

Pablo Redondo Mora

# El análisis de impacto normativo en la familia: diseño de una propuesta metodológica

Director/es

García Ruiz, Pablo Emilio

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

# EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA: DISEÑO DE UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

Autor

Pablo Redondo Mora

Director/es

García Ruiz, Pablo Emilio

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**  
**Escuela de Doctorado**

Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y  
Sociales

2024





**Universidad**  
Zaragoza

## Tesis Doctoral

# EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA: DISEÑO DE UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

Autor

Pablo Redondo Mora

Director

Dr. Pablo García Ruiz

Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales

2024



## Agradecimientos

Durante la elaboración de esta tesis doctoral, he contado con el respaldo de muchas personas. Sin el apoyo recibido por todas ellas, no habría alcanzado los resultados logrados durante estos años a nivel académico, profesional y personal.

Entre quienes me han acompañado durante esta etapa, destaca mi director de tesis, Pablo García Ruiz. Es, sin duda alguna, la persona que más me ha influido y de quien mayores aprendizajes he obtenido. Su orientación como director ha sido fundamental para mi formación como investigador, docente y profesional de la sociología. Sus consejos como amigo me han ayudado a afrontar los retos y obstáculos surgidos a largo del camino.

Esta tesis doctoral también ha sido posible gracias al apoyo de la Dirección General de Familia, Infancia y Natalidad del Gobierno de Aragón (antes, de Igualdad y Familias) y, en especial, de Eva Martínez Blasco, Jefa de Servicio de Apoyo a las Familias.

Tampoco habría realizado esta tesis doctoral sin la influencia de Pau Marí-Klose, quien me introdujo en el estudio de la familia y las políticas sociales durante el Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales de la Universidad de Zaragoza.

Otras personas clave en esta etapa han sido mis compañeras de promoción, Julia y Andrea. Juntos hemos recorrido gran parte del camino, compartiendo consejos, alegrías, ilusiones, miedos, frustraciones... pero, sobre todo, apoyándonos y cuidándonos mutuamente durante estos años de altibajos.

También han sido importantes en lo académico y personal mis compañeros de la Escuela de Doctorado de la Federación Española de Sociología, con la coordinación de Luis Ayuso y Diana Jareño. Y en lo profesional y afectivo, Marta Laguna y el equipo de Plebia, que me han dado la oportunidad de crecer como sociólogo en el ámbito laboral y me han ayudado a compatibilizar el empleo con mis estudios.

Pero, sobre todo, quiero dar las gracias a mi familia, sin la que no habría sido capaz de embarcarme en esta aventura, aguantar en los momentos más duros y llegar hasta el final. Merece un agradecimiento especial mi pareja, por apoyarme en el día a día de forma incondicional, darme seguridad y fortaleza en mis momentos de debilidad, transmitirme su confianza y ayudarme a tomar siempre las mejores decisiones. Y, por supuesto, reconocer el esfuerzo de mis padres para brindarme el mejor futuro posible, sin su inestimable apoyo durante mis años de formación, habría sido imposible llegar hasta aquí.



## ÍNDICE

<b>1. Introducción.....</b>	<b>6</b>
1.1. Objetivos .....	9
1.2. Estructura y contenido .....	10
<b>2. Metodología.....</b>	<b>14</b>
2.1. El análisis del problema.....	14
2.2. El diseño de procedimientos e instrumentos de análisis .....	16
<b>3. La formación de políticas públicas .....</b>	<b>20</b>
3.1. El concepto de política pública.....	20
3.2. El ciclo de las políticas públicas .....	25
3.3. La toma de decisiones .....	28
3.3.1. El modelo racional .....	28
3.3.2. El modelo de racionalidad limitada.....	29
3.3.3. El modelo incremental .....	32
3.3.4. El modelo “cubo de basura” .....	34
3.3.5. La racionalidad como aspiración en la elaboración de políticas públicas ....	37
3.4. La evaluación de políticas públicas .....	40
3.4.1. El desarrollo de la evaluación de políticas públicas .....	45
3.4.2. La institucionalización de la evaluación en el ámbito europeo .....	47
<b>4. El análisis de impacto normativo .....</b>	<b>50</b>
4.1. El análisis de impacto normativo: origen y desarrollo .....	51
4.2. El análisis de impacto normativo en España .....	56
4.2.1. El análisis de impacto normativo por razón de género.....	62
4.2.2. El análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia.....	73
4.2.3. El análisis de impacto normativo en la familia.....	81
4.2.4. Aspectos a mejorar en el análisis de impacto normativo en España .....	87
4.3. El análisis del impacto familiar en el contexto internacional.....	90
4.3.1. El origen y desarrollo del análisis del impacto familiar: Estados Unidos.....	91
4.3.2. La institucionalización gubernamental del análisis del impacto familiar: Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Hong Kong y Reino Unido.....	107

<b>4.4. Conclusiones sobre los antecedentes de la aplicación del análisis del impacto familiar para el desarrollo normativo .....</b>	<b>125</b>
<b>5. Diagnóstico de la realización del análisis de impacto normativo en la familia .</b>	<b>138</b>
<b>6. Directrices para analizar el impacto normativo en la familia.....</b>	<b>146</b>
<b>6.1. Acotar las dimensiones relevantes del impacto normativo en la familia.....</b>	<b>146</b>
<b>6.2. Crear materiales de apoyo para facilitar el acceso a los datos.....</b>	<b>147</b>
<b>6.3. Diseñar instrumentos de análisis .....</b>	<b>148</b>
<b>7. Estudio de caso: el diseño de una guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón .....</b>	<b>150</b>
<b>7.1. Contenidos de la Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia.....</b>	<b>152</b>
<b>7.1.1. Plantillas para redactar el apartado de impacto normativo en la familia de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) .....</b>	<b>152</b>
<b>7.1.2. Instrumentos y materiales para analizar el impacto normativo en la familia.....</b>	<b>160</b>
<b>7.2. Uso de la Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón.....</b>	<b>172</b>
<b>7.3. Aplicación de la guía metodológica a otros contextos: las propuestas normativas de la Administración General del Estado. .....</b>	<b>228</b>
<b>8. Conclusiones.....</b>	<b>256</b>
<b>9. Bibliografía.....</b>	<b>266</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>282</b>
<b>Anexo 1. <i>The Family Impact Checklist</i> .....</b>	<b>282</b>
<b>Anexo 2. <i>The Family Test: Revised Guidance for Government Departments</i> .....</b>	<b>287</b>
<b>Anexo 3. <i>Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón .....</i></b>	<b>304</b>

## 1. Introducción

El análisis de impacto normativo es una herramienta utilizada en el proceso de elaboración de las propuestas normativas de origen gubernamental. Este análisis, que se realiza como requisito previo a la aprobación de una disposición normativa, permite anticipar los efectos, costes y beneficios que una propuesta normativa puede tener en diferentes ámbitos de la sociedad.

El objetivo principal de este tipo de evaluación prospectiva es producir información que facilite la discusión y toma de decisiones de forma racional y coherente en el diseño y revisión de las normas que elaboran las instituciones gubernamentales. Lo que se pretende con este tipo de evaluación es proporcionar información de calidad que permita a cada institución responsable del diseño de una norma reflexionar con carácter previo sobre los beneficios, los costes y los efectos potenciales de cada una de las alternativas disponibles. Por lo tanto, con la aplicación de esta herramienta se pueden anticipar los efectos que la regulación puede tener sobre los individuos, la sociedad, la economía y la propia administración. De esta forma, se dota de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones y se garantiza la elección de la alternativa más eficiente.

En España, de acuerdo con la normativa vigente, todo anteproyecto de ley y proyecto de reglamento remitido a las Cortes debe ir acompañado de una memoria que recoja los resultados de los análisis de impacto normativo a nivel económico y presupuestario, por razón de género y, desde 2015, también en la familia y en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, los análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia no se están realizando de forma adecuada. Algunas memorias de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) no incluyen los análisis en la familia y en la infancia y la adolescencia, contraviniendo el reglamento, y entre las que sí los incluyen, la mayoría indican que no existe impacto, evitando así realizar los análisis, incluso en ocasiones en las que el impacto puede parecer evidente. Mientras que, cuando se indica un impacto positivo, en muchas ocasiones no se razona la valoración del impacto, o, en caso de hacerlo, únicamente se realiza una simple declaración de intenciones.

Ante las deficiencias en la realización de los análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, el Consejo de Estado ha realizado advertencias en diversas ocasiones sobre la necesidad de realizar correctamente estos análisis, así como que las MAIN incluyan los contenidos que les corresponde. Además, en 2018, el Tribunal

Supremo comenzó a declarar la nulidad de normativas reglamentarias por eludir la obligación de incluir el impacto normativo en la familia en la MAIN, como sucedió con la Orden ECD/2574/2015, de 2 de diciembre, por la que se aprueba la metodología para la determinación de las tarifas generales en relación con la remuneración exigible por la utilización del repertorio de las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual.

Una de las razones por las que el análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia no se está realizando de la forma esperada es por la falta de unas directrices sobre cómo realizar dicho análisis. Y es que, aunque la Administración General del Estado publicó en 2009 una guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, esta ha quedado obsoleta, pues no contempla el análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, así como otros requisitos introducidos posteriormente mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. En este contexto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha destacado la necesidad de actualizar la guía metodológica para incluir instrucciones sobre la realización de los nuevos apartados del análisis de impacto normativo (OCDE, 2019a, p. 176). Además, tanto la OCDE como la literatura académica de referencia, recomiendan que se aproveche dicha actualización para mejorar las orientaciones sobre los métodos de recopilación y análisis de datos e incluir materiales adicionales que faciliten el análisis, simplificado y reduciendo así las cargas que esta tarea implica actualmente al personal de la Administración Pública (OCDE, 2018, p. 230; 2021, p. 282; Ortí, 2016, p. 79).

En el caso del análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia, existe una guía metodológica no oficial presentada en el año 2015 por UNICEF, el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias y la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia de Comillas (Becedóniz et al., 2015). Sin embargo, al ser un documento no oficial, su uso no parece estar muy extendido en la Administración Pública. Al ya existir una guía de referencia para analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, esta tesis doctoral se centra únicamente en el caso del análisis de impacto normativo en la familia, para el que todavía no se ha elaborado ninguna propuesta metodológica que facilite su realización. Ante la ausencia de una metodología e instrumentos de análisis específicos, es necesario elaborar unas directrices que ayuden a identificar qué propuestas normativas es previsible que ocasionen algún tipo de impacto considerable en el bienestar de las familias, tal y como

han indicado previamente a la elaboración de esta tesis doctoral Fernando García Mengual (2017), Sara Sieira Muentes (2019), Víctor Torre de Silva (2020) y Pablo García Ruiz (2020), que son los únicos investigadores que han abordado el análisis de impacto normativo en la familia en el contexto español.

A nivel internacional, investigadores de otros países también han abordado la necesidad de desarrollar metodologías para analizar el impacto de las normas sobre la familia. Es especialmente relevante el *Family Impact Analysis* (Ooms, 1995), una herramienta pensada para facilitar a los políticos y técnicos de la administración la adopción de una perspectiva de familia en la formulación de políticas públicas. Para ello, aporta una serie de procedimientos y materiales, entre los que destaca el *Family Impact Checklist*, una lista de verificación que, en su versión más reciente (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012), facilita la identificación del impacto de las propuestas normativas sobre una serie de dimensiones del bienestar familiar. Esta lista de verificación ha sido adaptada y aplicada por gobiernos nacionales y regionales de otros países, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Hong Kong.

Además, en Reino Unido se han desarrollado otras dos iniciativas distintas para analizar el impacto familiar de las propuestas normativas. La primera de ellas, es el modelo *3 Domains and 7 Levers of Influence* (Wong, 2010b), que, aunque nunca ha llegado a aplicarse, proporciona recursos útiles para analizar los impactos indirectos y acumulativos que las políticas tienen sobre las familias. La segunda iniciativa es el *Family Test* empleado por el Gobierno de Reino Unido. Este modelo promueve la incorporación de una perspectiva de familia a la elaboración de políticas públicas, fomentando en todos los departamentos gubernamentales la reflexión sobre cómo influyen sus políticas sobre las relaciones familiares. Para ello, se publicó una guía metodológica (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2014, 2020) que indica los procedimientos a seguir para realizar el análisis e incorpora una serie de preguntas sobre cómo la propuesta normativa en cuestión puede afectar a distintas dimensiones del bienestar familiar.

Partiendo de estos antecedentes y de la propia normativa que regula el análisis de impacto normativo en España, esta tesis doctoral desarrolla una propuesta metodológica para realizar este tipo de análisis en España y sus Comunidades Autónomas.

## 1.1. Objetivos

El objetivo general de esta tesis doctoral es diseñar una propuesta metodológica para analizar el impacto normativo en la familia que contenga unos procedimientos e instrumentos de análisis adecuados para realizar el análisis de impacto normativo en la familia con rigor y, al mismo tiempo, simplificando y reduciendo las cargas del personal de la Administración Pública encargado de dicha tarea.

Para ello, se pretende:

1. Identificar los problemas que actualmente dificultan la realización de los análisis de impacto normativo en la familia a nivel estatal y autonómico.

Este objetivo específico requiere:

- Conocer cómo se están realizando los análisis de impacto normativo en la familia en la actualidad.
- Estudiar las experiencias previas en la aplicación de los análisis de impacto normativo en otras dimensiones de naturaleza social, como los análisis de impacto por razón de género y en la infancia y adolescencia.
- Examinar las prácticas llevadas a cabo en otros países para analizar el impacto de las propuestas normativas en la familia.
- Diagnosticar las necesidades y aspectos a mejorar en materia de análisis de impacto normativo en la familia.

2. Diseñar procedimientos adecuados para analizar el impacto normativo en la familia.

Para ello, es necesario:

- Establecer los objetivos del análisis y acotar las dimensiones relevantes.
- Crear instrumentos que faciliten el acceso a los datos necesarios para describir la situación de partida.
- Diseñar herramientas que permitan realizar los análisis de una forma ágil y rigurosa.

## **1.2. Estructura y contenido**

La argumentación de esta tesis doctoral está estructurada en ocho capítulos. El primero de ellos es esta introducción, que presenta el tema, los objetivos planteados y la estructura y contenidos de este trabajo.

En el capítulo 2 se presenta la metodología seguida para el desarrollo de este trabajo. Este capítulo contiene dos apartados. En el primero de ellos, se explica la metodología empleada para identificar y analizar las distintas circunstancias que condicionan la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. Para ello, se ha comenzado realizado una revisión bibliográfica de la literatura científica de referencia y de la normativa vigente que afecta a la realización de los análisis de impacto normativo. Una vez conocida la regulación y las limitaciones destacadas por investigaciones previas sobre el análisis de impacto normativo en España y el análisis del impacto familiar en otros países, se ha realizado un análisis de contenido de las MAIN para identificar en profundidad los problemas que afronta la realización de los análisis de impacto en la familia en la actualidad. En el segundo apartado se presenta la metodología seguida para diseñar los procedimientos e instrumentos de análisis de impacto normativo en la familia propuestos en esta tesis doctoral. Para el diseño de esta propuesta metodológica, se han acotado las dimensiones de análisis, se han creado materiales de apoyo para facilitar el acceso a datos de interés, se han diseñado unos procedimientos e instrumentos de análisis adaptados a las necesidades identificadas y se han testado para perfeccionarlos y comprobar su validez.

En el capítulo 3 se presenta una revisión de la literatura académica sobre el proceso de formación de las políticas públicas. Esta revisión recoge, en primer lugar, las definiciones más extendidas en las ciencias sociales sobre el concepto de política pública, a través de las cuales, se destacan sus distintas dimensiones. En segundo lugar, se presenta el ciclo de las políticas públicas y sus diferentes etapas. Dentro del ciclo de las políticas públicas, se hace hincapié en la toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas, por ser las etapas en las que se enmarca el objeto de estudio de este trabajo. Por una parte, se realiza una revisión de las principales teorías que han tratado de explicar el proceso de toma de decisiones desde las ciencias sociales. Estas incluyen el modelo racional, el modelo de racionalidad limitada (Simon, 1972), el modelo incremental (Lindblom, 1992), el modelo “cubo de basura” (Cohen et al., 2011) así como planteamientos recientes procedentes del nuevo institucionalismo (DeLeon, 1996; Ingram et al., 2010; Powell y Dimaggio, 1999).

Esta revisión de la literatura académica permite poner de manifiesto la necesidad de desarrollar instrumentos que faciliten y orienten la toma de decisiones aspirando a alcanzar el mayor grado de racionalidad. Por otra parte, se contextualiza el surgimiento de la evaluación de políticas públicas, su puesta en práctica y su institucionalización en el ámbito europeo. De esta forma, se realiza una aproximación a la complejidad de la evaluación de políticas públicas, para abordar en profundidad, en los siguientes capítulos, la evaluación ex ante de las propuestas normativas.

En el capítulo 4 se introduce el concepto de análisis de impacto normativo, así como su origen y difusión en el contexto de la Unión Europea. Después, se estudia su origen y desarrollo en España, y en sus Comunidades Autónomas, haciendo hincapié en su regulación, en los contenidos de este tipo de análisis y en cómo está siendo su aplicación en la práctica. Entre los apartados que debe contener el análisis, se pone el foco en los de carácter social: el análisis de impacto normativo por razón de género, el análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia, y el análisis de impacto normativo en la familia, abordando este último en mayor profundidad. Una vez presentada la situación del análisis de impacto normativo en España, se recogen las recomendaciones de mejora que han expresado diferentes organismos institucionales y científicos de referencia en esta materia. Estas recomendaciones son tenidas en cuenta más adelante para diseñar la propuesta metodológica para analizar el impacto normativo en la familia que se presenta en esta tesis doctoral.

A continuación, se revisan las principales experiencias de otros países. Se aborda, primero, el surgimiento de este tipo de análisis en Estados Unidos (U.S. Congress, 1974), su desarrollo metodológico (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012; Ooms, 1995) y su aplicación práctica en este país. Posteriormente, se estudia el proceso de institucionalización del análisis del impacto familiar en otros países. Entre estos, se diferencia entre los países que han adaptado el modelo estadounidense al análisis de sus propuestas normativas (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Hong Kong) y el caso de Reino Unido, donde se han propuesto dos metodologías distintas, una por *Relationships Foundation* (Wong, 2010b) y otra por el Gobierno de Reino Unido (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2014, 2020).

Para cerrar el estado de la cuestión, se presentan las conclusiones de este estudio sobre los antecedentes y las experiencias de la aplicación del análisis del impacto familiar. En estas conclusiones se reflexiona sobre las ventajas y limitaciones que el análisis del

impacto familiar ha afrontado en cada uno de los países analizados, abarcando desde cuestiones sociales, culturales y políticas que han condicionado su aplicación, hasta cuestiones más técnicas, centradas en el diseño metodológico, las herramientas de análisis o su propia implantación. Todos estos aspectos han sido considerados en el diseño de nuestra propia propuesta metodológica, para afrontar las limitaciones identificadas en las metodologías de análisis desarrolladas previamente y adaptarse a las necesidades y peculiaridades del caso español.

En el capítulo 5 se presenta un diagnóstico sobre cómo se está realizando el análisis de impacto normativo en la familia en España. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis de contenido de las MAIN de las normativas sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE) y una selección de Comunidades Autónomas. Los resultados de este análisis han permitido identificar las carencias que existen actualmente en los resultados de los análisis de impacto normativo en la familia en España y una selección de Comunidades Autónomas. Este análisis ha resultado de utilidad para diseñar una propuesta metodológica y unos instrumentos de análisis que cubren las carencias identificadas.

Partiendo de las metodologías empleadas en otros países, las dificultades para su aplicación y las necesidades y carencias identificadas en el caso de España, el capítulo 6 recoge las directrices que esta tesis doctoral propone para diseñar una metodología para analizar el impacto normativo en la familia. Estas directrices permiten diseñar metodologías específicas para la Administración General del Estado y para cada Comunidad Autónoma, adaptándose a sus propios objetivos en materia de familia o, ante la ausencia de estos, adoptando un criterio común. Siguiendo estas directrices, se ha diseñado una guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón.

En el capítulo 7 se explica cómo ha sido diseñada la metodología específica para Aragón siguiendo las directrices planteadas en esta tesis y cómo se han construido los materiales de apoyo e instrumentos de análisis que incorpora la guía metodológica para analizar el impacto normativo en Aragón. Este capítulo contiene tres apartados que abordan en detalle los instrumentos de análisis elaborados para analizar el impacto normativo en Aragón. Primero, se presentan los instrumentos de análisis y se explican las instrucciones de uso para realizar las tres partes del análisis reguladas en el Real Decreto 931/2017: la descripción de la situación de partida, la previsión de resultados y la valoración del

impacto. Concretamente, los instrumentos son unas plantillas para orientar la redacción de cada una de las partes del análisis; una lista de verificación que facilita la identificación del impacto sobre cada uno de los objetivos del Gobierno de Aragón en materia de familias, identificando, específicamente, el tipo de acciones o medidas que contribuyen a dicho impacto; y un listado de fuentes para facilitar la consulta de datos cuantitativos para elaborar el análisis de la situación de partida.

Posteriormente, se recogen los resultados de la aplicación de estas herramientas al análisis del impacto normativo en la familia de una selección de propuestas normativas sometidas a audiencia e información pública por el Gobierno de Aragón en 2022. Por último, se presentan los resultados de la aplicación de estas mismas herramientas para analizar el impacto normativo en la familia de una selección de las propuestas normativas sometidas a audiencia e información pública por la Administración General del Estado (AGE) a lo largo de 2021. Además, en el caso de los análisis de impacto normativo de las propuestas normativas de la AGE, se ha podido contrastar el resultado del análisis realizado siguiendo la metodología propuesta con el resultado de los análisis de impacto normativo en la familia oficiales realizados en su momento y recogidos en las respectivas MAIN.

Finalmente, el capítulo 8 contiene las conclusiones de esta tesis doctoral. En estas conclusiones, se valora el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, haciendo una recapitulación sobre las principales aportaciones realizadas en este trabajo para facilitar la incorporación de una perspectiva de familia en el proceso de elaboración de políticas públicas mediante la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. Por último, se reflexiona sobre las limitaciones de este trabajo y las posibles líneas de investigación y transferencia que quedan abiertas tras la elaboración de la propuesta metodológica desarrollada en esta tesis doctoral.

## 2. Metodología

La metodología empleada en el presente proyecto comprende un conjunto de técnicas y actividades dirigidas a alcanzar los objetivos planteados.

La siguiente exposición metodológica incluye dos apartados distintos. En el primero se explica cómo se han identificado y analizado las diversas circunstancias que condicionan la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. Para ello, se ha realizado una revisión bibliográfica de la literatura científica relevante y de la normativa vigente que afecta a estos análisis. Tras analizar la regulación y las limitaciones destacadas por investigaciones anteriores sobre el análisis de impacto normativo en España y el análisis del impacto familiar en otros países, se ha realizado un análisis de contenido de una selección de memorias de análisis de impacto normativo para identificar las limitaciones de los análisis de impacto normativo en la familia que se realizan en la actualidad.

En el segundo apartado se describe la metodología empleada para diseñar los procedimientos e instrumentos de análisis de impacto normativo en la familia propuestos en esta tesis doctoral. Para ello, se han definido las dimensiones de análisis pertinentes, se han elaborado materiales de apoyo para facilitar el acceso a datos de interés, se han diseñado procedimientos e instrumentos adaptados a las necesidades identificadas y se han testado para perfeccionarlos y comprobar su utilidad.

### 2.1. El análisis del problema

Las labores de análisis de este proyecto se centran en:

- a) Revisar los textos normativos que regulan el análisis de impacto normativo en la familia en España para identificar sus requisitos.
- b) Examinar la literatura científica acerca del uso del análisis del impacto familiar en otros países para conocer las metodologías empleadas, identificar sus fortalezas, limitaciones y obstáculos para su implementación y obtener referencias para el diseño de una metodología aplicable en España.
- c) Analizar el contenido de un conjunto de memorias de análisis de impacto normativo a niveles estatal y autonómico para conocer en detalle si los análisis de impacto normativo en la familia realizados por la AGE y las CC.AA. cumplen con las exigencias establecidas para la realización de estos análisis.

Como resultado de la aplicación de estas técnicas de investigación cualitativa, se han identificado los aspectos a mejorar para la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo en la familia. También se ha obtenido la información necesaria para adaptar el diseño de los procedimientos e instrumentos de análisis a las necesidades de la Administración Pública y su personal.

A continuación, se detalla con mayor precisión el desarrollo de cada una de las técnicas de investigación que compondrán este bloque del proyecto.

#### *Revisión bibliográfica*

En primer lugar, se han recopilado los textos normativos que regulan los diferentes tipos de análisis de impacto normativo en España, entre los que se encuentra el análisis de impacto normativo en la familia, así como literatura especializada sobre el origen y evolución del análisis de impacto normativo. A partir de estos documentos, se ha hecho un análisis histórico de la evolución del análisis de impacto normativo en España y se ha analizado en detalle su contenido y requisitos.

Posteriormente, se ha realizado una revisión de la literatura académica e institucional sobre la aplicación del análisis del impacto familiar en aquellos países donde se tiene constancia de su utilización: Estados Unidos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Hong Kong y Reino Unido. El análisis de las experiencias llevadas a cabo en estos países ha permitido identificar procedimientos e instrumentos de análisis aplicables al caso de España. Por otra parte, el estudio de la aplicación de estos análisis en otros países también ha permitido identificar algunas de las limitaciones y obstáculos más frecuentes en su aplicación, lo que ha permitido diseñar una metodología que pretende solventar dichas limitaciones.

#### *Análisis de contenido de las memorias de análisis de impacto normativo*

Se ha llevado a cabo una búsqueda sistemática de las memorias de análisis de impacto normativo de las normativas sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE) y una selección de Comunidades Autónomas.

A nivel de la AGE, se han recopilado, desde el portal de transparencia, las memorias del análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e

información pública en 2021, procedentes de 16 ministerios<sup>1</sup>. Posteriormente, se ha realizado un análisis de contenido, en el que se ha revisado si se han realizado los análisis de impacto de género, de infancia y adolescencia y de familia y cómo han sido justificados.

Para el análisis de las Comunidades Autónomas, se han seleccionado aquellas que disponen de una serie de orientaciones sobre cómo realizar los análisis de impacto normativo: Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña y Región de Murcia, a las que se ha añadido Aragón, donde, en el momento de redacción de este trabajo, estaba en proceso de aprobación. En ellas, se ha realizado el mismo procedimiento que a nivel estatal.

## **2.2. El diseño de procedimientos e instrumentos de análisis**

Partiendo del conocimiento obtenido mediante el análisis expuesto en el apartado anterior, se han diseñado unos procedimientos e instrumentos para facilitar la realización de los análisis de impacto normativo en la familia y la elaboración de la correspondiente memoria siguiendo los contenidos establecidos por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Para diseñar estos procedimientos e instrumentos de evaluación, las tareas de esta fase del proyecto han consistido en:

- a) Definir qué se considera impacto normativo en la familia, identificando y acotando las dimensiones más relevantes del impacto en la familia.
- b) Crear materiales de apoyo que faciliten el acceso a los datos necesarios para realizar los análisis de la situación de partida que deben contemplar los análisis de impacto normativo en la familia.
- c) Diseñar unos procedimientos e instrumentos de análisis que permitan a los profesionales implicados en el análisis seguir unos criterios adecuados, simplificar sus tareas y obtener unos resultados óptimos.

---

<sup>1</sup> Las memorias de análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Defensa; Educación y Formación Profesional y Transporte, Movilidad y Agenda Urbana no se encontraban disponibles en el portal de transparencia de la AGE, así como tampoco se ha incluido al Ministerio de Ciencia e Innovación, pues, según refleja el portal, no ha tramitado proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública en 2021.

d) Testear la propuesta metodológica para perfeccionarla y comprobar su utilidad.

#### *Acotar las dimensiones relevantes del impacto normativo en la familia*

Una de las principales dificultades que se presenta a la hora de analizar el impacto en la familia es determinar qué se considera como tal, pues cualquier acción de política pública puede ser susceptible de acabar teniendo efectos sobre las familias a través de los individuos que las componen.

La primera tarea a realizar en este bloque de diseño ha sido acotar las dimensiones más relevantes para analizar el impacto que las normas pueden tener sobre el bienestar de las familias.

Para identificar las dimensiones relevantes en materia de política familiar, se han revisado los principios y objetivos en materia de familia recogidos en la legislación, los planes y los programas en materia de apoyo a las familias a nivel estatal y de distintas comunidades autónomas. Finalmente, se han seleccionado como dimensiones de referencia las contenidas en el Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón (Gobierno de Aragón, 2018), por ser el texto normativo que, en 2020, el momento en el que se inició esta tarea, contenía los objetivos en materia de familia más exhaustivos<sup>2</sup>:

- a) Reconocer a la institución familiar, en sus modalidades y modos de organización diversos, como estructura fundamental de la sociedad aragonesa, como agente integrador, educador y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.
- b) Crear las condiciones necesarias que permitan el desarrollo familiar en condiciones que favorezcan el compromiso igualitario y la corresponsabilidad
- c) Contribuir a la progresiva eliminación o reducción de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.
- d) Garantizar una política coordinada e integral de atención a las familias en las actuaciones gestionadas por el Gobierno de Aragón para mejorar su calidad de vida y dar cobertura a sus necesidades básicas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Posteriormente, el 14 de diciembre de 2022, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 hizo público el Anteproyecto de Ley de Familias, pero, debido a que esta tesis doctoral ya se encontraba en una fase avanzada, su contenido no ha sido incorporado.

<sup>3</sup> Este objetivo no ha sido incluido como dimensión de análisis por tratarse de un objetivo destinado únicamente a la gestión interna del Gobierno de Aragón, y cuyas medidas no tendrán impactos directos

- e) Promover la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral, facilitando el desarrollo individual de cada una de las personas que forman las familias y con especial atención a las situaciones de penalización por maternidad.
- f) Establecer actuaciones que permitan potenciar la igualdad de participación y oportunidades a las familias en situación de vulnerabilidad con especiales dificultades para desarrollar sus funciones.
- g) Promover actuaciones en el ámbito de la política familiar que contribuyan al equilibrio demográfico de Aragón y a afrontar los retos del envejecimiento.
- h) Promover la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.
- i) Crear las condiciones necesarias para el fomento del ejercicio positivo de la parentalidad.

No obstante, aunque este trabajo ha sido realizado siguiendo los objetivos planteados en el Proyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón, la propuesta metodológica que aquí se presenta, permite la adaptación a los criterios establecidos por el organismo que corresponda. Así pues, podrá adaptarse a los criterios que establezca a nivel estatal la futura Ley de Familias, en caso de ser aprobada, así como los planteamientos que realice cualquier gobierno autonómico.

#### *Crear herramientas para facilitar el acceso a los datos*

La *Guía metodológica para la elaboración de las memorias del análisis de impacto normativo*, a la que pretende complementar esta tesis doctoral, establece que uno de los procedimientos iniciales para analizar el impacto normativo es realizar un análisis descriptivo de la situación de partida. Para ello, es necesario el uso de datos cuantitativos.

Con tal de facilitar la realización del análisis de la situación de partida, se ha elaborado un catálogo con acceso directo las fuentes de datos que recogen estadísticas sobre las dimensiones más relevantes del bienestar familiar en Aragón. Por ejemplo, para recoger datos sobre la renta media de las familias se redirige a la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, o para recabar datos sobre permisos por nacimiento y cuidado de menor se dirige a la página correspondiente del portal estadístico del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

---

sobre la familia, sino sobre las acciones gubernamentales y administrativas que quedan apartadas por los otros ocho objetivos.

Esta herramienta facilita el acceso a datos actualizados que son de utilidad para elaborar el análisis descriptivo de la situación de partida. De esta forma, se puede reducir el tiempo y esfuerzo necesario para realizar los análisis de la situación de partida.

#### *Diseñar instrumentos de análisis*

La principal aportación de esta tesis doctoral ha sido la creación de una lista de verificación que permite identificar fácilmente los efectos que una propuesta normativa puede tener sobre la familia. Tomando como referencia la lista de verificación creada por el *Family Impact Institute* en Estados Unidos (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012), se ha adaptado este modelo a los contenidos del Proyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón. Para realizar esta adaptación se han establecido ocho dimensiones de impacto en la familia, correspondientes a ocho de los nueve objetivos planteados por el Gobierno de Aragón<sup>4</sup>. Posteriormente, se han identificado todas las medidas y acciones recogidas en el proyecto de ley y se han clasificado según el objetivo al que afectan. Como resultado, se ha obtenido una lista de verificación con ocho dimensiones compuestas por un conjunto de medidas que permiten identificar fácilmente si la norma analizada introduce o refuerza alguna de dichas medidas, generando un impacto positivo sobre la dimensión a la que pertenece, o si suprime o reduce alguna de las medidas, ocasionando un impacto negativo en la dimensión correspondiente.

#### *Testear la metodología de análisis de impacto normativo en la familia*

Finalmente, se ha testeado la metodología y los instrumentos de análisis diseñados para comprobar su utilidad para analizar el impacto normativo en la familia, corregir errores e identificar necesidades de mejora. Para ello, se ha realizado una selección de propuesta normativas sometidas a consulta pública por la Administración General del Estado en 2021 y por el Gobierno de Aragón en 2022 y se ha realizado el análisis de impacto normativo en la familia siguiendo los procedimientos y empleando los instrumentos propuestos. Como resultado, se ha podido comprobar la utilidad de la propuesta metodológica diseñada comparando los resultados obtenidos en el análisis con los resultados obtenidos por la AGE y el Gobierno de Aragón en las memorias oficiales.

---

<sup>4</sup> Se ha descartado el objetivo d) “Garantizar una política coordinada e integral de atención a las familias en las actuaciones gestionadas por el Gobierno de Aragón para mejorar su calidad de vida y dar cobertura a sus necesidades básicas” por centrarse en cuestiones relativas a la gestión interna de la actividad del Gobierno de Aragón.

### **3. La formación de políticas públicas**

Este capítulo revisa la literatura académica sobre el proceso de formación de políticas públicas. La estructura del capítulo se desglosa en cuatro apartados distintos. En primer lugar, se exploran diversas definiciones de referencia en las ciencias sociales sobre el concepto de política pública, proporcionando una comprensión completa de sus múltiples dimensiones dentro del ámbito de la ciencia política. A continuación, se analiza el ciclo de las políticas públicas y sus distintas fases. Entre las distintas etapas, se hace especial énfasis en la toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas, por ser donde se enmarca el análisis de impacto normativo. Ambas etapas se abordan con mayor profundidad en los apartados 3 y 4 de este capítulo, respectivamente.

El apartado sobre la toma de decisiones aborda diversas teorías procedentes de las ciencias sociales que intentan explicar este proceso. Se examinan paradigmas como el modelo racional, el de racionalidad limitada (Simon, 1972), el incremental (Lindblom, 1992), el modelo "cubo de basura" (Cohen et al., 2011), y planteamientos más recientes del nuevo institucionalismo (DeLeon, 1996; Ingram et al., 2010; Powell y Dimaggio, 1999). Esta exploración de la literatura académica resalta la importancia de crear herramientas que puedan guiar y facilitar la toma de decisiones, con el objetivo de alcanzar un nivel óptimo de eficiencia y racionalidad.

En la sección dedicada a la evaluación de políticas públicas, se introduce el concepto, partiendo de un conjunto de definiciones académicas que exploran sus objetivos, tipologías, procedimientos y limitaciones. Luego, se contextualiza el surgimiento, la implementación y la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en el ámbito europeo. Esta aproximación pretende reflejar la complejidad de la evaluación de políticas públicas y sentar las bases teóricas y conceptuales que permitirán abordar, durante los siguientes capítulos, la evaluación ex ante de propuestas normativas en general y el análisis de impacto normativo en la familia en particular.

#### **3.1. El concepto de política pública**

Las políticas públicas son un objeto de estudio que despierta el interés de distintas disciplinas de las ciencias sociales y jurídicas, como la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, la Sociología o la Psicología Social, entre otras. Tal vez, una de las causas de este interés multidisciplinar sea la amplia diversidad de temáticas que pueden abordarse en el estudio de las políticas públicas, como quiénes intervienen en la creación de una

nueva política, si esa política es viable jurídicamente, qué implicaciones o consecuencias económicas y sociales tiene, cómo se toman las decisiones, etc.

Ante la amplia diversidad de factores a tener en cuenta en el estudio de las políticas públicas, se puede considerar que se trata de un objeto de estudio complejo, tal y como se va a observar a continuación. Debido a esta complejidad, no existe una definición de política pública capaz de abarcar todas sus implicaciones, por lo que, para poder obtener una visión más o menos completa de lo que son las políticas públicas, es necesario hacer una revisión de algunas de las definiciones más extendidas del concepto.

Un buen punto de partida para profundizar en el concepto de política pública puede ser las definiciones que ponen el foco en las instituciones gubernamentales. Por ejemplo, una definición muy conocida es la de Thomas R. Dye, quien dijo que una política pública es “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1987, p. 1). Por lo que, desde este enfoque, se considera que las políticas públicas son el resultado de las decisiones de los gobiernos. En esta línea, Yves Mény y Juan-Claude Thoenig consideran que “una política pública es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992, p. 129). De esta forma, se entiende que las políticas públicas son el resultado, no solo de las decisiones, sino también de las actividades de las instituciones con poder político y legitimad gubernamental.

Profundizando más en el concepto, definiciones como las de Michael E. Kraft y Scott R. Furlong introducen una nueva dimensión al señalar que “una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos” (Kraft y Furlong, 2006, p. 5). Siguiendo este planteamiento, se entiende que las políticas públicas son una herramienta gubernamental para solucionar los problemas de una sociedad.

Dentro del enfoque de las políticas públicas como herramienta para la resolución de problemas, también encontramos la definición de Manuel Tamayo, quien consideró que “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un gestor público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo, 1997, p. 281). En esta definición, M. Tamayo amplía el concepto al incorporar los objetivos de los

gobiernos, además de sus decisiones y acciones, como parte de la política pública; determinar que no solo se afrontan los problemas, sino que también se prioriza entre ellos; considerar la política pública como un proceso con diferentes fases; y contemplar el papel que desempeñan otros actores, como los burócratas o directivos públicos en la toma de decisiones y la ciudadanía u opinión pública en la priorización de los problemas que merecen ser considerados por los gobiernos.

Si bien la definición de M. Tamayo resulta bastante completa, al identificar una amplia variedad de dimensiones, conviene definir más detalladamente las implicaciones que, según otros autores, tienen cada una de estas dimensiones.

En primer lugar, respecto a la resolución de los problemas, cabe destacar que las políticas públicas no abordan todos los problemas presentes en la sociedad, sino que, entre el amplio conjunto de problemas colectivos que existen en una sociedad, solo unos pocos son considerados políticamente (Anderson, 2003, p. 86). Por lo tanto, las políticas públicas ponen el foco en fenómenos determinados. Dentro de este planteamiento, Joan Subirats, Frederic Varone y Corinne Larrue definen las políticas públicas como “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats et al., 2012, p. 38). De esta forma, destacan la importancia de que, para que un gobierno intervenga, la situación a abordar debe ser definida como problemática y su resolución debe considerarse como una responsabilidad gubernamental. Además, esta definición también coincide con la definición de M. Tamayo en que, en las políticas públicas intervienen otros actores, más allá de las instituciones gubernamentales.

Respecto a la importancia de los actores, Mireia Grau plantea que las políticas públicas “son el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político” (Grau, 2002, p. 34). En esta definición se entiende, por lo tanto, que las políticas públicas son el resultado de la actividad de un conjunto de actores que actúan en los ámbitos del poder político. Entre estos, cabe diferenciar entre los gobiernos y administraciones públicas y los actores externos a las estructuras gubernamentales. Todo este conjunto de actores e instituciones que participan

de alguna forma en las políticas de un gobierno forman lo que se ha acuñado como subsistemas de políticas públicas<sup>5</sup> (Howlett y Ramesh, 2003).

Respecto a los actores externos a las estructuras gubernamentales que pueden intervenir en las políticas públicas, la mayoría de autores parten de las catalogaciones realizadas por Roger W. Cobb y Charles D. Elder (1972) y John W. Kingdon (1984). En síntesis, estas clasificaciones clásicas consideran que, además de los políticos con poder gubernamental y los burócratas y funcionarios públicos, los actores no gubernamentales que pueden influir sobre los problemas a tener en cuenta, es decir, sobre el establecimiento de la agenda, son los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación y los académicos, investigadores y consultores. Además, investigaciones posteriores también contemplan la influencia que los actores transnacionales pueden tener sobre las políticas estatales o regionales ante la pérdida de soberanía de los gobiernos en el nuevo sistema global (Ferrera et al., 2001; Rodrik, 2000; Roessler, 1996; Scharpf, 2001). Entre estos actores transnacionales se encuentran organismos supranacionales como la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), etc. (Majone, 2008, pp. 244-248), así como organizaciones no gubernamentales (ONGs) internacionales (Keck y Sikkink, 2014).

Por lo tanto, tal y como concluye Eugenio Lahera, desde la perspectiva de las relaciones entre actores, una política pública “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002, p. 16).

Otros autores también incorporan una visión instrumental en sus esfuerzos por conceptualizar las políticas públicas. Por ejemplo, William Jenkins define las políticas públicas como “un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores” (Jenkins, 1978, p. 17). En este

---

<sup>5</sup> Michael Howlett y M. Ramesh consideran que en cada sector o área de actividad pública intervienen habitualmente un conjunto de actores e instituciones, formándose subsistemas de política pública específicos por cada uno de estos sectores o áreas de actividad gubernamental.

sentido, se entiende que las decisiones de política pública están condicionadas por los medios disponibles para lograr los objetivos planteados.

Siguiendo una visión instrumental, Joan Subirats y Ricard Gomá plantean que “las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. Mecanismo que opera en un plano más o menos autónomo respecto a las lógicas mercantiles, familiares y comunitarias. Las políticas, en consecuencia, implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas. Trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un marco de entramados institucionales por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos. La estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, serán también variables a tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional” (Subirats y Gomà, 1992, p. 14). Por lo tanto, se entiende que las políticas públicas suponen alternativas para intervenir sobre problemas y conflictos presentes en una sociedad mediante la distribución de recursos y oportunidades entre los actores o colectivos implicados en el fenómeno. Además, las políticas públicas se ven condicionadas por las características sociales, económicas, institucionales, etc., de la sociedad en la que se enmarcan.

En conclusión, y de forma resumida, se puede considerar que las políticas públicas:

1. Son las acciones llevadas a cabo por los organismos con poder político y legitimidad gubernamental.
2. Implican la intervención del Estado para eliminar, mitigar o modificar una situación considerada como problemática y que afecta a un conjunto de individuos.
3. Conllevan el establecimiento de unos objetivos, la toma de decisiones y la asignación de recursos y oportunidades a los actores y colectivos implicados en el fenómeno sobre el que se interviene.
4. Suelen verse influidas por la actividad de múltiples actores externos a las estructuras gubernamentales.

5. Se encuentran condicionadas por los recursos disponibles y el contexto social, político, económico, institucional, etc., de la sociedad en la que se enmarcan.

Por lo tanto, como se ha podido comprobar, las políticas públicas son un objeto de estudio complejo compuesto por múltiples dimensiones, lo que dificulta su estudio. Ante esta realidad, un enfoque habitual para facilitar el análisis de la elaboración de las políticas públicas consiste en desagregar el proceso en distintas fases, reduciendo así su complejidad y facilitando su comprensión.

### **3.2. El ciclo de las políticas públicas**

El estudio de las políticas públicas como un ciclo desagregado en etapas diferenciadas nace con el trabajo de Harold D. Lasswell *The decision process: seven categories of functional analysis* (1956), quien descompuso el proceso de elaboración públicas en siete fases: 1) inteligencia, 2) promoción, 3) prescripción, 4) innovación, 5) aplicación, 6) terminación y 7) evaluación. Posteriormente, conforme la disciplina del análisis de las políticas públicas fue avanzando e incorporando nuevas dimensiones al objeto de estudio, se fueron redefiniendo las etapas planteadas originalmente por H. Lasswell. Uno de los modelos más extendidos en el estudio del ciclo de las políticas públicas es el planteado por Michael Howlett y M. Ramesh, quienes descomponen el ciclo de elaboración de políticas públicas en cinco etapas (Howlett y Ramesh, 2003):

1. El establecimiento de la agenda: es la fase en la que ciertas situaciones pasan a considerarse problemáticas y a recibir atención por parte de los organismos públicos, que deciden actuar sobre ellas.
2. La formulación de las políticas: implica el planteamiento de alternativas de política pública para hacer frente al problema.
3. La toma de decisiones: es el momento en el que se decide cómo actuar, o no actuar, ante el problema.
4. La implementación de las políticas: es el proceso mediante el que se aplican y materializan las decisiones tomadas sobre cómo actuar.
5. La evaluación de las políticas: se refiere al monitoreo y análisis de la política para determinar qué ha ocurrido, hasta qué punto se ha solucionado el problema que se pretendía abordar y a qué coste. El resultado de la evaluación debería mejorar el conocimiento sobre el problema y sobre la política pública.

Sin embargo, en la práctica, los procesos de formación de políticas públicas adquieren una mayor complejidad que la que muestra este modelo y no necesariamente una política

debe pasar por toda y cada una de las fases, o incluso hacerlo estrictamente en el orden planteado (Subirats et al., 2012, p. 46). Por ejemplo, hay políticas que son una reformulación o una continuación de una política existente, por lo que su origen no tiene por qué deberse al establecimiento de la agenda; también hay políticas que no son sometidas a una evaluación, así como otras que realizan evaluaciones en fases iniciales o intermedias, y no, necesariamente, al final del ciclo.

La descomposición conceptual de las políticas públicas en fases diferenciadas ha permitido analizar en mayor profundidad la influencia de los diferentes actores políticos sobre las políticas públicas. En este sentido, si bien los análisis clásicos de Roger W. Cobb y Charles D. Elder (1972) y John W. Kingdon (1984) sobre los actores políticos, mencionados anteriormente, se centraban en su papel en el establecimiento de la agenda, enfoques posteriores han abordado el papel de diferentes actores en las siguientes etapas del ciclo de las políticas públicas, como la teoría de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-smith, 1993)<sup>6</sup> o la de los itinerarios de poder (Conlan et al., 2014)<sup>7</sup>, por citar algunos ejemplos.

Respecto a la influencia de los actores sobre las políticas públicas, si bien, en un origen, se consideraba que los gobiernos son los principales responsables de la formulación de las políticas y la administración pública la encargada de su implementación (Parlak y Doğan, 2022, p. 3), autores como Anthony Downs, con su estudio sobre la personalidad de los burócratas (1964), o William A. Niskanen Jr., con su teoría de maximización presupuestaria (1971), pusieron el foco en cómo la administración podía influir sobre el ciclo de las políticas públicas en el sistema estadounidense, incluso desde antes de su gestación, con la influencia que algunas agencias administrativas podían ejercer sobre el poder político en la formación de las agendas<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (1993) consideran que la influencia de los actores externos a la estructura gubernamental se extiende más allá de la fase de establecimiento de la agenda, pues las ideas y la información influyente a la hora de definir y considerar el problema continúan teniendo influencia sobre los formuladores de las políticas en las etapas sucesivas.

<sup>7</sup> Timothy J. Conlan, Paul L. Posner y David R. Beam (2014), bajo la premisa de que la formulación de una política puede ser muy distinta en función los actores que intervienen y cuál es su capacidad de influencia, plantean un modelo para analizar el proceso de elaboración de políticas públicas basados en diferentes escenarios o itinerarios en los que cada actor tiene una relevancia distinta, sigue diferentes estrategias, varían las coaliciones formadas entre actores y se movilizan unos recursos políticos u otros.

<sup>8</sup> Según W. A. Niskanen (1971), en el sistema estadounidense, donde la mayoría de servicios públicos se encontraban gestionados por agencias gubernamentales independientes, se generaba una relación perversa entre los poderes políticos y administrativos, al estar ambos interesados en maximizar su posición. Mientras que a las agencias les interesaba aumentar su presupuesto, a los congresistas que participaban en los comités de control de la actividad de estas agencias les interesaba captar más presupuesto para aumentar así su peso

Más allá de los planteamientos racionalistas de A. Downs y W. A. Niskanen, los cargos directivos de la administración pública, habitualmente llamados burócratas, también influyen sobre las políticas asesorando a los políticos en el diseño de éstas y proporcionándoles información para orientar la toma de decisiones (Plowden, 1984), pues, debido a su experiencia, suelen contar con un mayor conocimiento técnico e institucional (Poocharoen, 2013). En esta línea, partiendo de las ideas de Charles H. Levine, B. Guy Peters y Frank J. Thompson (1990), César Colino establece una clasificación de las tareas de los burócratas en relación a cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas (Colino, 2017, p. 11), señalando que, antes de la implementación de una política, el papel de las administraciones públicas en el establecimiento de la agenda es observar la realidad, evaluar los programas en marcha, vigilar a los guardianes de la agenda, mantener los problemas vivos, promover temas para que sean incluidos o no, filtrar ideas desde el público, depurar el problema de sus propios valores y de otros e imaginar posibles soluciones (Colino, 2017, p. 11).

Mientras que, al igual que señalan Edward C. Page y Bill Jenkins (2005), en la fase de formulación de alternativas de política pública, los burócratas cumplen diversas funciones clave. En primer lugar, asesoran a los políticos basándose en sus conocimientos especializados, pues, debido a su formación y experiencia profesional, suelen contar con un mayor conocimiento sobre las posibles alternativas de política y el tipo de efectos que pueden conllevar (Knill y Tosun, 2020). En segundo lugar, son el punto de conexión con el resto de actores no gubernamentales implicados en el proceso de formulación de la política. Y en tercer lugar, los burócratas son los encargados de redactar los documentos normativos que regulan las políticas, así como informes, declaraciones y otro tipo de documentos complementarios a las normas (Colino, 2017, p. 11; Page y Jenkins, 2005).

Una vez planteadas las alternativas de política pública, el siguiente paso del ciclo de una política pública es tomar una decisión sobre qué vía seguir para afrontar el problema en cuestión. En un primer momento, puede parecer una tarea sencilla, pues simplemente se trata de elegir la mejor solución posible, sin embargo, en un contexto en el que intervienen numerosos actores y que se encuentra influido por una amplia variedad de factores, alcanzar la decisión más adecuada se convierte en una tarea de gran complejidad (Harguindéguy, 2020, p. 63). Tal es su complejidad, que la toma de decisiones ha

---

político. De esta forma, las agencias, para incrementar sus presupuestos, plantearían ampliar el foco de sus políticas, introduciendo así nuevos temas en la agenda.

supuesto una extensa línea de investigación en el ámbito de las políticas públicas, como se recoge en el siguiente apartado.

### **3.3. La toma de decisiones**

Hasta la década de 1950, la economía neoclásica dominaba en la teorización acerca de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de las organizaciones. Partiendo de los planteamientos del clasicismo ilustrado de Adam Smith y el utilitarismo de Jeremy Bentham, los estudiosos de las organizaciones consideraban que las decisiones eran tomadas mediante un procedimiento puramente racional (Harguindéguy, 2020, pp. 64-65).

En este sentido, el modelo racional plantea que, ante un problema social, el decisor busca las mejores alternativas posibles desde el punto de vista técnico y escoge la más eficiente.

Sin embargo, como veremos en este apartado, la literatura sobre la toma de decisiones pone de manifiesto que el modelo racional es un ideal inalcanzable, pues la puesta en práctica de este planteamiento se enfrenta inevitablemente a una serie de obstáculos que impiden cumplir con las exigencias de racionalidad que requiere.

Los modelos decisionales que surgen como crítica al modelo racional nos permiten analizar los elementos esenciales en el proceso de toma de decisiones: “el decisor, sus recursos cognitivos, las actividades de búsqueda de las soluciones, las modalidades y los criterios de la decisión y sobre todo [...] las relaciones que existen entre esos diversos elementos” (Bobbio, 1996, p. 13).

#### **3.3.1. El modelo racional**

Desde un punto de vista puramente racional, se podría considerar que, a la hora de afrontar un problema, los decidores optarán por las mejores alternativas posibles desde un punto de vista técnico y escogerán la más eficiente. En esta premisa se basa la teoría de la elección racional para explicar el proceso de toma de decisiones (Simon, 1972, p. XXI).

El modelo de elección racional tiene sus orígenes en economistas clásicos como Adam Smith, Jeremy Bentham o Alfred Marshall, quienes consideraban que el comportamiento de los individuos se regía por razones económicas y materiales<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Aunque también pueden establecerse paralelismos entre la teoría de la elección racional y la obra de autores clásicos de las ciencias sociales como Max Weber, Thorstein Veblen o Bronislaw Malinowski, que defendieron que, más allá de las cuestiones económicas, el comportamiento humano también se regía por otros valores como el poder, el prestigio, el estatus, la salvación, el placer estético, el compromiso con principios e ideas, etc. (Marí-Klose, 2000, p. 18 y 159).

