Políticas públicas frente a la soledad y el aislamiento social

Experiencias internacionales sobre estrategias e institucionalidad.

Autora

Pamela Cifuentes Vidal
Email: pcifuentes@bcn.cl

SUP Nº:154190

Resumen

El informe examina experiencias internacionales relevantes en materia de políticas públicas orientadas a abordar la soledad y el aislamiento social, considerando particularmente los casos de Alemania, Dinamarca, España, Japón, Países Bajos y Reino Unido. Se revisan principalmente los antecedentes que dieron origen a estas políticas, los principales instrumentos adoptados, sus mecanismos de implementación y las características institucionales más relevantes de cada modelo.

En términos generales, los países analizados muestran una creciente incorporación de la soledad y el aislamiento social en la agenda pública, especialmente tras la pandemia de COVID-19, junto con una mayor evidencia sobre sus efectos en la salud, el bienestar y las relaciones sociales. Asimismo, se observa una evolución desde enfoques centrados principalmente en personas mayores hacia modelos que reconocen que la soledad puede afectar transversalmente a distintos grupos etarios, particularmente a jóvenes. Del mismo modo, en varios de los países examinados se registran mayores niveles de soledad en mujeres, especialmente mujeres jóvenes, cuidadoras y personas en contextos de vulnerabilidad social.

A partir del análisis comparado, es posible identificar tres aproximaciones predominantes. En primer lugar, Reino Unido y Japón destacan por haber instalado tempranamente la soledad como una prioridad explícita de política pública y por la creación de institucionalidad especializada para coordinar las acciones en la materia. En particular, Reino Unido constituye uno de los primeros referentes internacionales en desarrollar una estrategia nacional transversal sobre soledad, mientras que Japón avanzó hacia la adopción de una ley específica acompañada de estructuras formales de coordinación e implementación.

En segundo lugar, Alemania y España representan modelos estratégicos y conceptuales, caracterizados por un mayor desarrollo teórico sobre la distinción entre conexión social, aislamiento social y soledad, así como por enfoques transversales e interseccionales. Finalmente, Dinamarca y Países Bajos presentan modelos de implementación territorial y comunitaria, basados en una fuerte articulación entre el Estado, municipios, organizaciones sociales y actores privados. En particular, el caso danés resulta relevante porque el impulso inicial de la estrategia nacional surgió desde organizaciones de la sociedad civil y posteriormente obtuvo respaldo parlamentario y gubernamental.

Tabla de contenido

Introducción 2
I Antecedentes conceptuales y de política pública 3
II Experiencias comparadas 4
1. Modelo de institucionalidad especializada 5
1.1 Japón 5
1.2 Reino Unido 7
2. Modelo estratégico-conceptual 8
2.1 Alemania 8
2.2 España 10
3. Modelo territorial-comunitario 11
3.1 Dinamarca 11
3.2 Países Bajos 13
Referencias 14

Introducción

La soledad y el aislamiento social han transitado progresivamente desde el ámbito clínico e individual hacia la agenda de las políticas públicas y, en algunos casos, también hacia el ámbito legislativo. En los últimos años, distintos países han comenzado a desarrollar estrategias nacionales, mecanismos institucionales y políticas orientadas a abordar estos fenómenos, especialmente tras la pandemia de COVID-19 y el aumento de la evidencia sobre sus efectos en la salud, el bienestar y las relaciones sociales.

En este contexto, el presente informe responde a una solicitud parlamentaria relativa a experiencias internacionales relevantes en materia de políticas públicas orientadas a abordar la soledad y el aislamiento social. Para estos efectos, se examinan las experiencias de Alemania, Dinamarca, España, Japón, Países Bajos y Reino Unido, considerando los antecedentes que dieron origen a las políticas públicas, los principales instrumentos adoptados, sus mecanismos de implementación y las características institucionales más relevantes de cada experiencia.

Los casos analizados permiten observar distintas aproximaciones institucionales, normativas y conceptuales frente al fenómeno. En términos generales, es posible identificar tres enfoques predominantes. En primer lugar, Japón y Reino Unido destacan por haber instalado la soledad como

una prioridad explícita de política pública y por el desarrollo de institucionalidad especializada para coordinar las acciones en la materia. En segundo lugar, Alemania y España presentan modelos estratégicos y conceptuales más elaborados, distinguiendo expresamente entre conexión social, aislamiento social y soledad, e incorporando enfoques transversales e interseccionales. Finalmente, Países Bajos y Dinamarca resultan relevantes por sus modelos de implementación territorial y comunitaria, caracterizados por una fuerte coordinación entre el Estado, municipios, organizaciones sociales y actores privados.

Los países seleccionados fueron considerados por representar experiencias particularmente relevantes y diversas en el desarrollo reciente de políticas públicas orientadas a abordar la soledad y el aislamiento social. En conjunto, los casos examinados permiten observar distintas formas de conceptualizar el fenómeno, así como diversos mecanismos de gobernanza, coordinación institucional e implementación territorial.

El informe se estructura en dos capítulos. En primer lugar, se presentan antecedentes conceptuales y de política pública sobre conexión social, aislamiento social y soledad. En segundo lugar, se analizan experiencias comparadas agrupadas según los modelos anteriormente descritos: el modelo de institucionalidad especializada (Japón y Reino Unido); el modelo estratégico-conceptual (Alemania y España); y el modelo territorial y comunitario (Dinamarca y Países Bajos).

