Evaluar para afrontar el reto demográfico

del diagnóstico a la acción apoyada en la evidencia

Milagros Paniagua San Martín

Directora · Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas

XXIX Encuentro del CES · Cursos de Verano UIMP · Santander, 2 de julio de 2026

Estructura de la ponencia

1. El reto demográfico: diagnóstico de la situación
2. **La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEEPP)**
3. El reto demográfico desde la AEEPP

1

El reto demográfico: diagnóstico de la situación

Tres datos que caracterizan el reto demográfico

84 años

La esperanza de vida al nacer en España está entre las más altas de la UE

En 2050, casi 1 de cada 3 personas tendrá más de 65 años

2015

Año en que el crecimiento vegetativo se volvió negativo

Desde 2015, el crecimiento de la población depende del saldo migratorio

80%

Del aumento de la población activa en 2025 se debió a la inmigración

Además, según las estimaciones del Banco de España, la inmigración explicó aproximadamente dos tercios del avance del empleo y cerca de la mitad del crecimiento del PIB entre 2022 y 2025

¿Y qué hemos hecho? Cinco áreas donde necesitamos más evaluación

01	**Políticas natalistas**	Dos décadas de políticas en Europa, con efectos muy modestos sobre la fecundidad *La evidencia apunta a que la brecha entre la fecundidad deseada (~2,0) y la observada (~1,1) responde principalmente a factores estructurales.*
02	**Conciliación y cuidados**	Existe evidencia sólida de que las políticas de conciliación favorecen el empleo femenino; su efecto sobre la fecundidad es mucho menos concluyente. *El éxito en empleo no implica necesariamente éxito en fecundidad*
03	**Activación de personas mayores**	Programas de recualificación, incentivos y jubilación flexible, con evidencia aún limitada sobre su impacto. *No sabemos con suficiente precisión qué intervenciones funcionan, para quién y en qué condiciones.*
04	**Inmigración como capital humano**	Un tercio de quienes llegan tiene estudios universitarios; seguimos aprovechando insuficientemente ese capital humano *No estamos aprovechando plenamente el capital humano disponible.*
05	**Vivienda y emancipación**	El acceso a la vivienda condiciona la emancipación y la formación de hogares. Sabemos mucho sobre el problema, pero mucho menos sobre qué políticas funcionan. *BdE (2025) y CES: la vivienda condiciona la emancipación y la formación de hogares; conocemos mucho mejor el diagnóstico que la eficacia de las políticas*

El reto exige un abordaje integral, no medidas aisladas

Hemos desplegado numerosas políticas, pero el reto demográfico atraviesa el empleo, la vivienda, los cuidados, la fiscalidad y la inmigración. Ninguna medida, por sí sola, puede resolverlo.

De políticas sueltas a una respuesta articulada

Las políticas interactúan entre sí. Su impacto depende de cómo se combinan, se coordinan y se mantienen en el tiempo. El reto no es elegir una única medida, sino entender qué combinaciones funcionan mejor.

Transversal

Atraviesa muchas políticas a la vez: no es competencia de un solo ministerio.

Multinivel

Implica a la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, con realidades territoriales muy distintas.

Sostenido

Sus efectos se despliegan durante décadas y requieren continuidad más allá del ciclo político.

Y aquí surge la pregunta propia de la AEEPP: cualquiera que sea la combinación de políticas, ¿qué sabemos de la eficacia de las medidas ya implantadas y cómo podemos mejorar el diseño de las futuras?

2

La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas

2.1 · Por qué ahora, y para qué

La evaluación en las últimas dos décadas:

… ahora se institucionaliza en el marco del PRTR (R1 del C11 – Modernización de la administración pública)

Ley 27/2022	Institucionaliza la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.
RD 65/2026 — Estatuto	Crea la Agencia Estatal, adscrita al Ministerio de Economía, y define su mandato y gobernanza.
Contrato de gestión	En preparación: traduce el mandato en compromisos y objetivos concretos de la Agencia.
Rendición ante las Cortes	Art. 30: informe periódico sobre la implantación y desarrollo del sistema público de evaluación.

2.2 · Qué es la Agencia, y qué no es

NO es

· Un órgano de control o fiscalización

· La Intervención General ni el Tribunal de Cuentas

· Un organismo que determina las decisiones de gobierno

· Un organismo de estudios separado del ciclo de decisión pública

SÍ es

· Un organismo orientado a una pregunta: ¿está funcionando? Que busca apoyarse en datos y evidencia para responder

· Independiente en sus métodos

· Aliada técnica de quienes diseñan y gestionan políticas

· Un instrumento de aprendizaje institucional

Independencia en los métodos. Los objetivos los marcan el gobierno y el parlamento.

2.2 · Dos preguntas distintas: control y evaluación

No se trata solo de saber si una política se ejecutó conforme a la norma — que también —, sino de comprender qué resultados produce

CONTROL Y AUDITORÍA

¿Se ejecutó correctamente y conforme a la norma?

Funciones imprescindibles, cubiertas por instituciones rigurosas: Tribunal de Cuentas, IGAE y los OCEx autonómicos.

EVALUACIÓN

¿Está consiguiendo aquello para lo que fue diseñada? ¿Cómo puede mejorarse?

La pregunta de la Agencia: está bien diseñada una política pública, qué resultados produce, para quién, y qué podemos aprender.

La AIReF ocupa un espacio propio: como autoridad fiscal independiente, ha sido pionera en la evaluación del gasto público en España (spending reviews).

