

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025  
 Sección: ENTREVISTAS  
 Recibido: 22-04-2025  
 Aceptado: 05-05-2025  
 Publicación anticipada: 20-05-2024  
 Publicado: 27-11-2025  
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11534>  
 Páginas: 89-100



Referencia: Cruz-Martínez, G. y Hernández-Moreno, J. (2025). De la academia a la política: fortaleciendo derechos sociales en tiempos de crisis. Entrevista a Ignacio Álvarez Peralta. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 89-100. <https://doi.org/10.24965/gapp.11534>

## De la academia a la política: fortaleciendo derechos sociales en tiempos de crisis. Entrevista a Ignacio Álvarez Peralta

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>  
 gicruz@ucm.es

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>  
 jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

### RESUMEN

En esta entrevista, Ignacio Álvarez Peralta, profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid y exsecretario de Estado de Derechos Sociales (2020-2023), reflexiona sobre la intersección entre su trayectoria académica y su experiencia política. El diálogo explora cómo su investigación sobre economía política, distribución de la renta y relaciones laborales informó su gestión durante la pandemia, especialmente en la implementación del *escudo social* y la reforma del Sistema de Dependencia. Álvarez analiza los desafíos de la coordinación intergubernamental en un estado descentralizado, las resistencias institucionales a la innovación política y las estrategias efectivas para fortalecer el estado del bienestar en contextos de crisis. La entrevista revela las tensiones entre conocimiento académico y praxis política y resalta la importancia de combinar voluntad transformadora, conocimiento experto y empatía institucional para desarrollar políticas públicas efectivas.

### PALABRAS CLAVE

Derechos sociales; políticas públicas; gobernanza multinivel; reforma del sistema de dependencia; economía política.

### ABSTRACT

In this interview, Ignacio Álvarez Peralta, Professor of Applied Economics at the Autonomous University of Madrid and former Secretary of State for Social Rights (2020-2023), reflects on the intersection between his academic career and political experience. The dialogue explores how his research on political economy, income distribution, and labor relations informed his management during the pandemic, especially in implementing the Social Shield and reforming the Dependency Care System. Álvarez analyzes the challenges of intergovernmental coordination in a decentralized state, institutional resistance to political innovation, and effective strategies to strengthen the welfare state in crisis contexts. The interview reveals the tensions between academic knowledge and political praxis, highlighting the importance of combining transformative will, expert knowledge, and institutional empathy to develop effective public policies.

### KEYWORDS

Social rights; public policies; multilevel governance; long-term care reform; political economy.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Ignacio Álvarez Peralta es doctor europeo en Economía Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid y exsecretario de Estado de Derechos Sociales del Gobierno de España (2020-2023). Anteriormente ha trabajado como investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), profesor colaborador del Máster en Relaciones Laborales de la UNED, profesor ayudante doctor en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid (UVA) y disfrutó de un contrato de formación de personal investigador en el Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha realizado estancias académicas en Harvard Kennedy School, en la University of South-Eastern Norway, en la Universidad Paris VII-Denis Diderot y en el Lisbon School of Economics and Management.

Ha participado asimismo en proyectos de investigación nacionales e internacionales y es autor de numerosas publicaciones científicas en revistas de alto impacto. El objetivo de esta entrevista es analizar las conexiones entre su labor investigadora y su experiencia en la gestión pública sobre cuatro dimensiones fundamentales: a) las transformaciones en el mercado laboral y sus implicaciones para las políticas públicas; b) los mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial en el ámbito de los derechos sociales; c) los procesos de reforma en materia de políticas sociales, con especial atención al sistema de dependencia, y d) los desafíos y oportunidades para construir un estado del bienestar más robusto y equitativo en el contexto actual, considerando tanto las resistencias institucionales como las posibilidades de innovación en la acción pública.

*Haciendo un repaso a su carrera académica y profesional, usted es doctor europeo en Economía Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y, desde 2015, profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid. También ha realizado estancias académicas en Harvard Kennedy School, en University of South-Eastern Norway, en la Universidad Paris VII-Denis Diderot y en el Lisbon School of Economics and Management y participado en proyectos de investigación nacionales e internacionales. Por todo ello, la primera de las cuestiones que nos gustaría plantearle es, ¿qué preocupaciones o enfoques comunes subyacen a toda esta trayectoria académica y a sus diversos cargos de responsabilidad política, tanto a nivel orgánico (en el partido político Podemos) como a nivel institucional en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030? ¿Podría compartir con nosotros cuál es el hilo conductor que conecta sus distintos proyectos? ¿Qué preguntas fundamentales busca responder a través de estas diversas líneas de trabajo y la propia praxis política?*

Muchísimas gracias por la entrevista. Si tuviera que identificar un hilo conductor en mi trayectoria, encontraría claramente uno relacionado con la voluntad de fortalecer y reforzar nuestro estado del bienestar como instrumento para ensanchar nuestra democracia.

Esta preocupación se entiende en gran medida por el contexto en el que me formé académicamente. Desarrollé mi tesis doctoral entre 2008 y 2012, en plena crisis financiera y durante la aplicación de las medidas de austeridad. En España observamos durante esos años todo un despliegue de políticas orientadas a cuestionar, recortar y erosionar nuestro estado del bienestar.

En ese contexto se fragua una preocupación que es simultáneamente política, de políticas públicas y académica. Me interesaba encontrar aquellas políticas que pudieran fortalecer de nuevo nuestro estado del bienestar, ese enorme éxito político en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, como instrumento para garantizar un pacto social que proporcione calidad de vida a las mayorías sociales y asegure democracias de calidad.

Este ha sido el hilo conductor de mi carrera en lo que respecta a las tres dimensiones que me han ocupado: las políticas públicas en el ámbito de la Administración, la investigación académica en el ámbito universitario y la militancia política durante una década muy intensa, desde la fundación de Podemos en 2014 hasta el año pasado.