I Antecedentes conceptuales y de política pública

La soledad y el aislamiento social han adquirido creciente relevancia en el debate internacional sobre salud pública y bienestar social, dando lugar al desarrollo de nuevos enfoques conceptuales y de política pública orientados a comprender y abordar estos fenómenos. En este contexto, el informe de la Organización Mundial de la Salud: From Loneliness to Social Connection: Charting a Path to Healthier Societies distingue entre tres conceptos relacionados, pero no equivalentes: **conexión social, aislamiento social y soledad**. La conexión social constituye un concepto amplio referido a la manera en que las personas se relacionan e interactúan entre sí; el aislamiento social corresponde a una condición objetiva caracterizada por la escasez de relaciones o contactos sociales; mientras que la soledad constituye una experiencia subjetiva derivada de la percepción de que las relaciones disponibles son insuficientes o no satisfacen las necesidades de conexión de la persona (OMS, 2025, pp. 6–7).

La diferencia entre estos conceptos resulta relevante para el diseño de políticas públicas, ya que las situaciones de aislamiento social y las experiencias de soledad no necesariamente coinciden y pueden requerir respuestas distintas. En efecto, una persona puede encontrarse objetivamente aislada sin experimentar soledad, o bien sentirse sola aun manteniendo múltiples relaciones sociales (OMS, 2025).

En esta línea, algunos de los países analizados han desarrollado aproximaciones conceptuales más elaboradas. Particularmente, Alemania distingue expresamente entre soledad y aislamiento social en su estrategia nacional, mientras que España incorpora la noción de “soledades” en plural, reconociendo la diversidad de experiencias, trayectorias y contextos asociados a este fenómeno.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su informe Social Connections and Loneliness in OECD Countries (2025), advierte que la soledad y el aislamiento social no constituyen únicamente experiencias individuales, sino también problemáticas de carácter público que requieren respuestas desde el Estado. En particular, el organismo recomienda avanzar en su medición sistemática, por ejemplo, mediante censos y encuestas, y en el diseño de políticas multisectoriales que abarquen ámbitos como la salud, la educación, el empleo y el urbanismo.

Asimismo, la evidencia reciente muestra que la soledad y el aislamiento social no constituyen problemáticas circunscritas exclusivamente a las personas mayores. Si bien este grupo presenta mayores riesgos de aislamiento, se advierte que otros segmentos de la población, particularmente los jóvenes, han experimentado un deterioro significativo en sus niveles de conexión social en los últimos años. En efecto, las personas entre 16 y 24 años han registrado aumentos en la sensación de soledad, junto con una disminución en la satisfacción con sus relaciones interpersonales y en la frecuencia de interacciones presenciales, lo que evidencia el carácter transversal de este fenómeno (OCDE, 2025).

En la misma línea, la literatura reciente en salud pública ha reforzado la relevancia de la conexión social como determinante del bienestar. Un editorial de la revista The Lancet Healthy Longevity señala que existe evidencia creciente que vincula tanto la soledad como el aislamiento social con peores resultados en salud, incluyendo trastornos mentales y enfermedades cardiovasculares. Asimismo, advierte que centrar las políticas exclusivamente en las personas mayores implica perder oportunidades de intervención en otras etapas del ciclo de vida, por lo que recomienda adoptar un enfoque de curso de vida (*life-course approach*) en el diseño de políticas públicas (The Lancet Healthy Longevity, 2024).

Finalmente, el propio informe OCDE advierte que la evidencia sobre la efectividad de las políticas en esta materia aún se encuentra en desarrollo. Si bien muchas intervenciones se han orientado a personas en situación de soledad, enfoques más recientes enfatizan la importancia de acciones a nivel comunitario, tales como el fortalecimiento de la infraestructura social, incluyendo bibliotecas, parques y organizaciones comunitarias, y la promoción de espacios de interacción, tanto presenciales como digitales.

II Experiencias comparadas

Las experiencias comparadas muestran que la soledad y el aislamiento social han comenzado a ser abordados mediante instrumentos y modelos institucionales diversos, que varían según las características sociales, políticas y administrativas de cada país. En términos generales, las experiencias estudiadas evidencian una creciente incorporación de esta materia en la agenda pública, especialmente a partir de la pandemia de COVID-19, lo que se ha traducido en el desarrollo de estrategias nacionales, mecanismos de coordinación institucional y modelos de implementación territorial orientados a abordar estos fenómenos.

Los casos analizados permiten identificar distintas aproximaciones institucionales y de política pública frente a la soledad y el aislamiento social. En primer lugar, Japón y Reino Unido representan un modelo de institucionalidad especializada, caracterizado por la creación de estructuras específicas de coordinación y por la incorporación temprana de esta materia en la agenda pública. En segundo lugar,

Alemania y España presentan un modelo estratégico-conceptual, basado en el desarrollo de marcos teóricos más elaborados y estrategias nacionales de carácter transversal. Finalmente, Dinamarca y Países Bajos desarrollan un modelo territorial y comunitario, centrado en la implementación local de las políticas, la coordinación intersectorial y el fortalecimiento de redes comunitarias.

En este capítulo se examinan las experiencias desarrolladas en dichos países, considerando los antecedentes que dieron origen a las políticas públicas, los principales instrumentos adoptados, sus mecanismos de implementación y las características institucionales más relevantes de cada modelo.

1. Modelo de institucionalidad especializada

Este modelo agrupa a Japón y Reino Unido, países que se distinguen por haber incorporado la soledad y el aislamiento social como una prioridad explícita de política pública, mediante la creación de institucionalidad pública especializada para coordinar las acciones en la materia. En ambos casos, la respuesta estatal no se limitó al desarrollo de estrategias o programas, sino que incluyó la designación de autoridades con competencias específicas y la creación de instancias permanentes de coordinación.