Un ejemplo — ayudas a la apertura de plazas de guardería (0-3 años)

La auditoría verifica: que las plazas se crearon conforme a las bases, se justificaron y cuánto costó el programa.

La evaluación pregunta: ¿se ha diseñado bien la intervención? ¿mejora la participación laboral de las madres? ¿Llegan a las familias que más lo necesitan? ¿Tienen algún efecto sobre las decisiones de tener hijos?

2.3 · Cómo se evalúa: el método

La evaluación es un proceso ordenado; la evaluabilidad es su condición previa

1 Pregunta
Qué se quiere saber y para qué decisión

→

2 Diseño
Metodología y datos según la pregunta

→

3 Evidencia
Análisis riguroso e independiente

→

4 Conclusiones
Hallazgos y recomendaciones

→

5 Respuesta
Uso en la decisión y seguimiento

Según el momento y la pregunta, distintos tipos de evaluación:

LA NOVEDAD MÁS POTENTE

Ex ante

Antes de decidir: incorpora la evidencia en el diseño, valora alternativas y define cómo se medirá el éxito. No retrasa la decisión: la prepara mejor.

DURANTE

De implementación

Examina cómo se está desplegando la política y por qué, para corregir a tiempo.

DESPUÉS

De impacto

Estima qué efectos son atribuibles a la política, frente a qué habría ocurrido sin ella.

La evaluabilidad —objetivos claros, datos accesibles y una teoría del cambio explícita— condiciona qué se puede evaluar y cómo.

2.4 · Un sistema, no una sola institución

Si la evaluación depende de una sola institución, es frágil. Si se convierte en una capacidad compartida del Estado, perdura.

Unidades de Coordinación de Evaluación

En cada ministerio: capacidades evaluadoras donde se gestionan las políticas (art. 27).

Comunidad investigadora

Vínculos estables con universidades y centros de investigación.

Metodologías y datos comunes

Estándares compartidos y acceso a microdatos administrativos con garantías de privacidad.

La AEEPP no existe solo para hacer más informes. Existe para que el Estado aprenda de forma acumulativa y continua de las políticas que pone en marcha.

3

El reto demográfico, visto desde la AEEPP

3.1 · Qué dice la Ley 27/2022 sobre el reto demográfico

Art. 7 · Planificación

Incorpora la prevención de la despoblación como criterio de valor público al planificar las evaluaciones.

Art. 8 · Concepto de evaluación

Integra la perspectiva del reto demográfico en la práctica de la evaluación de las políticas.

Art. 13.2 · Indicadores ex ante

Prevé indicadores de reto demográfico en la evaluación ex ante del valor público de las políticas.

Disp. adicional 6ª · Rural proofing

El Gobierno impulsará un Mecanismo Rural de Garantía, asegurando la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación.

3.2 · La secuencia: primero, planificar qué se evalúa

Antes que ninguna evaluación concreta, la Agencia debe construir el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno (art. 24 de la Ley 27/2022)

Art. 24 · Plan de Evaluaciones Estratégicas

El primer cometido de la AEEPP no es evaluarlo todo, sino establecer con transparencia y criterios explícitos qué políticas se evalúan, con qué prioridad y con qué método.

¿De dónde salen las prioridades? Señales que ya orientan la agenda:

Semestre Europeo

Recomendaciones específicas por país (CSR) más recientes

Plan Anual Normativo y PGE

Iniciativas del Gobierno que requieren evaluación ex ante

Informe del Banco de España

Presiones estructurales y prioridades de política económica

Memoria del CES

Diagnóstico socioeconómico y laboral concertado

PRTR y revisiones del gasto

Compromisos del Plan de Recuperación y spending reviews

Otros informes e indicadores

Organismos nacionales e internacionales, evidencia disponible

3.3 · Los datos que necesitamos para responder

Para responder las preguntas de evaluación no basta con datos demográficos agregados.

LO MÁS DETERMINANTE

Datos longitudinales (panel)

Las políticas demográficas despliegan sus efectos a lo largo de décadas. Solo seguir a las mismas personas y cohortes en el tiempo permite saber qué funcionó, para quién y cuándo.

Una foto fija no sirve: hace falta conocer el historial. Es la gran ventaja de los registros administrativos de los países de referencia.

Desagregación territorial

El reto es desigual por territorio. Hacen falta datos a escala municipal, no solo provincial o autonómica, con las debidas garantías de confidencialidad.

Registros y encuestas

Además de registros administrativos necesitamos encuestas. Capturar intenciones y cambios de comportamiento, por ejemplo, la brecha entre fecundidad deseada y real, exige enlazar ambos.

Microdatos enlazados y de las propias políticas

Cruzar a nivel individual vida laboral, fiscalidad, prestaciones, educación y salud, incluyendo quién recibió qué intervención, cuándo y con qué parámetros.

El reto no es que falten datos, sino enlazarlos, desagregarlos y acceder a ellos con agilidad y garantías.

- **España va a tener que tomar decisiones difíciles durante las próximas décadas. La evaluación no decide cuáles son los objetivos, pero sí puede ayudarnos a saber cómo están funcionando las políticas públicas que ya tenemos y cómo diseñar mejor las que pongamos en marcha.**

- **Es una herramienta para mejorar la gestión pública y, también, un ejercicio de transparencia hacia la ciudadanía.**

Muchas gracias

Milagros Paniagua San Martín

Directora · Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas