el punto de partida. Constituyen la materia prima, pero no bastan por sí solos, pues una buena evaluación requiere datos correctamente tratados. Este capítulo pretende servir de guía en esa segunda tarea: ¿cómo reconocer un buen trabajo con datos?

Conviene distinguir entre datos, indicadores y conocimiento. No se trata de una clasificación universal, pero resulta útil para enfatizar una idea fundamental: los datos brutos no son conocimiento. Son, más bien —salvando las distancias—, como piezas de Lego, ya que con ellas pueden construirse estructuras, pero no disponiéndolas al azar; hay que limpiarlas, procesarlas e interpretarlas de manera adecuada. Por tanto, podemos identificar tres etapas: limpiar los datos para que sean *buenos datos*, procesarlos para generar *buenos indicadores* y, finalmente, interpretarlos para obtener el *mejor conocimiento posible*.



Imaginemos que queremos saber cuál es la catedral más grande de España. Salir con una regla a medir muros al azar generaría datos, pero sin valor informativo: un muro de 15 centímetros, una fachada de 23 metros, un área de 300 metros cuadrados, etc. Para responder adecuadamente a la pregunta, habría que hacer mediciones con intención analítica: volumen total del templo, altura máxima —excluyendo elementos no estructurales— o altura interior de la nave. A partir de estas medidas podría obtenerse un conocimiento complejo y matizado, pues no existe un concepto único de «catedral más grande», sino varios, según el criterio empleado.

Dato	Es la unidad mínima de información. Puede entenderse como un registro individual. Por ejemplo, cuando una persona participa en un programa de formación del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), se crea un registro con diversas características de la persona y de la acción formativa: género, edad, empresa en que trabajará o curso que realizará, entre otros. Todos estos elementos constituyen datos.
Indicador	Es un conjunto de datos que adquiere significado. Los indicadores pueden ser simples —número total de participantes en el programa de formación del SEPE—, requerir cierto grado de elaboración —porcentaje de participantes que acaban el programa— o implicar un cálculo —incremento salarial del participante entre su último trabajo antes del programa y el que obtiene posteriormente.

Conocimiento	Es el resultado del análisis realizado a partir de un conjunto de indicadores. Puede expresarse en hechos objetivables —«la mayoría de los participantes del programa lo completó»—, pero también adoptar la forma de hipótesis o relatos —«la participación en el programa contribuye a elevar el salario futuro».

La pregunta ahora queda clara: ¿cómo generamos buen conocimiento?

Este constituye el propósito de toda evaluación: producir el mejor conocimiento posible, de modo que pueda influir —potencialmente— en proyectos y políticas reales. El conocimiento riguroso es el principal instrumento frente a sus dos enemigos: la inercia y la captura.

En la administración, como en cualquier otra institución, muchas decisiones se adoptan simplemente porque «siempre se ha hecho así». Representan el camino de menor resistencia, aquel que preserva la estructura preexistente —desde el personal hasta el marco regulatorio—. Otras decisiones, en cambio, responden a motivos más indecorosos: benefician a quienes las promueven. También existen políticas que se mantienen sin haber demostrado resultados positivos —¿quién sabe si realmente funcionan?— solo porque gozan de buena reputación o porque cuentan con el apoyo de actores influyentes, sean políticos, empresarios, sindicatos, organizaciones sociales o votantes.

Ni la inercia ni la captura precisan conocimiento de calidad, pues ambas se sostienen sobre la tradición y el poder. Por el contrario, la evaluación busca generar conocimiento sólido y, con ello, contribuir a superar ambas barreras.

En las siguientes secciones abordaremos tres cuestiones clave: cómo conseguir mejores datos, cómo transformarlos en buenos indicadores y cómo extraer, a partir de ellos, el mejor conocimiento posible.

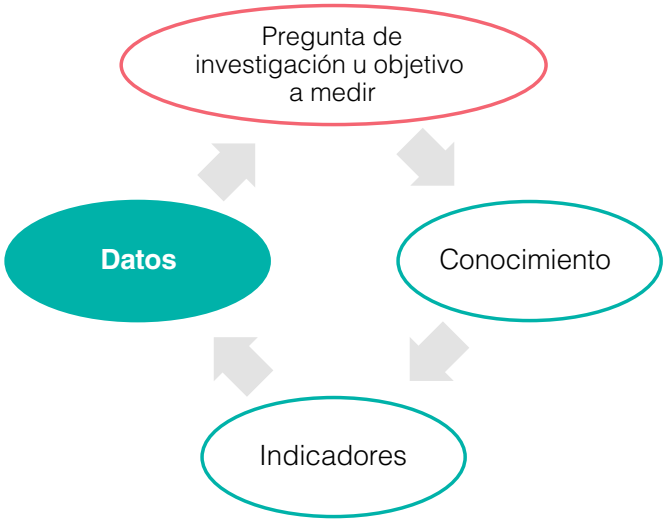
Buenos datos (cómo registrar)

El proceso evaluativo suele iniciarse con una pregunta de investigación: «¿El control de precios facilita el acceso a la vivienda?» o «¿Cómo evoluciona la competencia matemática del alumnado?». Para responder a esa pregunta se recogen datos, con ellos se definen los indicadores apropiados y, finalmente, se elabora un análisis que permita ofrecer una respuesta fundamentada a la pregunta original.

Comencemos, por tanto, por el principio: ¿qué entendemos por buenos datos?

Aunque abundan los manuales técnicos que definen qué es un dato de calidad,[1] en este capítulo se ha optado por un enfoque práctico. Se presentan cinco escenarios que ilustran casos problemáticos en la gestión y el análisis de datos. Se trata de ejemplos reales, aunque se exponen de manera estilizada para facilitar su comprensión.

1. En 2007 Eurostat publicó el *Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools*.



Escenario 1: El pasado desconocido

La Consejería de Empleo ha financiado una ayuda económica complementaria a la prestación por desempleo. Pasado un tiempo desde su implementación, quiere analizar si la recepción de la prestación ha desincentivado la búsqueda activa de empleo entre las personas beneficiarias. Para responder a esta pregunta, se requieren datos históricos que recojan, para cada persona, su situación en cada momento: si percibía o no la ayuda y si estaba o no buscando empleo, además de otras variables. Sin embargo, al acceder a la base de datos, comprobamos que solo existe una variable que indica si la persona recibe *actualmente* la ayuda. En otras palabras, disponemos únicamente de información sobre el presente, sin registros históricos. El dato que necesitamos ha sido sobrescrito, por lo que el análisis resulta imposible.

Escenario 2: Nadie pensó en ello

Las personas beneficiarias recibieron formación especializada. Un técnico o una técnica del Ayuntamiento asignaba las actividades de cada participante a partir de un catálogo común, en función de su perfil profesional. La Consejería de Empleo quiere aprovechar el estudio para identificar qué actividades concretas fueron más eficaces, con el objetivo de mejorar la oferta formativa. No obstante, al analizar las bases de datos se constata que no hay registros sobre las actividades que hizo cada persona. En el diseño de la recogida de información simplemente no se contempló la necesidad de registrar esa información individualizada. En consecuencia, la evaluación no puede responder a la pregunta planteada por la Consejería.

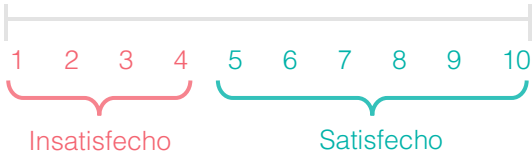
Escenario 3: Misma palabra, 365 maneras de escribirla

Imaginemos que la evaluación incorpora un foco territorial y se necesita conocer el municipio de residencia de las personas participantes. Se esperaría contar con un archivo en formato CSV o JSON con dos columnas: el nombre del municipio y su código identificador. Sin embargo, se recibe un archivo PDF que, además de dividir absurdamente la lista en páginas —como si fuese a imprimirse—, carece de los códigos de las localidades. Únicamente contiene un campo con el nombre del municipio, sin estandarización alguna y con decenas de variantes: «L'Hospitalet de Llobregat», «Hospitalet de Llobregat», «Hospitalet», «Hospital», «Ospitalet», «Ospitall». El resultado es una base con miles de municipios escritos de formas imaginativas, y solucio-

nar este problema requerirá horas de depuración manual. Se trata de una pérdida de tiempo exponencial: el responsable de los datos se ahorró un par de horas al no limpiar sus registros, pero ahora esas dos horas se perderán multiplicadas por el número de usuarios que utilicen esos datos. Y el perjuicio no se limita al tiempo, el daño es aún peor. Producir datos difíciles de usar tiene consecuencias graves: implica que (1) se usarán menos y (2) aumentará el riesgo de cometer errores. Alguien podría extraer una conclusión errónea porque el registro de «L'Hospitalet de Llobregat» no se cruza con el de «Hospitalet de Llobregat» y tomar decisiones equivocadas que perjudiquen a miles de personas.

Escenario 4: Escalas confusas

La Consejería desea conocer la satisfacción global de las personas participantes en el programa. Para ello, se dispone de un formulario previamente completado que incluye una pregunta principal: «¿Cómo de satisfecho/a estás con el itinerario formativo que has realizado, en una escala donde '1' significa 'Nada satisfecho/a' y '10' significa 'Muy satisfecho/a'?». En un primer momento podría asumirse que a partir de '5' las personas se consideran satisfechas. Sin embargo, surge un problema sutil: ¿qué valor representa realmente el punto medio? Es posible que algunas personas utilicen el '5' para expresar una satisfacción moderada, pero estrictamente el centro de la escala queda más arriba. ¿Se han percatado las personas al responder y consideran ese '5' como un suspenso? La escala, por tanto, no es simétrica.



En muchos casos ocurrirá lo primero, ya que existe una tendencia a interpretar las escalas de 0 a 10 de manera similar a las utilizadas en el ámbito escolar. En ese caso, se producirá un sesgo positivo en las respuestas. Si '5' se considera el punto medio, la escala presenta cuatro valores negativos —del 1 al 4— y cinco positivos —del 5 al 10—. Este ejemplo ilustra cómo un mal diseño en la generación de los datos puede hacerlos inexactos de forma irremediable.

Escenario 5: ¿Y este dato de dónde sale?

En la revisión de las variables disponibles en la base de datos —género, edad, satisfacción con el itinerario, municipio...— aparece una columna interesante denominada «nivel de precariedad», cuyos valores posibles son 1, 2 y 3. Aunque podría resultar de gran utilidad para el estudio, su uso no es viable: nadie sabe qué representan esos valores. ¿Indican mayor o menor precariedad? ¿Cómo se generó ese indicador? ¿Corresponde a una métrica de renta o a una variable autodeclarada? La ausencia de documentación obliga a descartar este dato misterioso.

Ante estos problemas, cabe preguntarse: ¿cómo puede definirse un buen dato? Sin ser exhaustivos, los buenos datos deben cumplir las siete características siguientes:

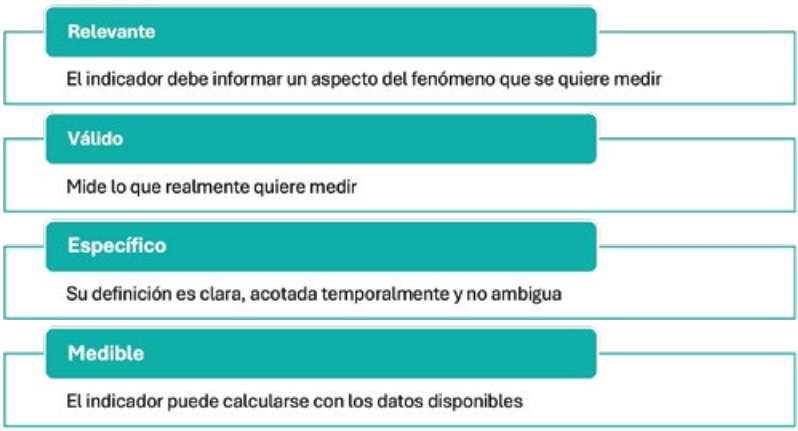
1. Válido	Registra sin ambigüedad aquello que pretende medir.
2. Fiable	No contiene errores ni sesgos; su valor es correcto.
3. Trazable	Permite rastrear su origen y su historial.
4. Cruzable	La entidad a la que se refiere la información dispone de un identificador único y estándar que permite su conexión con otras fuentes.
5. Homogéneo	Se recoge de manera consistente y estandarizada.
6. Documentado	Existe información clara sobre su definición y su operacionalización.
7. Automatizable	Se genera de la forma más automática posible.

Buenos indicadores (cómo medir)

Una vez que se dispone de buenos datos, surge la pregunta de cómo garantizar que estos se usen para generar buenos indicadores. No es una cuestión trivial. Es posible contar con unos datos excelentes —válidos, fiables, trazables— y, aun así, construir unos indicadores absurdos, defectuosos o irrelevantes para las preguntas de evaluación planteadas. En realidad, definir buenos indicadores suele ser más difícil que obtener buenos datos.

Diversos organismos han propuesto sus propios criterios para orientar la construcción de indicadores. Por ejemplo, la Comisión Europea utiliza el marco RACER, otras organizaciones recurren a SMART y también la entidad Ivàlua ha desa-

rrollado su listado.[2] A continuación se presentan las características que resultan más relevantes al definir indicadores cuantitativos en un contexto de evaluación.



Estas características pueden parecer abstractas o, tal vez, bastante intuitivas y lógicas. En cualquier caso, conviene insistir en que definir buenos indicadores es una tarea más difícil que diseñar buenos datos. Es habitual encontrar debates o análisis sustentados en indicadores que no respaldan correctamente los argumentos, aunque se crea que sí lo hacen. También puede suceder que, en una evaluación, definamos indicadores poco adecuados para los objetivos perseguidos.

Para ilustrar esta cuestión, se presentan cinco ejemplos de indicadores que no cumplen con su propósito debido a fallos en alguna de sus características:

2. Criterios RACER: *relevant, accepted, credible, easy to monitor* y *robust*, y añade *clear, time-bound* y *debatable*. Criterios SMART: *specific, measurable, attainable, relevant* y *time-bound*. Criterios de Ivàlua: relevantes, válidos, específicos, fiables, disponibilidad temporal, sensibles y evitar incentivos perversos.

Objetivo	Indicador	Falla en...	
Medir el acceso a la vivienda de la población joven.	*Número de viviendas construidas cada año*	X Relevancia	Las viviendas construidas pueden no destinarse a la población joven.
Evaluar el éxito de una subvención al empleo destinada a mejorar la estabilidad laboral de personas con contratos temporales.	*Número de personas trabajadoras que pasan a tener un contrato de duración indeterminada*	X Validez	Se contabiliza como mejora tanto la conversión a contratos indefinidos como a fijos-discontinuos, aunque estos últimos pueden implicar solo unos meses de trabajo al año. No se mide lo que se pretende.
Evaluar la participación de jóvenes en actividades de inclusión intergeneracional promovidas por una ONG. La entidad está interesada en contabilizar cuántas personas jóvenes participaron.	*Número de personas jóvenes que participaron en la actividad*	X Especificidad	No se define claramente qué rango de edad corresponde a la categoría «jóvenes».
Evaluar un programa de inserción laboral para personas desempleadas de larga duración (más de 5 años). Se quiere saber si después del programa estas personas consiguieron un empleo.	*Porcentaje de personas con empleo tras participar en el programa de inserción*	X Acotación temporal	No se especifica el momento de la medición: ¿al finalizar el programa?, ¿a los 3 meses?, ¿al año?
Evaluar una línea de subvenciones destinadas a formación en empresas para mejorar la productividad. El objetivo es ver cómo ha afectado a los beneficios de las empresas.	*Incremento del beneficio neto de las empresas entre 1 año antes y 1 año después de recibir la ayuda*	X Capacidad de medición	No existe información pública con esos datos.

Estas cinco características son una referencia orientativa. No son exhaustivas ni deben emplearse como listas de comprobación al definir un conjunto de indicadores. Su propósito es más modesto: recordar que existen indicadores buenos y malos y que la excelencia consiste en escoger los primeros. No hay atajos para hacerlo; ayudan la experiencia y, sobre todo, el esmero.

Para definir indicadores adecuados, conviene plantearse las preguntas correctas:

- ¿Qué se desea medir?
- ¿Qué datos están disponibles?
- ¿Qué sesgos puede presentar un indicador candidato?
- ¿Qué fenómenos pueden confundirse con aquello que se pretende observar?
- ¿Qué ángulos muertos pueden quedar fuera del análisis?

Es necesario tomarse tiempo para reflexionar sobre las debilidades de los indicadores. También conviene introducir redundancia: no utilizar un único indicador, aunque parezca perfecto, sino varios relacionados entre sí o incluso peores. Esto permite anticipar limitaciones no previstas.

Por último, se aconseja optar por indicadores modestos. Es conveniente identificar las diferentes dimensiones de las grandes preguntas o problemáticas a analizar y traducir cada una de estas en un conjunto de indicadores específicos. Por ejemplo, es tentador intentar responder preguntas amplias como «¿Qué hace felices a las personas?», pero es poco probable encontrar un indicador único que pueda responder a esta pregunta. En su lugar, los indicadores deben ser más concretos: «¿Cómo de satisfecha se declara una persona en una escala del 1 al 10?» o

«¿Cuántas veces ha pensado hoy que preferiría estar haciendo una actividad diferente?». Habitualmente, la estrategia más eficaz consiste en medir realidades pequeñas y luego usar esas evidencias para reflexionar sobre las grandes preguntas.

Buen conocimiento (cómo pensar)

Contamos con buenos datos y los hemos usado para construir indicadores sólidos. Pero ¿garantiza eso un buen conocimiento? La respuesta es no.

A principios de siglo, con la información multiplicada gracias a internet y en medio de un auge de datos disponibles por la digitalización, se vivió un momento de gran optimismo: se pensó que la abundancia de información multiplicaría el conocimiento. En cierto modo, así ha sido. El conocimiento actual a nuestro alcance no tiene comparación con ningún momento del pasado.

Sin embargo, el cambio ha traído consigo nuevos desafíos que no se habían anticipado. Se ha observado que los relatos simplistas siguen gozando de gran popularidad —a menudo más que la compleja realidad—. Han surgido fenómenos como la desinformación o la falta de atención y ha quedado claro que los datos, por sí solos, no se transforman automáticamente en conocimiento. Mentir y equivocarse sin datos es sencillo; hacerlo con ellos también lo es.

En realidad, transformar los indicadores en conocimiento es una labor complicada. No podría ser de otra manera: los datos y los indicadores solo capturan ciertos aspectos de una realidad que es —casi siempre— más compleja y matizada de lo que parece.

Por ejemplo, un titular que afirme «Los salarios en España han crecido un 20 % en los últimos cinco años» puede llevar a conclusiones erróneas si no se contextualiza. ¿Significa que las personas trabajadoras están realmente mejor? Quizá la inflación haya aumentado un 25 % en el mismo período, ¿se ha tenido en cuenta? Además, hay matices posibles: ¿y si se está viviendo un período de bonanza y el entorno europeo ha subido un 35 %? ¿Han aumentado los beneficios empresariales en mayor proporción? ¿El incremento salarial se ha dado en todos los sectores o solo en algunos? ¿Es una subida transversal o se concentra en los salarios más altos de una comunidad autónoma?

Con frecuencia, los análisis se precipitan. Mucha gente hace afirmaciones rotundas sin reflexión ni conocimiento suficiente. A veces lo hacen por interés —porque su objetivo es convencer de algo—, otras por simple sesgo de confirmación —porque quieren tener razón—, y en muchos casos actúan sin mala intención: está en nuestra naturaleza sacar conclusiones precipitadas.

¿Cómo es posible evitar todo eso? ¿Qué prácticas pueden ayudar a transformar datos e indicadores y producir —con mayor probabilidad— buen conocimiento?

No existen métodos infalibles, pero sí buenas prácticas y algunos atajos. Uno de los autores de este capítulo, Kiko Llaneras, las sintetiza en su libro *Piensa claro: Ocho reglas para descifrar el mundo y tener éxito en la era de los datos.* Pese a ser ocho, estas reglas pueden resumirse en dos.

La primera regla afirma que para pensar con claridad se necesitan datos, algo que ya se ha subrayado en este libro y en este capítulo. La segunda regla esencial invita a asumir que el mundo es complejo. Casi cualquier fenómeno —sea un fichaje

deportivo o una evaluación educativa— resulta más intrincado de lo que parece a primera vista. ¿Por qué? Porque las personas tienden a subestimar la complejidad de aquello que desconocen; por eso tienden a pensar que es fácil ser político, seleccionador o gerente de un bar.

Para ilustrar estos desafíos, a continuación se presentan algunos ejemplos del libro que describen trampas y errores de razonamiento capaces de llevar a conclusiones equivocadas.

El sesgo de confirmación

El sesgo de confirmación es la tendencia a aceptar y retener únicamente la información que confirma nuestras creencias previas, ignorando aquella que las contradice. Es una forma pasiva de proteger convicciones y, por tanto, un obstáculo para el aprendizaje.

Un fenómeno similar es el *cherry picking* o selección interesada, que consiste en escoger solo las evidencias —argumentos, datos o indicadores— que apoyan una tesis y omitir las que no lo hacen.

Ambos sesgos pueden deteriorar la calidad de los análisis y nublar el juicio.