Asimismo, ambos países han sido pioneros en instalar este fenómeno en la agenda pública internacional, aunque mediante instrumentos distintos. Reino Unido destacó tempranamente por la publicación, en 2018, de la primera estrategia nacional integral sobre soledad, mientras que Japón avanzó posteriormente hacia la adopción de una ley específica orientada a abordar la soledad y el aislamiento social, acompañada de estructuras formales de implementación y coordinación.

1.1 Japón

En Japón, la magnitud del fenómeno de la soledad ha sido evidenciada por distintos estudios recientes. En particular, una encuesta gubernamental de 2022 indicó que aproximadamente un 40% de las personas mayores de 16 años declaraba sentirse sola, lo que cifra que visibilizó la magnitud del problema ante la opinión pública y el sistema político (The Lancet Healthy Longevity, 2024).

El origen institucional de la política japonesa en esta materia se encuentra estrechamente vinculado al impacto social de la pandemia de COVID-19. En 2020, Japón registró el primer aumento en la tasa de suicidios en once años, alcanzando 20.919 muertes, lo que evidenció un deterioro significativo en el bienestar social. En particular, en octubre de ese año las muertes por suicidio superaron las registradas por COVID-19 en el país, lo que contribuyó a visibilizar la gravedad del fenómeno. Este escenario llevó al gobierno a reconocer la soledad y el aislamiento como problemas estructurales, especialmente en grupos como las mujeres, donde se observó un aumento significativo de estos indicadores.

En respuesta, en 2021 el gobierno decidió crear el cargo de Ministro de Estado encargado de la Soledad y el Aislamiento Social, integrando esta temática en la agenda pública. Posteriormente, se avanzó en la construcción de una institucionalidad progresiva, incluyendo la creación de la Office for Policy on Loneliness and Isolation, encargada de articular las políticas públicas en la materia. Este proceso

permitió consolidar una base institucional y de colaboración que facilitó la posterior aprobación de la ley en 2023.

Ley para abordar la soledad y el aislamiento

La Ley sobre el Avance de Medidas para Abordar la Soledad y el Aislamiento (Act on the Advancement of Measures to Address Loneliness and Isolation, Act No. 45 of June 7, 2023), que entró en vigor el 1 de abril de 2024.

La normativa parte de la premisa de que la soledad y el aislamiento constituyen un problema social que puede afectar a cualquier persona a lo largo de su vida, y que, por tanto, requiere una respuesta pública integral orientada tanto a la prevención como al apoyo de quienes se encuentran en esta situación (Asahi Shimbun, 2024). En este marco, la normativa establece tres principios rectores:

- Abordaje del fenómeno desde un enfoque de sociedad en su conjunto (whole-of-society).
- Reconocimiento de la diversidad de causas y manifestaciones de la soledad, lo que exige respuestas continuas y adaptadas a las circunstancias de cada persona.
- Promoción de la reintegración social, fomentando la interacción con otros en función de las preferencias y necesidades individuales.

Asimismo, la ley define una distribución de responsabilidades en distintos niveles, asignando al gobierno nacional la función de diseñar y coordinar las políticas, mientras que los gobiernos locales deben implementarlas considerando las particularidades de sus territorios, en coordinación con otros actores. En este marco, la normativa identifica expresamente a diversos actores sociales involucrados, incluidos prestadores de apoyo, organizaciones, residentes locales y otros participantes relevantes, promoviendo su articulación mediante mecanismos formales de coordinación. De este modo, se configura un modelo de gobernanza basado en la corresponsabilidad y en la colaboración entre el sector público y la sociedad civil para abordar la soledad y el aislamiento social.

En términos de instrumentos, la normativa contempla la elaboración de un conjunto de herramientas, entre las que destacan: un Plan nacional prioritario que debe incluir objetivos y plazos definidos; campañas de sensibilización de la población; el fortalecimiento de servicios de orientación y apoyo; formación de personal especializado y el desarrollo de investigación que permita comprender mejor el fenómeno y evaluar las políticas implementadas.

Finalmente, la ley establece una estructura de gobernanza orientada a asegurar la coordinación interinstitucional, mediante la creación de una instancia central en el nivel nacional y el impulso de consejos locales que reúnen a organismos públicos, organizaciones y otros actores relevantes, con funciones de coordinación, intercambio de información y articulación de las acciones de apoyo.

1.2 Reino Unido

El Reino Unido constituye uno de los primeros referentes internacionales en materia de políticas públicas sobre soledad. Estudios desarrollados por la Office for National Statistics (ONS) contribuyeron a dimensionar la magnitud del fenómeno en el Reino Unido. En particular, el análisis de 2018 estimó que alrededor del 5% de la población adulta declara sentirse sola “a menudo o siempre”. Asimismo, el informe identificó diferencias significativas según características socioeconómicas y condiciones de vida. Por ejemplo, la proporción de personas que reportan altos niveles de soledad es mayor en personas con mala salud o discapacidad (hasta 10%). Del mismo modo, la soledad es más frecuente entre personas que viven solas, presentan bajo nivel de confianza en su comunidad o reportan un escaso sentido de pertenencia. El estudio también destacó que la soledad no es exclusiva de las personas mayores, sino que puede afectar a distintos grupos etarios, incluidos los jóvenes, y los factores pueden estar asociados tanto a factores individuales como estructurales: situación laboral, condiciones de vivienda y calidad del entorno social.

