



# ESPAÑA 2050

Fundamentos y  
propuestas para una  
Estrategia Nacional  
de Largo Plazo



ESPAÑA  
02050



# ESPAÑA 2050

Fundamentos y propuestas para  
una Estrategia Nacional de Largo Plazo



ESPAÑA  
0 2 0 5 0

**Ningún viento  
será bueno para  
quien no sabe  
a qué puerto se  
encamina.**

Séneca

**Procuremos más ser  
padres de nuestro  
porvenir que hijos  
de nuestro pasado.**

Miguel de Unamuno

# ESPAÑA: UN PAÍS CON HAMBRE DE FUTURO

## Prólogo del Presidente del Gobierno

España es uno de los países más desarrollados del mundo.<sup>1</sup> Quienes tenemos el privilegio de habitar en él, gozamos de **vidas satisfactorias**<sup>2</sup> y muy longevas, solo superadas en duración por las de Suiza y Japón.<sup>3</sup> Esto se debe a las virtudes de nuestro clima, nuestra dieta mediterránea y nuestra particular forma de vida,<sup>4</sup> pero también a la existencia de un estado de bienestar moderno y robusto<sup>5</sup> que nos ha dotado de una sanidad<sup>6</sup> y una educación de calidad, de calles apacibles<sup>7</sup> y seguras,<sup>8</sup> y de una red de infraestructuras<sup>9</sup> y viviendas<sup>10</sup> de primera.

Para financiar este bienestar, España cuenta con **una economía innovadora**<sup>11</sup> y **competitiva**.<sup>12</sup> La 4ª más grande de la UE<sup>13</sup> y la 6ª más importante en su contribución al comercio internacional.<sup>14</sup> Nuestro país es líder mundial en turismo<sup>15</sup> y una referencia en sectores como construcción,<sup>16</sup> transporte, logística,<sup>17</sup> energías renovables,<sup>18</sup> agroalimentación,<sup>19</sup> banca<sup>20</sup> y moda.<sup>21</sup>

Parte de nuestro éxito se debe a la **privilegiada posición geoestratégica** que ocupamos, situada en la encrucijada de tres continentes, y a la enorme riqueza natural de nuestro territorio. España es el país del mundo con más reservas de la Biosfera<sup>22</sup> y alberga una de las redes de áreas protegidas más extensas y diversas de Europa.<sup>23</sup> En nuestro territorio no abunda el petróleo, ni el gas, ni los yacimientos de oro, pero sí **recursos naturales que serán fundamentales en la economía del siglo XXI**: tenemos más horas de luz solar que ningún otro estado miembro de la UE, uno de los depósitos de litio más grandes del Continente, y unas condiciones óptimas para el aprovechamiento del viento y la fuerza del agua.<sup>24</sup> Este hecho, unido a la fuerte concienciación medioambiental de nuestra población,<sup>25</sup> ha permitido que España sea hoy el 3º país europeo con mayor capacidad de generación de energía renovable,<sup>26</sup> el 11º que menos CO<sub>2</sub> emite por habitante,<sup>27</sup> y el 14º más sostenible del mundo, según el último *Environmental Performance Index* de la Universidad de Yale.<sup>28</sup>

Nuestro territorio tiene, además, una **excepcional riqueza artística e histórica**. España alberga la tercera mayor concentración de monumentos y lugares declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, solo por detrás de China e Italia;<sup>29</sup> uno de los repertorios de patrimonio inmaterial más amplios;<sup>30</sup> la segunda lengua nativa más hablada del mundo<sup>31</sup> y una rica variedad lingüística; artistas y deportistas aclamados; y una de las mejores ofertas de ocio y entretenimiento;<sup>32</sup> razones todas ellas por las que somos considerados una potencia cultural de primer orden.<sup>33</sup>

La admiración internacional hacia nuestro país también se explica por los valores que caracterizan a nuestra población: el afecto personal, la tolerancia,<sup>34</sup> la solidaridad, y el compromiso con Europa<sup>35</sup> y lo multilateral. España es, según los principales indicadores disponibles, uno de los 10 países del mundo con lazos de afectividad más fuertes,<sup>36</sup> uno de los 10 mejores países para ser mujer,<sup>37</sup> uno de los 5 mejores para vivir y trabajar siendo extranjero,<sup>38</sup> y uno de los más respetuosos con la orientación sexual,<sup>39</sup> la religión<sup>40</sup> y la cultura de las personas.

En el plano institucional, ocupamos una posición igualmente notable. España es, según el prestigioso informe de V-Dem, **la 9ª democracia más plena y consolidada del mundo**;<sup>41</sup> cuenta con un estado de derecho sólido<sup>42</sup> y unos niveles de libertad superiores a los de Francia, Italia y Estados Unidos;<sup>43</sup> y ejerce una influencia importante en los principales organismos internacionales.

Este listado de rankings es algo más que un ramillete de números; constituye la prueba cuantitativa de una verdad importante: **España ha sabido convertirse, en solo cuatro décadas de democracia, en un país moderno, próspero e inclusivo con un papel clave en Europa. Esta es una proeza inmensa que no deberíamos obviar como sociedad y de la que debemos estar orgullosos y orgullosas.**

En todo caso, ello no significa que debamos caer en la autocomplacencia o el conformismo. España no debe detenerse aquí. **Podemos y debemos ser aún mejores.** Esa es la certeza que alimenta e inspira el proyecto de *España 2050*. En las últimas tres décadas, nuestro país ha logrado recortar la distancia que le separaba del pelotón europeo hasta converger, en la mayoría de los indicadores, con la media de la UE-27. Ahora toca ser audaces, pedalear más fuerte y sumarnos a la vanguardia que forman los países más avanzados de Europa, aquí recogidos bajo la etiqueta “UE-8” (Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Suecia).<sup>44</sup>

Para lograrlo, los españoles y españolas tendremos que consolidar las conquistas alcanzadas hasta la fecha y resolver viejas asignaturas pendientes: nuestra baja productividad, las carencias de nuestro sistema educativo, los problemas de nuestras ciudades y ámbitos rurales, nuestra desproporcionada tasa de paro, o nuestros altos niveles de desigualdad y pobreza. Al mismo tiempo, tendremos que ser capaces de lidiar con los retos y aprovechar las oportunidades que traerán tendencias futuras como el cambio climático, la digitalización y el envejecimiento demográfico.

**Conseguirlo no será fácil pero tampoco imposible.** Este estudio demuestra, con evidencia empírica, que converger con los países de la UE-8 antes de 2050 es un objetivo tan necesario como factible. España cuenta con los cimientos adecuados, los recursos necesarios y una trayectoria apropiada en muchos de los frentes. De hecho, del análisis se deduce que las mejoras que España tendría que acometer en los próximos treinta años para conquistar la vanguardia europea no son muy diferentes, ni en naturaleza ni en escala, a las que ya se realizaron en los últimos cuarenta.

**Las megatendencias que se desarrollarán en el futuro servirán como catalizadores del cambio.** El envejecimiento demográfico, la transición ecológica, la digitalización, o el crecimiento de las ciudades añadirán presión a los desafíos ya existentes, pero también traerán oportunidades inmensas que, bien aprovechadas, nos permitirán hacer cosas hasta ahora inimaginables. Además, **la crisis provocada por el coronavirus contribuirá a acelerar las transformaciones necesarias.** Los efectos dramáticos de la pandemia han recordado a la sociedad española la importancia de llevar a cabo reformas que nos permitan ser más resilientes en lo social, lo económico y lo medioambiental; han acelerado tendencias de modernización en lo público y en lo privado que estaban pendientes; y han dado pie a la creación de unos fondos de recuperación europeos con los que financiamos y pondremos en marcha buena parte de los cambios necesarios.

**España cuenta con todos los ingredientes para converger con los países más avanzados de Europa.** Lo que nos falta es más ambición y una estrategia de largo plazo holística y eficaz que compartan la mayoría de los agentes sociales. *España 2050* pretende ser la semilla de ambos. Para ponerla en marcha hemos juntado a un centenar de expertos y expertas de reconocido prestigio y de disciplinas académicas, edades, procedencia geográfica y sensibilidades políticas muy diversas. **Este grupo ha trabajado durante casi un año de manera altruista y totalmente**

**independiente**, debatiendo, estudiando y movilizando todo el conocimiento científico disponible para arrojar luz sobre los grandes desafíos estructurales que España deberá afrontar y superar en las próximas décadas si quiere converger con los países más avanzados de la UE.

Creo que **el resultado es ejemplar y, en muchos aspectos, pionero a nivel europeo**. Pero también sé que **es solo un primer paso**; una propuesta inicial que tendrá que ser corregida, ampliada y mejorada en los próximos meses a través de un diálogo nacional en el que participen las principales instituciones públicas, empresas, sindicatos, patronales, universidades, centros de pensamiento, fundaciones, cuerpos funcionariales, asociaciones y fuerzas políticas de nuestro país. **El futuro es patrimonio de todos y todos deben participar en su diseño**.

En última instancia, el objetivo es **lograr que quienes vivimos en España miremos al futuro** y que lo hagamos de una forma distinta a la que miramos el presente: con mayor audacia, con mayor vocación de acuerdo, y con mayor confianza en nosotros mismos. Somos capaces de conseguirlo. Debemos conseguirlo. Se lo debemos a nuestros padres y a nuestros hijos.



**Pedro Sánchez**  
Presidente del Gobierno de España



# ÍNDICE

Resumen ejecutivo	11
Introducción: Hacia una Estrategia Nacional de Largo Plazo	25
Desafíos de futuro:	
1. Ser más productivos para crecer mejor	51
2. Conquistar la vanguardia educativa	89
3. Mejorar la formación y la recualificación de nuestra población	123
4. Convertirnos en una sociedad neutra en carbono, sostenible y resiliente al cambio climático	163
5. Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva	201
6. Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible	237
7. Resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas	275
8. Reducir la pobreza y la desigualdad y reactivar el ascensor social	317
9. Ampliar las bases de nuestro bienestar futuro	353
Epílogo: Redescubrir el optimismo	381
50 objetivos para 2050: Cuadro de indicadores	393
Apuntes metodológicos	405
Índice de figuras	425
Referencias	441
Bibliografía	599
Expertos, expertas e instituciones colaboradoras	667





# **RESUMEN EJECUTIVO**



## EL PROYECTO

*España 2050* es un ejercicio de prospectiva estratégica que persigue un doble objetivo:

- mejorar nuestra comprensión de los desafíos y las oportunidades sociales, económicos y medioambientales que afrontará nuestro país en las próximas décadas; y
- generar, a partir de un diálogo multi-actor, una *Estrategia Nacional de Largo Plazo*, que nos permita fijar prioridades, coordinar esfuerzos, y garantizar la prosperidad y el bienestar de nuestra ciudadanía en el futuro.

El presente estudio es un primer paso en esta dirección. Para elaborarlo, hemos dividido los 27 Estados miembros de la UE en tres grupos de países en función de su nivel de desempeño (bajo, medio y alto) en una serie de indicadores económicos, sociales y medioambientales estándar. Después, hemos analizado cómo, en los últimos treinta años, España ha logrado pasar del grupo de desempeño bajo al medio en la mayoría de ellos y nos preguntamos qué tendríamos que hacer para converger con el grupo de desempeño alto (al que llamamos la “UE-8”) en los próximos treinta.

El resultado son unos *Fundamentos y propuestas* que recogen:

- un análisis diacrónico y prospectivo de nueve grandes desafíos que España deberá superar de aquí a 2050 si quiere consolidarse como uno de los países más avanzados de Europa;
- más de 200 propuestas para lograrlo; y
- un cuadro de 50 objetivos e indicadores cuantitativos para diseñar líneas de acción, tomar medidas concretas y monitorear el progreso en los próximos años.

Estos *Fundamentos y propuestas* han sido elaborados por la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de la Presidencia del Gobierno y un centenar de expertos y expertas de reconocido prestigio de generaciones, sensibilidad política y disciplinas diversas (economía, ciencias ambientales, demografía, sociología, historia, ciencia política y derecho, entre otras). Además, se ha contado con el apoyo de varios Ministerios, la AIREF, el Banco de España, y el *Joint Research Centre* de la Comisión Europea.

Pensar el futuro es una responsabilidad del Estado, no del Gobierno, ya que el horizonte temporal del ejercicio ha de abarcar, necesariamente, varias legislaturas. Por eso, el análisis se ha realizado desde una perspectiva apartidista que antepone el rigor metodológico y la evidencia empírica a cualquier posición política. Todo el estudio se sustenta sobre una amplia base empírica, medible y contrastable, integrada por más de 500 series de datos y unas 1.650 publicaciones científicas, en su mayoría artículos académicos revisados por pares e informes elaborados por instituciones europeas, organismos internacionales, *think tanks* y entidades del tercer sector de innegable solvencia técnica.

El estudio nace, pues, con vocación de país. No pretende avalar o refutar el programa de ningún partido político, aunque sí aspira a ayudarlos a todos, como también a las instituciones públicas, empresas, ONGs, sindicatos, universidades, fundaciones, asociaciones y demás entes de nuestra sociedad civil.

Lo presentamos no como un *fait accompli*, sino como una primera propuesta que tendrá que ser mejorada y completada en los próximos meses mediante un diálogo nacional en el que participarán los principales actores sociales de nuestro país.