En sus explicaciones sobre el comportamiento humano, la teoría clásica plantea un modelo de hombre económico que actúa de forma puramente racional. Según este modelo de hombre racional, un decisor puede vislumbrar todo el conjunto de alternativas existentes, por lo que considerará todas las opciones antes de tomar una decisión. Además, puede manejar toda la información sobre cada una de las alternativas, incluidas las consecuencias que se producirán según la alternativa que escoja. Esta información le permite realizar los cálculos necesarios para seleccionar las mejores alternativas mediante un sistema jerarquizado de preferencias, pues es capaz de realizar cualquier cálculo de probabilidad, independientemente de la complejidad que ello conlleve (March y Simon, 1969, p. 152; Simon, 1972, p. XXI).

Por lo tanto, según el modelo racionalista clásico, a la hora de tomar una decisión, el hombre racional a) tiene presente todas las alternativas existentes, b) conoce todas las consecuencias posibles de cada una de las alternativas y c) compara todas las alternativas en base a sus consecuencias y las ordena siguiendo un sistema jerarquizado de preferencias (March y Simon, 1969, p. 152).

Sin embargo, como demuestran diversos autores (Cohen et al., 2011; Lindblom, 1991, 1992; March y Olsen, 1993; March y Simon, 1969; Nisbett y Ross, 1980; Simon, 1972; Snyder y Swann, 1978; Tversky y Kahneman, 1987), los seres humanos no poseemos las capacidades cognitivas que presupone la teoría clásica, por lo que no somos capaces de controlar en toda su complejidad el proceso de toma de decisiones y, por lo tanto, tomar decisiones puramente racionales. Por lo tanto, el modelo racional de toma de decisiones planteado por la teoría económica clásica más que una explicación del comportamiento humano es un ideal, o una aspiración inalcanzable.

### **3.3.2. El modelo de racionalidad limitada**

Frente a la teoría clásica, la psicología cognitiva ha demostrado que las exigencias del modelo racional exceden las capacidades cognitivas del ser humano, por lo que su comportamiento no puede regirse por aspectos puramente racionales (Marí-Klose, 2000, p. 163).

Investigaciones como la de Mark Snyder y William B. Swann (1978) demuestran que a la hora de buscar información para tomar una decisión, los individuos tienden a aceptar información acorde con sus opiniones preestablecidas y a rechazar aquella información que las contradiga.

Por otra parte, autores como Richard E. Nisbett y Lee Ross (1980) descubrieron que, a la hora de gestionar la información, los seres humanos tendemos a prestar mayor atención a aspectos más vistosos y llamativos frente a tipos de información menos visuales, como los datos estadísticos. Por lo que no solemos ser objetivos a la hora de valorar y utilizar la información a nuestro alcance, lo que produce interpretaciones sesgadas de la realidad.

Otras investigaciones, como la de Amos Tversky y Daniel Kahneman (1987), también han demostrado que las decisiones dependen en gran medida de la forma cómo se plantean los problemas. Y es que, como observaron en su experimento, los individuos toman decisiones diferentes ante problemas idénticos en función de cómo son formulados.

Desde el campo de la teoría de las organizaciones, Herbert Simon y sus colaboradores profundizaron en el estudio de los procesos de toma de decisiones y plantearon explicaciones más fieles a las propias capacidades humanas.

Como crítica al prototipo de hombre económico del modelo racional, Simon (1972) planteó un arquetipo de “hombre administrativo” que se aproximaba de forma más realista al comportamiento humano.

Mientras que el hombre económico selecciona la alternativa óptima entre todas las posibles, el hombre administrativo se contenta con seguir un camino de acción que en ese momento resulte satisfactorio (Simon, 1972, pp. 38-41, 64-71). Es decir, el hombre administrativo no se centra en la maximización, en realizar una elección perfecta, sino que se conforma con llegar a cierto límite, por lo que no necesita conocer al detalle todas las alternativas posibles para tomar una decisión.

Por otra parte, mientras que la teoría clásica plantea que el hombre económico es capaz de enfrentarse al mundo real en toda su complejidad, el hombre administrativo percibe una visión simplificada del complejo y confuso mundo real. De esta forma, el hombre administrativo toma sus decisiones valorando un conjunto reducido de factores y siguiendo unas reglas sencillas y manejables, pues ignora la compleja inter-relación entre todos los factores que realmente intervienen (Simon, 1972, p. XXIV).

En este sentido, James March y Herbert Simon consideran que el ambiente social y de la organización en el que se enmarca el proceso de toma de decisiones influye en las alternativas que se tienen en cuenta y en las que son ignoradas, así como en las consecuencias que se prevén y las que no (March y Simon, 1969, p. 153). Y es que, ante

la complejidad que supone la toma de decisiones, las organizaciones desarrollan estrategias y protocolos que permiten simplificar la actividad organizacional reduciendo los procesos decisionales mediante el empleo de mecanismos de rutinización. De esta forma las decisiones de los individuos pasan a estar fundamentadas en el hábito y las propias reglas de la institución (March y Simon, 1969, pp. 153-155). Por lo tanto, el hombre administrativo es influenciable por su contexto, lo que le aleja de la objetividad del hombre racional.

De esta forma, Simon plantea un modelo de *racionalidad limitada* que trata de explicar el proceso decisional asumiendo las capacidades cognitivas propias del ser humano. Este modelo permitiría establecer un criterio menos exigente para la toma de decisiones. A diferencia del modelo racional, Simon entiende que la eficiencia no es un fin en sí mismo –puesto que la considera inalcanzable–, sino “un criterio orientador de la decisión administrativa” (Simon, 1972, p. 63). La racionalidad supondría entonces actuar de forma coherente y siendo conscientes de las limitaciones cognitivas del ser humano, que, según él, son las siguientes (Simon, 1972, pp. 78-86):

1. La imperfección del conocimiento, que impide comprender todas las condiciones que rodean a cada acción.
2. La imposibilidad de anticipar las futuras consecuencias de una elección, pues aun cuando creemos intuirlas, no somos capaces de vislumbrarlas en su totalidad.
3. Los límites de la imaginación, que impiden idear todas las alternativas de comportamiento posibles.
4. Los límites de la memoria, que pueden impedir el acceso a la información “almacenada” que se necesita para tomar una decisión (como pueden ser las conclusiones que se han alcanzado previamente ante un problema similar).
5. El hábito, que provoca lo que Edwin O. Stene llama “rutina de la organización” (Stene, 1940, p. 1129), y que lleva a que, ante situaciones similares a las vividas en el pasado, se tome la decisión que tradicionalmente ha sido dada por buena, sin que ello suponga que sea, necesariamente, la mejor alternativa.

Ante estas limitaciones, Simon y sus colaboradores admiten la posibilidad de que no se pueda (o no sea viable) encontrar la mejor alternativa posible. Bajo este pretexto, las explicaciones aportadas por el modelo de racionalidad limitada apuntan a que, en la práctica, la búsqueda de soluciones tiende a darse por finalizada cuando se encuentra una opción que se considera satisfactoria (March y Simon, 1969, p. 155).

Esta conformidad con la decisión final supondría que una alternativa es preferida sobre las otras, y, por lo tanto, que las preferencias son transitivas (si la opción A se prefiere a la opción B y la B a la C, se deduce que la opción A será preferida a la C). Sin embargo, como demuestra la Paradoja de Condorcet, posteriormente ampliada por Kenneth Arrow en su *teorema de la imposibilidad* (Arrow, 1963), cuando en el proceso decisional se ven implicados tres o más actores con distintas preferencias, no es posible hallar una solución que sea satisfactoria para todas las partes implicadas. Por lo tanto, las aportaciones realizadas desde el modelo de racionalidad limitada son insuficientes para comprender las elecciones tomadas de forma colectiva.

### **3.3.3. El modelo incremental**

Por otra parte, Charles E. Lindblom considera que es imposible solucionar problemas complejos mediante el modelo racional. Al igual que Simon, recalca que el modelo racional “supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen” (Lindblom, 1992, p. 203), por lo que no tendría sentido emplear dicho modelo para la elaboración de políticas públicas, especialmente en un contexto en el que el tiempo y el dinero destinado a solventar un problema suelen ser limitados. En este sentido, señala que el análisis que propone el modelo racional contiene una serie de fallos (Lindblom, 1991: 30-36):

1. Puede que no sea posible contar con toda la información necesaria, o que el conocimiento existente sobre el problema sea limitado.
2. El análisis no tiene capacidad para hallar una solución que beneficie a todo el mundo. Y es que es difícil realizar un análisis comparado y sistemático de las distintas alternativas, pues los criterios para realizar dicha comparación no siempre están claros. También pueden existir contradicciones entre los distintos criterios (económicos, sociales, de derechos...).
3. La recopilación de información y el análisis exhaustivo del problema en cuestión conlleva una serie de costes económicos y temporales que pueden no ser asumibles.
4. Los decisores públicos suelen considerar solo las alternativas que más encajan con su ideología y/o sus valores, por lo que no se consideran todas las alternativas.

Ante la imposibilidad de cumplir con las exigencias del modelo racional, Lindblom considera que los administradores optan por un modelo alternativo. Este modelo consiste en comparar un número reducido de alternativas (las que han sido capaces de identificar)

haciéndose valer de experiencias previas. Mediante esta comparación, se identifican las diferentes formas de combinar los objetivos o los valores que presenta cada una de las alternativas y, finalmente, se diseña la intervención combinando los objetivos seleccionados y los medios que permiten alcanzarlos (Lindblom, 1992, p. 202).

En el proceso mediante el que se fijan los objetivos destacan dos aspectos. El primero es que las políticas se eligen de forma simultánea a los valores y objetivos. Aunque lo más racional antes de diseñar una política pública sería esclarecer cuáles son los valores en los que se va a fundamentar y, en base a ello, establecer unos objetivos a cumplir, Lindblom considera que el proceso no suele seguir este procedimiento. Y es que, ante problemas sociales complejos, como los que suelen abordar las políticas públicas, es muy probable que los ciudadanos, los políticos y los administradores públicos difieran en algunos valores y objetivos fundamentales. Por lo tanto, ante la falta de consenso acerca de las preferencias, es común que los administradores deban tomar decisiones sobre las políticas sin haber clarificado previamente los objetivos (Lindblom, 1992, pp. 207-208).

En segundo lugar, ante la imposibilidad de decidir objetivamente entre los valores en conflicto, Lindblom considera que el administrador no suele formular objetivos generales, sino que tiende a realizar comparaciones específicas marginales o incrementales para identificar aquellas cuestiones sobre las que existe acuerdo y desacuerdo entre todas las partes. Lindblom lo explica de la siguiente forma (Lindblom, 1992, p. 210):

Supongamos que enfrenta dos políticas, *X* e *Y*. Las dos prometen cumplir los objetivos *a*, *b*, *c*, *d* y *e* en la misma medida. Pero *X* le promete algo más de *f* que *Y*, mientras que *Y* le promete algo más de *g* que *X*. Al elegir entre ellas, en realidad se le ofrece la alternativa de una cantidad marginal o incremental de *f* a expensas de una cantidad marginal o incremental de *g*. Los únicos valores que importan a su elección son estos incrementos en lo que difieren las dos políticas. Cuando finalmente el administrador escoge entre los dos valores marginales, escoge en realidad entre las políticas.

De esta forma, el administrador solo tiene que centrarse en los valores en los que difieren las distintas alternativas políticas. Así, el modelo incremental no le exige sobrepasar su capacidad de identificar, comprender y relacionar los diferentes valores. Sino que le permite identificar las alternativas más favorables para alcanzar el acuerdo entre los actores implicados (Lindblom, 1992, pp. 210-211). Por lo tanto, el modelo incremental defiende que las políticas públicas no responden a las alternativas más óptimas, ni a las más satisfactorias, sino a aquellas que facilitan el acuerdo.

### 3.3.4. El modelo “cubo de basura”

Otro enfoque es el de James March y Herbert Simon, quienes plantean que para que una decisión no suscite conflicto y pueda ser tomada con rapidez, debe existir una alternativa que sea claramente mejor que todas las demás y suficientemente buena para ser aceptable (March y Simon, 1969, p. 124).

Sin embargo, cuando entre las alternativas de decisión no hay una que destaque sobre las demás o, en el caso de hacerlo, no sea lo suficientemente buena, el proceso de toma de decisiones genera conflictos y adquiere una mayor complejidad. Entre los conflictos que pueden surgir a la hora de tomar una decisión, March y Simon diferencian entre tres tipos de conflictos (March y Simon, 1969, pp. 131-133):

1. El conflicto individual, que hace referencia a la situación por la cual un individuo no es capaz de tomar una decisión por sí mismo. Este conflicto puede surgir por tres motivos diferentes: a) que las consecuencias de las alternativas sean inciertas, b) que las alternativas no se puedan comparar entre ellas y c) que ninguna de las alternativas sea aceptable.
2. El conflicto de organización, que se refiere a la acumulación de conflictos individuales dentro de una organización. Este tipo de conflicto puede originarse por dos motivos. El primero de ellos es que ninguno (o muy pocos) de los miembros de la organización sea capaz de plantear una alternativa que sea aceptable, teniendo en cuenta los objetivos y percepciones de la organización, por lo que todos los miembros se encuentran en una situación de conflicto individual. El segundo motivo es que existan diferencias entre las elecciones realizadas por distintos miembros de la organización, por lo que existirá un conflicto entre individuos.
3. El conflicto en la organización, que sucede cuando existen conflictos entre distintos grupos dentro de una organización. Este tipo de conflicto sucede cuando, ante la necesidad de tomar una decisión de forma conjunta, entre los diferentes grupos involucrados en el proceso decisivo existen diferencias en sus objetivos y/o su percepción de la realidad.

Pero James March y Herbert Simon consideraban que en los procesos de toma de decisiones lo habitual es que se alcance el consenso, siendo el conflicto algo circunstancial (March y Simon, 1969, pp. 136-139). Sin embargo, James March, junto a Richard Cyert, cambió posteriormente de opinión, afirmando que el conflicto de intereses

es una característica propia de las organizaciones (Cyert y March, 1965, p. 28). Bajo esta idea, J. March y sus colaboradores comenzaron a hablar de las organizaciones como “anarquías organizadas”. Las anarquías organizadas son organizaciones que se caracterizan por tener preferencias problemáticas, una tecnología poco clara y una participación fluida (Cohen et al., 2011, p. 249).

Respecto a la primera propiedad, las preferencias problemáticas, las organizaciones actúan bajo el control de un conjunto de individuos con una amplia variedad de opiniones y preferencias ambiguas y poco consistentes (Cohen et al., 2011, pp. 249-250). Esto lleva a que muchas organizaciones establezcan objetivos incoherentes y mal definidos (March y Olsen, 1993, p. 249). Y es que, como hemos visto con el modelo incremental de Charles Lindblom, detrás de un proceso de toma de decisiones hay un conjunto de actores con sus propios intereses, por lo que éste puede despertar una serie de expectativas sociales. En este sentido, el proceso mediante el cual se toma una decisión puede ser una ocasión para solucionar problemas y conflictos entre los diferentes grupos, pero también una oportunidad para introducir preferencias individuales o colectivas o, incluso, convertirse en una lucha de poder (March y Olsen, 1993, p. 248). De esta forma, los procesos de toma de decisiones se convierten en escenarios complejos marcados por el conflicto y la ambigüedad (March y Olsen, 1993, p. 249).

Su segunda propiedad es el empleo de una tecnología poco clara. Y es que es habitual que los propios procedimientos de la organización no sean entendidos por sus miembros. Ante esta situación, los individuos actúan mediante la lógica de la rutinización (Cohen et al., 2011, p. 250). Es decir, siguen procedimientos de prueba y error y, de esta forma, orientan sus acciones a través de las experiencias del pasado, lo que, como ya advertía el modelo de racionalidad limitada (Simon, 1972, pp. 85-86), no ayuda a tomar la mejor decisión. Además, la falta de comprensión de los procedimientos e instrumentos que guían la actividad de la organización hace que sea difícil conocer las consecuencias de sus acciones (March y Olsen, 1993, p. 250).

Y la tercera propiedad es la participación fluida. En este sentido, la estructura de la participación en las organizaciones es incierta y cambiante (March y Olsen, 1993, p. 250). Esto se debe a que, lo largo del proceso de toma de decisiones, la implicación de los participantes va cambiando. Por una parte, cada participante no dedica la misma cantidad de tiempo y esfuerzo durante todo el proceso, es decir, según la etapa del proceso, hay mayor implicación por parte de unos actores u otros (Cohen et al., 2011, p. 250; March y

Olsen, 1993, p. 250). Por otra parte, no todos los actores permanecen involucrados durante todo el proceso, sino que a lo largo de la toma de decisiones van entrando y saliendo decisores (Cohen et al., 2011, pp. 250-251).

Ante la complejidad que presentan las anarquías organizadas, J. March considera que las explicaciones del modelo de racionalidad limitada sobre los procesos de toma de decisiones en las organizaciones eran insuficientes (March, 1978, pp. 604-605). Es por ello que desarrolló, junto a sus colaboradores, un nuevo modelo explicativo en el que comparan el proceso de toma de decisiones con un conjunto de cubos de basura en el que los participantes van arrojando problemas y soluciones, de forma que los problemas terminan encontrando soluciones como producto de la casualidad.

De esta forma, el modelo “cubo de basura” trata de explicar los procesos de toma de decisiones en los que los objetivos están mal definidos, no está claro qué herramientas emplear y los actores implicados van variando durante el proceso. En estas situaciones, las decisiones dependen de la confluencia casual entre los problemas, las posibles soluciones, los participantes y las oportunidades de elección (Cohen et al., 2011; March y Olsen, 1993).

James March y Johann Olsen exponen el modelo mediante la siguiente metáfora (March y Olsen, 1976, p. 26):

Pongamos que consideramos un proceso decisional en forma de cubo de basura, en el que los participantes van arrojando varios problemas y soluciones. La mezcla de basura en cada cubo depende parcialmente del tipo de residuo que está previsto que recoja, pero depende también del tipo de desechos que son producidos en ese momento, del tipo de cubos disponibles y de la frecuencia con la que se recogen los desechos.

Este modelo entiende los procesos decisionales como la confluencia de múltiples actores con objetivos antagónicos y preferencias cambiantes intentando tomar una decisión común (March, 1978, pp. 599-604). Además, describe la toma de decisiones como un complejo proceso en el que confluyen una combinación de alternativas disponibles en cada momento, un cúmulo de problemas que la organización puede atender, un conjunto de fórmulas o soluciones preexistentes en busca de un problema sobre el que ser aplicadas y una mezcla de demandas externas a las que los decisores deben prestar atención (Cohen et al., 2011, pp. 252-257).

En este proceso de interacción entre actores con objetivos dispares, la decisión final es el resultado de la coincidencia casual de todos los factores intervenientes en un mismo contexto temporal (el cubo de basura), lo que permite conectar un problema y una solución compatibles. De esta forma, aunque el procedimiento del cubo de basura no resuelve los problemas de una forma óptima, permite tomar decisiones y atender los problemas a pesar de que los objetivos de la organización sean ambiguos, el contexto sea conflictivo, los problemas no sean bien comprendidos, la estructura de participantes sea inestable y éstos tengan otros asuntos en mente (Cohen et al., 2011, p. 287).

### **3.3.5. La racionalidad como aspiración en la elaboración de políticas públicas**

Los trabajos de Simon, March, Cohen, Olsen, Cyert y otros autores clásicos en el estudio de las decisiones en el ámbito organizacional han supuesto una gran influencia para el nuevo institucionalismo (Powell y Dimaggio, 1999, p. 56). Siguiendo la línea de estos autores, esta corriente teórica entiende las decisiones como el resultado de un complejo contexto institucional dentro del cual actúan los individuos (Vergara, 1993, pp. 131-132).

Una de las ideas centrales de los modelos explicativos de H. Simon, J. March y sus colaboradores es que las organizaciones desarrollan un conjunto de rutinas, procedimientos, herramientas y tecnologías para reducir la incertidumbre y la complejidad en su actividad diaria. De esta forma, los procesos objetivos de análisis y reflexión para alcanzar los fines más óptimos que planteaba el modelo racional, se ven desplazados por acciones y decisiones basadas en el hábito y la experiencia.

Al no elaborarse las políticas públicas mediante procedimientos racionales, éstas pueden basarse en visiones sesgadas y valoraciones subjetivas. De esta forma, los diseños de políticas públicas tienden a reproducir la cultura institucional, las relaciones de poder y las construcciones sociales dominantes (Ingram et al., 2010, p. 104). Así, las políticas públicas acaban reforzando los valores, las imágenes y los estereotipos acerca de los objetos, personas y acontecimientos en los que se basan (Stone, 1999).

Helen Ingram, Anne L. Schneider y Peter DeLeon (2010) consideran que, ante la falta de objetividad en la toma de decisiones, las políticas públicas acaban tratando a los ciudadanos de forma desigual según la posición social que ocupan. En este sentido, distinguen entre cuatro grupos de ciudadanos a los que las políticas públicas les asignan una mayor o menor cantidad de beneficios y cargas en función de su poder y percepción social: privilegiados, contendientes, dependientes y desviados (Ingram et al., 2010, pp. 108-111).

Según argumentan estos autores, los líderes políticos responden a una serie de presiones e intereses electorales que dan como resultado unas políticas más favorables a los grupos con mayor poder y a los mejor valorados socialmente. Mientras que los grupos poderosos obtienen beneficios por su mayor capacidad de hacer prevalecer sus intereses, los grupos mejor valorados socialmente –y los considerados como más merecedores– obtienen un mayor beneficio de las políticas por ofrecer a los políticos un mayor rédito electoral. Por el lado contrario, los grupos menos favorecidos no tienen dicha capacidad de influencia. Además, en busca de la aprobación de la mayoría social, los líderes políticos pueden impulsar políticas destinadas a castigar a grupos sociales considerados como desviados (Ingram et al., 2010, pp. 108-121). Por lo tanto, la construcción social puede influir en las políticas públicas beneficiando a los grupos poderosos y perjudicando a los grupos más desfavorecidos.

Otro elemento clave de los modelos explicativos de H. Simon, J. March y sus colaboradores es la constante presencia de incertidumbre y ambigüedad en los procesos de toma de decisiones y, como consecuencia, la dificultad que ello genera para alcanzar resultados óptimos. Ante el reto de reducir la incertidumbre y ambigüedad en el proceso de elaboración de políticas públicas, las recientes corrientes de gestión pública abogan por la “política basada en evidencia” (Pawson, 2006). Sin embargo, este concepto, que comenzó a extender durante las décadas de 1990 y 2000, persigue un objetivo que los científicos sociales llevan persiguiendo durante décadas (Productivity Commission, 2010, pp. 1-2).

En las décadas de 1950 y 1960 predominaban los planteamientos positivistas que consideraban que las ciencias sociales podían aspirar a alcanzar verdades universales sobre los fenómenos sociales mediante la aplicación de metodologías similares a las empleadas en las ciencias físicas. En este contexto, los científicos sociales se mostraban optimistas con que los resultados de sus investigaciones sirvieran para orientar las decisiones políticas (Prus, 1992). Sin embargo, posteriormente, el paradigma pospositivista puso en entredicho la capacidad de las ciencias sociales para obtener resultados completamente objetivos y alcanzar verdades universales ante la complejidad del comportamiento humano. Por lo tanto, ante las limitaciones del conocimiento producido por las ciencias sociales, algunos investigadores comenzaron a dudar sobre la utilidad de las ciencias sociales para el diseño de políticas públicas (Tittle, 1985).

Desde principios del siglo XXI, instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea o numerosos gobiernos nacionales han dado un nuevo impulso a la utilización del conocimiento científico para la elaboración de políticas públicas (Ooms, 2019, p. 25; Productivity Commission, 2010, p. 1; Van Woensel, 2021). Pero a pesar del creciente interés por impulsar la elaboración de políticas públicas basándose en evidencias, la investigación social y el conocimiento científico continúan estando infrautilizados para ese fin (Bogenschneider et al., 2019).

Una explicación clásica sobre la infrautilización de la ciencia para la toma de decisiones es la que aporta la teoría de las dos comunidades de Nathan Caplan (1979), que plantea que la ciencia está infrautilizada en la política debido a una brecha de comunicación entre los científicos y los decisores políticos. Esta falta de comunicación se debe a que científicos y políticos pertenecen a dos comunidades distintas, con unos objetivos, necesidades de información, valores, sistemas de recompensas y lenguajes completamente diferentes. Por ejemplo, motivados por la obtención de nuevos hallazgos, los científicos sociales tienden a emplear análisis estadísticos y metodologías complejas difíciles de entender por un público no especializado (Booth, 1988). También sucede que las publicaciones científicas no suelen ser comprensibles por un público no académico y que muchos investigadores no saben cómo presentar sus resultados para que tengan incidencia sobre las políticas (DeLeon, 1996). Además, estas dificultades comunicativas se ven perpetuadas por un sistema que no fomenta la transferencia, proporcionando pocos beneficios académicos por realizar divulgación científica (Bogenschneider et al., 2000, p. 329).

Otra de las dificultades se debe a la disparidad de ritmos entre la política y la ciencia. Y es que los responsables del diseño de las políticas públicas, con frecuencia, deben tomar decisiones de forma rápida, por lo que, ante problemas emergentes, es probable que la ciencia, que sigue unos tiempos más pausados, todavía no haya generado la información y evidencias necesarias (Strickland, 1996).

Con el propósito de superar los obstáculos que dificultan la maximización de resultados de las políticas públicas, la evaluación ha adquirido un gran interés académico e institucional como herramienta de análisis para la toma de decisiones públicas. Y es que, la evaluación es capaz de aportar información de gran valor para diseñar políticas públicas

basadas en evidencia, lo que permite dotar de mayor racionalidad a los procesos de deliberación política (Nutley et al., 2009, p. 5).

En este sentido, los esfuerzos de las actuales corrientes de gestión pública están dirigidos a reformar los procesos de las políticas públicas para reducir los costes y fracasos de las políticas públicas. El movimiento de las políticas públicas basadas en evidencia trata de mejorar la eficiencia y efectividad de las políticas públicas aplicando una racionalidad evaluadora sistemática (Pawson, 2006).

### **3.4. La evaluación de políticas públicas**

En términos generales, evaluar en el ámbito de las políticas públicas consiste en “apreciar, analizar, valorar y juzgar los resultados e impactos de una intervención a fin de mejorar su calidad” (AEVAL, 2010, p. 13).

De forma más específica, el grupo de expertos en Evaluación de Programas de Asistencia Internacional del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, considera que una evaluación es “un juicio, lo más sistemático y objetivo posible, sobre un proyecto, programa o política en curso o acabado, así como de su diseño, ejecución y resultados” (OCDE - CAD, 1991, p. 5)<sup>10</sup>.

Para emitir dicho juicio, es necesario comparar los resultados del programa o política a evaluar con un criterio o patrón determinado (Franco, 1971, p. 3). Es decir, la evaluación compara los resultados de un programa con los objetivos que se planteó alcanzar (Weiss, 1982, p. 16).

Respecto a la objetividad, las evaluaciones emplean metodologías propias de las ciencias sociales para garantizar “la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de las conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones, así como cualquier otra cuestión de calidad técnica y metodológica” (AEVAL, 2010, p. 14).

En este sentido, la evaluación emplea procedimientos y técnicas de investigación social para poder contrastar los resultados de una intervención con los objetivos previamente establecidos (Salazar, 2010, p. 24), así como valorar su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2016, p. 10).

---

<sup>10</sup> Traducción propia del original: “An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible, of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process [...]”.

Sin embargo, aunque la evaluación se valga de la investigación aplicada para alcanzar sus resultados, no necesariamente tiene por qué seguir los procedimientos y exigencias propios de la investigación científica. Y es que es habitual que el evaluador deba renunciar en cierta medida al científicismo en la recogida y análisis de la información para ceñirse a las exigencias de los solicitantes de la evaluación y adaptarse a las limitaciones de tiempo y recursos (Alvira, 1993, p. 96). De esta forma, es habitual que a la hora de diseñar la metodología de evaluación, la credibilidad y la adecuación práctica de las técnicas de recogida de información primen sobre la científicidad. Es decir, que se elija la que mejor se adapte “al presupuesto y tiempo disponible y que, además, goce de credibilidad para los que tienen que usar la evaluación” (Alvira y Aguilar, 2015, p. 271).

Y es que, al fin y al cabo, los resultados de la evaluación deben ser útiles para los decisores de la política en cuestión, los gestores públicos y la ciudadanía en general (Salazar, 2010, p. 24). Esto puede implicar que sea necesario “emplear procedimientos menos sofisticados y científicas” (Alvira, 1993, p. 97) para maximizar la probabilidad de que sus resultados sean utilizados (Alvira y Aguilar, 2015, p. 271).

Respecto a la utilidad de la evaluación, la información y el juicio emitidos permiten “actuar sobre el programa, manteniéndolo, modificándolo o terminándolo” (Alvira y Aguilar, 2015, p. 271). Además, también facilita la rendición de cuentas y el aprendizaje para intervenciones futuras (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2016, p. 10).

De esta forma, la evaluación de políticas públicas resulta útil para formular políticas con base empírica y contribuir a un desarrollo más eficaz, así como a una mayor eficacia institucional (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2016, p. 10).

Daniel L. Stufflebeam y Anthonhy J. Shinkfield (1987) destacan tres principales usos de la evaluación: perfeccionamiento, recapitulación (o rendición de cuentas) y ejemplificación (o guía para acciones futuras) (pp. 23-24).

Respecto a su función de perfeccionamiento, la evaluación de políticas públicas aporta evidencias empíricas que permiten mejorar la calidad de la toma de decisiones en el diseño e implantación de políticas públicas (Feinstein, 2016, p. 27). En cuanto a la recapitulación, la evaluación es una herramienta de gran utilidad para la rendición de cuentas, pues permite informar a la ciudadanía de forma rigurosa y transparente sobre los objetivos y resultados de las políticas públicas, así como de los recursos públicos empleados en su implantación (Garde, 2004, pp. 15-18). Finalmente, respecto a la

ejemplificación, la evaluación también facilita el aprendizaje para intervenciones futuras, pues al registrar la “historia” de una política pública, permite que pueda ser analizada para extraer conocimientos basados en la experiencia (Salazar, 2010, p. 25).

Según la fase del proyecto, podemos distinguir entre los siguientes tipos de evaluación (Callejo y Viedma, 2006, pp. 207-217):

1. La evaluación ex-ante, que se realiza antes de emprender o aprobar una intervención. Sirve para analizar la pertinencia de los objetivos propuestos y la adecuación de las actividades planteadas, así como para estimar sus posibles efectos (Feinstein, 2016, p. 29). También evalúa la viabilidad, teniendo en cuenta la capacidad potencial de los planificadores para llevar a cabo la intervención de la forma planteada. Además, según Jesús Alvira y María José Aguilar, la evaluación ex-ante incluye el análisis de dos aspectos (2015, pp. 272-273):
  - a. La coherencia entre las soluciones propuestas y la realidad sobre la que se pretende intervenir.
  - b. La coherencia entre medios empleados y objetivos, entre objetivos generales y específicos y entre el diagnóstico y las alternativas de intervención planteadas.
2. La evaluación de seguimiento, que, como su nombre indica, se realiza durante la ejecución del programa. Este tipo de evaluación incluye:
  - a. La evaluación de cobertura, que permite comprobar si la intervención está afectando a la población objeto de la intervención.
  - b. La evaluación de la administración del proyecto, que sirve para realizar un seguimiento de la gestión, comprobando si la intervención se está realizando según lo previsto y si se adecúa a las necesidades reales.
3. La evaluación de término medio, que consiste en un análisis de lo que se ha realizado y los objetivos que se han cumplido en la mitad de la ejecución. Además, también permite realizar un balance presupuestario y rendir cuentas en fases intermedias de la intervención (Callejo y Viedma, 2006, p. 216).
4. La evaluación ex-post, que evalúa los resultados del programa una vez finalizado. Permite conocer y valorar cuánto ha cambiado el fenómeno objeto de intervención, de qué manera ha sido modificado y hasta qué punto se han alcanzado los objetivos planteados (Alvira y Aguilar, 2015, p. 273).

También podemos clasificar diferentes tipos de evaluación según la procedencia de los evaluadores (Alvira y Aguilar, 2015, p. 273):

1. Evaluación externa, cuando se realiza por evaluadores que no están vinculados a ninguna organización responsable de la ejecución del programa o servicio evaluado. Es el tipo de evaluación que ofrece mayores garantías de objetividad en el análisis y transparencia en la rendición de cuentas a la ciudadanía (Kushner, 2010, p. 77).
2. Evaluación interna, cuando hay evaluadores que pertenecen a la propia institución promotora o gestora del programa o servicio, pero que no son responsables directos de su ejecución. La internalización de la evaluación permite a la propia organización un mayor control de los riesgos y le dota de una mayor capacidad para potenciar los beneficios (Kushner, 2010, p. 69). Sin embargo, cuando la evaluación depende de profesionales de la propia organización pueden surgir problemas de fiabilidad y validez de la información, especialmente si no tienen formación en materia de evaluación. Además, la falta de control externo puede facilitar la aparición de “pseudo-evaluaciones” con la única finalidad de afirmar que se ha hecho una evaluación (Alvira, 1993, pp. 97-98).
3. Autoevaluación, cuando la evaluación es realizada por agentes implicados directamente en la ejecución del programa o prestación del servicio. Permite que los responsables de la intervención valoren sus propias actividades y realicen un seguimiento de su cumplimiento de plazos y objetivos.
4. Evaluación mixta, cuando se combinan al menos dos de los anteriores tipos de evaluación. Al triangular una evaluación interna o una autoevaluación con una evaluación externa se mantiene el alto nivel de control sobre el programa propio de este tipo de evaluaciones pero reduciendo la posibilidad de sesgos y malas prácticas al contar con la experiencia y objetividad que aporta un evaluador externo (Alvira, 1993, pp. 97-98).

Por otra parte, si nos centramos en los aspecto de una política pública que se pretenden evaluar, podemos diferenciar otros cinco tipos de evaluación (Salazar, 2010, pp. 27-29):

1. La evaluación de resultados, que se centra en determinar hasta qué punto un programa ha alcanzado los objetivos planteados (Banner et al., 1975, p. 13).
2. La evaluación de impacto, que permite conocer los efectos desencadenados por la intervención sobre una población determinada. A diferencia de la evaluación de

resultados, que se centra en los efectos inmediatos de un programa o política, la evaluación de impacto pone el foco sobre el total de efectos, previstos e imprevistos, que se producen a corto, medio y largo plazo tanto en la población destinataria como en la no destinataria (Alvira y Aguilar, 2015, p. 287).

3. La evaluación de medios, que sirve para decidir si los recursos empleados son los óptimos para lograr los objetivos planteados.
4. La evaluación de eficiencia, que contrasta los objetivos de la política con los recursos y acciones necesarios para alcanzarlos con la finalidad de determinar si el costo de la intervención es adecuado.
5. La evaluación de satisfacción, que ayuda a observar la opinión de la población destinataria sobre la política pública analizada.

Debido a su relevancia en la evaluación de políticas públicas, es conveniente abordar en mayor profundidad la evaluación de impacto.

La evaluación de impacto es un tipo específico de evaluación que se utiliza para analizar el conjunto de efectos experimentados por una población como consecuencia de un proyecto, programa o política (Gertler et al., 2017, p. 4; White, 2010, pp. 154-157).

El impacto de un programa o política se puede entender como la diferencia entre el resultado del programa o política sobre la población que ha sido aplicado y el resultado de su no aplicación sobre esa misma población (Gertler et al., 2017, p. 55). Por lo tanto, para identificar el impacto de un programa hay que comparar los resultados obtenidos tras su ejecución (el factual) con lo que habría sucedido si no se hubiese llevado a cabo (el contrafactual) (Alvira y Aguilar, 2015, p. 287). Sin embargo, mientras que el factual (lo que ha pasado) es observable y medible, el contrafactual (lo que hubiera pasado) no lo podemos observar. Esto es lo que se conoce como “el ‘problema contrafactual’: ¿cómo se mide lo que habría ocurrido si hubiera prevalecido otra circunstancia?” (Gertler et al., 2017, p. 55).

Para analizar el impacto habrá que formular una hipótesis contrafactual, o sea, tratar de predecir qué habría sucedido si no se hubiese aplicado la política en cuestión. Para ello se suele buscar un grupo de comparación con unas características iguales a las del grupo de tratamiento.

Ambos grupos deberán: a) ser idénticos antes de la aplicación del programa, b) tener las mismas probabilidades de reaccionar al programa de la misma forma, y c) no estar

expuestos de distinta forma a otras intervenciones mientras dure el período de evaluación. De esta forma, si la única diferencia existente entre los grupos es si se benefician o no del programa, las diferencias en los resultados se podrán atribuir al programa, habiéndose identificado entonces su impacto causal (Gertler et al., 2017, p. 38).

Sin embargo, cuando una política o programa afecta a todo el conjunto de la población desde el primer momento, no se puede contar con grupos de control o comparación. O en otros casos en los que la política no afecte a toda la población, puede que no sea posible encontrar un grupo de comparación con unas características lo suficientemente parecidas. Por lo tanto, eliminar el sesgo en las estimaciones de impacto puede llegar a ser imposible.

Una alternativa puede ser el realizar una comparación antes-después, en la que se trate de identificar el impacto de la política o programa realizando un seguimiento temporal de los resultados sobre los beneficiarios. Esta comparación gira en torno a la suposición de que, si la política o programa no se hubiese llevado a cabo, el resultado para los beneficiarios habría sido equivalente a la situación previa. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, esta suposición suele ser errónea (Gertler et al., 2017, p. 40).

### **3.4.1. El desarrollo de la evaluación de políticas públicas**

La evaluación surge en EE.UU. entre el segundo y tercer cuarto del S.XX, aunque no existe un consenso sobre el periodo exacto de su aparición. Mientras que algunos autores consideran como origen de la evaluación algunas investigaciones sobre políticas de educación e infraestructuras realizadas en EE.UU. tras la I Guerra Mundial (Guba y Lincoln, 1989; Monnier, 1995), otros consideran que la evaluación como área de investigación no surge hasta las décadas de 1950 y 1960 en EE.UU. (Patton, 1990) para determinar los efectos de las intervenciones contra la pobreza de la *Great Society* (AEVAL, 2010, p. 27; Garde, 2004, p. 14; Izquierdo, 2008, p. 116). Sin embargo, es a partir de la década de 1970 cuando la evaluación comienza a consolidarse y a producir contribuciones de calidad (Subirats, 1989, p. 101).

Desde sus orígenes, la disciplina de la evaluación ha estado vinculada a las políticas públicas. Es por ello que a lo largo del tiempo ha ido evolucionando para adaptarse a los nuevos retos y necesidades de la gestión pública y el desarrollo de programas sociales (Izquierdo, 2008, pp. 115-117).

En sus inicios, los primeros evaluadores, procedentes de las ciencias sociales, aplicaron los principios positivistas de su época a la evaluación de políticas públicas. Éstos

consideraban que la toma de decisiones en el ámbito de la política era un ejercicio puramente racional y, por lo tanto, confiaban en que la evaluación fuese un análisis puramente objetivo (Izquierdo, 2008, p. 117). Bajo esta premisa, consideraban que los programas políticos debían ser tratados como experimentos, con tal de obtener información sobre mejores resultados y costes (AEVAL, 2010, p. 28). Para ello, las primeras evaluaciones optaron por el empleo de métodos cuantitativos, como los modelos experimentales y quasi-experimentales, los análisis coste-beneficio, la evaluación por objetivos, etc. (Izquierdo, 2008, pp. 117-119).

Ante el optimismo frente a los programas y su evaluación, en esta época comenzó la institucionalización de la evaluación en el mundo anglosajón, creando unidades de evaluación y aprobando normativas específicas para regular la evaluación de las acciones públicas (AEVAL, 2010, p. 28). De esta forma, se fue consolidando la utilización institucional de la evaluación para medir la consecución de objetivos y evaluar el impacto de las políticas o programas.

Sin embargo, durante la década de 1970 el modelo clásico de evaluación de políticas públicas entró en crisis (Greene, 1994, pp. 534-535). En esta época comienza a extenderse un cierto pesimismo hacia los programas sociales, incapaces de cumplir sus objetivos, y la evaluación clásica, centrada exclusivamente en los resultados del programa, no era capaz de ofrecer información sobre por qué no se alcanzaban los objetivos esperados (Alvira, 1991: 13). Como consecuencia, las evaluaciones comenzaron a sufrir el “síndrome de cajón de escritorio” (Vedung, 1997: 100), quedando olvidadas en cajones o estanterías sin llegar a ser leídas y, por lo tanto, no cumpliendo su objetivo de contribuir a la mejora de las políticas públicas.

Ante esta situación, surgieron nuevas demandas en materia de evaluación y se comenzó a incorporar nuevas metodologías centradas en explorar más allá del mero cumplimiento de objetivos. De esta forma, los evaluadores comenzaron a aplicar métodos cualitativos para la recogida de información (Weiss, 1998, p. 14) y a desarrollar nuevos enfoques centrados en mejorar el diseño de los programas con el fin de obtener los mejores resultados con los menores recursos posibles (Subirats, 1989, p. 102). Con la introducción del criterio de eficiencia, la evaluación comenzó a preocuparse de que los objetivos sean claros y concretos y haya coherencia entre necesidades, objetivos y medidas (AEVAL, 2010, p. 29).

Estas nuevas formas de evaluación se engloban dentro del denominado “modelo pluralista”. Este modelo va a renunciar a la idea de la evaluación como práctica imparcial y objetiva llevada a cabo exclusivamente por los evaluadores, abriéndola a los distintos actores implicados en el programa (Izquierdo, 2008, pp. 121-123). Bajo esta perspectiva, la evaluación, además de tener una intención instrumental y económica, también pasa a ser una herramienta para el entendimiento entre las partes implicadas (Kushner, 2000: 4).

Durante las décadas de 1970 y 1980, tras haber alcanzado la evaluación un mayor grado de madurez, con la incorporación de nuevas perspectivas y metodologías, se da un proceso de reforzamiento de su institucionalización en EE.UU. (AEVAL, 2010, p. 29). En esta época, ante los déficits financieros que atravesaban los Estados de bienestar, algunos países europeos comenzaron a aplicar la evaluación con el fin de impulsar la eficiencia económica en sus políticas y programas (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 26). Es en esta etapa cuando, tras la entrada en la Comunidad Económica Europea, se empieza a emplear en España la evaluación de programas y políticas públicas (Bouzas, 2005, p. 79).

En España, el desarrollo de la evaluación de políticas públicas ha estado impulsado por las imposiciones de organismos internacionales como la OCDE y la Comisión Europea (Izquierdo, 2008: 130-131). Bajo la influencia de estos organismos internacionales, ha aumentado la percepción de la necesidad de dotar de mayor racionalidad científica al diseño de políticas públicas, y con ello, un mayor interés por la evaluación.

En España, el tardío proceso de institucionalización de la evaluación coincidió con la crisis económica, y sus consecuentes recortes presupuestarios, lo que puede haber supuesto un freno para su desarrollo. Sin embargo, el haber comenzado el proceso de institucionalización de la evaluación de forma tardía en comparación con otros países de nuestro entorno, ha favorecido la incorporación de los enfoques más novedosos, lo que ha permitido introducir el enfoque de la evaluación desde el inicio de los procesos de desarrollo de políticas públicas (Ruiz Martínez, 2012: 17).

### **3.4.2. La institucionalización de la evaluación en el ámbito europeo**

Durante finales del S. XX e inicios del S.XXI, la evaluación de políticas y programas públicos vivió un proceso de expansión en España, así como en el resto de la Unión Europea. Esto se debe a una corriente de reformas institucionales, fiscales, políticas, económicas y administrativas impulsadas por instituciones internacionales, como la

OCDE y la Comisión Europea, y que ha llevado a que los gobiernos modifiquen sus formas de hacer y entender la evaluación (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 24).

Como hemos visto, en la concepción clásica de la evaluación predomina el interés económico y la búsqueda de la eficiencia. Sin embargo, con el desarrollo de nuevas perspectivas de evaluación, ésta ha ido aplicándose con otras finalidades más allá de lo económico, como es la producción de valor público (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 26). De esta forma, se han ido incorporando nuevos criterios de valor en las evaluaciones de políticas públicas, como la equidad, la cohesión, la corresponsabilidad, la cooperación institucional, etc. (AEVAL, 2010, p. 19).

Esta transformación de la evaluación hacia nuevas aplicaciones y finalidades, se debe a una adaptación a las nuevas necesidades en el desarrollo de programas sociales y la gestión de la Administración Pública (Izquierdo, 2008, p. 117). De esta forma, la preocupación ciudadana por la ineficacia gubernamental y administrativa para solventar problemas sociales ha dado un impulso a la utilización de la evaluación como uno de los principales instrumentos para fomentar la rendición de cuentas y la calidad democrática (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 30). Sumándose así esta función a la de su uso para la calidad de la gestión pública y de la prestación de servicios (AEVAL, 2010, p. 19).

De esta forma, la evaluación de políticas públicas se ha convertido en una herramienta de gran utilidad para la aplicación de los principios de Nueva Gobernanza promulgados por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2001, pp. 7-8):

- a) Apertura: con el objetivo de fomentar la confianza en las instituciones, se les insta a que trabajen de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa y accesible sobre sus actividades y decisiones.
- b) Participación: con el fin de mejorar la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas, se entiende que es necesario impulsar la participación ciudadana en todas las fases del proceso de elaboración e implantación de políticas públicas.
- c) Responsabilidad: se exige una mayor claridad y una mayor responsabilidad por parte de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas.
- d) Eficacia: requiere que las medidas sean eficaces, oportunas y proporcionadas, se impulsen desde el nivel más apropiado y produzcan los resultados buscados. Para ello, se considera necesario que partan de la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y de la experiencia acumulada.

- e) Coherencia: ante el aumento de la complejidad de los problemas sociales, se requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones a desarrollar políticas y acciones coherentes y fácilmente comprensibles.

En resumen, la Nueva Gobernanza hace referencia a un nuevo modelo de gobernar en el que las instituciones cooperan con los actores públicos y privados para formular y aplicar políticas públicas (Mayntz, 1993, p. 3), partiendo de la idea de que los recursos financieros, cognoscitivos, tecnológicos, políticos, etc. del gobierno son insuficientes para cubrir las demandas sociales (Aguilar y Bustelo, 2010, pp. 32-33).

En el contexto de la Unión Europea, la Nueva Gobernanza forma parte de una corriente más amplia denominada *Better Regulation*. Como veremos en el siguiente capítulo, esta corriente, que en español ha sido rebautizada con el nombre de “legislar mejor”, pretende impulsar en los gobiernos y administraciones de la UE y los países miembro un nuevo modelo de gestión más eficiente y democrático (Balsa Pascual, 2006; Marcos, 2009; Ortí, 2016; Ponce, 2009).

## 4. El análisis de impacto normativo

El análisis de impacto normativo es una herramienta que se emplea durante la elaboración de las propuestas normativas de origen gubernamental. Este análisis, que se lleva a cabo antes de la aprobación de cualquier disposición normativa, permite prever los efectos, costos y beneficios que una propuesta normativa podría tener en diversos aspectos de la sociedad.

El objetivo de este tipo de evaluación ex ante es proporcionar información de calidad para que cada institución encargada de diseñar una norma pueda reflexionar previamente sobre las implicaciones, costos y posibles beneficios de las diferentes opciones de política disponibles sobre sus ciudadanos, la sociedad, la economía y la administración en sí misma. De esta forma, la realización de este análisis contribuye al diseño de políticas basadas en evidencias, siguiendo unos criterios de racionalidad y eficiencia.

En este capítulo se presenta un estado de la cuestión sobre el desarrollo y aplicación del análisis de impacto normativo en España y el contexto internacional. Se hace especial hincapié en el análisis de impacto normativo en la familia y su utilidad como herramienta para incorporar una perspectiva de familia en el proceso de desarrollo normativo.

Este capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos, se explica qué es el análisis de impacto normativo y se realiza una breve revisión histórica sobre su origen y evolución en el contexto internacional, poniendo especial atención al caso de la Unión Europea.

En el segundo apartado, se examina el desarrollo del análisis de impacto normativo en España y en sus Comunidades Autónomas, poniendo el foco en su marco regulatorio, el contenido de estos análisis y su puesta en práctica. Este apartado se divide en cuatro subapartados, en los que se profundiza en el estado de la cuestión sobre las tres dimensiones sociales que debe contener el análisis de impacto normativo: género, infancia y adolescencia y familia. Finalizando con un cuarto subapartado en el que se presentan las conclusiones recogidas en la literatura especializada sobre las necesidades de mejora del análisis de impacto normativo en España.

En el tercer apartado se revisan las experiencias de otros países implementando sus propios análisis del impacto familiar. Comienza con una exploración del surgimiento de este enfoque en los Estados Unidos durante la década de 1970, seguido de su desarrollo metodológico y su implementación práctica en dicho país. Posteriormente, se examina la

adaptación del modelo estadounidense por parte de gobiernos nacionales y regionales de Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Hong Kong, concluyendo con la presentación de dos metodologías diferentes desarrolladas en el Reino Unido.

Finalmente, en el cuarto apartado, se presentan las conclusiones derivadas de los antecedentes de la aplicación del análisis del impacto familiar en el desarrollo normativo. Estas reflexiones abordan las ventajas y desafíos que enfrenta el análisis del impacto familiar en cada uno de los países estudiados, considerando aspectos sociales, culturales y políticos que influyen en su aplicación, así como cuestiones metodológicas relacionadas con el diseño y la implementación de esta herramienta. Estas conclusiones recogen algunos de los fundamentos tenidos en cuenta para desarrollar la propuesta metodológica que se elabora en esta tesis doctoral.

#### **4.1. El análisis de impacto normativo: origen y desarrollo**

El Estado articula sus políticas y acciones mediante normas jurídicas. Desde el último cuarto del Siglo XX, los Estados occidentales han adquirido un mayor nivel de desarrollo, lo que ha conllevado un incremento de su regulación normativa. En este contexto, ha ido aumentando la preocupación por la calidad de las normas jurídicas, y, especialmente, por el proceso de emisión de las normas, pues éste determina su calidad y afecta directamente a los resultados de las políticas públicas (OCDE, 2019b, p. 16). Esta preocupación por la calidad normativa ha generado un interés a nivel internacional por evaluar la viabilidad y efectividad de las normas.

El interés por la calidad material de las normas tiene su origen en Estados Unidos, especialmente en 1974, cuando la *Government Accounting Office* comienza a analizar los resultados de los programas y actividades del Gobierno (Subirats, 1995, p. 202). Posteriormente, Estados Unidos sentaría también las bases de la evaluación *ex-ante* en el ámbito de las políticas públicas, especialmente con la denominada “Orden Reagan” de 1981 (Revuelta, 2014, p. 87), que, con la intención de desregular, prohibía a las agencias ejecutivas aprobar reglamentos cuyos costes fuesen previsiblemente superiores a los beneficios económicos generados. De esta forma, se obligaba a estas agencias a realizar análisis prospectivos para justificar económicamente sus reglamentos.

En Europa, fue Alemania el primer país en señalar la importancia de evaluar la viabilidad y efectividad de las normas (Montoro Chiner, 1989: 75-110), interesándose en la

elaboración de herramientas para el control *ex-ante* de las normas (Sieira, 2019, pp. 140-141).

Desde su impulso inicial, las estrategias para mejorar la calidad de las normas han ido adquiriendo un mayor protagonismo a nivel internacional. Durante esta expansión, han estado orientadas especialmente a garantizar la eficacia y la eficiencia del ordenamiento jurídico para favorecer el crecimiento económico y la competitividad de los países (Ortí, 2016, p. 66).

Los principales impulsores de esta corriente para la mejora de las políticas públicas a nivel internacional han sido La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea.

La influencia de estos organismos sobre la mejora de las legislaciones comienza a ser evidente a partir de 1995, cuando la OCDE realiza la *Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental* [C(95)21/FINAL]. Esta declaración establecía, para los países miembros, una serie de recomendaciones para mejorar los procesos de elaboración y revisión de las normas.

Las recomendaciones de la OCDE sentaron las bases para el fomento de “una nueva cultura basada en la eficiencia regulatoria, la transparencia y la responsabilidad” (Balsa Pascual, 2006, p. 11) y el desarrollo de una nueva corriente de gestión pública a nivel internacional.

Este movimiento de mejora de calidad de las normas ha recibido diversos nombres en diferentes momentos y lugares, pero principalmente se le denomina *regulatory reform* o *regulatory policy*, en el marco de la OCDE, o *Better Regulation* en el contexto de la Unión Europea (Balsa Pascual, 2006, p. 2; Ortí, 2016, p. 66).