En estas tres dimensiones, mi investigación académica se centró principalmente en dos grandes áreas. La primera tiene que ver con la política fiscal, con sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo,

<sup>1</sup> La entrevista se realizó de manera presencial el 23 de enero de 2025. Se transcribió con el apoyo de paquetes computacionales. Gibrán Cruz-Martínez y Jorge Hernández-Moreno revisaron y editaron la transcripción inicial. Posteriormente, el profesor Ignacio Álvarez Peralta revisó y aprobó los contenidos de la entrevista en su versión definitiva.

y con la posibilidad de ampliar los márgenes fiscales en nuestra economía. La segunda se relaciona con la distribución de la renta y el mercado de trabajo: los factores que determinan la distribución de la renta, su impacto sobre el crecimiento económico y la dinámica macroeconómica y aquellas políticas públicas que pueden contribuir a una redistribución para reducir los niveles de desigualdad.

*En su artículo «Radical Change and Institutional Resilience: The Case of Labour Market Reforms in Southern Europe» (Álvarez et al., 2022), menciona que las reformas laborales que se desarrollaron en España y Portugal durante la crisis del euro (2008-2012) llevaron a una fragmentación y falta de coherencia institucional. ¿Qué implicaciones tiene esta fragmentación para la capacidad de los sindicatos y los trabajadores de negociar mejores condiciones laborales? ¿Qué medidas considera necesarias para revertir esta tendencia?*

Esta ha sido una dimensión que a mí y al equipo con el que he trabajado nos ha preocupado mucho: el mercado de trabajo y los cambios que ha sufrido el mercado laboral español durante la última década, ya que es un área de políticas públicas que determina la calidad de vida de millones de personas en nuestro país.

Nuestra preocupación se inicia con la reforma laboral de 2012, que fue una reforma implementada contra el diálogo social, sin respaldo de los agentes sociales en nuestro país. Esta reforma flexibilizó el mercado de trabajo e intentó conseguir una devaluación interna mediante reducciones salariales. Hubo quien defendió que, a pesar del coste social de estas reducciones salariales, se estaba consiguiendo una fuerte creación de empleo y crecimiento económico. A nosotros nos surgió la duda académica de si realmente esto era así o no, y decidimos estudiarlo.

En varios artículos, entre ellos uno publicado en el Cambridge Journal of Economics (Álvarez et al., 2019), evaluamos este razonamiento y comprobamos que no era cierto. La reforma laboral de 2012 no solo empeoraba las condiciones de vida de muchos trabajadores al reducir los salarios y erosionar la protección al empleo, sino que además no estaba generando un mayor ritmo de creación de empleo ni mayor crecimiento económico, sino más bien lo contrario. La devaluación interna había llevado efectos de segunda ronda que mermaban la capacidad de consumo de buena parte de las mayorías sociales y limitaban la inversión empresarial, prolongando innecesariamente la gran recesión.

De ahí surgió nuestra preocupación sobre qué tipo de reforma laboral debería implementar nuestro país. En el artículo que citan nos preguntamos en qué dirección debería caminar la siguiente reforma laboral, la que finalmente se hizo en 2022.

Esta investigación nos llevó a concluir que no es incompatible la creación de empleo con la mejora en la calidad del mismo. Esto puede parecer obvio, pero durante mucho tiempo, al menos en el ámbito económico, se ha sostenido que países como el nuestro necesitaban ajustar a la baja las condiciones de empleo para garantizar su creación. Sin embargo, nuestra experiencia en materia de políticas públicas en el primer Gobierno de coalición demuestra que es posible hacer compatibles ambas cosas: impulsar reformas laborales que mejoren la calidad del empleo mientras se crea una gran cantidad de puestos de trabajo.

Nuestra investigación ayudaba así a formular las bases de una nueva política laboral, impulsando la agenda de crecimiento del salario mínimo (más de un 50 % de incremento en los últimos años) y el reforzamiento de los derechos laborales con la reforma de 2022, particularmente mediante la reducción drástica de la temporalidad, garantizando que esta se ajusta a causas objetivas en materia de contratación y no se utiliza de forma generalizada.

Además, en el artículo que citan hay una segunda reflexión importante: las reformas laborales que perduran son aquellas que se hacen con acuerdo en el diálogo social. Esta investigación académica nos sirvió para constatar que legislar contra los intereses y derechos de las mayorías trabajadoras no solo no tenía beneficios económicos, sino que además las reformas que se hacen sin diálogo social tienden a generar inconsistencias institucionales que socavan los propios objetivos de dichas reformas.

El ejemplo de la reforma de 2012 frente a la de finales de 2021 es muy claro. Esta última salió con acuerdo en el diálogo social entre patronal y sindicatos, lo que la hace políticamente incuestionable. Hoy nadie cuestiona esa reforma, en parte porque ha demostrado ser muy eficaz, pero también por el grado de acuerdo social con el que se alcanzó. Sin embargo, la reforma de 2012 fracasó como política pública porque no consiguió sus objetivos y, además, al venir sin acuerdo del diálogo social, podríamos decir que nació prácticamente muerta. Organizaciones patronales y sindicales encontraron fórmulas para cortocircuitar algunos objetivos de dicha reforma (por ejemplo, la descentralización de la negociación colectiva).

En debates recientes, especialmente en redes sociales, algunos analistas han argumentado que el éxito en la creación de empleo de los últimos años se debe principalmente a los efectos de la reforma laboral de 2012, y no tanto a la reforma de 2021-2022. ¿Existe evidencia empírica que permita discernir el impacto diferencial de ambas reformas en la creación de empleo? ¿Han abordado esta cuestión en alguna de sus investigaciones?

Durante la crisis de 2008-2012, el *Financial Times* publicó un influyente editorial sobre «The pain in Spain», describiendo a España como un dolor de cabeza para toda Europa. Sin embargo, a partir de 2012, tras la reforma laboral y otros cambios institucionales, España comenzó a crecer rápidamente. A partir de entonces, España pasó a presentarse a nivel internacional como un ejemplo de éxito, gracias a la reforma laboral de 2012. Algunos académicos publicamos un artículo en la revista *Review of Keynesian Economics* titulado «Peripheral Europe beyond the Troika» (Cárdenes et al., 2020), que abordaba precisamente esta cuestión.