Ejemplo: Tras poner en marcha un programa de digitalización para personas mayores, se concluye que ha sido un éxito porque el 85 % de quienes completaron el curso lo valoraron con cinco estrellas. Sin embargo, se olvida que un 40 % de los participantes lo abandonó sin terminar.

El sesgo de selección y el sesgo de supervivencia

Un sesgo de selección se produce cuando se trabaja con una muestra que no es representativa de la población que se pretende estudiar. Los resultados pueden ser válidos para ese grupo, e incluso informativos, pero inducen a error si se generalizan.

El sesgo de supervivencia es un caso particular del anterior. Es frecuente en los medios informativos y en ejemplos de sabiduría popular. Ocurre cuando se extraen conclusiones solo de los casos que «han sobrevivido» a un proceso y se olvida a quienes fracasaron en el intento. Por ejemplo: a menudo se citan casos célebres de emprendedores que abandonaron la universidad para fundar sus empresas, como Steve Jobs o Bill Gates. De ahí se concluye que hay que ser decididos. No obstante, la evidencia está sesgada, pues desconocemos cuántas personas siguieron su ejemplo y levantaron empresas que fracasaron; ellas no son famosas.

Ejemplo: La Agencia de Innovación de una comunidad autónoma solicita la evaluación de un programa de creación de startups *tecnológicas. Se analizan veinte* startups *que siguen activas cinco años después del programa para determinar qué funcionó bien y cuál ha sido su impacto laboral. El problema es evidente: existe un sesgo por supervivencia, ya que se han excluido todas las empresas del programa que cerraron después de participar en el programa.*

La ley de los pequeños números

Las personas tienden a extraer conclusiones a partir de muestras demasiado pequeñas, como si existiese una «ley de los pequeños

números». Conviene mantenerse alerta: si un indicador arroja un resultado sorprendente —o que confirma expectativas—, hay que preguntarse cuántos datos se han utilizado para calcularlo. Por ejemplo, tal vez el alumnado de un colegio ha tenido resultados extraordinarios porque son solo ocho alumnos, con tres excelentes. Una muestra de ocho no es suficiente para sostener un resultado excepcional. El resultado podría ser fruto del azar. El consejo es sencillo: es posible usar una muestra pequeña para encontrar pistas o generar hipótesis para seguir indagando, pero no para sacar conclusiones.

Ejemplo: La diputación de una región realiza una encuesta rigurosa sobre la situación de la agricultura, con una metodología estándar y una muestra representativa de mil personas. El sondeo revela que un 40 % de las jóvenes de entre 14 y 16 años muestra interés en cursar un ciclo formativo sobre prácticas agrícolas. ¿Se puede concluir que estos ciclos son populares entre las jóvenes? Probablemente no. El grupo de chicas de esa edad está formado por 15 entrevistadas, de las cuales 6 estaban interesadas y 9 no. El dato es interesante, pero no suficiente para poder extraer conclusiones firmes.

El efecto composición

El efecto composición constituye otra fuente habitual de errores de lógica. Se produce cuando se extraen conclusiones sobre el cambio de una variable de interés sin atender a posibles cambios de «composición» en otras variables del conjunto de datos. Es posible estar viendo un cambio que ocurre en promedio, en agregado, pero que podría no existir en ciertos grupos o incluso en ninguno —paradoja de Simpson—. Para evitar esos espejis-

mos conviene desagregar entre categorías y analizar en cada una la variable de interés.

Ejemplo: Se ha observado que el salario medio en España ha aumentado un 5 % en los últimos cinco años. A priori*, parece una buena noticia: la gente tiene mejores salarios. Han subido los salarios del 25 % más pobre y del 25 % más rico. Sin embargo, al analizar los salarios por grupos de edad, se descubre que tanto los jóvenes como las personas mayores ganan menos ahora que hace 5 años. ¿Cómo es posible que el salario medio haya subido? La explicación está en la composición: el envejecimiento de la población implica que ahora hay más gente mayor —que suele percibir salarios más altos—, y esto eleva el promedio general.*

Correlación no es causalidad

Una de las máximas más conocidas en estadística es que correlación no implica causalidad. Que dos variables varíen a la vez no significa que una sea la *causa de otra,* aunque un cambio en la primera provoque una variación en la segunda. Por ejemplo, cuando llueve hay más resbalones en la calle porque la lluvia resbala; se observa una correlación entre lluvia y resbalones porque una cosa causa la otra. Sin embargo, no todas las correlaciones señalan siempre una relación de causa y efecto. Asumirlo constituye una falacia que induce a interpretaciones erróneas.

Ejemplo: Diversos estudios muestran que los niños y las niñas que tienen más libros en casa obtienen mejores calificaciones. ¿Deberíamos, entonces, subvencionar el envío de libros a los hogares para mejorar el rendimiento educativo? Si la relación fuese causal, la respuesta sería afirmativa. No obstante, es poco probable que la mera presencia de libros

cause toda esa ventaja que vemos en las notas. La asociación entre libros y notas se produce por una vía indirecta: las familias con más libros en casa acostumbran a tener más recursos económicos, más tiempo, etc., y esas condiciones favorecen que los hijos reciban más apoyo académico —los padres hacen con ellos los deberes, los matriculan en los mejores colegios o contratan clases de refuerzo cuando las necesitan—. Un ejemplo absurdo ayuda a entenderlo: los jugadores de baloncesto son muy altos, ¿significa eso que jugar al baloncesto hace que las personas crezcan? Evidentemente no. En este caso, la causalidad opera en sentido contrario: juegan al baloncesto porque son altos.

Estas trampas cognitivas son más frecuentes de lo que suele suponerse: aparecen en evaluaciones, estudios o medios de comunicación y logran influir en el razonamiento incluso cuando se las reconoce. Por esta razón es útil estar siempre alerta, tanto al producir conocimiento como al consumirlo. ¿Qué sesgos podrían estar condicionando al razonamiento? Si bien no existen atajos para generar conocimiento de calidad, es posible evitar los obstáculos que lo distorsionan.

Del dato al conocimiento: los retos de una *buena* evaluación

A lo largo de este capítulo —y a lo largo de todo el libro— se ha recorrido la cadena que estructura toda evaluación: desde los datos hasta la formulación del conocimiento. Se ha analizado qué características hacen buenos a los datos —su validez, fiabilidad y trazabilidad—, qué atributos convierten a un indicador en una herramienta útil —su relevancia, especificidad y capaci-

dad de medición— y qué trampas amenazan la validez del análisis, como los sesgos, la falsa causalidad o la precipitación.

El proceso de evaluación no sigue una trayectoria lineal, sino que avanza de manera iterativa: se plantean indicadores y se descubre una carencia de datos, se construye un análisis y aparece una incógnita que exige nuevas métricas. Esta retroalimentación no es un fallo del método, es su naturaleza.

Por eso, la evaluación debe ser escéptica. No basta con medir: hay que pensar. No es suficiente disponer de indicadores: es necesario cuestionarlos. El momento ideal para reflexionar sobre todo esto es al principio, durante el diseño de cualquier política o programa. Es entonces cuando deberían plantearse preguntas fundamentales: ¿qué se quiere conseguir?, ¿cómo se medirá su cumplimiento?, ¿qué datos se necesitarán para ello? Pero si esas cuestiones no se abordan en la fase inicial —casi nunca se hace—, cualquier momento es bueno.

Al fin y al cabo, evaluar constituye un acto de humildad intelectual, supone aceptar que nuestras intuiciones fallan y que necesitamos evidencias para combatir los dos grandes enemigos del buen gobierno: la inercia —«siempre se ha hecho así»— y la captura —«beneficia a quien decide».

Pero también es un acto de ambición, ya que toda evaluación parte de la convicción de que es posible hacer las cosas mejor cuando se asumen con rigor las tareas de medir, pensar y aprender de aquello que verdaderamente funciona.

AUTORES/AS

Autores/as

Romén Adán González

Politólogo e investigador sénior de KSNET.

Mireia Álvarez

Economista e investigadora júnior de KSNET.

Olga Cantó Sánchez

Catedrática de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Alcalá.

Antón Costas

Catedrático de Política Económica y presidente del Consejo Económico y Social (CES).

Elena Costas Pérez

Doctora en Economía y socia de KSNET.

Llorenç B. Femenias Roselló

Economista e investigador sénior de KSNET.

Lucas Gortazar

Doctor en Economía y director de Educación en EsadeEcPol.

Manuel Hidalgo

Profesor contratado doctor de Economía en la Universidad Pablo de Olavide.

María Laffaire

Investigadora sénior de KSNET.

Víctor Lapuente

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Gotemburgo y director del Quality of Government Institute (QoG).

Kiko Llaneras

Doctor en Ingeniería y redactor jefe de Narrativas Visuales y Datos en *El País.*

Belén Llorente

Politóloga e investigadora júnior de KSNET.

Paula Salinas

Doctora en Economía y socia de KSNET.

María Sánchez Vidal

Doctora en Economía y socia de KSNET.

Marta Suárez-Varela

Doctora en Economía y economista en el Banco de España.

Pere A. Taberner

Economista y responsable de Investigación de KSNET.

Pablo Tucat

Economista y director de Estrategia de KSNET.

Judit Vall

Catedrática de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona.

Maite Vilalta

Profesora titular de Economía Pública en la Universidad de Barcelona.

Joseba Zalakaín

Director del SIIS (Servicio de Información e Investigación Social, Fundación Eguía-Careaga).

BIBLIOGRAFÍA

EDUCACIÓN

1. La educación en transformación: evidencia para hacer frente a los retos

Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil. (2020). *Pobreza infantil y desigualdad educativa en España*. https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/Informe%20ACPI-Educaci%C3%B3n.pdf

Calero, J., Gil Izquierdo, M. y Fernández, M. (2011). *Los costes del abandono escolar prematuro. Una aproximación a las pérdidas monetarias y no monetarias causadas por el abandono prematuro en España*. Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa, Ministerio de Educación.