Esta corriente pretende corregir algunos defectos de la regulación tradicional, como el exceso de regulación, la complejidad, la incoherencia o la inestabilidad del marco normativo. En este sentido, su finalidad es que solo se aprueben las normas que resulten necesarias, estén proporcionadas a sus objetivos y sean eficaces para lograr los resultados esperados al menor coste posible; así como que las normas se redacten en un lenguaje simple y claro y su proceso de elaboración sea accesible y transparente (Ponce, 2009, pp. 205-207). Para ello, los principales mecanismos impulsados por la OCDE y la Comisión Europea son las evaluaciones normativas *ex ante* (previas) y *ex post* (posteriores), así como la participación de expertos y ciudadanos en la toma de decisiones a través de

consultas públicas, asegurando una mayor transparencia del proceso y dotando a la norma de mayor legitimidad (OCDE, 2012; Comisión Europea, 2017).

La OCDE, a través del Comité de Política Regulatoria, publicó la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria* (OCDE, 2012), destacando dicha necesidad de implementar un procedimiento para controlar la calidad de la regulación en los países miembros.

Actualmente, son muchos los países de la OCDE que han desarrollado políticas regulatorias, no obstante, continúan existiendo grandes desafíos para la mejora de la regulación. Por ejemplo: alcanzar una mayor uniformidad y continuidad en la aplicación de la regulación; garantizar la participación de los *stakeholders* o partes interesadas en el proceso regulatorio; conseguir una mayor capacidad para implementar una regulación eficaz; o mejorar el proceso de evaluación de la regulación (OCDE, 2019b, p. 18).

En el caso de la Unión Europea, una de las primeras iniciativas de *Better Regulation* fue el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* (Comisión Europea, 2001), con el que se pretendía abrir el proceso de elaboración de políticas de la UE a la ciudadanía. Este documento establecía las bases para fomentar la participación ciudadana en la formulación y aplicación de las políticas europeas, lo que se traduciría en “una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes” (Comisión Europea, 2001, p. 2). En este sentido, el Libro Blanco recoge los principios de buena gobernanza de la UE: transparencia (apertura), participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia.

Ese mismo año, por encargo de los ministros europeos de administración pública, se publicó también el *Informe Mandelkern sobre mejora de la regulación* (Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación, 2001), que hacía especial hincapié en la necesidad de mejorar la regulación para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, y proponía un Plan de Acción para ello.

Posteriormente, la Comisión Europea continuó desarrollando nuevas iniciativas para impulsar la *Better Regulation*, entre las que podemos destacar la Comunicación de la Comisión Europea de 2005, que implementaba la iniciativa *Legislar Mejor* (*Better Regulation* en la versión original) en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, la Comunicación de 2010 sobre *Normativa inteligente en la Unión Europea* y la Comunicación de 2021 *Aunar fuerzas para mejorar la legislación*.

En general, esta serie de iniciativas destacan la aplicación de procedimientos y herramientas para la mejora de la calidad de las normas. Uno de los principales instrumentos promovidos por la OCDE y la Comisión Europea en su impulso de la *regulatory reform* y la *Better Regulation* es la evaluación *ex-ante* de las normas (Ortí, 2016, p. 68). Este tipo de evaluación recibe el nombre de *Ánálisis de Impacto Regulatorio* por parte de la OCDE, mientras que en el contexto de la Unión Europea el término más utilizado es *Evaluación de Impacto Normativo*.

Independientemente del término utilizado o del organismo responsable, el objetivo principal de estas evaluaciones es producir información que facilite la discusión y toma de decisiones de forma racional y coherente en los procesos de elaboración y revisión de las normas que elaboran las instituciones gubernamentales. Es decir, lo que se pretende con este tipo de evaluación es proporcionar información de calidad que permita a cada institución responsable del desarrollo de una norma, reflexionar con carácter previo sobre los beneficios, los costes y los efectos potenciales de cada una de las alternativas disponibles. Por lo tanto, con la aplicación de esta herramienta, se pueden anticipar los efectos que la regulación puede tener sobre los individuos, la economía y la propia administración (OCDE, 2019b, pp. 19-21). De esta forma, se dota de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones y se garantiza la elección de la alternativa más eficiente.

Actualmente, el análisis de impacto regulatorio ya se aplica en todos los países de la OCDE (OCDE, 2019b, p. 19), sin embargo, existen muchas desigualdades respecto al uso y la forma de estos análisis entre los distintos países (OCDE, 2019c, p. 40). La OCDE destaca la política regulatoria de Australia, Canadá, México y la Unión Europea como casos de buenas prácticas en materia de mejora legislativa (OCDE, 2019c).

En el caso de la Unión Europea, los Estados miembros están comprometidos a aplicar en su legislación los principios de *Better Regulation* y a desarrollar sistemas nacionales de análisis de impacto regulatorio para prever el impacto normativo a nivel económico, social y medioambiental (Balsa Pascual, 2006, p. 4).

La Unión Europea cuenta con unas directrices sobre las preguntas clave que debe realizarse toda evaluación de impacto normativo. Estas preguntas permiten obtener la información más destacada y objetiva (Comisión Europea, 2017b, p. 17):

<b>Las preguntas a las que una evaluación de impacto debe responder</b>	
1.	¿Cuál es el problema y por qué es un problema?
2.	¿Por qué debe actuar la UE?
3.	¿Qué debería lograr?
4.	¿Cuáles son las distintas opciones para alcanzar los objetivos?
5.	¿Cuáles son sus impactos económicos, sociales y medioambientales y a quién afectarán?
6.	¿Cómo comparar las diferentes opciones (eficacia, eficiencia y coherencia)?
7.	¿Cómo se organizará la supervisión y posterior evaluación retrospectiva?

Fuente: Comisión Europea, 2017, p. 17 (traducción propia del original en inglés).

Además, los resultados del análisis deben ir acompañados de unos anexos en los que se incluya “información sobre la preparación de la evaluación de impacto, una descripción de la consulta pública, así como un modelo sobre las implicaciones de la regulación tanto en una empresa representativa como en la administración pública” (OCDE, 2019c, p. 46).

Respecto a la consulta pública sobre las propuestas normativas, la OCDE y la Comisión Europea consideran que es un instrumento fundamental para la gobernanza regulatoria (OCDE, 2019c, p. 46). Esto se debe a que las evaluaciones de impacto normativo necesitan obtener información sobre los potenciales destinatarios y afectados por la norma, y los procesos de consulta pública aportan evidencia empírica sobre las ventajas y desventajas de las alternativas, proporcionando información de mayor calidad para el proceso de toma de decisiones. Además, en línea con los principios de nueva gobernanza en los que se sustenta el movimiento de mejora regulatoria, las consultas públicas facilitan la participación de ciudadanos y expertos en el proceso de toma de decisiones, dotando a las normas de mayor transparencia y legitimidad (Ortí, 2016, pp. 68-69).

#### 4.2. El análisis de impacto normativo en España

Desde la última década del siglo XX, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea (CE) vienen impulsando una serie de propuestas y recomendaciones para mejorar la calidad de las normas jurídicas y, especialmente, su proceso de emisión, pues éste determina su calidad y afecta directamente a los resultados de las políticas públicas (OCDE, 2019b, p. 16). Con dicho fin, la OCDE y la Comisión Europea recomiendan la aplicación de procedimientos y herramientas para la mejora de la calidad de las normas, entre los que destaca la evaluación *ex-ante* de las normas (Ortí, 2016, p. 68).

Las evaluaciones normativas *ex ante* proporcionan información sobre las alternativas disponibles, los costes, los beneficios y los efectos económicos, sociales y ambientales de las distintas alternativas en una fase inicial del proceso decisional. De esta forma, este tipo de evaluación permite dotar de mayor racionalidad a los procesos decisionales, alcanzando decisiones basadas en evidencias empíricas, lo que les proporciona una mayor coherencia y solidez. Es por ello que, desde inicios de este siglo, la aplicación del análisis de impacto normativo se ha ido extendiendo entre la mayoría de países pertenecientes a la OCDE, aunque con ciertas diferencias respecto a las metodologías y los procedimientos seguidos (Ortí, 2016, p. 69).

El objetivo principal de este tipo de evaluaciones es proporcionar información de calidad que permita anticipar a cada institución responsable del desarrollo de una norma los posibles costes, efectos y beneficios de cada una de las alternativas disponibles. Por lo tanto, con la aplicación de esta herramienta, se pueden anticipar los efectos que la regulación puede tener sobre los individuos, la economía y la propia administración (OCDE, 2019b, pp. 19-21). De esta forma, se dota de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones y se garantiza la elección de la alternativa más eficiente.

En España, las evaluaciones normativas *ex ante* se desarrollan bajo el nombre de análisis de impacto normativo. Su implementación comenzó a regularse en 2009, mediante el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*.

Hasta la entrada en vigor del *Real Decreto 1083/2009*, las técnicas de calidad normativa centradas en la elaboración de las normas aparecían de forma dispersa en el ordenamiento jurídico español.

En primer lugar, los principios relativos a la elaboración de las leyes se establecen en el Capítulo segundo del Título III de la *Constitución Española*.

Los artículos 81 y 90 determinan que la aprobación, modificación o derogación de las leyes corresponde a las Cortes Generales. En este sentido, los proyectos de ley deben ser primero aprobados en Consejo de Ministros, posteriormente debe aprobarlos el Congreso de los Diputados y, finalmente, el Senado.

Por ello, como indica el artículo 87.1, la elaboración de las normas corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado. Además, las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley (art. 87.2). Y también los ciudadanos pueden participar en el proceso de producción normativa presentando proposiciones de ley avaladas con un mínimo de 500.000 firmas (art. 87.3).

Por otra parte, el artículo 88 de la Constitución<sup>11</sup> y el artículo 124 del *Reglamento del Congreso*<sup>12</sup>, introducen la obligación de justificar la necesidad de aprobar o modificar una norma mediante una exposición de motivos y unos antecedentes.

Posteriormente, la *Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley* estableció unas pautas comunes para la elaboración de los anteproyectos de ley por parte de la Administración General del Estado, indicando cuál debía ser su forma y estructura.

En 1997, con la aprobación de la *Ley del Gobierno*, se introdujo la obligatoriedad de que todo anteproyecto de ley y proyecto de reglamento remitido a las Cortes fuera acompañado de una memoria justificativa, los estudios o informes sobre necesidad y oportunidad, una memoria económica y, desde 2003, una memoria de impacto por razón de género (art. 22.2). De esta forma, se introducía formalmente la necesidad de realizar un análisis del impacto potencial de las normas que deben aprobarse mediante leyes o reglamentos. Sin embargo, no se daba más detalle sobre cómo estimar el impacto ni qué se debía incluir en los análisis (Balsa Pascual, 2006, p. 18).

---

<sup>11</sup> Indica que “Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.

<sup>12</sup> Indica que “Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas”.

Ya en el siglo XXI, ante el auge de las corrientes de mejora regulatoria en Europa, se decide ampliar las directrices de 1991 para elaborar las normas. Por ello, se deroga la *Resolución de 15 de noviembre de 1991*, que es sustituida por la *Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*. Con estas nuevas directrices se pretende especialmente lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica. Para ello, se centran en mejorar la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental. En este sentido, las nuevas directrices permiten elaborar las disposiciones siguiendo un procedimiento homogéneo y ayudan a emplear un lenguaje más cercano a los ciudadanos.

En 2005, la Comisión Europea recomienda a todos los Estados miembros que apliquen estrategias para evaluar el impacto de las normas a nivel económico, social y medioambiental<sup>13</sup>. Es por ello que, en 2006, con la creación de la ya extinguida Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), se le atribuyó a ésta la competencia para evaluar el impacto de las propuestas normativas y elaborar, promover, adaptar y difundir guías metodológicas para el análisis de impacto normativo<sup>14</sup>.

Pero es en 2009 cuando España comienza a aplicar los principios de mejora regulatoria promulgados por la Comisión Europea de forma más comprometida y da un avance significativo en materia de calidad normativa con la aprobación del *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*. Mediante este Real Decreto se unifica en un único documento toda la información necesaria para justificar la oportunidad y necesidad de los anteproyectos y proyectos normativos, lo que hace que la memoria del análisis de impacto normativo suponga un importante avance respecto a las memorias justificativa y económica y al informe de impacto de género que se realizaban anteriormente (Fernández y Mateo, 2012, p. 117).

Por otra parte, se le retira a la AEVAL sus competencias en materia de análisis de impacto normativo y toda la responsabilidad de impulsar y fomentar la realización del análisis de

---

<sup>13</sup> Véase la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea*.

<sup>14</sup> Véase el *Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, artículo 6.2, apartados e) y j).

impacto normativo pasa a recaer sobre un único organismo, la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, de la Secretaría de Estado para la Función Pública del Ministerio de la Presidencia. Posteriormente, mediante el *Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre*, se creó la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que actualmente se encarga de asegurar la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno de España.

Tras la desvinculación de la AEVAL, la realización de los análisis de impacto normativo y la elaboración de las nuevas memorias pasa a recaer sobre los propios organismos encargados de proyectar cada norma. Es por ello que, para que los profesionales de los diferentes niveles de la Administración Pública que deban hacer frente a esta tarea puedan realizarla correctamente, se publica una *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo* con unas pautas orientativas sobre cómo analizar el impacto normativo y redactar la memoria del análisis de impacto normativo.

La memoria del análisis de impacto normativo permitía a los órganos encargados de elaborar las normas identificar la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, valorar las diferentes alternativas para lograr los objetivos perseguidos y analizar las posibles consecuencias jurídicas, económicas, presupuestarias, de género y sobre el orden constitucional de distribución de competencias.

Sin embargo, a pesar de que, desde 2003, la Comisión Europea considera que el análisis de impacto normativo debe evaluar el impacto económico, social y ambiental, tradicionalmente se ha criticado que esta herramienta se centra sobre todo en los factores económicos, prestando poca atención al impacto social y ambiental de las propuestas normativas (Ortí, 2016, p. 69). Además, esta herramienta también ha sido criticada por la escasa profundidad de sus análisis y la difícil legibilidad de los informes (Comisión Europea, 2019, pp. 9-10). A este respecto, la OCDE y la Comisión Europea continúan impulsando la mejora de esta herramienta y sus procesos de aplicación (Comisión Europea, 2017a, 2021a; OCDE, 2015, 2018, 2021).

Posteriormente, la OCDE (2012 y 2014) hace una serie de recomendaciones a España en relación al análisis de impacto normativo. Esta serie de recomendaciones se centran en que en el proceso de diseño de políticas públicas y formulación de propuestas normativas se identifiquen los objetivos que se pretenden alcanzar, se evalúe si la norma propuesta es necesaria, cómo mejorar su eficacia y eficiencia y se consideren alternativas para optar por la más adecuada.

Siguiendo esta misma línea, la Comisión Europea aprobó un *Paquete de Mejora Normativa* (2015) que modificaba y ampliaba sus principios de calidad normativa recogidos en las iniciativas *Legislar Mejor* (2005) y *Normativa inteligente en la Unión Europea* (2010).

Ante las recomendaciones de la OCDE y los cambios en los principios de la Comisión Europea en materia de mejora legislativa, surge la necesidad de adaptar la regulación española en materia de mejora legislativa. Con dicho objetivo surgieron la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

La *Ley 39/2015, de 1 de octubre*, siguiendo los principios de buena regulación, tiene entre sus objetivos el garantizar la participación ciudadana en la elaboración de las normas y reforzar la revisión y evaluación del ordenamiento en los tres niveles de Administración territorial. Con dicho fin, establece los principios de buena regulación bajo los que deben actuar las Administraciones Públicas estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, así como los requisitos que deben cumplir las iniciativas normativas para lograrlos. De acuerdo con estos principios, cuando se elabora una propuesta normativa se debe justificar que es necesaria, eficaz, proporcionada, coherente con el resto del ordenamiento jurídico, transparente y eficiente (art. 129).

Por su parte, la *Ley 40/2015, de 1 de octubre*, reformó el procedimiento de elaboración de las normas, adaptándolo a los nuevos principios de buena regulación. En este sentido, una de las medidas introducidas fue el reforzamiento del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, añadiendo nuevos apartados. Sin embargo, el legislador olvidó incluir entre estos apartados el impacto normativo en la familia, así como en la infancia y la adolescencia, a pesar de que la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la Infancia y a la Adolescencia* había introducido en agosto de ese mismo año la obligación de analizar el impacto normativo en estas dos áreas (Sieira, 2019, p. 146).

Finalmente, en 2017, ante la nueva regulación y la necesidad de reforzar algunos aspectos del análisis de impacto normativo, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*, derogó la regulación establecida por *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*, e introdujo nuevos requisitos para evaluar el impacto de las propuestas normativas y añadió nuevos apartados a la memoria,

entre los que, esta vez sí, se incluyeron los análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia.

Con la nueva normativa, se introdujo la necesidad de incluir en las memorias de impacto, que acompañan a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, un informe de impacto en la familia. Este informe debe evaluar las consecuencias previsibles sobre el bienestar de las familias de las leyes y los reglamentos, antes de su aprobación. Más allá de asegurar que una norma no perjudicará a las familias, se entiende que el propósito de esta evaluación es garantizar que, en la medida de lo posible, la norma propuesta tendrá efectos positivos sobre su bienestar, o al menos no generar malestar en forma de problemas o dificultades provocadas por esa nueva normativa.

El nuevo *Real Decreto* también establecía un período de seis meses desde su entrada en vigor para que se publicase una adaptación de la *Guía Metodológica*. Esta nueva guía debía contener, entre otras actualizaciones, las directrices para analizar el impacto normativo en la familia. Sin embargo, la nueva guía actualizada no se llegó a publicar.

Años más tarde, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, autorizaba la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas con la finalidad de asegurar una calidad homogénea en la práctica de la evaluación, mediante metodologías rigurosas e impulsando un sistema de indicadores comunes. Esta misma ley, en su disposición adicional quinta, indica que “la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas colaborará con los ministerios competentes por razón de la materia en la elaboración de las metodologías de evaluación ex ante referidas a la previsión de impactos de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”. Sin embargo, en el momento en el que se redacta este trabajo, la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas todavía no ha sido creada y, por lo tanto, las metodologías de evaluación indicadas siguen sin estar elaboradas.

Ante la ausencia de una guía metodológica adaptada a la normativa vigente y, por lo tanto, de unas indicaciones sobre cómo evaluar el impacto normativo en la familia, este tipo de análisis no se está aplicando de la forma esperada. Y es que, eludiendo la obligación de analizar el impacto normativo en la familia, la mayoría de las propuestas normativas que se presentan concluyen, sin justificación alguna, que el impacto es nulo o inexistente (Sánchez et al., 2019, p. 34; Sieira, 2019, p. 160). Y en las escasas ocasiones en las que se indica un impacto positivo, el análisis se limita a presentar simples y escuetas

declaraciones de intenciones, sin ninguna capacidad de prever el impacto real de la medida planteada.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas cuentan con competencias propias en lo que se refiere a la realización de las memorias de análisis de impacto normativo, así como a la regulación de sus contenidos.

En este sentido, varias Comunidades Autónomas cuentan con recursos propios para facilitar la realización de los análisis de impacto normativo. Por ejemplo, el Principado de Asturias elaboró en 2015 una guía metodológica para la elaboración de los informes de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas; la Junta de Castilla y León cuenta, desde 2010, con una guía metodológica de mejora de la calidad normativa; la Generalitat de Cataluña ha publicado en 2021 unas recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación; y el Gobierno de la Región de Murcia dispone, desde 2015, de su propia guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

Sin embargo, al igual que sucede a nivel estatal, ninguna Comunidad Autónoma cuenta con unas directrices sobre cómo analizar, en concreto, el impacto normativo en la familia, a pesar de que la *Ley 26/2015* les obliga a realizar dicho análisis.

Ante esta situación, se hace patente la necesidad de contar con unas directrices para analizar el impacto normativo en la familia.

#### **4.2.1. El análisis de impacto normativo por razón de género**

La Ley 30/2003, de 13 de octubre sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno (Ley de Impacto de Género, en adelante) introdujo la dimensión de género en el proceso de elaboración normativa, a través de la modificación de los artículos 22.2 y 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Ley del Gobierno, en adelante). Desde ese momento, los procedimientos de elaboración de proyectos legislativos y reglamentarios debían incluir un informe sobre el impacto por razón de género, aunque no se aportaba ninguna orientación sobre cómo realizar los análisis (Balsa Pascual, 2006, p. 18).

Ante la ausencia de directrices para evaluar el impacto normativo por razón de género, el Instituto de la Mujer editó en 2005 una guía para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno (Fundación

Mujeres, 2005), donde se recogían ejemplos y recomendaciones para analizar el impacto de género de las propuestas normativas.

Ante la novedad que las evaluaciones de impacto de género suponían en España en ese momento y el desconocimiento de los profesionales de la administración pública sobre ello, esta guía comienza con un primer capítulo introductorio, titulado *Impacto de género y políticas públicas*, que facilita la familiarización con este tipo de evaluaciones. Este capítulo, está, a su vez, compuesto por cuatro apartados:

- 1.1. Conceptos básicos.
- 1.2. Políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- 1.3. Impacto de género.
- 1.4. Informes de impacto de género.

El primer apartado explica una serie de conceptos básicos sobre desigualdad de género. Para ello, comienza definiendo y puntuizando las diferencias entre los conceptos de sexo y género. Posteriormente, explica qué son los roles y los estereotipos y qué efectos tienen sobre la desigualdad de género. Continúa explicando cómo actúa el género sobre los derechos de las personas y, finalmente, realiza una breve introducción sobre cómo incorporar la perspectiva de género para identificar las desigualdades de género.

El segundo apartado se centra en las políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En este punto se explica cuáles son los objetivos de este tipo de políticas públicas: el desarrollo del principio de igualdad legal, las acciones positivas y el *mainstreaming* (transversalidad) de género.

El tercer apartado se centra en el impacto de género, explicando qué es, cómo se valora y qué beneficios aporta su incorporación a la intervención pública.

Finalmente, el primer capítulo termina con un cuarto apartado sobre los informes de impacto de género. Esta sección comienza exponiendo los antecedentes de la elaboración de informes de impacto de género en organismos internacionales, como la OIT y la UE, y en otros países, como Nueva Zelanda, Canadá y Sudáfrica. Posteriormente, expone la regulación de los informes de impacto de género en España y dónde se integran en el proceso de elaboración de las normas. Y, en último lugar, concluye definiendo qué es el informe de impacto de género y cuáles son sus objetivos y resultados esperados.

Por otra parte, el segundo capítulo, titulado *Contenidos y estructura de los informes de impacto de género* pasa a informar sobre la composición que deben tener este tipo de informes. Para ello, se compone de tres apartados:

- 2.1. Contenidos del informe de impacto de género.
- 2.2 Resumen y conclusiones del proceso de elaboración de informes de impacto de género.
- 2.3. Ejemplo práctico de la elaboración de un informe de impacto de género.

El primer apartado de este capítulo comienza exponiendo una serie de preguntas que conviene hacerse antes de iniciar un informe de impacto de género:

- ¿Cuáles son, específicamente, los papeles que desempeñan mujeres y hombres en el contexto sobre el que se pretende regular o invertir?
- ¿Existen, en este contexto, diferencias relevantes entre mujeres y hombres, en relación con el disfrute de los derechos, el acceso a los recursos, la participación y los valores vinculados a uno u otro sexo?
- ¿Enfrentan las mujeres y los hombres limitaciones distintas para participar u obtener beneficios de la propuesta que se está realizando, de acuerdo con las posiciones de partida identificadas?
- ¿De qué manera incide el proyecto en los papeles individuales de género? ¿Es consistente con el objetivo de una relación más equitativa entre ambos o refuerza papeles tradicionales negativos?

Una vez expuestas estas preguntas, continúa explicando los diferentes bloques de contenido que deben incluir los informes de impacto de género:

- Situación de partida.
- Previsión de resultados.
- Valoración del impacto de género.
- Formulación de propuestas de mejora.

El primer bloque, es un diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres, en el ámbito tratado por la norma, y relación con las políticas de igualdad de oportunidades. Este apartado del informe se elabora mediante tres tipos de información. En primer lugar, información estadística sobre las características y cantidad de mujeres y

hombres a los que afecta el ámbito de aplicación de la norma, así como datos que permitan determinar si existe una situación de desigualdad o discriminación social.

El segundo tipo de información a utilizar para elaborar este apartado del informe es información cualitativa sobre roles y estereotipos de género. Para ello, hay que identificar, a partir de estudios especializados en la materia, valores, costumbres, opiniones sociales que puedan incidir sobre los niveles o características de la participación de mujeres y hombres en relación al ámbito de aplicación de la norma.

Y el tercer tipo de información necesaria en este apartado es la relación de objetivos de las políticas de igualdad que es necesario tener en cuenta, a la hora de elaborar el proyecto normativo, de acuerdo con tres criterios de selección:

- Porque estén referidos directamente a las diferencias entre mujeres y hombres identificadas.
- Porque tengan una relación directa con el ámbito de aplicación de la norma.
- Porque sean una obligación directa del departamento que elabora la norma.

De esta forma, a través de la obtención de información cuantitativa y cualitativa e identificando los objetivos de igualdad de oportunidades, se pretende obtener la información necesaria para orientar la dirección que deben seguir las propuestas normativas en materia de igualdad de oportunidades.

El segundo bloque de este apartado se centra en la previsión de los resultados de las propuestas normativas. Para ello, plantea que la previsión de resultados se realice de la siguiente forma:

- En primer lugar, identificar los posibles resultados directos de la aplicación de la norma, expresados mediante datos cuantitativos desagregados por sexo.
- En segundo lugar, prever la incidencia que la norma podría tener sobre los roles y estereotipos de género que operan en el ámbito de aplicación de la norma.
- En tercer lugar, determinar qué relación tienen los resultados previstos con los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades que se han identificado como pertinentes en el bloque anterior.

Una vez identificados los posibles impactos, el tercer bloque explica cómo realizar la valoración del impacto de género. Para ello, plantea dos tipos de valoración, en sentido negativo y en sentido positivo.

Por una parte, considera que la valoración del impacto debe ser en sentido negativo cuando la norma no disminuye las desigualdades de género identificadas, ni se prevé que, como consecuencia de su aplicación se dé cumplimiento a ningún objetivo de las políticas de igualdad de oportunidades.

Por otra parte, considera que la valoración del impacto debe ser en sentido positivo cuando se prevé que la aplicación de la norma vaya a conseguir la eliminación de las desigualdades de género y, por lo tanto, los resultados previstos vayan a contribuir al desarrollo de los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades.

Finalmente, el cuarto bloque estaría compuesto por una serie de recomendaciones y propuestas de mejora. Para la elaboración de este bloque deben recogerse las conclusiones alcanzadas a lo largo de la elaboración del informe. Estas conclusiones deben centrarse en las modificaciones que deben realizarse en la propuesta normativa para evitar un impacto negativo o incrementar un impacto positivo y en las recomendaciones sobre la aplicación de la norma y el desarrollo de medidas complementarias que puedan evitar un impacto negativo o garantizar y/o fortalecer un impacto positivo.

Por otra parte, el segundo apartado del capítulo dos contiene un resumen y unas conclusiones del proceso de elaboración de los informes de impacto de género. De esta forma, se recapitula de forma sintética sobre lo expuesto en el apartado anterior y se aporta un diagrama en el que se representan los cuatro bloques de informe con sus correspondientes contenidos.

Finalmente, el tercer apartado de este capítulo desarrolla un ejemplo práctico sobre la elaboración de un informe de impacto de género. Para ello, expone un supuesto anteproyecto de Ley y va cumplimentando paso a paso cada uno de los bloques que componen el informe.

En el tercer capítulo de la guía se aportan unas claves para la elaboración de los informes. Para ello, se divide en tres apartados:

- 3.1. Elementos operativos del informe.
- 3.2. Claves para la superación de obstáculos.
- 3.3. Conclusiones y recomendaciones finales para la elaboración y mejora de los informes de impacto de género.

El primer apartado aborda elementos operativos del informe, tales como quién debe elaborarlo, cuándo se tiene que elaborar y para qué sirve el informe una vez aprobada la norma.

En primer lugar, comienza indicando que la elaboración del informe debe ser responsabilidad del mismo equipo que elabora la norma, para así garantizar que las conclusiones a las que se lleguen sean incorporadas en el proyecto normativo.

Respecto al momento de elaboración del informe, considera que el primer paso, la elaboración de la información de diagnóstico, debe realizarse antes de la redacción del texto normativo. Por otra parte, la previsión de resultados y la valoración del impacto debe elaborarse tras redactar la norma, pero antes de iniciar la ronda de consultas y dictámenes que estén previstos en la Ley. Mientras que el capítulo de recomendaciones se construye a lo largo de todo el proceso y puede seguir enriqueciéndose a lo largo de los procesos de consultas, hasta su definitiva aprobación.

En cuanto a la utilidad del informe después de haber sido aprobada la norma, considera que al departamento implicado le puede resultar de utilidad como recurso de información y orientación para la elaboración de futuras normas e informes de impacto de género, así como referencia para el seguimiento y evaluación de las normas.

Además, también puede ser útil para las políticas de igualdad de oportunidades, pues aporta información sobre el cumplimiento de sus objetivos, detecta necesidades en los diferentes ámbitos competenciales y ofrece información para el seguimiento de los planes y programas de igualdad.

El segundo apartado presenta una serie de claves para la superación de obstáculos a la hora de elaborar el informe. En primer lugar, ofrece una serie de recomendaciones para buscar y seleccionar la información necesaria. Para ello, recomienda recurrir al centro de documentación del Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que puede servir como orientación para la búsqueda de información. Y, en los casos en los que no existan fuentes que ofrezcan datos desagregados por sexo, recomienda incluir en el texto de la norma o en las recomendaciones para su implementación, la necesidad de realizar una recogida de datos desagregados por sexo.

Una vez recogida la información, ofrece unas indicaciones sobre cómo valorar el impacto de género. Para ello, distingue entre dos opciones de valoración: negativo y positivo. No obstante, dentro de cada valoración se incluyen varios subniveles más específicos.

Cuando el impacto es negativo, distingue entre a) impacto negativo, cuando las desigualdades de género se refuerzan a través de la aplicación de la norma, y b) impacto neutral, cuando el género no es relevante para el desarrollo y aplicación de la norma.

Cuando el impacto es positivo, diferencia entre a) impacto sensible al género, cuando el enfoque de género está presente en el desarrollo de la norma, b) impacto positivo de género, cuando la perspectiva de género es uno de los elementos fundamentales de la norma, y c) impacto transformador de género, cuando la perspectiva de género es el eje central de la norma, que tiene como finalidad promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Finalmente, el tercer capítulo termina con un apartado titulado Conclusiones y recomendaciones para la elaboración y mejora de los informes de impacto de género, en el que se recapitulan algunas de las principales ideas sobre la utilidad del informe que se han presentado a lo largo de la guía.

En último lugar, los anexos incluyen los siguientes contenidos:

- El texto de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.
- Las principales políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Naciones Unidas, la Unión Europea y España.
- La normativa autonómica sobre informes de impacto de género, indicando, para cada Comunidad Autónoma, la normativa que regula este tipo de informe y adjuntando el fragmento del texto normativo donde está recogido.
- Bibliografía y documentos de interés, donde se referencia un listado de estudios e investigaciones, guías y manuales y documentos relacionados con presupuestos y financiación desde la perspectiva de género.
- Fuentes en la web, de organismos como la Unión Europea, otras organizaciones internacionales (OCDE, Banco Mundial, OIT, Amnistía Internacional...), organismos de igualdad y otros organismos públicos españoles, sindicatos y asociaciones y entidades privadas.

Sin embargo, lo que a la utilización de esta guía se refiere, en muchas ocasiones, los organismos responsables no siguieron las directrices de la guía para evaluar el impacto de género de sus propuestas normativas (Canals, 2020, p. 80).

Posteriormente, con la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, el informe sobre el impacto por razón de género se convirtió en uno de los apartados de la, en aquel entonces, nueva memoria del análisis de impacto normativo (MAIN, en adelante). Y se publicó en la *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo* un breve capítulo de cuatro páginas donde se recoge una serie de requisitos y directrices para analizar el impacto normativo por razón de género.

Este capítulo comienza indicando que el análisis de impacto de género se deberá realizar en todos los casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos, sobre personas físicas.

Y continúa exponiendo los dos apartados que debe contener el análisis de impacto de género: la identificación de los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación y el análisis de impacto de género.

Sobre el primer apartado, la guía indica que habrá que analizar el ámbito de aplicación y los objetivos generales de la norma para establecer su vinculación con los objetivos en materia de igualdad determinados en la legislación, planes y programas de políticas de igualdad.

Por otra parte, respecto al análisis de impacto de género, la guía diferencia tres fases dentro de este apartado.

La primera fase es la descripción de la situación de partida, que consiste en identificar las desigualdades de género existentes en el ámbito de aplicación de la norma. Para ello, deben recogerse datos cuantitativos que definan la situación de mujeres y hombres. Entre estos datos, la guía pone como ejemplo, el número y porcentaje de mujeres y hombres a los que afecta el objeto y ámbito de aplicación de la norma y las características principales de la situación de mujeres y hombres, como edad, nivel de ingresos, estado civil, localización geográfica, pertenencia a determinados colectivos (como personas desempleadas, estudiantes, víctimas de violencia de género, etc.).

Además, también se deben recoger datos cualitativos, que servirán, de forma complementaria, para identificar roles y estereotipos de género que puedan tener incidencia en el ámbito de aplicación de la norma. Por ejemplo, identificación de creencias, valores, costumbres u opiniones sociales.

La segunda fase es la de previsión de resultados, que consiste en identificar los cambios que puede originar la implantación de la futura disposición normativa sobre las desigualdades detectadas en la descripción de la situación de partida.

La previsión de los resultados debe referirse a tres aspectos distintos:

- Los resultados directos de la aplicación de la norma, expresados en términos cuantitativos y desagregados por sexo.
- La incidencia sobre los roles de y estereotipos de género.
- La contribución al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades identificados.

Además, en caso de que no existan datos estadísticos oficiales suficientes, se debe indicar y recomendarse su futura recolección.

Finalmente, la tercera fase consiste en valorar el impacto de género. Para ello, la guía establece la siguiente escala:

- Negativo, cuando se prevea una eliminación o disminución de las desigualdades detectadas y no contribuya a las políticas de igualdad.
- Nulo, cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación.
- Positivo, cuando se prevea una disminución o eliminación de las desigualdades detectadas y contribuya a los objetivos de las políticas de igualdad.

Además, en este apartado también deben incluirse las medidas que hayan sido introducidas en el proyecto con el propósito de corregir o remediar las situaciones de desigualdad que se han detectado o a reforzar la igualdad de oportunidades. Y también las recomendaciones que puedan existir sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que puedan evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo de género.

Sin embargo, la guía metodológica oficial contiene algunas carencias en comparación con la guía de la Fundación Mujeres (Canals, 2020, p. 81). Pues, si bien la guía de 2003 ofrecía información para entender qué es el impacto de género y cuál su papel en las políticas públicas, explicaba detenidamente los contenidos del informe y su proceso de elaboración, aportaba fuentes de datos y recursos de apoyo, incluía ejemplos sobre cómo

realizar la evaluación y ofrecía recomendaciones para superar algunos de los obstáculos que pueden surgir durante la elaboración del informe, la guía de 2009 se limita a exponer, en apenas cuatro páginas, los contenidos que debe incluir el apartado de impacto de género en la MAIN, sin aportar ningún tipo de recurso de apoyo.

Respecto a la realización de los análisis de impacto normativo por razón de género, el Instituto de la Mujer y para la igualdad de oportunidades publicó el estudio *Informe de impacto de Genero que acompañan a los proyectos normativos desde la aprobación de la Ley 20/2003. Año 2015-2016*, elaborado por la consultora LIKADI.

Una de las conclusiones de este informe es que, si bien, antes de 2009 se observa una ausencia de homogeneidad en los informes atribuible a la inexistencia de unas directrices de carácter oficial, tras la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y la publicación de la guía metodológica, se continuaban observando deficiencias en las evaluaciones por razón de género. Y es que la mayoría de los informes analizados por LIKADI no contenían todos los elementos básicos que se indican en la guía metodológica, como así se detalla en las conclusiones del estudio (2016, p. 94):

El 82,14% de las normas de mayor rango no identifican objetivos en materia de igualdad (...). Respecto de la descripción de la situación de partida, sólo un 10,85% de los informes analizados realizan una adecuada definición de este elemento en los informes de impacto de género de las normas de mayor rango (...). En cuanto a la previsión de resultados, en el caso del análisis de Leyes y Decretos sólo se han encontrado 5 informes (0,80%) que hayan realizado esta operación de forma coherente y adecuada, mientras que en otras disposiciones se han localizado un total de 24 (12,90%), de los cuales, 22 pertenecían al mismo ministerio (Educación, Cultura y Deportes) y eran muy similares en cuanto a contenido (...). Por último, respecto de la valoración del impacto, casi tres de cada cuatro informes analizados optan por la calificación de “nulo” que ofrece la guía metodológica, o utilizan otra fórmula que es sinónimos de esta calificación.<sup>15</sup>

En conclusión, este estudio destaca que, hasta 2016, las evaluaciones de impacto de género contenidas en las MAIN son de baja calidad y “no constituyen el instrumento adecuado para cumplir la finalidad para que se habían creado” (Likadi, 2016, p. 95), pues

---

<sup>15</sup> Tras realizar un breve análisis de las 212 memorias de las normativas sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE), disponibles en el Portal de Transparencia de la AGE, la cantidad de normas con impacto nulo continúa siendo elevado, siendo el 75%, frente a un 22% de normas con impacto positivo. Además, continúan existiendo memorias en las que se olvida incluir el apartado del impacto de género, sucediendo en 6 ocasiones (el 3%) a lo largo de 2021.

parecen estar realizadas como un mero trámite para cumplir con el procedimiento para la tramitación de la norma.

También destaca la falta de capacitación y de conocimientos sobre igualdad de género y oportunidades del personal responsable de la elaboración de estos informes, pues se observa una “ausencia de información coherente sobre objetivos de igualdad y situaciones de discriminación en los informes incluso de leyes que se dirigen a la regulación del acceso a derechos o bienes y servicios en ámbitos fuertemente caracterizados por el género y de gran potencial de incidencia en la reducción de las desigualdades” (Likadi, 2016, p. 95).

Además, considera que también se podrían estar dando resistencias “alentadas por el mantenimiento de inercias de trabajo que conllevan no realizar análisis previos en materia de igualdad ni de otro tipo, basados en la realidad social” (Likadi, 2016, p. 96). En este sentido, los análisis exigidos son sustituidos por frases hechas que, de forma infundada, indican que el impacto normativo por razón de género es nulo.

Más recientemente, Dolors Canals (2020) ha ampliado el análisis de las evaluaciones de impacto contenidas en las MAIN hasta el año 2019, y, aunque destaca una cierta mejoría en la calidad de las MAIN a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, coincide en la mayoría de conclusiones alcanzadas por el estudio de LIKADI en 2016.

Por otra parte, a nivel territorial, las Comunidades Autónomas cuentan con legislación propia que obliga a evaluar el impacto de género de las propuestas normativas, aunque su aplicación no es homogénea (Nogueira, 2020, p. 324). En este sentido, Cataluña y el País Vasco se sitúan a la vanguardia.

También algunas Comunidades Autónomas cuentan con guías metodológicas para evaluar el impacto de género. Tal es el caso de Aragón, Murcia y País Vasco, entre otras. Sin embargo, estos documentos únicamente son informativos, por lo que sus orientaciones no son de obligado cumplimiento (Nogueira, 2020, p. 326).

#### **4.2.2. El análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia**

La realización de evaluaciones de impacto normativo en la infancia y la adolescencia fue promovida por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, que adoptó en noviembre de 2003 la Observación General núm. 5 en relación a la obligación que establece en el artículo 4 de la Convención Internacional de Derechos del Niño para que los Estados Partes adopten todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. Entre esas medidas, se exige la valoración y evaluación de los efectos sobre los niños de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o de asignación presupuestaria.

No obstante, en España, 6 años después, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, no incluyó el análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia en la MAIN, pese a haberse comprometido a ello.

Es finalmente en 2015 cuando el requerimiento de incluir la evaluación de esta dimensión en las MAIN fue introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la infancia y a la Adolescencia, que, mediante el apartado veintiuno de su artículo primero, introduce un nuevo artículo, el 22 quinquies, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Este nuevo artículo dice que “las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”.

A partir de entonces, las MAIN debían incluir un informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia, aunque, como sucedió en 2003 con la introducción del análisis de impacto por razón de género, no se aportaba ninguna orientación sobre cómo realizarlo.

Sin embargo, adelantándose a la introducción de este nuevo requisito, el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias, UNICEF Comité Español y la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia de Comillas publicaron en marzo de 2015 una *Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas* (Becedóniz et al., 2015).

Basándose en los informes de impacto de género y adaptándose a la regulación del contenido de las MAIN, esta guía metodológica propone un modelo y un proceso para elaborar los informes del análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia. Para ello, aporta una serie de herramientas y recomendaciones orientadas a facilitar la realización de este tipo de informes, partiendo de la premisa de que muchos de los responsables encargados de analizar este tipo de impacto, no tiene por qué contar con conocimientos específicos en derechos de infancia.

De esta forma, la guía se estructura en cuatro capítulos:

1. Antecedentes y marco normativo de referencia.
2. Pautas generales para la elaboración del informe.
3. Estructura y contenido del informe.
4. Orientaciones para la elaboración del informe.

En el primer capítulo se exponen los antecedentes legales y las recomendaciones estatales e internacionales que justifican la necesidad de realizar este tipo de evaluación ex ante.

En el segundo capítulo se presentan unas pautas generales para elaborar el informe. Así, basándose en la normativa que regula la realización de las MAIN, indica quién, cuándo y cómo debe realizar el informe y apunta una serie de consideraciones generales para su elaboración.

En el tercer capítulo se expone la estructura básica que debe seguir el informe, haciendo una breve descripción de cada uno de los apartados:

1. Identificación de la norma.
2. Identificación de los derechos y las necesidades de la infancia sobre los que la norma puede tener algún efecto.
3. Análisis del impacto en la infancia.
4. Valoración del impacto en la infancia.
5. Medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo.
6. Anexo del informe.

En primer lugar, se indica que la identificación de la norma consiste en indicar la denominación que recibe el proyecto normativo evaluado.

El segundo apartado consiste en establecer la vinculación que pueda tener la norma analizada con derechos y necesidades concretas de la infancia. Para ello, la guía incluye

un listado con los derechos de la infancia reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación nacional.

En este apartado también se debe valorar si la norma afecta a alguno de los grupos o colectivos de niños y niñas, así como sobre circunstancias especiales en que puedan encontrarse, que se relacionan en un listado que también se incluye en la guía.

El tercer apartado se corresponde al análisis de impacto en la infancia, que se divide en dos fases: la descripción de la situación de partida y la previsión de resultados.

La guía indica que la descripción de la situación de partida se realizará mediante información que permita conocer cómo influye la regulación vigente sobre la situación de las necesidades y derechos de la infancia identificados en el apartado anterior.

Partiendo de la información recogida sobre la situación de partida, la previsión de resultados consistirá en prever las consecuencias que puede tener la aprobación de la norma desde una perspectiva de derechos y de su contribución al efectivo ejercicio del principio de interés superior del niño y de los demás principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El cuarto apartado se centra en valorar el impacto que la propuesta normativa tiene sobre la infancia. Para ello, establece cuatro niveles:

- Negativo, cuando de la aprobación de la norma no se derive la eliminación o disminución de las deficiencias detectadas o empeore la situación de partida, sea cual sea ésta.
- Nulo, cuando de la aprobación de la norma no se derive modificación alguna de la situación de partida.
- Positivo, cuando de la aprobación de la norma se derive la eliminación o disminución de las deficiencias detectadas o mejore en todo caso la situación de partida, sea cual sea ésta.
- Sin impacto, cuando se haya comprobado que la propuesta normativa no tiene ningún tipo de impacto sobre los derechos y necesidades de la infancia y, en consecuencia, no puedan ser valoradas con la escala anterior.

En el quinto apartado se indicarán las medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo. Para ello, se especificarán los cambios que se han indo introduciendo en el proyecto con el propósito de corregir o remediar las situaciones que se ha detectado que

dificultan el efectivo ejercicio de los derechos de la infancia o a reforzar ese ejercicio cuando la situación es satisfactoria. Además, se añadirán también las recomendaciones que haya sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en los niños, las niñas y sus familias.

Y, finalmente, se indica que en el sexto apartado del informe deben incluirse los anexos pertinentes.

A continuación, el tercer capítulo de la guía incluye un subapartado en el que se adjunta una plantilla para realizar el informe.

Esta plantilla permite identificar los derechos, las necesidades y los grupos concretos de la infancia sobre los que norma puede tener incidencia, desglosando para ello un amplio listado de derechos, necesidades y grupos. Además, con tal de facilitar la identificación, la guía incluye, en el anexo 1, un listado de derechos y preguntas clave sobre su aplicación.

Una vez identificados los posibles impactos, en el siguiente apartado de la plantilla se deben especificar los aspectos concretos que se han identificado en la norma como productores de algún tipo de impacto en los derechos y necesidades de la infancia. Posteriormente, debe realizarse una descripción de la situación de partida, incluyendo datos objetivos, observaciones y valoraciones subjetivas de los aspectos analizados, así como una previsión de los resultados que producirá la aprobación de la norma. Para ello, recomienda contar con la colaboración de consultores externos especialistas en la materia.

A continuación, la plantilla contiene otro apartado en el que se deben resumir la valoración y las observaciones realizadas por niños, niñas y adolescentes sobre la situación de partida y sobre el impacto que puede producir la aprobación de la norma. Para ello, en base al artículo 12 de la Convención sobre los derechos del niño, que establece su derecho a expresar su opinión en todas las decisiones que le afectan, la guía recomienda recoger la opinión de una muestra representativa de niños, niñas y adolescentes.

Una vez recogida y expuesta toda esta información, en el siguiente apartado de la plantilla se debe indicar la valoración del impacto normativo en la infancia y la adolescencia: negativo, nulo, positivo o sin impacto.

Finalmente, la plantilla incluye un último apartado en el que se deben exponer las medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo. En este apartado se debe indicar si se han introducido cambios en la propuesta normativa para evitar consecuencias negativas o potenciar las positivas. Por otra parte, se pueden incluir recomendaciones sobre la adopción de medidas complementarias y/o compensatorias para evitar un impacto negativo o garantizar y fortalecer el impacto positivo.

Posteriormente, el cuarto capítulo expone una serie de orientaciones para elaborar el informe, en el que se explica cómo debe cumplimentarse cada uno de los apartados de la plantilla:

1. Identificación de la norma: este apartado está estructurado en dos subapartados.
  - 1.1. Denominación de la norma: donde se indica el título de la norma que se está elaborando.
  - 1.2. Origen de su elaboración: donde se debe informar de los antecedentes que dan lugar a la elaboración de la norma. Como ejemplos, se indica que puede ser un desarrollo reglamentario establecido en una ley, una actuación incluida en un plan, un acuerdo del Consejo de Gobierno, etc.
2. Identificación de los derechos, las necesidades y los grupos de la infancia sobre los que la norma puede tener algún efecto: para ello, se divide en tres subapartados que incluyen recursos de apoyo para realizar la identificación.
  - 2.1. Derechos concretos de la infancia sobre los que la norma puede tener incidencia: para identificar cuáles son los derechos que pueden verse afectados, se aporta un listado de derechos concretos de la infancia, y más información sobre cada uno de ellos en los anexos. De esta forma, la identificación consiste en marcar con una X aquellos derechos sobre los que se considere que la norma puede llegar a tener algún tipo de impacto.
  - 2.2. Necesidades básicas de la infancia sobre los que la norma puede tener incidencia: para identificar cuáles son esas necesidades, se ha elaborado, partiendo de la literatura especializada, un listado con diecisiete necesidades básicas de la infancia:
    - Alimentación adecuada
    - Vivienda adecuada
    - Vestido e higiene adecuada
    - Atención sanitaria

- Sueño y descanso
- Espacio exterior adecuado
- Ejercicio físico
- Protección de riesgos físicos
- Protección de riesgos psicológicos
- Necesidades sexuales
- Participación activa y normas estables
- Vinculación afectiva primaria
- Interacción con adultos
- Interacción con iguales
- Educación formal
- Juego y tiempo de ocio

Además, el anexo 2 de la guía incluye información detallada de los elementos a satisfacer para cubrir cada necesidad en las diferentes etapas evolutivas. De esta forma, siguiendo la misma dinámica que con el listado de derecho, se debe marcar con una X cada una de las necesidades sobre las que se prevea que la norma puede tener algún tipo de impacto.

- 2.3. Especial impacto de la norma en grupos concretos y circunstancias de niños, niñas y adolescentes: siguiendo la misma dinámica, para identificar cuáles son los grupos y circunstancias que pueden verse afectados por la norma propuesta, se adjunta un listado que diferencia entre veintitrés categorías, en función del sexo, la edad, lugar de residencia y situaciones de vulnerabilidad, por motivos biológicos, sociales y económicos.
3. Análisis del impacto en la infancia: para cumplimentar esta parte del cuestionario se recomienda seguir las siguientes fases:
  - 3.1. Especificar, de forma resumida, los aspectos concretos que se han identificado en la norma como productores de algún tipo de impacto en los derechos y necesidades de la infancia: en ese apartado se deben indicar los impactos identificados en la fase anterior.
  - 3.2. Resumen de datos objetivos, observaciones y valoración subjetiva de los aspectos concretos analizados que reflejen la situación de partida y los cambios que sobre los mismo puede producir la aprobación de la norma: en este apartado se incluyen, en caso de ser necesarias, las aportaciones sobre la situación de partida

y los resultados esperados que hayan hecho entidades y expertos en la materia a los que se haya pedido colaboración.

- 3.3. Resumen de la valoración y de las observaciones que han realizado los niños, niñas y adolescentes sobre la situación de partida y sobre el impacto que puede producir la aprobación de la norma: en este apartado se incluyen las opiniones de los niños, niñas y adolescentes sobre la situación de partida y los resultados esperados. Para ello, se debe recopilar su opinión contando con su participación.
4. Valoración del impacto en la infancia: que se realizará, como se ha expuesto anteriormente, bajo los términos de negativo, nulo, positivo o sin impacto. Además, se debe indicar la motivación y justificación de la valoración, señalando los elementos que han aportado los expertos, las entidades y las niñas y los niños consultados, que se han considerado pertinentes para la evaluación de impacto que puede llegar a tener en la infancia la aprobación de la norma.
5. Medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo: para identificar y expresar estas medidas, se propone:
  - 5.1. Identificar los cambios o enmiendas que se han ido introduciendo en el proyecto con el propósito de corregir o remediar las situaciones que se ha detectado que dificultan el efectivo ejercicio de los derechos de la infancia o a reforzar ese ejercicio cuando la situación es satisfactoria.
  - 5.2. Recomendaciones sobre la aplicación de la norma y sobre la adopción de medidas complementarias y/o compensatorias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en la infancia.
6. Anexo del informe: en este apartado se adjunta el siguiente material de apoyo para la realización del informe:
  - 6.1. Listado de derechos y preguntas clave sobre su aplicación.
  - 6.2. Listado de necesidades básicas de la infancia.

Sin embargo, al igual que sucedía con la guía para analizar el impacto de género publicada por la Fundación Mujeres y el Instituto de la Mujer en 2005, este documento no es oficial, por lo que únicamente contiene recomendaciones que, si bien pueden servir de ayuda, no son de obligado cumplimiento. Y a pesar de que en 2017 se aprobó el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que incorporó un nuevo apartado en la MAIN reservado al impacto en la

infancia y la adolescencia, al no haberse publicado la correspondiente guía metodológica actualizada a los nuevos contenidos de la memoria, siguen sin haber unas directrices oficiales sobre cómo realizar este tipo de análisis.

Como consecuencia, tras realizar un breve análisis de las 212 memorias de las normativas sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE), disponibles en el Portal de Transparencia de la AGE, se observa que, como indicaban Likadi (2016) y Canals (2020) en el caso del impacto de género, las evaluaciones son de muy poca calidad, sin ofrecer datos ni argumentos basados en evidencias. Coinciendo con las conclusiones de estas autoras en sus análisis de las memorias de impacto de género, en la mayoría de las MAIN (150, o el 71%) se declara que el impacto en infancia y adolescencia es nulo, sin aportar justificación alguna sobre esta conclusión. Únicamente en 32 ocasiones (el 15%) la MAIN declara que la norma tendrá un impacto positivo en infancia y adolescencia. Mientras que en 30 ocasiones (el 14%), la MAIN no incluye el análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia, pese a ser este obligatorio para la tramitación de la norma. Además, destaca el caso del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que olvida incluir este análisis en 14 de sus 22 memorias publicadas en 2021.

Por otra parte, a nivel territorial, Andalucía fue la primera Comunidad Autónoma en regular el análisis de impacto normativo en los derechos de los niños (García Mengual, 2017, p. 156). El artículo 139.1 de la Ley 8/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, estableció la exigencia de que todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno tuvieran en cuenta “de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón del género y del respeto a los derechos de los niños según la Convención de los Derechos del Niño”. Posteriormente, a raíz de este mandato legislativo, se aprobó el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

#### **4.2.3. El análisis de impacto normativo en la familia**

Desde agosto de 2015, las memorias del análisis de impacto normativo deben incluir el impacto normativo en la familia. Esta obligación se introdujo con la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la Infancia y a la Adolescencia, que, en la disposición final quinta, apartado 3, dice lo siguiente: “Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”.

El origen de esta modificación legislativa se encuentra en una Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en Congreso de los Diputados durante la X Legislatura, aprobada el 21 de abril de 2015<sup>16</sup>. El texto de esta iniciativa parlamentaria dice lo siguiente:

El congreso de los Diputados insta al Gobierno a introducir una perspectiva familiar en todas las políticas públicas, de forma que las familias sean tenidas en cuenta de manera transversal en todos los ámbitos y a introducir un análisis de impacto en la familia en todos los proyectos legislativos que impulse el Ejecutivo.

Esta iniciativa se aprobó a la vez que se encontraba en tramitación en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley que dio lugar a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la Infancia y a la Adolescencia<sup>17</sup>. Posteriormente, en la tramitación del Proyecto de Ley en la Cámara Alta, el Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó una enmienda para introducir la obligación de incluir la perspectiva de familia en los análisis de impacto normativo. De esta forma, la Ley 26/2015, de 28 de julio, además de introducir en las memorias el análisis de impacto normativo en la infancia y adolescencia, añadió también el análisis de impacto normativo en la familia (García Mengual, 2017, p. 157).

Dos meses más tarde de que entrara en vigor la obligación de incluir el análisis de impacto normativo en la familia en las memorias, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, reformó el procedimiento para la elaboración de las normas e introdujo nuevos apartados en la memoria del análisis de impacto normativo. Sin embargo, se pasó por alto la Ley 26/2015, de 18 de julio, y no se incluyó el impacto normativo en la familia entre los nuevos apartados.

---

<sup>16</sup> BOCG-Congreso de los Diputados, Serie D Núm. 665 29 de abril de 2015, pág. 19.

<sup>17</sup> En este momento, el Proyecto de Ley introducía la obligación de incluir el análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia en las memorias del análisis de impacto normativo.

Finalmente, en 2017, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, introdujo en la memoria un apartado específico para el análisis de impacto normativo en la familia. Además, este Real Decreto establecía un período de seis meses desde su entrada en vigor para que se publicase una nueva versión actualizada de la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, pues, con los nuevos requisitos, la guía publicada en 2009 quedaba desfasada. Pero la actualización de la guía metodológica nunca se ha llegado a publicar.

Por lo tanto, mientras que la Ley 26/2015, de 28 de julio, obliga al poder ejecutivo a analizar el impacto en la familia para poder tramitar una propuesta normativa, no existe ningún documento o recurso de apoyo que indique cómo debe realizarse el análisis en el caso del impacto en la familia.

Ante la ausencia de una guía metodológica actualizada, otros tipos de análisis de impacto normativo sí cuentan con guías complementarias elaboradas por otros organismos y que pueden servir como orientación, pero en el caso del análisis de impacto normativo en la familia, no existe ningún documento de este tipo. Por ejemplo, en 2015, UNICEF, el Gobierno del Principado de Asturias y la Universidad Pontificia de Comillas publicaron una guía metodológica para analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia mientras se estaba elaborando la Ley 26/2015, de 28 de julio, que también introdujo la obligación de analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia<sup>18</sup>. De esta forma, en el momento de entrada en vigor de la ley ya se disponía de un manual de referencia, y que sigue siendo de utilidad ante la ausencia de una guía metodológica oficial que contemple el análisis de impacto normativo en esta dimensión.

Otro caso similar es el de la guía elaborada por la Fundación Mujeres para analizar el impacto normativo por razón de género, que publicó el Instituto de la Mujer en 2005. Este manual sirvió como referencia para la elaboración de los informes hasta la publicación de la guía metodológica oficial en 2009.

---

<sup>18</sup> La Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la infancia y a la Adolescencia, mediante el apartado veintiuno de su artículo primero, introduce un nuevo artículo, el 22 quinquies, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que dice lo siguiente: “Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”.

Por lo tanto, ante la ausencia de una guía metodológica actualizada, hace falta un manual complementario que facilite la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. Si tenemos en cuenta que las memorias las realiza el propio personal del centro directivo responsable de la elaboración de cada propuesta normativa, que, en la mayoría de los casos no cuenta con conocimientos especializados sobre evaluación ni sobre familias, parece poco probable que pueda llevarse a cabo dicha evaluación sin ningún tipo de recurso de apoyo.

Por ejemplo, pongámonos en el lugar de un funcionario o funcionaria del Ministerio de Sanidad al que se le ha encargado analizar el impacto normativo en la familia de un Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis. Esta persona, con amplios conocimientos en los asuntos tratados por su Ministerio, probablemente no sea especialista en evaluación<sup>19</sup>, ni mucho menos en familia, por lo que no contará con los conocimientos teóricos y metodológicos necesarios para realizar el análisis. Por lo tanto, supone todo un reto el prever cómo puede afectar a las familias el establecimiento de los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis. Pues, aunque las familias pueden verse beneficiadas por esta propuesta, en la medida en que reduce el riesgo de contraer esta enfermedad por los miembros de las familias (las personas), si aplicamos esa lógica, cualquier norma tendría un impacto en la familia, pues, de una u otra forma, toda norma afecta a personas concretas, y estas, a su vez, forman parte de una familia. Pero, ¿sería válido este razonamiento tan generalista para justificar dicho impacto? Probablemente no, pues haría falta identificar sobre qué aspectos del bienestar familiar afecta dicha propuesta normativa, y para ello, hay que disponer de alguna referencia sobre cuáles son los diferentes aspectos sociales que intervienen en el bienestar de las familias. La literatura académica española ha discutido esta cuestión en las últimas décadas (Alberdi, 2004; Ayuso Sánchez y Bascón Jiménez, 2021; Flaquer, 2000; Iglesias de Ussel, 1998; Meil, 2006; Moreno y Marí-Klose, 2015, 2024; OCDE, 2022; Requena y Ayuso, 2024).

Yendo más allá, una vez identificados cuáles son los diferentes aspectos del bienestar familiar sobre los que podría haber un impacto, para poder justificar correctamente ese

---

<sup>19</sup> Según la disposición adicional cuarta del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo un departamento no puede incrementar su gasto de personal para la realización de las memorias, por lo que, en la mayoría de los casos, es poco probable que el organismo en cuestión disponga de una persona experta en evaluación para analizar el impacto normativo.

impacto deberían aportarse datos, y para recopilar esos datos es necesario conocer las fuentes y bases de datos pertinentes y tener práctica haciendo un uso adecuado de ellas.

Por lo tanto, ante la dificultad que presenta el analizar el impacto normativo en la familia sin contar la suficiente orientación ni recursos de apoyo, lo más probable es que el funcionario o funcionaria sobre quien recae dicha responsabilidad trate de buscar un atajo que le permita cumplir con su tarea, es decir, elaborar la memoria. Así, siguiendo con el ejemplo planteado, en el caso de esta propuesta normativa, que fue sometida a audiencia e información pública en 2021, la persona responsable de elaborar la memoria concluyó, sin justificación concreta, que no hay impacto sobre la familia.

Esta estrategia de concluir sin justificación que el impacto en la familia es nulo y evitar así realizar un análisis mayor, parece estar bastante extendida (Sánchez et al., 2019, p. 34; Sieira, 2019, p. 160). Como prueba de ello, de las 212 memorias de las propuestas normativas sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE) que se encuentran disponibles en el Portal de la Transparencia de la AGE, en 153 (el 72,2%) se considera que el impacto es nulo.

Además, en la mayoría de las ocasiones se indica que el impacto es nulo sin aportar ningún tipo de justificación. Pero incluso cuando se intenta justificar por qué no hay impacto en la familia, se suelen emplear argumentos vagos e incluso, a veces, contradictorios. Por ejemplo, algunos Ministerios, como el de Sanidad o el de Transición Ecológica y Reto Demográfico, indican sistemáticamente que el impacto es nulo “por atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas”, pero, sin embargo, emplean esta misma argumentación para justificar un impacto nulo en familia incluso en memorias en las que han indicado que existe un impacto positivo en la infancia y la adolescencia por ser la norma “susceptible de producir un impacto positivo en este segmento de la población”, por lo que, a su vez, están reconociendo que sí existe un impacto sobre las personas físicas<sup>20</sup>.

Por otra parte, todavía en 2021 había 31 memorias, el 14,6%, que no incluían entre sus apartados el análisis de impacto normativo en la familia, posiblemente por olvido o desconocimiento de tener que incluir este apartado, ya que no aparece en ninguna guía metodológica. Como prueba de ello, la memoria del Anteproyecto de Ley Orgánica de

---

<sup>20</sup> Sirva de ejemplo la memoria del Proyecto de Orden por la que se aprueban las normas de correcta preparación extemporánea de radiofármacos, del Ministerio de Sanidad.

Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, identifica un impacto positivo por razón de género porque la norma afecta a la conciliación familiar, pero no incluye el análisis de impacto normativo en la familia, que, probablemente, también habría sido positivo por afectar a la conciliación familiar.

Ante esta situación, el Consejo de Estado ha manifestado en diversas ocasiones la insuficiencia de las memorias del análisis de impacto normativo y la necesidad de que incluyan los contenidos que les corresponde, como el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia (Torre de Silva, 2020, p. 100). Por ejemplo, en el dictamen de 7 de febrero de 2019, número 57/2019<sup>21</sup>, se elevó a observación esencial por deficiencias de la memoria la omisión de los análisis de impacto normativo en la infancia y adolescencia y en la familia.

También el Tribunal Supremo se ha hecho eco del incumplimiento en los contenidos de la memoria, y en 2018 comenzó a declarar la nulidad de normativas reglamentarias por eludir la obligación de analizar el impacto normativo en la familia. Tal es el caso de la Orden ECD/2574/2015, de 2 de diciembre, por la que se aprueba la metodología para la determinación de las tarifas generales en relación con la remuneración exigible por la utilización del repertorio de las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual. Tras ser impugnada por la Conferencia de Rectores de Universidades de España (CRUE), esta Orden Ministerial fue declarada nula por el Tribunal Supremo por incumplir la obligación de incluir el impacto en la familia en la memoria del análisis de impacto normativo, tal y como había señalado previamente el Consejo de Estado, sin lograr con ello su subsanación (Torre de Silva, 2020, pp. 100-101).

Por otra parte, existe cierta confusión sobre si las Comunidades Autónomas están obligadas a realizar el análisis de impacto normativo en la familia. Esto se debe a que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, no es una normativa básica, por lo que no supone obligación alguna para las Comunidades Autónomas. De hecho, no hay ninguna normativa estatal que establezca que las Comunidades Autónomas deban realizar memorias de análisis de impacto normativo y la forma de realizarlas, puesto que tienen competencias propias en

---

<sup>21</sup> Emitido en relación al proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica la Orden Ministerial 253/2015, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas.

esta materia. Por lo tanto, a priori, las Comunidades Autónomas no estarían obligadas a analizar el impacto normativo en la familia.

No obstante, muchas Comunidades Autónomas han aprobado su propia normativa para la realización de las memorias, o bien han decidido aplicar de manera subsidiaria la normativa estatal. Por ejemplo, Andalucía, Aragón, Castilla y León o Cataluña, entre otras, cuentan con su propia regulación en materia de análisis de impacto normativo.

Entre ellas, hay Comunidades Autónomas que han incorporado la obligación de incluir el análisis de impacto normativo en la familia en sus memorias, como Aragón, que lo introdujo en 2014<sup>22</sup>, o la Comunidad Valenciana, que lo hizo en 2016<sup>23</sup>. Por lo tanto, estas CC.AA. cuentan con una normativa que les obliga a analizar el impacto en la familia.

Pero cabe recordar que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la Infancia y a la Adolescencia, que es normativa básica y, por lo tanto, afecta a las Comunidades Autónomas, en la disposición final quinta, apartado 3, dice lo siguiente: “Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”.

Por lo tanto, se deduce que, al menos, todas aquellas Comunidades Autónomas que se han comprometido a realizar las memorias que acompañan a los anteproyectos de ley y a los reglamentos, sí están obligadas a analizar el impacto normativo en la familia, independientemente de que cuenten o no con normativa específica que así lo indique. Sin embargo, tras realizar un análisis del contenido de las memorias de un conjunto de Comunidades Autónomas, cuyos resultados se exponen más adelante, se ha observado que también se está incumpliendo la obligación de analizar el impacto normativo en la familia en la mayoría de los casos.

---

<sup>22</sup> Introducido en la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón, en el artículo 34.1, que dice lo siguiente: “En la documentación del expediente de elaboración de las disposiciones normativas de carácter sectorial con posibles repercusiones sensibles en las familias o en un grupo significativo de ellas, deberá figurar una referencia específica sobre el impacto familiar de la normativa en elaboración”.

<sup>23</sup> Introducido en la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, mediante la incorporación de un nuevo apartado 3 en el artículo 6, a través del artículo 44 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, que dice lo siguiente: “los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación”.

#### **4.2.4. Aspectos a mejorar en el análisis de impacto normativo en España**

La OCDE destaca tres áreas clave en materia de política regulatoria: participación ciudadana, evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*. España se encuentra por debajo del promedio de la OCDE en cada una de estas áreas (Sánchez et al., 2019, p. 28).

Respecto a la evaluación *ex ante*, la OCDE pone el acento en que la existencia de una guía para realizar el análisis de impacto normativo es uno de los puntos clave en todos los países con buenas prácticas en materia de mejora regulatoria (OCDE, 2019c, p. 40). Por eso, en el caso de España, señala la necesidad de actualizar la Guía Metodológica para incluir los requisitos introducidos en 2017 para analizar el impacto normativo y, de esta forma, ampliar el alcance de las evaluaciones (OCDE, 2019a, p. 176).

Además, la OCDE también sugiere que la guía metodológica debería aportar asesoramiento sobre métodos de recopilación de datos y metodologías de análisis claras (OCDE, 2018, p. 230; 2021, p. 282). En este sentido, en España, tal y como hemos podido observar en el caso del análisis de impacto normativo por razón de género, la guía metodológica actual es muy escueta, aportando únicamente información básica sobre los contenidos que debe incluir la memoria. Es decir, la guía metodológica no incluye indicaciones detalladas ni recursos de apoyo para realizar el análisis de impacto normativo, como sí hacía, por ejemplo, el manual para evaluar el impacto de género publicado por la Fundación Mujeres y el Instituto de la Mujer en 2005, antes de la elaboración de la guía metodológica oficial.

Además de ofrecer asesoramiento para realizar la evaluación, la guía también debería incluir una serie de materiales adicionales que faciliten la evaluación, simplificando y reduciendo las cargas que esta tarea conlleva (Ortí, 2016, p. 79). Pues hay que tener en cuenta que las memorias del análisis de impacto normativo son elaboradas por el propio personal de los organismos encargados de proyectar cada norma, que, por lo general, no son especialistas en evaluación ni en todas las materias específicas que deben evaluar. Por poner un ejemplo, el análisis de impacto normativo de una propuesta normativa realizada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Deporte deberá llevarse a cabo por el propio personal de este Ministerio, que, posiblemente, no cuente con formación especializada en evaluación, en igualdad de género, en infancia y adolescencia, en familia, etc., pero es sobre quien cae la responsabilidad de evaluar el impacto que la norma puede tener en estas realidades. Como consecuencia de esta falta de capacitación

y conocimientos específicos sobre las dimensiones a analizar, muchas memorias presentan incoherencias y análisis de mala calidad (Likadi, 2016, p. 95).

Por esta razón, es necesario poner el foco en las prácticas diarias de los departamentos responsables del análisis de impacto normativo para poder mejorar sus capacidades técnicas (Fernández y Mateo, 2012, pp. 120-121) reforzando su formación y ofreciéndoles soporte en materia de evaluación (Ortí, 2016, p. 79). Para ello, es imprescindible contar con herramientas que faciliten este tipo de evaluación y garanticen el cumplimiento de unos estándares mínimos de fiabilidad y validez. Y es que, aunque la internalización de la evaluación permite tener un mayor control de los riesgos y una mayor capacidad para potenciar los beneficios (Kushner, 2010, p. 69), también pueden surgir problemas de fiabilidad y validez de la información ante la falta de control externo (Alvira, 1993, pp. 97-98). Por lo que es imprescindible contar con unas directrices claras sobre los procedimientos y herramientas a emplear para realizar este tipo de análisis con rigor.

Ante las carencias que presenta la guía metodológica oficial, algunas Comunidades Autónomas han elaborado manuales y documentos complementarios que ofrecen a sus funcionarios un mayor nivel de detalle sobre cómo elaborar las memorias del análisis de impacto normativo, como es el caso de la Junta de Castilla y León (2011)<sup>24</sup>, la Región de Murcia (2015)<sup>25</sup> o la Generalitat de Catalunya (2019<sup>26</sup> y 2021<sup>27</sup>). E incluso algunos

---

<sup>24</sup> Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, disponible en <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/calidad-modernizacion/guia-metodologica-para-aplicacion.html> [fecha de acceso: 16/06/2022]

<sup>25</sup> Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), disponible en [https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=111351&IDTIPO=60&RASTRO=c\\$m5280](https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=111351&IDTIPO=60&RASTRO=c$m5280) [fecha de acceso: 16/06/2022]

<sup>26</sup> Recomendaciones sobre la memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas: identificación de los impactos, disponible en [https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/avaluacio\\_imparte\\_normatiu/memoria\\_avaluacio/CA\\_Recomanacions\\_Identificacio\\_Impactes\\_MAI.pdf](https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_imparte_normatiu/memoria_avaluacio/CA_Recomanacions_Identificacio_Impactes_MAI.pdf) [fecha de acceso: 16/06/2022]

<sup>27</sup> Recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación, disponible en [https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/avaluacio\\_imparte\\_normatiu/memoria\\_avaluacio/Recomanacions-memoria-avaluacio-impacte-2021.pdf](https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_imparte_normatiu/memoria_avaluacio/Recomanacions-memoria-avaluacio-impacte-2021.pdf) [fecha de acceso: 16/06/2022]

ayuntamientos también han comenzado a desarrollar sus propios manuales, como es el caso del Ayuntamiento de Madrid (2021)<sup>28</sup>.

Además, también es necesario fomentar el trabajo en materia de impacto normativo desde equipos multidisciplinares, que no estén formados únicamente por juristas (Ortí, 2016, p. 79) y, como señala la propia OCDE (2018), emplear otras herramientas más allá de los estudios de análisis económico, como ya hacen algunos países que recurren a “disciplinas como la sociología y la psicología, la llamada economía conductual o *behavioural insights* (percepciones del comportamiento) para mejorar el diseño de la normativa (...) y la «inteligencia artificial», estudios empíricos basados en el tratamiento de datos a través de la estadística” (Sánchez et al., 2019, p. 29). Por lo que es necesario trabajar con mayor profundidad en el desarrollo de instrumentos de evaluación centrados en las dimensiones sociales del impacto normativo.

Además, la OCDE también destaca que España podría obtener un mayor beneficio de su política de mejora regulatoria “desarrollando técnicas estándar para la evaluación *ex post*, que todavía se encuentra en fase inicial y no implementada de forma sistemática” (OCDE, 2018, p. 230). Para ello, considera que evaluación *ex ante* y *ex post* deben ser concebidas como parte de un todo, pues cuanto más completa sea la primera, menos costará realizar la segunda<sup>29</sup> (Sánchez et al., 2019, p. 29).

Otro motivo de peso que justifica la necesidad de actualizar la guía metodológica es que el análisis de impacto normativo no se está aplicando de la forma esperada, pues como ya se ha destacado en el caso de los análisis de impacto normativo por razón de género, muchas memorias no contienen los elementos básicos recogidos en la guía metodológica (Canals, 2020; Likadi, 2016). Por ejemplo, entre los 212 proyectos normativos sometidos en 2021 a audiencia e información pública por la Administración General del Estado

---

<sup>28</sup> Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, disponible en <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Calidad-normativa/Analisis-de-impacto-normativo/Guia-metodologica-para-la-elaboracion-de-la-memoria-de-analisis-de-impacto-normativo/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=7d9dfec1b3d78710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=22e55c1e611d5710VgnVCM2000001f4a900aRCRD> [fecha de acceso: 16/06/2022]

<sup>29</sup> Para realizar la evaluación *ex post* es necesario que durante la evaluación *ex ante* se hayan identificado unos objetivos claros y se haya hecho una descripción detallada de la situación de partida. La identificación de los objetivos guiará la búsqueda de la mejor alternativa durante la evaluación *ex ante* y permitirán evaluar su cumplimiento en la evaluación *ex post*. La descripción del punto de partida permitirá conocer en profundidad los problemas a abordar durante la evaluación *ex ante* (imprescindible para justificar la necesidad y oportunidad de la norma) y supondrá el punto de referencia para analizar el impacto de la norma sobre el problema y población en cuestión en la evaluación *ex post*. Esta es la razón por la que la OCDE considera que la evaluación *ex post* depende de la evaluación *ex ante* realizada previamente.

(AGE) que se encuentran disponibles en el Portal de la Transparencia de la AGE, hay 31 memorias (el 14,6%) que no incluyen el análisis de impacto normativo en la familia.

Además, entre las dimensiones sociales (género, familia e infancia y adolescencia) también parece existir cierta inercia a declarar, sin justificación alguna, que el impacto es nulo o inexistente (Sánchez et al., 2019, p. 34; Sieira, 2019, p. 160)<sup>30</sup>. De esta forma, en la mayoría de las memorias se elude la obligación de analizar estas dimensiones, de las que no se dispone de la información ni herramientas necesarias para llevar a cabo la evaluación. Y, como expondremos más adelante, en las escasas ocasiones en las que se indica un impacto positivo, el análisis se limita a presentar simples y escuetas declaraciones de intenciones, sin ninguna capacidad de prever el impacto real de la medida planteada.

#### **4.3. El análisis del impacto familiar en el contexto internacional**

El análisis del impacto familiar (*family impact analysis*) es un modelo de análisis de políticas y programas empleado en diferentes países para analizar cómo afectan las normas, leyes, programas, agencias gubernamentales u organizaciones al bienestar de las familias.

Los defensores del análisis del impacto familiar consideran que la mayoría de las políticas sociales tienen consecuencias directas o indirectas sobre la vida familiar, pero que, sin embargo, tradicionalmente, no se ha contemplado la relación entre política social y bienestar de las familias (Gross et al., 2006). Por ello, el Consorcio de Organizaciones Familiares (*Consortium of Family Organisations*) (Ooms, 1995) y el Instituto de Políticas para Seminarios de Impacto Familiar (*Policy Institute for Family Impact Seminars*) (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012) desarrollaron, en los Estados Unidos (EE.UU.), el análisis del impacto familiar, con el objetivo de incorporar la perspectiva de familia en la elaboración y análisis de políticas públicas. Para ello, una de sus estrategias fue elaborar una lista de verificación que permitía a los analistas y responsables de la elaboración de políticas públicas analizar fácilmente el impacto de las políticas sobre el bienestar de las familias.

Este tipo de evaluación fue concebida para analizar el impacto familiar de cualquier tipo de política, independientemente de que esté dirigida o no específicamente a las familias

---

<sup>30</sup> Entre las memorias disponibles de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública por la AGE en 2021, en el 75% se declara un impacto nulo por razón de género, en el 70,8% un impacto nulo en infancia y adolescencia y en el 72,2% un impacto nulo en familia.

(Ashcroft y Wong, 2010). Por ejemplo, el análisis del impacto familiar se ha empleado para analizar políticas de inmigración (Mahatmya y Gring-Pemble, 2014), de prevención del VIH en países en vías de desarrollo (Rombo y Njue, 2012), del abuso infantil o del embarazo adolescente (McCarty-Caplan, 2015, p. 216).

Además, estos análisis pueden llevarse a cabo en cualquiera de las etapas del ciclo de una política o programa: en la fase inicial de diseño, durante la fase de implantación o una vez finalizada la política o programa (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 526).

El análisis del impacto familiar comenzó a fraguarse en Estados Unidos durante la década de 1970, desarrollándose posteriormente prácticas similares en otros países como Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda o Hong Kong (Lau y Doneker, 2014; Wong, 2010a).

#### **4.3.1. El origen y desarrollo del análisis del impacto familiar: Estados Unidos**

El origen del análisis del impacto familiar se remonta a una audiencia del Subcomité de Niños y Jóvenes del Senado de EE.UU. sobre “Familias estadounidenses: tendencias y presiones” celebrada los días 24, 25 y 26 de septiembre de 1973 (U.S. Congress, 1974). En esta audiencia participaron profesionales de diversos ámbitos relacionados con la investigación y la intervención en materia de familias e infancia. Entre los participantes, se encontraban académicos de prestigio en la materia, como la antropóloga Margaret Mead y el psicólogo Urie Bronfenbrenner, entre otros; burócratas y técnicos de agencias gubernamentales, como la Oficina del Censo de los EE.UU.; y representantes de entidades sociales y religiosas.

Estos profesionales expresaron su preocupación por la falta de adaptación de las políticas públicas frente a los cambios profundos que se estaban produciendo en el ámbito de la familia. Además, señalaron que algunas políticas y programas públicos estaban teniendo efectos negativos sobre las familias, sin haber sido capaces de prever dicho impacto, y también que los programas centrados en la infancia, a pesar de sus buenas intenciones, solían tener un efecto limitado (U.S. Congress, 1974).

Con el fin de mejorar el impacto de las políticas sobre el bienestar de las familias, Edward Zigler, Margaret Mead, Urie Bronfenbrenner y el Reverendo William “Chris” Hobgood, recomendaron en sus respectivas intervenciones que todas las propuestas de política pública incluyeran una declaración de impacto familiar, de la misma forma que se había

empezado a realizar recientemente la declaración de impacto ambiental (U.S. Congress, 1974, pp. 69, 125, 142, 289).

Los miembros del Subcomité de Niños y Jóvenes del Senado consideraron que el concepto de impacto familiar podía ser prometedor, sin embargo, ante la controversia que en la década de 1970 podía generar el legislar sobre la vida familiar, decidieron ser cautelosos y esperar a que la idea fuese investigada en mayor profundidad antes de tomar una decisión (Ooms, 1995, p. 2).

En 1976, el Subcomité de Niños y Jóvenes del Senado de EE.UU. impulsó, con el apoyo económico de fundaciones privadas, la creación del Seminario de Impacto Familiar (*Family Impact Seminar*), cuyo objetivo sería estudiar la viabilidad material, política y administrativa de la propuesta de exigir declaraciones de impacto familiar en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Como resultado de sus primeras investigaciones, en 1980, el Seminario de Impacto Familiar elaboró un documento divulgativo en el que recomendaba la creación de comisiones para la familia independientes y no partidistas en todos los niveles gubernamentales (Ooms, 1995, p. 3). Estas comisiones, que recibieron el nombre de seminarios de impacto familiar, han ido implementándose progresivamente en diferentes Estados y niveles gubernamentales.

Los seminarios de impacto familiar son una serie continuada de seminarios, informes y actividades de seguimiento sobre política familiar a través de los cuales se genera un diálogo entre investigadores sociales y responsables de las políticas públicas.

En los seminarios participan legisladores estatales y locales, profesores universitarios, funcionarios públicos y responsables de organizaciones y asociaciones relacionadas con las familias.

Los seminarios duran dos horas y constan de tres presentaciones de veinte minutos, impartidas por un panel de académicos y analistas de políticas, con un espacio para la discusión. Para cada presentación se prepara un informe con los antecedentes, materiales de apoyo y un resumen de los resultados de la investigación en un formato reducido y fácil de entender (Bogenschneider et al., 2000, p. 329). De esta forma, se proporciona a los decisores políticos evidencias científicas para facilitarles la toma de decisiones.

También en 1980, bajo la presidencia de Jimmy Carter, quien se había comprometido durante su campaña electoral de 1976 a fortalecer la familia estadounidense (Ooms, 2019,

p. 18), se celebró la Conferencia sobre Familias de la Casa Blanca. A través de este acto, la política familiar se incorporó oficialmente en la agenda política estadounidense, sin embargo, ante la derrota de Jimmy Carter en las elecciones presidenciales de ese mismo año y la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, muchas de las recomendaciones realizadas en la Conferencia sobre Familias quedaron en el olvido (Shane, 1981, pp. 15-17).

Finalmente, en 1987, el presidente Ronald Reagan emitió una orden ejecutiva en la que se indicaba que todas las agencias ejecutivas debían realizar un análisis del impacto familiar de todas sus propuestas reglamentarias y legislativas (Ooms y Preister, 1988, p. 8). También algunos Estados promulgaron leyes o emitieron órdenes ejecutivas introduciendo el análisis del impacto familiar. Sin embargo, a pesar del interés que el análisis del impacto familiar produjo en un primer momento, este tipo de evaluación no llegó a consolidarse, pues nunca se llegó a implementar de forma comprometida a nivel federal ni en ninguno de los Estados (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 518; Ooms, 1995, pp. 3-4).

Posiblemente, una de las causas de la falta de compromiso con el análisis del impacto familiar fuera que la sociedad estadounidense todavía no fuese receptiva a que la política abordase abiertamente el ámbito de la familia. En aquella época, varios sectores de la sociedad consideraban que la familia era un dominio privado, por lo que veían las políticas familiares como una “intrusión” innecesaria (Ooms, 1995, p. 6).

Por otra parte, a nivel administrativo, es posible que el análisis del impacto familiar, tal y como se propuso en su origen, fuera demasiado ambicioso como para ser aplicado por los responsables de la elaboración de las políticas públicas. Este tipo de análisis, que estaba planteado desde un punto de vista académico, consumía demasiado tiempo y, además, requería un conocimiento y una formación que los responsables de llevarlo a cabo no disponían (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 518).

También algunos actores políticos, especialmente de la extrema derecha, comenzaron a hablar sobre la familia para apelar a los valores comunes de la sociedad estadounidense (Ooms, 1995, p. 2; Strach, 2007), pero los conceptos de impacto familiar y apoyo a la familia se percibían como algo muy abstracto. Así que, a pesar de este aparente interés, la perspectiva de familia rara vez se llegó a incorporar sustancialmente en el diseño, la implantación y la evaluación de políticas y programas (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 515).

Desde el ámbito académico, también existía cierto desconocimiento y confusión con el concepto de política familiar. De hecho, algunos académicos especializados en familia y en políticas sociales consideraban que la idea de analizar el impacto familiar carecía de sentido, pues casi todas las acciones gubernamentales tenían algún efecto en la vida familiar y, por lo tanto, este tipo de análisis era demasiado amplio como para ser de utilidad (Ooms, 1995, p. 6).

Ante la confusión y debate que existía sobre el concepto de política familiar, algunos académicos trataron de alcanzar un consenso sobre lo que significa la política familiar (Bogenschneider, 2000, p. 1137). En este sentido, el Consorcio de Organizaciones Familiares, formada por el Seminario de Impacto Familiar y otras cuatro organizaciones relacionadas con la familia, delimitaron el término de política familiar a cuatro grandes áreas de actuación: la formación de la familia, el apoyo económico, la crianza de los hijos y el cuidado a familiares dependientes y ancianos (Ooms, 1990).

Más tarde, durante la década de 1990, tanto el partido demócrata como el republicano volvieron a interesarse por la política familiar. También varias fundaciones desarrollaron iniciativas que contribuyeron a afianzar el campo de las políticas familiares y a legitimar la acción gubernamental en algunos aspectos del bienestar de las familias, como la adopción, el cuidado de los menores, la violencia de género, la educación, la pobreza familiar, el matrimonio entre personas del mismo sexo, etc. (Bogenschneider, 2000, pp. 1141-1142).

En 1997, el presidente Bill Clinton firmó una orden ejecutiva que exigía la realización de declaraciones de impacto familiar sobre las políticas que afectaban directamente a las familias. Paradójicamente, esta orden remplazó a la que en 1987 había promulgado Ronald Reagan, reduciendo el alcance de los análisis del impacto familiar a únicamente aquellas políticas que afectaban específicamente a las familias (Elrod y Spector, 1998, p. 614).

No obstante, a pesar del renovado interés, el desarrollo de las políticas familiares continuaba viéndose amenazado por los constantes conflictos de valores y choques ideológicos. De modo que, aunque los políticos trataban de mostrar un compromiso con las familias, continuaban sin saber cómo traducir su discurso en políticas específicas (Bogenschneider, 2000, p. 1150).

En este contexto, Theodora Ooms (1995), como directora del Seminario de Impacto Familiar (entre 1981 y 1999), propuso que lo que la política estadounidense necesitaba era incorporar una perspectiva de familia en la formulación de políticas de todo tipo. Para ello, proponía el desarrollo de una serie de herramientas que ayudaran a los técnicos de la administración y políticos a diseñar, analizar e implementar políticas que beneficiasen a las familias.

El Seminario de Impacto Familiar consideraba que las declaraciones de impacto familiar no eran suficiente para promover la perspectiva de familia en el ámbito de las políticas públicas, por ello, proponían llevar a cabo una serie de acciones que permitieran una mayor transferencia del conocimiento de los científicos sociales en el diseño de políticas públicas. Persiguiendo este objetivo, en 1999, se disolvió el Seminario de Impacto Familiar y se creó el nuevo Instituto de Políticas para Seminarios de Impacto Familiar (*Policy Institute for Family Impact Seminars*), adscrito a la Universidad de Wisconsin-Madison y dirigido por Karen Bogenschneider (Bogenschneider, 2000, p. 1153). Posteriormente, en 2015, cambió su sede a la Universidad Purdue bajo el nombre de Instituto de Impacto Familiar (*Family Impact Institute*).

Uno de los principales objetivos del Instituto de Impacto Familiar es impulsar la Lente de Impacto Familiar (*Family Impact Lens*). Este concepto hace referencia a un conjunto de procedimientos e instrumentos desarrollados para integrar la perspectiva de familia en diversas fases del ciclo de las políticas públicas, abordando desde el diseño de la política pública hasta su implantación y posterior evaluación. Es decir, la lente de impacto familiar es un conjunto de instrumentos y procedimientos que permiten observar las políticas pensando en su impacto sobre las familias.

En este sentido, el Instituto de Impacto Familiar diferencia entre dos dimensiones de aplicación de la lente de impacto familiar. En primer lugar, se encuentran las políticas o programas centrados en la familia, es decir, lo que se promulga o establece institucionalmente. Mientras que la segunda dimensión se refiere a las prácticas centradas en la familia, en referencia a cómo se implementan las políticas y programas (Dunst et al., 2007).

Desde la primera dimensión, cuando se promulgan o establecen políticas o programas, la lente de impacto familiar permite observar cómo el problema (o problemas) que aborda la política en cuestión afecta a la familia, si la familia influye sobre el problema y si la solución del problema sería más efectiva y eficiente incluyendo a la familia.

Desde la segunda dimensión, cuando se implementan políticas o programas, la lente de impacto familiar permite proporcionar servicios y apoyo que favorezcan un correcto funcionamiento de la familia, abarcando prácticas que tratan a las familias con dignidad y respeto, compartiendo información para que las familias puedan tomar decisiones informadas, garantizando la igualdad de participación y acceso a los servicios y fomentando la colaboración y asociación entre padres y profesionales (Dunst et al., 2007, p. 370).

En resumen, la lente de impacto familiar ayuda a mirar más allá del individuo y poner el foco de atención en la relación entre dos o más personas unidas por lazos de sangre, legales o el desempeño conjunto de funciones familiares (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 517).

Además, tal y como se propone desde el Instituto de Impacto Familiar, la lente de impacto familiar se puede aplicar a una amplia variedad de temas de política pública, ya sean políticas familiares o no. Con política familiar se refiere a políticas que abordan directamente cuestiones que afectan explícitamente a las familias, como la formación de la familia, la nupcialidad, la adopción, las relaciones de pareja, el apoyo económico, la crianza y el cuidado de los hijos, los cuidados duraderos, etc. Sin embargo, existe una amplia gama de políticas que no están dirigidas específicamente a las familias y que también tienen un impacto indirecto en la vida familiar, por lo que se beneficiarían de ser examinadas a través de la lente de impacto familiar. Algunos ejemplos son las políticas sanitarias, de vivienda, de pobreza, de empleo o de drogodependencia (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 518).

La lente de impacto familiar se basa en la aplicación de cinco principios básicos para analizar el impacto familiar (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012, pp. 3-7):

1. El principio de responsabilidad familiar, por el cual, se considera que las políticas públicas tienen que promover que las familias tengan la capacidad suficiente para cumplir con sus funciones básicas: la formación de la familia, las relaciones de pareja, el apoyo económico, la crianza de los hijos y el cuidado de otros familiares.
2. El principio de estabilidad familiar, por el que se asume que los cambios o transiciones familiares como el envejecimiento, la adopción o el divorcio requieren apoyo y atención constantes para evitar situaciones que puedan perjudicar a la estructura y al funcionamiento familiar.

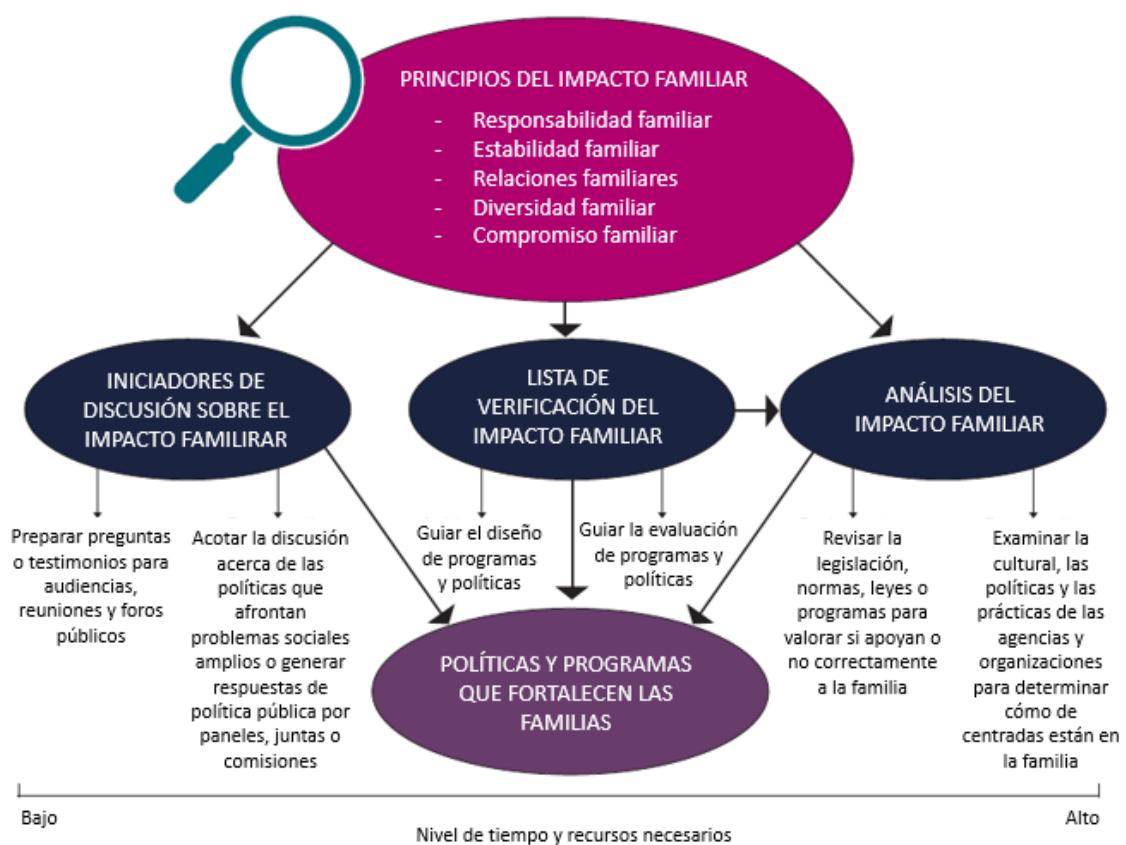
3. El principio de relaciones familiares, centrado en reconocer la importancia de los lazos familiares y en fortalecer las habilidades de comunicación entre los miembros de la familia, las estrategias de resolución de conflictos, las habilidades de crianza y las habilidades para resolver problemas.
4. El principio de diversidad familiar, por el que se asume que las políticas deben tener en cuenta la influencia que tienen sobre el funcionamiento familiar factores contextuales como la cultura, la estructura familiar, el lugar geográfico, la etapa de la vida, la etnia, la religión, el nivel socioeconómico y las necesidades especiales.
5. El principio de compromiso familiar, a través del cual, se considera que se debe impulsar la participación política de las familias, especialmente de las más infrarrepresentadas, que a menudo están desconectadas de los procesos políticos.

Partiendo de estos principios, el Instituto de Impacto Familiar plantea tres herramientas para aplicar la lente de impacto familiar a las políticas y programas: los iniciadores de discusión sobre el impacto familiar, las listas de verificación del impacto familiar y el análisis del impacto familiar.

Las tres herramientas para aplicar la lente de impacto familiar vienen recogidas en una publicación divulgativa del Instituto de Impacto Familiar titulada *The Family Impact Handbook: How to View Policy y Practice Through the Family Impact Lens* (El manual de impacto familiar: cómo observar la política y la práctica a través de la lente de impacto familiar) (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012). En este manual se explica cómo aplicar la lente de impacto familiar mediante la utilización de cada una de estas herramientas.

La utilización de una u otra herramienta dependerá del público objetivo, el uso para el que se requiera y del tiempo y los recursos disponibles. Pues, aunque las tres herramientas persiguen el objetivo de facilitar el desarrollo de programas y políticas que apoyen y fortalezcan a las familias, cada una de ellas está pensada para llevar a cabo un nivel de análisis distinto, tal y como se representa en la ilustración 1.

### **Ilustración 1. La lente de impacto familiar en las políticas y la práctica.**



Fuente: K. Bogenschneider, O. M. Little, T. Ooms, S. Benning y K. Cadigan (2012). *The Family Impact Handbook: How to View Policies and Programs Through the Family Impact Lens*. The Family Impact Institute, p.4. (Traducción propia).

### *Los iniciadores de discusión sobre el impacto familiar*

Los iniciadores de discusión sobre el impacto familiar ayudan a pensar en cómo las políticas, programas, agencias u organizaciones pueden afectar al bienestar de las familias. Esta herramienta está pensada para plantear preguntas en perspectiva de familia cuando se están desarrollando, implementando o evaluando políticas. Partiendo de los cinco principios básicos, el Instituto de Impacto Familiar plantea cinco preguntas o iniciadores de discusión sobre el impacto familiar (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012, p. 8):

¿Cómo la política, el programa o la práctica...

- apoya al desempeño de las responsabilidades familiares?
- refuerza el compromiso mutuo entre los miembros de la familia y con la estabilidad de la familia?
- reconoce la importancia de los lazos familiares y promueve la salud de pareja, marital y las relaciones entre padres e hijos?
- reconoce y respeta la diversidad familiar (por ejemplo, por diferencias culturales, étnicas, religiosas, geográficas, socioeconómicas, por miembros con necesidades especiales o por encontrarse en diferentes etapas del ciclo vital).
- participa y trabaja en colaboración con las familias?

Por ejemplo, en uno de los seminarios de impacto familiar organizados en Wisconsin, utilizaron las preguntas iniciadoras de discusión para reflexionar sobre el impacto familiar del programa Medicaid del Estado de Wisconsin. Este programa, destinado a facilitar el acceso a la sanidad a los individuos en situación de vulnerabilidad, otorga la prestación mediante una prueba de necesidad sujeta a los ingresos.

Al analizar el programa Medicaid desde una perspectiva de familia, observaron que los individuos beneficiarios del programa eran menos propensos a casarse que los que disponían de seguros privados (Holahan, 2005, p. 16). Al reflexionar sobre ello mediante las preguntas iniciadoras de discusión, los participantes del seminario concluyeron que, en algunas situaciones familiares, los criterios de accesibilidad al programa pueden influir sobre la decisión de casarse o no. Por ejemplo, en el caso de algunas familias reconstituidas en las que una de las partes sea beneficiaria del programa Medicaid, al formalizar la relación y, con ello, constituir una nueva unidad familiar, el nivel de renta per cápita de la unidad familiar podría sobrepasar el límite establecido para poder

beneficiarse del programa. Ante esta situación, algunas parejas reconstituidas podrían estar decidiendo no formalizar su relación para no perder el derecho a Medicaid. Por lo tanto, los requisitos de acceso a este programa podrían estar influyendo en la vida de muchas familias (Normandin y Bogenschneider, 2005).

#### *La lista de verificación del impacto familiar*

Por otro lado, la lista de verificación del impacto familiar permite profundizar en mayor medida en el impacto familiar de una amplia variedad de políticas. Para ello, se analiza el impacto sobre cada uno de los cinco principios básicos mediante una serie de preguntas por cada principio. Estas preguntas profundizan en las formas en las que las familias están involucradas en los problemas en cuestión, cómo les afectan dichos problemas y si involucrar a las familias conllevaría soluciones más efectivas y eficientes.

La lista de verificación del impacto familiar permite evaluar las consecuencias previstas e imprevistas de las normas, leyes, programas, agencias y organizaciones sobre la responsabilidad familiar, la estabilidad familiar y las relaciones familiares. Para ello, se centra en identificar qué tipos de familias pueden verse afectadas, cómo pueden verse afectadas y qué se puede hacer para evitar un impacto negativo o fortalecer un impacto positivo (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 9). La información obtenida por este tipo de evaluación puede ser de gran utilidad en la fase de diseño de una política (evaluación ex ante), durante su implantación (evaluación intermedia) y/o tras su ejecución (evaluación ex post).

El primer paso para usar la lista de verificación es seleccionar una norma, ley, programa, agencia u organización y decidir qué aspectos van a ser analizados.

En segundo lugar, hay que determinar qué tipos de familias podrían verse afectadas:

- ¿estructuras familiares específicas?
- ¿familias en una etapa concreta de su ciclo vital?
- ¿familias con un determinado nivel de ingresos o nivel educativo?
- ¿familias de un determinado grupo cultural, espacio geográfico, grupo étnico o colectivo religioso?
- ¿familias en las que hay personas con necesidades especiales (p. ej. físicas, cognitivas, emocionales...)?
- ¿agrupaciones de individuos que funcionan como una familia pero que no están reconocidas legalmente como tal?

En tercer lugar, hay que realizar el análisis. Para ello, se debe emplear el listado de verificación, que consiste en un conjunto de preguntas, agrupadas por cada uno de los cinco principios del impacto familiar. A través del formulario (ver Anexo 1), se debe indicar en cada pregunta si el impacto de la política, programa o servicio es fuerte, adecuado, limitado o si no existe impacto.

Para el principio de responsabilidad familiar, se pregunta hasta qué punto, la política, programa o servicio:

- facilita que las familias cuenten con la capacidad suficiente para cumplir con sus funciones;
- permite que las familias puedan asumir el sustento económico y/o cuidado de miembros en situación de dependencia, enfermedad grave o situación vulnerable;
- aborda las causas profundas de la inseguridad económica de las familias, la pobreza infantil, la baja alfabetización, los bajos salarios y el desempleo.
- afecta a la capacidad de las familias para conciliar la vida personal, familiar y laboral.

Para el principio de estabilidad familiar, se pregunta hasta qué punto, la política, programa o servicio:

- fortalece el compromiso con las obligaciones de pareja, maritales, parentales y familiares y contribuye a mantener unida a la familia;
- ayuda a las familias a prevenir problemas que puedan producir crisis graves o situaciones crónica que erosionen la estructura y el funcionamiento de la familia;
- equilibra la seguridad y el bienestar de las personas con los derechos y responsabilidades de otros miembros de la familia y la integridad de la familia como un todo;
- proporciona pauta claras y razonables sobre cuándo está permitido que agentes externos a la familia intervengan y tomen decisiones en nombre de la familia (p. ej. para retirar la custodia de un menor);
- ayudar a las familias a mantener rutinas regulares cuando atraviesen condiciones estresantes o en momentos de transición;
- reconoce que los cambios importantes en las relaciones familiares, como el envejecimiento, el divorcio o la adopción son procesos prolongados y que requieren una atención continuada;

- brinda apoyo a todos los tipos de familias involucradas en el fenómeno a tratar.

Para el principio de relaciones familiares, se pregunta hasta qué punto, la política, programa o servicio:

- reconoce que el desarrollo y el bienestar de las personas se ven profundamente afectados por la calidad de sus relaciones con familiares cercanos y las relaciones de los miembros de la familia entre sí;
- involucra en la resolución de problemas a las parejas y miembros de la familia, cuando sea apropiado;
- evalúa y equilibra las necesidades, derechos e intereses contrapuestos de varios miembros de la familia;
- toma medidas para prevenir, en el entorno familiar, los abusos, la violencia o el abandono;
- ayuda a las familias a equilibrar y estabilizar sus roles y normas en función de sus expectativas individuales, normas culturales, presiones familiares y etapa de la vida familiar;
- proporciona el conocimiento, las habilidades de comunicación, las estrategias de resolución de conflictos y las habilidades de resolución de problemas necesarias para unas relaciones de pareja, maritales, parentales y familiares saludables.

Para el principio de diversidad familiar, se pregunta hasta qué punto, la política, programa o servicio:

- identifica y respeta las diferentes actitudes, comportamientos y valores de las familias en las distintas etapas de la vida, estructuras familiares y antecedentes culturales, económicos, geográficos, étnicos y religiosos;
- respeta los hábitos y costumbres culturales y religiosos observados por las familias dentro de los límites de la ley;
- reconoce la complejidad de asumir y coordinar las responsabilidades de cuidado y los servicios para atender a los miembros de la familia con necesidades específicas;
- garantiza la accesibilidad y la calidad de los programas y servicios a las familias cultural, económica, geográfica, étnica y religiosamente diversas;
- asegura que su contenido y sus procedimientos operativos son sensibles a la diversidad cultural;

- reconoce y trata de abordar las causas profundas del problema o fenómeno a tratar, en lugar de sus síntomas.

Para el principio de compromiso familiar, se pregunta hasta qué punto, la política, programa o servicio:

- reconoce que la duración y la intensidad de los servicios pueden varias según las necesidades de las familias;
- capacita e incentiva a los profesionales para que trabajen en colaboración con las familias, permitiendo que estas tomen sus propias decisiones;
- involucra a los miembros de la familia (especialmente de las excluidas) en el desarrollo, implantación y evaluación de políticas y programas;
- construye sobre las fortalezas existentes y potenciales de las familias, incluso cuando las familias se encuentran en situaciones de adversidad;
- facilita la flexibilidad y accesibilidad de los programas, a través de su ubicación, los procedimientos solicitud y reembolso y la colaboración entre agencias, instituciones y disciplinas;
- facilita la coordinación de políticas y servicios de diferentes instituciones;
- reconoce que la participación de las familias, especialmente de las que cuentan con menos recursos, puede requerir de apoyo emocional, informativo e instrumental;
- conecta a las familias con los recursos de la comunidad y les ayuda a administrarlos y consumirlos de forma coordinada y responsable;
- se basa en apoyos sociales que son esenciales para la vida de las familias (p. ej., amigos, organizaciones comunitarias, vecinales, voluntarias o religiosas);
- considera a todos los miembros de la familia y reconoce cómo las decisiones y la participación de la familia pueden depender de las distintas necesidades de sus miembros.

Una vez analizada la política, programa o servicio mediante la lista de verificación, el cuarto paso es difundir y aplicar los resultados.

Los resultados de la lista de verificación pueden servir para encontrar la forma de incorporar en el diseño de las políticas y los programas acciones que contribuyan a mejorar el bienestar de las familias. Además, para la evaluación de políticas y programas,

también ayuda a identificar los datos a recopilar, los colectivos afectados y los puntos de referencia y resultados del programa a medir.

Un ejemplo de utilización de la lista de verificación es para identificar necesidades específicas de las familias de reclusos estadounidenses. El Instituto de Impacto Familiar argumenta en su manual que el apoyo familiar es fundamental para la reinserción social de los reclusos (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012, p. 16). Sin embargo, las políticas penitenciarias rara vez tienen en cuenta a la familia. En este sentido, la lista de verificación puede servir para mejorar las políticas de visitas, ampliar la definición de familia para permitir visitas de novias o novios, facilitar el mantenimiento del contacto por teléfono, videollamada, internet, etc. Por la otra parte, también puede servir para que las escuelas tengan en cuenta las necesidades especiales de las familias en las que uno de sus miembros se encuentra en prisión.