Creemos que España tiene que mirar más al futuro y que tiene que hacerlo de una forma distinta de la que suele mirar el presente: con menos crispación, más rigor científico, y un mayor optimismo. Nuestra esperanza es que este ejercicio ayude a conseguirlo.

## EL ANÁLISIS

El contenido de *España 2050* puede resumirse en tres grandes ideas:

- I. España ha mejorado mucho en las últimas cuatro décadas de democracia.
- II. España se enfrenta a desafíos severos, presentes y futuros.
- III. España puede superarlos y consolidarse como uno de los países más avanzados de Europa antes de mediados de siglo.

Pensamos que estas tres afirmaciones son empíricamente ciertas a la vez y que cualquier estrategia que diseñemos deberá tenerlas en cuenta.

### I. España ha mejorado mucho en las últimas cuatro décadas de democracia

En los últimos cuarenta años, España ha experimentado una transformación profunda que, en muchos aspectos, resulta ejemplar y única a escala mundial. En solo cuatro décadas, el nuestro ha pasado de ser un país empobrecido y mal conectado con el resto del mundo, a ser un país próspero y abierto, dotado de un tejido productivo moderno y de un estado de bienestar amplio que nos han permitido alcanzar o incluso superar a la media de la UE-27 en multitud de indicadores.

En materia económica, los avances han sido más que notables. Entre 1978 y la actualidad, nuestra renta por habitante se ha duplicado, nuestra tasa de empleo ha aumentado en 15 puntos (lo que equivale a haber generado 8 millones de empleos netos), y nuestra red de infraestructuras ha mejorado hasta convertirse en una de las diez mejores del mundo. Al mismo tiempo, nuestras empresas han conseguido integrarse con éxito en el comercio y las redes de financiación internacional, haciendo que nuestra tasa de apertura comercial haya pasado del 27% del PIB a rebasar el 67% (esto es, más que países como Francia o Italia) y convirtiendo a España en un referente mundial en sectores como el turismo, la construcción, el transporte, las energías renovables, la agroalimentación, la banca o la moda.

La calidad de nuestro capital humano también ha experimentado una mejora inmensa. Entre 1978 y la actualidad, el número medio de años formativos de nuestra población se ha duplicado; el abandono escolar ha caído del 70% al 16%, y la proporción de personas con educación superior (universidad o FP superior) ha aumentado del 16% (entre los nacidos en la década de 1940) al 47% (entre los nacidos en la década de 1980). Gracias a ello, las competencias de nuestra

población han mejorado drásticamente, a un ritmo solo comparable al de Finlandia durante ese periodo, y han convergido prácticamente con la media de la UE-27.

Este progreso habría sido imposible sin el avance y la consolidación de nuestro estado de bienestar, cuya capacidad para proveer servicios públicos de calidad y apoyar a quienes más lo necesitan no ha parado de aumentar desde la Transición. Hoy, nuestro Estado reduce la desigualdad en un 37% (el doble que a principios de los setenta), nos provee de una cobertura sanitaria universal y de primer nivel, y asiste a más de un millón de personas con necesidades de dependencia. Esto ha permitido, entre otras cosas, que España haya podido conquistar una de las metas más excelsas a la que puede aspirar cualquier país: tener la tercera esperanza de vida más alta del mundo, solo superada por las de Suiza y Japón. Los *millennials* de nuestro país vivirán, de media, 36 años más que sus abuelos, y 18 años más que sus coetáneos de Marruecos. Lo harán, además, con una mejor salud.

En el frente institucional, los avances también han sido enormes. En 1980, el Museo de Arte Moderno de Nueva York se negó a devolver el Guernica de Picasso argumentando que en nuestro país aún no existían las libertades democráticas necesarias. Hoy, España figura en todos los índices como una de las democracias más plenas del mundo, con unos niveles de fiabilidad electoral, libertad y derechos sociales, y seguridad ciudadana superiores a los de países como Francia o EE. UU.

En materia de inclusión social, nuestro progreso ha sido igualmente notable. España ha logrado registrar una de las brechas de género (en empleo, salarios, educación, derechos y participación política) más bajas de la UE y convertirse en un lugar tolerante con las diferencias y la otredad. Según los últimos datos, el nuestro es uno de los diez mejores países del mundo para vivir y trabajar siendo mujer, y uno de los más respetuosos con la orientación sexual, la religión y la cultura de las personas.

España es, también, uno de los países más preocupados por la emergencia climática. En las dos últimas décadas, España ha disminuido la cantidad de residuos municipales que produce en un 27%, ha reducido la contaminación de sus ciudades, y ha aumentado su generación de electricidad a partir de fuentes renovables hasta alcanzar los 100.000 gigavatios hora, suficiente como para abastecer a más de la mitad de sus hogares. Gracias a ello, el último *Environmental Performance Index* de la Universidad de Yale nos sitúa como el 14º país más sostenible del planeta.

Todos estos datos ilustran algo que conviene no olvidar: España es un caso de éxito. Cuando contemplamos la realidad limitándonos al presente más inmediato, es fácil sucumbir al pesimismo y a la sensación de que “las cosas no mejoran” o que “van a peor”. Sin embargo, cuando se analiza la evidencia empírica y las tendencias del medio y largo plazo, se observa que nuestro país lleva una trayectoria positiva en la mayoría de frentes.

## **II. España se enfrenta a desafíos severos, presentes y futuros**

Naturalmente, esto no significa que España no tenga problemas o que deba conformarse con los logros alcanzados. Es innegable que muchos de los cambios registrados entre 1978 y 2008 fueron insuficientes o inadecuados, y que, a menudo, se erigieron sobre cimientos de escayola que, con las crisis de 2008 y 2011, empezaron a colapsar. Hoy, nuestro país arrastra todavía carencias importantes y se enfrenta a desafíos notables que, si no son superados en las próximas décadas, seguirán limitando nuestra capacidad para crecer de forma sostenida y sostenible en el futuro, nos seguirán haciendo más vulnerables a las crisis, y nos impedirán converger

con los países más avanzados de Europa en aspectos clave para el desarrollo económico, la sostenibilidad medioambiental, y la equidad y el bienestar social. De entre esos muchos desafíos, aquí analizamos nueve, que consideramos serán especialmente relevantes para nuestro futuro.

**El primer capítulo examina el desafío de la productividad y el patrón de crecimiento económico.**

A pesar de los muchos avances registrados desde 1980, España sigue teniendo hoy un nivel de productividad considerablemente inferior al de sus vecinos europeos. Esto significa que somos capaces de generar menos riqueza y oportunidades que otros países de nuestro entorno, algo que está comprometiendo el desarrollo de todo el país y que explica los menores salarios, las jornadas laborales más largas, y la baja competitividad de muchas de nuestras empresas.

El envejecimiento demográfico que tendrá lugar en las próximas décadas podría agravar esta situación. Se estima que, de aquí a mediados de siglo, la población española de entre 16 y 64 años podría reducirse en 3,7 millones, situándose por debajo de los 27 millones (niveles de 1996), incluso si se logran mejoras en la tasa de natalidad y se integran a cientos de miles de inmigrantes cada año. En ausencia de mejoras de productividad, esta contracción de la fuerza laboral podría hacer que nuestra economía se estancase entre 2023 y 2050, con un crecimiento anual del PIB de entre el 0,3% y 1,1%; un crecimiento muy inferior al 2% que tuvimos entre 1996 y 2019, que nos alejaría todavía más de los países avanzados de Europa.

Para evitar este escenario negativo, España tendrá que hacer una apuesta decidida y contundente por la educación (desde el nacimiento hasta la senectud), multiplicar sus esfuerzos en I+D, acelerar la modernización del tejido productivo aprovechando las oportunidades de la digitalización y la transición ecológica, fomentar el crecimiento de sus pequeñas y medianas empresas, reducir al máximo las distorsiones generadas por las trabas administrativas, y atajar con éxito el problema de la economía sumergida.

**El segundo capítulo examina el desafío de la educación de la población más joven.** A pesar de que ha mejorado mucho, nuestro sistema educativo aún presenta un rendimiento menor que el de la mayoría de países de nuestro entorno. Esto se aprecia, entre otras cosas, en nuestras elevadas tasas de repetición y abandono escolar, y en nuestros resultados de aprendizaje, todavía inferiores a los de la media de la UE-27 y la OCDE. Sin reformas de calado, estas carencias seguirán lastrando la prosperidad del país y la vida de nuestra población. De aquí a 2050, 3,4 millones de estudiantes podrían repetir curso, 2,2 millones podrían abandonar prematuramente la escuela, y España podría verse superada en aprendizaje y calidad educativa por países como Portugal, Hungría o Letonia.

Para evitar este escenario, España deberá llevar a cabo reformas profundas en su sistema educativo, aprovechando las ventajas que ofrecerán tanto la digitalización como el cambio demográfico. Tendremos que transformar la carrera docente, modernizar el currículum, ampliar la autonomía de nuestros centros educativos, crear un sistema de evaluación eficaz, reforzar los mecanismos de apoyo a los colectivos más desfavorecidos, y potenciar la educación de 0 a 3 años. El objetivo debe ser conquistar la vanguardia educativa europea antes de mediados de siglo.

**El tercer capítulo aborda el desafío de la formación y recualificación de la fuerza trabajadora.** En las últimas cuatro décadas, España ha incrementado enormemente su proporción de habitantes con un título terciario (universidad o FP superior) hasta converger con los países de la UE-8. Sin embargo, sigue teniendo una proporción de personas sin formación “profesionalizante” (ESO o inferior) excesivamente elevada (el 48% de nuestra población activa), algo que está condicionando la productividad, el empleo, y el bienestar de todo el país. Además, nuestra población adulta

presenta un dominio de competencias básicas considerablemente inferior al de sus homólogos europeos. Tanto es así que, en España, las personas con titulación terciaria (Universidad y FP superior) tienen un nivel de comprensión lectora y de habilidad matemática más bajo que el de los graduados en Bachillerato de los Países Bajos.

En el futuro, a medida que la economía del conocimiento avance, la tecnología vaya transformando nuestro tejido productivo, la población activa disminuya, y la competencia global aumente, las carencias mencionadas se volverán más onerosas para el país, y el hecho de contar con una fuerza trabajadora bien formada y actualizada cobrará aún mayor trascendencia. Para no quedarse atrás en este escenario emergente, España tendrá que reducir la población que solo cuenta con la ESO (pasando del 40% actual al 15%), aumentar considerablemente la proporción de personas que obtienen un título de universidad o FP superior, y poner en marcha un sistema integral de recualificación que le permita actualizar las competencias de al menos un millón de trabajadores (empleados y desempleados) cada año. Solo así podremos cosechar las ganancias de productividad que necesitamos, implementar con éxito la transición ecológica, y garantizar la sostenibilidad de nuestro estado de bienestar en el largo plazo.

**El cuarto capítulo explora el desafío climático y medioambiental.** A lo largo del siglo XX, España, como la mayoría de los países desarrollados, adoptó un patrón de crecimiento económico basado en el uso abusivo y lineal (“extraer, producir, consumir y tirar”) de los recursos naturales. Este patrón ha causado una degradación medioambiental sin precedentes en nuestro territorio y ha precipitado una crisis climática que podría tener efectos catastróficos en el futuro cercano. La España de 2050 será más cálida, árida e imprevisible que la de hoy. Si no adoptamos medidas contundentes con celeridad, las sequías afectarán a un 70% más de nuestro territorio, los incendios y las inundaciones serán más frecuentes y destructivos, el nivel y la temperatura del mar aumentarán, sectores clave como la agricultura o el turismo sufrirán daños severos, 27 millones de personas vivirán en zonas con escasez de agua, y 20.000 morirán cada año por el aumento de las temperaturas.

Para evitar este escenario, tendremos que convertirnos en una economía circular y neutra en carbono antes de 2050, tomar medidas que nos permitan minimizar los impactos del cambio climático, y transformar el modo en el que nos relacionamos con la naturaleza. Esto implicará, entre otras cosas, cambiar radicalmente la forma en la que generamos energía, nos movemos, y producimos y consumimos bienes y servicios. Habrá que aprovechar toda nuestra riqueza en fuentes de energía renovable, electrificar el transporte, reinventar las cadenas de valor, replantear los usos que hacemos del agua, reducir al mínimo los residuos que generamos, apostar por la agricultura ecológica, e impulsar la fiscalidad verde. Esto deberá hacerse en un tiempo récord, sin reducir la competitividad de nuestra economía, y sin dejar a nadie atrás.

**El quinto capítulo analiza el desafío de adaptar nuestro estado de bienestar a una sociedad más longeva.** Durante las próximas tres décadas, la esperanza de vida de la población española seguirá aumentando (podría hacerlo en más de 3 años), lo que provocará un fuerte envejecimiento de nuestra pirámide demográfica. En 2050, uno de cada tres españoles tendrá 65 años o más, y por cada persona en esta franja de edad habrá solo 1,7 personas entre los 16 y los 64 años (hoy, hay 3,4). Ni las posibles mejoras en la tasa de natalidad ni un potencial incremento de la inmigración podrán revertir completamente este escenario. El envejecimiento demográfico traerá importantes oportunidades sociales y económicas al país, pero también un notable desafío para la sostenibilidad de nuestro estado de bienestar. De aquí a mediados de siglo, el gasto sanitario podría aumentar en más de 1 punto de PIB, el gasto público en pensiones podría incrementarse hasta en 5 puntos de PIB, y el número de personas mayores beneficiarias de

ayudas a la dependencia podría duplicarse, con el gasto público en cuidados pasando del 0,8% actual a más del 2,0% del PIB en 2050.