El argumento dominante era que la reforma laboral de 2012 había conseguido una devaluación salarial que, aunque tenía un lado negativo al empeorar las condiciones de vida de mucha gente, permitía a cambio una rápida creación de empleo.

En nuestro trabajo calculamos una curva de Okun para la economía española y estimamos la elasticidad entre el empleo y el PIB. Queríamos comprobar si realmente la reforma laboral había conseguido cambiar la relación empleo-PIB existente en nuestra economía, y comprobamos que no había sido así.

No era riguroso afirmar en aquel momento que se estaba creando mucho empleo, e incluso que se creaba más que en otras economías de nuestro entorno, gracias a la devaluación salarial. Una de las características estructurales de España es que cuando hay recuperación económica siempre se crea mucho empleo.

Lo que comprobamos es que la recuperación posterior a 2012 no obedecía fundamentalmente a la reforma laboral de ese año. De hecho, esa reforma había prolongado innecesariamente la recesión al reducir los niveles de demanda interna y, además, no había modificado la relación entre el empleo y el PIB. La elasticidad empleo-PIB que se observa en la curva de Okun no se había alterado.

La conclusión fundamental a la que hemos llegado después de estos años de investigación en materia laboral es que las distintas reformas laborales que hemos tenido, tanto la de 2012 como la de 2022, no han modificado la relación entre el empleo y el PIB. Existe poca evidencia empírica de que afecten a la cantidad de empleo creado. Lo que sí se comprueba claramente es que sí afectan significativamente a la calidad del empleo.

Ninguna de las dos reformas ha alterado la cantidad de empleo que crea la economía en las fases de recuperación ni ha modificado la elasticidad entre el empleo y el PIB, pero ambas han influido intensamente en la calidad del empleo generado.

Esto no sorprende desde una perspectiva keynesiana, que explica la creación de empleo en una economía en función del nivel de demanda agregada, y no tanto de la flexibilidad de los salarios o los precios. Por tanto, es normal que las condiciones laborales no modifiquen sustancialmente la cantidad de empleo creado en la economía.

La buena noticia es que podemos tener creación de empleo compatible con calidad, como años más tarde demostrará el Gobierno de coalición con la reforma de 2022. No es necesario sacrificar la calidad del empleo para tener cantidad. Lo que la reforma laboral de 2022 consigue demostrar es que podemos seguir teniendo ritmos de creación de empleo igual de fuertes que en expansiones anteriores y, al mismo tiempo, hacerlos compatibles con la calidad, mejorando el salario mínimo y transformando el empleo temporal en indefinido, sin que esto ponga en riesgo la creación de empleo.

En su trabajo «Prices, markups and wages: Inflation and its distributive consequences in Spain, 2021-2023» (Uxó et al., 2025), destaca que los márgenes empresariales han sido el principal factor explicativo del aumento de la inflación en España durante este periodo. ¿Qué políticas podrían implementarse para evitar que las empresas con poder de mercado trasladen desproporcionadamente los costes a los consumidores?

Esta una cuestión muy relevante en materia de políticas públicas, por las implicaciones que tiene. La inflación no solamente erosiona las rentas de los ciudadanos y disuelve el poder adquisitivo de los trabajadores, sino que también puede disolver Gobiernos. Una particularidad de la inflación es que resulta difícil que

un Gobierno sobreviva a un periodo inflacionista fuerte, como hemos visto con los numerosos cambios de Gobierno que han tenido lugar en occidente tras el periodo de inflación de 2022-2023, que puso contra las cuerdas a buena parte de los gobiernos de la OCDE.

Permitanme, antes de responder directamente a su pregunta, hacer una breve reflexión. Las medidas contra la inflación adoptadas en España entre 2022-2023 constituyeron un auténtico experimento de políticas públicas, alejándose considerablemente de las recetas tradicionales en esta materia. Tradicionalmente, ante un periodo de fuerte inflación esperaríamos simplemente una fuerte subida de tipos de interés por parte de la autoridad monetaria, con poca intervención adicional del Gobierno.

Sin embargo, el Gobierno de España adoptó una serie de medidas notablemente exitosas para frenar la inflación: la llamada «excepción ibérica» en el mercado energético, ayudas al transporte, bajada de ciertos impuestos y ayudas directas a los hogares en forma de cheques, entre otras. Estas medidas consiguieron reducir rápidamente la inflación y controlarla en apenas año y medio, a un ritmo más rápido que en otros países.

No obstante, la inflación ha supuesto una suerte de escalón de subida de precios que ha conllevado una pérdida de capacidad adquisitiva significativa en millones de hogares. Hemos controlado la inflación, pero los precios se han estabilizado a un nivel superior al que tenían anteriormente, y como los salarios no han acompañado este proceso de crecimiento de los precios, una parte muy relevante de la población ha perdido capacidad adquisitiva durante 2022 y 2023. Es decir, la política pública ha sido exitosa frenando la inflación, pero menos exitosa garantizando el poder adquisitivo de los salarios.

Respondiendo concretamente a su pregunta, creo que hay dos cuestiones clave. En primer lugar, sigue siendo necesario fortalecer la negociación colectiva para que los salarios nominales no experimenten pérdidas de capacidad adquisitiva como la que se ha vivido en 2022-2023. A partir de 2024 la situación empezó a cambiar: los salarios se han ido acomodando gradualmente a la evolución de los precios y se ha iniciado una recuperación de la capacidad adquisitiva, que continúa en 2025. Este proceso se ha dado, sin embargo, con cierta lentitud. Es necesario reforzar la negociación colectiva para evitar el desfase entre las pérdidas de capacidad adquisitiva y su posterior recuperación.