#### *El análisis del impacto familiar*

Finalmente, el tercer método planteado por el Instituto de Impacto Familiar es el análisis del impacto familiar. Este método, que puede llevarse a cabo tanto por la propia institución como por evaluadores externos, también emplea la lista de verificación, pero analizando en mayor profundidad hasta qué punto la norma, ley, política, programa, agencia u organización apoya o no a las familias.

Para realizar el análisis del impacto familiar, se deben identificar, en primer lugar, los impactos que la política en cuestión tiene sobre la familia. Para ello, se emplea la lista de verificación, siguiendo los mismos pasos explicados en el método anterior. No obstante, si en el método anterior se permitía emplear la lista de verificación para analizar aspectos específicos de la política objeto de estudio, en el caso del análisis del impacto familiar debe analizarse en su totalidad.

Por otro lado, el análisis del impacto familiar también evalúa la cultura, las políticas y las prácticas de las agencias u organizaciones para identificar sus fortalezas y debilidades apoyando a las familias. Esta segunda fase del análisis puede llevarse a cabo de dos formas: a) mediante la realización de grupos focales o b) mediante un cuestionario de carácter cuantitativo complementado con una dinámica de investigación acción (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012, p. 17). A diferencia de la primera fase, para realizar los grupos focales, el cuestionario o los grupos de discusión,

no se dispone de una herramienta estandarizada, como es la lista de verificación, sino que deberán diseñarse instrumentos específicos para cada investigación.

En el manual se ejemplifica la realización del análisis del impacto familiar mediante grupos focales a través de un caso en el que se analizaron las políticas y prácticas de dos centros municipales de educación infantil para evaluar su apoyo a las familias (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012, pp. 18-20).

Para evaluar los centros de educación infantil, dos evaluadores externos realizaron grupos focales con el personal de los centros y con las madres y padres y de los alumnos de estos centros.

Para realizar los grupos focales, se elaboró un guion con preguntas basadas en los cinco principios del impacto familiar. Desde este enfoque, se preguntó por cómo estos centros apoyaban a las familias, de qué forma estos centros colabora con las familias, si sus políticas y prácticas planteaban obstáculos a las familias, cómo se benefician las familias de los servicios ofrecidos por estos centros y cómo estos centros pueden contribuir a mejorar el día a día de las familias.

Como resultado del análisis, se identificaron las prioridades de las familias y aspectos a mejorar en los servicios ofrecidos por el centro. Esta información permitió a los centros realizar cambios en sus políticas y prácticas para adaptarse mejor a las necesidades de las familias y mejorar así sus servicios.

Por otro lado, en el manual se ejemplifica el uso del cuestionario y la investigación acción para realizar el análisis del impacto familiar mediante un caso en el que se estudió la falta de participación de los padres en la educación de sus hijos durante la escuela intermedia (11 a 13 años) (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012, pp. 20-23).

Para realizar este análisis, se realizó un muestreo por conglomerados, seleccionando 6 escuelas intermedias de Wisconsin. Posteriormente, se reclutó, en cada uno de los 6 centros, a un grupo de entre 25 y 30 individuos, a través de un muestreo discrecional, en el que se seleccionaron individuos que mostraron interés por la investigación. Entre los participantes de la investigación se encontraban padres, cuidadores, profesores, personal administrativo, directores, estudiantes, responsables de actividades extraescolares, miembros de la junta escolar, personal de la biblioteca, líderes comunitarios, personal de limpieza, personal de mantenimiento, miembros del consejo escolar, etc.

Posteriormente a la realización del muestreo, se convocó a los participantes de cada centro a una reunión y se les envío el cuestionario del impacto familiar para que lo completasen antes de la reunión.

Durante la reunión llevada a cabo en cada centro, se realizó una dinámica participativa. Para ello, se dividieron los grupos en cuatro o cinco subgrupos (en función de los participantes de cada sesión). A cada uno de estos subgrupos se les asignó un apartado del cuestionario sobre el que debían trabajar, por lo que se seleccionó cuidadosamente a los participantes de cada subgrupo, buscando así la idoneidad de los participantes según el apartado a trabajar.

A partir de una dinámica participativa, cada subgrupo trabajó sobre uno de los bloques temáticos del cuestionario, discutiendo e intercambiando experiencias, conocimientos y perspectivas para llegar a acuerdos sobre las propuestas a realizar. De esta forma, se empleó el cuestionario para realizar un diagnóstico participativo sobre el impacto familiar de los centros en las materias asignadas a cada subgrupo.

Una vez finalizado el trabajo de cada subgrupo, se volvió a reunir a todo el grupo en sesión plenaria para hacer una puesta en común de los resultados del autodiagnóstico realizado por cada subgrupo.

Una vez realizada la puesta en común, se dividió al grupo nuevamente, en esta ocasión en tres subgrupos, para plantear propuestas de mejora para hacer que las escuelas intermedias sean más amigables para las familias. Una vez planteadas las distintas alternativas, se realizó una priorización por votaciones ponderadas en la que los miembros de cada subgrupo eligieron sus tres opciones preferidas.

Posteriormente, se trasladó la votación al conjunto del grupo. En esta fase, cada grupo expuso sus tres opciones principales al resto del grupo y, entre las nueve opciones planteadas (tres por cada uno de los grupos) se votaron las tres opciones preferidas conjuntamente.

Finalmente, partiendo de las opciones elegidas, se diseñaron planes de acción para hacer que las escuelas intermedias resultaran más amigables para las familias y fomentar así su participación.

Como resultado del análisis del impacto familiar, estas escuelas intermedias introdujeron una serie de cambios que contribuyeron a aumentar la participación de los padres en la educación de sus hijos.

Por enumerar algunos ejemplos de las mejoras introducidas, algunos centros contrataron un coordinador de padres voluntarios, lo que generó un aumento de las horas de voluntariado realizadas en los centros; una de las escuelas realizó un programa de orientación para padres; las escuelas crearon herramientas de difusión sobre los recursos que disponían para los padres; se aprobaron medidas para fomentar que los estudiantes mantuviesen el mismo tutor durante varios cursos, para así fomentar una mayor relación entre padres y profesiones; se publicaron boletines semanales para difundir información a los padres; etc.

En conclusión, se puede determinar que los esfuerzos realizados durante las últimas décadas por el Instituto de Impacto Familiar y sus antecesores ha favorecido la difusión de una perspectiva de familia en el ámbito de las políticas públicas. Como resultado de ello, en la actualidad, hay un mayor consenso sobre la importancia de la familia para las personas y la sociedad en general, y se han implementado muchas políticas y programas para apoyar y fortalecer a las familias. Sin embargo, las políticas familiares todavía no han llegado a consolidarse en la agenda institucional estadounidense. Como prueba de ello, durante la década de 2010, en plena crisis económica, el desarrollo de políticas familiares se vio ralentizado (Ooms, 2019, p. 19), llegando a estancarse a partir de 2017, con la administración Trump, que tomó medidas para dificultar, frenar y suprimir la investigación y recopilación de datos en servicios sociales (Haskins, 2018).

#### **4.3.2. La institucionalización gubernamental del análisis del impacto familiar: Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Hong Kong y Reino Unido.**

Estados Unidos fue el primer país en implementar el análisis del impacto familiar. Como se ha explicado en el apartado anterior, en 1976, el Subcomité de Niños y Jóvenes del Senado de EE.UU. promovió la creación de una entidad no gubernamental, de financiación privada, llamada Seminario de Impacto Familiar (actualmente Instituto de Impacto Familiar), a la que encargó la tarea de impulsar el análisis del impacto familiar en el país.

Años más tarde, el análisis del impacto familiar ha ido extendiéndose a otros países, como Australia (Departamento del Primer Ministro y el Gabinete, 2009; Gobierno de Nueva Gales del Sur, 1994), Nueva Zelanda (Comisión de familias, 2005), Alberta (Canadá), Irlanda (Wong, 2010a), Corea del Sur (Lee, 2012) Hong Kong (Lau, 2015; Lau y Doneker, 2014), Reino Unido (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2014; Wong, 2010b), España (García Ruiz, 2020; Sieira, 2019; Torre de Silva, 2020), Italia (Carrà

et al., 2020) y México (Observatorio Internacional de las Familias y de la Política Familiar, 2020).

Este apartado se centra en las propuestas de análisis del impacto familiar desarrolladas e implementadas por gobiernos nacionales y regionales, como es el caso de Australia Meridional (Australia), Nueva Gales del Sur (Australia), Australia, Alberta (Canadá), Nueva Zelanda, Hong Kong y Reino Unido.

El primer gobierno en adoptar el análisis del impacto familiar fue el del Estado de Australia Meridional en 1980 (Stuart, 1984), seguido por el de Nueva Gales del Sur, en 1988 (Comisión de familias, 2005, p. 55; Lau y Doneker, 2014, p. 14; Wong, 2010a, p. 14), ambos en Australia. Estos Estados comenzaron a exigir a sus agencias gubernamentales la elaboración de informes de impacto familiar como un requisito para el desarrollo de políticas públicas.

La realización de estos informes es responsabilidad de las propias agencias gubernamentales que impulsan la política a analizar. El análisis consiste en realizar una breve declaración que identifique y cuantifique, cuando corresponda, los principales impactos que se espera que la propuesta tenga sobre las familias (Gobierno de Nueva Gales del Sur, 1994).

Dicho análisis se realiza mediante un listado de preguntas abiertas, estructuradas en 6 apartados distintos, tal y como se detalla a continuación:

### 1. TIPOS

¿Cómo impacta la propuesta en todos los tipos de familia, incluidas las familias nucleares, las familias monoparentales y los grupos familiares extendidos?

### 2. ROLES

¿Cómo impacta la propuesta en los roles y responsabilidades cambiantes dentro de las familias? Por ejemplo, la naturaleza cambiante de los roles de crianza y cuidado.

### 3. FUNCIONES

¿Cómo influye la propuesta en la capacidad de la familia para:  
proporcionar apoyo económico a sus miembros,  
cumplir su función de cuidado y cuidado,  
empoderar a sus miembros?

#### 4. CUIDADO DE LOS NIÑOS

¿La propuesta fortalece y mejora la capacidad de las familias para satisfacer sus necesidades en la crianza de los hijos?

#### 3. GRUPOS OBJETIVO

¿Algunas familias quedarán excluidas y/o perjudicadas por la propuesta? Se debe tener en cuenta a las familias física, geográfica, económica, cultural y socialmente desfavorecidas.

Identifique los grupos que se beneficiarán o se beneficiarán de la propuesta. Por ejemplo,

¿Mejora la propuesta la accesibilidad y la idoneidad de los servicios para familias con características y necesidades particulares, como personas con discapacidad, aborígenes y personas de origen no angloparlante?

¿La propuesta fortalece y mejora la capacidad de las familias para satisfacer sus necesidades de miembros con discapacidades?

¿La propuesta ayuda a los jóvenes y/o mayores a vivir una vida plena e independiente dentro de la comunidad?

#### 6. COORDINACIÓN

¿Ha examinado la propuesta áreas potenciales para una mejor coordinación entre las agencias estatales para lograr mejores resultados para las familias? ¿Existen áreas donde las responsabilidades del Estado podrían redefinirse para lograr mejores resultados para las familias?

En 2007, durante la campaña electoral, el candidato laborista, Kevin Rudd, se comprometió a desarrollar el análisis del impacto familiar a nivel federal si ganaba las elecciones (ABC News, 10 de agosto de 2007). Tras convertirse en Primer Ministro, el gobierno australiano creó una Oficina de Trabajo y Familia, dependiente del Gabinete del Primer Ministro, que debía encargarse de diseñar un sistema para implementar el análisis de impacto normativo en el proceso de elaboración de políticas públicas (Commonwealth of Australia, 2008).

Las directrices para analizar el impacto familiar se publicaron en 2009 (Departamento del Primer Ministro y el Gabinete, 2009). Al igual que en el caso de Estados Unidos, el análisis del impacto familiar australiano se apoya en una lista de verificación para

identificar el impacto de la política sobre una serie de cuestiones determinantes para el bienestar de las familias. Esta lista de verificación agrupa los ítems a verificar en cuatro áreas:

1. Impactos económicos en el bienestar familiar
2. Conciliación de la vida familiar y laboral y participación en el mercado de trabajo
3. Salud, desarrollo y bienestar general de los niños
4. Relaciones familiares y funcionamiento familiar.

En Canadá, el Consejo de Primeros Ministros en Apoyo de las Familias de Alberta (1992) desarrolló una Tabla de Políticas Familiares para evaluar los impactos familiares de toda la legislación propuesta. La implantación de *Family Policy Grid* se estancó debido a un cambio de primer ministro poco después de su introducción. El principal agente de cambio, *Alberta Premiers Council in Support of Alberta Families*, se disolvió en 1995 (Harder, 1996; Mayan, 1996), y, a raíz de ello, la discusión relacionada con la evaluación de los efectos de las políticas sobre la familia quedó completamente ausente en el marco de la política social del gobierno de Alberta (Servicios Humanos, 2013).

Por su parte, tanto Nueva Zelanda como Hong Kong, han desarrollado una lista de verificación basándose en la estadounidense, mientras que, en el caso de España, como veremos más adelante, se introdujo la obligación de realizar el análisis de impacto normativo en la familia sin desarrollar una metodología específica para ello.

En el Reino Unido, durante la misma época en la que se estaba comenzando a impulsar el análisis del impacto familiar en Estados Unidos, también surgió la preocupación por reflexionar sobre los posibles efectos de las políticas sobre la familia.

Partiendo de unos planteamientos y procedimientos menos exhaustivos que los estadounidenses, la Comisión de Estudio de la Familia (*Study Commission of the Family*), en 1978, comenzó a realizar anualmente “revisiones de políticas familiares” (*family policy reviews*) de la legislación parlamentaria (Comisión de familias, 2005, p. 50). Sin embargo, el Reino Unido no comienza a implementar oficialmente el análisis del impacto familiar como herramienta para el diseño de políticas públicas hasta 2014<sup>31</sup>.

### ***Reino Unido: el Family Test***

---

<sup>31</sup> Previamente ya se habían desarrollado propuestas para desarrollar el análisis de impacto familiar en Reino Unido, pero no llegaron a implementarse, como es el caso de la propuesta realizada por la Fundación Relaciones, que se presenta en el siguiente epígrafe.

En agosto de 2014, el Primer Ministro de Reino Unido, David Cameron, anunció que su gobierno iba a incorporar un análisis del impacto familiar al proceso de elaboración de políticas públicas, llamado *Family Test*, o prueba familiar, en su traducción al español. Unos meses más tarde, en octubre de 2014, el Departamento de Trabajo y Pensiones del gobierno británico publicó una guía con indicaciones sobre cuándo y cómo llevar a cabo este análisis del impacto familiar (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2014).

La guía establecía que la prueba familiar debía aplicarla el departamento que propone una política pública que, previsiblemente, pueda tener impacto sobre la familia. Cuando la política no tenga un impacto sobre la familia, o este sea pequeño e indirecto, o de carácter temporal, no sería necesario realizar el análisis. Sin embargo, hay ocasiones en las que, a priori, no está claro si la política en cuestión afectará a las familias. Para estos casos, la guía recoge una serie de preguntas que facilitan la reflexión acerca de los aspectos de la vida y las relaciones familiares sobre los que las políticas públicas pueden tener impacto.

Estas preguntas son las siguientes (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2014, pp. 7-8):

- ¿Qué tipo de impacto podría tener la medida en el proceso de formación de las familias?
- ¿Qué tipo de impacto tendrá la medida en las familias que atraviesan transiciones clave, como convertirse en padres, casarse, acoger o adoptar un hijo, el fallecimiento de un familiar, la pérdida del empleo, nuevas responsabilidades de cuidado o el inicio de una enfermedad de larga duración?
- ¿Qué impacto tendrá la medida en la capacidad de cada uno de los miembros de la familia para desempeñar su papel en la vida familiar, incluso con respecto a la crianza y otras responsabilidades de cuidado?
- ¿Cómo impacta la medida en las familias antes, durante y después de la separación de la pareja?
- ¿Cómo afecta la política a las familias con mayor riesgo de ruptura o de deterioro de la calidad de su relación?

De esta forma, la prueba familiar del gobierno británico promueve la incorporación de una perspectiva de familia a la elaboración de políticas públicas, fomentando en todos los departamentos la reflexión sobre cómo influyen sus políticas sobre las relaciones familiares, así como alentando a los departamentos a que desarrollen políticas que

refuercen las relaciones familiares y evitando políticas que puedan socavarlas (García Ruiz, 2020, p. 127).

En 2018, se introdujo en el parlamento británico una propuesta de ley sobre “Relaciones familiares: Evaluación de Impacto y Objetivos” (*Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill [HL]*, 2018), que incluye la “obligación de exigir que los organismos públicos acompañen cualquier propuesta de cambio en el gasto público, la administración o la política con una evaluación de impacto familiar”. Esta propuesta implica que, al publicar una propuesta legislativa, la autoridad a la que se aplica esta Ley debe (a) publicar una evaluación del impacto probable de las propuestas sobre las familias y las relaciones familiares de acuerdo con esta sección, o (b) publicar una declaración explicando las razones para concluir que no es necesario realizar una evaluación de impacto familiar.

De acuerdo con la propuesta, al realizar ese análisis del impacto familiar, las autoridades deberán tener en cuenta el impacto probable de las políticas en:

1. La capacidad de una persona para desempeñar el papel que le corresponde en la vida de su familia, en particular su capacidad para cumplir con las responsabilidades de cuidado infantil u de otro miembro de la familia dependiente;
2. Los procesos de formación familiar (incluyendo la paternidad, el matrimonio, la convivencia y la reagrupación);
3. Las transiciones familiares, tales como el nacimiento, adopción o acogida de un niño, matrimonio, deceso, desempleo o enfermedad duradera;
4. Las parejas que se separan mientras se preparan para separarse, durante y después de la separación, así como las consecuencias sobre los demás miembros de la familia;
5. Las parejas cuyas relaciones son frágiles y en riesgo de romperse y separarse.

Según esta propuesta, se debe realizar un análisis del impacto familiar para indicar si una determinada política o legislación tendrá un impacto positivo o negativo en las familias y especificar los impactos diferenciales sobre los diferentes tipos de familias allí donde se den. Asimismo, la propuesta de ley insta al gobierno a concretar los objetivos y metas que va a adoptar para promover relaciones familiares más fuertes y estables, y a establecer indicadores y datos para evaluar los avances en esos objetivos y metas.

En febrero de 2020, se publicó una actualización de la guía para realizar el *Family Test* que incorporaba mejoras para facilitar la implantación intergubernamental de este tipo de análisis del impacto familiar (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2020).

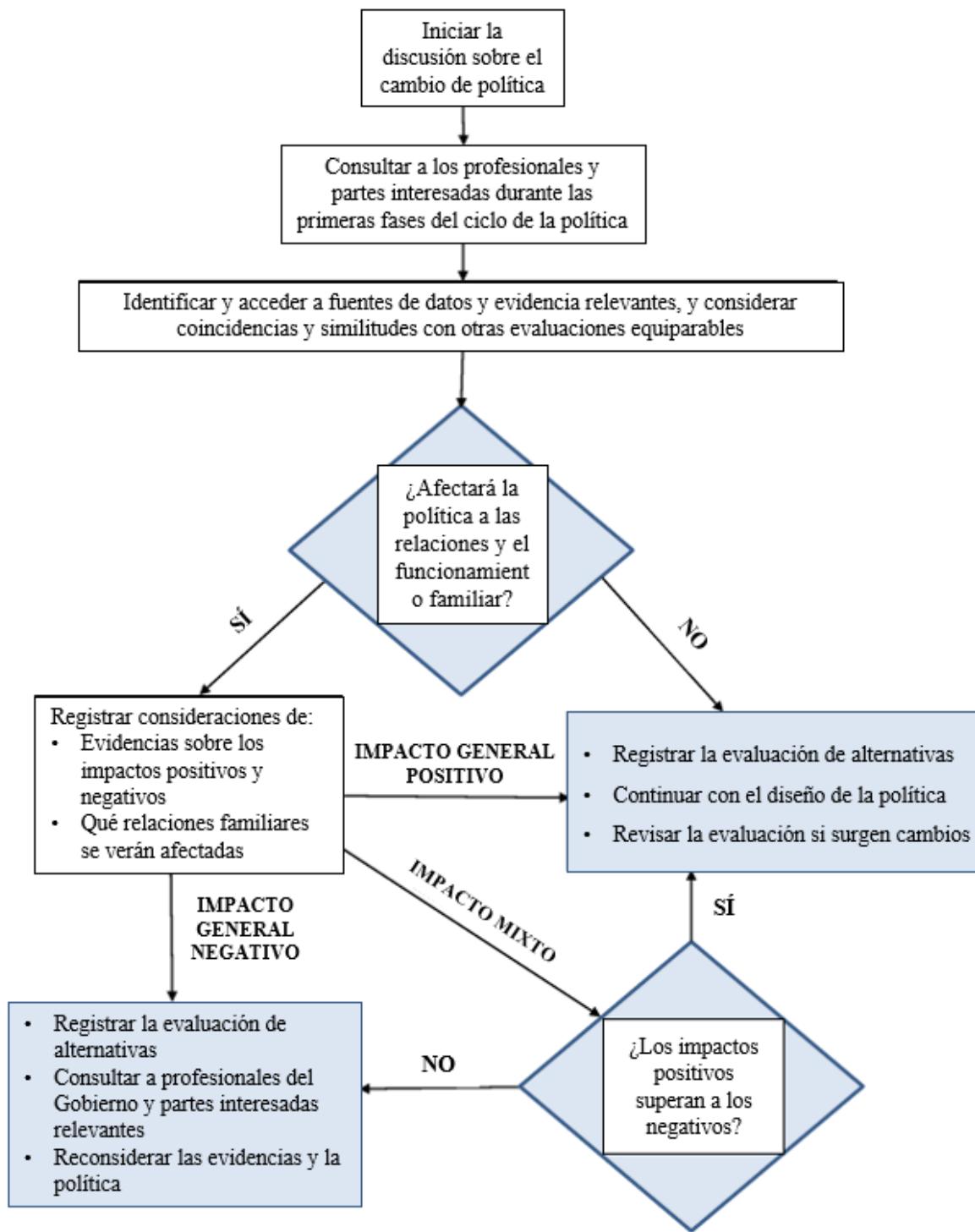
Entre las mejoras introducidas, se incorporaron instrucciones más específicas sobre cómo realizar el análisis, indicando qué tipos de impacto se deben considerar, los pasos a seguir en el proceso de análisis y qué tipo de fuentes consultar.

Respecto a los tipos de impacto, la guía establece los siguientes (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2020, p. 8):

- Positivo y negativo
- Corto, medio y largo plazo
- Temporales y permanentes
- Impactos según los distintos tipos de relaciones familiares

Por otro lado, se ilustran los pasos a seguir para analizar el impacto familiar mediante el siguiente diagrama:

Ilustración 2. Los pasos para aplicar el *Family Test*



Departamento de Trabajo y Pensiones (2020). *The Family Test. Revised Guidance for Government Departments*. Gobierno de Reino Unido, p. 10. (Traducción propia).

Y finalmente, también se incorporan una serie de recomendaciones sobre los datos y fuentes que se deben consultar para realizar el análisis del impacto familiar. En este sentido, se recomienda acudir a fuentes oficiales, como el censo de la Oficina de

Estadísticas Nacionales, la Encuesta de Recursos Familiares del Gobierno de Reino Unido y los datos sobre familias y hogares del informe *Understanding Society*, un estudio longitudinal de hogares del Reino Unido elaborado por el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Essex.

También recomienda consultar datos internos de los departamentos gubernamentales, estudios realizados por otras organizaciones que trabajan con las familias y recurrir a analistas externos y expertos académicos que puedan proveer de otras fuentes de datos.

Sin embargo, tal y como se contempla en la guía, hay ocasiones en las que no existen datos disponibles para respaldar una evaluación. En estos casos, se recomienda valorar si resulta necesario realizar una investigación social para obtener evidencias (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2020, pp. 13-14).

### ***Reino Unido: el modelo de influencia 3D7L de prueba familiar, una propuesta de Relationships Foundation***

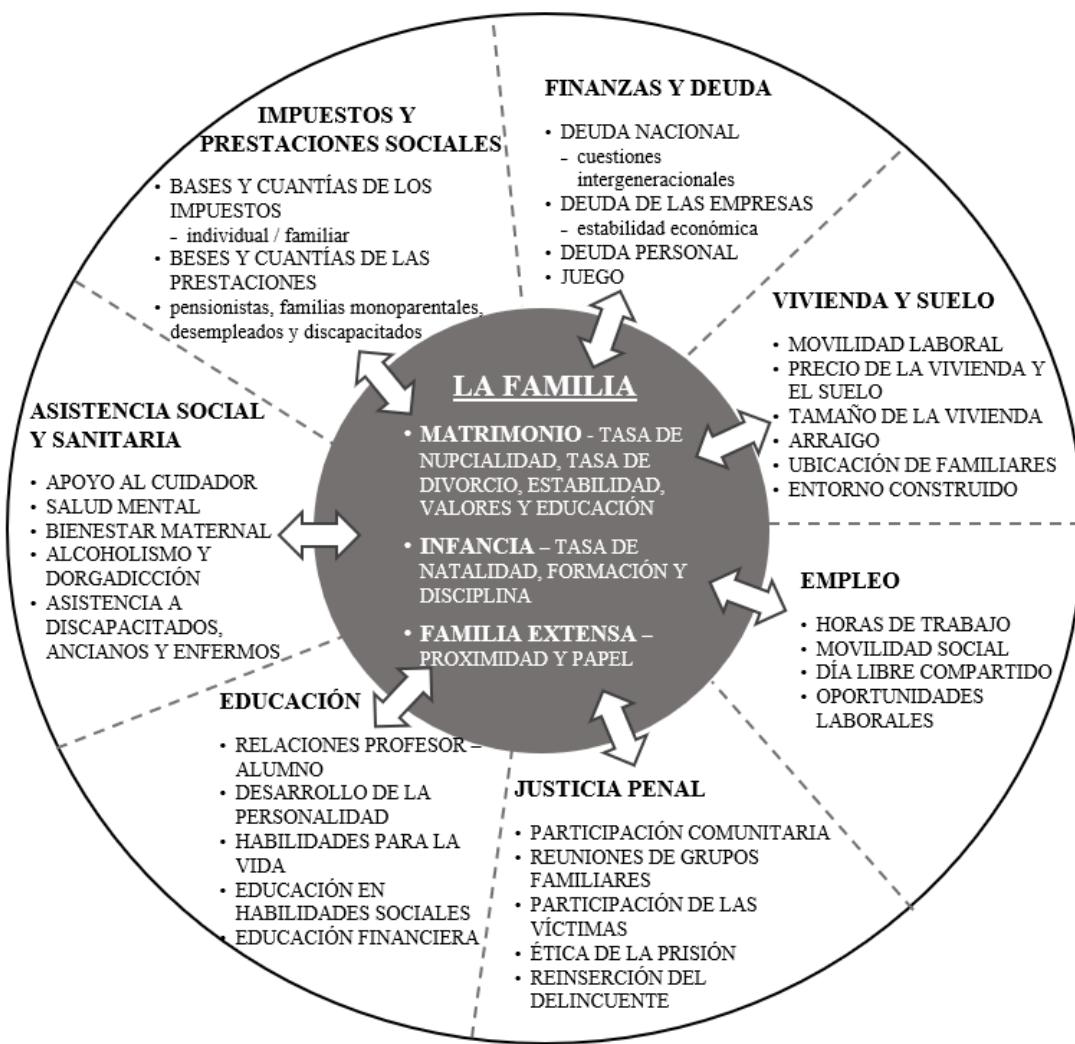
En 2010, cuatro años antes de que el gobierno británico hiciera público el *Family Test*, la Fundación Relaciones (*Relationships Foundation*), una entidad social con sede en Cambridge (Reino Unido), publicó una colección de tres informes en los que, basándose en las experiencias que otros países habían tenido implementando sus análisis del impacto familiar<sup>32</sup>, proponían un nuevo modelo para analizar el impacto familiar de las políticas en el Reino Unido (Ashcroft y Wong, 2010; Wong, 2010a, 2010b). Esta propuesta planteaba la realización de un análisis del impacto familiar centrándose en el impacto acumulativo de las políticas públicas sobre varias dimensiones.

El modelo de análisis planteado por la Fundación Relaciones parte del supuesto de que casi todas las áreas de política pública tienen algún tipo de efecto sobre las familias, ya sea directa o indirectamente, y que, por pequeño que sea el impacto de algunas políticas concretas, el efecto acumulativo puede suponer un impacto significativo de la política en general (ver Ilustración 3.). Mediante este fenómeno, que denominan el efecto de penumbra, la Fundación Relaciones justifica la necesidad de analizar el impacto familiar de las políticas públicas, independientemente de cuál sea su público objetivo (Ashcroft y Wong, 2010, pp. 7-8).

---

<sup>32</sup> Los países analizados en 2010 por la Fundación Relaciones fueron: Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda y Hong Kong.

### Ilustración 3. El efecto penumbra



Fuente: J. Ashcroft y D. Wong (2010). *Progressive Families, Progressive Britain. Why Britain Needs Family Proofing of Policy*. Relationships Foundation, p.7. (Traducción propia).

Tras revisar la experiencia de otros países aplicando sus respectivos análisis del impacto familiar, la Fundación Relaciones consideró que la metodología empleada no estaba teniendo los resultados esperados para incorporar adecuadamente la perspectiva de familia en las políticas públicas de una forma transversal.

Entre los problemas y limitaciones que otros países tuvieron para aplicar sus análisis del impacto familiar, observaron que uno de los principales inconvenientes había sido la falta de consenso sobre la utilización de esta herramienta, debido, especialmente, a la impopularidad o desconfianza que había generado el legislar sobre los asuntos familiares, pues, como hemos visto en el caso de Estados Unidos, la familia se percibía como un dominio privado y en disputa ideológica (Ooms, 1995, p. 6). Por otro lado, la Fundación

Relaciones consideraba que, aunque los modelos desarrollados en otros países partían de un planteamiento útil, su metodología, basada en una lista de verificación, contenía problemas de medición y fiabilidad, ya que las dimensiones analizadas eran muy reducidas y no se tenía en cuenta el efecto de penumbra, o los efectos indirectos y acumulativos de las políticas sobre las familias (Wong, 2010a, pp. 19-20).

El estudio de la aplicación del análisis del impacto familiar en otros países, permitió a la Fundación Relaciones desarrollar una propuesta metodológica para analizar el impacto familiar que trataba de evitar los problemas y limitaciones observados en los países que ya contaban con una experiencia previa.

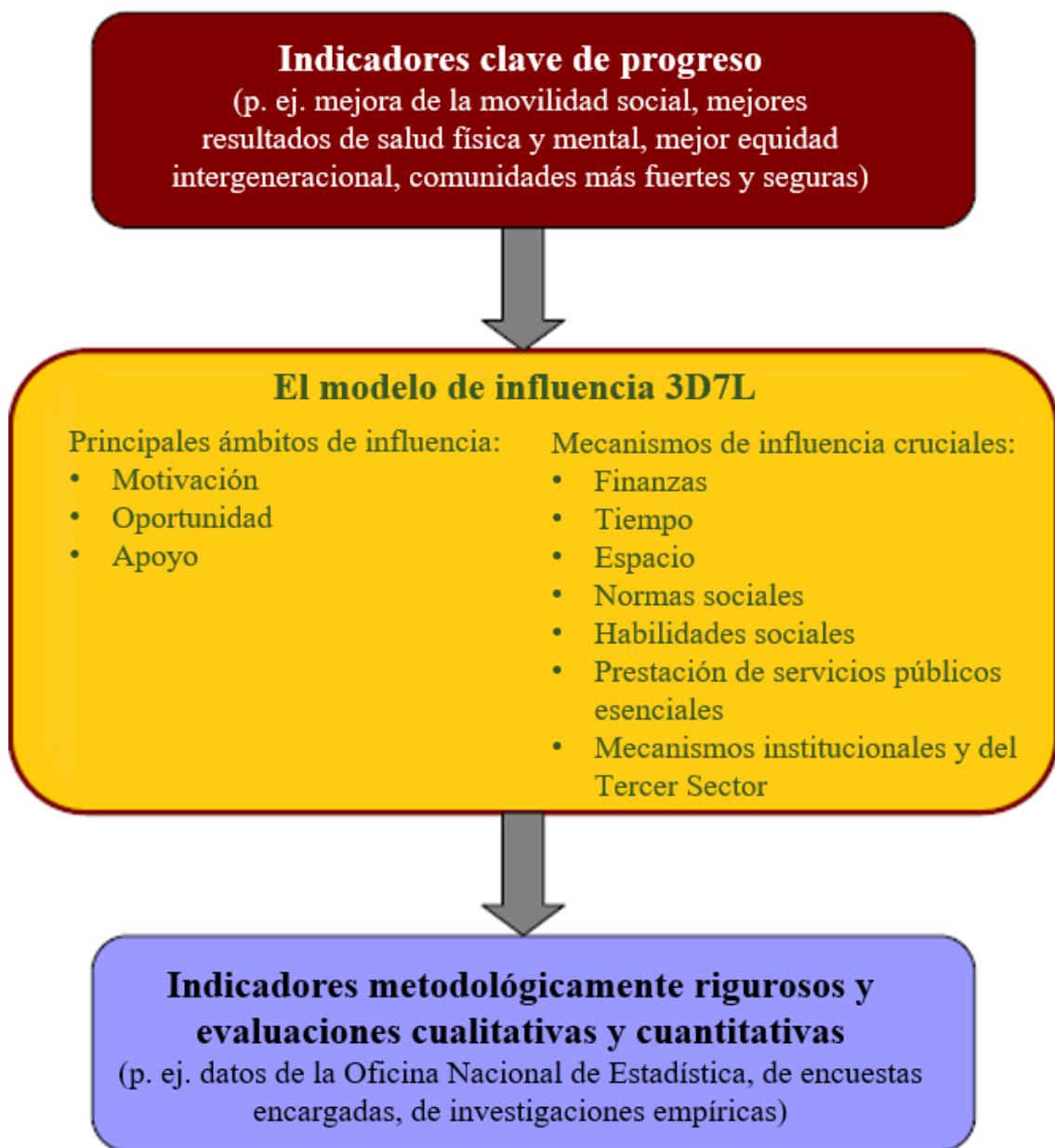
Con su modelo de análisis del impacto familiar, la Fundación Relaciones pretendía impulsar en Reino Unido una prueba familiar que contase con una mayor rigurosidad metodológica, incorporase el efecto penumbra y fuese aplicable en varias etapas del proceso de formulación de políticas públicas (Ashcroft y Wong, 2010, p. 11). Para ello, pretendían reformular el enfoque que hasta el momento se le había dado al análisis del impacto familiar<sup>33</sup>, empleando para ello un nuevo enfoque de múltiples niveles que fuese más acorde con la realidad del proceso de formulación de políticas públicas.

La prueba familiar presenta tres niveles o capas a través de los cuales las políticas pueden influir sobre las familias (ver Ilustración 4. Un enfoque de varias capas para la prueba familiar.). La capa superior contendría indicadores generales que sirven para identificar si el impacto acumulativo de la política en diferentes áreas conduce en última instancia a los resultados de bienestar deseados. En la capa intermedia se encuentra el modelo de influencia 3D7L, acrónimo inglés de “3 ámbitos y 7 mecanismos de influencia” (*3 Domains and 7 Levers of Influence*), cuya finalidad es examinar el impacto acumulativo de las políticas, tal y como se explica más adelante. Mientras que la capa inferior contendría indicadores y fuentes de datos cualitativos y cuantitativos que puedan servir como evidencia para realizar el análisis. Para ello, se puede recurrir a fuentes de datos oficiales, encuestas realizadas por otros organismos, investigaciones empíricas, etc.

---

<sup>33</sup> El enfoque predominante en el análisis de impacto familiar en otros países había sido el planteado en Estados Unidos por el Instituto de Impacto Familiar, basado en una lista de verificación.

Ilustración 4. Un enfoque de varias capas para la prueba familiar.



Fuente: D. Wong (2010b) *Towards a Conceptual Framework for Family Proofing Policy*. Relationships Foundation, p. 24 (traducción propia).

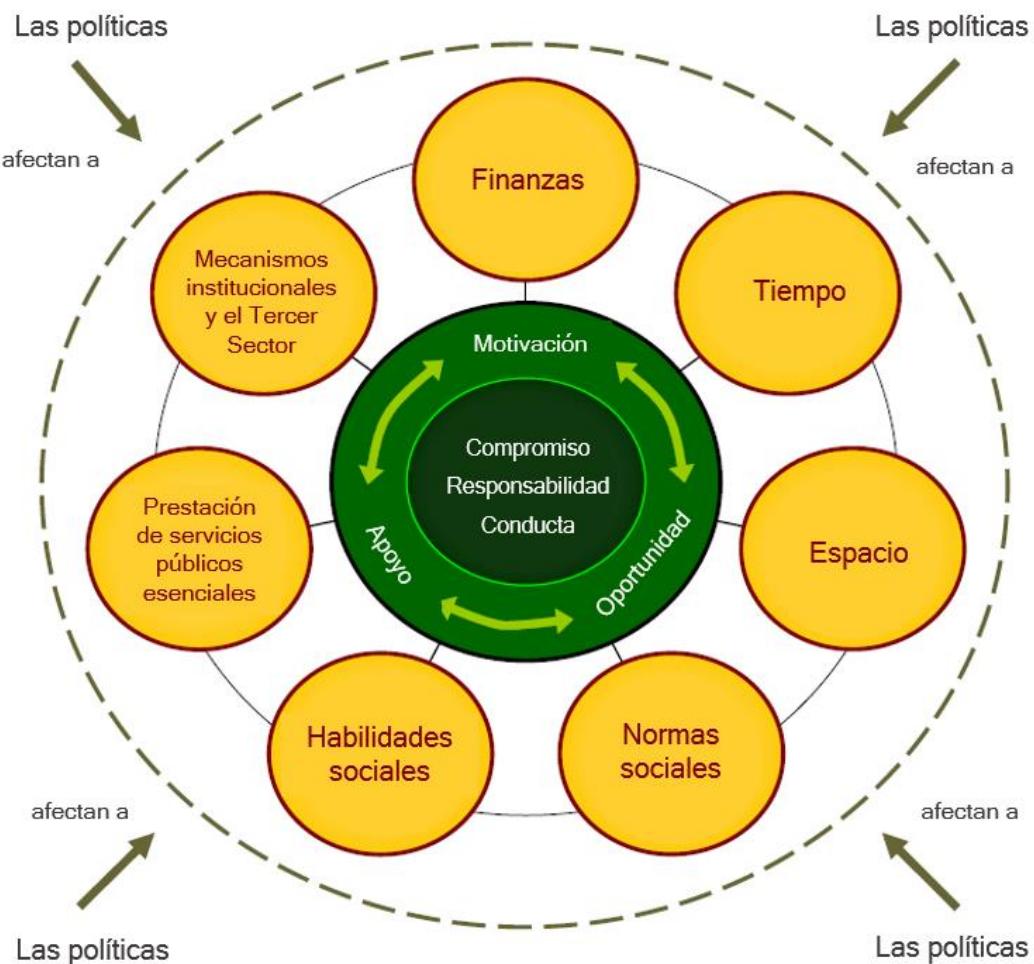
El modelo de influencia 3D7L, que se desarrolla en la capa intermedia de la prueba familiar, está compuesto por tres ámbitos clave (motivación, oportunidad y apoyo) y siete mecanismos de influencia (finanzas, tiempo, espacio, normas sociales, habilidades sociales, prestación de servicios públicos esenciales y mecanismos institucionales y del Tercer Sector) a través de los cuales las políticas pueden generar impactos sobre las familias si motivan, crean oportunidades y apoyan a las personas para:

- a) valorar, formar y fortalecer las relaciones familiares comprometidas;

- b) cumplir con las responsabilidades personales relativas a las relaciones dentro de la familia; y
- c) conducir las relaciones de manera que mejoren el bienestar de la familia.

En este sentido, el modelo de influencia 3D7L plantea que las políticas generan impactos sobre las relaciones y el bienestar de las familias a través de sus efectos sobre uno o varios de los siete mecanismos de influencia que, a su vez, influyen sobre uno o varios ámbitos clave que, finalmente, tienen influencia sobre el compromiso, la responsabilidad y/o la conducta de los miembros de las familias, tal y como se representa en la Ilustración 5. El modelo de influencia 3D7L de prueba familiar.

**Ilustración 5. El modelo de influencia 3D7L de prueba familiar.**

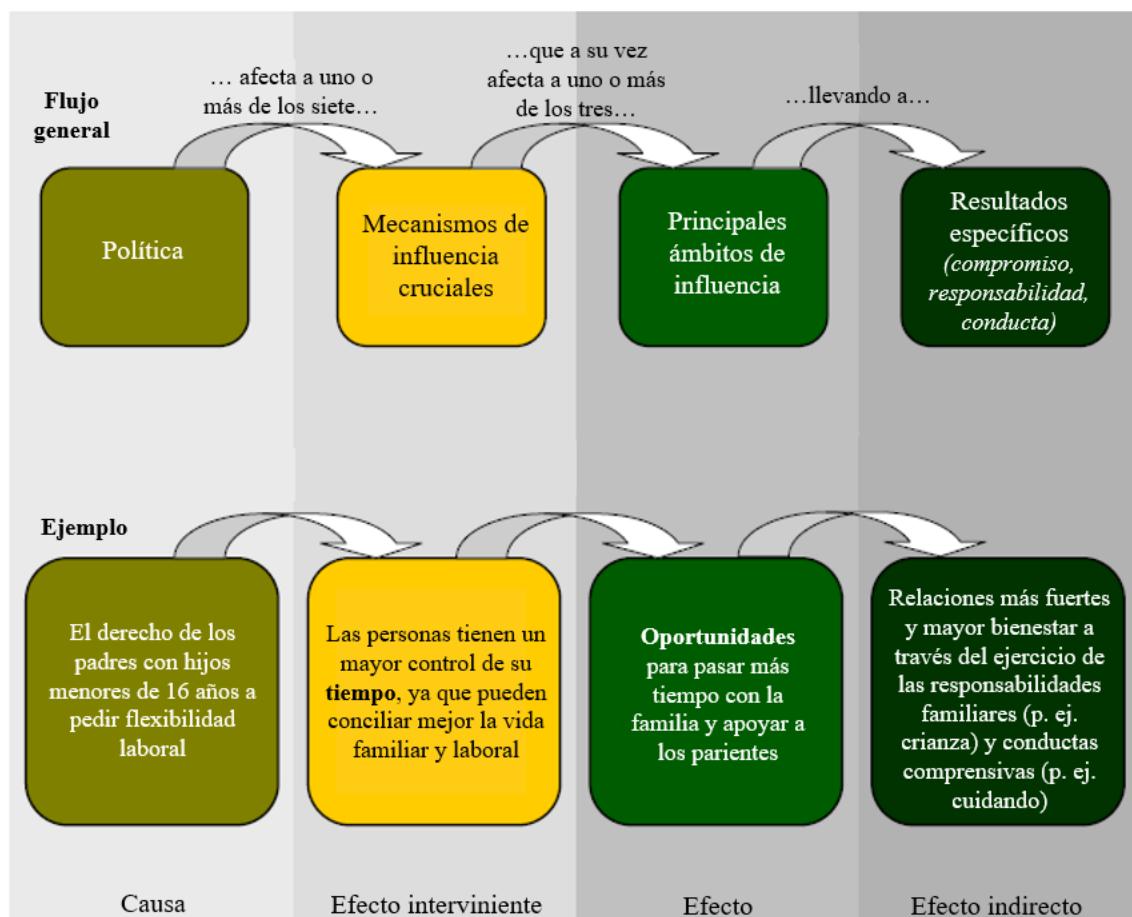


Fuente: D. Wong (2010b) *Towards a Conceptual Framework for Family Proofing Policy*. Relationships Foundation, p. 26 (traducción propia).

El enfoque de la Fundación Familias parte de la idea de que las políticas tienen efectos acumulativos, por ello, plantean que no tiene sentido registrar los impactos en diferentes áreas de manera aislada, como hacen los análisis del impacto familiar tradicionales.

Siguiendo el modelo de influencia 3D7L, consideran que una política puede afectar a uno o más de los siete factores críticos de influencia, que, a su vez, afectan a uno o más de los tres ámbitos clave de influencia. Por ejemplo, una política que otorgue a los padres con hijos menores de 16 años el derecho a solicitar horarios de trabajo flexibles, podría tener un impacto sobre el tiempo de las personas (un mecanismo crítico de influencia). Esto podría crear oportunidades (un ámbito de influencia) para dedicar más tiempo a la familia, ya que las personas podrían organizar mejor su horario de trabajo en función de la vida familiar y las necesidades de cuidados. A su vez, tener estas oportunidades les permitiría construir relaciones familiares más sólidas y brindar un mayor apoyo (un dominio de influencia) a los familiares que lo necesiten. También la motivación, la oportunidad y el apoyo están interconectados y relacionados entre sí, cada uno de estos siete factores críticos e influencia puede influir o tener un efecto secundario en otro (Wong, 2010b, p. 38).

**Ilustración 6. El flujo de influencia de la política sobre las relaciones familiares y su bienestar.**



Fuente: D. Wong (2010b) *Towards a Conceptual Framework for Family Proofing Policy*. Relationships Foundation, p. 39 (traducción propia).

Para orientar el análisis, la Fundación Relaciones propone una serie de aspectos a analizar para cada uno de los siete mecanismos críticos de influencia (Wong, 2010b, pp. 43-65).

Sobre las finanzas, la prueba familiar podría analizar:

- Cómo afecta a la motivación para formar familias biparentales el componente de pareja en el *Working Tax Credit*<sup>34</sup> y los beneficios para familias monoparentales, particularmente entre parejas de bajos ingresos.
- El impacto potencial de la política sobre las finanzas de las familias monoparentales y, por lo tanto, su capacidad para llevar a cabo la responsabilidad de mantener a sus hijos.
- El impacto potencial de la política de trabajo y la política de bienestar en las finanzas de la familia y la motivación de las personas para trabajar.
- Cómo los impuestos y los créditos fiscales (por ejemplo, el impuesto a la herencia) pueden impactar en las relaciones intergeneracionales e intrageneracionales dentro de la familia.
- Cómo el nivel de impuestos sobre el alcohol y los precios mínimos, o la falta de ellos, pueden afectar al consumo de alcohol y al acceso a bebidas baratas.
- Cómo las regulaciones de crédito al consumo y la política de tasas de interés pueden moldear las oportunidades para acceder a crédito fácil y la motivación para gastar, y los efectos en cascada de los hábitos de gasto de las personas sobre las deudas personales o del hogar y las relaciones familiares.
- Si la política prevé, facilita y alienta la educación en gestión financiera y deuda.

Sobre el factor tiempo, se podría analizar:

- Cómo las políticas sobre horarios laborales pueden impactar en el tiempo que las personas disponen para su familia, y su posterior efecto en las relaciones familiares y el bienestar.
- El impacto potencial de las políticas de flexibilidad laboral en el tiempo dedicado a la crianza y al apoyo informal a los miembros de la familia.
- El impacto potencial de la política de permisos parentales y su flexibilidad en la oportunidad para que los padres compartan las responsabilidades de cuidado.
- El impacto potencial de la política de transporte en el tiempo de viaje y la cantidad de tiempo que las personas tienen para la familia.

---

<sup>34</sup> El *Working Tax Credit* es una prestación económica para personas trabajadoras con bajos ingresos.

- Cómo la política educativa puede afectar al tiempo de juego de los niños, y el impacto resultante en las oportunidades que los niños tienen para desarrollar habilidades sociales, inteligencia, independencia e imaginación.
- El efecto acumulativo potencial de políticas relacionadas, como las relacionadas con el tiempo de trabajo, el trabajo flexible y el transporte, en el tiempo de la familia para participar en la comunidad y el vecindario.
- El impacto potencial de la política en el tiempo que los agentes de los servicios en primera línea disponen para atender a las familias.

Sobre el factor lugar, se podría analizar:

- El impacto potencial de la política en la movilidad geográfica de las personas y en la decisión de elegir su ubicación de residencia, y las consecuencias posteriores en las relaciones familiares y el bienestar.
- Si la política de desarrollo de vivienda fomenta la construcción de casas diseñadas para la convivencia multigeneracional; si la vivienda social o de bienestar permite a los grupos familiares que así lo deseen co-ubicarse para que puedan apoyarse y ayudarse mutuamente; y si la política alienta a los empleadores tanto en el sector privado como público a facilitar arreglos de co-ubicación a través de transferencias e intercambios de empleo.
- El impacto potencial de la política de justicia penal relacionada con la ubicación de prisiones sobre las oportunidades para mantener y fortalecer las relaciones familiares y comunitarias como parte de los programas de reinserción social.
- El impacto potencial de la política, incluso en áreas tan variadas como la vigilancia policial, el alcohol, la planificación urbana, el juego y las apuestas, en la seguridad de los lugares públicos y su idoneidad para actividades familiares.
- El impacto potencial de la política de enjuiciamiento penal, que se traduce en el derecho penal, en la seguridad de las familias en sus hogares y la seguridad de sus propiedades.
- El impacto potencial de la política de desarrollo de nuevas ciudades y desarrollo regional en algunos factores ambientales, como vivienda, creación de empleo, conexiones de transporte y ubicación de escuelas, todos los cuales podrían tener efectos secundarios en la gestión y uso del tiempo de las familias.

Sobre las normas sociales, se podría analizar:

- El impacto potencial de la política en las normas sociales que influyen en la motivación de las personas para crear relaciones comprometidas a largo plazo.
- Cómo la política, a través de las normas sociales que promueve, impacta en la motivación y la oportunidad de los padres para llevar a cabo su responsabilidad de disciplinar a sus hijos y enseñarles los valores sociales correctos.
- El impacto potencial de la política en las normas sociales que condicionan el deseo de la familia por la convivencia intergeneracional, ya sea bajo el mismo techo o en cercana proximidad.

Sobre las habilidades sociales, se podría analizar:

- El impacto potencial de la política en la adquisición de habilidades sociales por parte de las parejas, en particular si la política prevé la capacitación y educación de las parejas con las habilidades sociales necesarias para las relaciones y la vida familiar.
- El impacto potencial de la política en el apoyo previo y posterior al parto que ayuda a los nuevos padres a adquirir habilidades parentales.
- El impacto potencial de la política educativa en el papel de la escuela en el desarrollo de habilidades relacionales en los niños.
- Cómo la política afecta a otros factores, como las finanzas, el tiempo, el lugar y las normas sociales, que a su vez podrían afectar la motivación, la oportunidad y el apoyo de los padres para enseñar habilidades sociales a sus hijos.

Sobre la prestación de servicios públicos en primera línea, se podría analizar:

- El impacto potencial de la política en la cantidad y adecuación de los trámites burocráticos que afectan a la prestación de servicios públicos en la primera línea, y cómo esto podría afectar a las relaciones familiares y el bienestar.
- Las consecuencias indirectas en la familia de las políticas que rigen el comportamiento y desempeño de los trabajadores de los servicios de primera línea.
- El impacto potencial de la política en la creación y refuerzo de una cultura centrada en objetivos y rendimiento en los servicios públicos, y los efectos resultantes en la familia.

- El impacto potencial de las políticas que rigen la inversión pública en la motivación y las oportunidades de las familias para tomar decisiones que beneficien las relaciones familiares y el bienestar, y especialmente en el apoyo disponible para esos fines.

Sobre los mecanismos institucionales y el tercer sector, se podría analizar:

- Las posibles consecuencias de la política en el acceso de las familias a los servicios públicos y en la correspondencia de los servicios con las necesidades de las familias.
- Si la política prevé mecanismos institucionales que integren una amplia variedad de servicios para satisfacer mejor las necesidades de las familias y que apoyen a los padres a equilibrar la crianza con otras responsabilidades, como el sustento familiar.
- Si la política facilita o dificulta la coordinación institucional en la prestación de servicios públicos.
- Si la política influye en el empoderamiento de las familias, es decir, si la política alienta o limita a las familias a ejercer un mayor control sobre sus propias vidas, con el apoyo de diversos mecanismos.
- Si la política facilita o limita mecanismos institucionales que permitan a las personas brindar apoyo informal a los miembros de la familia.
- El posible impacto general de la política en la formación y supervivencia de organizaciones del tercer sector que brindan algún tipo de apoyo a las familias.
- El posible impacto de la política en los incentivos financieros y los fondos públicos disponibles para las organizaciones del tercer sector, con posibles consecuencias en los servicios que pueden prestar a las familias.
- El posible impacto de la política en los mecanismos institucionales que rigen la colaboración entre las organizaciones del tercer sector y otros miembros de Asociaciones Estratégicas Locales para brindar servicios integrados importantes para las relaciones familiares y el bienestar.