Calero, J. y Choi, Á. (2012). La evaluación como instrumento de política educativa. *Presupuesto y Gasto Público, 67*(2), 29-42. Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/67_02.pdf

Cobreros, L. y Gortazar, L. (2023). *PISA 2022 y equidad educativa en España*. EcPol Insight #50. EsadeEcPol y Save the Children. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2023-12/PISA22Equidad_EsadeEcPolSavetheChildren.pdf

Costas-Pérez, E., Sánchez-Vidal, M. y Taberner, P. A. (2024). Els sistemes de transferències de rendes i les oportunitats educatives. En M. León

Ramon-Borja & B. Albaigés (dirs.), *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2024* (pp. 601-624). https://fundaciobofill.cat/publicacions/sistemestransferenciesrendes-oportunitatseducatives

Curran, M. y Montes, A. (2022). *Abandonament. Educació per canviar-ho tot.* Fundació Bofill i Bonalletra Alcompàs. https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/y/f/d/isl-abandonament_091122_curran_2.pdf

Departament d'Educació. (2023). *Diagnosi per el Pla de Recerca Educativa a Catalunya. Document per al debat Generalitat de Catalunya.* https://projectes.xtec.cat/recerca-educativa/wp-content/uploads/usu2355/2023/03/Diagnosi_Pla_Recerca_accessibilitat_DEF.pdf

Felfe, C., Nollenberger, N. y Rodríguez-Planas, N. (2015). Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development. *Journal of Population Economics, 28*(2), 393-422. https://doi.org/10.1007/s00148-014-0532-x

Fernández, M. y Calero, J. (2014). Los costes no monetarios del abandono educativo prematuro: Una estimación en términos de años de buena salud. *Educación XX1, 17*(2), 241-263. https://doi.org/10.5944/educxx1.17.2.11490

Gethin, A. (2025). Distributional growth accounting: Education and the reduction of global poverty, 1980–2019, *The Quarterly Journal of Economics*. https://doi.org/10.1093/qje/qjaf033

Gortazar, L., Hupkau, C. y Roldán-Monés, A. (2024). Online tutoring works: Experimental evidence from a program with vulnerable children. *Journal of Public Economics, 232*, 105082. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2024.105082

Gortazar, L. y Galindo, J. (2023). *Las escuelas se están quedando sin niños: una oportunidad para transformar el sistema educativo.* EsadeEcPol Insight #48. EsadeEcPol, Center for Economic Policy. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/las-escuelas-se-estan-quedando-sin-ninos-una-oportunidad-para-transformar-el-sistema-educativo/

Gortazar, L. (2025). *El estado de la profesión docente en España: un análisis con datos sobre la situación del profesorado y las políticas que pueden contribuir a fortalecerlo.* EsadeEcPol Policy Brief #49. EsadeEcPol, Center for Economic Policy. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/el-estado-de-la-profesion-docente-en-espana-un-analisis-con-datos-sobre-la-situacion-del-profesorado-y-las-politicas-que-pueden-contribuir-a-fortalecerlo/

Gortazar, L. y Ferrer, Á. (2023). *Ocho propuestas para que el sistema educativo no se quede atrás en la revolución de los datos*. EsadeEcPol Policy Brief #38. EsadeEcPol, Center for Economic Policy. https://doi.org/10.56269/20230510/LC

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science, 312*(5782), 1900-1902. http://www.jstor.org/stable/3846426

Hernández, L. y Serrano, L. (2013). Efectos económicos de la educación en España: Una aproximación con datos. En *PIAAC 2013. Informe español. Análisis secundario*, volumen 2. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:49e389fe-3128-472c-9de7-579ce586db16/hernandezserrano-piaac2013vol2.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Indicador coyuntural de fecundidad* [conjunto de datos]. INEbase. Indicadores demográficos básicos. https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=1149&capsel=5611

Juanes, H. (2023). *Retos en la educación entre 0 y 3 años. Financiación y acceso en el primer ciclo de educación infantil por comunidades autónomas.* Educo. https://educowebmedia.blob.core.windows.net/educowebmedia/educospain/media/docs/publicaciones/2023/retos-0-3-educare.pdf?utm_source=chatgpt.com

KSNET. (2025). *Avaluació de les mesures per impulsar la continuïtat educativa*

en l'etapa post-obligatòria. Què poden fer els centres educatius? Consorci d'Educació de Barcelona. https://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/01_documents_de_referencia/informes/20250312_Informe_KSNET_abandonament_Complet.pdf

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado, 106*, 4 de mayo de 2006, pp. 17158-17207. https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2/con

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado, 295*, 10 de diciembre de 2013, pp. 97858-97921. https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8/con

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado, 340*, s30 de diciembre de 2020, pp. 122868-122953. https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2015) *Sistema estatal de indicadores de la educación 2015.* Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Subdirección General de Estadística y Estudios. https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/sistema-estatal-de-indicadores-de-la-educacion-edicion-2015_184173/

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2025a). *Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa. Nivel de formación de la Población* [conjunto de datos]. Consultado el día 9 de junio 2025. https://estadisticas.educacion.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/laborales/epa/nivfor&file=pcaxis&l=s0

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2025b). *Estadística de las enseñanzas no universitarias*. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes [conjunto de datos]. Consultado el día 22 de septiembre 2025. https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servi-

cios-al-ciudadano/estadisticas/no-universitaria/alumnado/matriculado/series.html

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2025c). *Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa. Transición de la formación al trabajo. Abandono temprano* [conjunto de datos]. Consultado el día 9 de junio 2025. https://estadisticas.educacion.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/laborales/epa/aban&file=pcaxis&l=s0

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2024a). *Laboratorio de Políticas de Inclusión: Fundació Jaume Bofill: proyectos de refuerzo educativo - Lecxit, Math Tutoring*. https://www.inclusion.gob.es/documents/4913549/4917437/20240611+-+Informe+-+Fundacion+Bofill+MathLecxit.pdf/39330a2c-7810083e-cc49-78bffbdccac5?t=1730972943328

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2024b). *Laboratorio de Políticas de Inclusión: Resultados de Evaluación Fundació Jaume Bofill: proyectos de refuerzo educativo - Pentabilities.* https://www.inclusion.gob.es/documents/4913549/4917437/20240715+-+Informe+-+Fundacion+Bofill+Pentabilities.pdf/de179061-d711-53db-e42d-eafdb055010e?t=1730972944689

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2024c). *Laboratorio de Políticas de Inclusión: Resultados de Evaluación Sevilla: "Proyecto VENTE"- Proyecto contra el absentismo escolar para menores en situación de vulnerabilidad*. https://www.inclusion.gob.es/documents/4913549/4917437/20240530+-+Informe+SEV.pdf/8362c7e9-0686-d791-90a2-289c806a7a3d?t=1718197550471

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). How does educational attainment affect participation in the labour market? *Education at a Glance 2019. OECD Indicators.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en

OCDE. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): The state of learning and equity in education*, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/53f23881-en

OCDE. (2025a). *Enrolment rate by age* [conjunto de datos]. OECD Education and Skills Database.

OCDE. (2025b). *Expenditure on educational institutions per full-time equivalent student* [conjunto de datos]. OECD Education and Skills Database.

Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.). (2021). *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo.* Ministerio de la Presidencia. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

Save the Children. (2019). *Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Save the Children España. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde_todo_empieza_0.pdf

Schleicher, A. (2018). *World Class: How to build a 21st-century school system, strong performers and successful reformers in education,* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264300002-en

Ter Meulen, S. (2022). *Long-term effects of grade retention*. CESifo Working Paper No. 10212. Munich Society for the Promotion of Economic Research. https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp10212.pdf

Unión Europea. (2009). Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»). *Diario Oficial de la Unión Europea. 2009/C 119/02*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2009_119_R_0002_01

Unión Europea. (2021). Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y

más allá (2021-2030). *Diario Oficial de la Unión Europea. 2021/C 66/01*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=-CELEX:32021G0226(01)

EMPLEO

2. Entre crisis y reformas: el mercado laboral español como laboratorio de políticas públicas

Arranz, J. M. y García-Serrano, C. (2022). La evaluación del impacto de las políticas públicas: el caso de las políticas del mercado de trabajo. *Papeles de Economía Española, 172*, 139-154.

Barceló, C., Izquierdo, M., Lacuesta, A., Puente, S., Regil, A. y Villanueva, E. (2021). *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España*. Documentos ocasionales n.º 2113. Banco de España.

Carrasco, R., Hernanz, V. y Jimeno, J. F. (2024). *Employment protection by job retention schemes in a segmented labor market*. Estudios sobre la Economía Española, 2024/25. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

Casanova, J., Catalán, D., Felgueroso, F. y Jansen, M. (2025). *Firm-level employment dynamics and minimum wages: Evidence from Spain*. Estudios sobre la Economía Española, 2025/10. FEDEA.

Conde-Ruiz, J. I., García, M., Puch, L. A. y Ruiz, J. (2023). *Reforming dual labor markets: "Empirical" or "contractual" temporary rates?* Estudios sobre la Economía Española, 2023/36. FEDEA.

De la Rica, S. (2015). *Políticas activas de empleo: una panorámica*. Fedea Policy Papers, 2015/01. FEDEA.

Díaz, A., Dolado, J. J., Jáñez, Á. y Wellschmied, F. (2025). Labor reallocation effects of furlough schemes: Evidence from two recessions in Spain. *European Economic Review, 171*, 104894. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2024.104894

Fernández-Baldor Laporta, P. (2022). *The Short-term impact of the minimum wage on employment: Evidence from Spain*. Serie Documentos de Trabajo 10/2022, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá.

Gorjón, L., Martínez de Lafuente, D. y Romero, G. (2023). Employment effects of the minimum wage: Evidence from the Spanish 2019 reform. *SERIEs – Journal of the Spanish Economic Association, 15,* 1-55. https://doi.org/10.1007/s13209-023-00291-1

Malo Ocaña, M. Á. y Cueto Iglesias, B. (2015). El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España. *Documentación social, 178*, 105-120.

Martínez, A. y Victoria, C. (2022). *¿Está reduciendo la temporalidad la reforma laboral de 2021? Una primera evaluación*. EsadeEcPol Insight #35. EsadeEcPol, Center for Economic Policy.

Villanueva, E. (2015). Negociación colectiva, rigideces salariales y empleo: un análisis con datos microeconómicos. *Boletín Económico del Banco de España, (abril)*, 1-6.

POBREZA INFANTIL

3. Pobreza infantil y garantía de ingresos: una oportunidad de transformación estructural

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2019). *Estudio sobre rentas mínimas*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf

AIReF. (2025). *4.ª Nota de Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/07/IMV/Opinion.pdf

Ayala, L., Cantó, O., Romaguera, M. y Petrov, D. (2025) *Políticas alternativas para la reducción de la pobreza infantil en España,* Plataforma de infancia.

Bäckman, O. y Ferrarini, T. (2010). Combating child poverty? A multi-level assessment of family policy institutions and child poverty in 21 old and new welfare states. *Journal of Social Policy, 39*(2), 275-296.

Bárcena-Martín, E., Blanco-Arana, M. C. y Pérez-Moreno, S. (2024). Evaluating the effectiveness of social transfer policies on poverty for children with previous experience in poverty. *Journal of Family and Economic Issues, 45*, 984-997.

Cantó, O. (2014). El papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil. *Panorama social*, (20), 89-103.

Cantó, O., González, L., Adán, R., Ayala, L., Fernández, M., Martínez, Á., Romaguera, M., Sánchez, M., Vall, J. y Victoria, C. (2023). *El coste de la pobreza infantil en España. Resumen ejecutivo*. Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil / Fundación "la Caixa". https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/2023-12/PDF_Final_Pobreza%20infantil_simples.pdf

Consejo Económico y Social (CES). (2024). *Informe sobre la situación de las familias en España*. Informe 03/2024. Consejo Económico y Social.