En segundo lugar, hay un ámbito de políticas públicas que resulta clave para evitar estos problemas en el futuro: la competencia. Necesitamos reforzar y aumentar la competencia en nuestros mercados de bienes y servicios. Este ha sido un ámbito que, en general, los Gobiernos y fuerzas políticas de carácter progresista han obviado, como si la competencia fuera únicamente una preocupación de Gobiernos liberales o de centro-derecha. Considero que esto es un error porque tener mercados donde existen empresas con gran poder de mercado constituye no solo un problema de inefficiencia de los propios mercados, sino también un problema de inequidad social. No tenemos mercados eficientes cuando algunas empresas tienen un gran poder de mercado, ni tampoco distribución justa de la renta generada. Por tanto, garantizar la competencia debería ser una cuestión prioritaria en la agenda de cualquier Gobierno, especialmente de un Gobierno progresista, y en este momento existen notables ausencias en esta materia.

Precisamente, en su trabajo «Public Investment and Structural Transformation in Spain» (Álvarez y Uxó, 2024), menciona que la pandemia marcó un punto de inflexión en las políticas fiscales, con un aumento significativo de la inversión pública gracias a los fondos Next Generation EU. ¿Qué riesgos identifica para la sostenibilidad de esta tendencia una vez que finalicen estos fondos? ¿Qué estrategias podrían adoptarse para mantener un nivel adecuado de inversión pública a largo plazo?

Venimos de un periodo muy preocupante, en el que la inversión pública neta en España fue negativa entre 2012 y la pandemia. Esto significa que nuestro país no tuvo capacidad ni siquiera de mantener su stock de infraestructuras públicas porque la depreciación fue mayor que la inversión durante ese periodo. Esta situación terminó en 2020 gracias a un aumento de la inversión pública que se produjo antes de la llegada de los fondos Next Generation, pero que estos fondos han consolidado.

La pandemia abrió una ventana de oportunidad porque Europa había aprendido la lección sobre los costes que tuvo gestionar una crisis con austeridad, como fue la de 2008-2012. En consecuencia, se tomó una decisión radicalmente distinta, que ya habían anticipado algunos Gobiernos, como el español: ante una nueva crisis como la que estábamos viviendo con la pandemia, en lugar de políticas de austeridad se optó por políticas de expansión fiscal. Esto permitió no solo reforzar el estado del bienestar, sino también relanzar la inversión pública.

Sin embargo, existe un riesgo clave y claro en los próximos años: la reinstauración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las normas fiscales nos puede llevar a un escenario de clara contradicción. Necesitamos seguir manteniendo un ritmo alto de inversión pública y, sin embargo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento podría impedirlo.

Esta contradicción está bien planteada en el propio informe Draghi, que señala la necesidad de que Europa invierta en los próximos años una cantidad de fondos muy relevante. Esto debe hacerse posible en parte movilizando fondos del sector privado, pero también manteniendo un fuerte ritmo de inversión pública.

En este sentido, creo que la mejor estrategia desde el punto de vista de la economía política y de la negociación dentro de la Unión Europea no es volver a abogar por la construcción de una capacidad fiscal central –es decir, dotar a Europa de un fuerte presupuesto público y un poder fiscal similar, por ejemplo, al del Gobierno federal de Estados Unidos–, ya que esto políticamente parece inviable en este momento.

Sin embargo, sí podría ser más viable una negociación en torno a prolongar en el tiempo los fondos Next Generation y dar un uso a aquellos fondos que no se van a ejecutar. Deberíamos tener un primer debate político en Europa sobre qué hacer con estos fondos no ejecutados, reasignándolos a aquellos países que los están utilizando de forma más eficiente, y comprobando la utilidad que están teniendo. Además, y vinculado a los nuevos retos que el objetivo de autonomía estratégica plantea hoy para la Unión Europea, deberíamos poder renegociar una ampliación del mecanismo de fondos Next Generation.

Creo que ahí hay una vía factible de negociación en el Consejo Europeo, en un contexto político donde va a ser difícil negociar otro tipo de alternativas que fortalezcan una capacidad fiscal central en Europa, algo que en este momento me parece inviable, dada la composición de Gobiernos que tenemos actualmente en Europa.

*Durante su etapa al frente de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y Agenda 2030 (entre enero de 2020 y noviembre de 2023), encabezó el diseño y la implementación del denominado «escudo social», una serie de medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, como el ingreso mínimo vital, garantía del suministro de energía eléctrica, derivados del petróleo, gas y agua, la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, los fondos de cuidado hacia las comunidades autónomas y, especialmente, el relanzamiento político y económico del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Muchas de estas medidas vinieron para quedarse. A este contexto, dedicaremos las próximas preguntas de este diálogo. Como académico y exsecretario de Estado, ¿cómo ha integrado los hallazgos de sus investigaciones en la formulación de políticas públicas? ¿Qué desafíos ha enfrentado al trasladar el conocimiento académico al ámbito político?*

Mi primera constatación cuando llegamos a la Administración pública en enero de 2020 fue casi un shock. Entre lo que uno investiga académicamente y lo que luego intenta poner en marcha hay un salto que en ocasiones puede ser muy grande. Creo que conviene identificar cuáles son las claves para acortar esa distancia.

El Gobierno de coalición tuvo la virtud de reunir a personas con capacidades muy distintas. Llegamos académicos con una orientación ambiciosa en algunos temas que habíamos estado estudiando, junto a perfiles políticos con una gran capacidad de empuje, y trabajamos de la mano de altos funcionarios que ya estaban en el Gobierno, que conocían los caminos institucionales que hay que transitar para que esas políticas finalmente puedan ser efectivas. Esa simbiosis fue clave.

La posibilidad de contar con altos funcionarios que conocen bien los resortes institucionales necesarios para hacer realidad políticas públicas diseñadas en el ámbito académico es crucial. Sin la colaboración de estos expertos, de estos altos funcionarios que han estado durante años al servicio de Administraciones públicas y que tienen pleno conocimiento de los recursos jurídicos y administrativos que hay que activar en cada momento, es prácticamente imposible que una política pública, por muy bien diseñada que esté, pueda finalmente ser efectiva.

En este sentido, diría que hay que ser bastante pragmático con los diseños de políticas públicas, y que el diálogo con quienes conocen cómo funcionan las Administraciones por dentro es fundamental. En ocasiones hay que modificar aspectos en los que uno no había pensado para que finalmente esas políticas puedan llegar a buen término.