Para poder afrontar estos cambios, España deberá apostar por la tecnología, rediseñar parte de su Sistema Nacional de Salud, asegurar la sostenibilidad y suficiencia de su sistema público de pensiones, y lograr que las personas en edades avanzadas tengan una participación cada vez más activa y satisfactoria en la vida económica y social del país. La forma en que concebimos la vejez y la división entre el trabajo y la jubilación también tendrá que cambiar, algo que no solo beneficiará al Estado sino también al conjunto de la ciudadanía.

**Igual de importante será el saber articular un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible; desafío que se aborda en el capítulo sexto.** Se estima que, en 2050, el 88% de nuestra población vivirá en ciudades y que la España rural perderá casi a la mitad de sus habitantes actuales. Si no tomamos medidas, las grandes urbes y sus áreas metropolitanas se volverán más extensas y menos sostenibles, y problemas como el acceso a la vivienda o la segregación social se agravarán, sobre todo en ciudades como Madrid, Barcelona o Valencia. Por el contrario, muchos municipios rurales y ciudades medias y pequeñas perderán dinamismo económico y sufrirán un agudo declive social y patrimonial.

Para mitigar estos procesos, tendremos que recuperar el modelo de ciudad compacta y de proximidad propio de la cultura mediterránea, impulsar la creación de vivienda pública y social, fomentar la rehabilitación de edificios, y transformar el modelo de movilidad en favor del transporte público o compartido y la peatonalización del espacio urbano. Al mismo tiempo, tendremos que revitalizar la España rural y las ciudades medias a través de una apuesta decidida por la integración tecnológica, el transporte público, el teletrabajo, y la diversificación económica aprovechando la transición ecológica, la digitalización o el desarrollo de la *silver economy* (aquella asociada a las necesidades de las personas mayores de 50 años).

**El capítulo séptimo examina las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y su potencial evolución futura.** España sigue registrando unos niveles de desempleo y precariedad laboral desproporcionadamente altos que están partiendo nuestra sociedad en dos y condicionando la prosperidad de todo el país. Este problema podría verse agravado en las próximas décadas por efecto de las transformaciones demográficas y tecnológicas que irán produciéndose. Por un lado, si no aumentamos la inserción laboral de nuestra población, el envejecimiento podría provocar una caída de los ocupados a un ritmo del -0,5% anual de aquí al 2050, frente al incremento del 2,0% que tuvimos entre 1995 y 2019. Para evitar este escenario, habrá que elevar la tasa de empleo de las mujeres, los jóvenes y las personas mayores de 55 años; incentivar la inmigración legal; y potenciar la recuperación y atracción de talento. Por otro lado, la generalización de las tecnologías digitales dará lugar a una fuerte modernización de nuestro tejido productivo que, en el corto plazo, podría derivar en pérdidas de puestos de trabajo y un empeoramiento de las condiciones laborales de determinados colectivos. Para neutralizar este riesgo, habrá que llevar a cabo una fuerte ampliación de las políticas activas de empleo, adecuar el marco normativo, y adaptar las redes de protección social para que protejan a las personas y no a los puestos de trabajo.

**Estas medidas también serán esenciales para afrontar otro de los grandes desafíos que tiene nuestro país: reducir sus niveles de pobreza y de desigualdad. A él le dedicamos el capítulo octavo.** Aunque España ha mejorado mucho en materia de redistribución y protección social, sigue siendo hoy lo que ya era hace tres décadas: el tercer país con mayor desigualdad de renta de la UE y el cuarto con mayor población en riesgo de pobreza. En materia de riqueza, la situación es algo más favorable, registrándose en nuestro país un nivel de desigualdad similar al de la media

de la UE. No obstante, desde hace algunos años se observa una tendencia preocupante hacia la concentración de la riqueza, con diferencias especialmente abruptas en el plano intergeneracional. En lo que va de siglo, la diferencia en riqueza que existe entre las personas de 65 años y las de 35 se ha duplicado, y se asemeja ya a la que existe en EE. UU.

Sin mejoras de productividad y empleo, y cambios en el sistema educativo, la desigualdad seguirá aumentando en el futuro, agravada por tendencias como el envejecimiento demográfico o la transformación tecnológica. Para evitarlo, nuestro país deberá, entre otras cosas, cambiar su patrón de crecimiento, reactivar su ascensor social, abordar el problema de la vivienda, y acometer una reforma fiscal paulatina pero profunda que dote de mayor capacidad recaudatoria y progresividad al sistema y permita reforzar las redes de protección social.

En última instancia, todas las reformas recogidas deberán servir para cumplir un objetivo: incrementar el bienestar de toda nuestra ciudadanía hasta hacer de España uno de los países más “felices” del mundo. Esta es, al fin y al cabo, la razón de ser de las políticas públicas y del progreso científico, económico y social. **Cómo lograr que ese progreso se convierta en mayor bienestar es examinado en el capítulo noveno.**

### **III. España puede superar estos desafíos y consolidarse como uno de los países más avanzados de Europa antes de mediados de siglo**

Superar estos desafíos no será fácil, pero es perfectamente posible. Los análisis de trayectorias y los ejercicios de política comparada recogidos en este estudio indican que, si se lo propone, España podrá capear las dificultades que traerán las tendencias futuras, aprovechar sus oportunidades y converger así con los países de la UE-8 de aquí a 2050. De hecho, para conseguirlo, en muchos casos tendrá que implementar reformas y mejoras similares en dificultad y magnitud a las ya implementadas en las últimas cuatro décadas. Si lo hicimos en el pasado, podemos hacerlo de nuevo, ayudados por las transformaciones socioeconómicas que ha acelerado la pandemia y los ambiciosos fondos y planes de recuperación que ha articulado la Unión Europea.

Piénsese, por ejemplo, en **el desafío económico**. Para equipararse con los países de la UE-8 y recortar la brecha de renta per cápita que mantiene con ellos, España tendrá que incrementar su productividad en un 50% de aquí a mediados de siglo al tiempo que aumenta sus tasas de empleo. Puede parecer mucho, pero lo cierto es que varios países europeos (incluido el nuestro) ya lograron un progreso similar en el pasado reciente. El hecho de que España parta de unos niveles de productividad y empleo más bajos, y que existan tendencias favorables en marcha como la digitalización y el desarrollo de la Inteligencia Artificial, la equiparación educativa y laboral de la mujer, el aumento de la formación, o la transición ecológica, aumentan nuestras probabilidades de conseguirlo.

El mismo posibilismo debería impregnar nuestra aproximación a **los desafíos de capital humano**. Para equipararse a la UE-8, España deberá hacer dos cosas: mejorar sus niveles de aprendizaje (por ejemplo, con un aumento de 20 puntos en las pruebas estandarizadas de PISA) y aumentar la proporción de población entre 25 y 34 años que obtiene una educación superior a la ESO en 23 puntos porcentuales. ¿Puede hacerse? Pensamos que sí. Por dos motivos. Primero, porque nuestro país ya cosechó unos avances en aprendizaje y cobertura similares en el pasado reciente. Segundo, porque las transformaciones demográficas y tecnológicas que ya se están produciendo servirán de viento de cola para lograrlo. De aquí a 2050, España tendrá casi un millón de estudiantes menos de entre 3 y 24 años. Esto permitirá a nuestro país duplicar su

gasto por alumno hasta equiparlo con el que ya tiene, por ejemplo, Dinamarca sin incurrir en un incremento significativo de su gasto público. Esta inyección de recursos, unida a la generalización de tecnologías como el *big data*, nos ayudará a combatir con mayor eficacia fenómenos como el abandono o la segregación escolar, descubrir y aprovechar mejor el potencial de la población joven, y cosechar las ganancias de cobertura y aprendizaje que necesitamos para situarnos en la vanguardia europea de la educación.

En lo que se refiere a la **formación de la población trabajadora**, lo cierto es que nuestro país ya cuenta con las instituciones, las infraestructuras y los recursos humanos necesarios para articular ese sistema integral de recualificación que necesita, y que lo que hace falta ahora es acometer una serie de cambios normativos y culturales paulatinos que, en cierto modo, ya están en marcha. Si España supo crear casi 2 millones de plazas formativas en FP superior y universidad entre 1980 y 2020, bien podrá crear un millón de puestos para programas formativos mucho más breves de aquí a 2050, sobre todo si se vale de las tecnologías digitales y los formatos híbridos de enseñanza.

En **materia medioambiental**, los desafíos que tendremos que superar en el futuro son especialmente notables. Para frenar el cambio climático y evitar sus efectos más nocivos, nuestro país, como el resto del mundo, tendrá que llevar a cabo transformaciones profundas que le permitan convertirse en una sociedad neutra en carbono y eficiente en el uso de recursos, con patrones de consumo y producción sostenibles y responsables. Al mismo tiempo, deberá aumentar su resiliencia frente al cambio climático, adaptándose a los riesgos emergentes y transformando la manera en la que nos relacionamos con el entorno natural. Hacerlo no será fácil y la trayectoria que llevamos hasta la fecha alerta sobre la necesidad de adoptar medidas contundentes e inmediatas en los próximos años. En todo caso, los cambios que se han producido desde principios de siglo (en materia de reciclaje, eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, o expansión de cultivos ecológicos) y la pléyade de iniciativas legislativas, económicas y tecnológicas que ya están en marcha, invitan al optimismo. Tanto es así, que la mayoría de los expertos coinciden en que España tendrá un papel destacado en la transición ecológica a escala europea.

También debemos ser optimistas respecto a **los desafíos que plantea el aumento de la longevidad**. La clave está en entender que lo que determina el gasto de una persona para el Estado no es solo el número de años que vive, sino también el grado de salud del que goza hasta el momento de su muerte, y el nivel de actividad laboral y social que esta persona tiene hasta entonces. La vejez del futuro no será la vejez del pasado. Comenzará mucho más tarde, será más dinámica, y no estará tan asociada a fenómenos como la inactividad o la dependencia. Eso significa que, si hacemos los cambios institucionales y culturales necesarios, en las próximas décadas, la tasa de empleo de los españoles y españolas en edades avanzadas podría aumentar considerablemente y por voluntad propia. Esto, unido a una serie de reformas en nuestro sistema sanitario y al aumento en los ingresos públicos que se logrará por las vías descritas en esta *Estrategia*, podría hacer que, hacia 2050, el gasto público de España en pensiones, salud y servicios de cuidado se incremente, pero manteniéndose en un nivel asumible, no superior al 25% del PIB, que es parecido al que ya tienen hoy países como Austria o Francia.

Otro de los grandes desafíos que deberá afrontar nuestro país es el de **garantizar la habitabilidad, cohesión social y sostenibilidad medioambiental de sus ciudades al tiempo que mitiga la despoblación rural y asegura el equilibrio territorial**. De aquí a 2050, la proporción de población española viviendo en ciudades aumentará en más de 8 puntos porcentuales, algo que sin duda podría aportar presión adicional a retos actuales como el del acceso a la vivienda, la segregación social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, no hay que perder de vista que, en las últimas

cuatro décadas, España ya registró un aumento de la urbanización similar y que, aun así, logró que sus niveles de calidad residencial, acceso a la vivienda, seguridad ciudadana, o contaminación ambiental, mejorasen o se mantuviesen estables en cotas asimilables a los de la media europea. Si nuestro país supo gestionar con relativo éxito el proceso de urbanización en el pasado, debería poder seguir haciéndolo en un futuro ayudado por las nuevas tecnologías, fenómenos como el teletrabajo o la movilidad compartida, el aumento de la vivienda social, la generalización de fórmulas alternativas de tenencia de vivienda, y un conocimiento del urbanismo y las dinámicas socioeconómicas y territoriales mucho más sofisticado e integral del que existía entonces.

En ciertos casos, el despoblamiento de la España rural no podrá detenerse. Pero esto no significa que todos los pueblos vayan a vaciarse o que las oportunidades y la calidad de vida de las personas que vivan en ellos vayan a reducirse. Avances como el 5G, el Internet por satélite, o la robótica nos permitirán llevar empleo (teletrabajo) y servicios (sanitarios, educativos y de transporte) a lugares a los que hasta ahora no llegaban; la *silver economy*, el turismo y la agricultura ecológica dinamizarán la actividad económica y social en muchos pueblos; y la transición energética proporcionará energía limpia y nuevas oportunidades laborales incluso a los puntos más remotos de nuestra geografía. En 2050, menos gente vivirá en la España rural, pero quienes lo hagan, podrán vivir mejor que ahora.

**La adaptación de nuestro mercado laboral a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas** también debe abordarse desde una óptica posibilista. El cambio demográfico reducirá sustancialmente nuestra fuerza laboral, pero si logramos recortar la tasa de paro y elevar la tasa de empleo hasta los niveles actuales de los países más avanzados de Europa (esto es, 15 puntos de aumento hasta el 80%), conseguiremos neutralizar en buena medida los efectos negativos del envejecimiento. De perder 2,5 millones de ocupados potenciales, pasaremos a crear 1,5 millones de aquí a 2050. Lo mismo ocurrirá con la transformación tecnológica. La historia enseña que la tecnología siempre acaba creando más empleos de los que destruye. Si somos capaces de aprovechar todas sus ventajas, generaremos nuevos empleos, aumentaremos la productividad y mejoraremos las condiciones laborales de la mayoría de la población trabajadora.