Corak, M. R., Lietz, C. y Sutherland, H. (2005). *The impact of tax and transfer systems on children in the European Union* (No. EM4/05). EUROMOD Working Paper.

Costas, E., Ferrer, C. y Ponce, J. (2022). *El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales: Una perspectiva conductual*. Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. https://www.ksnet.eu/wp-content/uploads/2022/05/Infome_Impacto-tramites-administrativos_ESP.pdf

Costas, E., Sánchez Vidal, M. y Taberner, P. A. (2024). *Els sistemes de trans-*

ferències de rendes i les oportunitats educatives (Anuari 2024). Fundació Bofill. https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/z/a/l/rkj-07_anuari2024_-sistemes-transferencies111224.pdf

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.

Eurostat. (2025). *At-risk-of-poverty rate before social transfers by sex - EU-SILC survey* [conjunto de datos]. https://doi.org/10.2908/TESSI230

Eurostat. (2025). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and survey* [conjunto de datos]. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en

Figari, F., Paulus, A. y Sutherland, H. (2011). Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective. *Social Science Computer Review*, *29*(1), 85-102.

Generalitat de Catalunya. (2025). *Invertir en un futur just: Prestacions econòmiques contra la pobresa infantil*. Departament de Drets Socials i Inclusió. https://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/04_familia_infancia_adolescencia/invertir-futur-just-prestacions-economiques-contra-pobresa-infantil/2025-invertir-futur-just-prestacions-economiques-contra-pobresa-infantil.pdf

Hernández, A., Cantó, O. y Picos, F. (2025). Two decades of child-contingent policies and redistribution in Spain. *Journal of Economic Inequality.* https://doi.org/10.1007/s10888-025-09670-z

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2025). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECV2024.htm

Ivàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques). (2023). *Informe Avaluació del Disseny i la Implementació RGC 2020-22*. https://ivalua.cat/sites/default/files/2023-07/Informe_Avaluaci%C3%B3%20del%20Disseny%20i%20la%20Implementaci%C3%B3%20RGC_2020-22.pdf

Koebel, K. y Stabile, M. (2023). Evaluating the Effects of the 2021 Expansion of the Child Tax Credit: The International Comparative Context. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, *710*(1), 36-56.

Parolin, Z. y Filauro, S. (2023). The United States' record-low child poverty rate in international and historical perspective, *Demography 60*(6), 1665-1673.

Save the Children. (2016). *Cuantificación de medidas fiscales y de protección social. Aplicación secuencial de cuatro medidas propuestas por Save the Children*. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/informe_ksnet_marca_save.pdf

Save the Children. (2023). *Aquí no hay quien viva*. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2023-03/AquiNoHayQuienViva_Informe_STC.pdf

Save the Children. (2024). *El IMV y el sistema de rentas mínimas autonómicas: hacia una estructura coherente, eficaz y resiliente que proteja a la infancia más vulnerable*. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2024-07/Rentas_minimas_IMV_Save.pdf

SALUD

4. Más allá del ADN: la huella de las desigualdades sociales en la salud

Artazcoz, L., Borrell, C. y Benach, J. (2001). Gender inequalities in health among workers: The relation with family demands. *Journal of Epidemiology and Community Health, 55*, 639-647. https://doi.org/10.1136/jech.55.9.639

Bacigalupe, A., Cabezas, A., Bueno, M. B. y Martín, U. (2020). El género como determinante de la salud mental y su medicalización. *Gaceta Sanitaria, 34*(Supl.1), 61–67. https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2020.06.013

Borrell, C. y Pasarín, M. (1999). The study of social inequalities in health in Spain: where are we? *Journal of Epidemiology and Community Health, 53*, 388389. https://doi.org/10.1136/jech.53.7.388

Canals-Gispert, L., Cañas-Martínez, A., Huesa, G., Suárez-Calvet Alomà, M., Milà-Alomà, M., Arenaza-Urquijo, E., Cirillo, D., Dimech, A. S., Iulita, M. F., Martinkova, J. N., Tartaglia, M. C., Quevenco, F. C., Chadha, A. S., Sánchez-Benavides, G., Minguillón, C., Ferretti, M.T., Fauria, K., Brugulat-Serrat, A. y ALFA Study. (2024). Impact of gender on the willingness to participate in clinical trials and undergo related procedures in individuals from an Alzheimer's prevention research cohort. *Alzheimer's Research & Therapy, 16*(1), 263. https://doi.org/10.1186/s13195-024-01626-1

Conti, G., Ginja, R., Persson, P. y Willage, B. (2025). *The menopause "penalty"*. NBER Working Paper, 33621. https://doi.org/10.3386/w33621

Chaupain-Guillot, S. y Guillot, O. (2015). Health system characteristics and unmet care needs in Europe: An analysis based on EU-SILC data. *The European Journal of Health Economics, 16*(7), 781–796. https://doi.org/10.1007/s10198-014-0629-x

Del Río-Pedraza, C. (2022). La medicalización del malestar en la mujer. Una valoración crítica. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 42(141), 55-73. https://doi.org/10.4321/S0211-57352022000100004

Doblytė, S. (2020). 'Women are tired and men are in pain': Gendered habitus and mental healthcare utilization in Spain. *Journal of Gender Studies, 29*, 694-705. https://doi.org/10.1080/09589236.2020.1780420

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2020). *Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work*. https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-report

EIGE. (2021). *Gender Equality Index 2021: Health*. https://eige.europa.eu/publications-resources/toolkits-guides/gender-equality-index-2021-report/thematic-focus-health

Enguita-Germán, M., Tamayo, I., Librero, J., Ballesteros-Domínguez, A., Oscoz-Villanueva, I., Galbete, A., Arnedo, L., Cambra, K., Gorricho, J., Moreno-Iribas, C., Millán-Ortuondo, E. y Ibáñez-Beróiz, B. (2024). Sex-dependent effect of socioeconomic status on cardiovascular event risk in a population-based cohort of patients with type 2 diabetes. *The European Journal of Public Health, 34*, 441-448. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckae048

Eurofound. (2021). *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84c20388-ccbb-11eb-ac72-01aa75ed71a1/language-en

Farré, L., Luong, H. y Vall, J. (2025). *Are female-dominated cancers underfunded?* [working paper]. Institut d'Anàlisi Econòmica (IAE-CSIC), Barcelona School of Economics/Universidad de Barcelona.

García-Moreno, C., Jansen, H. A., Ellsberg, M., Heise, L. y Watts, C. (2011). Violence against women: An urgent public health priority. *Bulletin of the World Health Organization*, *89*(1), 2–2. https://doi.org/10.2471/BLT.10.085217

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). *Estadística de violencia doméstica y violencia de género: Metodología*. https://www.ine.es/metodologia/t18/t1830468.pdf

INE. (2025). *Estadística de violencia doméstica y violencia de género (EVDVG) Año 2024*. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EVDVG2024.htm

Jordan, C. E., Campbell, R. y Follingstad, D. (2010). Violence and women's mental health: The impact of physical, sexual, and psychological aggression. *Annual Review of Clinical Psychology*, *6*, 607-628. https://doi.org/10.1146/annurev-clinpsy-090209-151437

Laguna Goya, N. y Andrés Rodríguez-Trelles, F. de. (2008). Participación de las mujeres en los ensayos clínicos según los informes de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios: 2007. *Revista Española de Salud Pública, 82*(3), 343–350.

Langer, A., Meléis, A., Knaul, F., Atun, R., Aran, M., Arreola-Ornelas, H., Bhutta, Z., Binagwaho, A., Bonita, R., Caglia, J., Claeson, M., Davies, J., Donnay, F., Gausman, J., Glickman, C., Kearns, A., Kendall, T., Lozano, R., Seboni, N., Sen, G., Sindhu, S., Temin, M. y Frenk, J. (2015). Women and health: The key for sustainable development. *The Lancet, 386*(9999), 1165-1210. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60497-4

López, C. M. y Ortega, M. A. (2022). Gender disparities in clinical trials: A review of women's participation. *Journal of Clinical Research, 15*(2), 123-130. https://doi.org/10.1016/j.jcr.2022.05.004

Lutgendorf, M. A. (2019). Intimate partner violence and women's health. *Obstetrics & Gynecology*, *134*(3), 470–480. https://doi.org/10.1097/AOG.0000000000003326

Marí-Dell'Olmo, M., Oliveras, L., Barón-Miras, L. E., Borrell, C., Montalvo, T., Ariza, C., Ventayol, I., Mercuriali, L., Sheehan, M., Gómez-Gutiérrez, A. y Villalbí, J. R. (2022). Climate change and health in urban areas with a Mediterranean climate: A Conceptual framework with a social and climate justice approach. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 19*(19), 12764. https://doi.org/10.3390/ijerph191912764

Martínez, M., Grasso, M. y Montero, J. (2022). Regional well-being inequalities arising from healthcare expenditure public policies in Spain. *Frontiers in Public Health, 10*. https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.953827

Matud, M. P., Bethencourt, J. M. e Ibáñez I. (2015). Gender differences in psychological distress in Spain. *The International journal of social psychiatry*, *61*(6), 560-8. https://doi.org/10.1177/0020764014564801

McKinney, J., Clinton, S. y Keyser, L. (2024). Women's health across the lifespan: A sex- and gender-focused perspective. *Physical Therapy, 104*(10) https://doi.org/10.1093/ptj/pzae121

Murga-Eizagaetxebarría, N., Rodríguez Padial, L., Muñiz, J., Sambola, A., Gómez-Doblas, J. J., Pedreira, M., Pascual, I., Cordero, A., Cequier, Á., Nieto, V., Elosua, R., Ferreira-González, I. y Roig, E. (2019). Perspectiva de género en el estudio OFRECE: diferencias en la atención entre pacientes que consultan por dolor torácico o por palpitaciones. *Revista Española de Cardiología, 72*(10), 813-819. https://doi.org/10.1016/j.recesp.2018.11.004

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Health for Everyone?: Social inequalities in health and health systems*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/3c8385d0-en

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2008). *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health: Final report of the Commission on Social Determinants of Health* (No. WHO/IER/CSDH/08.1). World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-IER-CSDH-08.1

OMS. (2019a). *Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe* (9289054050). https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311654/9789289054058-e

OMS. (2019b). *Primary health care on the road to universal health coverage: 2019 monitoring report: executive summary.* https://www.who.int/docs/default-source/documents/2019-uhc-report-execu

Oram, S., Khalifeh, H. y Howard, L. M. (2017). Violence against women and mental health. *The Lancet Psychiatry*, *4*(2), 159-170. https://doi.org/10.1016/S2215-0366(16)30261-9