Lo primero que recomendaría a un académico es dejarse aconsejar y asesorar por quien lleva años trabajando en la administración y la conoce bien. Y, al mismo tiempo, añadiría una segunda recomendación: nunca desanimarse porque estos mismos funcionarios te digan «eso no es posible», algo que ha sido muy habitual. Muchas veces los altos funcionarios nos trasladaban «esto nunca se ha hecho, esto no es viable». Pero no es viable hasta que alguien lo hace, y se hace, y posteriormente se comprueba como sí era posible.

De ese diálogo entre el mundo académico y los altos funcionarios con experiencia en la Administración, unido al fuerte empuje que brindaron los líderes de los partidos políticos, han surgido durante estos últimos cinco años una serie de políticas públicas y todo un desarrollo normativo que ha sido muy fértil, pero que hubiera sido imposible de lograr solamente con el concurso de los altos funcionarios, de los académicos o de los líderes políticos por separado. Ha sido precisamente la combinación de las tres perspectivas lo que ha permitido avanzar en la implementación de políticas innovadoras y efectivas.

*En relación con la coordinación intergubernamental e intersectorial, un tema que constituye una de nuestras principales líneas de investigación, nos gustaría profundizar en un aspecto específico. Durante su experiencia en la Administración, ¿cómo gestionaron las resistencias institucionales o burocráticas que pudieron encontrar? Me refiero a esas situaciones en que altos funcionarios con décadas de experiencia en el ministerio manifestaban que ciertas iniciativas «nunca se habían hecho así» o «no eran viables». ¿Cómo distinguían entre lo que eran resistencias derivadas de la dependencia de la trayectoria administrativa (path dependency) y lo que realmente constituían limitaciones objetivas para la implementación de políticas? ¿Qué estrategias resultaron más efectivas para superar estas barreras cuando era posible hacerlo?*

No es una cuestión sencilla. En este punto, se argumentaba que algunas propuestas que planteábamos desde Podemos no eran factibles tal como las concebíamos inicialmente. Sin embargo, lo que encontrábamos en diversas ocasiones era una resistencia casi numantina a hacer las cosas de forma diferente, simplemente porque «siempre se ha hecho así» o porque resultaba más complejo explorar nuevas vías.

Permítanme ilustrarlo con un ejemplo concreto: la excepción ibérica. Cuando desde Podemos planteamos la necesidad de modificar el mecanismo marginalista en el mercado eléctrico mayorista y adoptar un sistema que, de alguna forma, limitara la remuneración excesiva a la última tecnología que entra en el pool (el gas), la respuesta inmediata de quienes llevaban veinticinco años gestionando este ámbito fue: «Esto no es viable, rompe con una directiva europea». Y efectivamente, tenían razón en ese diagnóstico inicial.

Pero lo que finalmente comprobamos es que con la suficiente presión política siempre existe la posibilidad de sentarse a negociar con los actores implicados en la resistencia al cambio (en este caso, además de las empresas del sector, la Comisión Europea). Finalmente, fue una secretaria de Estado socialista, Sara Aagesen (hoy ministra), quien, lidiando con la presión que ejercíamos desde distintos ámbitos, terminó negociando exitosamente esta excepción.

Creo que la clave en estos procesos radica en ser capaz de distinguir claramente entre diferentes tipos de resistencias: por un lado, lo que es dependencia institucional de la trayectoria (*path dependency*) o resistencia burocrática; por otro, lo que sencillamente es falta de voluntad política, y finalmente, lo que constituye una verdadera imposibilidad práctica porque hay cosas que efectivamente no se pueden hacer dentro de nuestro sistema.

Mi experiencia en materia de políticas públicas me ha enseñado que es fundamental distinguir entre estos diferentes tipos de resistencias. Una vez que logras hacer esta distinción, puedes determinar cuándo seguir adelante, cuándo buscar un camino alternativo o cuándo reconocer que algo realmente no es factible.

También es importante reconocer que existe cierta captura institucional en algunos ámbitos. Quien tiene que legislar en el mercado eléctrico mayorista, por ejemplo, tiene a las grandes empresas energéticas interactuando constantemente con él, mientras que no tiene a todos los ciudadanos expresando diariamente sus preocupaciones.

Durante el episodio inflacionista de 2022-2023, España implementó medidas enormemente ambiciosas para frenar la subida de precios, como la excepción ibérica. Sin embargo, resultó inviable adoptar una regulación de precios en una cesta básica de consumo porque esto realmente no era factible en una economía

de libre mercado sin un acuerdo previo con los grandes productores (la mera imposición de controles de precios podría haber tenido consecuencias negativas en la producción y distribución de alimentos). La capacidad para distinguir entre estos diferentes tipos de limitaciones es, en mi opinión, fundamental para el éxito en la implementación de políticas públicas innovadoras.

.....

*En el artículo «Reforming long-term care provision and work in post-pandemic times: Scope and drivers of policy change» (Perna et al., 2025) se analiza cómo la pandemia abrió una ventana de oportunidad para reformas radicales en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), pero también cómo los intereses políticos y económicos limitaron su alcance. Desde su experiencia, ¿qué factores considera que fueron más determinantes para impulsar las reformas del SAAD durante su mandato? ¿Qué lecciones deja este proceso para futuras reformas en un contexto de gobernanza descentralizada? ¿Cómo se podrían superar las barreras políticas e institucionales para garantizar la implementación de políticas sociales equitativas en todo el territorio?*

.....

La reforma que se adoptó en el ámbito de los cuidados de larga duración fue posible gracias a varios factores determinantes. Sin duda, el primer factor fue la ventana de oportunidad que proporcionó la pandemia. Sin esta crisis sanitaria, probablemente no hubiera sido posible una reforma del calado de la que se implementó. La pandemia puso de manifiesto las fragilidades del sistema de cuidados y generó un consenso social sobre la necesidad de reformarlo.