En conclusión, la prueba familiar basada en el modelo de influencia 3D7L que propuso la Fundación Relaciones, plantea una forma de analizar el impacto familiar distinta a la del sistema convencional de análisis del impacto familiar, que se basa en la lista de verificación.

El objetivo central del análisis del impacto familiar propuesto por la Fundación Relaciones es facilitar a los formuladores de políticas públicas el desarrollo de un marco de políticas públicas que, en su conjunto, fortalezcan las relaciones familiares y el bienestar. Para ello, desarrollaron un modelo de análisis que pone el énfasis en la influencia que las políticas pueden tener sobre el comportamiento y las decisiones de las personas que afectan a las relaciones familiares.

A diferencia de los análisis del impacto familiar mediante listas de verificación, la propuesta de la Fundación Relaciones aboga por un procedimiento menos acotado. Si bien, en las listas de verificación, la mayor parte del contenido del análisis ya está predefinido por el propio contenido de la lista, esta nueva propuesta aboga por un análisis más adaptable a la política analizada. Para ello, sigue un sistema basado en tres capas donde, en la primera capa, los formuladores de políticas públicas deberán decidir cuáles son los resultados de bienestar deseados con la política en cuestión y qué indicadores emplearán para medirlos; en la segunda capa, siguiendo el modelo de influencia 3D7L, decidirán qué preguntas formulan para analizar el efecto de la política en cada uno de los siete mecanismos de influencia; y en la tercera capa seleccionarán las fuentes que emplearán para su análisis.

Así pues, la prueba familiar basada en el modelo de influencia 3D7L, podría permitir realizar unos análisis del impacto familiar que recogiesen en mayor detalle y profundidad los efectos que las políticas pueden tener sobre las familias. Sin embargo, debido a su mayor complejidad teórica y metodológica, la realización de estos análisis puede resultar menos atractivo para las administraciones públicas a nivel operativo, pues requiere una mayor formación del personal encargado, la colaboración de expertos en la materia y, posiblemente, mayores costes económicos y unos plazos más largos para su realización.

#### **4.4. Conclusiones sobre los antecedentes de la aplicación del análisis del impacto familiar para el desarrollo normativo**

Del estudio de las experiencias de los países que han desarrollado metodologías para analizar el impacto familiar se pueden extraer conclusiones valiosas para diseñar una metodología de análisis adaptada al caso de España. Estas conclusiones abarcan, desde cuestiones sociales, culturales y políticas, hasta cuestiones más técnicas, centradas en el diseño metodológico, las herramientas de análisis o la propia implantación del análisis del impacto familiar.

Comenzando con las cuestiones sociales, culturales y políticas, el estudio de la implantación del análisis del impacto familiar en otros países muestra que el contexto social y político en el que se desarrolla esta política pública es fundamental para su éxito o fracaso.

Por lo general, se puede concluir que el bienestar de las familias es un asunto que genera interés en la sociedad, sin embargo, a la hora de legislar sobre la vida familiar, tienden a surgir controversias, pues tradicionalmente se ha entendido la familia como un asunto privado (Iglesias de Ussel y Marí-Klose, 2011). Concretamente, en el caso del análisis del impacto familiar, el poder anticiparse a los efectos que las propuestas de política pública pueden tener sobre las familias es una ambición que ha despertado el interés de una amplia variedad de actores (organizaciones sociales y religiosas, académicos, políticos de todos los niveles, etc.)<sup>35</sup>. Sin embargo, su implantación tiende a encontrarse con obstáculos que dificultan su consolidación.

A nivel político, las políticas familiares son susceptibles de ser una arena de política conflictiva, con implicaciones morales, culturales e ideológicas que dificultan el consenso entre actores políticos. En el caso del análisis del impacto familiar, esta condición puede dificultar el acuerdo sobre las cuestiones a analizar o el enfoque empleado en el análisis.

Respecto al impulso y diseño del análisis del impacto familiar en los países analizados, se observan dos tipos de promotores. Por un lado, existen iniciativas promovidas por organizaciones privadas, fundamentalmente entidades sociales y religiosas, como es el caso del Instituto de Impacto Familiar (EE.UU.) o la Fundación Relaciones (Reino Unido). Mientras que, por otro lado, existen iniciativas impulsadas a nivel gubernamental, como es el caso de países como Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido o España, no obstante, en estos casos también debe tenerse en cuenta la posible influencia de grupos de presión formados por colectivos relacionados con la familia. Pero, independientemente de si es promovido por organismos públicos o privados, el impulso del análisis del impacto familiar requiere de promotores implicados.

Las experiencias analizadas nos muestran que la introducción del análisis del impacto familiar es compleja, pues, al depender su impulso de actores políticos concretos, un

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, en la audiencia del Subcomité de Niños y Jóvenes del Senado de EE.UU. sobre “Familias estadounidenses: tendencias y presiones” (U.S. Congress, 1974), que sentó las bases para la creación del análisis de impacto familiar en Estados Unidos, participaron representantes de entidades sociales y religiosas, académicos del ámbito de la familia y la infancia, técnicos de agencias gubernamentales y políticos.

cambio en la composición del gobierno o en el departamento impulsor, puede ocasionar el fracaso de la implantación del análisis del impacto familiar, especialmente cuando cuenta con escaso recorrido y no se ha consolidado. Por ejemplo, esta situación se dio en Estados Unidos en 1980, cuando la introducción del análisis del impacto familiar se paralizó tras la derrota electoral del presidente Jimmy Carter, cuya administración había sido promotora de este tipo de análisis; o en Alberta (Canadá), donde, en 1992, tras el cambio de primer ministro poco después de introducir el análisis del impacto familiar, la institución encargada de impulsarlo fue disuelta.

Por otro lado, también se ha observado como, mientras que el análisis del impacto familiar tiende a generar cierto interés en las fases preliminares, como en las fases de definición del problema y de diseño, dicho interés se va diluyendo una vez llegada la fase de la implantación.

El interés inicial puede deberse a un interés electoralista, bien por influencia de grupos de presión o por las ventajas electoralistas que pueden generar el introducir la familia en el discurso político. En esta fase, el análisis del impacto familiar es una mera promesa o propuesta cuya responsabilidad recae sobre los actores políticos que impulsan la creación de esta herramienta. Sin embargo, el desinterés tiende a surgir en el momento de materializar esa propuesta y aplicar el análisis del impacto familiar en la práctica. A partir de este momento, la responsabilidad es transferida a los actores burocráticos, que, hasta ahora, han tenido que hacer frente a herramientas y metodologías de análisis que no están adaptadas a la propia idiosincrasia de la administración pública.

Uno de los factores que condicionan la implantación del análisis del impacto familiar es el hecho de que requiera una implicación interdepartamental dentro del gobierno o administración correspondiente. En la mayoría de los casos, el análisis debe realizarse por el personal de departamentos cuyas políticas no tienen una relación directa con la familia. En este sentido, uno de los principales obstáculos que se ha identificado es la dificultad que existe para definir qué se entiende por impacto en la familia y delimitar sus fronteras. Por ejemplo, en algunas Comunidades Autónomas españolas, hay dificultades para diferenciar el impacto en la familia de otros tipos de impacto, como el impacto de género o el impacto en la infancia. Pero esta confusión también se extiende a nivel académico, pues no hay un consenso entre disciplinas, e incluso dentro de cada una de ellas, sobre qué políticas son susceptibles de tener impacto en la familia y qué dimensiones o indicadores emplear para analizar dicho impacto, puesto que, en un sentido amplio,

cualquier política con efectos sobre las personas físicas pueden tener un impacto en la familia. Es por ello que, uno de los primeros retos a abordar en el diseño de una metodología para analizar el impacto normativo en la familia debe ser definir concretamente que se entiende como tal.

Por otro lado, como destaca la Fundación Relaciones, algunas metodologías empleadas para analizar el impacto familiar, fundamentalmente basadas en la lista de verificación propuesta por el Instituto de Impacto Familiar en Estados Unidos, no están adaptadas a las necesidades y recursos del personal de la administración pública encargado de analizar el impacto familiar. En algunos casos, como en el planteamiento original de Estados Unidos, basado en una lista de verificación complementada con una encuesta y técnicas grupales, la metodología peca de academicista; mientras que, en otros casos, como en Nueva Gales del Sur (Australia) o en Reino Unido, donde se basan en una serie de preguntas abiertas, la metodología puede resultar demasiado ambigua para los analistas, ya que no aporta una definición clara sobre los indicadores y la metodología a emplear. Esta última metodología podría consumir demasiado tiempo al exigir una reflexión a unos analistas que no están especializados en familia ni en evaluación de políticas públicas, ya que requiere de un conocimiento y una formación de la que dichos analistas rara vez dispondrán.

En líneas generales, al analizar las herramientas y métodos empleados en otros países para analizar el impacto familiar, se puede hablar de la existencia de tres modelos de análisis. Tras analizar cada uno de los modelos en perspectiva comparada, se ha observado que cada uno de ellos tiene una serie de ventajas y limitaciones que pueden tenerse en cuenta para el diseño de una metodología de análisis del impacto familiar en España.

En primer lugar, cabe destacar el modelo planteado por el Instituto de Impacto Familiar, en Estados Unidos. Es el modelo de análisis del impacto familiar original, que ha sido exportado y adaptado a la mayoría de países analizados. Este modelo se basa en la “lente de impacto familiar”, una metodología que articula una serie de herramientas (un listado de preguntas abiertas, una lista de verificación y técnicas de investigación social cuantitativas y cualitativas) basándose en cinco principios básicos: 1) el principio de responsabilidad familiar, 2) el principio de estabilidad familiar, 3) el principio de relaciones familiares, 4) el principio de diversidad familiar y 5) el principio de compromiso familiar. Esta metodología plantea tres tipos de herramientas diferentes

según el nivel de profundidad analítica que se quiera alcanzar: los iniciadores de discusión, la lista de verificación y el análisis del impacto familiar.

En primer lugar, los iniciadores de discusión, que también fueron empleados en Nueva Gales del Sur, son un listado de preguntas que orientan la reflexión sobre el efecto de la política analizada sobre la familia. Esta herramienta no permite profundizar sobre el impacto de las políticas, sino que simplemente sirven para animar al debate y la reflexión, por lo que no es un ejemplo aplicable al caso español, en el que se requiere una identificación de los impactos esperados.

En segundo lugar, la lista de verificación, que también se ha empleado por los gobiernos de Australia, Nueva Zelanda y Hong Kong, es una lista de verificación que plantea una serie de indicadores por cada uno de los cinco principios indicados anteriormente. De esta forma, la lista de verificación facilita al analista la identificación de los impactos en cada una de las cinco dimensiones, lo cual puede ser de utilidad en casos como el español, donde los analistas del impacto normativo en la familia son funcionarios públicos que, por lo general, no están especializados en el estudio de la familia ni en la evaluación de políticas públicas. No obstante, esta lista de verificación emplea una serie de indicadores que están demasiado abiertos a la realización de valoraciones subjetivas. Además, requieren de cierto esfuerzo de reflexión, lo que ralentiza el trabajo de los funcionarios. Por lo tanto, si bien la idea de emplear una lista de verificación es un modelo que podría funcionar bien en España, haría falta que esta fuera más dirigida y permitiera valoraciones más estandarizadas.

Finalmente, el análisis del impacto familiar complementa la lista de verificación mediante la utilización de otras técnicas, como encuestas, grupos focales e investigación acción. Si bien esta metodología permite realizar un análisis científico de mayor profundidad y requiere de evaluadores expertos, bien sean internos de la administración o externos, este modelo eleva los costes económicos y temporales. Esta fórmula resulta inviable en el caso de España, donde actualmente no existe una agencia evaluadora y la normativa que regula el análisis de impacto normativo en la familia no permite al departamento responsable de la política a evaluar incurrir en costes extraordinarios para realizar el análisis.

El segundo modelo identificado es el *Family Test*, empleado por el Gobierno de Reino Unido. Este modelo incorpora un listado de preguntas para identificar los aspectos de la vida y las relaciones familiares sobre los que una política puede tener impactos. De esta forma, se emplea una fórmula similar a los iniciadores de discusión planteados en Estados

Unidos, pero mediante unas preguntas que analizan unas dimensiones diferentes: 1) el impacto en el proceso de formación de las familias; 2) el impacto en familias que atraviesan momentos vitales clave, como casarse, convertirse en padres, la pérdida de empleo, contraer una enfermedad grave, etc.; 3) el impacto en la capacidad de cada uno de los miembros de la familia para desempeñar sus papel en la vida familiar, como la crianza u otras responsabilidades de cuidado; 4) el impacto en las familias antes, durante y después de la separación de la pareja; y 5) el impacto a las familias con mayor riesgo de ruptura o de deterioro de la calidad de su relación. Sin embargo, estas cinco dimensiones no incorporan indicadores, como sí se hace en la lista de verificación. Esta ausencia de indicadores o de directrices más conductivas para realizar los análisis, dificulta la tarea a analistas no especializados, como es el caso de España.

El tercer modelo es el planteado por la Fundación Relaciones, en Reino Unido, que es el análisis del impacto familiar más completo de los que se han analizado. Esta propuesta, que pretende sortear los obstáculos que el análisis del impacto familiar se ha encontrado a lo largo de su historia, se plantea como una alternativa a la lista de verificación empleada en la mayoría de países, pues la considera demasiado reduccionista. Sin embargo, este modelo no ha llegado a ser implementado, puesto que el Gobierno de Reino Unido optó por el *Family Test*, que plantea una metodología distinta. Aun así, es un planteamiento interesante del que se pueden extraer conclusiones valiosas para el diseño de un modelo español.

El análisis del impacto familiar de la Fundación Relaciones pretende analizar los efectos indirectos y acumulativos que las políticas tienen sobre las familias, lo que denominan “el efecto penumbra”. Para ello, proponen un modelo analítico más preciso que pretende analizar los efectos acumulativos de las políticas sobre las familias. Este modelo cuenta con una mayor rigurosidad metodológica, incorpora un mayor sustento teórico y es aplicable a varias etapas del proceso de formulación de políticas públicas.

Para analizar los efectos acumulativos de las políticas sobre las familias la Fundación Relaciones plantea un análisis basado en tres capas o niveles.

La primera capa, o capa superior, está compuesta por indicadores generales para identificar si el impacto acumulativo de la política en diferentes áreas conduce a los resultados de bienestar deseados. Esta herramienta es similar a los iniciadores de discusión planteados en Estados Unidos.

La capa intermedia es la capa principal del análisis, que contiene las herramientas para analizar el impacto acumulativo de las políticas mediante el modelo de influencia 3D7L (*3 Domains and 7 Levers of Influence*). Este modelo parte de una definición de bienestar familiar que se compone de tres ámbitos clave (motivación, oportunidad y apoyo) y siete mecanismos de influencia (finanzas, tiempo, espacio, normas sociales, habilidades sociales, prestación de servicios públicos esenciales y mecanismos institucionales y del Tercer Sector), a través de los cuales las políticas pueden tener efectos sobre las familias. Al contrario que los otros modelos, que se centran únicamente en registrar sobre qué áreas del bienestar familiar pueden tener efectos las políticas, este modelo se centra en analizar cómo los efectos de las políticas sobre esas áreas o mecanismos de influencia pueden tener efectos indirectos y acumulativos sobre el bienestar de la familia a través de impactos sobre su compromiso, responsabilidad y conducta. Para ello, incorpora un listado de indicadores asociados a cada uno de los mecanismos de influencia, lo que facilita la realización del análisis de forma rigurosa y objetiva.

Por último, la capa inferior contiene indicadores y fuentes de datos cualitativos y cuantitativos que pueden servir como evidencia para realizar el análisis (datos oficiales, encuestas realizadas por otros organismos, informes...). Este tipo de directorios de fuentes de datos e información facilitan el acceso a la información necesaria para realizar los análisis, especialmente a analistas no habituados a trabajar con datos sobre familias, lo que puede ser una buena práctica para incorporar al caso del análisis de impacto normativo en la familia en España.

En conclusión, aunque el modelo planteado por la Fundación Relaciones resulta interesante por su planteamiento para analizar los efectos indirectos y acumulativos de las políticas, lo cual puede resultar más adecuado para analizar los efectos de las políticas en su complejidad, haciendo así un análisis más riguroso, no hay que olvidar que, en el fondo, la finalidad del análisis del impacto familiar es facilitar el diseño de las políticas públicas incorporando la perspectiva familiar bajo un principio de eficiencia. En este sentido, si bien el planteamiento de la Fundación Relaciones puede resultar inspirador, con elementos como los indicadores y las fuentes de datos, es demasiado ambicioso y academicista para ser incorporado al modelo español, pues, debido a su complejidad conceptual, no parece estar diseñado para ser aplicado por analistas no especializados.

Por otro lado, si nos centramos específicamente en el caso de España, si bien existe una normativa que regula y obliga a realizar el análisis de impacto normativo en la familia (el

nombre que adopta el análisis del impacto familiar en España)<sup>36</sup>, no se está realizando adecuadamente, pues, en la mayoría de los casos, no se realiza el análisis o no se incorporan justificaciones sobre la valoración del impacto. Un motivo por el que no se realiza adecuadamente el análisis de impacto normativo en la familia puede ser la falta de unas directrices y herramientas claras sobre cómo realizar dicho análisis, pues, si bien existe una guía metodológica para analizar el impacto normativo, esta se encuentra desactualizada y no incorpora el análisis en la familia. Por lo tanto, es imprescindible que en España se diseñe y publique una metodología específica para analizar el impacto familiar siguiendo los criterios establecidos por la normativa que regula la realización del análisis de impacto normativo en la familia.

Aunque la actualización de la guía metodológica para analizar el impacto normativo es responsabilidad del Estado, existen antecedentes de guías complementarias realizadas por entidades no gubernamentales y que pueden servir como referencia para la elaboración de una guía extraoficial que sirva como orientación ante la ausencia de unas directrices oficiales. Por ejemplo, antes de que se publicara la *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo* (2009), la Fundación Mujeres elaboró, por encargo del Instituto de la Mujer, una guía práctica para realizar los informes de impacto de género de las disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno (Fundación Mujeres, 2005). Otro ejemplo es el de la guía metodológica para analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia publicada en 2015 por UNICEF, el Gobierno del Principado de Asturias y la Universidad Pontificia de Comillas (Becedóniz et al., 2015), mientras se estaba elaborando la Ley 26/2015, de 28 de julio, que introdujo la obligación de analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, lo que permitió disponer de unas directrices para hacer este análisis desde el momento en el que entró en vigor la ley.

Para diseñar la metodología de análisis de impacto normativo en la familia en España también puede tomarse como referencia las guías elaboradas extraoficialmente para el análisis de impacto normativo por razón de género y el análisis de impacto normativo en infancia y adolescencia. Y es que, aunque estas guías no se centran específicamente en el análisis en perspectiva de familia, estructuran el análisis según la normativa que regula el

---

<sup>36</sup> La obligación de realizar el análisis de impacto normativo en la familia se recoge en la Ley 26/2015, de protección a la infancia y a la adolescencia, y su contenido queda estipulado en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

contenido de las memorias del análisis de impacto normativo en España. De esta forma, estructuran el análisis en los tres apartados que la regulación establece para el análisis de impacto normativo: el análisis de la situación de partida, la previsión de resultados y la valoración del impacto.

Para analizar la situación de partida, en el caso del análisis de impacto normativo en la familia, es necesario recopilar la información estadística necesaria para realizar el análisis, sin embargo, la guía de infancia y adolescencia, siguiendo las directrices de la Convención sobre los Derechos del Niño, en lugar de focalizar el análisis de la situación de partida en la situación social de la infancia y la adolescencia, se centra en la vinculación que pueda tener la norma analizada con derechos y necesidades concretas de la infancia, por lo que adopta un enfoque distinto al exigido en el caso del análisis en familia. Por el contrario, la guía de género sí plantea un análisis similar al necesario en el caso de la familia, por lo que puede servir como referencia para este apartado.

La guía de género recomienda consultar el centro de documentación del Instituto de la Mujer, que puede servir como orientación. Siguiendo este ejemplo, en el caso del análisis de impacto normativo en la familia, aunque no existe una fuente oficial que recopile información estadística sobre la materia, se podría crear como herramienta para facilitar el análisis una especie de directorio con los datos estadísticos relacionados con la familia recogidos por organismos oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística.

Por otro lado, el análisis de la situación de partida también exige recopilar información cualitativa. En el caso del análisis de género, se recomienda consultar estudios especializados en la materia, pero no se recogen estudios, pretendiendo que sean los funcionarios quienes hagan una revisión bibliográfica. En el caso de la familia, aunque resultaría complicado recopilar todos los informes sobre la materia y el listado pronto quedaría obsoleto, sí se pueden indicar algunos informes de publicación periódica o instituciones que suelen publicar informes que pueden contener información relevante, como, por ejemplo, la Fundación FOESSA, el Observatorio Social de la Caixa, *Save the Children, The Family Watch*, etc.

La guía de género también identifica una serie de objetivos de igualdad de oportunidades dentro del análisis de la situación de partida. En el caso de la familia, una solución sería emplear los objetivos en materia de familia del Gobierno. Sin embargo, si bien esto es posible en algunas Comunidades Autónomas que, como Aragón, disponen de una ley de familia, en el caso de España y de otras comunidades autónomas no es posible. Por lo

tanto, una opción podría ser identificar los objetivos más comunes en materia de política familiar.

Para analizar la previsión de resultados de la propuesta normativa, la guía de infancia y adolescencia mantiene su enfoque jurídico, analizando los posibles efectos desde una perspectiva de derechos y de su contribución al efectivo ejercicio del principio de interés superior del niño y de los demás principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, por lo que, también en este apartado, resulta más apropiado fijarse en la guía de género.

Respecto a la previsión de resultados, la guía para analizar el impacto normativo por razón de género plantea identificar, en primer lugar, los resultados directos que se esperan de la aplicación de la norma, expresados en términos cuantitativos. No obstante, no se incorpora ninguna orientación sobre cómo calcular los porcentajes previstos, por lo que deja abierta la puerta a un alto grado de subjetividad. Además, aunque se aportaran unas orientaciones para realizar dichos cálculos, puede ser una tarea excesivamente compleja para analistas no especializados en la materia.

En segundo lugar, la guía para analizar el impacto normativo por razón de género propone analizar la incidencia sobre los roles y estereotipos de género. Sin embargo, este requerimiento también deja la puerta abierta a un alto grado de subjetividad, ya que no aporta orientaciones sobre cómo realizar dicha valoración mediante unos criterios objetivos.

Finalmente, la guía recomienda valorar la contribución de la norma al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades. Este requisito parece ser el más viable para la realización de los análisis de impacto normativo en la familia por parte del personal del organismo que propone la norma, sin embargo, como se ha comentado, actualmente no hay identificados unos objetivos en materia de familia a nivel estatal, aunque sí en algunas Comunidades Autónomas. Aunque este inconveniente podría subsanarse con la aprobación de la Ley de Familias, que en el momento en el que se redacta este trabajo se encuentra en fase de elaboración.

Para valorar el impacto normativo, la guía de género establece dos categorías:

- Impacto negativo, cuando la política analiza afecta negativamente a la igualdad de género. No obstante, alberga una subcategoría para incorporar el impacto neutral, en los casos en los que la norma no tenga efectos previsibles en materia de igualdad de género. Para analizar el impacto normativo en la familia, puede ser

recomendable incorporar una tercera categoría para el impacto nulo, pues, teniendo en cuenta que es probable que la mayoría de las propuestas normativas analizadas no tenga efectos sobre la familia, puede resultar confuso determinar que su impacto es negativo por ello.

- Impacto positivo, cuando se prevé una eliminación de las desigualdades de género gracias a la norma analizada. Esta valoración puede ser algo subjetiva, al considerar el impacto sobre las desigualdades de género, en general. Tal vez sería preferible analizar el impacto sobre cada uno de los objetivos planteados y, en base a la valoración del impacto sobre el total de los objetivos, determinar la valoración global del impacto de la propuesta normativa. Por otro lado, hablar en términos de eliminación del problema puede resultar excesivamente ambicioso, pues, siguiendo estrictamente esta orientación, una norma que incorpore avances, sin llegar a erradicar el problema en su totalidad, se consideraría que tiene un impacto negativo. En este sentido, de cara al análisis de impacto en familia, sería recomendable rebajar las expectativas y considerar un impacto positivo en aquellas propuestas normativas que aporten avances para alcanzar los objetivos en materia de familia.

Por otro lado, la guía para analizar el impacto normativo en la infancia y adolescencia, plantea cuatro niveles:

- Negativo, cuando de la aprobación de la norma no se derive la eliminación o disminución de las deficiencias detectadas o empeore la situación de partida, sea cual sea ésta.
- Nulo, cuando de la aprobación de la norma no se derive modificación alguna de la situación de partida.
- Positivo, cuando de la aprobación de la norma se derive la eliminación o disminución de las deficiencias detectadas o mejore en todo caso la situación de partida, sea cual sea ésta.
- Sin impacto, cuando se haya comprobado que la propuesta normativa no tiene ningún tipo de impacto sobre los derechos y necesidades de la infancia y, en consecuencia, no puedan ser valoradas con la escala anterior.

Sin embargo, las categorías “nulo” y “sin impacto” pueden generar confusión en los analistas, por lo que, para realizar el análisis de impacto normativo en la familia, sería recomendable optar por una categorización intermedia, con las categorías “negativo”,

“nulo” y “positivo”, tal y como se plantea en la guía oficial de 2009 para el caso de análisis de impacto normativo por razón de género. Por otro lado, tanto la guía de género como la de infancia, plantean una valoración basada en la capacidad que se espera que la norma tenga para modificar la situación de partida, lo cual puede plantear ciertas dudas sobre la objetividad y rigurosidad de la valoración, puesto que no se dispone de evidencias científicas sobre el efecto real que la norma tendrá en un futuro. Ante esta limitación, sería recomendable que el análisis de impacto normativo en la familia, en lugar de centrarse en los efectos sobre la situación de partida, focalice el análisis en cómo afecta la norma al cumplimiento de los objetivos identificados en materia de familia.

En conclusión, la implantación del análisis de impacto normativo en la familia en España se encuentra condicionada por factores políticos, burocráticos y metodológicos. Aunque desde las ciencias sociales sería demasiado ambicioso pretender influir en los factores políticos y administrativos, sí podemos centrarnos en diseñar una guía metodológica que se ajuste a las necesidades identificadas. De esta forma, la guía metodológica podría servir como referencia en caso de que surja la oportunidad de impulsar nuevamente el análisis de impacto normativo en la familia.

Para sortear los obstáculos que el análisis del impacto familiar ha encontrado en el pasado, la guía metodológica deberá definir claramente qué se entiende por impacto normativo en la familia y cuáles son las dimensiones que lo componen. Para alcanzar una definición consensuada, se puede optar por establecer unas dimensiones de análisis que concuerden con los objetivos en materia de familia de los organismos públicos.

Respecto a la metodología, se necesitan instrumentos de análisis dirigidos y estandarizados que faciliten la realización de valoraciones de una forma ágil y objetiva. Para ello, el modelo más apropiado es el de la lista de verificación.

En cuanto a los contenidos del análisis, la normativa vigente establece que se debe analizar la situación de partida, identificar los posibles resultados de la aplicación de la norma y valorar cuál es su impacto sobre la familia.

Para analizar la situación de partida, es fundamental que los analistas cuenten con información rigurosa y actualizada. Para ello, puede ser conveniente diseñar un directorio que dé acceso a bases de datos como las del INE, el CIS o las agencias estadísticas autonómicas. Además, también se puede complementar la información con un listado de

informes y otras publicaciones periódicas de organismos y entidades que trabajan sobre la materia.

Para identificar los posibles efectos que la norma puede tener sobre la familia, se ha considerado que el modelo más adaptado al caso español es la lista de verificación. Esta lista de verificación deberá estar organizada en base a las dimensiones u objetivos a analizar y recoger un listado de medidas o acciones de política pública que pueden contribuir a alcanzar el objetivo correspondiente. De esta forma, se podría valorar de forma ágil y objetiva cómo la norma afecta a las diferentes acciones o medidas que contribuyen a alcanzar los objetivos en materia de familia.

Finalmente, el informe podrá determinar, en función de los resultados de la lista de verificación, si la norma tiene un impacto positivo, nulo o negativo sobre los objetivos en materia de familia identificados.

## 5. Diagnóstico de la realización del análisis de impacto normativo en la familia

En este capítulo se presenta un diagnóstico sobre la realización del análisis de impacto normativo en la familia en España. Para ello, se ha realizado un análisis del contenido de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de las regulaciones sometidas a audiencia e información pública durante el año 2021 por parte de la Administración General del Estado (AGE) y una selección de Comunidades Autónomas.

A nivel de la AGE, se han recopilado, desde el portal de transparencia, las memorias del análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública en 2021, procedentes de 16 ministerios<sup>37</sup>. Posteriormente, se ha realizado un análisis de contenido, en el que se ha revisado si se han realizado los análisis de impacto de género, de infancia y adolescencia y de familia y cómo han sido justificados.

Para el análisis de las Comunidades Autónomas, se han seleccionado aquellas que disponen de una serie de orientaciones sobre cómo realizar los análisis de impacto normativo: Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña y Región de Murcia, a las que se ha añadido Aragón, donde están en proceso de aprobación. En ellas se ha realizado el mismo procedimiento que a nivel estatal.

A nivel de la AGE, de las 212 memorias que hemos analizado, el 72,2% concluyen que el impacto en familia es nulo, frente al 13,2% que indican un impacto positivo. El restante 14,6% no incluye análisis de impacto en la familia. Confirmamos, así, las advertencias de Sieira (2019, p. 160) y Sánchez et al. (2019, p. 34) de que la mayoría de memorias tienden a concluir, sin justificación alguna, que el impacto es nulo.

---

<sup>37</sup> Las memorias de análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Defensa; Educación y Formación Profesional y Transporte, Movilidad y Agenda Urbana no se encontraban disponibles en el portal de transparencia de la AGE, así como tampoco se ha incluido al Ministerio de Ciencia e Innovación, pues, según refleja el portal, no ha tramitado proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública en 2021.

**Tabla 1. Análisis de la valoración del impacto normativo por razón de género, en infancia y adolescencia y en familia de las MAIN de los proyectos sometidos a audiencia e información pública en 2021.**

	Género		Infancia y adolescencia		Familia	
	Positivo	Nulo	Negativo	No realizado	Total	
<b>Positivo</b>	47	22,2%	32	15,1%	28	13,2%
<b>Nulo</b>	159	75%	150	70,8%	153	72,2%
<b>Negativo</b>	0	0%	0	0%	0	0%
<b>No realizado</b>	6	2,8%	30	14,2%	31	14,6%
<b>Total</b>	212	100%	212	100%	212	100%

Fuente: elaboración propia.

Respecto a las justificaciones sobre la nulidad del impacto, los argumentos empleados son vagos e incluso, en ocasiones, contradictorios. Mientras que en la mayoría de ocasiones no se justifica por qué el impacto es nulo, algunos Ministerios, como el de Sanidad o el de Transición Ecológica y Reto Demográfico, indican sistemáticamente que el impacto es nulo “por atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas”.

Sin embargo, algunas veces, la argumentación empleada incurre en contradicciones. Pues, por ejemplo, la memoria de la *Propuesta de Orden Ministerial por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas correspondientes al Programa de Incentivos a la Cadena de Valor Innovadora y de Conocimiento del hidrógeno renovable en el marco del PRTR*, que atiende exclusivamente a cuestiones técnicas y, por lo tanto, según el criterio del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, no debería tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas, justifica un impacto positivo en infancia y en familia porque fomenta una mejora en la calidad del aire en las ciudades del territorio nacional. En esta misma línea, en la memoria del *Proyecto de Orden por la que se aprueban las normas de correcta preparación extemporánea de radiofármacos*, el Ministerio de Sanidad considera que el impacto en la infancia y la adolescencia es positivo por ser esta norma “susceptible de producir un impacto positivo en este segmento de la población”, mientras que, a su vez, justifica un impacto nulo en la familia por “atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas”.

Por otra parte, en los casos en los que sí se contempla el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia, las justificaciones que se realizan suelen ser superficiales y

carecen de rigor analítico. Así sucede con la memoria del análisis de impacto normativo del *Anteproyecto de Ley Reguladora del trabajo a distancia*, para justificar que el impacto en la infancia y la adolescencia es positivo se dice lo siguiente (p.26):

El presente real decreto contribuye a la promoción de la igualdad, por lo que tiene un impacto positivo desde el punto de vista de la prevención y sensibilización en la infancia y la adolescencia, y de la promoción del interés superior del menor.

De forma similar, se justifica el impacto positivo en la familia de la siguiente forma (p.26):

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, (...) debe señalarse que el proyecto normativo tendrá un impacto positivo en la familia, al aumentar la renta disponible de las familias de los trabajadores referidos en el apartado anterior.

El análisis de impacto económico que precede a estos otros dos análisis dedica una extensión superior a dos páginas, en las que se justifica el impacto mediante datos estadísticos extraídos de fuentes oficiales como la Encuesta de Fuerzas de Trabajo (Eurostat, 2019), la Encuesta de Población Activa (INE, 2019) o la Encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico en las empresas (INE, 2019). Sin embargo, los análisis en la infancia y la adolescencia y en la familia se resuelven en un único y breve párrafo en el que no se aporta ningún dato concreto que los justifique. Lo mismo sucede en las memorias del *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reglamento sobre planes de igualdad*, del *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reglamento para la igualdad retributiva entre mujeres y hombres* y del *Proyecto de Real Decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020*.

También hemos comprobado que, como ya advertía Torre de Silva (2020), continúan elaborándose memorias que no contienen los apartados regulados por el *Real Decreto 931/2017*. El análisis de impacto normativo en la familia ha sido olvidado hasta en el 14,6% de las memorias analizadas. Por ejemplo, la memoria del Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, identifica un impacto positivo por razón de género porque la norma afecta a la conciliación familiar, pero, a pesar de ello, no incluye análisis de impacto en la familia. Esto pone de manifiesto la necesidad de disponer de una guía

metodológica actualizada que indique claramente los apartados que debe contener la memoria.

Por otra parte, si nos centramos en el ámbito autonómico, podemos encontrar una amplia disparidad de criterios y procedimientos para realizar este tipo de análisis. En el caso de Andalucía, la mayoría de los análisis de impacto normativo no incluyen el impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia. Así sucede en la memoria del *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, de la Iniciativa para la promoción del Empleo Juvenil en las Zonas de Inversión Territorial Integrada (I.T.I.) de Cádiz y Jaén*, y también en la memoria del *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, de la Iniciativa para la promoción del Empleo Juvenil en las Zonas de Inversión Territorial Integrada (I.T.I.) de Cádiz y Jaén*. En ocasiones se analiza el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, pero no en la familia. Así ocurre, por ejemplo, en la memoria del *Proyecto de Decreto por el que se crean y regulan los Premios Andalucía de la Cultura*. Además, en otras ocasiones el análisis no indica el impacto previsible, sino que se centra únicamente en los propósitos de la norma, dando a entender que, debido a los propósitos, el impacto será positivo, sin justificar de ninguna forma ese impacto previsto.

En el caso de Aragón, los análisis de impacto en la familia, y en la infancia y la adolescencia, tampoco aparecen en la mayoría de las memorias consultadas. Incluso sorprende que no aparezca en la memoria de una norma que regula un servicio dirigido específicamente a las familias y sus hijos, como es el caso del *Proyecto de Decreto por el que se regula la escolarización del alumnado en centros docentes públicos y privados concertados de las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y en CEIP, CPI y CRA que imparten el tercer curso de las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil, en la Comunidad Autónoma de Aragón*.

Todavía más acusado es el caso del *Anteproyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón*, que tampoco contempla el análisis de impacto en la familia, a pesar de ser el colectivo destinatario de esta norma, ni tampoco en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, la Dirección General de Igualdad y Familias elaboró un informe de 12 páginas sobre el impacto de género en el que, sin entrar específicamente a valorar el impacto en

la familia, se alude indirectamente a este tipo de impacto, pues se considera que la ley tendrá un impacto positivo en cuestiones como el fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; el fomento de la corresponsabilidad entre los miembros de las familias o el reconocimiento a la diversidad familiar.

En el caso del Principado de Asturias destaca que, a pesar de contar con un manual sobre cómo analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, no parece estar siendo utilizado, pues no se incluyen justificaciones sobre la valoración de la norma.

En Castilla y León, su guía metodológica y su manual de mejora de calidad normativa son anteriores a la *Ley 26/2015*, por lo que no contemplan el análisis de impacto normativo en la familia, ni en la infancia y la adolescencia. No obstante, las memorias de algunas propuestas normativas sí incluyen dichos análisis, como la del *Anteproyecto de Ley de participación ciudadana de Castilla y León*, o la memoria del *Anteproyecto de Ley de función pública de Castilla y León en desarrollo del estatuto básico del empleado público*. Sin embargo, en algunas ocasiones solo se contempla el impacto en la infancia y la adolescencia, olvidando el impacto en la familia, como en la memoria del *Proyecto de Decreto de desconcentración de competencias de la gerencia regional de salud para la ejecución de actuaciones a financiar mediante fondos de los planes Next Generation-EU*.

En el caso de Cataluña, en el documento de 2021 con recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación, se diferencian cuatro áreas de análisis de impacto: a) presupuestario, b) en términos de simplificación y reducción de cargas administrativas, c) de género y d) económico y social. En esta última categoría se recomienda valorar el impacto en una serie de categorías más específicas, entre las que se encuentra la infancia y la adolescencia, pero no la familia, que queda olvidada en estas recomendaciones, a pesar de ser obligatorio su análisis desde la entrada en vigor de la *Ley 26/2015*. Como consecuencia, aunque algunas memorias incluyen el impacto en la familia en caso de ser positivo, como se observa en la memoria del *Projecte de Decret de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del servei d'educació de Catalunya*, por lo general no se contempla el impacto en esta dimensión.

Finalmente, en la Región de Murcia se observa que los criterios para analizar el impacto normativo varían entre consejerías. Así, por ejemplo, mientras que las memorias consultadas que han sido realizadas desde la Consejería de Educación sí contemplan el impacto en la familia y también en la infancia y la adolescencia, las memorias consultadas

correspondientes a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente no incluían estos impactos.

A modo de recapitulación, se presenta a continuación un cuadro resumen con las observaciones indicadas en cada una de las Comunidades Autónomas analizadas.

Tabla 2. Resumen comparativo entre Comunidades Autónomas.

CC.AA.	Observaciones
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayoría de las memorias no incluyen el impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia.</li> <li>- En algunas ocasiones se analiza el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, pero no en la familia.</li> <li>- En ocasiones no se indica el impacto previsible, sino que se centra únicamente en los propósitos de la norma.</li> </ul>
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la mayoría de las memorias no se incluye el impacto en la familia, ni en la infancia y la adolescencia, ni siquiera en ocasiones en las que son los colectivos destinatarios de la norma.</li> </ul>
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe homogeneidad en la realización de las memorias. A veces se indica el impacto en la familia en el apartado que hace referencia al impacto en la infancia y la adolescencia.</li> </ul>
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los análisis son dispares. A veces contemplan el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia, pero en muchas ocasiones olvidan alguno de ellos.</li> </ul>
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha publicado en 2021 un documento con recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación que no contempla el impacto en la familia.</li> <li>- Aunque algunas memorias incluyen el impacto en la familia en caso de ser positivo, por lo general no se contempla.</li> </ul>
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay consejerías que contemplan el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia al elaborar las memorias, pero hay otras consejerías que no.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Las conclusiones de este análisis preliminar sugieren que no existe un consenso en la realización de las memorias de análisis de impacto normativo entre diferentes administraciones gubernamentales. Como hemos observado, dentro de una misma administración, como es el caso de la Administración General del Estado, no hay una uniformidad en la elaboración de las memorias. En función del departamento del que

proceden las memorias, éstas incluyen los contenidos exigidos por el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre*, o los indicados en la guía metodológica, que responde a los requisitos del derogado *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*. En el segundo caso no se contemplan los análisis de impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia, por lo que se incluyen en el apartado de otros impactos y, en algunas ocasiones, incluso se olvida incluirlos.

A nivel autonómico, este olvido se encuentra más generalizado. Además, existe un amplio abanico de situaciones en las que o bien los análisis de impacto en la infancia y la adolescencia, y en la familia, aparecen dentro de los informes del análisis de impacto por razón de género, o se unifican ambos análisis de impacto como si de uno solo se tratase, o solo se incluye uno de los dos, o se olvida incluir ambos directamente. En este último caso, se ha destacado el ejemplo del *Anteproyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón*, en el que no se incluye el impacto en la familia, ni en la infancia y la adolescencia, pero se considera que existe un impacto positivo en cuestiones que afectan directamente a las familias y a los menores de edad.

Otra cuestión que puede estar dificultando la realización de los análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia y en la familia puede ser la ausencia de una definición de qué se entiende como tal. Y es que tanto los menores de edad como el resto de miembros de las familias son susceptibles de verse afectados por una amplia variedad de intervenciones públicas. Por ejemplo, una propuesta normativa orientada a regular los límites de velocidad en el tráfico urbano puede tener efectos positivos para los menores de edad que van al colegio andando o en bicicleta, ya que la reducción de la velocidad contribuye a que las ciudades sean espacios más seguros para los peatones y ciclistas. Esto, a su vez, puede tener efectos indirectos sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, ya sea afectando positivamente si contribuye a que los menores pueden desplazarse autónomamente al colegio o negativamente si supone un incremento del tiempo que necesitan los padres para hacer el trayecto desde casa al colegio y al trabajo.

Sin embargo, a pesar de los efectos indirectos que la regulación del tráfico puede tener sobre las familias y sobre la infancia y la adolescencia, estos forman parte a su vez de otros colectivos, como son los conductores, los peatones o los usuarios de bicicletas y patinetes, que son los grupos que se contemplan en la memoria del análisis de impacto normativo del *Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de*

*noviembre y el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico, que disminuye los límites de velocidad en algunas vías urbanas, por lo que no está claro hasta qué punto el análisis de impacto normativo debería entrar al detalle de impactos tan indirectos como los indicados. De hecho, en este caso se considera que el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia es nulo. Y es que sin una definición clara de qué se entiende por impacto en estos colectivos, no se puede saber hasta qué punto las normas que no están directamente destinadas a las familias ni a la infancia y la adolescencia deben analizar su impacto sobre éstas, a pesar de que les pueda afectar indirectamente.*

La ausencia de una definición y delimitación clara respecto a cada uno de los impactos de carácter social también puede ser uno de los motivos de la confusión entre tipo de impactos. Así, como hemos podido ver, hay casos en los que el impacto en la familia ha sido incluido dentro del impacto por razón de género, al igual que en otras ocasiones se ha considerado que el impacto en la infancia y la adolescencia es lo mismo que el impacto en la familia.

Por otra parte, en los casos en los que sí se realiza el análisis en ambas materias, se les da menor relevancia que al impacto por razón de género y, sobre todo, que al impacto económico. Esto puede estar sucediendo precisamente por la falta de directrices sobre cómo se debe realizar el análisis en estas materias y qué tipo de contenidos debe contemplar. Así como en el caso del análisis de impacto económico, que cuenta con una amplia trayectoria y unas metodologías consolidadas, parece existir un amplio consenso en argumentar la valoración del impacto empleando datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales, en el caso de la familia y de la infancia y adolescencia no se suelen emplear datos objetivos para justificar la valoración de impacto, sino que se tiende a realizar una simple declaración de intenciones o a anunciar el tipo de impacto sin argumentación alguna. Y es que, en el caso de querer seguir la fórmula de los informes de impacto económico, sería muy difícil identificar las variables sobre las que recoger datos, pues el bienestar de las familias y de los menores de edad depende de una amplia interrelación de factores que, habitualmente, son difíciles de identificar.

## **6. Directrices para analizar el impacto normativo en la familia**

En este capítulo se presentan las directrices diseñadas en esta tesis doctoral para analizar el impacto normativo en la familia. Estas orientaciones han sido desarrolladas con el fin de solventar las dificultades y necesidades identificadas para analizar el impacto normativo en la familia y tomando como referencia las conclusiones obtenidas tras el análisis de las metodologías empleadas en otros países para analizar el impacto familiar y la normativa vigente que regula el contenido de las MAIN en España.

Estas directrices permitirán crear materiales complementarios a la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo y a los documentos análogos de las Comunidades Autónomas.

Para facilitar un correcto análisis del impacto normativo en la familia, consideramos que es necesario diseñar una serie de procedimientos e instrumentos de evaluación adecuados para realizar estos análisis con rigor y, al mismo tiempo, simplificando y reduciendo las cargas del personal de la Administración Pública encargado de realizar dicha tarea. Para diseñar estos procedimientos e instrumentos de evaluación deben desarrollarse las siguientes tareas:

- a) Definir qué se considera impacto en la familia, identificando y acotando las dimensiones más relevantes.
- b) Crear materiales de apoyo que faciliten el acceso a los datos necesarios para realizar los análisis de la situación de partida que deben incluirse en el apartado del análisis de impacto normativo en la familia de la MAIN.
- c) Diseñar unos instrumentos de evaluación que permitan a los profesionales implicados en el análisis seguir unos procedimientos adecuados, simplificando sus cargas y obteniendo unos resultados óptimos.

### **6.1. Acotar las dimensiones relevantes del impacto normativo en la familia**

Una de las principales dificultades que se presenta a la hora de analizar el impacto en la familia es determinar qué se considera como tal, pues cualquier acción de política pública puede ser susceptible de acabar teniendo efectos sobre las familias a través de los individuos que las componen. Por lo tanto, es fundamental acotar cuáles son las dimensiones más relevantes para analizar el impacto que las normas pueden tener sobre el bienestar de las familias.

Para identificar esas dimensiones, se debe analizar la legislación, los planes y los programas en materia de apoyo a las familias a nivel estatal y autonómico. El análisis de contenido de estos documentos permitirá identificar cuáles son los aspectos del bienestar de las familias que actualmente se contemplan en las políticas públicas. En este sentido, un buen punto de partida puede ser la Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias propuesta por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030<sup>38</sup>, así como iniciativas autonómicas en las que se identifiquen unos objetivos institucionales con impacto en las familias. Por ejemplo, la Ley de Apoyo a las Familias de Aragón, la Estrategia de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Madrid, el Plan Interdepartamental de Apoyo a las Familias de la Generalitat de Cataluña u otras iniciativas análogas. Estos documentos incluyen, entre otras, dimensiones como: el fomento de la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral; la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar; la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada; el apoyo y protección a las familias en situación de vulnerabilidad; el reconocimiento de la diversidad de estructuras familiares; etc.

## **6.2. Crear materiales de apoyo para facilitar el acceso a los datos**

La *Guía metodológica para la elaboración de las memorias del análisis de impacto normativo* establece que uno de los procedimientos iniciales para analizar el impacto normativo es realizar un análisis descriptivo de la situación de partida. Para ello, es necesario el uso de datos concretos. Para facilitar la realización de este análisis de la situación de partida, sería de utilidad que la actualización de la guía metodológica incluyese un catálogo con acceso directo a las fuentes de datos que recogen estadísticas sobre las dimensiones más relevantes del bienestar familiar. Por ejemplo, para recoger datos sobre la renta media de las familias se redirigiría a la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, o para recabar datos sobre permisos por nacimiento y cuidado de menor se dirigiría a la página correspondiente del portal estadístico del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Esta herramienta permitiría facilitar el acceso a los datos actualizados que sean necesarios para elaborar el análisis descriptivo de la situación de partida. De esta forma, se podría reducir el tiempo y esfuerzo empleado para llevar a cabo este análisis.

---

<sup>38</sup> En el momento en el que se escribe este texto esta Ley está aún en fase de anteproyecto presentado a consulta pública previa.

### **6.3. Diseñar instrumentos de análisis**

Finalmente, las tareas anteriores permitirían desarrollar el instrumento principal para evaluar el impacto en la familia de las propuestas normativas. Esta herramienta podría ser un modelo de formulario que, partiendo de las diferentes dimensiones de bienestar familiar acotadas previamente, permitiera valorar de forma simplificada si, previsiblemente, la norma en cuestión tendrá impacto sobre los objetivos en materia de apoyo a las familias de la administración que realice el análisis de impacto normativo.

A modo de ejemplo, se presenta a continuación un borrador preliminar, únicamente con intención de mostrar la forma que este formulario podría adoptar y poder simular cómo sería el ejercicio de evaluación.

En este sentido, cada dimensión del bienestar familiar sería evaluada mediante una plantilla como la siguiente. De esta forma, lo que se plantea es que se analice si la norma tiene un impacto positivo, negativo o nulo en una serie de aspectos o temáticas que afectan al objetivo en cuestión y, con base en ello, se determine cómo afecta la norma a tal objetivo.

**Tabla 3. Ejemplo de plantilla para analizar el impacto normativo sobre una de las dimensiones del bienestar familiar.**

<b>CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD LABORAL Y FAMILIAR</b>	
Indique si la norma proyectada es susceptible de ocasionar impacto en cada una de las siguientes cuestiones relativas al objetivo de <i>promover medidas de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar para avanzar en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, ante los profundos cambios en la organización familiar</i> .	
Si el impacto es positivo, marque con una X la casilla izquierda; si el impacto es negativo, marque con una X la columna derecha; en el caso de que el impacto sea nulo, deje en blanco ambas casillas.	
P	N
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Acceso a servicios de cuidado infantil.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Acceso a servicios de atención a la dependencia.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Flexibilidad en el uso del tiempo.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Distribución de responsabilidades de cuidado y tareas del hogar.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Uso de permisos parentales.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Uso de reducciones de jornada y/o excedencias laborales.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuidado de personas dependientes.
Partiendo de las valoraciones previas, indique el tipo de impacto que tiene la norma sobre el objetivo de <i>avanzar en medidas de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar para avanzar en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, ante los profundos cambios en la organización familiar</i> .	
<input type="checkbox"/>	Negativo
<input type="checkbox"/>	Nulo
<input type="checkbox"/>	Positivo

Fuente: elaboración propia.

## **7. Estudio de caso: el diseño de una guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón**

En este capítulo se explica cómo ha sido el procedimiento para diseñar una guía metodológica para analizar el impacto normativo en Aragón (ver anexo 3) partiendo de las directrices planteadas en el capítulo anterior. Esta guía sirve de complemento a la guía metodológica de la AGE, cubriendo la ausencia de indicaciones en materia de impacto en la familia.

La guía metodológica diseñada para Aragón contiene unas orientaciones sobre cómo realizar el análisis de impacto normativo en la familia de forma ágil, rigurosa y cumpliendo con los contenidos estipulados en el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*.

Esta guía ofrece directrices y recursos para:

1. Identificar y describir la situación de partida de las dimensiones del bienestar familiar sobre los que la norma puede tener impacto.
2. Analizar las posibles consecuencias que la aprobación de la norma podría tener sobre las familias.
3. Valorar el impacto de la norma (positivo, nulo o negativo).
4. Identificar medidas que contribuyan a alcanzar o incrementar un impacto positivo.
5. Redactar la memoria del análisis de impacto normativo en la familia.

Para ello, se han diseñado unas herramientas y procedimientos que permiten analizar el impacto de las propuestas normativas con rigor, orientando y simplificando las tareas de los profesionales encargados de realizar el análisis.

Para elaborar esta guía metodológica, se han diseñado unos procedimientos e instrumentos de evaluación adaptados a los requisitos establecidos en el *Real Decreto 931/2017, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*.

Para ello, se han llevado a cabo las siguientes tareas:

1. La primera tarea ha consistido en definir qué se considera impacto en la familia, identificando y acotando las dimensiones más relevantes del impacto en la familia en Aragón.

A la hora de analizar el impacto en la familia, una de las principales dificultades es determinar qué se considera como tal, pues cualquier acción de política pública es susceptible de tener efectos sobre las familias a través de los individuos que las componen.

Para identificar esas dimensiones, se han tenido en consideración los objetivos de la legislación vigente<sup>39</sup> y en desarrollo<sup>40</sup> en materia de apoyo a las familias a nivel autonómico y estatal.

Partiendo de dichos objetivos, se han establecido ocho dimensiones principales del bienestar familiar sobre las que se puede incidir desde las políticas del Gobierno de Aragón:

1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.
  2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.
  3. Obstáculos que dificultan a las personas iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.
  4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.
  5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.
  6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.
  7. Ejercicio positivo de la parentalidad.
  8. Equilibrio demográfico de Aragón y envejecimiento de la población.
2. En segundo lugar, se han identificado las principales dificultades que encuentra el personal encargado de realizar el análisis de impacto normativo.

Para identificar las principales dificultades de los profesionales con experiencia en el análisis de impacto normativo, se ha realizado un análisis de contenido de un conjunto de memorias del análisis de impacto normativo (MAIN) y se ha entrevistado a profesionales del Gobierno de Aragón con experiencia previa en la realización de análisis de impacto normativo. Los testimonios y opiniones de estos profesionales han permitido perfeccionar las técnicas y procedimientos contenidas en esta guía.

---

<sup>39</sup> Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón.

<sup>40</sup> Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón y Anteproyecto de Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias, a fecha de 22 de octubre de 2021.

3. La tercera tarea ha consistido en crear herramientas que faciliten el acceso a los datos necesarios para realizar la descripción de la situación de partida que debe incluir el análisis de impacto normativo. Los datos recogidos deben servir para identificar las posibles necesidades sociales de las familias en el contexto de intervención de la norma.

Con tal de facilitar la tarea de recopilación de datos, se ha elaborado un listado con las principales fuentes estadísticas de interés, ordenado en categorías, según las mencionadas dimensiones del bienestar familiar.

4. Finalmente, hemos creado unos instrumentos de apoyo para facilitar la realización del análisis de impacto de las propuestas normativas. Entre estos instrumentos, encontramos una lista de verificación que permite identificar los impactos y tres formularios, adaptados a los tres subapartados que debe contener el apartado de impacto en la familia de la MAIN, y que deberán ser cumplimentados por el personal responsable de la realización del análisis de impacto normativo.

## **7.1. Contenidos de la Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia**

En este subapartado se presentan los instrumentos de análisis y los materiales de apoyo diseñados para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón y se dan instrucciones para su utilización. En primer lugar, se presentan las plantillas diseñadas para facilitar la redacción del apartado del análisis de impacto normativo en la familia en la MAIN con los contenidos a los que obliga la normativa. Posteriormente, se presentan una lista de verificación que permite identificar el impacto sobre cada una de las dimensiones del bienestar familiar relevantes para el análisis y un listado de fuentes de datos útiles para analizar la situación de partida.

### **7.1.1. Plantillas para redactar el apartado de impacto normativo en la familia de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)**

Los resultados del análisis de impacto normativo en la familia se deben recoger en la MAIN, en el apartado específico para el impacto normativo en la familia.

Siguiendo la estructura y contenidos de la MAIN descritos en el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo* y, basándonos en las indicaciones de la *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*, de 2009, para realizar los análisis de impacto

normativo por razón de género, se ha considerado que el contenido del análisis de impacto normativo en la familia debe ser el que se describe a continuación.

### *1. Descripción de la situación de partida*

En este apartado se deben identificar las posibles necesidades sociales de las familias en el contexto de intervención de la norma, cuyo impacto se ha de evaluar, prestando especial atención a los siguientes aspectos:

1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.
2. Igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.
3. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.
4. Obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.
5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.
6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.
7. Ejercicio positivo de la parentalidad.
8. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.

A tal efecto, se tendrán en cuenta, si procede, los siguientes indicadores:

- **Indicadores cuantitativos.** Datos estadísticos que definan la situación de las familias, y que describan las características de unas y otros que puedan estar relacionadas con esta situación, en el ámbito de aplicación de la norma. Por ejemplo:
  - Número y porcentaje de hogares a los que afecta el objeto y ámbito de aplicación de la norma
  - Características principales de la situación de las familias y sus integrantes, expresadas en forma cuantitativa. Por ejemplo: edad, nivel de ingresos, estado civil, localización geográfica, pertenencia a determinados colectivos (como personas desempleadas, estudiantes, víctimas de violencia de género, etc.).
- **Indicadores cualitativos.** Información contrastada sobre aspectos que puedan tener incidencia en el ámbito de aplicación de la norma.

Para la redacción de este subapartado del impacto normativo en la familia en la MAIN, se ha elaborado la siguiente plantilla, que deberá ser cumplimentada por el personal correspondiente siguiendo las instrucciones que se detallan en la *Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón*.

<b>I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA</b>
El objetivo de este bloque es presentar los datos necesarios para identificar las necesidades sociales de las familias que puedan existir en el contexto de intervención de la norma. Para ello, puede consultar el listado de fuentes estadísticas de interés que se adjunta en el Anexo I.
<b>1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.</b>
<b>2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.</b>
<b>3. Dificultad de las personas para iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.</b>
<b>4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.</b>

**5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social.**

**6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

**7. Ejercicio positivo de la parentalidad.**

**8. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.**

## 2. Previsión de resultados

El Informe ha de presentar también una previsión de los resultados que la norma podría tener en materia de apoyo a las familias. Se trata de identificar los cambios que puede originar la implementación de la futura disposición normativa, sobre las necesidades detectadas de las familias.

La previsión de los resultados se referirá, en su caso, a estos tres aspectos:

- Resultados directos de la aplicación de la norma, expresados en términos cuantitativos
- Incidencia sobre las necesidades de las familias
- Contribución al desarrollo de los objetivos de apoyo a las familias.

Finalmente, si del análisis de impacto se dedujera la inexistencia o insuficiencia de datos estadísticos oficiales pertinentes, dicha carencia debería consignarse en el apartado siguiente como recomendación.

Para identificar el impacto en la familia que podría generar el proyecto, resulta de utilidad plantearse las siguientes preguntas:

1. ¿Contribuye a reconocer a la institución familiar, en sus modalidades y modos de organización diversos, como estructura fundamental de la sociedad aragonesa, como agente integrador, educador y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social?
2. ¿Contribuye al desarrollo familiar bajo el compromiso igualitario y la corresponsabilidad?
3. ¿Contribuye a eliminar o reducir los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar de la forma deseada?
4. ¿Contribuye a la promoción de la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral?
5. ¿Contribuye a potenciar la igualdad de participación y oportunidades a las familias en situación de vulnerabilidad?
6. ¿Contribuye, desde el ámbito de la política familiar, al equilibrio demográfico de Aragón y a afrontar los retos del envejecimiento?
7. ¿Contribuye a promover la solidaridad intergeneracional e intrageneracional?
8. ¿Contribuye al fomento del ejercicio positivo de la parentalidad?

Para la redacción de este subapartado del impacto normativo en la familia en la MAIN, se ha elaborado la siguiente plantilla, que deberá ser cumplimentada por el personal

correspondiente siguiendo las instrucciones que se detallan en la *Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón*.

<b>II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA</b>	
El objetivo de este bloque de criterios es evaluar los efectos que el proyecto normativo puede tener sobre las familias. Para ello, describa y explique en cada uno de los siguientes apartados el impacto identificado en el formulario I.	
<b>1. Impacto sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>2. Impacto sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>3. Impacto sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo

<p><b>4. Impacto sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<p><b>5. Impacto sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<p><b>6. Impacto sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<p><b>7. Impacto sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo

<b>8. Impacto sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población.</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo

### *3. Valoración del impacto*

La valoración del impacto del impacto normativo en la familia calificará los resultados previstos en relación con la atención a necesidades sociales de las familias y el cumplimiento de los objetivos de apoyo a las familias, de acuerdo con la escala fijada a continuación:

- Positivo. Cuando contribuye a la consecución de los objetivos de apoyo a las familias, o a la eliminación o disminución de las necesidades detectadas.
- Negativo. Cuando dificulta la consecución de los objetivos de apoyo a las familias o agrava las necesidades sociales de las familias relevantes en el contexto de aplicación de la norma a evaluar.
- Nulo. Cuando no contribuye a la consecución de los objetivos de apoyo a las familias ni tampoco afecta positiva o negativamente las necesidades sociales de las familias.

Asimismo, deberán reflejarse en este apartado de la memoria todas aquellas medidas que se han ido introduciendo en el proyecto con el propósito de reducir o eliminar las necesidades sociales de las familias que se han detectado o de alcanzar los objetivos de apoyo a las familias.

Del mismo modo, se incorporarán a la memoria en este punto, aquellas recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en la familia.

Para la redacción de este subapartado del impacto normativo en la familia en la MAIN, se ha elaborado la siguiente plantilla, que deberá ser cumplimentada por el personal

correspondiente siguiendo las instrucciones que se detallan en la *Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón*.

<b>III. VALORACIÓN DEL IMPACTO</b>
La norma tiene un impacto en la familia:
<input type="checkbox"/> Negativo
<input type="checkbox"/> Nulo
<input type="checkbox"/> Positivo
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>
En caso de haberlas, exponga las recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en la familia.

#### **7.1.2. Instrumentos y materiales para analizar el impacto normativo en la familia**

Para facilitar la realización del análisis y el acceso a los datos e información necesaria para cumplimentar las plantillas presentadas en el apartado anterior, la guía metodológica que se propone, incluye dos materiales complementarios.

En primer lugar, se ha diseñado un formulario que, partiendo de las diferentes dimensiones de bienestar familiar acotadas previamente, permite valorar de forma simplificada si, previsiblemente, la norma en cuestión tendrá impacto sobre las diferentes dimensiones del bienestar familiar. Para ello, en cada apartado, se aporta un listado de aspectos concretos, recogidos en medidas específicas de política pública. De esta forma, valorando si la norma propuesta favorece o dificulta el desarrollo de cada una de estas medidas, se puede determinar el impacto que tendrá sobre las diferentes dimensiones sociales de las que depende el bienestar familiar.

## IDENTIFICACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

El objetivo de este bloque de criterios es identificar los efectos que el proyecto normativo puede tener sobre las diferentes dimensiones del bienestar de las familias. Para ello, indique si la norma propuesta puede afectar de forma positiva (P) o negativa (N) a cada una de las áreas de actuación recogidas en cada una de las ocho dimensiones. Deje en blanco las casillas de aquellas áreas que no vayan a verse afectadas por la norma (impacto nulo).

### 1. Impacto sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.

P N

- Sensibilización y concienciación sobre los beneficios de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Fomento o adopción de medidas que faciliten la conciliación personal, familiar y laboral cuyos destinatarios finales sean las familias.
- Acceso a recursos y servicios para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades familiares y la atención, cuidado y ocio educativo de menores.
- Compatibilización de los horarios laborales y escolares.
- Fomento o adopción de horarios laborales racionales y flexibles para facilitar la conciliación.
- Permisos, licencias y adaptaciones horarias o del puesto de trabajo según necesidades familiares.
- Reducir o compensar los gastos ocasionados por el pago de servicios para el cuidado y atención de menores y personas discapacitadas y personas dependientes.

#### Valoración del impacto

- Negativo
- Nulo
- Positivo

#### Otras consideraciones

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

**2. Impacto sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

P N

- Fomento de las masculinidades y paternidades corresponsables.
- Apoyo a los hombres que reduzcan su jornada laboral o se acojan a una excedencia laboral por cuidados familiares.

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

**3. Impacto sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

P N

- Impulso y promoción de programas de acceso a la vivienda que se adapten a las necesidades y circunstancias de las familias y sus miembros.
- Adecuación de los servicios públicos a las necesidades de las personas gestantes o en periodo de lactancia.
- Asistencia a personas gestantes.
- Apoyo a las familias con hijos e hijas recién nacidos
- Apoyo a las familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples.
- Apoyo a para la adopción y/o el acogimiento familiar.
- Apoyo a familias numerosas y/o monoparentales.
- Programas de información, prevención y sensibilización sobre salud sexual y reproductiva.

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

**4. Impacto sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

P N

- Atención a necesidades sociales de familias en situación de vulnerabilidad.
- Medidas de mediación hipotecaria y en alquiler para familias afectadas por situaciones en riesgo de pérdida de su vivienda.
- Medidas que favorezcan el acceso al empleo de las familias en situaciones de exclusión sociolaboral u otras situaciones de vulnerabilidad.
- Desarrollo de medidas concretas para favorecer el acceso a los recursos a las familias en situación de vulnerabilidad.
- Formación para el uso de las tecnologías de la información en el entorno familiar

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

**5. Impacto sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social.**

P N

- Adecuación de los recursos y servicios públicos a la pluralidad familiar.
- Fomento de la colaboración y coordinación de las familias y la Administración Pública en el ámbito escolar, de atención sanitaria, de ocio y tiempo libre, etc..
- Formación de profesionales en materia de diversidad familiar y no discriminación.
- Fomento del reconocimiento social de los diferentes modelos familiares
- Impulso del asociacionismo familiar

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

**6. Impacto sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

P N

- Creación y mantenimiento de espacios compartidos que posibiliten la convivencia intergeneracional.
- Creación y mantenimiento de servicios e iniciativas de ayuda mutua y solidaridad.
- Información y formación para los cuidados en el entorno familiar

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

**7. Impacto sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.**

P N

- Fomento de la parentalidad positiva.
- Impulso de la figura de coordinación de parentalidad.
- Prestación de servicios de mediación, orientación y/o intervención familiar.
- Establecimiento de programas de prevención de violencia de género, violencia contra la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad o cualquier otro tipo de violencia que se produzca en el ámbito familiar.

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

**8. Impacto sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población.**

P N

- Desarrollo de servicios de apoyo a las familias en el ámbito rural.
- Políticas de vivienda que puedan promover la permanencia de familias en zonas rurales.
- Promoción de iniciativas empresariales que fomenten el empleo entre las familias del ámbito rural.

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta identificación del impacto, indíquelo aquí.

Por otra parte, se ha elaborado un listado con recursos de utilidad para recopilar los datos necesarios para realizar el diagnóstico o descripción de la situación de partida que debe incluirse en la MAIN. Estas fuentes han sido agrupadas siguiendo los diferentes ámbitos del bienestar familiar susceptibles de impacto. De esta forma, este listado permite acceder fácilmente, mediante un link, a datos estadísticos de fuentes institucionales como el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Aragonés de Estadística, los datos del Instituto Nacional de Seguridad Social, datos estadísticos publicados por las diferentes consejerías, ministerios, etc., así como a informes de interés.

## 1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.

Encuesta de Fecundidad (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Mujeres con trabajo remunerado según si tienen hijos o no y tipo de ocupación. Aragón
- Mujeres con trabajo remunerado, asalariadas del sector público o privado, según si tienen hijos o no y tipo de horario. Aragón
- Mujeres según número de hijos y aspecto más valorado en el trabajo
- Mujeres que conviven solo con hijos de 0 a 3 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Mujeres que conviven solo con hijos de 4 a 9 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Mujeres que conviven solo con hijos de 10 a 13 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Frecuencia semanal con la que utilizan cada una de estas alternativas las mujeres que conviven con hijos menores de 14 años según el tramo de edad en el que se encuentran sus hijos

Encuesta de Población Activa (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Población ocupada asalariada, según tipo de jornada y sexo
- Población ocupada asalariada en jornada parcial, según motivo que la causa y sexo

EPA. Módulo especial de 2019: Organización y duración de la jornada laboral

(Fuente: Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- Ocupados de 16 y más años, según la forma en que se determina el inicio y el final de su jornada laboral en su empleo principal, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años (1), según grado de facilidad para coger en su empleo principal una o dos horas libres en el mismo día en que se necesite, por comunidad y ciudad autónoma

- Ocupados de 16 y más años, según grado de facilidad para coger en su empleo principal uno o dos días libres con tres días laborables de antelación, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años, según la frecuencia con la que deben enfrentarse a solicitudes imprevistas de cambio de horario en el empleo principal, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años (1), según la frecuencia con la que fueron contactados durante su tiempo libre en los últimos dos meses, por comunidad y ciudad autónoma

EPA. Módulo especial de 2018: Conciliación entre vida familiar y laboral (Fuente: Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- Personas entre 18 y 64 años, según se hagan cargo o no del cuidado de hijos propios o de la pareja menores de 15 años, o del cuidado de familiares dependientes de 15 años o más, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años con hijos propios o de la pareja menores de 15 años, según utilicen o no habitualmente servicios profesionales para el cuidado de todos ellos, por comunidad y ciudad autónoma
- Asalariados entre 18 y 64 años con responsabilidades de cuidado, según la posibilidad de modificar el inicio o el final de la jornada laboral para asumir mejor esas responsabilidades, por comunidad y ciudad autónoma
- Asalariados entre 18 y 64 años con responsabilidades de cuidado, según la posibilidad de organizar la jornada laboral de forma que puedan disponer de un día libre para asumir mejor esas responsabilidades, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años con algún hijo propio o de la pareja, según hayan dejado de trabajar o no durante al menos un mes seguido por cuidado de hijos, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años según hayan o no dejado de trabajar, o hayan o no reducido la jornada laboral durante al menos un mes seguido, para cuidar de familiares dependientes, por comunidad y ciudad autónoma

## Excedencias, permisos y reducciones de jornadas según comunidad autónoma

(Fuente: Instituto de las Mujeres – Estadísticas de conciliación)

## **2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

Encuesta de Fecundidad (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Mujeres que conviven con hijos menores de 14 años según la persona que se encarga principalmente de cada uno de sus cuidados

## **3. Dificultad de las personas para iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

Indicadores del Movimiento Natural de la Población (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Edades medias a la maternidad. Aragón y provincias
- Tasa Global de Fecundidad. España y Aragón, por provincias y comarcas
- Tasas brutas de fecundidad y natalidad. Aragón y provincias
- Tasas específicas de fecundidad por edad de la madre. Aragón y provincias
- Número medio de hijos por mujer (Indicador Sintético de Fecundidad, ISF). Aragón y provincias
- Edad media de los cónyuges al primer matrimonio. Aragón y provincias
- Tasas brutas de nupcialidad y de disoluciones matrimoniales. Aragón y provincias

Encuesta de Fecundidad (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Mujeres que han tenido menos hijos de los deseados según el motivo más importante
- Mujeres que no están embarazadas y no han tenido hijos según el motivo más importante
- Mujeres que han tenido su primer hijo biológico después de lo que consideran ideal según el motivo más importante

- [Mujeres según el tipo de incentivo a la natalidad que reclaman al Estado](#)
- [Estadísticas del Instituto Nacional de la Seguridad Social](#) (Fuente: INSS)
- [Prestaciones por nacimiento y cuidado de menor. España, Aragón y provincias](#)
- [Encuesta Continua de Hogares](#) (Fuente: INE)
- [Población residente por comunidades y ciudades autónomas según sexo, grupo de edad y situación en el hogar \(otra desagregación\)](#)

#### **4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

- [Encuesta de Presupuestos Familiares](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)
- [Gasto anual monetario y no monetario por grupos de gasto a 2 dígitos según número de miembros del hogar menores de 14 años](#)
  - [Gasto anual monetario y no monetario por grupos de gasto a 2 dígitos según tipo de hogar](#)

[Estadísticas de enseñanza no universitaria](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

[Estadísticas de becas y ayudas al estudio](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

#### **5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.**

- [Encuesta Continua de Hogares](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)
- [Hogares por provincia según tipo de hogar](#)
  - [Hogares con un núcleo familiar por provincia según número de hijos menores de 25 años conviviendo en el hogar](#)
  - [Hogares monoparentales por provincia según sexo del progenitor](#)
  - [Hogares monoparentales por provincia según edad del progenitor](#)
  - [Hogares monoparentales por provincia según estado civil del progenitor](#)
  - [Número de parejas por provincia según tipo de unión](#)
  - [Número de parejas por provincia según sexo de la pareja](#)
  - [Número de parejas por provincia según nacionalidad de la pareja](#)

## **6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

[Encuesta Nacional de Salud: Determinantes de la salud](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- [Cuidado de personas mayores o personas con dolencias crónicas según sexo](#)

[Encuesta Nacional de Salud: Determinantes de la salud. Cuidados informales](#) (Fuente: Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- [Número de horas semanales dedicadas al cuidado de personas mayores o personas con dolencias crónicas según sexo y grupo de edad. Población de 15 y más años que cuida a personas mayores o con dolencias crónicas](#)

## **7. Ejercicio positivo de la parentalidad.**

[Estadísticas del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género](#) (Fuente: Ministerio del Interior)

[Asuntos inscritos en el Registro Central para la protección de las víctimas de violencia de género y doméstica](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

[Memorias anuales del servicio de orientación y mediación familiar](#) (Fuente: Dirección General de Igualdad y Familias)

## **8. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.**

[Indicadores del Movimiento Natural de la Población](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- [Tasa bruta del Saldo Vegetativo. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)
- [Tasa Global de Fecundidad. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)
- [Tasa Bruta de Natalidad. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)
- [Tasa Bruta de Mortalidad. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)

[Indicadores de Estructura de la Población](#) (Fuente: Instituto Nacional de Estadística)

- [Índice de Envejecimiento por comunidad autónoma](#)
- [Índice de Envejecimiento por provincia](#)
- [Edad Media de la Población por comunidad autónoma, según sexo](#)
- [Edad Media de la Población por provincia, según sexo](#)
- [Tasa de Dependencia de la población mayor de 64 años, por comunidad autónoma](#)
- [Tasa de Dependencia de la población mayor de 64 años, por provincia](#)

## **7.2. Uso de la Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón.**

Una vez diseñada la metodología e instrumentos propuestos para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón, se ha realizado el análisis de 9 propuestas normativas de distintos departamentos recogidas en el plan anual normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2022. La selección de las propuestas normativas se ha realizado teniendo en cuenta que, previsiblemente, esas normas podrían tener un impacto normativo en la familia.

El primer ejemplo recogido es el análisis de impacto normativo en la familia del proyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón. En este ejemplo, se explica cómo se han utilizado las distintas herramientas de apoyo durante el análisis y se muestran los resultados tal y como de deben ser recogidos en la MAIN. Mientras que, para evitar redundancias, en el resto de ejemplos, solamente se presentan los resultados del análisis.

A continuación, se indican las nueve propuestas normativas seleccionadas:

**Ejemplo 1:** Análisis de impacto normativo del proyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón

**Ejemplo 2:** Proyecto de Ley de dinamización del Medio Rural.

**Ejemplo 3:** Ley 9/2023, de 23 de marzo, de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Ejemplo 4:** Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Ejemplo 5:** Proyecto de Ley de vivienda de Aragón.

**Ejemplo 6:** Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio.

**Ejemplo 7:** Proyecto de Ley de participación de la comunidad educativa en los centros docentes en Aragón.

**Ejemplo 8:** Proyecto de ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales.

**Ejemplo 9:** Proyecto de Ley sobre el uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad.

## **Ejemplo 1: Análisis de impacto normativo del proyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón**

En este ejemplo se presenta el proceso seguido para analizar el impacto normativo en la familia del proyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón, explicando lo realizado en cada uno de los casos y mostrando cada uno de los formularios y platillas cumplimentados.

En primer lugar, se ha analizado el texto del proyecto de Ley utilizando la lista de verificación. Este procedimiento ha permitido identificar sobre qué tipo de competencias se prevé que tenga efectos la propuesta normativa. Para ello, se han revisado todos los apartados del texto normativo, valorando si afecta a alguna de las competencias recogidas en la lista de verificación. En cada una de las competencias, se ha considerado que el impacto es positivo cuando la norma prevé desarrollar acciones que permitan desarrollar dicha competencia; el impacto se ha considerado nulo cuando ningún apartado de la norma interfiere sobre dicha competencia; y, aunque en este análisis no se ha dado el caso, si la norma prevé reducir o suprimir el desarrollo de alguna competencia, el impacto sobre dicha competencia se consideraría negativo.

A su vez, al estar cada competencia agrupada bajo una dimensión de bienestar susceptible de impacto, esto ha permitido identificar el impacto sobre cada una de las ocho dimensiones, siendo positivo en el caso de que la norma impulse el desarrollo de alguna de las competencias que la componen, negativo en el caso de que reduzca o suprima alguna de ellas, y negativo en el caso de que no afecte a ninguna de las competencias. En caso de que en alguna de las dimensiones se identificaran tanto impactos positivos como negativos en algunas de sus competencias, se habría indicado el impacto mayoritario, mientras que, si el número de impactos positivos y negativos fuese el mismo, se consideraría un impacto negativo sobre esa dimensión.

En caso de identificar impactos negativos sobre alguna de las dimensiones, se deben indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia, en el apartado “otras consideraciones”, pero en el caso de esta propuesta normativa, no se han identificado impactos negativos en ninguna de las dimensiones.

En el apartado “otras consideraciones” también se ha indicado cuándo los datos disponibles para realizar la descripción de la situación de partida han sido insuficientes. Estos datos han sido recogidos siguiendo el listado de fuentes que se ha mostrado anteriormente.

## IDENTIFICACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

El objetivo de este bloque de criterios es identificar los efectos que el proyecto normativo puede tener sobre las diferentes dimensiones del bienestar de las familias. Para ello, indique si la norma propuesta puede afectar de forma positiva (P) o negativa (N) a cada una de las áreas de actuación recogidas en cada una de las ocho dimensiones. Deje en blanco las casillas de aquellas áreas que no vayan a verse afectadas por la norma (impacto nulo).

### 1. Impacto sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.

P N

- Sensibilización y concienciación sobre los beneficios de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Fomento o adopción de medidas que faciliten la conciliación personal, familiar y laboral cuyos destinatarios finales sean las familias.
- Acceso a recursos y servicios para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades familiares y la atención, cuidado y ocio educativo de menores.
- Compatibilización de los horarios laborales y escolares.
- Fomento o adopción de horarios laborales racionales y flexibles para facilitar la conciliación.
- Permisos, licencias y adaptaciones horarias o del puesto de trabajo según necesidades familiares.
- Reducir o compensar los gastos ocasionados por el pago de servicios para el cuidado y atención de menores y personas discapacitadas y personas dependientes.

#### Valoración del impacto

- Negativo
- Nulo
- Positivo

#### Otras consideraciones

En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta descripción de la situación de partida, indíquelo aquí.

Faltan datos sobre:

- Motivos por lo que no se emplean recursos de conciliación
- Extraescolares y comedor (Dpto. educación)
- Recursos de ocio y tiempo libre (puede que se recojan datos a nivel municipal)

<p><b>2. Impacto sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.</b></p>	
P	N
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Fomento de las masculinidades y paternidades corresponsables.	
<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Apoyo a los hombres que reduzcan su jornada laboral o se acojan a una excedencia laboral por cuidados familiares.	
<b>Valoración del impacto</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo
<p><b>Otras consideraciones</b>            En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.            En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta definición de la situación de partida, indíquelo aquí.</p>	
<p><b>3. Impacto sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.</b></p>	
P	N
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Impulso y promoción de programas de acceso a la vivienda que se adapten a las necesidades y circunstancias de las familias y sus miembros.	
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Adecuación de los servicios públicos a las necesidades de las personas gestantes o en periodo de lactancia.	
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Asistencia a personas gestantes.	
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Apoyo a las familias con hijos e hijas recién nacidos	
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Apoyo a las familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples.	
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Apoyo a para la adopción y/o el acogimiento familiar.	
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Apoyo a familias numerosas y/o monoparentales.	
<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Programas de información, prevención y sensibilización sobre salud sexual y reproductiva.	
<b>Valoración del impacto</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta definición de la situación de partida, indíquelo aquí.

Faltan datos sobre:

- Acceso a la vivienda de las familias
- Adecuación de los servicios públicos a las necesidades de las personas gestantes
- Medidas de apoyo a las familias con hijos e hijas recién nacidos
- Apoyo para la adopción y/o el acogimiento familiar

**4. Impacto sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

P N

- Atención a necesidades sociales de familias en situación de vulnerabilidad.
- Medidas de mediación hipotecaria y en alquiler para familias afectadas por situaciones en riesgo de pérdida de su vivienda.
- Medidas que favorezcan el acceso al empleo de las familias en situaciones de exclusión sociolaboral u otras situaciones de vulnerabilidad.
- Desarrollo de medidas concretas para favorecer el acceso a recursos a las familias en situación de vulnerabilidad.
- Formación para el uso de las tecnologías de la información en el entorno familiar

**Valoración del impacto**

- Negativo  
 Nulo  
 Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta definición de la situación de partida, indíquelo aquí.

Faltan datos sobre el uso de las tecnologías de la información en el entorno familiar.

**5. Impacto sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social.**

P N

- Adecuación de los recursos y servicios públicos a la pluralidad familiar.
- Fomento de la colaboración y coordinación de las familias y la Administración Pública en el ámbito escolar, de atención sanitaria, de ocio y tiempo libre, etc..
- Formación de profesionales en materia de diversidad familiar y no discriminación.
- Fomento del reconocimiento social de los diferentes modelos familiares
- Impulso del asociacionismo familiar

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta definición de la situación de partida, indíquelo aquí.

**6. Impacto sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

P N

- Creación y mantenimiento de espacios compartidos que posibiliten la convivencia intergeneracional.
- Creación y mantenimiento de servicios e iniciativas de ayuda mutua y solidaridad.
- Información y formación para los cuidados en el entorno familiar

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta definición de la situación de partida, indíquelo aquí.

**7. Impacto sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.**

P N

- Fomento de la parentalidad positiva.
- Impulso de la figura de coordinación de parentalidad.
- Prestación de servicios de mediación, orientación y/o intervención familiar.
- Establecimiento de programas de prevención de violencia de género, violencia contra la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad o cualquier otro tipo de violencia que se produzca en el ámbito familiar.

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta definición de la situación de partida, indíquelo aquí.

**8. Impacto sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población.**

P N

- Desarrollo de servicios de apoyo a las familias en el ámbito rural.
- Políticas de vivienda que puedan promover la permanencia de familias en zonas rurales.
- Promoción de iniciativas empresariales que fomenten el empleo entre las familias del ámbito rural.

**Valoración del impacto**

- Negativo
- Nulo
- Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indique medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

En caso de que los datos estadísticos disponibles sobre alguno de los aspectos valorados sean insuficientes para realizar una correcta definición de la situación de partida, indíquelo aquí.

Paralelamente a la identificación del impacto de la norma sobre cada una de las competencias, siguiendo el listado de verificación anterior, se ha registrado en el siguiente formulario aquellos apartados de la norma que se prevé que tengan un impacto positivo sobre las competencias. Para ello, se han agrupado los apartados según la dimensión del bienestar familiar sobre la que se espera que tengan impacto. Además, se ha indicado la valoración del impacto (negativo, nulo o positivo) sobre cada una de las dimensiones, según la valoración realizada previamente en el formulario de identificación.

## II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

El objetivo de este bloque de criterios es evaluar los efectos que el proyecto normativo puede tener sobre las familias. Para ello, describa y explique en cada uno de los siguientes apartados el impacto identificado en el formulario I.

- 1. Impacto sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.**  Negativo  Nulo  Positivo

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral:

15.6. Se impulsará a las empresas que desarrollen proyectos técnicos encaminados a facilitar la autonomía personal y familiar, a promover la conciliación familiar o la responsabilidad social.

17.1. Las administraciones públicas aragonesas garantizarán el acceso, uso y disfrute de sus instalaciones culturales, deportivas y de ocio por parte de las familias, promoviendo condiciones especiales para aquellas familias vulnerables o que afronten especiales dificultades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar.

17.2. Se impulsarán actividades de cultura, deporte, ocio y tiempo libre, especialmente durante los períodos vacacionales escolares, que contribuyan a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Se favorecerá el acceso de las familias más vulnerables.

26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.

- 2. Impacto sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.**  Negativo  Nulo  Positivo

Se prevé que el siguiente apartado de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar:

20.5. Se establecerán protocolos de intervención coordinada que permitan un tratamiento integral en la asistencia a las personas gestantes. En estos protocolos se contemplará la participación del otro progenitor o posible pareja en tareas de acompañamiento y apoyo, así como la corresponsabilidad en la atención y cuidados al hijo.

<p><b>3. Impacto sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo
<p>Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada:</p>	
<p>14.a. Se impulsarán y promoverán programas de acceso a la vivienda que se adapten a las necesidades y circunstancias de las familias y sus miembros.</p>	
<p>14.b. Se promoverá el derecho a una vivienda digna, adecuada y accesible para las familias que residan en Aragón, bajo cualquier régimen jurídico de tenencia.</p>	
<p>16.9. Se garantizará la adecuación de la respuesta educativa a las necesidades de las personas gestantes o en periodo de lactancia, especialmente a aquellas menores de edad.</p>	
<p>18.7. En el marco de las medidas de apoyo familiar previstas en esta ley se contemplarán las necesidades de las personas gestantes en situación de vulnerabilidad derivadas de su edad, cultura, salud, situación socioeconómica o cualquier otra circunstancia sociofamiliar que así lo justifique.</p>	
<p>18.8. El Gobierno de Aragón promoverá la existencia de una red de puntos de lactancia de acceso libre que, cumpliendo las condiciones que se determinen, ofrezcan la posibilidad de alimentar y asear a los hijos e hijas en un espacio adecuado.</p>	
<p>20.3. La administración de la Comunidad Autónoma Aragonesa ofrecerá programas de información, prevención y sensibilización sobre salud sexual y reproductiva de manera suficiente, comprensible y accesible, y en atención a sus circunstancias personales, socioeconómicas y culturales. Se prestará especial atención a personas gestantes menores de edad, incluyendo formación y asesoramiento parental.</p>	
<p>20.4. Las personas con capacidad de gestar tienen derecho a recibir la información, asesoramiento y atención que puedan precisar para afrontar cualquier necesidad derivada del embarazo y ejercer su derecho a la maternidad libremente elegida.</p>	
<p>26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.</p>	
<p>32. La administración autonómica garantizará anualmente la convocatoria de ayudas destinadas a apoyar a las familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple.</p>	
<p>33. Para las familias acogedoras de personas menores de edad bajo protección se establecerán, en su caso, una serie de compensaciones cuya cuantía se fijará en cada caso según el número de personas menores de edad acogidas, sus necesidades específicas o los gastos derivados de su especial atención sanitaria o educativa.</p>	

34. El Gobierno de Aragón otorgará ayudas por nacimiento, adopción o crianza de menores de tres años con objeto de fomentar la natalidad, privilegiando a familias en situaciones de vulnerabilidad y teniendo en cuenta la realidad territorial de Aragón.

**4. Impacto sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

Negativo

Nulo

Positivo

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad:

14.d. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón elaborará programas sociales de vivienda, que tendrán como destinatarias preferentes a familias en situación de mayor vulnerabilidad y con necesidades específicas.

14.f. Se adoptarán medidas instrumentales para satisfacer el derecho a la vivienda en el caso de que exista un riesgo de pérdida de la vivienda, derivado de los sistemas de financiación para la adquisición de la vivienda o el sobreendeudamiento familiar en el supuesto de arrendamiento.

15.1. El Gobierno de Aragón adoptará medidas que favorezcan el acceso al empleo de las familias en situaciones de exclusión sociolaboral, de acuerdo con los términos establecidos en la legislación vigente y de conformidad con las bases definidas en cada convocatoria.

15.2. En las convocatorias de ayudas y subvenciones relacionadas con el fomento del empleo, se tomará en consideración la territorialidad y la situación sociofamiliar de la persona a contratar, con especial atención a la condición de vulnerabilidad, de acuerdo al alcance de este concepto en la Ley.

15.7. Se adoptarán las medidas oportunas para potenciar a las empresas con proyectos de inserción social. Asimismo, se promoverán programas integrales para favorecer la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión o con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo.

16.1. La Comunidad Autónoma de Aragón promoverá la adopción de beneficios fiscales y otorgará ayudas en concepto de comedor y material a las familias en función de su configuración familiar, el número de hijos e hijas, el nivel de ingresos de la unidad familiar y otras circunstancias de vulnerabilidad.

16.2. En los mismos términos que los señalados en el apartado anterior, las administraciones competentes promoverán ayudas en materia de transporte escolar.

16.3. Se concederán ayudas dirigidas a las familias en situación de vulnerabilidad para la adquisición y uso de recursos informáticos que permitan el acceso a una educación telemática.

16.4. La administración de la Comunidad Autónoma de Aragón fomentará la realización y adaptación de estudios de capacitación profesional y formación permanente, así como el estudio de idiomas, favoreciendo el acceso a personas pertenecientes a familias con bajo nivel de ingresos y dificultades de empleabilidad.

- 18.3. En materia de servicios sociales, la administración aragonesa diseñará medidas de apoyo familiar integral que comprenderá, entre otras actuaciones: i) el desarrollo del programa Carné familiar que incluya medidas concretas para favorecer el acceso a los recursos de las familias numerosas y monoparentales.
- 18.4. Se promoverá la existencia de servicios e infraestructuras adecuadas para la atención de las personas con necesidades específicas, dentro y fuera del domicilio familiar de acuerdo con la normativa vigente.
- 18.5. Se pondrá en marcha un servicio público de inclusión social para facilitar y promover la inclusión social y laboral de las personas vulnerables.
- 18.6. El Gobierno de Aragón desarrollará un plan específico encaminado a la inserción social en el que se priorizará la atención a las familias socioeconómicamente vulnerables y que por su configuración familiar afronten especiales dificultades.
- 19.b. Se facilitarán las oportunas medidas de apoyo en el acceso a servicios y programas del sistema sanitario, especialmente a aquellas familias en situación de vulnerabilidad.
- 19.c. Se promoverá un sistema de soporte a las familias que tengan a alguno de sus miembros desplazados para recibir tratamiento ambulatorio u hospitalario, así como para sufragar los gastos derivados de tratamientos en localidades distintas a su lugar de residencia familiar.
- 19.f. Se proporcionará a las familias los recursos necesarios para conseguir paliar las necesidades sanitarias que provoca una disfuncionalidad y que altera el entorno familiar.
- 21.5. En relación a todas estas medidas, el Gobierno de Aragón impulsará acciones para superar las limitaciones que en este ámbito podrían ocasionar las características territoriales y demográficas de Aragón, garantizando la igualdad de desarrollo y acceso.
- 22.4. Serán productos, bienes y servicios objeto de especial atención, control y vigilancia por parte de los poderes públicos los servicios esenciales y bienes de primera necesidad para las familias.
- 23.1. El Gobierno de Aragón promoverá el desarrollo del turismo familiar en el ámbito de la Comunidad Autónoma mediante ayudas destinadas a la mejora de las infraestructuras turísticas, así como mediante actuaciones de promoción turística.
- 23.2. En el marco de esta promoción, se impulsarán medidas tendentes a asegurar la adaptación y accesibilidad de la oferta turística familiar.
- 24.1. En el marco de sus competencias, el Gobierno de Aragón impulsará el establecimiento de un régimen singular de tarifas reguladas y de precios autorizados en los servicios de transporte, en beneficio de familias que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad y con necesidades específicas derivadas de su configuración y tamaño.
- 24.3. Se promoverá por las administraciones públicas competentes en materia de transporte, la adaptación de vehículos que faciliten el movimiento por el territorio

aragonés a las familias con personas dependientes y/o con discapacidad, especialmente si tienen movilidad reducida y con residencia en el medio rural.

26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.

27. El Gobierno de Aragón promoverá la inclusión de exenciones y bonificaciones en las tasas y precios públicos de su competencia que graven servicios o actividades de carácter cultural, educativo, social o sanitario, para aquellos obligados al pago que integren familias en situación de vulnerabilidad.

29. El Gobierno de Aragón garantizará una prestación periódica de derecho subjetivo, complementaria de otros ingresos o prestaciones para que las familias puedan hacer frente a sus necesidades más básicas, con respeto a la normativa vigente.

30. Las administraciones públicas aragonesas garantizarán la existencia de ayudas de urgencia destinadas a resolver las situaciones de necesidad que afecten a familias que se han visto privadas de los medios de vida más imprescindibles.

<b>5. Impacto sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.</b>	<input type="checkbox"/> Negativo
	<input type="checkbox"/> Nulo
	<input checked="" type="checkbox"/> Positivo

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social:

16.2. En los mismos términos que los señalados en el apartado anterior, las administraciones competentes promoverán ayudas en materia de transporte escolar.

16.5. La educación y diversidad afectivo-sexual en valores relacionados con la igualdad, la corresponsabilidad, la educación emocional, educación afectivo-sexual y especialmente la pluralidad familiar, formará parte transversalmente del ámbito curricular, del material didáctico y del proyecto educativo del centro.

16.6. A tal efecto, se pondrán en marcha planes de estudio y formación del profesorado y otros miembros de la comunidad educativa para favorecer la toma de conciencia sobre la diversidad familiar con el fin de dar visibilidad a las diferentes modalidades familiares.

16.7. El Gobierno de Aragón garantizará que, en la organización y gestión de los centros educativos, se atienda la pluralidad familiar.

16.8. Se garantizará una educación inclusiva que satisfaga las necesidades de aprendizaje y facilite el desarrollo de las potencialidades del alumnado, teniendo en cuenta sus diferentes situaciones sociofamiliares. Para lograrlo, se realizarán cuantas adaptaciones resulten necesarias en el acceso y desarrollo curricular.

- 16.10. Se fomentará la colaboración y coordinación de las familias y los centros educativos a través de espacios de encuentro, debate y formación, así como las actividades de las asociaciones de familias de escolares.
- 16.12. Se garantizará una educación equitativa tendente a conseguir el mantenimiento y transmisión de las lenguas propias de Aragón adquiridas en el seno de la familia.
- 17.1. Las administraciones públicas aragonesas garantizarán el acceso, uso y disfrute de sus instalaciones culturales, deportivas y de ocio por parte de las familias, promoviendo condiciones especiales para aquellas familias vulnerables o que afronten especiales dificultades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar.
- 18.3. En materia de servicios sociales, la administración aragonesa diseñará medidas de apoyo familiar integral que comprenderá, entre otras actuaciones: k) La formación de profesionales en materia de intervención familiar, diversidad familiar, no discriminación y perspectiva de género.
- 18.9. Se promoverá la participación de personas voluntarias, así como la articulación de redes comunitarias solidarias para mejorar la calidad de vida de las familias aragonesas.
- 20.6. El Gobierno de Aragón garantizará que en la organización y gestión de los centros sociales y sanitarios se atienda la pluralidad familiar.
- 22.2. Se promoverá la realización de jornadas y el desarrollo de programas específicos en materia de consumo familiar para el conocimiento de sus derechos y los cauces para ejercerlos y exigirlos.
- 37.2. En la tramitación de las disposiciones generales que afecten especialmente a los derechos de las familias previstos en esta ley se dará audiencia a las entidades y asociaciones representativas para su participación.
- 39.1. El Gobierno de Aragón establecerá las medidas adecuadas para fomentar la participación de las familias en los medios de comunicación, especialmente de titularidad pública.
- 39.2. Asimismo, se adoptarán las medidas tendentes a garantizar que los medios de comunicación den un tratamiento adecuado a las familias, de acuerdo con la importancia y valoración social de esta institución, especialmente orientado a que la ciudadanía conozca la existencia de diferentes modelos familiares y adquieran una conciencia de respeto a los mismos.
- 39.3. Se establecerán medidas de reconocimiento a aquellos medios de comunicación social que realicen actuaciones de especial relevancia en materia familiar.
- 40.1. La administración de la Comunidad Autónoma de Aragón impulsará el asociacionismo familiar como forma de representación de los intereses de las familias, estableciendo canales de coordinación que permitan una comunicación fluida y eficaz.
- 40.2. Asimismo, se establecerán cauces adecuados de colaboración en el desarrollo de programas de interés para las familias, facilitando la difusión y sensibilización sobre la función que estas asociaciones desempeñan.

40.3. Se establecerán medidas de apoyo y reconocimiento a aquellas asociaciones y entidades que desempeñen actuaciones específicas en defensa, protección y promoción de los valores familiares.

**6. Impacto sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

Negativo

Nulo

Positivo

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional:

17.3. Se promoverá la realización de actividades para mejorar hábitos y motivar hacia un envejecimiento activo.

19.a. Se adoptarán las medidas necesarias para garantizar una adecuada información y formación de las personas cuidadoras de pacientes en el entorno familiar, especialmente en el caso de enfermedades infantiles y trastornos del desarrollo, así como en personas dependientes, con discapacidad o enfermedades crónicas. Asimismo, la información y atención sanitaria estará adaptada a las familias con dificultades o discapacidades. De la misma manera, se ofrecerá una respuesta integral a las necesidades surgidas en situaciones sanitarias de especial impacto familiar.

19.e. El Departamento competente en materia sanitaria promoverá la información y formación de pacientes y familiares para mejorar el conocimiento sobre la enfermedad, así como su implicación en los cuidados en la toma de decisiones en los aspectos relacionados con su salud-enfermedad.

31. El Gobierno de Aragón mantendrá un sistema de prestaciones económicas para el cuidado de personas en situación de dependencia y de personas con discapacidad cuando este servicio se preste en el entorno familiar, de acuerdo con la normativa vigente.

**7. Impacto sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.**

Negativo

Nulo

Positivo

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad:

16.11. Se fomentarán la función orientadora y tutorial y la existencia de recursos especializados para facilitar la coordinación e implicación de las familias en el desarrollo integral de sus hijos e hijas.

18.3.a. La prestación de un servicio de mediación familiar intra y extrajudicial, que tenga por objeto el desarrollo de un proceso voluntario y extrajudicial de gestión de conflictos familiares en el que una persona mediadora, de una manera neutral e imparcial, facilita la comunicación entre las partes afectadas para la consecución de acuerdos.

18.3.b. La prestación de un servicio de orientación familiar, considerado como un proceso de ayuda cuyo fin último es propiciar la dinámica familiar positiva, la solución

de problemas y la toma de decisiones, además de potenciar y desarrollar los recursos familiares.

18.3.c. El servicio de puntos de encuentro familiar, como recurso neutral de intervención familiar, destinado, con carácter temporal, al cumplimiento de resoluciones judiciales o administrativas en las que se deba cumplir el régimen de visitas establecido entre los menores y los progenitores y otros familiares, en procesos de separaciones familiares en las que exista conflictividad que dificulte o impida el desarrollo de estas, con el objetivo principal de normalizar las relaciones familiares.

18.3.d. La adopción de medidas, en colaboración con otras instituciones y agentes sociales, para fomentar la parentalidad positiva entendida como el conjunto de capacidades que permiten a los padres y madres afrontar de modo flexible y adaptativo sus responsabilidades.

18.3.e. La intervención de la figura de coordinación de parentalidad, que vele por el interés de los y las personas menores de edad en los procesos conflictivos de ruptura de sus progenitores.

18.3.f. La prestación de un servicio de intervención familiar que comprenda un conjunto de atenciones profesionales dirigidas a favorecer la convivencia y la integración social, fomentando la adquisición de habilidades básicas y hábitos de conducta, tanto en lo relativo a las capacidades personales como las relacionales, en situaciones de crisis, riesgo o vulnerabilidad de cualquier miembro de la unidad familiar.

18.3.g. El establecimiento de una serie de programas de educación y de apoyo e intervención familiar, encuadrados dentro de la red territorial de servicios sociales, que centre su atención en la protección de personas menores de edad, con el objeto de capacitar a las familias para que puedan ejercer adecuadamente su rol parental y preservar a las personas menores de edad en su familia.

18.3.h. Creación de un Centro Aragonés de Recursos y Apoyo Integral a las Familias para prestar servicios y actividades de formación a las familias y profesionales.

18.3.j. El establecimiento de programas de prevención de violencia de género, violencia contra la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad, la violencia filioparental o cualquier otro tipo de violencia que se produzca en el ámbito familiar, en colaboración con otros agentes competentes.

22.1. El Gobierno de Aragón garantizará el acceso de las familias a la educación, formación e información en materia de consumo en orden a que puedan desarrollar un comportamiento libre, racional y responsable en el consumo de bienes y en la utilización de servicios.

28. El Gobierno de Aragón garantizará las ayudas para la integración familiar, con carácter periódico o de emergencia puntual, con objeto de preservar el mantenimiento de las unidades familiares con personas menores de edad a su cargo, evitando el internamiento de éstos en centros residenciales o la adopción de medidas de protección que impliquen la separación de los y las niños, niñas y adolescentes de su núcleo familiar.

**8. Impacto sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población.**

- Negativo  
 Nulo  
 Positivo

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población:

14.c. Se apoyarán políticas de vivienda que puedan promover la permanencia de familias en zonas rurales.

15.2. En las convocatorias de ayudas y subvenciones relacionadas con el fomento del empleo, se tomará en consideración la territorialidad y la situación sociofamiliar de la persona a contratar, con especial atención a la condición de vulnerabilidad, de acuerdo al alcance de este concepto en la Ley.

15.3. En los planes y programas de orientación y formación para personas desempleadas se priorizará a aquellas que pertenezcan a unidades familiares cuyas condiciones dificulten su empleabilidad, con especial consideración a familias del ámbito rural. Para ello se otorgarán becas y ayudas adecuadas a las circunstancias personales de los participantes en dichas acciones formativas.

15.4. Se promoverán estructuras empresariales que permitan la creación de empleo entre las familias del ámbito rural, así como entre las familias que experimenten vulnerabilidad y otras necesidades sociofamiliares. Para ello, el Gobierno de Aragón facilitará mediante líneas de ayudas y servicios de asesoramiento técnico preciso las acciones dirigidas al autoempleo, el emprendimiento y todas aquellas que supongan la creación de puestos de trabajo.

15.8. Se apoyará el desarrollo y sostenibilidad de las empresas familiares, promoviendo la formación especializada de los profesionales, la orientación y asesoramiento, atendiendo especialmente el objetivo de garantizar el relevo familiar y sucesión generacional. Se priorizará el apoyo a las empresas familiares que aprovechen los recursos propios del territorio.

23.3. Se desarrollarán medidas de promoción turística para las familias en el medio rural.

24.2. En aquellos supuestos de prestación de servicios públicos de transporte de uso general en la Comunidad Autónoma de Aragón, que no se puedan establecer con carácter duradero, pero que existan razones de interés para las familias, garantizará su prestación, mediante un régimen de ayudas al transporte rural.

26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.

Tras identificar los impactos en el listado de verificación, se ha buscado en el listado de fuentes, datos sobre aquellas dimensiones y competencias específicas en las que se ha identificado un impacto. De esta forma, se ha elaborado una breve redacción de la situación de partida, utilizando datos objetivos, sobre cada una de las dimensiones sobre las que se ha identificado un posible impacto.

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

El objetivo de este bloque es presentar los datos necesarios para identificar las necesidades sociales de las familias que puedan existir en el contexto de intervención de la norma. Para ello, puede consultar el listado de fuentes estadísticas de interés que se adjunta en el Anexo I.

### **1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.**

#### **Gasto económico de las familias por cuidado de los hijos**

Según el informe *El coste de la crianza en 2022*, realizado por *Save the Children*, el gasto medio de las familias para criar a sus hijos en España es de 672€ al mes, habiendo aumentado en 2022 un 14,5% respecto a 2018. No obstante, el coste varía en función de la edad. En este sentido, según estimaciones, el coste mínimo de crianza para un menor de 0 a 3 años es de 556€, de 4 a 6 años es de 610€, de 7 a 12 años es de 701€ y de 13 a 17 años es de 736€. Por lo tanto, el coste de la crianza aumenta a la vez que lo hace la edad de los hijos. Además, los conceptos que suponen mayor gasto también varían con la edad. Para las franjas de 0 a 3 y 4 a 6 años, el gasto más elevado es el de conciliación, que representa un tercio y un quinto del total, respectivamente. Mientras que, a partir de los 7 años, la partida más elevada es la de alimentación, que alcanza un quinto del coste total de la crianza.

Según la Encuesta de Fecundidad (INE, 2018), el gasto medio mensual en alternativas de cuidado de las mujeres que conviven con hijos menores de 14 años en Aragón en 2018 era de 97,22€. Entre estas mujeres, 56.037 (44,73%) indicaban no tener gastos en alternativas de cuidado, por lo que se presupone que no habían contratado servicios de cuidados. Por otra parte, entre las mujeres que sí declararon tener gastos en alternativas de cuidado para sus hijos, 36.679 (29,8%) tenían unos gastos mensuales inferiores a 100€, 13.714 mujeres tenían unos gastos mensuales entre 100€ y 200€, 13.951 mujeres tenían unos gastos mensuales entre 200€ y 400€, y 4.871 mujeres tenían unos gastos mensuales superiores a 400€.

#### **Dificultades de conciliación de las personas trabajadoras**

El módulo especial sobre organización y duración de la jornada laboral de la Encuesta de Población Activa (EPA) de 2019, del Instituto Nacional de Estadística, recoge

datos sobre condiciones de trabajo que dificultan o facilitan la conciliación de las personas trabajadoras.

Respecto a las medidas de flexibilidad horaria o de calendario que ofrecen las empresas:

- A la hora de decidir su jornada laboral, el 13% de las personas asalariadas en Aragón pueden hacerlo sin restricciones, el 19% pueden decidirla con ciertas restricciones, mientras que el 68% no puede decidir su jornada laboral, pues lo hace su empleador o su cliente.
- Respecto a la posibilidad de modificar el inicio o el final de la jornada laboral para asumir mejor las responsabilidades de cuidado, es posible para el 51% de las personas asalariadas en Aragón con responsabilidades de cuidado, mientras que para el 45% no es posible o casi nunca es posible y un 4% no lo sabe.
- Respecto a la posibilidad de organizar la jornada laboral de forma que puedan disponer de un día libre para asumir mejor las responsabilidades de cuidado, es posible para el 51% de las personas asalariadas en Aragón con responsabilidades de cuidado, mientras que para el 47% no es posible o casi nunca es posible y el 2% no lo sabe.