**Otra de nuestras aspiraciones debe ser la de reducir la desigualdad y nuestras tasas de pobreza.** Si logramos sentar las bases de un crecimiento económico regido por las ganancias de productividad y la generación de empleo estable y de calidad, seremos capaces de mejorar la capacidad adquisitiva del conjunto de la población, reduciremos mucho los efectos de las crisis económicas sobre la desigualdad y la pobreza, y generaremos los ingresos públicos suficientes para elevar el gasto social. Si, además, mejoramos la calidad de nuestro capital humano en los niveles que recoge este estudio, conseguiremos reactivar el ascensor social y brindaremos más y mejores oportunidades económicas y laborales a nuestra población. Reducir la desigualdad a los niveles de los países más avanzados de Europa y recortar a la mitad nuestra tasa de pobreza de aquí a 2050 es totalmente factible.

**El mismo enfoque posibilista puede y debería aplicarse al resto de desafíos que puedan surgir en el futuro.** España arrastra carencias severas y se topará con obstáculos muy notables de aquí a 2050. Aun así, lo cierto es que, desde que existe como país, España no ha hecho más que progresar y que no hay razones para pensar que tenga que dejar de hacerlo ahora. **El futuro es más prometedor de lo que a menudo creemos.**

## LAS PROPUESTAS

Naturalmente, el progreso no se dará por sí solo. Para seguir mejorando y llegar a converger con los países más avanzados de Europa, las generaciones que hoy vivimos en España tendremos que llevar a cabo reformas profundas y poner en marcha iniciativas audaces y sostenidas en el tiempo.

Este estudio sugiere más de 200 que, en un esfuerzo de síntesis, podrían agruparse en doce ejes:

- Apuesta decidida por la mejora de la formación de nuestra población, desde el nacimiento y a lo largo de toda la vida.
- Apoyo contundente y ambicioso a la innovación en todos los frentes, no solo en el científico-tecnológico.
- Fuerte modernización de nuestro tejido productivo y nuestra cultura empresarial.
- Transición hacia un modelo de desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.
- Ampliación drástica de las oportunidades de la población joven, especialmente en ámbitos como la educación, el empleo y el acceso a la vivienda.
- Consecución de la plena igualdad de género.
- Fomento de la inmigración legal y de la captación de talento extranjero como vías adicionales para dinamizar nuestra economía y apuntalar la viabilidad de nuestro estado de bienestar.
- Fortalecimiento de los servicios públicos, con especial foco en la educación, la salud y los cuidados.
- Rediseño de las prestaciones sociales para transitar progresivamente a un modelo que proteja a la ciudadanía en función de sus necesidades y no solo de su historial laboral.
- Reforma de nuestro sistema fiscal para aumentar su capacidad recaudatoria y su progresividad, y poder financiar así el fortalecimiento de nuestro estado de bienestar sin comprometer la sostenibilidad de las cuentas públicas.
- Modernización de la Administración pública para generar ganancias de eficiencia, y rediseño profundo de las políticas públicas basado en una mayor atención a la evidencia empírica, la experimentación, la evaluación (*ex ante* y *ex post*), la colaboración social, y las pérdidas y ganancias (*trade offs*) involucradas en cada medida.
- Compromiso transversal con los derechos e intereses de las generaciones futuras. Las decisiones que tomemos hoy no pueden acabar reduciendo el bienestar de nuestros hijos.

Resulta difícil alcanzar aquello que no puede medirse. Por ese motivo, hemos creado un cuadro de seguimiento que recoge 50 objetivos concretos que España debería alcanzar de aquí a 2050 si realmente quiere converger con los países más avanzados de Europa. A la hora de diseñarlos y seleccionarlos, hemos tratado de observar estas tres condiciones:

- Que los objetivos sean cuantificables; es decir, que puedan medirse con indicadores específicos que se alimenten de datos accesibles, de cobertura europea, publicación recurrente y validez reconocida por la comunidad académica.
- Que los objetivos sean ambiciosos pero realistas. Las sendas de convergencia han sido diseñadas mediante un cuidadoso análisis que tiene en cuenta trayectorias pasadas, la proyección de tendencias futuras, docenas de casos de política comparada y la interdependencia entre unos y otros objetivos.
- Que los objetivos e indicadores sean actualizables y puedan ir modificándose o reemplazándose por otros a medida que vaya cambiando la realidad que postulan, de modo que no queden obsoletos antes de 2050.

## SOLO EL PRIMER PASO

Conviene recalcar, en todo caso, que estos objetivos y medidas son solo una propuesta; un primer borrador inicial que tendrá que ser completado a lo largo de los próximos meses mediante un diálogo nacional en el que participen los principales actores sociales de nuestro país, y que habrá de ser revisado cada pocos años en respuesta a las nuevas realidades sociales, económicas, medioambientales y tecnológicas que vayan surgiendo. Dicho de otro modo: este estudio no pretende ser una hoja de ruta rígida para el cambio, sino una invitación al cambio. Una llamada a la reflexión, al diálogo y a la acción colectiva.

Los seres humanos no podemos predecir el futuro, pero sí podemos soñarlo, planearlo y hacerlo realidad. Seamos optimistas. Recuperemos la confianza en el progreso, en nuestro país y en nosotros mismos. El bienestar de las generaciones presentes y futuras depende de ello.



A person is shown from the chest up, looking through binoculars. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter. The person is wearing a plaid shirt. The text is positioned on the left side of the image, partially overlapping the person's face and the binoculars.

Introducción

# HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE LARGO PLAZO



## EL LARGO PLAZO: POR QUÉ MIRAR A 2050

Los seres humanos somos criaturas cortoplacistas. Nuestros cerebros experimentaron su principal salto evolutivo hace 300.000 años, en un mundo en el que nuestros antepasados sapiens estaban sometidos a amenazas inmediatas (el felino que los depredaba en la sabana, la infección que los mataba en pocos días) y en el que la precariedad de la ciencia y la tecnología hacía que las consecuencias de sus acciones apenas se extendiesen algunas décadas en el tiempo. Como resultado, **acabamos adquiriendo un fuerte sesgo cognitivo hacia el corto plazo.**<sup>1</sup> Nuestra mente está diseñada para priorizar los beneficios y las amenazas inmediatas frente a los beneficios y las amenazas futuras. Por eso, nos cuesta tanto dejar de fumar o hacer ejercicio, y tendemos a posponer indefinidamente cambios beneficiosos para nuestra vida.

Las instituciones sociales, primero, y **los Estados**, después, **nacieron para mitigar esta inclinación natural hacia el corto plazo y velar por los intereses de la sociedad en el futuro más distante.** “El origen del Gobierno civil,” escribió el filósofo ilustrado David Hume en 1739, es que “los hombres no son capaces de corregir, ni en ellos ni en los otros, la estrechez de pensamiento que los hace preferir lo presente a lo remoto.”<sup>2</sup>

Desafortunadamente, la democracia contemporánea ha acabado agudizando el cortoplacismo en lugar de ofrecerle solución. En las últimas décadas, la aceleración del cambio tecnológico, la globalización, la digitalización del debate público y diversos cambios institucionales han hecho que **los horizontes políticos de los países occidentales se hayan recortado drásticamente.** Los gobiernos de hoy se enfrentan a elecciones con mayor frecuencia que nunca; deben gestionar procesos sociales, económicos y tecnológicos cada vez más rápidos; y lidian con un flujo de noticias frenético en el que “la actualidad” apenas dura unas horas y los acontecimientos rara vez se analizan con la profundidad y el sosiego necesarios.

El resultado es una sociedad cada vez más miope, en la que lo urgente tiende a eclipsar lo importante y la táctica se impone a la estrategia. **Los costes de esta miopía son muy elevados:** decisiones que resultan contraproducentes por falta de previsión, oportunidades desaprovechadas, leyes que se quedan rápidamente obsoletas, y problemas que se abordan demasiado tarde.<sup>3</sup> El cortoplacismo está dañando nuestro bienestar y nos está impidiendo abordar con eficacia los grandes desafíos de nuestro tiempo. Fenómenos como el cambio climático, el envejecimiento demográfico, el bajo crecimiento económico, la desigualdad, el estancamiento educativo o el descontento democrático no son nuevos: llevan décadas gestándose y, si hoy tienen tal magnitud es, en parte, por la incapacidad que tuvimos en el pasado para adelantarnos a ellos o abordarlos mediante la puesta en marcha de reformas de calado sostenidas en el tiempo.

**El cortoplacismo también está hipotecando el bienestar de las generaciones venideras.** Al igual que los europeos del pasado colonizaron otras regiones del mundo y las usaron para compensar las carencias de sus patrones de crecimiento económico y modelos sociales, los europeos del siglo XXI estamos usando el futuro como una suerte de colonia distante en la que vertemos todas las ineficiencias del sistema actual: la degradación medioambiental, los riesgos tecnológicos o la fractura social.<sup>4</sup> En cierto modo, estamos “colonizando el futuro,” anteponiendo los derechos e intereses de los 47 millones de personas que viven en España en la actualidad al de los aproximadamente 44 millones que la habitarán a lo largo del próximo siglo;<sup>5</sup> algo que, además de errado desde un punto de vista estrictamente económico, resulta éticamente inaceptable.

Por fortuna, cada vez más países están abriendo los ojos a este problema. En los últimos años, varios gobiernos han puesto en marcha iniciativas destinadas a aumentar el horizonte temporal de su acción política y a desarrollar sus capacidades de “gobernanza anticipatoria.” El establecimiento de **unidades de prospectiva estratégica** (*strategic foresight units*) en varios países del mundo (Alemania, Canadá, Francia, Finlandia, Singapur, Suecia y Reino Unido, entre otros); la proliferación de planes multisectoriales de largo plazo (como la *Agenda 2030* o la *Hoja de ruta hacia una economía baja en carbono en 2050*); y la creación de instituciones y marcos jurídicos diseñados para proteger los derechos de las generaciones futuras<sup>6</sup> (por ejemplo, el *Well-being of Future Generations Act* de Gales), dan buena cuenta de ello.

La pandemia ha acelerado esta tendencia. El impacto disruptivo del coronavirus ha recordado a muchos gobiernos que no pueden seguir dependiendo de las herramientas tradicionales de acción política y que necesitan contar con instrumentos de análisis que les permitan **repensar el futuro, adelantarse a las circunstancias, y articular respuestas estructurales para el largo plazo**. Tanto es así que, en el último año, varios países de nuestro entorno (por ejemplo, Francia, Reino Unido y EE. UU.) han empezado a preparar *grand strategies* para adaptarse al mundo post-COVID,<sup>7</sup> y la Comisión Europea ha establecido una Vicepresidencia de prospectiva y una *EU-wide Foresight Network* con el objetivo de convertir la prospectiva en una pieza clave del diseño político europeo.<sup>8</sup>

Con la creación de **la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia** en 2020,<sup>9</sup> España se sumó a este movimiento y retomó la senda iniciada en 1976, cuando Adolfo Suárez estableció, en el seno de la Presidencia del Gobierno, un Instituto Nacional de Prospectiva con el mandato de estudiar, “con un carácter multidisciplinar, los problemas del futuro” y asistir al país en los años clave de la Transición.<sup>10</sup>

Ahora, España se enfrenta a una década de cambios tan vertiginosa y decisiva como la de entonces. Por eso es imprescindible que nuestro país mire de nuevo hacia adelante y desarrolle una *Estrategia Nacional de Largo Plazo* que nos permita adelantarnos a los retos y aprovechar las oportunidades que *megatendencias* como el cambio climático, el envejecimiento demográfico o la transformación tecnológica traerán en los próximos años. Como veremos a continuación, **no se trata de adivinar el futuro, sino de entenderlo mejor** a través del análisis objetivo de la evidencia empírica, y de articular el diálogo nacional necesario para construirlo.

## EL MÉTODO: ANÁLISIS DIACRÓNICO Y PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

*España 2050* es un ejercicio de **prospectiva estratégica** que persigue un doble objetivo:

- mejorar nuestra comprensión de los desafíos y las oportunidades sociales, económicos y medioambientales que afrontará nuestro país en las próximas décadas; y
- generar, a partir de un diálogo multi-actor, una *Estrategia Nacional de Largo Plazo*, que nos permita fijar prioridades, coordinar esfuerzos, y garantizar nuestra prosperidad y bienestar en el futuro.

El presente estudio es **un primer paso** en esta dirección. En él se recoge:

- un análisis diacrónico y prospectivo de nueve grandes desafíos que España deberá superar de aquí a 2050 si quiere consolidarse como uno de los países más avanzados de Europa;
- más de 200 propuestas para lograrlo; y
- un cuadro de 50 objetivos e indicadores cuantitativos para diseñar líneas de acción, tomar medidas concretas y monitorear el progreso en los próximos años.

Estos *Fundamentos y propuestas* han sido elaborados por la **Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de la Presidencia del Gobierno y un equipo de más de cien expertos y expertas de reconocido prestigio** que han trabajado *ad honorem* y con total independencia durante más de 900 horas de estudio y conversaciones. La mayoría son investigadores en universidades españolas y extranjeras, aunque también hay analistas de instituciones internacionales, *think tanks* y ONGs. Para su selección, se han empleado dos criterios: el mérito (hemos escogido a las personas que están publicando con mayor rigor sobre los temas abordados) y la diversidad (hemos tratado de conseguir pluralidad en edad, género, procedencia geográfica, disciplina académica y sensibilidad política).