En segundo lugar, fue clave el aumento de la financiación. En un sistema históricamente infrafinanciado, como es el de atención a la dependencia, resulta imposible acometer reformas sustanciales sin incrementar los recursos. Aunque no se aumentó todo lo que el sistema necesitaba, prácticamente se duplicó la financiación proveniente de la Administración General del Estado. Cuando llegamos, la AGE cubría aproximadamente el 15% de la financiación del sistema, y cuando finalicé mi mandato esta cifra se situaba en torno al 30%. Este incremento fue fundamental para impulsar la reforma.

El tercer factor clave fue la creación de un clima de fuerte colaboración institucional, tanto con los Gobiernos autonómicos como en el marco del diálogo social. Recuerdo que al asumir el cargo de secretario de Estado, pregunté con qué frecuencia se reunía el Consejo Territorial de Comunidades Autónomas y las mesas de diálogo social. Me informaron que estos órganos se reunían muy poco, en algunos casos una o dos veces al año, y el diálogo social incluso había años en que no se había convocado.

Nuestra primera decisión fue intensificar estas reuniones, tanto del Consejo Territorial como del diálogo social con organizaciones empresariales y sindicales, celebrándolas aproximadamente cada dos o tres meses. Éramos conscientes de que, especialmente en un ámbito de competencias exclusivas de las comunidades autónomas, donde el Estado tiene la misión de coordinar el sistema pero la implementación es tarea autonómica, resultaba crucial mantener ambos espacios de diálogo muy activos para poder impulsar una reforma de estas características.

Más allá de estos tres factores –aprovechar la ventana de oportunidad de la pandemia, incrementar sustancialmente la financiación estatal y crear un clima de colaboración institucional–, la principal lección que aprendimos es que el factor determinante es la generación de un consenso social amplio. Si algunas comunidades autónomas finalmente aceptaron participar en la reforma del sistema de atención a la dependencia que planteamos, en ciertos casos no fue tanto por convicción, sino por el elevado coste político que suponía oponerse a una reforma sobre la que ya existía un considerable consenso social, especialmente tras la crisis en las residencias y las evidentes fragilidades del sistema de cuidados de larga duración.

Por tanto, considero que, además de los factores mencionados, es fundamental construir permanentemente un consenso social que respalde a las instituciones y dificulte la oposición a los acuerdos, especialmente en un contexto de intensa polarización política como el actual. Recuerdo comunidades autónomas que nos decían: «Estamos muy de acuerdo con lo que planteáis, de hecho, lo estamos implementando en nuestro territorio, pero mi Gobierno tiene un signo político que no puede permitirse llegar a un acuerdo con el vuestro, aunque coincidamos en el fondo».

En otros casos, a pesar de compartir el mismo signo político, existían desacuerdos profundos, y a estos actores se les convencía más mediante el consenso social construido fuera del ámbito institucional que por otras vías.

En este ámbito –recuerdo, de competencia exclusiva de las comunidades autónomas–, es imprescindible mantener un diálogo continuo y fluido con ellas e incorporar a la regulación estatal las preocupaciones de las distintas administraciones autonómicas. La relación debe ser, empática, simbiótica y beneficiar a ambas partes. Sin esto, resulta prácticamente imposible avanzar.

Aun así, esta reforma fue como echar a rodar una bola por una ladera, sabiendo que encontraría numerosos obstáculos: por un lado, en el sector privado, debido a los costes que implica para los prestadores de servicios; por otro, las trabas políticas de Administraciones de signo distinto que, aunque públicamente critican la reforma, en la práctica intentan aplicarla, aunque quizás a un ritmo demasiado pausado. Los obstáculos están ahí, pero estoy convencido de que poco a poco se seguirán superando en los próximos años.

.....

*Existe evidencia suficiente como para argumentar y defender vehementemente que la fragmentación institucional y la falta de mecanismos efectivos de coordinación entre niveles de gobierno dificultan la implementación de reformas en federaciones y sistemas multinivel, especialmente en contextos de crisis. Varios análisis han señalado la existencia de este problema en el caso del sector de los cuidados. Desde su experiencia, ¿qué mecanismos considera que son más efectivos para mejorar la coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas en el ámbito de los derechos sociales? ¿Qué aprendizajes ha dejado la gestión de la pandemia y, en concreto, el proceso de reforma del SAAD de los últimos años?*

.....

Según mi experiencia, hay tres elementos clave para asegurar una coordinación intergubernamental efectiva en el ámbito de los derechos sociales. El primero es el respeto exquisito a las competencias por todas las partes, pero especialmente por la Administración General del Estado. Una de las cuestiones que resultó más conflictiva durante mi gestión fue la percepción de invasión competencial por parte de algunas comunidades autónomas, particularmente los territorios históricos. Por ello, siempre fuimos muy claros al respecto: respeto escrupuloso al ámbito competencial y a la atribución de competencias en cada uno de los ámbitos de políticas públicas.

El segundo elemento es, manteniendo ese respeto escrupuloso, garantizar la máxima coordinación institucional. Los puentes de comunicación nunca deben volarse; siempre tiene que existir un ámbito de diálogo permanente y continuo. En la regulación de ámbito estatal, consideramos fundamental incorporar aquellas preocupaciones autonómicas que puedan, de forma sensata y coherente, integrarse en el marco general. No se trata de hacer un pastiche de propuestas autonómicas, sino de incorporar el conocimiento de quienes están prestando directamente el servicio en los ámbitos sociales y, por tanto, tienen experiencia de primera mano sobre las necesidades y desafíos.

El tercer elemento, que considero especialmente relevante, es la firmeza en el reparto de la financiación para garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir servicios de calidad en todo el territorio. El reparto de los fondos debe ser finalista y realizarse de acuerdo con criterios que garanticen la mejora continua de los servicios públicos y la atención a aquellos problemas donde se detectan fragilidades. En este sentido, nosotros optamos claramente por un reparto del nivel acordado de financiación en atención a la dependencia basado en criterios objetivos vinculados a tres dimensiones fundamentales: reducción de listas de espera, mejora de las condiciones laborales en el sector y mejora de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Establecimos que debía haber criterios objetivos que vincularan el reparto de fondos al logro de estos objetivos, de manera que aquellas comunidades que se esforzaran más en reducir listas de espera, mejorar la calidad de los servicios y las condiciones laborales de los trabajadores tuvieran acceso a una mayor financiación en el reparto del nivel acordado.