Peters, S., Woodward, M., Jha, V., Kennedy, S., & Norton, R. (2016). Women's health: A new global agenda. *BMJ Global Health, 1*(3). https://doi.org/10.1136/bmjgh-2016-000080

Picó-Alfonso, M. A., García-Linares, M. I., Celda-Navarro, N., Blasco-Ros, C., Echeburúa, E. y Martínez, M. (2006). The impact of physical, psychological, and sexual intimate male partner violence on women's mental health: Depressive symptoms, posttraumatic stress disorder, state anxiety, and suicide. *Journal of Women's Health, 15*(5), 599–611. https://doi.org/10.1089/jwh.2006.15.599

Ruiz-Cantero, M. T. y Verdú-Delgado, M. (2004). La medicalización del malestar en la mujer. Una valoración crítica sesgo de género en el esfuerzo terapéutico. *Gaceta Sanitaria, 18*(Supl. 1), 118-125. http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112004000400019&lng=es&tlng=es

Sánchez-López, S., Barrington, D., Poveda-Bautista, R. y Moll-López, S. (2025). A mixed method study of menstrual health in Spain: Pain, disorders, and the journey for health. *Frontiers in Public Health, 13*. https://doi.org/10.3389/fpubh.2025.1517302

Schouler-Ocak, M. y Brandl, E. (2022). The Impact of Violence and Abuse on Mental Health of Women – Current Data. *European Psychiatry, 65*(S1), S37. https://doi.org/10.1192/j.eurpsy.2022.130

Spencer, C., Khalil, M., Herbert, M., Aravkin, A., Arrieta, A., Baeza, M., Bustreo, F., Cagney, J., Calderon-Anyosa, R., Carr, S., Chandan, J., Coll, C., De Andrade, F., De Andrade, G., Debure, A., Flor, L., Hammond, B., Hay, S., Knaul, F., Lim, R., Mclaughlin, S., Minhas, S., Mohr, J., Mullany, E., Murray, C., O'Connell, E., Patwardhan, V., Reinach, S., Scott, D., Sorenson, R., Stein, C., Stöckl, H., Twalibu, A., Vasconcelos, N., Zheng, P., Metheny, N., Chandan, J. y Gakidou, E. (2023). Health effects associated with exposure to intimate partner violence against women and childhood sexual abuse: a Burden of Proof study. *Nature*

Medicine, *29,* 32433258. https://doi.org/10.1038/s41591-023-02629-5

Stubbs, A. y Szoeke, C. (2021). The effect of intimate partner violence on the physical health and health-related behaviors of women: a systematic review of the literature. *Trauma, Violence & Abuse*, *23,* 11571172. https://doi.org/10.1177/1524838020985541

Valbuena-Portillo, H., García-Prieto, C. y Gómez-Costilla, P. (2023). Social capital as an element of impact on public health: A gender gap analysis for Spain. *European Journal of Public Health, 33*(Supplement_2), ckad160.1450. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckad160.1450

Van Daalen, K. R., Jung, L., Dhatt, R. y Phelan, A. L. (2020). Climate change and gender-based health disparities. *The Lancet Planetary Health, 4*(2), e44-e45. https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30001-2

World Economic Forum. (2024). *Closing the women's health gap: A $1 trillion opportunity to improve lives and economies.* https://www.weforum.org/docs/WEF_Closing_the_Women%E2%80%99s_Health_Gap_2024.pdf

World Economic Forum. (2025). *Blueprint to close the women's health gap: How to improve lives and economies for all.* https://reports.weforum.org/docs/WEF_Blueprint_to_Close_the_Women%E2%80%99s_Health_Gap_2025.pdf

VIVIENDA

5. Entre la urgencia y la evidencia: desafíos para la política de vivienda en España

Banco de España. (2023). El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad. En *Informe Anual*

2023, capítulo 4. https://doi.org/10.53479/36512

Banco de España. (2024). *Informe Anual 2024*. https://doi.org/10.53479/39867

Blanco, H. y Neri, L. (2025). *Knocking it down and mixing it up: The impact of public housing regenerations*. https://doi.org/10.2139/SSRN.5159297

Centro de Investigaciones Sociológicas. (2015). *Estudio n.º 3101. Barómetro de junio 2015*. https://www.cis.es/documents/d/cis/es3101marpdf

Centro de Investigaciones Sociológicas. (2025). *Estudio n.º 3514. Barómetro de junio 2015*. https://www.cis.es/documents/d/cis/es-3514marMT_a

Consejo Económico y Social. (2023). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2023*.

Eurostat. (2025a). *Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group* [conjunto de datos]. https://doi.org/10.2908/ilc_mded01

Eurostat. (2025b). *Housing cost overburden rate by tenure status – EU-SILC survey* [conjunto de datos]. https://doi.org/10.2908/tessi164

Eurostat. (2025c). *Persons living with their parents or contributing/benefiting from the household income (population aged 18 to 34 years) – EU-SILC survey* [conjunto de datos]. https://doi.org/10.2908/ILC_LVPS08

Garcia-López, M. À., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. y Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, *119*, 103278. https://doi.org/10.1016/J.JUE.2020.103278

Gonçalves, D., Peralta, S. y Pereira dos Santos, J. (2023). *Short-Term rental bans and housing prices quasi-experimental evidence from Lisbon*. https://doi.org/10.2139/SSRN.4513823

Gyódi, K., Mazur, J., y Cocola-Gant, A. (2025). *Barcelona as a case study for the effectiveness of short-term rental market regulations*. https://doi.or-

g/10.1016/j.cities.2025.105915

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024a). *Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y edad y sexo de la persona de referencia* [conjunto de datos]. https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9994&L=0

INE. (2024b). *Población residente por fecha, sexo y edad (desde 1971)* [conjunto de datos]. https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=56934

INE. (2024c). *Hogares de personas residentes en viviendas familiares por fecha y tamaño del hogar* [conjunto de datos]. https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=60135

Jofre Monseny, J. y Segú, A. M. (2025). *Què funciona en polítiques d'assequibilitat de l'habitatge? Una revisió sistemàtica de la literatura acadèmica*. Ivàlua.

Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. y Segú, M. (2023). Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. *Regional Science and Urban Economics*, *101*, 103916. https://doi.org/10.1016/J.REGSCIURBECO.2023.103916

Khametshin, D., López Rodríguez, D. y García, L. P. (2024). *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo* (Documentos ocasionales n.º 2432) Banco de España.

Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, *63*, 101983. https://doi.org/10.1016/J.JHE.2024.101983

Klien, M., Huber, P., Reschenhofer, P., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., y Kössl, G. (2023). *The price-dampening effect of non-profit housing* (WIFO Research Brief No. 6). Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). https://www.wifo.ac.at/publication/48874/

Klijn, E.-H. y Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of dutch cases. *Public Money and Management*, *23*(3), 137–146.

Laffaire, M. y Tucat, P. (2021). *Políticas de oferta para mejorar el acceso a la vivienda de alquiler en España (Ciudades)*. EsadeEcPol.

Lajer Baron, A. y López Rodríguez Lucio San Juan, D. (2024). *El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional* (Documentos ocasionales n.º 2433). Banco de España. https://doi.org/10.53479/37873

Lyytikäinen, T. (2024). ¿Quién se beneficia de las ayudas al alquiler de vivienda? En *El problema del precio del alquiler: ¿Qué se puede hacer?* (pp. 20–22). Institut d'Economia de Barcelona.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2024). *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín especial Vivienda Social*. https://www.mivau.gob.es/

Monràs, J. y García-Montalvo, J. (2021). *The effect of second-generation rent controls: New evidence from Catalonia*. Economics Working Paper n.º 1836. Facultad de Economía y Empresa, Universitat Pompeu Fabra.

Montalvo, J. G., Carles, J. M. R. y Roca, S. (2023). *La promoció d'habitatge en el plans estatals i els Fons Next Generation. La insuficiència d'instruments i pressupost*. Policy Brief, Càtedra Habitatge i Futur UPF-APCE.

Segú, M. (2020). The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of Public Economics*, *185*, 104079. https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2019.104079

Trilla, C. y Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Documento de Trabajo 197/2018. Fundación Alternativas.

CLIMA

6. Más allá de reducir emisiones: medir la eficiencia y la equidad de la política climática

Ajuntament de Barcelona y KSNET. (2022). *Evaluación del impacto económico de la zona de bajas emisiones de Barcelona*. https://www.ksnet.eu/

wp-content/uploads/2023/03/ZBE_final_cast.pdf

Anghel, B., Auciello, I. y Lacuesta, A. (2022). Heterogeneidad en el impacto del programa de incentivos a la adquisición de vehículos eléctricos en España. *Boletín Económico del Banco de España, 4/2022.*

Banco de España. (2021). La economía española ante el reto climático. En *Informe anual* 2021, capítulo 4. https://www.adaptecca.es/sites/default/files/documentos/infanual_2021_cap4.pdf

Bencivelli, L., Jorra, M., Lajer Baron, A., SuárezVarela, M. y Vuletic, M. (2024). El auge del coche eléctrico en China y su impacto en la Unión Europea, *Boletín Económico del Banco de España, 2024/T4(3).* https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/24/T4/Fich/be2404-art03.pdf

Bigiotti, S., Santarsiero, M. L., Costantino, C. y Marucci, A. (2025). Photovoltaic technology and rural landscapes: A systematic literature review on challenges and sustainable integration. *Energies (1996-1073)*, *18*(8).

Calel, R. y Dechezleprêtre, A. (2016). Environmental policy and directed technological change: Evidence from the European carbon market. *Review of Economics and Statistics, 98*(1), 173-191.

Collado VanBaumberghen, N. y Martínez Jorge, Á. (2024). *¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar.* EsadeEcPol Insight 51, Center for Economic Policy.

Colmer, J., Martin, R., Muûls, M. y Wagner, U. J. (2024). Does pricing carbon mitigate climate change? Firm-level evidence from the European Union Emissions Trading System. *The Review of Economic Studies, 92*(3), 1625-1660. https://doi.org/10.1093/restud/rdae055

Comisión Europea. (2024). *About the EU ETS.* https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/about-eu-ets_en

Comité de Personas Expertas para la Reforma del Sistema Tributario. (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria.* Instituto de Estudios

Fiscales.

Dechezleprêtre, A., Nachtigall, D. y Venmans, F. (2023). The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance. *Journal of Environmental Economics and Management, 118*, 102758.

Doval-Miñarro, M., Bueso, M. C. y Guillén-Alcaraz, P. A. (2025). Assessing the impact of a low-emission zone on air quality using machine learning algorithms in a business-as-usual scenario. *Sustainability*, *17*(8), 3582.