Además de con este centenar de expertos y expertas, la Oficina ha contado con **el valioso apoyo de varios Ministerios del Gobierno, la AIREF, el Banco de España, y el Joint Research Centre de la Comisión Europea**, y ha mantenido reuniones con especialistas de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y las Naciones Unidas.<sup>11</sup>

Hemos dividido el ejercicio en dos fases:

**I. En la primera fase hemos creado un abanico de escenarios futuros (*scenario-building*) que sirvan de base para la reflexión y la conversación estratégica.** Al contrario de lo que suele pensarse, estos escenarios no son *predicciones* sino, más bien, *descripciones* de futuros probables. Para diseñarlos, hemos examinado la evolución pasada y hemos proyectado la potencial evolución futura de las principales tendencias demográficas, sociales, económicas, tecnológicas, medioambientales e institucionales<sup>12</sup> de España y Europa, combinando los métodos de análisis diacrónico de varias disciplinas académicas (economía, ciencias ambientales, demografía, sociología, historia, ciencia política y derecho) con técnicas cualitativas y cuantitativas de prospectiva (generación de escenarios base y ejercicios contrafácticos diseñados a partir del establecimiento de sendas de convergencia).<sup>13</sup>

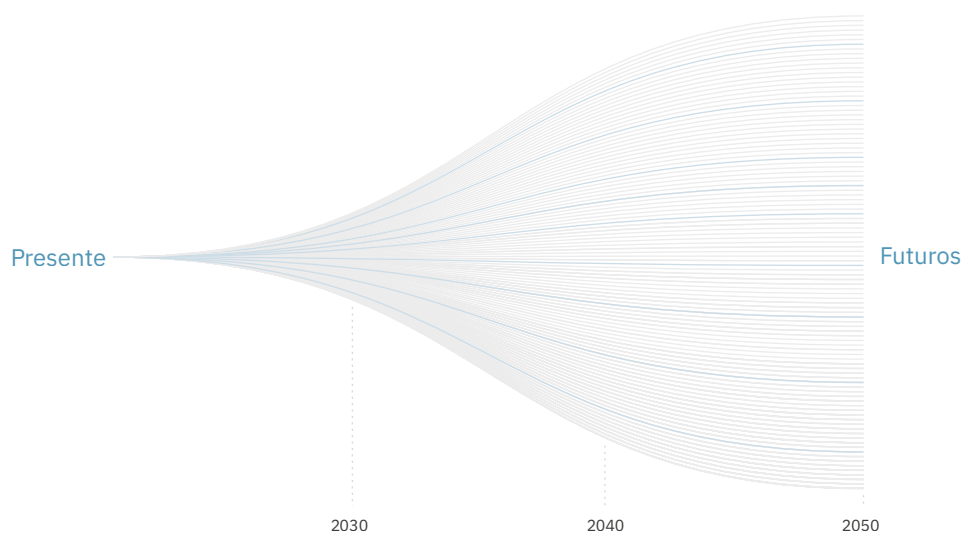
**Nadie puede predecir el futuro.** El cambio social no está regido por leyes universales como la física y se ve constantemente alterado por accidentes, decisiones individuales, y disrupciones imposibles de anticipar. No obstante, este depende también de la continuidad de ciertas instituciones, la recurrencia de muchos comportamientos sociales, y el desarrollo de procesos estructurales de larga duración que están sujetos a limitaciones socioeconómicas, medioambientales o legales que los hacen menos susceptibles a alteraciones coyunturales y, por tanto, más fáciles de anticipar. Un buen ejemplo son los cambios demográficos,<sup>14</sup> las variaciones en el mercado laboral,<sup>15</sup> la evolución del capital humano<sup>16</sup> o las transformaciones climáticas.<sup>17</sup> Lo que aquí hacemos es usar estos procesos estructurales **para proyectar tendencias y establecer un abanico restringido de futuros probables que sirvan de base para reflexionar sobre nuestras opciones, perimetrar la incertidumbre, y diseñar estrategias eficaces y resilientes en el largo plazo.**

Con este propósito en mente, y siguiendo una práctica frecuente en los estudios de *foresight*,<sup>18</sup> hemos reducido el abanico de escenarios de trabajo a dos [Fig. 1]:

- Un **escenario base** que proyecta tendencias pasadas asumiendo que no se producen grandes cambios.
- Un **escenario de convergencia** que asume que se llevan a cabo cambios significativos que nos permiten reducir o cerrar la brecha con los países más avanzados de Europa en cuestiones clave como la educación, el empleo o la productividad.

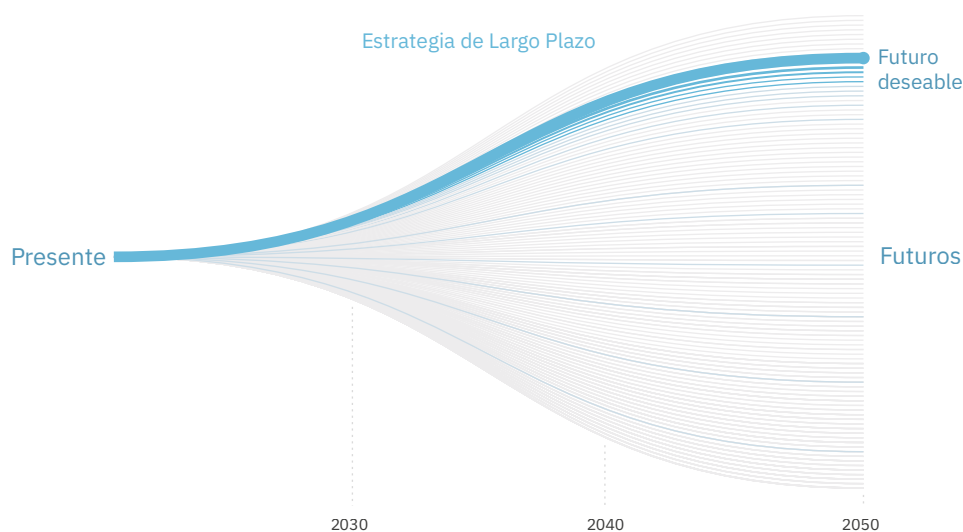
Esta reducción simplifica y acerca el texto al lector, permite ilustrar mejor la disyuntiva entre la acción y la inacción, y ayuda a la creación de objetivos compartidos.

**Fig. 1. Construcción de escenarios (fase I del ejercicio)**



**II. En la segunda fase del ejercicio hemos tratado de esbozar una hoja de ruta realista que nos permita ir desde nuestra situación actual al escenario de convergencia deseado (*backcasting*).** Es aquí donde la estrategia como tal es construida, fijándose objetivos e indicadores concretos, y acciones específicas para alcanzarlos [Fig. 2]. Todo ello se hace a sabiendas de que nada está grabado en piedra y de que unos y otros deberán ser revisados y actualizados con el paso del tiempo, adaptándolos a las prioridades cambiantes de la ciudadanía, al conocimiento disponible y a las realidades sociales, económicas, medioambientales y tecnológicas que vayan surgiendo.

Fig. 2. Diseño de la estrategia (fase II del ejercicio)



**Algunas personas encontrarán este orden extraño o inapropiado, pero lo cierto es que es así como suelen producirse las grandes transformaciones.** La comunidad científica decidió buscar el bosón de Higgs en 1964, en una época en la que no existía ni el conocimiento ni la tecnología para hacerlo. Fijaron este objetivo, movilizaron los recursos, se lanzaron a experimentar y, en 2012, dieron con él, tras medio siglo de trabajo.

La Unión Europea nació de un proceso similar. Después de la Segunda Guerra Mundial, algunos intelectuales acuñaron la idea de una asociación de países unidos en valores e intereses comunes, sin saber cómo podría lograrse. Esta idea dio paso a la conversación, y la conversación a las transformaciones culturales e institucionales que acabaron desembocando en la Unión que somos hoy. La misma dinámica es la que inspira iniciativas como la *Agenda 2030* o las “misiones” del programa *Horizonte Europa 2027*.

Muy a menudo, **las grandes transformaciones comienzan con la creación de una visión compartida**; una meta distante que nos ayuda a fijar prioridades, coordinar esfuerzos y dar sentido a décadas de esfuerzo. Cuando esas visiones se crean, no suele haber una hoja de ruta detallada. Su diseño emerge progresivamente, mediante el estudio, la negociación, la experimentación, y la adaptación constante a circunstancias cambiantes.

Si el debate político del día a día no resulta todo lo constructivo y cohesionador que debería ser, en muchos casos, porque nos hemos saltado el primer paso: **no se han fijado objetivos comunes o específicos**; no se ha explicitado el lugar al que queremos llegar, por lo que la disputa sobre qué camino debe tomarse acaba resultando farragosa, crispada e inútil.

**La prospectiva estratégica trata de corregir esta problemática situando la búsqueda de objetivos futuros en el centro de la conversación y ayudándonos a construir metas comunes y realistas basadas en la experiencia histórica y la evidencia empírica.** Los casos de éxito de países como Finlandia, Canadá, Reino Unido o Singapur ilustran los numerosos beneficios de este método:<sup>19</sup>

- Sirve para anticipar riesgos y oportunidades que a menudo resultan poco visibles en el presente más inmediato, lo que a su vez permite ganar tiempo y responder de manera proactiva (y no reactiva) a ellos.
- Contribuye a establecer prioridades.
- Abre la mente a nuevas posibilidades.
- Visibiliza los costes de la inacción.
- Permite diseñar políticas más resilientes.
- Ayuda a atenuar discrepancias, acercar posturas y construir acuerdos ya que:
  - Las negociaciones que parten de objetivos claros y ambiciosos tienden a generar mejores resultados y ser más exitosas.<sup>20</sup>
  - La perspectiva anticipatoria hace que todas las partes comprendan mejor las potenciales consecuencias de un determinado curso de acción, algo que contribuye a que las posturas converjan.
  - El grado de resistencia al cambio es menor cuanto menos inmediato o disruptivo es percibido ese cambio (es decir, cuando las medidas se plantean como una transformación progresiva y se contempla un periodo de tiempo de adaptación para todos los actores afectados, su aprobación suele ser mayor).

**En resumen: la prospectiva estratégica acarrea grandes ventajas, de ahí que sea ampliamente usada por los gobiernos, las empresas, y las organizaciones internacionales más avanzados del mundo.** No sirve para adivinar el futuro, pero sí ayuda a afrontarlo, promoviendo una conversación informada y constructiva sobre los temas cruciales que marcarán el porvenir de un país y sus habitantes en el medio y largo plazo.

### Nuestros principios metodológicos

Diez han sido los principios metodológicos que han guiado el diseño y la ejecución de este ejercicio:

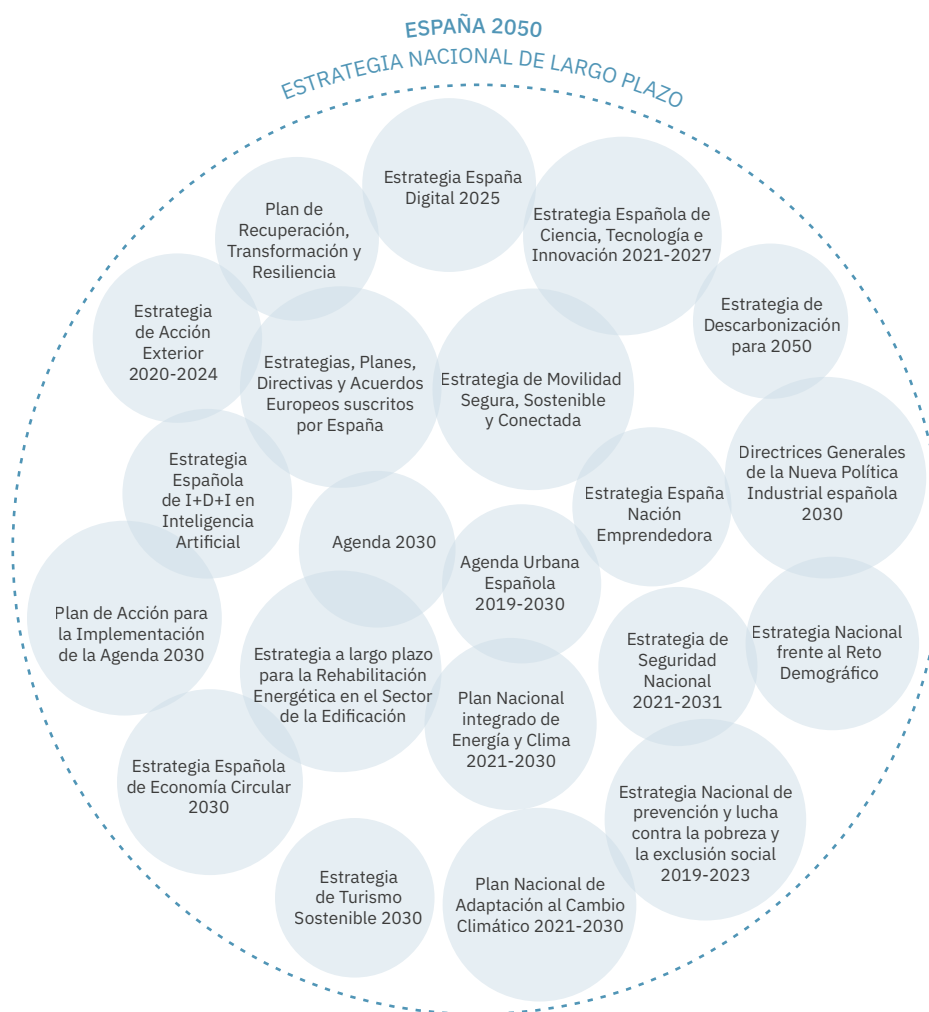
**Visión de país.** Las políticas de futuro deben ser políticas de Estado, no de Gobierno, ya que nacen para abarcar varias legislaturas. Por eso, nuestro análisis se ha realizado desde una perspectiva apartidista que antepone los datos y la evidencia empírica a cualquier posición política. Esta *Estrategia* no pretende avalar o refutar el programa de ningún partido político, pero sí aspira a ayudarlos a todos; como también a las instituciones públicas, las empresas, las ONGs, los sindicatos, las fundaciones y demás entes de la sociedad civil de nuestro país.