Por su parte, el origen institucional de esta política se vincula al trabajo de la Jo Cox Commission on Loneliness, creada en 2017 a partir del legado de la parlamentaria Jo Cox, cuyo trabajo permitió visibilizar la soledad como un problema social y promover una respuesta gubernamental estructurada.

En este contexto, en enero de 2018, el gobierno encabezado por la entonces Primera Ministra, Theresa May, acogió las recomendaciones de la Comisión, designando una ministra con competencias específicas en materia de soledad. Cabe precisar que esta función no dio lugar a la creación de un ministerio autónomo, sino que se integró dentro de un departamento existente, principalmente el Department for Culture, Media and Sport, con el objetivo de asegurar que la reducción de la soledad se mantuviera como una prioridad de política pública.

Posteriormente, en octubre de 2018, el Reino Unido se convirtió en el primer país en publicar una estrategia nacional integral en esta materia, denominada A Connected Society: A Strategy for Tackling Loneliness, estableciendo un enfoque transversal que articula la acción de múltiples sectores del Estado.

Estrategia Nacional: Una Sociedad Conectada

Desde el punto de vista conceptual, la estrategia reconoce la soledad como un problema de salud pública relevante, asociado a impactos comparables a factores como el tabaquismo o la obesidad, y que puede afectar a personas de todas las edades. En este sentido, adopta un enfoque preventivo, centrado especialmente en reducir la soledad persistente (aquella que se experimenta de manera frecuente o constante).

En términos de diseño institucional, la estrategia se estructura sobre un enfoque transversal, que busca incorporar la soledad como una consideración en múltiples áreas de política pública. Para ello, establece compromisos coordinados entre distintos ministerios y promueve la integración del enfoque de bienestar social (social wellbeing) en la acción del Estado.

La estrategia se articula en torno a tres objetivos principales: mejorar la base de evidencia sobre la soledad y sus causas; integrar la consideración de la conexión social en el diseño de políticas públicas; y promover una conversación nacional que permita reducir el estigma asociado a la soledad y fomentar la acción colectiva.

En cuanto a los instrumentos, el documento combina intervenciones en distintos niveles. Por una parte, fortalece el rol de los servicios públicos y organizaciones, promoviendo mecanismos como la "prescripción social", mediante la cual profesionales de la salud pueden derivar a personas hacia actividades comunitarias o redes de apoyo. Por otra, impulsa el desarrollo de infraestructura social, como espacios comunitarios, transporte y entornos locales, que facilite la interacción entre personas. Asimismo, incorpora medidas orientadas a promover un cambio cultural, incluyendo campañas de sensibilización, compromisos del sector privado y el fortalecimiento del rol de organizaciones comunitarias.

Finalmente, la estrategia reconoce que la soledad es un fenómeno complejo, vinculado a distintos factores y momentos del ciclo de vida, por lo que combina medidas universales con intervenciones focalizadas en períodos que pueden significar más riesgo o vulnerabilidad para las personas, como cambios en la vida laboral, migración, pérdida de seres queridos o transición a la vejez. Asimismo, establece mecanismos de seguimiento, incluyendo el desarrollo de indicadores y la publicación de reportes periódicos.

2. Modelo estratégico-conceptual

Este modelo agrupa a Alemania y España, países que se distinguen por haber abordado la soledad y el aislamiento social mediante estrategias nacionales sustentadas en marcos conceptuales más elaborados y en una sólida base empírica. A diferencia del modelo anterior, la respuesta institucional no se ha traducido en la creación de autoridades específicas ni en legislación especial, sino en instrumentos estratégicos coordinados desde ministerios sectoriales, que articulan la acción pública de manera transversal.

Una característica común de ambos casos es el desarrollo de distinciones conceptuales expresas para abordar el fenómeno. En particular, Alemania diferencia entre soledad y aislamiento social en su estrategia nacional, mientras que España incorpora la noción de "soledades" en plural, reconociendo la diversidad de experiencias y trayectorias asociadas a este fenómeno.

Asimismo, ambos países cuentan con instrumentos institucionalizados de medición y seguimiento, que constituyen la base empírica de sus políticas públicas. Entre ellos destacan el Einsamkeitsbarometer en Alemania y el Barómetro del Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada en España.

2.1 Alemania

Los datos que sustentan la estrategia alemana provienen principalmente del barómetro Einsamkeitsbarometer 2024, un instrumento de medición elaborado por el Kompetenznetz Einsamkeit

(KNE), por encargo del Ministerio Federal de Familia, Personas Mayores, Mujeres y Juventud. En particular, la prevalencia aumentó significativamente durante la pandemia, pasando de un 7,6% en 2017 a un 28,2% en 2020, para luego descender a un 11,3% en 2021. Si bien las personas mayores de 75 años presentan niveles elevados de soledad en el análisis de largo plazo, durante el primer año de la pandemia los jóvenes entre 18 y 29 años registraron los niveles más altos (31,8%), superando a los mayores (22,8%). Asimismo, se observa que las mujeres presentan sistemáticamente mayores niveles de soledad que los hombres, ampliándose esta brecha durante la pandemia.

El barómetro identifica además factores de riesgo relevantes, destacando la fuerte asociación de la soledad con la pobreza, el desempleo, el trabajo de cuidados intensivo y la experiencia migratoria. En particular, las personas desempleadas presentan niveles significativamente más altos de soledad que aquellas con empleo, con diferencias que alcanzan los 16,1 puntos porcentuales en 2021. A su vez, personas que ejercen cuidados intensivos, como cuidadores informales o familias monoparentales, y personas con experiencia migratoria presentan mayores niveles de afectación. Finalmente, el informe destaca que la soledad no solo tiene efectos individuales, sino también consecuencias sociales más amplias. En particular, se asocia a menores niveles de confianza en las instituciones y a una menor participación social. No obstante, también identifica factores de resiliencia, como la calidad de las relaciones cercanas, la participación social y el nivel educativo, que contribuyen a mitigar sus efectos.