Economics for Energy. (2021). *Estrategias para la descarbonización del transporte terrestre en España. Un análisis de escenarios.*

European Court of Auditors. (2020). *Special report No 18/2020: The EU's Emissions Trading System: free allocation of allowances needed better targeting*. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_18/sr_eu-ets_es.pdf

European Environment Agency. (2023). *The importance of restoring nature in Europe* (Briefing n.º 09/2023). https://doi.org/10.2800/805472

European Environment Agency. (2025). *Methane, climate change and air quality in Europe: exploring the connections* (Briefing n.º 01/2025). https://doi.org/10.2800/0096912

Fabra, N., Gutiérrez, E., Lacuesta, A. y Ramos, R. (2024). Do renewable energy investments create local jobs? *Journal of Public Economics*, *239*, 105212.

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). (2025). *Estado actual y perspectivas de la descarbonización en España* (Apuntes FEDEA, n.º 11). https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2025/eee2025-11.pdf

Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT). (2022). *Encuesta de percepción social sobre el apoyo a las energías renovables en España.*

Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J. M. y LópezOtero, X. (2020). *Impuestos sobre el transporte, descarbonización y equidad. Propuestas y evaluación*

para España. Economics for Energy.

Galdón-Sánchez, J. E., Gil, R., Holub, F. y UrizUharte, G. (2023). Social benefits and private costs of driving restriction policies: The impact of Madrid Central on congestion, pollution, and consumer spending. *Journal of the European Economic Association, 21*(3), 1227–1267.

Galindo, J. y Fernández, Á. (2025). *Radiografía de la adopción de tecnologías limpias en los hogares españoles*. EsadeEcPol Insight #56. EsadeEcPol, Center for Economic Policy. https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2025/02/Radiografia-tecnologias-hogares-espanoles_v6.pdf

García-León, D. y Ciscar, J. C. (2022). *Impactos y riesgos del cambio climático en España: una breve panorámica*. Papeles de Energía n.º 16. Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). https://www.funcas.es/articulos/impactos-y-riesgos-del-cambio-climatico-en-espana-una-breve-panoramica/

Gómez-Losada, Á. y Pires, J. C. (2024). Air quality assessment during the low emission zone implementation in Madrid (Spain). *Urban Climate*, *55*, 101995.

Hilker, J. M., Busse, M., Müller, K. y Zscheischler, J. (2024). Photovoltaics in agricultural landscapes: "Industrial land use" or a "real compromise" between renewable energy and biodiversity? Perspectives of German nature conservation associations. *Energy, Sustainability and Society*, *14*(1), 6.

Jiménez, J. L., Perdiguero, J. y García, C. (2016). Evaluation of subsidies programs to sell green cars: Impact on prices, quantities and efficiency. *Transport Policy, 47*, 105-118.

Lebrusán, I. y Toutouh, J. (2020). Using smart city tools to evaluate the effectiveness of a low emissions zone in Spain: Madrid central. *Smart Cities*, *3*(2), 456-478.

Linares Llamas, P. y Suárez-Varela, M. (2023). *Cómo usar los fondos europeos para acelerar la transición ecológica*. EsadeEcPol Policy Brief 5. Esa-

deEcPol, Center for Economic Policy. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/-como-usar-los-fondos-europeos-para-acelerar-la-transicion-ecologica

Lucchi, E., Adami, J. y Stawinoga, A. E. (2023). Social acceptance of photovoltaic systems in heritage buildings and landscapes: Exploring barriers, benefits, drivers, and challenges for technical stakeholders in northern Italy. *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, *60*, 103544.

Martin, R., Muûls, M. y Wagner, U. J. (2016). The impact of the European Union Emissions Trading Scheme on regulated firms: What is the evidence after ten years? *Review of Environmental Economics and Policy, 10*(1), 129–148.

Ministerio de Hacienda y Función Pública – Dirección General de Fondos Europeos (SGPE). (2025). *Plan de Evaluación de Elementos Comunes FEDER 2021-2027*. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/.../Plan%20Evaluacion%20Elementos%20Comunes%20FEDER%202127.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2021). *Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/eniv_2021_tcm30-515864.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (12 de septiembre de 2023). *Informe sobre la Gestión de la Sequía en 2023: El 14,6% del territorio está en emergencia por escasez de agua y el 27,4%, en alerta* [nota de prensa]. https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/prensa/notas-de-prensa/documentos/documentos-2023/230912ndpinformesequia.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2024). *Documento de inventario nacional Gases de Efecto Invernadero.*

Edición 2024.

Moral-Carcedo, J. (2024). Dissuasive effect of low emission zones on traffic: the case of Madrid Central. *Transportation*, *51*(1), 25-49.

Moreno-López y Suárez-Varela. (2025). *Las nuevas desigualdades relacionadas con la transición energética*. Informe FOESSA. En proceso de publicación.

Naegele, H. y Zaklan, A. (2019). Does the EU ETS cause carbon leakage in European manufacturing? *Journal of Environmental Economics and Management, 93*, 125–147.

Peters, J. F., Burguillo, M. y Arranz, J. M. (2021). Low emission zones: Effects on alternative-fuel vehicle uptake and fleet CO2 emissions. *Transportation Research Part D:Transport and Environment*, *95*, 102882.

Red Eléctrica de España. (2015). *Informe del sistema eléctrico español 2015*. https://www.ree.es/sites/default/files/downloadable/inf_sis_elec_ree_2015.pdf

Red Eléctrica de España. (2022). *Informe del Sistema Eléctrico Español 2020*. https://www.ree.es/sites/default/files/publication/2022/05/downloadable/inf_sis_elec_ree_2020_0.pdf

Red Eléctrica de España. (2025). *Generación no renovable de energía eléctrica*. Informes del sistema. https://www.sistemaelectrico-ree.es/es/informe-del-sistema-electrico/generacion/generacion-de-energia-electrica/generacion-no-renovable-de-energia-electrica

Rodríguez-Segura, F.J., Osorio-Aravena, J. C., Frolova, M., Terrados-Cepeda, J. y Muñoz-Cerón, E. (2023). Social acceptance of renewable energy development in southern Spain: Exploring tendencies, locations, criteria and situations. *Energy Policy*, *173*, 113356.

SEO/BirdLife – Observatorio Climático. (s. f.). *Potencia renovable instalada*. https://observatorioclima.seo.org/potencia-renovable-instalada/

Tassinari, F. (2024). Low emission zones and traffic congestion: Evidence from Madrid Central. *Transportation Research Part A: Policy and Prac-*

tice, *185*, 104099.

Teusch, J., D'Arcangelo, F. M., Kruse, T. y Pisu, M. (2024). *Carbon prices, emissions and international trade in sectors at risk of carbon leakage: Evidence from 140 countries* (OECD Economics Department Working Paper No. 1813). OECD Publishing.

Thomas, S. J., Thomas, S., Sahoo, S. S., Kumar, A. y Awad, M. M. (2023). Solar parks: A review on impacts, mitigation mechanism through agrivoltaics and techno-economic analysis. *Energy nexus*, *11*, 100220.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015). *Paris Agreement*. Adoptado en la Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático (COP 21), Le Bourget, Francia. Depositary: Secretario General de las Naciones Unidas. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf

Venmans, F. (2012). A literature-based multi-criteria evaluation of the EU ETS. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, *16*(8), 5493-5510.

DEMOGRAFÍA

7. Más años, nuevos desafíos: empleo, salud y cuidados para la equidad entre generaciones.

Azoulay, P., Jones, B. F., Kim, J. D. y Miranda, J. (2019). *Age and high-growth entrepreneurship*. MIT Sloan School of Management. Documento de trabajo. https://mitsloan.mit.edu/shared/ods/documents?PublicationDocumentID=6212

Banco de España. (2022). *Encuesta Financiera de las Familias 2022 — Métodos,*

resultados y cambios. Documento Ocasional n.º 2413, Banco de España.

Banco Mundial. (1993). *World Development Report 1993: Investing in Health*. http://hdl.handle.net/10986/5976

Butrica, B. y Mudrazija, S. (2022). *Skills-based hiring and older workers. Urban Institute.* https://www.urban.org/research/publication/skills-based-hiring-and-older-workers

CaixaBank Research. (2024). *Encuesta Financiera de las Familias: España no es país para jóvenes.* Junio 2024. https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2024/06/04/34454/im06_24-07-ee-focus-7-es_1.pdf

Choi-Allum, Lona. (2022). *Global insights on retaining workers ages 45-Plus.* AARP Research. https://doi.org/10.26419/res.00553.001

Costa-Font, J., Jiménez-Martín, S. y Vilaplana, C. (2018). Long-term care, depressive symptoms and well-being among informal caregivers in Spain. *Journal of Pension Economics & Finance, 17*(3), 1-20.

Costa-Font, J. y Vilaplana, C. (2023). Caregiving subsidies and spousal early retirement intentions. *Journal of Pension Economics & Finance 22*(4), 550-589. https://doi.org/10.1017/S1474747222000142

Eurofound. (2025). *Keeping older workers in the labour force. Publications Office of the European Union*. https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2025/keeping-older-workers-labour-force

European Commission. (2021). *2021 long-term report. Trends, challenges and opportunities in an ageing society. Country profiles, volume II.* Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL). https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b39728e3-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1/language-en

European Observatory on Health Systems and Policies, Bernal-Delgado E., Angulo-Pueyo, E., Ridao-López, M., Urbanos Garrido, R. M., Oliva-Moreno, J., García-Abiétar, D. y Hernández-Quevedo, C.

(2024). Spain: Health system review. *Health systems in transition*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2024, *26*(3). https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/378543/9789289059695-eng.pdf?sequence=1

Fresno. (2023). *RuralCare. Informe final de evaluación*. https://credine.imserso.es/documents/20123/50750/ruralcare_informe_20230922.pdf

Fuller, Joseph B., Langer, C., Nitschke, J., O'Kane, L., Sigelman, J. y Taska, B. (2022). *The emerging degree reset: How the shift to skills-based hiring holds the keys to growing the U.S. workforce at a time of talent shortage.* White Paper, Burning Glass Institute.

Generalitat de Cataluña e Institut Universitari Avedis Donabedian – Universitat Autònoma de Barcelona. (2021). *Avaluació de l'atenció integrada social i sanitària a l'entorn domiciliari.* https://record.bibliotecadigital.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14345/1858/atencio-domiciliaria-resum.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Generalitat de Cataluña. (2021). *Informe de evaluación de la atención integrada domiciliaria en personas mayores*. Departament de Salut.