Esta combinación de respeto competencial, coordinación institucional permanente y financiación condicionada a la consecución de objetivos concretos constituye, en mi opinión, la clave para garantizar una coordinación intergubernamental efectiva que redunde en beneficio de la ciudadanía, especialmente en ámbitos tan sensibles como los derechos sociales.

.....

*Profundizando en la dimensión de la coordinación intersectorial, me gustaría abordar un aspecto que ha sido identificado en varias investigaciones: la relación entre el Ministerio de Derechos Sociales y el Ministerio de Sanidad durante la pandemia. Sabemos que históricamente ha existido cierta descoordinación institucional*

y organizativa entre ambos departamentos, tanto a nivel central como autonómico, aunque con diferente intensidad según las regiones (algunas colaboraron estrechamente, desarrollando instrumentos de coordinación, equipos conjuntos y planes integrados). ¿Cómo vivió usted esta experiencia de coordinación entre su Secretaría de Estado y el Ministerio de Sanidad, con quien compartían incluso el mismo edificio? ¿Podría analizar esta coordinación en dos niveles: por un lado, entre los altos cargos y responsables políticos, y por otro, a nivel técnico entre los equipos de ambos ministerios? ¿Observó diferencias significativas en la capacidad de alcanzar acuerdos y consensos entre estos dos niveles? ¿Qué lecciones extrae de esta experiencia para mejorar la coordinación intersectorial en políticas sociales y sanitarias?

.....

En general, la coordinación durante la primera mitad de la legislatura fue débil, y en parte atribuyo esa debilidad al hecho de pertenecer a partidos políticos distintos. El reparto ministerial por partidos debilitó la coordinación interministerial, haciendo que algunos ministerios que por sus propias competencias debían estar estrechamente coordinados, sin embargo, encontraran dificultades en esa coordinación, al menos durante la primera parte de la legislatura.

Esta situación fue mejorando progresivamente. Por ejemplo, hubo una primera descoordinación muy clara entre Seguridad Social y Empleo, que se corrigió rápidamente gracias a la necesidad de gestionar conjuntamente los ERTE. De manera similar, existió una descoordinación inicial entre el Ministerio de Sanidad y el de Derechos Sociales, que se fue corrigiendo en aspectos específicos.

Desde el principio, fuimos capaces de establecer una buena coordinación a nivel técnico entre los responsables del IMSERSO y los de Salud Pública en cuestiones concretas, como la implementación de las vacunas en residencias o el desarrollo de protocolos de atención médica en el ámbito residencial. Sin embargo, estas fueron colaboraciones puntuales.

Una verdadera coordinación estructural entre los dos ministerios, Sanidad y Derechos Sociales, no se produjo hasta la segunda mitad de la legislatura, cuando las resistencias de carácter más político habían sido ya superadas y, por lo tanto, existía un mayor conocimiento mutuo entre los equipos y, sobre todo, entre los altos directivos de ambos ministerios. Fue en ese momento cuando resultó posible avanzar más significativamente en esa coordinación que había sido insuficiente durante la primera mitad de la legislatura.

Es interesante destacar que la coordinación en los niveles técnicos se desarrolló con mucha más fluidez desde el principio. Esto se explica en parte porque los equipos técnicos habían formado parte del mismo ministerio apenas unos meses antes y, por tanto, ya existían los canales de comunicación y las relaciones profesionales. A nivel técnico, afortunadamente, los profesionales no suelen tener las mismas restricciones de carácter político y, en consecuencia, la comunicación era más fluida y efectiva.

Esta experiencia demuestra la importancia de establecer mecanismos de coordinación que trasciendan las adscripciones políticas y que permitan una colaboración efectiva entre departamentos cuyas competencias están estrechamente relacionadas, especialmente en situaciones de crisis que requieren respuestas rápidas y coordinadas.

.....

*En un reciente trabajo llevado a cabo por varios colegas («Reforming long-term care provision and work in post-pandemic times: Scope and drivers of policy change» (Perna et al., 2025), mencionamos que los intereses de los proveedores privados de cuidados (residencias privadas) jugaron un papel importante en limitar el alcance de las reformas. ¿Cómo se puede garantizar que los intereses privados no obstaculicen el avance de políticas públicas orientadas al bienestar social? ¿Qué rol deben jugar los actores sociales, como los sindicatos y las asociaciones de usuarios, en este proceso?*

.....

Este es un ámbito, como muchos otros en nuestra sociedad y economía, donde los intereses privados juegan un rol muy preponderante en la configuración de las políticas públicas. Los decisores de política pública tienen una enorme responsabilidad, que además es doble. En primer lugar, hacer valer una voluntad política clara frente a los intereses privados. En segundo lugar, no dejarse cooptar por la captura institucional de aquellos actores que tienen mayor capacidad para ejercerla, como son los grandes grupos empresariales.

En nuestro sistema, ha surgido en los últimos años legislación que canaliza la actividad de *lobby*, haciéndola más transparente y pública. Sin embargo, en última instancia, el grado de influencia que pueden tener los intereses privados en la toma de decisiones es una cuestión profundamente ideológica que remite a la

responsabilidad de quien toma decisiones en un momento dado: no dejarse influir indebidamente por intereses particulares que no representan al conjunto de la ciudadanía es un reto vinculado a la propia concepción de la función pública que debiera garantizarse en la labor de todo servidor público.

Al mismo tiempo, considero fundamental mantener muy activo el diálogo con los sectores sobre los que se tiene responsabilidad. El sector privado tiene sus intereses que, siendo privados, son legítimos. En la medida en que se le solicita la prestación de un servicio público, la Administración debe ser capaz de entender el contexto y las condiciones en que se presta ese servicio para garantizar que se realice en las mejores condiciones posibles.