Estrategia contra la Soledad

En Alemania, el tema de la soledad se ha desarrollado principalmente a través de una estrategia nacional. En 2023, el gobierno federal adoptó la Estrategia contra la Soledad (Strategie der Bundesregierung gegen Einsamkeit), coordinada por el Ministerio Federal de Familia, Personas Mayores, Mujeres y Juventud, como parte de un esfuerzo por dar una respuesta sistemática a este fenómeno desde la política pública (Kompetenznetz Einsamkeit s/f).

La estrategia distingue entre soledad, entendida como una experiencia subjetiva derivada de la discrepancia entre las relaciones deseadas y las efectivamente existentes, y aislamiento social, concebido como una condición objetiva. Asimismo, reconoce que se trata de un fenómeno que puede afectar a personas de todas las edades, y que ha experimentado un aumento significativo tras la pandemia, especialmente entre jóvenes.

Desde el punto de vista del enfoque, Alemania concibe la soledad como un desafío de carácter estructural y transversal, que requiere una respuesta de toda la sociedad (gesamtgesellschaftliche Herausforderung). En este sentido, la estrategia adopta una perspectiva intersectorial e interseccional, reconociendo que determinados grupos, como personas mayores, jóvenes, personas con discapacidad, migrantes o personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, presentan mayores riesgos de soledad y requieren intervenciones diferenciadas.

La estrategia se organiza en torno a cinco objetivos principales: (i) sensibilizar a la sociedad y reducir el estigma asociado a la soledad; (ii) fortalecer el conocimiento y la evidencia disponible; (iii) apoyar el trabajo de profesionales y organizaciones en el territorio; (iv) promover un enfoque transversal en distintas áreas de política pública; y (v) garantizar el acceso a servicios y apoyos adecuados.

Finalmente, un elemento distintivo del modelo alemán es la fuerte base empírica sobre la cual se estructura la política pública. En particular, la estrategia incorpora un sistema institucionalizado de medición de la soledad, a través del denominado Einsamkeitsbarometer (barómetro de la soledad), cuyo objetivo es recopilar y publicar de manera periódica información sobre la evolución del fenómeno en el país.

2.2 España

Según el Barómetro del Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada, elaborado por la Fundación ONCE y la Fundación AXA en 2024, aproximadamente una de cada cinco personas en España experimenta soledad no deseada (20% de la población). En muchos casos, además, esta situación no es transitoria, sino persistente, ya que cerca de dos tercios de quienes la experimentan señalan que se prolonga por más de dos años. El informe también identifica una fuerte relación con factores socioeconómicos: la soledad afecta al 47,4% de las personas que llegan a fin de mes con mucha dificultad, en contraste con un 10,9% entre quienes lo hacen con facilidad. Asimismo, se observa una mayor incidencia entre mujeres (21,8%) que entre hombres (18%), y una especial concentración en los grupos más jóvenes, alcanzando un 34,6% entre las personas de 18 a 24 años.

Estrategia Nacional

El 24 de febrero de 2026, el Consejo de Ministros aprobó el primer Marco Estratégico Estatal de Soledades 2026–2030, presentado por el ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, Pablo Bustinduy. Se trata de la primera estrategia de ámbito estatal en España que permite establecer un marco común para abordar la prevención de la soledad de manera transversal en todas las etapas de la vida, situando la pertenencia y la cohesión social como pilares del Estado del bienestar.
La Estrategia fue elaborada mediante un proceso participativo liderado por el Ministerio de Derechos Sociales, en el que intervinieron once ministerios, comunidades autónomas, entidades locales, organizaciones del tercer sector, entidades académicas, sociedad civil y personas con experiencia directa en situaciones de soledad.
Uno de los elementos centrales del modelo español es su enfoque relacional, que sitúa el bienestar, el sentido de pertenencia y la calidad de los vínculos como dimensiones clave. En este sentido, la estrategia busca no solo reducir la soledad, sino transformar las condiciones sociales que la generan, actuando sobre factores estructurales como el urbanismo, el mercado laboral, los cuidados, la accesibilidad o la desigualdad. Asimismo, destaca su carácter transversal y multinivel, orientado a integrar la soledad en distintas políticas públicas (salud, educación, vivienda, empleo, entre otras), y a coordinar la acción entre el Estado, las comunidades autónomas y los gobiernos locales.

Desde el punto de vista conceptual, el Marco Estratégico Estatal desarrolla uno de los enfoques más amplios y elaborados de los modelos analizados. El documento introduce expresamente la noción de “soledades” en plural, con el objeto de reflejar que no se trata de una experiencia única, sino de un fenómeno diverso que puede adoptar distintas formas según las trayectorias de vida y los contextos sociales. En este marco, distingue entre situaciones de aislamiento social, vinculadas a la ausencia objetiva de relaciones o redes de apoyo, y experiencias subjetivas de soledad, poniendo especial énfasis en la denominada “soledad no deseada”. Asimismo, la estrategia reconoce que estas experiencias

pueden manifestarse de distintas maneras, por ejemplo, como falta de vínculos cercanos, ausencia de pertenencia a una comunidad, escasez de interacción social o pérdida de sentido vital. Junto con ello, incorpora nociones como redes de apoyo, tejido social, pertenencia y vulnerabilidad (Marco Estratégico Estatal de las Soledades 2026–2030, pp. 12–14 y 151).