**Rigor empírico.** En el ámbito de la prospectiva abundan los estudios sensacionalistas que tratan de acaparar titulares mediante predicciones tan llamativas como infundadas. En este ejercicio evitamos esa clase de artificios y sustentamos todo el análisis sobre una base empírica medible y contrastable integrada por más de 500 series de datos y unas 1.650 publicaciones científicas, en su mayoría artículos académicos revisados por pares (*peer reviewed*) e informes elaborados por organismos internacionales, *think tanks* y entidades del tercer sector de reconocido prestigio y solvencia técnica.

**Ambición europea.** Hemos dividido los 27 Estados miembros de la UE en tres grupos de países en función de su nivel de desempeño (bajo, medio y alto) en una serie de indicadores económicos, sociales y medioambientales estándar. Después, hemos analizado como, en los últimos treinta años, España ha logrado pasar del grupo de desempeño bajo al medio en la mayoría de ellos y nos preguntamos qué tendríamos que hacer para converger con el grupo de desempeño alto (al que llamamos la “UE-8”)<sup>21</sup> en los próximos treinta.

**Visión integral.** *España 2050* trata de esbozar una visión holística de los desafíos de España y de sus potenciales soluciones teniendo en cuenta tanto la interdependencia entre unos y otros (*trade-offs* y sinergias), como la necesidad de abordarlos mediante la colaboración público-privada y la acción coordinada de todas las áreas del Gobierno (el llamado *Whole-of-Government Approach*). Para ello, se han examinado todos los planes y estrategias elaborados por los Ministerios de nuestro país, las instituciones europeas y los organismos internacionales [Fig. 3], prestándosele una especial atención al *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* y a la *Agenda 2030*.

**Fig. 3. Planes y Estrategias Estatales tenidos en cuenta**



**Reconocimiento de la complejidad.** El debate público actual tiende a sobresimplificar la realidad, planteándola a menudo de una forma sesgada que omite o minimiza la existencia de matices, discrepancias e incertidumbres. Lo cierto es, sin embargo, que en el mundo no existen las cosas simples, solo las cosas “simplificadas”, ya que todas postulan el universo, cuyo rasgo más notorio es la complejidad. Esta *Estrategia* trata de abrazar y resolver esa complejidad y de transmitirla de una forma clara y accesible a la ciudadanía.

**Aplicable y transformativo.** *España 2050* ha sido concebida como un dispositivo de investigación aplicada que aspira a ser útil para la sociedad. Nuestro trabajo se inscribe en la corriente de *transformative foresight*, que consiste en estudiar el futuro para cambiar la toma de decisiones en el presente. El objetivo es identificar los futuros probables que se quieren evitar o alcanzar, y sugerir políticas para ello. Por eso, cada capítulo incluye una serie de objetivos concretos para las próximas décadas, indicadores empíricos para medirlos, y varias recomendaciones para alcanzarlos.

**Priorización de lo importante.** Hemos dejado a un lado los temas que tienen una relevancia causal menor (y que suelen enquistar el debate mediático), y nos hemos centrado en las cuestiones verdaderamente decisivas para el futuro del país, así como en las líneas maestras para atajarlos.

**Perspectiva de género.** La perspectiva de género impregna el análisis de todos los temas abordados, con el convencimiento de que, sin eliminar las muchas inequidades estructurales que aún aquejan a nuestro país, no podremos alcanzar el mejor futuro posible.

**Transparencia.** Los nombres de los expertos y expertas que han participado en el ejercicio, las bases de datos utilizadas, y la metodología empleada están explicadas y disponibles para que cualquier persona pueda descargarlos, contrastarlos y usarlos en sus propios análisis.

**Vocación de acuerdo.** Las políticas de largo plazo necesitan nacer del acuerdo; sin él, están abocadas a morir a mitad del camino. Nuestra intención ha sido la de generar un estudio que recoja los consensos que la comunidad académica ha alcanzado en las últimas décadas en torno a los distintos desafíos que afronta y afrontará nuestro país. Es obvio que la evidencia empírica no tiene todas las respuestas y que siempre habrá decisiones de naturaleza más ideológica que técnica. Pero también es verdad que la ciencia tiene más que decir sobre cómo gobernar un país de lo que solemos reconocer y que los puntos de discrepancia son menos numerosos y menos agudos de lo que el debate mediático deja translucir.<sup>23</sup> Los españoles y españolas estamos de acuerdo en muchísimas cosas. Los expertos, también. Debemos aprovechar esas visiones compartidas para construir un espacio de acuerdo amplio, un pilar de Estado sólido en torno al cual la política del día a día pueda oscilar en función de los distintos gobiernos y el parecer cambiante de la ciudadanía.

## EL ANÁLISIS Y LAS PROPUESTAS: LOGROS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE UN PAÍS CARGADO DE FUTURO

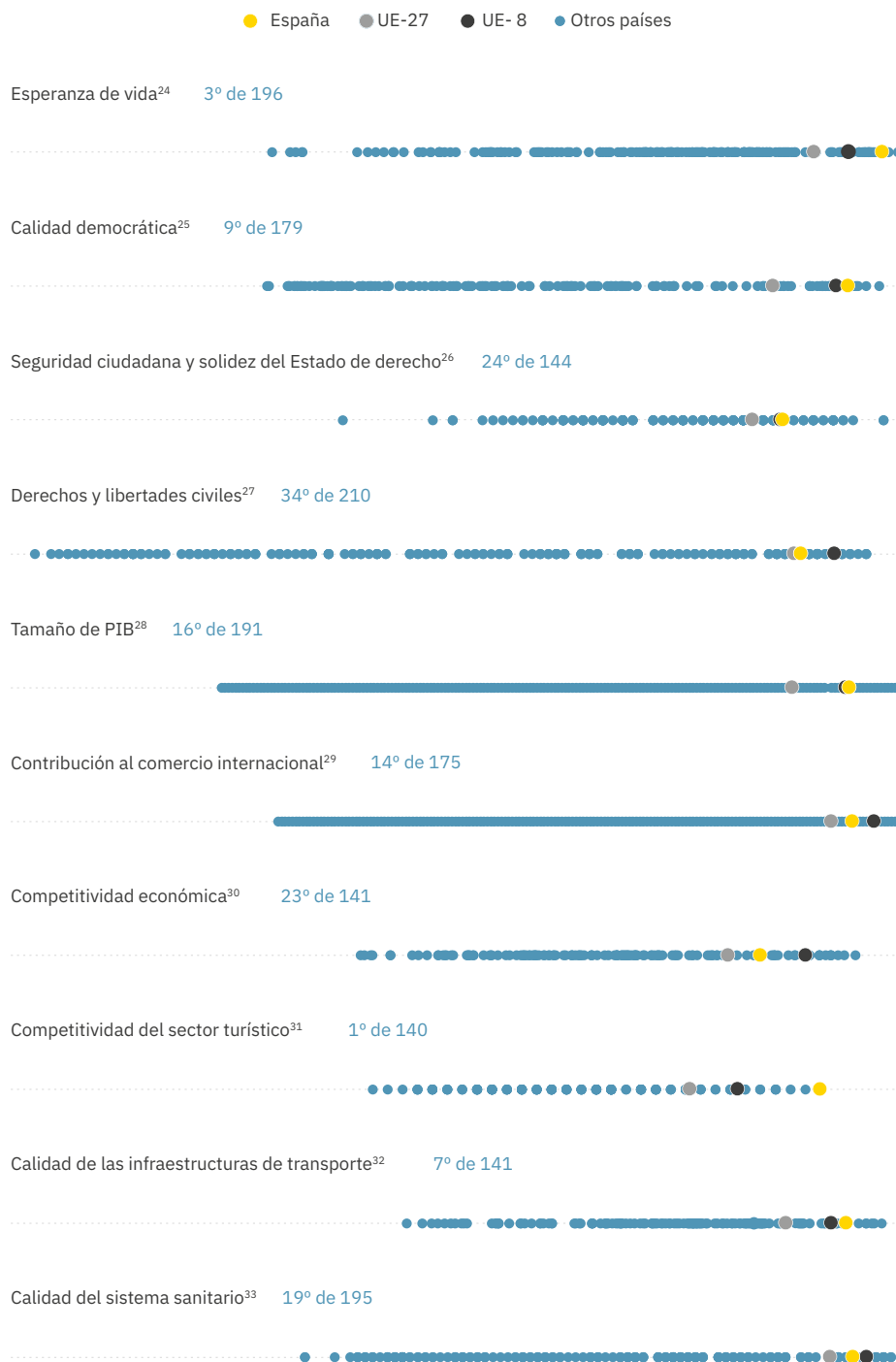
**En los últimos cuarenta años, España ha experimentado una transformación profunda que, en muchos aspectos, resulta ejemplar a escala mundial.** En solo cuatro décadas, nuestro país ha pasado de tener una economía de base agraria, débil y mal conectada con el resto del mundo, a tener una economía moderna y competitiva, con una tasa de apertura comercial superior a las de Francia o Italia, y una pléyade de empresas líderes en sectores como el turismo, la construcción, el transporte, las energías renovables, la agroalimentación, la banca o la moda.

Este desarrollo económico nos ha permitido generar más riqueza como país que en ningún otro momento de nuestra historia, aumentar nuestra tasa de empleo en 15 puntos (lo que equivale a haber generado 8 millones de empleos netos), incorporar exitosamente a la mujer al mercado laboral, y duplicar nuestra renta per cápita. También nos ha ayudado a consolidar un estado de bienestar de estándares europeos que provee de prestaciones sociales y servicios públicos de calidad a toda su ciudadanía. Gracias a ellos, el nivel formativo de la población española ha mejorado drásticamente desde la Transición, a un ritmo solo comparable al de Finlandia durante ese periodo, y casi ha convergido con la media de la UE.

En el plano inmaterial, el progreso registrado ha sido igual de notable. La España de hoy alberga una de las sociedades más inclusivas, plurales y tolerantes de Occidente. Tenemos un nivel de libertades mayor que el que registran los EE. UU., y una democracia que figura en todos los rankings como una de las más plenas y estables del mundo.

En definitiva, **el nuestro es un gran país y su corta andadura democrática constituye un claro caso de éxito.** Cuando contemplamos la realidad limitándonos al presente más inmediato, es fácil sucumbir al pesimismo y a la sensación de que “las cosas no mejoran” o que “van a peor”. Sin embargo, cuando se analiza la evidencia empírica, se observa que nuestro país lleva una trayectoria positiva en la mayoría de frentes y que, en muchos de ellos, ocupa ya la vanguardia a nivel global [Fig. 4].

**Fig. 4. Mapa de fortalezas de España**  
**Ámbitos en los que nuestro país lidera a nivel europeo o mundial**



● España ● UE-27 ● UE-8 ● Otros países



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las diferentes fuentes citadas.  
 La UE-27 y la UE-8 se construyen como la media simple de los valores de cada uno de sus países y en función de los datos disponibles.

**Naturalmente, esto no significa que España no afronte retos importantes o que deba conformarse con los logros alcanzados.** Es innegable que, en muchos aspectos, los cambios registrados hasta ahora han sido insuficientes o inadecuados, y que muchos no han beneficiado a toda la población por igual. Nuestro país presenta aún carencias severas en su tejido productivo, su capital humano y su arquitectura institucional que le han impedido converger con sus vecinos europeos en aspectos clave para el desarrollo económico, la sostenibilidad medioambiental o el bienestar social [Fig. 5]. Además, nuestro país se enfrenta a desafíos relevantes que, si no son abordados con éxito en las próximas décadas, podrían agravarse, a tenor de *megatendencias* como el envejecimiento demográfico, el cambio climático, la transformación tecnológica, el crecimiento de las ciudades, o la reconfiguración del orden global.