Global Change Data Lab. (2024). *Life expectancy vs. GDP per capita* [conjunto de datos]. https://ourworldindata.org/grapher/life-expectancy-vs-gdp-per-capita

González, B. (2024). *Hacia la transformación del sistema de salud catalán: CAIROS y la atención primaria.* https://nadaesgratis.es

Imserso. (2024). *Implementación de la Estrategia Europea de Cuidados. Respuesta de España a la recomendación del Consejo de la Unión Europea de 8 de diciembre de 2022 sobre el acceso a cuidados de larga duración, de alta calidad y asequibles.* Secretaría de Derechos Sociales. https://imserso.es/documents/20123/84567/estrategia_eu_cuidados_v_esp.pdf/16c4e3a3-7666-789c-9df2-0ff73fb7d92b

Imserso. (2025). *Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependenci*a. Secretaría de Derechos Sociales del Ministerio

de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. https://imserso.es/el-imserso/documentacion/estadisticas/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad/estadisticas-mensual

Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C. *et al.* (2023). *Ayudas a la dependencia y uso de los servicios sanitarios: qué nos dicen los datos administrativos.* https://nadaesgratis.es

Lozano, M., Esteve, A., Boertien, D., Mogi, R. y Cui, Q. (2024). Lowest low fertility in Spain: Insights from the 2018 Spanish Fertility Survey. *Demographic Research, 51*(19), 625–636. https://doi.org/10.4054/DemRes.2024.51.19

Lozano, R. *et al.* (2010). Global and regional mortality from 235 causes of death for 20 age groups in 1990 and 2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *The Lancet, 380*(9859), 20952128. https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(12)61728-0/abstract

Maestros, Gebremariam, A. G. y Biagi, F. (2024). *Old-age workers transition into retirement and risk of poverty* (Research Paper n.º 19). International Labour Organization. https://www.ilo.org/publications/old-age-workers-transition-retirement-and-risk-poverty

Ministerio de Derechos Sociales. (2022). *Informe de evaluación del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (SAAD).* https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/inclusion/docs/estudio_evaluacion_saad_completo.pdf

Ministerio de Derechos Sociales. (2023). Marco estratégico de la desinstitucionalización para una buena vida en la comunidad. Elaborado con la asistencia técnica de Fresno y Análisis e Investigación. https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2023/07/Marco-Estrategico-de-la-desinstitucionalizacion-final-ok.pdf

Ministerio de Derechos Sociales. (2025). *Estimación de necesidades de trabajadoras de cuidados de larga duración a 2030.* https://www.dsca.gob.es/sites/

default/files/derechos-sociales/FSE+/docs/Evento_trabajadoras.pdf

Ministerio de Sanidad. (2019). *Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria*. https://www.sanidad.gob.es/areas/calidadAsistencial/estrategias/atencionPrimaria/home.htm

Ministerio de Sanidad. (2024). *Sistema de Información sobre Listas de Espera*. https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/listaEspera.htm

Ministerio de Sanidad-Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. (2021). *Plan de Acción de APyC 2022–2023 —Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria*. https://www.sanidad.gob.es/organizacion/consejoInterterri/docs/1434.pdf

Ministerio de Sanidad-Subdirección General de Calidad Asistencial. (2025). *Estrategia para el Abordaje de la Cronicidad 2025–2028*. https://www.sanidad.gob.es/areas/calidadAsistencial/estrategias/abordajeCronicidad/docs/20250704_EAC_DOCUMENTO-DESARROLLO_2025-2028_Final.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (OIT). (2019). *Supporting longer working lives: Background paper on ageing societies and labour markets.* International Labour Organization. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40cabinet/documents/publication/wcms_713371.pdf

OIT. (2024). *World employment and social outlook: Trends 2024.* International Labour Organization. https://doi.org/10.54394/HQAE1085

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9ee00155-en

OCDE. (2023). *Retaining talent at all ages, ageing and employment policies,* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/00dbdd06-en

OCDE. (2023). *State of health in the EU. España. Perfil sanitario nacional*

2023. OECD, European Commission, European Observatory on Health Systems and Policies, partnership by the WHO. https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-12/2023_chp_es_spanish_0.pdf

OCDE. (2024). *Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators,* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/918d8db3-en

OCDE. (2025). *OECD Employment Outlook 2025: Can we get through the demographic crunch?* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/194a947b-en

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). *Decade of healthy ageing: baseline report* (Global Report, 2021). https://www.who.int/publications/i/item/9789240017900

OMS. (2025). *World health statistics 2025: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals.* https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/381418/9789240110496-eng.pdf?sequence=1

Regueiro-Ons, C. y González López-Valcárcel, B. (2023). La economía española ante el reto demográfico. *Papeles de Economía Española*, *176*, 2023. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/06/PEE-176_Regueiro-Ons_Gonzalez.pdf

Resolución de 26 de abril de 2019, de la Secretaría General de Sanidad y Consumo, por la que publica el Marco estratégico para la atención primaria y comunitaria. *Boletín Oficial del Estado, 109*, 7 de mayo de 2019, 48652-48670. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=-BOE-A-2019-6761

Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del SNS. (2024). *Indicadores resumen del Sistema de Información sobre Listas de Espera en el Sistema Nacional de Salud a diciembre de 2024*. https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/docs/LISTAS_PUBLICACION_dic2024.pdf

FINANCIACIÓN

8. Una década de tensión entre autonomía e innovación: retos para una hacienda local al servicio del bienestar

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). (2023). *Resumen del Informe sobre la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas* (COFOG) 2019-2023.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature, 37*(3), 1120–1149. https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *Innovative capacity of governments: A systemic framework*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/52389006-en

Salinas, P. y Vilalta, M. (2018). El finançament de les àrees metropolitanes. Una especial referència al cas de l'AMB. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament, 1*(61), 60-71. https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/350338

Salinas, P., Taberner, P. y Vilalta, M. (2021). *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura.* Fundación Democracia y Gobierno Local. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/Prop_Ref_Fin_Local_v4.pdf

Strumpf, K. S. (2002). Does Government decentralization increase policy innovation? *Journal of Public Economic Theory, 4*(2), 207-241. https://doi.org/10.1111/1467-9779.00096

Suàrez-Pandiello, J. y Vilalta, M. (2023). «Municipios de menor población y reto demográfico: estado de la cuestión y propuestas», *V Informe Red Localis Retos y desafíos de los municipios de menor población*, 179-202.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of*

Political Economy, 64(5), 416-424. https://doi.org/10.1086/257839

Vilalta, M. (2021). *El gasto municipal y su financiación: el reto ante la COVID-19. Anuario Gobierno Local 2020.* Instituto de Derecho Público y Fundación Democracia y Gobierno Local, 479-498.

Vilalta, M. (2023). La problemática de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas: competencias, financiación y gobernanza. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia: un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*, Instituto de Estudios Fiscales, 333-356. https://cpage.mpr.gob.es/producto/retos-de-la-financiacion-territorial-en-tiempos-de-postpandemia/

Vilalta, M. (2024). Competencias y gasto municipal: una especial referencia al gasto no obligatorio, *VI Informe Red Localis: La reforma inconclusa de las competencias locales*, 41-67.

Vilalta, M. (Ed.), Cubel, M., Durán, J. M., Espasa, M., Esteller, A., de Gispert, C., Hortas, M., Salinas, P. y Sorribas, P. (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles.* Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona.

DEMOCRACIA

9. La evaluación como cura de la democracia: de la fiebre de la desconfianza al fortalecimiento institucional

Bamberger, M. (2009). *Institutionalizing impact evaluation within the framework of a monitoring and evaluation system*. Independent Evaluation Group, The World Bank.

Banco Mundial. (2023). *Worldwide Governance Indicators (WGI).* https://info.worldbank.org/governance/wgi/

Bauhr, M., Charron, N. y Lapuente, V. (2024). *The geography of quality of*

government in Europe subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index. The Quality of Government Institute Working Paper Series.

Charron, N., Lapuente, V. y Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in the European Union and sub-national variation. *European Journal of Political Research, 58*(2), 463-495.

Fuente, G. y Novales, A. (2023). *El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España*. Documento de trabajo. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Gaarder, M. y Briceño, B. (2010). Institutionalisation of government evaluation: Balancing trade-offs. *Journal of Development Effectiveness, 2*(3), 289-309.

Labeaga, J. y Muñoz, A. (2015). La evaluación de políticas públicas en España: Aprendizaje y práctica institucional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 5*, 7-36.

Novales, A. (2023). *Misconceptions and noncompliance in the institutionalization of policy evaluation in Spain*. Documento de trabajo, Universidad Complutense de Madrid. https://ideas.repec.org/p/ucm/doicae/2305.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Building trust in public institutions: Strengthening policy evaluation for better government*. OECD Publishing.

Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance, 21*(2), 165-190.

Transparencia Internacional. (2024). *Índice de percepción de la corrupción (IPC)*. Transparency International. https://www.transparency.org/en/cpi

Viñas, V. (2009). The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation: The Case of Spain. *Evaluation, 15*(4), 429-445.

DATOS

10. BUENOS DATOS, BUENOS INDICADORES, BUEN CONOCIMIENTO

Baron, J. (2018). A brief history of evidence-based policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, *678*(1), 40-50.

Bergdahl, M. *et al.* (2007). *Handbook on data quality assessment methods and tools.* EUROSTAT, European Commission.

Cairney, P. y Oliver, K. (2017). Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy? *Health research policy and systems*, *15*, 1-11.

González Férriz, R. (ed.). (2024). *Anuario Cotec: Innovación y democracia*. https://cotec.es/informes/anuario-2024/

Gramillano, A., Celotti, P., Familiari, G., Schuh, B. y Nordstrom, M. (2018). *Development of a system of common indicators for European Regional Development Fund and Cohesion Fund interventions after 2020*. Study for the DG for Regional and Urban Policy, European Commission, nº. 10, 279688.

Ivàlua. (2020). *¿Cómo puedo construir indicadores para una evaluación?* Toolkit – Herramientas Prácticas para la Evaluación. https://ivalua.cat/es/recursos/toolkit

Llaneras, K. (2022). *Piensa claro: Ocho reglas para descifrar el mundo y tener éxito en la era de los datos*. Debate.

DEBATE

Diez políticas para una década. Evidencias para entender cómo ha cambiado España ofrece una mirada plural y rigurosa sobre las transformaciones sociales, económicas y políticas que ha experimentado el país en la última década.

A través de diez capítulos dedicados a ámbitos como el empleo, la educación, la salud, la vivienda, el cambio climático o la pobreza infantil, el libro analiza qué ha cambiado, qué enseñanzas ha dejado la evaluación y qué desafíos permanecen abiertos.

El volumen combina análisis empírico y reflexión con un propósito claro: mejorar la acción pública a partir de la evidencia. Los capítulos han sido elaborados por investigadoras e investigadores de KSNET en colaboración con especialistas del ámbito académico y profesional.

Esta mirada sobre las políticas públicas resume también la razón de ser de KSNET, que no es otra que transformar los datos en conocimiento útil, acompañar a las instituciones en su proceso de aprendizaje y convertir la evaluación en una herramienta de mejora continua.

Con motivo de su décimo aniversario, este libro celebra el compromiso con una idea sencilla pero esencial: evaluar las políticas públicas es una forma de cambiar un país.

ksnet/