Finalmente, la estrategia se estructura en torno a cuatro ejes principales: (i) la incorporación transversal de la soledad en las políticas públicas, (ii) el fortalecimiento del tejido social y comunitario, (iii) la detección temprana y el acompañamiento, y (iv) la generación de conocimiento, sensibilización e innovación.

3. Modelo territorial-comunitario

Este modelo agrupa a Dinamarca y Países Bajos, países que se distinguen por haber abordado la soledad y el aislamiento social mediante esquemas de implementación descentralizada y gobernanza colaborativa, en los que los municipios y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol central. A diferencia de los modelos anteriores, el énfasis no se encuentra en la creación de institucionalidad especializada ni en el desarrollo conceptual de la estrategia, sino en la implementación territorial de las políticas públicas y en la coordinación entre actores estatales, comunitarios y privados.

En ambos casos, las organizaciones sociales han desempeñado un papel relevante en la instalación y consolidación del fenómeno en la agenda pública. En Dinamarca, el impulso inicial de la estrategia nacional surgió desde la Cruz Roja Danesa y la Asociación DaneAge, obteniendo posteriormente respaldo parlamentario y gubernamental. Por su parte, en Países Bajos la implementación se articula en torno a la Coalición Nacional contra la Soledad, que reúne a actores públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, ambos modelos contemplan mecanismos de financiamiento y coordinación dirigidos a los municipios, lo que permite adaptar las intervenciones a las distintas realidades territoriales y favorecer su continuidad en el mediano y largo plazo.

3.1 Dinamarca

El caso de Dinamarca es particularmente relevante pues muestra una aparente contradicción: pese a contar con uno de los Estados de bienestar más desarrollados, el país ha experimentado un aumento sostenido en los niveles de soledad en las últimas décadas. En efecto, la prevalencia de la soledad entre adultos ha crecido de manera consistente, pasando de 13,2% en hombres y 18,8% en mujeres en el año 2000, a 27,4% y 33,7% respectivamente en 2021. Este incremento ha sido especialmente pronunciado en los grupos más jóvenes, entre 16 y 24 años, donde se observan alzas significativas en el mismo período (Girault, Schramm, Tolstrup, Ekholm y Bramming, 2024).

En línea con lo anterior se ha estimado que alrededor de 600.000 personas mayores de 16 años en Dinamarca experimentan sentimientos de soledad, lo que ha llevado a dimensionar el fenómeno no solo como un problema social, sino también económico. Estudios recientes han estimado que la soledad genera costos anuales significativos para la sociedad danesa, asociados a un mayor uso de servicios

de salud, mayores tasas de desempleo, aumento de licencias médicas y una disminución general del bienestar (Copenhagen Economics, 2025).

Dinamarca actualmente cuenta también con una estrategia nacional contra la soledad, pero con la particularidad que el impulso inicial de la estrategia no provino directamente del gobierno, sino de organizaciones de la sociedad civil que posteriormente lograron respaldo parlamentario. En particular, la Cruz Roja Danesa y la organización de adultos mayores Asociación DaneAge (Ældre Sagen) quienes promovieron desde 2019 el desarrollo de una estrategia nacional inspirada, entre otros antecedentes, en la experiencia británica (AGE Platform Europe, 2024).

Posteriormente, con el respaldo del gobierno danés, el Nationalt Partnerskab mod Ensomhed (Alianza Nacional contra la Soledad) reunió a 115 actores de municipios, regiones, empresas, organizaciones y sociedad civil para elaborar en mayo de 2023 la primera estrategia nacional, denominada Juntos con la Soledad ("Sammen mod Ensomhed").

Estrategia Nacional y Plan de Acción: "Juntos con la Soledad"

Lo más relevante de la Estrategia danesa es que combina una meta clara con una forma distinta de entender el problema. En concreto, busca reducir a la mitad la soledad en la población mayor de 16 años hacia 2040, y para ello cuenta con un Plan de Acción (National handlingsplan mod ensomhed), que incluye 75 iniciativas organizadas en cinco ámbitos de la vida cotidiana: hogar y vivienda; educación; ocio y comunidades; trabajo y empleo; y salud y cuidados, además de acciones de carácter transversal.

Más allá de su estructura, la estrategia destaca porque propone mirar la soledad no como un problema de un grupo específico, sino como algo que puede afectar a cualquier persona en distintos momentos de su vida. Por eso, en lugar de centrarse solo en intervenciones puntuales, pone énfasis en prevenirla, es decir, en crear condiciones que faciliten las relaciones y la vida en comunidad desde el inicio.

Asimismo, un elemento innovador de la estrategia es la incorporación de un criterio de evaluación denominado en danés *relationel bundlinje* (balance relacional[1]), que propone analizar las políticas públicas según su impacto en la capacidad de las personas para generar y mantener relaciones sociales. En términos simples, implica preguntarse si una medida facilita o dificulta que las personas se vinculen entre sí. Por ejemplo, políticas urbanas que promueven espacios públicos, áreas verdes o infraestructura comunitaria pueden favorecer la interacción social, mientras que entornos que aíslan a las personas o limitan el encuentro tienden a dificultarla. Del mismo modo, medidas laborales que reducen el tiempo disponible, como jornadas extensas, pueden afectar negativamente la vida social, mientras que iniciativas que fomentan la participación comunitaria o el trabajo en red pueden fortalecer los vínculos.