De entre esos muchos desafíos, **aquí analizamos nueve, que consideramos serán especialmente relevantes para el futuro del país en el medio y largo plazo:**

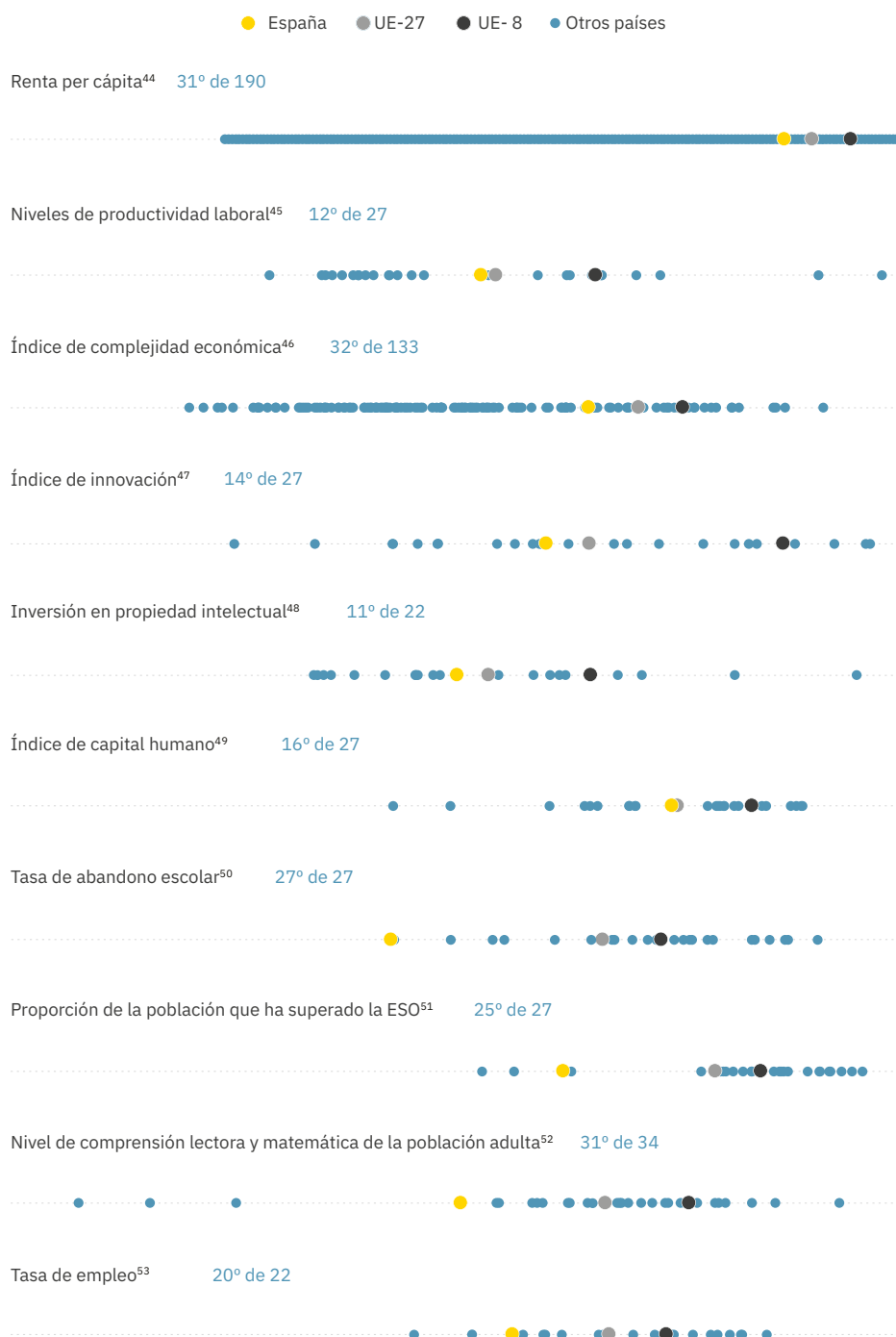
1. Ser más productivos para crecer mejor.
2. Conquistar la vanguardia educativa.
3. Mejorar la formación y la recualificación de nuestra población.
4. Convertirnos en una sociedad neutra en carbono, sostenible y resiliente al cambio climático.
5. Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva.
6. Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible.
7. Resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas.
8. Reducir la pobreza y la desigualdad y reactivar el ascensor social.
9. Ampliar las bases de nuestro bienestar futuro.

**¿Por qué estos desafíos y no otros?** La selección responde a varios criterios. Nos hemos centrado en estos nueve por considerarlos: 1) claves para el desarrollo económico del país, la prosperidad y la salud de quienes lo habitan y la sostenibilidad del estado de bienestar; y 2) por existir sobre ellos una abundante evidencia empírica, estudios académicos y casos de éxito en países de nuestro entorno de los que podemos extraer lecciones e ideas.

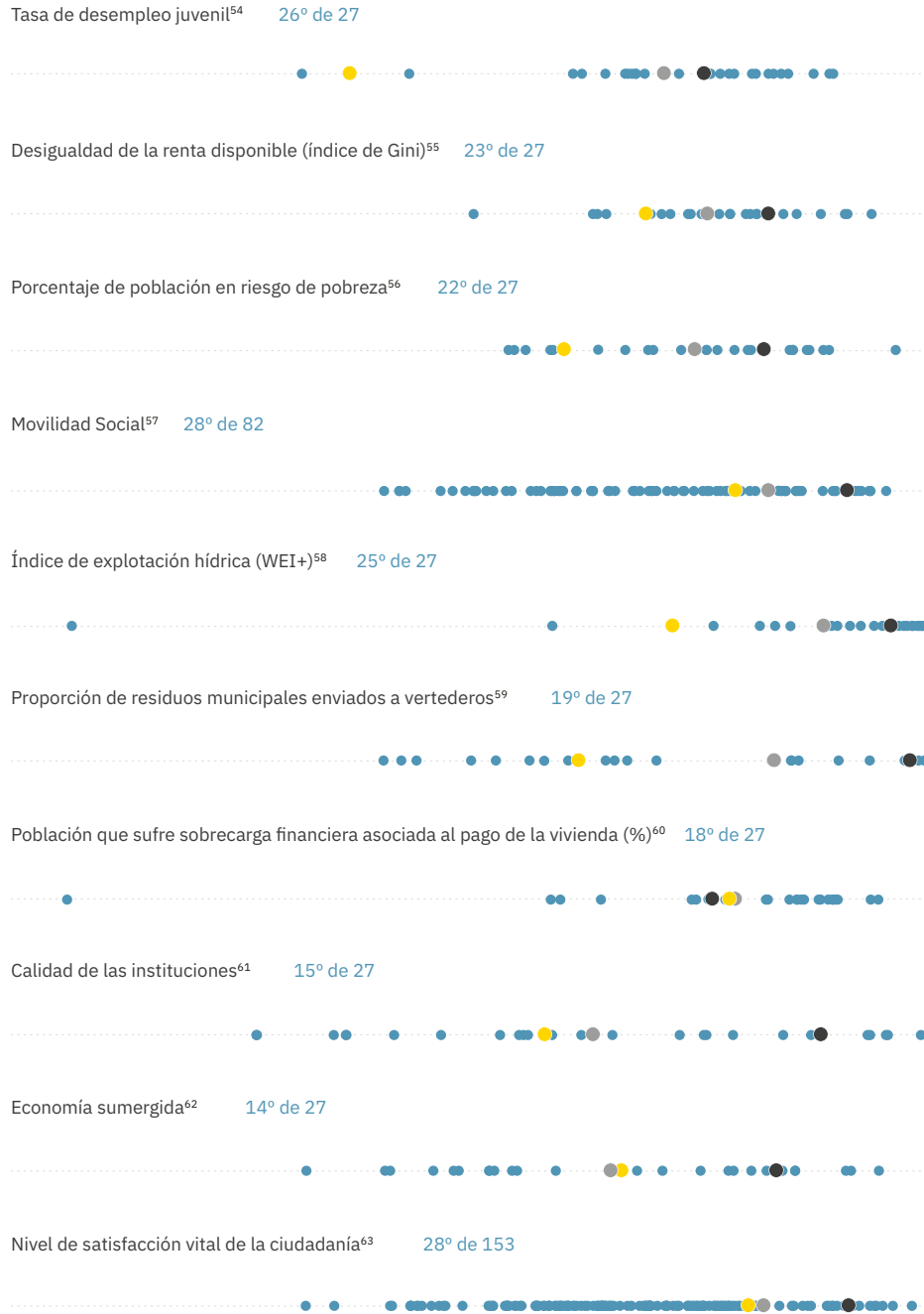
Los desafíos son, como se ve, eminentemente domésticos, pero todos se analizan desde una perspectiva europea y como parte de la realidad global en la que se inscriben.

Es evidente que este esquema no recoge todos los problemas de nuestro país. Hay cuestiones clave como la innovación científica y tecnológica, la modernización de la Administración pública, la igualdad de género, o el apoyo a los jóvenes, que, sin ser tratadas como retos específicos, son abordadas en detalle y de forma transversal a todos los desafíos. También hay cuestiones importantes como, por ejemplo, el rol de España en el mundo o la articulación del Estado autonómico, que se han quedado fuera o que no han sido analizadas en la profundidad que merecen y que serán abordadas en próximos trabajos.

**Fig. 5. Mapa de las tareas pendientes de España**  
**Ámbitos en los que nuestro país todavía ocupa una posición desfavorable**  
**en relación con los países más avanzados de Europa**



● España ● UE-27 ● UE-8 ● Otros países



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las diferentes fuentes citadas.

La UE-27 y la UE-8 se construyen como la media simple de los valores de cada uno de sus países y en función de los datos disponibles.

## Una ambición realista

Superar los desafíos analizados no será fácil, pero es perfectamente posible. De un tiempo a esta parte, se detecta un pesimismo creciente entre la población española. Preguntadas en diversas encuestas, son muchas las personas que opinan que el país no podrá capear con éxito fenómenos como la transformación tecnológica o el desempleo juvenil y que, a causa de ello, las generaciones actuales acabarán viviendo peor que sus padres. Este pesimismo es una reacción habitual entre los seres humanos cuando piensan en el futuro.<sup>64</sup> Sin embargo, estamos convencidos que, en el caso de nuestro país, es infundado.

Los análisis de trayectorias y los ejercicios de política comparada recogidos en este estudio indican que **España avanza positivamente en prácticamente todos los frentes y que, si se implementasen los cambios necesarios, lo seguiría haciendo en el futuro. Esto nos permitiría superar los desafíos mencionados y experimentar un progreso económico y social inmenso, que nos llevaría a rebasar la media de la UE-27 en la próxima década y a converger con los países más avanzados de Europa (UE-8) antes de 2050.**

**Esa es la ambición de país que proponemos. La España de 1978 soñó con la democracia, el desarrollo económico y la plena incorporación en la comunidad europea. Esos sueños se han cumplido. La España de 2021 puede y debe mirar aún más lejos. Debe aspirar a tener un patrón de crecimiento sostenible y competitivo a nivel global, y un estado de bienestar sólido y eficaz que eleve los niveles de bienestar de su población a las cotas más altas del mundo.**

**Esta es una ambición tan necesaria como realista.** Para entender por qué, es necesario evitar dos errores que los seres humanos solemos cometer cuando miramos al futuro. El primero es el del *focalismo*, que consiste en centrar nuestra atención solo en algunos aspectos del fenómeno analizado (generalmente los más negativos) e ignorar el resto.<sup>65</sup> Por ejemplo, cuando pensamos en la transición ecológica, calculamos los miles de millones de euros que tendremos que dedicar a rediseñar nuestros sistemas de producción y movilidad, pero olvidamos los miles de millones que ahorraremos en importar combustibles fósiles. De forma análoga, cuando pensamos en la digitalización, nos preocupamos por los trabajos que destruirán las nuevas tecnologías, pero no por los muchos nuevos que crearán, ni por las ganancias inmensas en productividad y condiciones laborales que se darán en la mayoría de los empleos. **Esta forma sesgada de mirar al futuro nos hace caer en el pesimismo y nos impide calibrar nuestro potencial de cambio.**

El otro error común consiste en perder la perspectiva histórica. A menudo olvidamos que la mayoría de los derechos sociales y posibilidades materiales de las que gozamos hoy resultaban absolutamente impensables hace apenas cincuenta años. Esa desmemoria nos produce la ceguera de la inmediatez, que hace que toda propuesta alejada de la realidad actual sea descartada como utópica o inviable, y que solo se acepten como “realistas” aquellos objetivos que están próximos a lo que ya existe. Debemos liberarnos de esa ceguera y poner los desafíos en perspectiva. Si se aprovechan bien, treinta años dan para mucho. De hecho, hay que tener en cuenta que **las reformas y mejoras que España necesitará para converger con los países de la UE-8 son, en la mayoría de los casos, similares en dificultad y magnitud a las ya implementadas por España u otros países vecinos en las últimas cuatro décadas.** Si se hizo en el pasado, puede hacerse de nuevo.

## Las propuestas

**Obviamente, nada se logrará por la simple inercia de la historia.** Para superar nuestros desafíos y converger con la UE-8, las generaciones de hoy tendremos que llevar a cabo reformas profundas y poner en marcha iniciativas audaces y sostenidas en el tiempo. **Este estudio sugiere más de 200** que, en un esfuerzo de síntesis, podrían agruparse en doce ejes:

- Apuesta decidida por la mejora de la formación de nuestra población, desde el nacimiento y a lo largo de toda la vida.
- Apoyo contundente y ambicioso a la innovación en todos los frentes, no solo en el científico-tecnológico.
- Fuerte modernización de nuestro tejido productivo y nuestra cultura empresarial.
- Transición hacia un modelo de desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.
- Ampliación drástica de las oportunidades de la población joven, especialmente en ámbitos como la educación, el empleo y el acceso a la vivienda.
- Consecución de la plena igualdad de género.
- Fomento de la inmigración legal y de la captación de talento extranjero como vías adicionales para dinamizar nuestra economía y apuntalar la viabilidad de nuestro estado de bienestar.
- Fortalecimiento de los servicios públicos, con especial foco en la educación, la salud y los cuidados.
- Rediseño de las prestaciones sociales para transitar progresivamente a un modelo que proteja a la ciudadanía en función de sus necesidades y no solo de su historial laboral.
- Reforma de nuestro sistema fiscal para aumentar su capacidad recaudatoria y su progresividad, y poder financiar así el fortalecimiento de nuestro estado de bienestar sin comprometer la sostenibilidad de las cuentas públicas.
- Modernización de la Administración pública para generar ganancias de eficiencia, y rediseño profundo de las políticas públicas basado en una mayor atención a la evidencia empírica, la experimentación, la evaluación (*ex ante* y *ex post*), la colaboración social, y las pérdidas y ganancias (*trade offs*) involucradas en cada medida.
- Compromiso transversal con los derechos e intereses de las generaciones futuras. Las decisiones que tomemos hoy no pueden acabar reduciendo el bienestar de nuestros hijos.