Por tanto, recomendaría mucha firmeza para evitar que los intereses privados sean asumidos como intereses colectivos, porque no lo son. Pero, simultáneamente, mucha flexibilidad para mantener un diálogo permanentemente abierto, que comprenda las preocupaciones del sector e intente integrarlas en la medida de lo posible, siempre y cuando no comprometan los intereses colectivos, que son los más importantes y relevantes.

En cuanto al papel de los actores sociales, como sindicatos y asociaciones de usuarios, resulta fundamental su participación activa en estos procesos. Estos actores aportan un contrapeso necesario a los intereses empresariales y contribuyen a que las políticas públicas mantengan su orientación hacia el bienestar social. Su capacidad para movilizar a la ciudadanía y generar opinión pública puede ser determinante para superar las resistencias a reformas necesarias en el ámbito de los cuidados y otros servicios esenciales.

*A lo largo de su trayectoria, ha combinado una sólida carrera académica con una experiencia política de alto nivel, enfrentándose a desafíos complejos como la pandemia, la polarización política y la gobernanza descentralizada. Desde su perspectiva, ¿qué lecciones clave extrae de esta experiencia para el diseño e implementación de políticas públicas en España? ¿Qué mensaje le gustaría transmitir a los académicos, responsables políticos y ciudadanos que buscan construir un sistema de derechos sociales más justo y resiliente?*

Es difícil sintetizar las lecciones de estos años, pero mi experiencia en la Administración pública y el diseño de políticas públicas me ha enseñado que se deben combinar varios elementos fundamentales.

En primer lugar, cuando uno asume responsabilidades en la Administración pública, es clave rodearse de perfiles muy expertos, con un profundo conocimiento en la materia, que tengan capacidad de asesorar y desarrollar con solvencia cambios en las políticas públicas sobre las que se tiene competencia. Conformar equipos exclusivamente políticos, como hacen algunos gabinetes, considero que es un error.

Sin embargo, al mismo tiempo es crucial no caer en una visión tecnocrática de la gestión pública. Debe existir una firme voluntad política y un rumbo muy claro sobre la dirección que se quiere tomar, siendo conscientes de que en ocasiones el camino es difícil y que esa voluntad tiene que ser capaz de superar obstáculos. Estas dificultades se afrontan siempre mejor con un gabinete de expertos en la materia que pueden asesorar adecuadamente que con un equipo donde todos comparten exactamente la misma visión política. La voluntad política debe provenir de quien lidera, pero es fundamental rodearse de personas con conocimientos especializados que impulsen esa voluntad.

Además, considero esencial que los equipos sean mixtos, con capacidades complementarias y conocimientos diversos. Y aunque pueda parecer obvio, hay un factor central: la empatía institucional. En la Administración pública casi nada se consigue por imposición. Prácticamente todo requiere muchas horas de negociación. Por tanto, la firmeza en los principios y en la voluntad política debe acompañarse no solo de conocimiento experto, sino también de una gran empatía institucional que genere espacios de diálogo para articular el convencimiento de las personas con las que se debe trabajar.

Estos elementos configuran un conjunto de condiciones que, al menos en el ámbito de la elaboración de políticas públicas, resultan esenciales para poder avanzar. Sin una fuerte voluntad política y una idea clara de hacia dónde se quiere ir –que en nuestro caso era reforzar y ensanchar la democracia fortaleciendo el estado del bienestar–, pero también sin un conocimiento experto que ayude a empujar en esa dirección y sin una intensa capacidad de diálogo con todos los actores implicados, es muy difícil progresar.

Fruto de mi experiencia, primero como dirigente político y después como responsable en la Administración pública, añadiría una reflexión adicional: creo que la voluntad política debe ser capaz de romper con el mensaje constante de que «no es posible», de que hay políticas que no se pueden implementar, y con ese cierto conservadurismo que ha impregnado tradicionalmente nuestras políticas públicas y nuestra Administración.

Si algo han demostrado los últimos cuatro o cinco años, es que es posible adoptar medidas enormemente novedosas y ambiciosas, que pueden desarrollarse con conocimiento experto y que, además, pueden resultar muy eficaces para enfrentar momentos extremadamente difíciles como los que hemos atravesado. Pero para ello hay que tener ambición y voluntad de experimentar con nuevos enfoques.

Quizá esta sea una lección importante: hemos implementado políticas públicas enormemente innovadoras en los últimos años y buena parte de ellas han resultado tremadamente eficaces para afrontar los problemas que teníamos. Que esto sirva como respuesta a ese fatalismo que con frecuencia nos dice «esto siempre se ha hecho así y no se puede hacer de otra forma».

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, I., Cruces, J. y Trillo, F. (2022). Radical change and institutional resilience: The case of labour market reforms in Southern Europe. *Work, Employment and Society*, 37(6), 1517-1543. <https://doi.org/10.1177/09500170221090166>
- Álvarez, I. y Uxó, J. (2024). Public investment and structural transformation in Spain. En F. Cerniglia y F. Saraceno (eds.), *Investing in the structural transformation. 2024 European public investment outlook* (pp. 77-95). Open Book Publishers. <https://doi.org/10.11647/obp.0434.06>
- Álvarez, I., Uxó, J. y Febrero, E. (2019). Internal devaluation in a wage-led economy. The case of Spain. *Cambridge Journal of Economics*, 43(2), 335-360. <https://doi.org/10.1093/cje/bey027>
- Cárdenas, L., Villanueva, P., Álvarez, I. y Uxó, J. (2020). Peripheral Europe beyond the Troika: assessing the «success» of structural reforms in driving the Spanish recovery. *Review of Keynesian Economics*, 8(4), 560-588. <https://doi.org/10.4337/roke.2020.04.06>
- Perna, R., Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). Reforming long-term care provision and work in post-pandemic times: Scope and drivers of policy change in the Spanish decentralised system. *Social Policy and Administration*. Publicacion anticipada. <https://doi.org/10.1111/spol.13117>
- Uxó, J., Febrero, E. y Álvarez, I. (2025). Prices, markups and wages: Inflation and its distributive consequences in Spain, 2021-2023. *Structural Change and Economic Dynamics*, (72), 179-192. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2024.09.021>