Finalmente, la estrategia destaca por la cuantificación detallada del impacto socioeconómico de la soledad, estimando sus costos en 7,4 mil millones de coronas danesas anuales (aproximadamente USD 1.080 millones), asociados a mayores gastos en salud, pensiones anticipadas y pérdida de

[1] Es un concepto de gestión empresarial, típico de los países nórdicos que propone que el éxito de una organización no solo debe medirse por el dinero que gana, sino por la calidad de los vínculos y la colaboración entre las personas que la integran.

productividad. Asimismo, desagrega este impacto en indicadores concretos, tales como 449.000 consultas médicas adicionales, 17.000 hospitalizaciones somáticas, 8.900 hospitalizaciones psiquiátricas, 370 muertes prematuras y 232 nuevas pensiones por invalidez atribuibles a este fenómeno.

En cuanto al Plan de Acción, un aspecto destacable es que traduce la estrategia en medidas concretas y priorizadas. En efecto, organiza un conjunto amplio de iniciativas, pero reconoce que no todas pueden ejecutarse simultáneamente, estableciendo distintos niveles de prioridad según su financiamiento y grado de urgencia. Asimismo, tiene un fuerte énfasis en la coordinación entre actores, ya que el plan asigna un rol central a la colaboración entre el Estado, los municipios, el sistema de salud y el mundo comunitario, promoviendo la creación de alianzas locales y redes de apoyo.

3.2 Países Bajos

En Países Bajos, los datos más recientes confirman la alta prevalencia de la soledad y su distribución desigual en la población. En 2024, un 46% de las personas adultas (18 años o más) declaró sentirse sola, de las cuales un 33% experimenta soledad moderada y un 13% soledad severa. En términos de género, la soledad presenta niveles similares entre hombres y mujeres en su forma más intensa, aunque en general se observa una leve mayor incidencia en hombres (RIVM, 2025).

La evidencia también muestra diferencias relevantes según edad. A partir de los 75 años, la proporción de personas que se siente sola aumenta significativamente, alcanzando un 51%, y llegando hasta un 60% en mayores de 85 años. No obstante, la soledad no se limita a las personas mayores, entre adolescentes de 12 a 16 años, un 11% declara sentirse solo de manera frecuente, con una incidencia considerablemente mayor en mujeres jóvenes (16%) que en hombres (7%) (RIVM, 2025).

Programa "Uno contra la Soledad"

El caso de Países Bajos ofrece un ejemplo particularmente ilustrativo de evolución de una política pública en materia de soledad, transitando desde un enfoque sectorial (ámbito sanitario) y enfocado en un grupo etario, hacia uno de carácter universal.

El programa Eén tegen Eenzaamheid ("Uno contra la Soledad") fue impulsado inicialmente en 2018 bajo el Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte, en un contexto previo marcado por la visibilización pública del fenómeno tras varios casos emblemáticos de muerte en soledad[2]. En su primera etapa (2018–2021), el programa se centró en personas mayores; sin embargo, a partir de 2022 fue ampliado a toda la población, reconociendo que la soledad afecta transversalmente a distintos grupos etarios, incluidos los jóvenes.

[2] El caso de Bep de Bruin, una mujer de 74 años cuyo cuerpo fue encontrado en 2013 en su vivienda en Rotterdam, tras haber fallecido aproximadamente una década antes, generó una amplia conmoción pública y contribuyó a visibilizar la problemática de la soledad en los Países Bajos. A partir de este hecho, autoridades locales impulsaron iniciativas de acompañamiento y apoyo social dirigidas a personas mayores en situación de aislamiento. Disponible en: https://www.lipstickalley.com/threads/how-a-dutch-tragedy-made-people-take-loneliness-seriously.5471166/

En su segunda fase (2022–2025), el programa consolidó un enfoque más estructurado, incorporando pilares orientados a la sensibilización social, el fortalecimiento de coaliciones locales, el financiamiento a municipios, la expansión de intervenciones efectivas y el desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación. Este cambio respondió a la constatación, por parte de los propios implementadores, de que un enfoque limitado a personas mayores resultaba insuficiente para abordar la complejidad del fenómeno. Actualmente, el gobierno ha anunciado una nueva etapa a partir de 2026, orientada a profundizar la concientización pública, fortalecer instancias como la Semana contra la Soledad y consolidar redes permanentes de colaboración entre sectores públicos, privados y comunitarios (Government of the Netherlands, 2025).

Desde el punto de vista de los mecanismos de implementación, el modelo neerlandés presenta características particularmente distintivas. En primer lugar, destaca la creación de una Coalición Nacional contra la Soledad (Nationale Coalitie tegen Eenzaamheid), que articula a actores del sector público, privado y de la sociedad civil, promoviendo además la formación de redes locales a nivel municipal. Este enfoque se basa en una lógica de gobernanza colaborativa, en la cual los municipios desempeñan un rol central en la implementación de las políticas.

En segundo lugar, el modelo incorpora de manera innovadora alianzas público-privadas con actores del ámbito cotidiano. Un ejemplo relevante es la colaboración entre servicios postales y organizaciones sociales, que permite detectar señales tempranas de aislamiento en la población y activar mecanismos de apoyo a nivel local. Este tipo de iniciativas refleja un enfoque preventivo y territorial basado en la identificación temprana de situaciones de riesgo.

Finalmente, el programa contempla mecanismos de financiamiento directo a los municipios, mediante transferencias específicas que permiten sostener estrategias locales de mediano y largo plazo. Este componente resulta clave para asegurar la continuidad de las intervenciones y adaptar las políticas a las realidades territoriales.