**Ninguna de estas reformas podrá hacerse en una sola legislatura.** Debemos entender y aceptar que los cambios inmediatos no existen. Las transformaciones económicas, políticas y sociales son, por lo general, incrementales; se producen con lentitud y de manera gradual (en la historia, las disrupciones son escasas y, casi siempre, terribles). **El verdadero progreso no es una pulsión fugaz, fruto de la genialidad de unos pocos individuos, sino un esfuerzo sostenido en el tiempo y operado por varias generaciones.** Por eso, es importante que definamos una dirección clara y compartida y seamos capaces de mantenerla durante un largo periodo de tiempo. Cuando se navega en una embarcación lenta y a la que le cuesta maniobrar, llevar un rumbo bien definido es esencial.

### La brújula: 50 objetivos para 2050

Resulta difícil alcanzar aquello que no puede medirse. Por ese motivo, hemos creado **un cuadro de seguimiento que recoge 50 objetivos concretos que España debería alcanzar de aquí a 2050** si quiere converger con los países más avanzados de Europa [Fig. 6]. A la hora de diseñarlos y seleccionarlos, hemos tratado de observar estas tres condiciones:

- Que los objetivos sean cuantificables; es decir, que puedan medirse con indicadores específicos que se alimenten de datos accesibles, de cobertura europea, publicación recurrente y validez reconocida por la comunidad académica.
- Que los objetivos sean ambiciosos pero realistas. Las sendas de convergencia han sido diseñadas mediante un cuidadoso análisis que tiene en cuenta trayectorias pasadas, la proyección de tendencias futuras, docenas de casos de política comparada y la interdependencia entre unos y otros objetivos.
- Que los objetivos e indicadores sean actualizables y puedan ir modificándose o reemplazándose por otros a medida que vaya cambiando la realidad que postulan, de modo que no queden obsoletos antes de 2050.

Lo que presentamos aquí es, en todo caso, solo una **primera propuesta que deberá ser revisada y actualizada constantemente**, a medida que el país cambie, el conocimiento científico avance, y aparezcan indicadores más adecuados. Hay que tener presente, además, que estos 50 objetivos cuantitativos son solo una herramienta orientativa y que de ningún modo deberían sustituir o eclipsar los muchos objetivos cualitativos que se recogen en la *Estrategia*.

Fig. 6. Cuadro de indicadores y objetivos

Indicadores	Promedio 2015-2019 o último dato disponible*	Objetivos		
		2030	2040	2050

### Desafío 1: Ser más productivo para crecer mejor

1	Brecha en renta per cápita con la UE-8 <sup>66</sup>	-22%	-18%	-15%	-10%	
2	Niveles de productividad laboral (euros constantes, PPA 2015) <sup>67</sup>	42	46	53	63	
3	Tasa de empleo <sup>68</sup>	62%	68%	72%	80% <sup>69</sup>	
4	Gasto total en I+D (% del PIB) <sup>70</sup>	1,2%	3,0% <sup>71</sup>	3,5%	4,0%	
5	Empresas por tamaño (según % de empleo) <sup>72</sup>	Grandes (+250 empleados)	31%*	32%	33%	35%
		Medianas (20-249)	23%*	25%	28%	30%
		Pequeñas (1-19)	45%*	42%	38%	35%
6	Economía sumergida (% del PIB) <sup>73</sup>	20%	15%	12%	10%	

### Desafío 2: Conquistar la vanguardia educativa

7	Porcentaje del alumnado que ha repetido al menos un curso a los 15 años <sup>74</sup>	29%*	18%	10%	5%	
8	Tasa de abandono escolar temprano <sup>75</sup>	17%*	10% <sup>76</sup>	6%	3%	
9	Población entre 25 y 34 años con educación superior a la ESO <sup>77</sup>	70%*	78%	86%	93%	
10	Importancia de las diferencias socioeconómicas en la probabilidad de repetición a igualdad de competencias <sup>78</sup>	3,9*	3,0	2,0	1,0	
11	Porcentaje del alumnado de 15 años con rendimiento bajo en PISA (inferior al nivel 2) <sup>79</sup>	Lectura	20%	18%	15%	<15%
		Matemáticas	23%	20%	18%	<15%
		Ciencia	20%	18%	15%	<15%
12	Porcentaje del alumnado de 15 años con rendimiento alto en PISA (nivel 5 o superior) <sup>80</sup>	Lectura	5%	6%	8%	10%
		Matemáticas	7%	10%	13%	16%
		Ciencia	5%	6%	8%	10%
13	Gasto público en educación (% del PIB) <sup>81</sup>	4,3%	5,1%	5,3%	5,5% <sup>82</sup>	

Indicadores	Promedio 2015-2019 o último dato disponible*	Objetivos		
		2030	2040	2050

### Desafío 3. Mejorar la formación y la recualificación de nuestra población

14	Mujeres estudiantes matriculadas en educación terciaria en ámbito STEM (% del total) <sup>83</sup>	28%	35%	42%	50%	
15	Proporción de población adulta (16 a 74 años) que tienen al menos habilidades digitales básicas <sup>84</sup>	55%	70% <sup>85</sup>	100%	100%	
16	Población adulta (25-64 años) que reconocen no hablar ninguna lengua extranjera (% del total) <sup>86</sup>	46%*	40%	30%	25%	
17	Proporción de población adulta (25-64 años) que dice haber participado en algún programa de recualificación en el último año <sup>87</sup>	30%*	50% <sup>88</sup>	70%	90%	
18	Proporción de población desempleada (25 a 64 años) con una experiencia de aprendizaje reciente <sup>89</sup>	32%*	35%	50%	70%	
19	Políticas activas de empleo dedicadas a formación (% del PIB) <sup>90</sup>	0,11%	0,25%	0,30%	0,40%	
20	Porcentaje de empresas que realizan formación para sus trabajadores por tamaño <sup>91</sup>	Grandes (+250 empleados)	92%	95%	100%	100%
		Medianas (50-249)	82%	88%	92%	95%
		Pequeñas (10-49)	51%	60%	70%	75%

### Desafío 4. Convertirnos en una sociedad neutra en carbono, sostenible y resiliente al cambio climático

21	Emissiones GEI (miles de toneladas de CO <sub>2-eq</sub> ) <sup>92</sup>	330.640	223.000 <sup>93</sup> (-23%)	126.000 (-57%)	29.000 <sup>94</sup> (-90%)
22	Demanda de agua (hm <sup>3</sup> /año) <sup>95</sup>	30.983*	29.434 <sup>96</sup> (-5%)	27.885 (-10%)	26.335 (-15%)
23	Intensidad energética primaria (kilogramos equivalentes de petróleo/ miles de euros) <sup>97</sup>	115 <sup>98</sup>	73 <sup>99</sup> (-36%)	56 (-51%)	42 <sup>100</sup> (-63%)
24	Energía eléctrica generada mediante fuentes renovables (% del total) <sup>101</sup>	36%	-74% <sup>102</sup>	87%	100% <sup>103</sup>
25	Recaudación ambiental (% del PIB) <sup>104</sup>	1,8%	2,6%	4,0%	5,0% <sup>105</sup>
26	Producción agrícola ecológica (% del total del área cultivada) <sup>106</sup>	10%*	25% <sup>107</sup>	43%	60%
27	Tasa de reforestación anual (hectáreas/año) <sup>108</sup>	15.103 <sup>109</sup>	20.000 <sup>110</sup>	20.000	20.000

Indicadores	Promedio 2015-2019 o último dato disponible*	Objetivos		
		2030	2040	2050

### Desafío 5. Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva

28 Tasa de actividad <sup>111</sup>	Entre 55 y 64 años (%)	62%*	63%	64%	67%
	Entre 65 y 74 años (%)	5%*	7%	9%	11%
29 Gasto público en salud (% PIB) sin incluir el gasto sanitario en cuidados de larga duración <sup>112</sup>		5,7%	7,0%	7,0%	7,0%
30 Gasto público en cuidados de larga duración (% del PIB) <sup>113</sup>		0,8%	1,5%	2,0%	2,5%
31 Porcentaje de personas que tienen reconocido el derecho a prestación del SAAD y no la perciben <sup>114</sup>		17%*	0%	0%	0%

### Desafío 6. Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible

32 Porcentaje de población que sufre sobrecarga financiera asociada al pago de la vivienda <sup>115</sup>		9,5%	8,0%	6,5%	4,5% <sup>116</sup>
33 Proporción de viviendas rehabilitadas al año (% del parque total) <sup>117</sup>		0,1%	1,5%	1,8%	2,0%
34 Residuos municipales enviados a vertedero (% del total generado) <sup>118</sup>		55%	10% <sup>119</sup>	5%	0%
35 Población expuesta a niveles de contaminación atmosférica (partículas PM <sub>2,5</sub> ) por encima de las recomendaciones de la OMS (% del total) <sup>120</sup>		51%	25%	15%	2% <sup>121</sup>
36 Pobreza energética (% de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada) <sup>122</sup>		7,5%*	6,0% <sup>123</sup>	3,0%	0,0% <sup>124</sup>

### Desafío 7. Resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas

37 Tasa de desempleo <sup>125</sup>		18%	12%	10%	7%
38 Tasa de empleo de las mujeres <sup>126</sup>		57%	65%	75%	82%
39 Tasa de desempleo juvenil <sup>127</sup>		40%	30%	21%	14%
40 Tasa de empleo (55-64 años) <sup>128</sup>		51%	56%	62%	68%
41 Tasa de temporalidad <sup>129</sup>		26%	23%	18%	15%
42 Tasa de parcialidad involuntaria <sup>130</sup>		9%	7%	5%	3%
43 Horas trabajadas a la semana <sup>131</sup>		37,7	37,0	36,0	35,0
44 Brecha salarial de género <sup>132</sup>		14%	10%	5%	0%
45 Personas satisfechas con su situación laboral <sup>133</sup>		85%*	87%	90%	93%

Indicadores	Promedio 2015-2019 o último dato disponible*	Objetivos		
		2030	2040	2050

### Desafío 8. Reducir la pobreza y la desigualdad y reactivar el ascensor social

46 Índice de Gini (desigualdad de la renta) <sup>134</sup>	34	32	31	29 <sup>135</sup>
47 Población en riesgo de pobreza (% del total) <sup>136</sup>	22%	18%	15%	10%
48 Recaudación fiscal (% del PIB) <sup>137</sup>	35%	37%	40%	43%
49 Gasto público en protección social (% del PIB) <sup>138</sup>	17%	18%	19%	20%

### Desafío 9. Ampliar las bases de nuestro bienestar futuro

50 Porcentaje de personas satisfechas con su vida <sup>139</sup>	83%	86%	89%	92%
--	-----	-----	-----	-----

Nota: Esta es la versión resumida del cuadro. Para una versión extendida con más detalles véase el anexo 50 *objetivos para 2050*.

## Solo el primer paso

*España 2050* quiere ser un ejercicio de prospectiva estratégica plural e inclusivo que recoja la visión de todos los actores sociales y económicos de nuestro país. Por eso, **lo que presentamos aquí no es la *Estrategia* como tal, sino, como indica el título, una primera propuesta, imperfecta e incompleta, que deberá ser corregida, ampliada y reforzada mediante un diálogo nacional** que se pondrá en marcha durante los próximos meses y en el que participarán los Gobiernos autonómicos y las principales instituciones públicas, empresas, sindicatos, universidades, *think tanks*, asociaciones, fundaciones, organismos del tercer sector y partidos políticos del país [Fig. 7].

**Nuestra esperanza es que este diálogo nos permita alcanzar no un *consenso*** (en el que todas las partes acaban pensando lo mismo), **pero sí un *acuerdo*** (resultado de concesiones por todas las partes) **que dé lugar a la *Estrategia Nacional de Largo Plazo*** como tal. Una *Estrategia* rigurosa, plural y aterrizada que sirva para sofisticar la visión estratégica de nuestras instituciones públicas y privadas, fortalecer el diseño la segunda fase del plan *NextGenerationEU* (que abarcará el periodo 2023 - 2026), y orientar la toma de decisiones de los españoles y españolas en las próximas décadas.

Fig. 7. España 2050: Fases del ejercicio



Habrà quienes consideren que alcanzar este acuerdo es imposible, especialmente en tiempos tan aparentemente polarizados como el actual. Pero la historia demuestra que nuestro país ya ha logrado mirar al mañana con optimismo antes y ponerse de acuerdo en coyunturas tan o más difíciles que la de ahora. **Debemos, por tanto, intentarlo. El bienestar de las generaciones presentes y futuras depende de ello.**