Referencias

AGE Platform Europe (2024). Proposal for national strategy against loneliness in Denmark (Propuesta de estrategia nacional contra la soledad en Dinamarca). AGE Platform Europe (Unión Europea/Dinamarca). Disponible en: https://www.age-platform.eu/proposal-for-national-strategy-against-loneliness-in-denmark/

Asahi Shimbun (2024). Law enacted to battle growing problem of loneliness (Ley promulgada para enfrentar el creciente problema de la soledad). (Japón). Disponible en: https://www.asahi.com/ajw/articles/15217563

Copenhagen Economics (2025). New tool assesses the impact of initiatives against loneliness (Nueva herramienta evalúa el impacto de iniciativas contra la soledad). (Dinamarca). Disponible en: https://copenhageneconomics.com/publication/new-tool-assesses-the-impact-of-initiatives-against-loneliness/

Girault, C., Schramm, S., Tolstrup, J. S., Ekholm, O., & Bramming, M. (2024). Changes in loneliness prevalence in Denmark in the 21st century: Age-period-cohort analysis (Cambios en la prevalencia de la soledad en Dinamarca en el siglo XXI: análisis edad-período-cohorte). Scandinavian Journal of Public Health, 52(6), 692–697. (Dinamarca). Disponible en: https://doi.org/10.1177/14034948231182188

Government of the Netherlands (2025). Brede maatschappelijke beweging tegen eenzaamheid: resultaten actieprogramma 2025 en vervolgstappen 2026 (Amplio movimiento social contra la soledad: resultados del programa de acción 2025 y pasos futuros 2026). (Países Bajos). Disponible en: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/16/brede-maatschappelijke-beweging-tegen-eenzaamheid-resultaten-actieprogramma-2025-en-vervolgstappen-2026

Kompetenznetz Einsamkeit (2024). Veröffentlichung des Einsamkeitsbarometers 2024 (Publicación del Barómetro de la Soledad 2024). (Alemania). Disponible en: https://kompetenznetz-einsamkeit.de/veroeffentlichung-des-einsamkeitsbarometers-2024

Kompetenznetz Einsamkeit (s.f.). Geschäftsstelle zur Begleitung der Strategie gegen Einsamkeit (Oficina de apoyo para la implementación de la estrategia contra la soledad). (Alemania). Disponible en: https://kompetenznetz-einsamkeit.de/geschaeftsstelle-zur-begleitung-der-strategie-gegen-einsamkeit

Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada (2024). Barómetro de la soledad no deseada en España 2024. Fundación ONCE y Fundación AXA (España). Disponible en: https://www.soledades.es/estudios/barometro-soledad-no-deseada-espana-2024

OECD (2025). Social Connections and Loneliness in OECD Countries (Conexiones sociales y soledad en los países de la OCDE). Publicaciones de la OCDE, París. Disponible en: https://doi.org/10.1787/6df2d6a0-en

Office for National Statistics (2018). Loneliness - What characteristics and circumstances are associated with feeling lonely? (Soledad: ¿qué características y circunstancias se asocian con sentirse solo?). (Reino Unido). Disponible en: https://bcn.cl/5654lJ

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2025). From Loneliness to Social Connection: Charting a Path to Healthier Societies. Disponible en: https://www.who.int/publications/i/item/978240112360

RIVM (2025). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente). (Países Bajos). Disponible en: https://www.vzinfo.nl/eenzaamheid/leeftijd-en-geslacht

The Copenhagen Post (2023). Finding a place for Denmark's estimated 600,000 lonely people to belong (Encontrar un lugar donde pertenecer para las aproximadamente 600.000 personas solas en Dinamarca). (Dinamarca). Disponible en: https://cphpost.dk/2023-06-21/news/finding-a-place-for-denmarks-estimated-600000-lonely-people-to-belong/

The Lancet Healthy Longevity. (2024). Supporting social connections across the life course. The Lancet Healthy Longevity, 5(4), e236–e237. Disponible en: https://www.thelancet.com/journals/lanhl/article/PIIS2666-7568(24)00047-3/fulltext

Referencias legislativas y políticas públicas

Alemania

Strategie der Bundesregierung gegen Einsamkeit (Estrategia del Gobierno Federal contra la soledad). Disponible en: https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/234584/9c0557454d1156026525fe67061e292e/2023-strategie-gegen-einsamkeit-data.pdf

Dinamarca

Sammen mod ensomhed (Juntos contra la soledad). Disponible en: https://modensomhed.dk/wp-content/uploads/2017/09/National-ensomhedsstrategi-2023-PRINT.pdf

National handlingsplan mod ensomhed (Plan de acción nacional contra la soledad). Disponible en:

https://modensomhed.dk/wp-content/uploads/2024/02/Sammen-mod-ensomhed-handlingsplan-2023-WEB.pdf

España

Marco estratégico estatal de las soledades 2026-2030. Disponible en: https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/Marco_Estrategico_Soledades.pdf

Japón

Act No. 45 of June 7, 2023. Act on the Advancement of Measures to Address Loneliness and Isolation (Ley sobre el avance de medidas para abordar la soledad y el aislamiento). Disponible en: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4567/en

Países Bajos

Programa neerlandés Eén tegen Eenzaamheid (Programa “Uno contra la Soledad”) (s.f.). Disponible en: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/eenzaamheid

Reino Unido

A connected society. A strategy for tackling loneliness – laying the foundations for change (Una sociedad conectada: estrategia para abordar la soledad). Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fb66cf98fa8f54aafb3c333/6.4882_DCMS_Loneliness_Strategy_web_Update_V2.pdf

---

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)