## **2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

La Encuesta de Fecundidad (INE, 2018) establece un listado de diez tareas de cuidado y pregunta cómo se distribuyen estas tareas entre los miembros del hogar. Los datos reflejan que, en Aragón, en 2018, la corresponsabilidad se da en mayor medida en las tareas que requieren menos esfuerzo o pueden resultar más gratificantes, como jugar con los hijos, que se realiza por ambas partes de la pareja en el 67% de las ocasiones, o elegir las extraescolares, que es realizada por ambos en el 58% de los casos. Las otras ocho tareas (vestirles, bañarles, acostarles, decidir las comidas, llevarles al médico, ayudarles con los deberes, desplazamientos al colegio o guardería y comprarles ropa), en la mayoría de los casos, son realizadas exclusivamente por las mujeres.

### **3. Dificultad de las personas para iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

Según datos de la Encuesta de Fecundidad (INE, 2018), 64.494 mujeres de Aragón habían tenido menos hijos de los deseados, lo que, en 2018, suponía el 20,3% de las mujeres de Aragón (317.547). El 20,6% de estas mujeres declaraba haber tenido menos hijos de los deseados por razones laborales o de conciliación de la vida familiar y laboral, y otro 10,3% no había podido tener el número de hijos deseado por razones económicas.

Por otra parte, 78.958 las mujeres de Aragón, el 25%, consideraban haber tenido su primer hijo biológico después de lo que consideran ideal. El 22% de estas mujeres destacan como principal motivo de este hecho razones laborales o de conciliación de la vida familiar y laboral.

### **4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

Según datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2021), el gasto anual medio de un hogar compuesto por una pareja sin niños dependientes económicamente es de 29.145 €, mientras que en el caso de los hogares de hay niños dependientes económicamente, el gasto medio aumenta a 34.585 €.

Entre los gastos que debe afrontar una pareja con hijos dependientes económicamente, destacan el gasto en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, que supone, de media, 9.884 € anuales por hogar, siendo un 29% del gasto total de este tipo de hogares. El segundo mayor gasto es en alimentos y bebidas no alcohólicas, que supone, de media, 6.311 € al año, lo que equivale a un 18,25% del gasto anual de estos hogares. Y el tercer mayor gasto es en transporte, con un coste medio anual de 3.784 €, lo que supone un 11% del gasto anual de las parejas con niños dependientes económicamente.

### **5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social.**

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2020), en Aragón había 177.200 hogares con hijos conviviendo en el hogar, lo que supone un 33% del total de los hogares de la Comunidad Autónoma.

Entre los hogares con hijos viviendo en el hogar, en el 48% de los casos (85.300) vivía un hijo, en el 44% (77.400) vivían dos y en el 8% (14.500) vivían tres o más.

Por otra parte, había 51.400 hogares monoparentales, lo que supone el 9% del total de los hogares de Aragón y el 29% de los hogares con hijos conviviendo en el hogar.

## **6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

Según los datos más recientes, correspondientes a la Encuesta Nacional de Salud de 2017 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social e INE), ese año había en Aragón 197.900 personas cuidando de forma no profesional a personas mayores o a personas con dolencias crónicas, lo que equivale a un 18% de la población de 2017. Entre las personas cuidadoras, el 83% estaba en edad laboral activa: el 56% tenía entre 45 y 64 años, el 21% entre 25 y 44 años y el 6% de 15 a 24 años; mientras que el 17% tenían 65 años o más.

Respecto al tiempo dedicado al cuidado de personas mayores o personas con dolencias crónicas, el 45% de las personas cuidadoras dedicaban 20 horas semanales o más, el 19% entre 10 y 20 horas semanales y el 36% menos de 10 horas semanales.

## **7. Ejercicio positivo de la parentalidad.**

En 2021, se registraron en Aragón 810 víctimas de violencia de género (con orden de protección o medidas cautelares). Entre estas mujeres, 23 eran menores de edad (el 3%), 102 tenían entre 18 y 24 años (el 13%), 492 tenían entre 25 y 44 años (61%), 187 tenían entre 45 y 64 años (23%) y 15 tenían 65 años o más (2%).

Por otra parte, este mismo año se registraron 225 casos de violencia doméstica, siendo el 61% de los casos mujeres y el 39% hombres. Si diferenciamos por edad, el 40% de las víctimas eran menores de 18 años, el 10% tenían entre 18 y 24 años, el 14% de 25 a 44 años, el 20% de 45 a 64 años y el 16% 65 años o más.

Respecto a los servicios de orientación y mediación familiar, durante 2021 se atendió a un total de 883 personas. 237 personas (el 27%) fueron atendidas en el servicio de orientación familiar y 616 personas (el 70%) fueron atendidas en el servicio de mediación familiar, mientras que 30 personas (el 3%) se informaron de ambos programas.

## **8. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.**

Según los Indicadores de Estructura de la Población del INE, en 2022, la edad media de la población de Aragón es superior a la media nacional. Mientras que la edad media de la población de toda España es de 44,07 años, en Aragón, la edad media es 45,29 años. Si distinguimos por provincias, la edad media de la provincia de Zaragoza es 44,95 años, la de Huesca es 45,89 y la de Teruel es 46,72.

Respecto a la Tasa Bruta de Natalidad, que contabiliza el número de nacidos vivos por cada mil habitantes en el período de un año, en 2020, la tasa de España era de 7,19 nacimientos por cada mil habitantes, mientras que en Aragón descendía a 6,83. Si distinguimos entre provincias, la Tasa Bruta de Natalidad más alta es la de Teruel, con 6,92 nacimientos por cada mil habitantes, seguida de Zaragoza, con una tasa de 6,84, y Huesca, con una tasa de 6,73.

Por otro lado, la Tasa Bruta de Mortalidad, que se refiere al número de defunciones por cada mil habitantes, en Aragón es superior a la media nacional. La Tasa Bruta de Mortalidad de Aragón es de 12,55, mientras que en España es de 10,44. Entre las provincias, la tasa más alta es la de Teruel, con 15,15 defunciones por cada mil habitantes, seguida por Huesca, con 13,09, y Zaragoza, con 12,08.

Finalmente, partiendo igualmente del listado de verificación, se ha realizado la valoración del impacto. Para ello, se ha determinado que el impacto de la norma es positivo porque se ha identificado un impacto positivo en las ocho dimensiones del bienestar familiar analizadas. Sin embargo, en la mayoría de propuestas normativas que se analicen, el impacto no resultará tan evidente. Por ello, deberá considerarse que el impacto es nulo cuando no exista impacto sobre ninguna de las dimensiones; el impacto será positivo cuando el balance de dimensiones con un impacto positivo sea mayor que el de dimensiones con impacto negativo, mientras que el impacto será negativo cuando suceda a la inversa. En caso de existir el mismo número de dimensiones con impacto positivo que negativo, se considerará que el impacto es negativo.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

La norma tiene un impacto en la familia:  Negativo  
 Nulo  
 Positivo

### **OTRAS CONSIDERACIONES**

En caso de haberlas, exponga las recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en la familia.

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda la recolección de datos oficiales sobre:

- Motivos por lo que no se emplean recursos de conciliación
- Extraescolares y comedor (Dpto. educación)
- Recursos de ocio y tiempo libre (puede que se recojan datos a nivel municipal)
- Acceso a la vivienda de las familias
- Adecuación de los servicios públicos a las necesidades de las personas gestantes
- Medidas de apoyo a las familias con hijos e hijas recién nacidos
- Apoyo para la adopción y/o el acogimiento familiar

A continuación, una vez realizado el análisis utilizando los instrumentos propuestos, se presentan los resultados tal y como deben quedar recogidos en la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN).

## **IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA**

### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

#### **1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.**

##### *Gasto económico de las familias por cuidado de los hijos*

Según el informe *El coste de la crianza en 2022*, realizado por *Save the Children*, el gasto medio de las familias para criar a sus hijos en España es de 672€ al mes, habiendo aumentado en 2022 un 14,5% respecto a 2018. No obstante, el coste varía en función de la edad. En este sentido, según estimaciones, el coste mínimo de crianza para un menor de 0 a 3 años es de 556€, de 4 a 6 años es de 610€, de 7 a 12 años es de 701€ y de 13 a 17 años es de 736€. Por lo tanto, el coste de la crianza aumenta a la vez que lo hace la edad de los hijos. Además, los conceptos que suponen mayor gasto también varían con la edad. Para las franjas de 0 a 3 y 4 a 6 años, el gasto más elevado es el de conciliación, que representa un tercio y un quinto del total, respectivamente. Mientras que, a partir de los 7 años, la partida más elevada es la de alimentación, que alcanza un quinto del coste total de la crianza.

Según la Encuesta de Fecundidad (INE, 2018), el gasto medio mensual en alternativas de cuidado de las mujeres que conviven con hijos menores de 14 años en Aragón en 2018 era de 97,22€. Entre estas mujeres, 56.037 (44,73%) indicaban no tener gastos en alternativas de cuidado, por lo que se presupone que no habían contratado servicios de cuidados. Por otra parte, entre las mujeres que sí declararon tener gastos en alternativas de cuidado para sus hijos, 36.679 (29,8%) tenían unos gastos mensuales inferiores a 100€, 13.714 mujeres tenían unos gastos mensuales entre 100€ y 200€, 13.951 mujeres tenían unos gastos mensuales entre 200€ y 400€, y 4.871 mujeres tenían unos gastos mensuales superiores a 400€.

##### *Dificultades de conciliación de las personas trabajadoras*

El módulo especial sobre organización y duración de la jornada laboral de la Encuesta de Población Activa (EPA) de 2019, del Instituto Nacional de Estadística, recoge datos sobre condiciones de trabajo que dificultan o facilitan la conciliación de las personas trabajadoras.

Respecto a las medidas de flexibilidad horaria o de calendario que ofrecen las empresas:

- A la hora de decidir su jornada laboral, el 13% de las personas asalariadas en Aragón pueden hacerlo sin restricciones, el 19% pueden decidirla con ciertas restricciones, mientras que el 68% no puede decidir su jornada laboral, pues lo hace su empleador o su cliente.
- Respecto a la posibilidad de modificar el inicio o el final de la jornada laboral para asumir mejor las responsabilidades de cuidado, es posible para el 51% de las personas asalariadas en Aragón con responsabilidades de cuidado, mientras que para el 45% no es posible o casi nunca es posible y un 4% no lo sabe.
- Respecto a la posibilidad de organizar la jornada laboral de forma que puedan disponer de un día libre para asumir mejor las responsabilidades de cuidado, es posible para el 51% de las personas asalariadas en Aragón con responsabilidades de cuidado, mientras que para el 47% no es posible o casi nunca es posible y el 2% no lo sabe.

## **2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

La Encuesta de Fecundidad (INE, 2018) establece un listado de diez tareas de cuidado y pregunta cómo se distribuyen estas tareas entre los miembros del hogar. Los datos reflejan que, en Aragón, en 2018, la corresponsabilidad se da en mayor medida en las tareas que requieren menos esfuerzo o pueden resultar más gratificantes, como jugar con los hijos, que se realiza por ambas partes de la pareja en el 67% de las ocasiones, o elegir las extraescolares, que es realizada por ambos en el 58% de los casos. Las otras ocho tareas (vestirles, bañarles, acostarles, decidir las comidas, llevarles al médico, ayudarles con los deberes, desplazamientos al colegio o guardería y comprarles ropa), en la mayoría de los casos, son realizadas exclusivamente por las mujeres.

## **3. Dificultad de las personas para iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

Según datos de la Encuesta de Fecundidad (INE, 2018), 64.494 mujeres de Aragón habían tenido menos hijos de los deseados, lo que, en 2018, suponía el 20,3% de las mujeres de Aragón (317.547). El 20,6% de estas mujeres declaraba haber tenido menos hijos de los deseados por razones laborales o de conciliación de la vida familiar y laboral, y otro 10,3% no había podido tener el número de hijos deseado por razones económicas.

Por otra parte, 78.958 las mujeres de Aragón, el 25%, consideraban haber tenido su primer hijo biológico después de lo que consideran ideal. El 22% de estas mujeres destacan como

principal motivo de este hecho razones laborales o de conciliación de la vida familiar y laboral.

#### **4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

Según datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2021), el gasto anual medio de un hogar compuesto por una pareja sin niños dependientes económicamente es de 29.145 €, mientras que en el caso de los hogares de hay niños dependientes económicamente, el gasto medio aumenta a 34.585 €.

Entre los gastos que debe afrontar una pareja con hijos dependientes económicamente, destacan el gasto en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, que supone, de media, 9.884 € anuales por hogar, siendo un 29% del gasto total de este tipo de hogares. El segundo mayor gasto es en alimentos y bebidas no alcohólicas, que supone, de media, 6.311 € al año, lo que equivale a un 18,25% del gasto anual de estos hogares. Y el tercer mayor gasto es en transporte, con un coste medio anual de 3.784 €, lo que supone un 11% del gasto anual de las parejas con niños dependientes económicamente.

#### **5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social.**

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2020), en Aragón había 177.200 hogares con hijos conviviendo en el hogar, lo que supone un 33% del total de los hogares de la Comunidad Autónoma.

Entre los hogares con hijos viviendo en el hogar, en el 48% de los casos (85.300) vivía un hijo, en el 44% (77.400) vivían dos y en el 8% (14.500) vivían tres o más.

Por otra parte, había 51.400 hogares monoparentales, lo que supone el 9% del total de los hogares de Aragón y el 29% de los hogares con hijos conviviendo en el hogar.

#### **6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

Según los datos más recientes, correspondientes a la Encuesta Nacional de Salud de 2017 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social e INE), ese año había en Aragón 197.900 personas cuidando de forma no profesional a personas mayores o a personas con dolencias crónicas, lo que equivale a un 18% de la población de 2017.

Entre las personas cuidadoras, el 83% estaba en edad laboral activa: el 56% tenía entre 45 y 64 años, el 21% entre 25 y 44 años y el 6% de 15 a 24 años; mientras que el 17% tenían 65 años o más.

Respecto al tiempo dedicado al cuidado de personas mayores o personas con dolencias crónicas, el 45% de las personas cuidadoras dedicaban 20 horas semanales o más, el 19% entre 10 y 20 horas semanales y el 36% menos de 10 horas semanales.

## **7. Ejercicio positivo de la parentalidad.**

En 2021, se registraron en Aragón 810 víctimas de violencia de género (con orden de protección o medidas cautelares). Entre estas mujeres, 23 eran menores de edad (el 3%), 102 tenían entre 18 y 24 años (el 13%), 492 tenían entre 25 y 44 años (61%), 187 tenían entre 45 y 64 años (23%) y 15 tenían 65 años o más (2%).

Por otra parte, este mismo año se registraron 225 casos de violencia doméstica, siendo el 61% de los casos mujeres y el 39% hombres. Si diferenciamos por edad, el 40% de las víctimas eran menores de 18 años, el 10% tenían entre 18 y 24 años, el 14% de 25 a 44 años, el 20% de 45 a 64 años y el 16% 65 años o más.

Respecto a los servicios de orientación y mediación familiar, durante 2021 se atendió a un total de 883 personas. 237 personas (el 27%) fueron atendidas en el servicio de orientación familiar y 616 personas (el 70%) fueron atendidas en el servicio de mediación familiar, mientras que 30 personas (el 3%) se informaron de ambos programas.

## **8. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.**

Según los Indicadores de Estructura de la Población del INE, en 2022, la edad media de la población de Aragón es superior a la media nacional. Mientras que la edad media de la población de toda España es de 44,07 años, en Aragón, la edad media es 45,29 años. Si distinguimos por provincias, la edad media de la provincia de Zaragoza es 44,95 años, la de Huesca es 45,89 y la de Teruel es 46,72.

Respecto a la Tasa Bruta de Natalidad, que contabiliza el número de nacidos vivos por cada mil habitantes en el período de un año, en 2020, la tasa de España era de 7,19 nacimientos por cada mil habitantes, mientras que en Aragón descendía a 6,83. Si distinguimos entre provincias, la Tasa Bruta de Natalidad más alta es la de Teruel, con 6,92 nacimientos por cada mil habitantes, seguida de Zaragoza, con una tasa de 6,84, y Huesca, con una tasa de 6,73.

Por otro lado, la Tasa Bruta de Mortalidad, que se refiere al número de defunciones por cada mil habitantes, en Aragón es superior a la media nacional. La Tasa Bruta de Mortalidad de Aragón es de 12,55, mientras que en España es de 10,44. Entre las provincias, la tasa más alta es la de Teruel, con 15,15 defunciones por cada mil habitantes, seguida por Huesca, con 13,09, y Zaragoza, con 12,08.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

### **1. Se prevé un impacto positivo sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.**

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral:

15.6. Se impulsará a las empresas que desarrollen proyectos técnicos encaminados a facilitar la autonomía personal y familiar, a promover la conciliación familiar o la responsabilidad social.

17.1. Las administraciones públicas aragonesas garantizarán el acceso, uso y disfrute de sus instalaciones culturales, deportivas y de ocio por parte de las familias, promoviendo condiciones especiales para aquellas familias vulnerables o que afronten especiales dificultades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar.

17.2. Se impulsarán actividades de cultura, deporte, ocio y tiempo libre, especialmente durante los períodos vacacionales escolares, que contribuyan a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Se favorecerá el acceso de las familias más vulnerables.

26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.

### **2. Se prevé un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

Se prevé que el siguiente apartado de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar:

20.5. Se establecerán protocolos de intervención coordinada que permitan un tratamiento integral en la asistencia a las personas gestantes. En estos protocolos se contemplará la participación del otro progenitor o posible pareja en tareas de acompañamiento y apoyo, así como la corresponsabilidad en la atención y cuidados al hijo.

**3. Se prevé un impacto positivo sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada:

14.a. Se impulsarán y promoverán programas de acceso a la vivienda que se adapten a las necesidades y circunstancias de las familias y sus miembros.

14.b. Se promoverá el derecho a una vivienda digna, adecuada y accesible para las familias que residan en Aragón, bajo cualquier régimen jurídico de tenencia.

16.9. Se garantizará la adecuación de la respuesta educativa a las necesidades de las personas gestantes o en periodo de lactancia, especialmente a aquellas menores de edad.

18.7. En el marco de las medidas de apoyo familiar previstas en esta ley se contemplarán las necesidades de las personas gestantes en situación de vulnerabilidad derivadas de su edad, cultura, salud, situación socioeconómica o cualquier otra circunstancia sociofamiliar que así lo justifique.

18.8. El Gobierno de Aragón promoverá la existencia de una red de puntos de lactancia de acceso libre que, cumpliendo las condiciones que se determinen, ofrezcan la posibilidad de alimentar y asear a los hijos e hijas en un espacio adecuado.

20.3. La administración de la Comunidad Autónoma Aragonesa ofrecerá programas de información, prevención y sensibilización sobre salud sexual y reproductiva de manera suficiente, comprensible y accesible, y en atención a sus circunstancias personales, socioeconómicas y culturales. Se prestará especial atención a personas gestantes menores de edad, incluyendo formación y asesoramiento parental.

20.4. Las personas con capacidad de gestar tienen derecho a recibir la información, asesoramiento y atención que puedan precisar para afrontar cualquier necesidad derivada del embarazo y ejercer su derecho a la maternidad libremente elegida.

26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.

32. La administración autonómica garantizará anualmente la convocatoria de ayudas destinadas a apoyar a las familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple.

33. Para las familias acogedoras de personas menores de edad bajo protección se establecerán, en su caso, una serie de compensaciones cuya cuantía se fijará en cada caso según el número de personas menores de edad acogidas, sus necesidades específicas o los gastos derivados de su especial atención sanitaria o educativa.

34. El Gobierno de Aragón otorgará ayudas por nacimiento, adopción o crianza de menores de tres años con objeto de fomentar la natalidad, privilegiando a familias en situaciones de vulnerabilidad y teniendo en cuenta la realidad territorial de Aragón.

#### **4. Se prevé un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad:

14.d. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón elaborará programas sociales de vivienda, que tendrán como destinatarias preferentes a familias en situación de mayor vulnerabilidad y con necesidades específicas.

14.f. Se adoptarán medidas instrumentales para satisfacer el derecho a la vivienda en el caso de que exista un riesgo de pérdida de la vivienda, derivado de los sistemas de financiación para la adquisición de la vivienda o el sobreendeudamiento familiar en el supuesto de arrendamiento.

15.1. El Gobierno de Aragón adoptará medidas que favorezcan el acceso al empleo de las familias en situaciones de exclusión sociolaboral, de acuerdo con los términos establecidos en la legislación vigente y de conformidad con las bases definidas en cada convocatoria.

15.2. En las convocatorias de ayudas y subvenciones relacionadas con el fomento del empleo, se tomará en consideración la territorialidad y la situación sociofamiliar de la persona a contratar, con especial atención a la condición de vulnerabilidad, de acuerdo al alcance de este concepto en la Ley.

15.7. Se adoptarán las medidas oportunas para potenciar a las empresas con proyectos de inserción social. Asimismo, se promoverán programas integrales para favorecer la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión o con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo.

16.1. La Comunidad Autónoma de Aragón promoverá la adopción de beneficios fiscales y otorgará ayudas en concepto de comedor y material a las familias en función de su configuración familiar, el número de hijos e hijas, el nivel de ingresos de la unidad familiar y otras circunstancias de vulnerabilidad.

16.2. En los mismos términos que los señalados en el apartado anterior, las administraciones competentes promoverán ayudas en materia de transporte escolar.

16.3. Se concederán ayudas dirigidas a las familias en situación de vulnerabilidad para la adquisición y uso de recursos informáticos que permitan el acceso a una educación telemática.

16.4. La administración de la Comunidad Autónoma de Aragón fomentará la realización y adaptación de estudios de capacitación profesional y formación permanente, así como el estudio de idiomas, favoreciendo el acceso a personas pertenecientes a familias con bajo nivel de ingresos y dificultades de empleabilidad.

18.3. En materia de servicios sociales, la administración aragonesa diseñará medidas de apoyo familiar integral que comprenderá, entre otras actuaciones: i) el desarrollo del programa Carné familiar que incluya medidas concretas para favorecer el acceso a los recursos de las familias numerosas y monoparentales.

18.4. Se promoverá la existencia de servicios e infraestructuras adecuadas para la atención de las personas con necesidades específicas, dentro y fuera del domicilio familiar de acuerdo con la normativa vigente.

18.5. Se pondrá en marcha un servicio público de inclusión social para facilitar y promover la inclusión social y laboral de las personas vulnerables.

18.6. El Gobierno de Aragón desarrollará un plan específico encaminado a la inserción social en el que se priorizará la atención a las familias socioeconómicamente vulnerables y que por su configuración familiar afronten especiales dificultades.

19.b. Se facilitarán las oportunas medidas de apoyo en el acceso a servicios y programas del sistema sanitario, especialmente a aquellas familias en situación de vulnerabilidad.

19.c. Se promoverá un sistema de soporte a las familias que tengan a alguno de sus miembros desplazados para recibir tratamiento ambulatorio u hospitalario, así como para sufragar los gastos derivados de tratamientos en localidades distintas a su lugar de residencia familiar.

19.f. Se proporcionará a las familias los recursos necesarios para conseguir paliar las necesidades sanitarias que provoca una disfuncionalidad y que altera el entorno familiar.

21.5. En relación a todas estas medidas, el Gobierno de Aragón impulsará acciones para superar las limitaciones que en este ámbito podrían ocasionar las características territoriales y demográficas de Aragón, garantizando la igualdad de desarrollo y acceso.

22.4. Serán productos, bienes y servicios objeto de especial atención, control y vigilancia por parte de los poderes públicos los servicios esenciales y bienes de primera necesidad para las familias.

23.1. El Gobierno de Aragón promoverá el desarrollo del turismo familiar en el ámbito de la Comunidad Autónoma mediante ayudas destinadas a la mejora de las infraestructuras turísticas, así como mediante actuaciones de promoción turística.

23.2. En el marco de esta promoción, se impulsarán medidas tendentes a asegurar la adaptación y accesibilidad de la oferta turística familiar.

24.1. En el marco de sus competencias, el Gobierno de Aragón impulsará el establecimiento de un régimen singular de tarifas reguladas y de precios autorizados en los servicios de transporte, en beneficio de familias que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad y con necesidades específicas derivadas de su configuración y tamaño.

24.3. Se promoverá por las administraciones públicas competentes en materia de transporte, la adaptación de vehículos que faciliten el movimiento por el territorio aragonés a las familias con personas dependientes y/o con discapacidad, especialmente si tienen movilidad reducida y con residencia en el medio rural.

26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas

menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.

27. El Gobierno de Aragón promoverá la inclusión de exenciones y bonificaciones en las tasas y precios públicos de su competencia que graven servicios o actividades de carácter cultural, educativo, social o sanitario, para aquellos obligados al pago que integren familias en situación de vulnerabilidad.

29. El Gobierno de Aragón garantizará una prestación periódica de derecho subjetivo, complementaria de otros ingresos o prestaciones para que las familias puedan hacer frente a sus necesidades más básicas, con respeto a la normativa vigente.

30. Las administraciones públicas aragonesas garantizarán la existencia de ayudas de urgencia destinadas a resolver las situaciones de necesidad que afecten a familias que se han visto privadas de los medios de vida más imprescindibles.

**5. Se prevé un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.**

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social:

16.2. En los mismos términos que los señalados en el apartado anterior, las administraciones competentes promoverán ayudas en materia de transporte escolar.

16.5. La educación y diversidad afectivo-sexual en valores relacionados con la igualdad, la corresponsabilidad, la educación emocional, educación afectivo-sexual y especialmente la pluralidad familiar, formará parte transversalmente del ámbito curricular, del material didáctico y del proyecto educativo del centro.

16.6. A tal efecto, se pondrán en marcha planes de estudio y formación del profesorado y otros miembros de la comunidad educativa para favorecer la toma de conciencia sobre la diversidad familiar con el fin de dar visibilidad a las diferentes modalidades familiares.

16.7. El Gobierno de Aragón garantizará que, en la organización y gestión de los centros educativos, se atienda la pluralidad familiar.

16.8. Se garantizará una educación inclusiva que satisfaga las necesidades de aprendizaje y facilite el desarrollo de las potencialidades del alumnado, teniendo en cuenta sus diferentes situaciones sociofamiliares. Para lograrlo, se realizarán cuantas adaptaciones resulten necesarias en el acceso y desarrollo curricular.

16.10. Se fomentará la colaboración y coordinación de las familias y los centros educativos a través de espacios de encuentro, debate y formación, así como las actividades de las asociaciones de familias de escolares.

16.12. Se garantizará una educación equitativa tendente a conseguir el mantenimiento y transmisión de las lenguas propias de Aragón adquiridas en el seno de la familia.

17.1. Las administraciones públicas aragonesas garantizarán el acceso, uso y disfrute de sus instalaciones culturales, deportivas y de ocio por parte de las familias, promoviendo condiciones especiales para aquellas familias vulnerables o que afronten especiales dificultades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar.

18.3. En materia de servicios sociales, la administración aragonesa diseñará medidas de apoyo familiar integral que comprenderá, entre otras actuaciones: k) La formación de profesionales en materia de intervención familiar, diversidad familiar, no discriminación y perspectiva de género.

18.9. Se promoverá la participación de personas voluntarias, así como la articulación de redes comunitarias solidarias para mejorar la calidad de vida de las familias aragonesas.

20.6. El Gobierno de Aragón garantizará que en la organización y gestión de los centros sociales y sanitarios se atienda la pluralidad familiar.

22.2. Se promoverá la realización de jornadas y el desarrollo de programas específicos en materia de consumo familiar para el conocimiento de sus derechos y los cauces para ejercerlos y exigirlos.

37.2. En la tramitación de las disposiciones generales que afecten especialmente a los derechos de las familias previstos en esta ley se dará audiencia a las entidades y asociaciones representativas para su participación.

39.1. El Gobierno de Aragón establecerá las medidas adecuadas para fomentar la participación de las familias en los medios de comunicación, especialmente de titularidad pública.

39.2. Asimismo, se adoptarán las medidas tendentes a garantizar que los medios de comunicación den un tratamiento adecuado a las familias, de acuerdo con la importancia y valoración social de esta institución, especialmente orientado a que la ciudadanía conozca la existencia de diferentes modelos familiares y adquieran una conciencia de respeto a los mismos.

39.3. Se establecerán medidas de reconocimiento a aquellos medios de comunicación social que realicen actuaciones de especial relevancia en materia familiar.

40.1. La administración de la Comunidad Autónoma de Aragón impulsará el asociacionismo familiar como forma de representación de los intereses de las familias, estableciendo canales de coordinación que permitan una comunicación fluida y eficaz.

40.2. Asimismo, se establecerán cauces adecuados de colaboración en el desarrollo de programas de interés para las familias, facilitando la difusión y sensibilización sobre la función que estas asociaciones desempeñan.

40.3. Se establecerán medidas de apoyo y reconocimiento a aquellas asociaciones y entidades que desempeñen actuaciones específicas en defensa, protección y promoción de los valores familiares.

**6. Se prevé un impacto positivo sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional:

17.3. Se promoverá la realización de actividades para mejorar hábitos y motivar hacia un envejecimiento activo.

19.a. Se adoptarán las medidas necesarias para garantizar una adecuada información y formación de las personas cuidadoras de pacientes en el entorno familiar, especialmente en el caso de enfermedades infantiles y trastornos del desarrollo, así como en personas dependientes, con discapacidad o enfermedades crónicas. Asimismo, la información y atención sanitaria estará adaptada a las familias con dificultades o discapacidades. De la misma manera, se ofrecerá una respuesta integral a las necesidades surgidas en situaciones sanitarias de especial impacto familiar.

19.e. El Departamento competente en materia sanitaria promoverá la información y formación de pacientes y familiares para mejorar el conocimiento sobre la enfermedad, así como su implicación en los cuidados en la toma de decisiones en los aspectos relacionados con su salud-enfermedad.

31. El Gobierno de Aragón mantendrá un sistema de prestaciones económicas para el cuidado de personas en situación de dependencia y de personas con discapacidad cuando este servicio se preste en el entorno familiar, de acuerdo con la normativa vigente.

**7. Se prevé un impacto positivo sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.**

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad:

16.11. Se fomentarán la función orientadora y tutorial y la existencia de recursos especializados para facilitar la coordinación e implicación de las familias en el desarrollo integral de sus hijos e hijas.

18.3.a. La prestación de un servicio de mediación familiar intra y extrajudicial, que tenga por objeto el desarrollo de un proceso voluntario y extrajudicial de gestión de conflictos familiares en el que una persona mediadora, de una manera neutral e imparcial, facilita la comunicación entre las partes afectadas para la consecución de acuerdos.

18.3.b. La prestación de un servicio de orientación familiar, considerado como un proceso de ayuda cuyo fin último es propiciar la dinámica familiar positiva, la solución de problemas y la toma de decisiones, además de potenciar y desarrollar los recursos familiares.

18.3.c. El servicio de puntos de encuentro familiar, como recurso neutral de intervención familiar, destinado, con carácter temporal, al cumplimiento de resoluciones judiciales o administrativas en las que se deba cumplir el régimen de visitas establecido entre los menores y los progenitores y otros familiares, en procesos de separaciones familiares en las que exista conflictividad que dificulte o impida el desarrollo de estas, con el objetivo principal de normalizar las relaciones familiares.

18.3.d. La adopción de medidas, en colaboración con otras instituciones y agentes sociales, para fomentar la parentalidad positiva entendida como el conjunto de

capacidades que permiten a los padres y madres afrontar de modo flexible y adaptativo sus responsabilidades.

18.3.e. La intervención de la figura de coordinación de parentalidad, que vele por el interés de los y las personas menores de edad en los procesos conflictivos de ruptura de sus progenitores.

18.3.f. La prestación de un servicio de intervención familiar que comprenda un conjunto de atenciones profesionales dirigidas a favorecer la convivencia y la integración social, fomentando la adquisición de habilidades básicas y hábitos de conducta, tanto en lo relativo a las capacidades personales como las relacionales, en situaciones de crisis, riesgo o vulnerabilidad de cualquier miembro de la unidad familiar.

18.3.g. El establecimiento de una serie de programas de educación y de apoyo e intervención familiar, encuadrados dentro de la red territorial de servicios sociales, que centre su atención en la protección de personas menores de edad, con el objeto de capacitar a las familias para que puedan ejercer adecuadamente su rol parental y preservar a las personas menores de edad en su familia.

18.3.h. Creación de un Centro Aragonés de Recursos y Apoyo Integral a las Familias para prestar servicios y actividades de formación a las familias y profesionales.

18.3.j. El establecimiento de programas de prevención de violencia de género, violencia contra la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad, la violencia filioparental o cualquier otro tipo de violencia que se produzca en el ámbito familiar, en colaboración con otros agentes competentes.

22.1. El Gobierno de Aragón garantizará el acceso de las familias a la educación, formación e información en materia de consumo en orden a que puedan desarrollar un comportamiento libre, racional y responsable en el consumo de bienes y en la utilización de servicios.

28. El Gobierno de Aragón garantizará las ayudas para la integración familiar, con carácter periódico o de emergencia puntual, con objeto de preservar el mantenimiento de las unidades familiares con personas menores de edad a su cargo, evitando el internamiento de éstos en centros residenciales o la adopción de medidas de protección que impliquen la separación de los y las niños, niñas y adolescentes de su núcleo familiar.

## **8. Se prevé un impacto positivo sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población.**

Se prevé que los siguientes apartados de la norma tengan un impacto positivo sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población:

14.c. Se apoyarán políticas de vivienda que puedan promover la permanencia de familias en zonas rurales.

15.2. En las convocatorias de ayudas y subvenciones relacionadas con el fomento del empleo, se tomará en consideración la territorialidad y la situación sociofamiliar de la persona a contratar, con especial atención a la condición de vulnerabilidad, de acuerdo al alcance de este concepto en la Ley.

15.3. En los planes y programas de orientación y formación para personas desempleadas se priorizará a aquellas que pertenezcan a unidades familiares cuyas condiciones dificulten su empleabilidad, con especial consideración a familias del ámbito rural. Para ello se otorgarán becas y ayudas adecuadas a las circunstancias personales de los participantes en dichas acciones formativas.

15.4. Se promoverán estructuras empresariales que permitan la creación de empleo entre las familias del ámbito rural, así como entre las familias que experimenten vulnerabilidad y otras necesidades sociofamiliares. Para ello, el Gobierno de Aragón facilitará mediante líneas de ayudas y servicios de asesoramiento técnico preciso las acciones dirigidas al autoempleo, el emprendimiento y todas aquellas que supongan la creación de puestos de trabajo.

15.8. Se apoyará el desarrollo y sostenibilidad de las empresas familiares, promoviendo la formación especializada de los profesionales, la orientación y asesoramiento, atendiendo especialmente el objetivo de garantizar el relevo familiar y sucesión generacional. Se priorizará el apoyo a las empresas familiares que aprovechen los recursos propios del territorio.

23.3. Se desarrollarán medidas de promoción turística para las familias en el medio rural.

24.2. En aquellos supuestos de prestación de servicios públicos de transporte de uso general en la Comunidad Autónoma de Aragón, que no se puedan establecer con carácter

duradero, pero que existan razones de interés para las familias, garantizará su prestación, mediante un régimen de ayudas al transporte rural.

26.2. Los beneficios fiscales tendrán como objetivos prioritarios la atención a las familias vulnerables, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el cuidado de personas menores de edad y personas dependientes, el acceso a la vivienda habitual y la lucha contra la despoblación, entre otros.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se considera que el Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón tiene un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda la recolección de datos oficiales sobre:

- Motivos por lo que no se emplean recursos de conciliación
- Extraescolares y comedor (Dpto. educación)
- Recursos de ocio y tiempo libre (puede que se recojan datos a nivel municipal)
- Acceso a la vivienda de las familias
- Adecuación de los servicios públicos a las necesidades de las personas gestantes
- Medidas de apoyo a las familias con hijos e hijas recién nacidos
- Apoyo para la adopción y/o el acogimiento familiar

## **Ejemplo 2: Proyecto de Ley de dinamización del Medio Rural.**

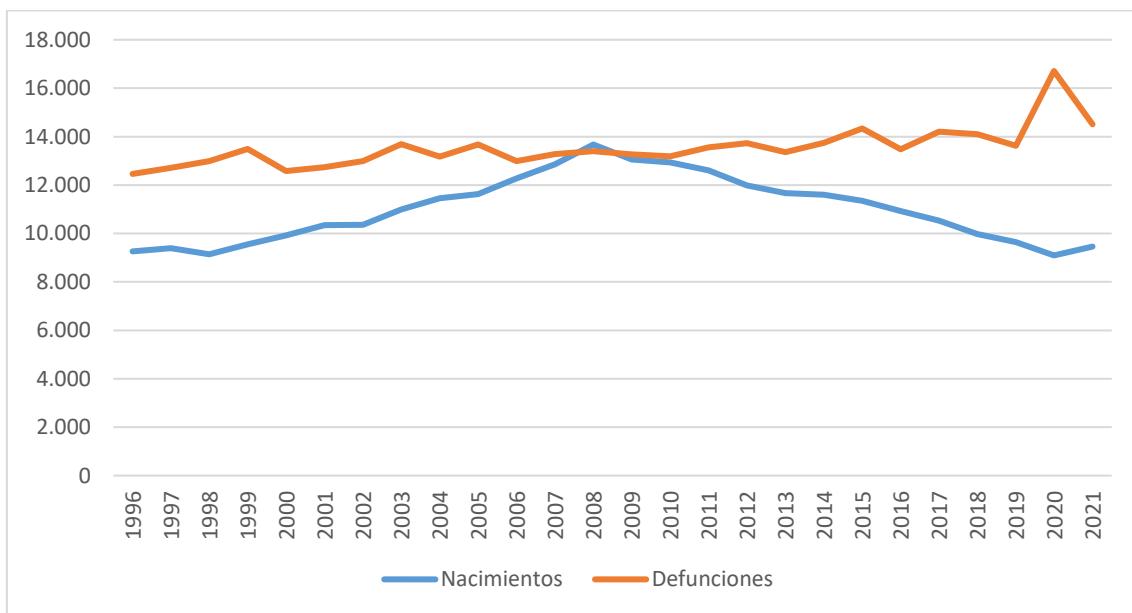
En este ejemplo y los sucesivos, se muestra el resultado del análisis de impacto normativo en la familia tal y como quedaría presentado en la MAIN.

### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

España se encuentra actualmente ante una profunda crisis de fecundidad, con unas cifras de natalidad en tendencia decreciente desde el año 2008. De hecho, desde 2019, cada año se registra un nuevo mínimo histórico de nacimientos anuales desde que se tienen registros oficiales (1941).

Aragón no se encuentra exenta de esta crisis de natalidad y, como podemos comprobar en el siguiente gráfico, desde 2008, el número de nacimientos que se producen anualmente en nuestra Comunidad Autónoma no ha dejado de disminuir. Tal está siendo el descenso de la natalidad que, si en 2008, tras el pronunciado incremento que se produjo desde 1998, el número de nacimientos logró ser superior al de defunciones, actualmente, la distancia entre defunciones (con tendencia de incremento) y nacimientos es cada vez mayor.

**Gráfico 1. Evolución de la natalidad y la mortalidad. Aragón, serie 1996-2021.**



Fuente: Instituto Aragonés de Estadística – Movimiento Natural de la Población

**Tabla 4. Nacimientos, defunciones y saldo vegetativo de la población. Aragón, serie 1996-2021.**

	Nacimientos	Defunciones	Saldo vegetativo
<b>2021</b>	9.463	14.516	- 5.053
<b>2020</b>	9.095	16.711	- 7.616
<b>2019</b>	9.644	13.620	- 3.976
<b>2018</b>	9.977	14.100	- 4.123
<b>2017</b>	10.531	14.208	- 3.677
<b>2016</b>	10.929	13.481	- 2.552
<b>2015</b>	11.352	14.339	- 2.987
<b>2014</b>	11.602	13.742	- 2.140
<b>2013</b>	11.662	13.353	- 1.691
<b>2012</b>	11.980	13.724	- 1.744
<b>2011</b>	12.610	13.553	- 943
<b>2010</b>	12.940	13.194	- 254
<b>2009</b>	13.062	13.268	- 206
<b>2008</b>	13.675	13.398	277
<b>2007</b>	12.858	13.280	- 422
<b>2006</b>	12.270	12.989	- 719
<b>2005</b>	11.627	13.682	- 2.055
<b>2004</b>	11.458	13.175	- 1.717
<b>2003</b>	10.998	13.694	- 2.696
<b>2002</b>	10.363	12.986	- 2.623
<b>2001</b>	10.347	12.741	- 2.394
<b>2000</b>	9.924	12.576	- 2.652
<b>1999</b>	9.558	13.492	- 3.934
<b>1998</b>	9.139	12.990	- 3.851
<b>1997</b>	9.388	12.709	- 3.321
<b>1996</b>	9.259	12.461	- 3.202

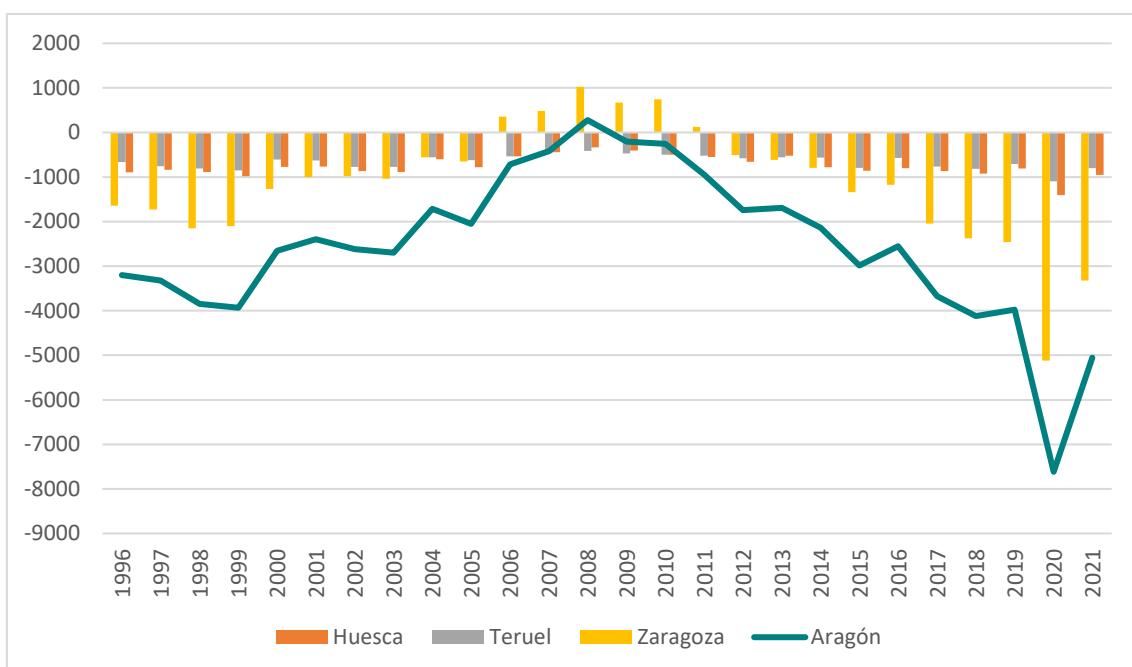
Fuente: Instituto Aragonés de Estadística – Movimiento Natural de la Población

La relación entre nacimientos y defunciones nos permite calcular el saldo vegetativo o crecimiento natural de una población. Cuando el número de nacimientos supera al de defunciones, el valor del saldo vegetativo es positivo y hablamos de que la población crece de forma natural, es decir, que tiene capacidad para asegurar por sí misma el reemplazo generacional. En cambio, cuando el número de nacimientos es inferior al de defunciones, el saldo se expresa en valores negativos y la población en cuestión se sitúa por debajo del límite de la tasa de reemplazo generacional. En Aragón, el saldo vegetativo

no solo es negativo desde el año 2009, naciendo menos personas de las que fallecen, sino que, además, sigue una intensa tendencia de descenso, habiendo nacido, en 2021, 5.053 personas menos de las que fallecieron.

El hecho de que nazcan muchas menos personas de las que fallecen no solo mengua el tamaño de la población, sino que además genera desequilibrios entre grupos generacionales. Este desequilibrio, junto a otros fenómenos demográficos, como el aumento de la esperanza de vida o el baby boom que se produjo en las décadas de 1950 y 1960, está provocando que la proporción de individuos que se concentran en las edades más avanzadas sea cada vez mayor, pues no solo se concentran más personas en estas edades, sino que el número de personas jóvenes es cada vez menor. Este fenómeno, al que llamamos envejecimiento de la población, supone un gran reto para la sostenibilidad del Estado de Bienestar, especialmente para la Seguridad Social, la sanidad y el sistema de pensiones.

**Gráfico 2. Evolución del saldo vegetativo. Aragón y provincias, serie 1996-2021.**



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Aragonés de Estadística – Movimiento Natural de la Población

**Tabla 5. Saldo vegetativo. Aragón y provincias, serie 1996 - 2021.**

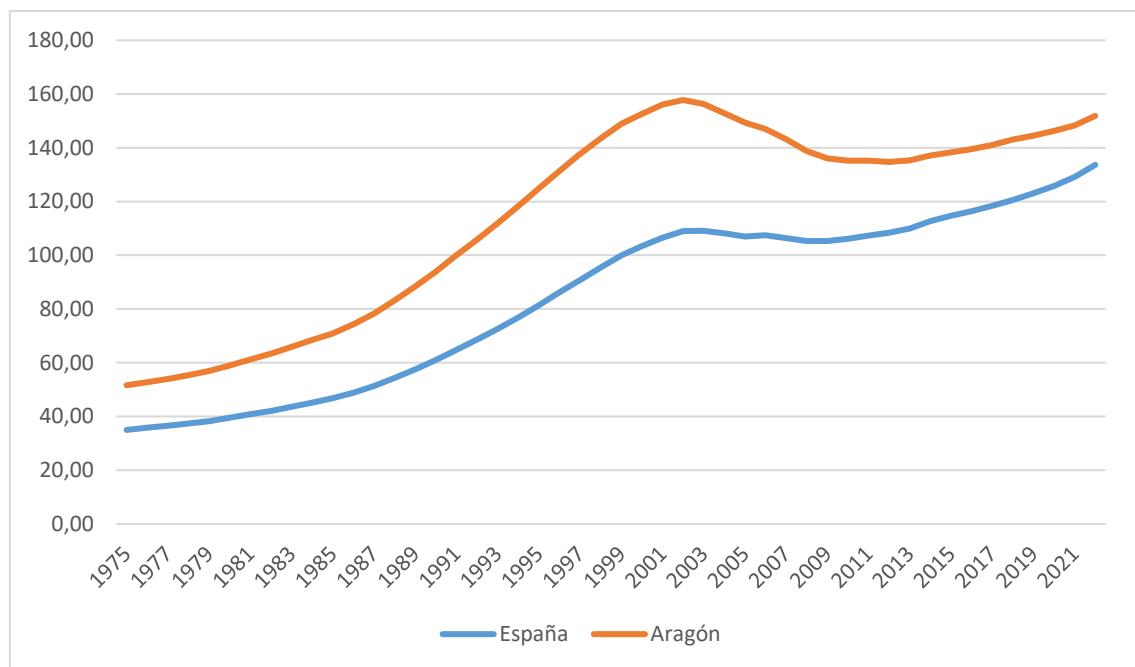
	<b>Aragón</b>	<b>Huesca</b>	<b>Teruel</b>	<b>Zaragoza</b>
<b>2021</b>	- 5.053	- 950	- 799	- 3.324
<b>2020</b>	- 7.616	- 1.402	- 1.095	- 5.119
<b>2019</b>	- 3.976	- 811	- 706	- 2.459
<b>2018</b>	- 4.123	- 927	- 819	- 2.377
<b>2017</b>	- 3.677	- 867	- 767	- 2.043
<b>2016</b>	- 2.552	- 803	- 575	- 1.174
<b>2015</b>	- 2.987	- 856	- 794	- 1.337
<b>2014</b>	- 2.140	- 780	- 562	- 798
<b>2013</b>	- 1.691	- 518	- 558	- 615
<b>2012</b>	- 1.744	- 660	- 577	- 507
<b>2011</b>	- 943	- 548	- 519	124
<b>2010</b>	- 254	- 500	- 498	744
<b>2009</b>	- 206	- 406	- 470	670
<b>2008</b>	277	- 333	- 411	1.021
<b>2007</b>	- 422	- 446	- 458	482
<b>2006</b>	- 719	- 536	- 535	352
<b>2005</b>	- 2.055	- 782	- 624	- 649
<b>2004</b>	- 1.717	- 603	- 557	- 557
<b>2003</b>	- 2.696	- 887	- 772	- 1.037
<b>2002</b>	- 2.623	- 869	- 774	- 980
<b>2001</b>	- 2.394	- 764	- 629	- 1.001
<b>2000</b>	- 2.652	- 772	- 609	- 1.271
<b>1999</b>	- 3.934	- 982	- 850	- 2.102
<b>1998</b>	- 3.851	- 889	- 809	- 2.153
<b>1997</b>	- 3.321	- 836	- 759	- 1.726
<b>1996</b>	- 3.202	- 898	- 663	- 1.641

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Aragonés de Estadística – Movimiento Natural de la Población

Otro fenómeno relacionado con el descenso de la natalidad es el envejecimiento de la población. Este fenómeno demográfico se analiza mediante el índice de envejecimiento, que se calcula contabilizando el número de personas de 65 años y más que hay en una población por cada cien personas menores de 15 años. Si la cifra de este índice es superior a 100, significa que el número de personas de 65 y más años es superior al de menores de 15 años y, por lo tanto, podemos hablar de población envejecida. En Aragón, el índice de

envejecimiento en 2022 es del 151,9% casi 20 puntos superior a la media nacional (133,6%), y, como podemos observar en el siguiente gráfico, su tendencia está en aumento. Además, como vemos en la tabla 6, es especialmente preocupante el índice de envejecimiento de las provincias de Teruel (175%) y Huesca (159,7%), donde predomina la población rural, que presenta unos índices de envejecimiento muy superiores a las áreas urbanas.

**Gráfico 3. Evolución del índice de envejecimiento. Aragón y España, serie 1975-2022.**



Fuente: INE – Indicadores de Estructura de la Población

**Tabla 6. Índice de Envejecimiento. España, Aragón y provincias, 2022.**

	Índice de envejecimiento
<b>España</b>	133,6 %
<b>Aragón</b>	151,9 %
<b>Huesca</b>	159,7 %
<b>Teruel</b>	175 %
<b>Zaragoza</b>	147,1 %

Fuente: INE – Indicadores de Estructura de la Población

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

El objeto del Proyecto de Ley de dinamización del Medio Rural de Aragón es establecer el marco normativo de medidas de discriminación positiva y de los mecanismos de promoción, desarrollo y dinamización que permitan garantizar los servicios públicos básicos, los servicios públicos esenciales, así como los servicios de interés general, e impulsar las actividades socioeconómicas con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equivalente para todos los habitantes del territorio aragonés cualquiera que sea su lugar de residencia.

Se prevé que esta ley tenga un impacto positivo sobre la familia mediante el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población. Específicamente, un de los fines de esta ley es fomentar la actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo los sectores tradicionales del mundo rural, mediante el fomento de la cultura emprendedora, la creación y la promoción del empleo y de la actividad empresarial, lo que se espera que tenga un impacto positivo sobre la promoción de iniciativas empresariales que fomenten el empleo entre las familias del ámbito rural.

Por otro lado, también se prevé que esta ley tenga un impacto positivo sobre el desarrollo de servicios de apoyo a las familias, pues desarrolla medidas para atraer y retener población en el medio rural con especial atención al retorno joven, mediante su promoción, la mejora de las infraestructuras y garantía de acceso a los servicios a disposición de sus habitantes. De la misma forma, esta ley también pretende fomentar el equilibrio territorial y la cohesión social mediante la redistribución justa, inclusiva y equitativa de los recursos entre el medio rural y urbano.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Proyecto de Ley de dinamización del Medio Rural de Aragón tendrá un impacto positivo en la familia.

**Ejemplo 3: Ley 9/2023, de 23 de marzo, de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Según el *Informe sobre adicciones comportamentales 2020* publicado por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones, un 58,1% de la población de 15 a 64 años ha jugado con dinero en 2022. En el caso de los estudiantes de entre 15 y 18 años, el 20,1% habían jugado dinero online en los últimos 12 meses, aumentando el porcentaje al 27,6% en el caso de los hombres.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

La Ley 9/2023, de 23 de marzo, de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón introduce medidas de prevención y sensibilización sobre las consecuencias de una práctica inadecuada del juego, bajo el principio de evitar adicciones, de información de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro del Juego de Prohibidos de Aragón (REJUP), de reducción de los efectos negativos del juego y de su publicidad y de intervención y control para garantizar el cumplimiento de la norma.

Entre las medidas que incorpora esta Ley, está el desarrollo de programas de prevención del trastorno por juego que ofrecen información, asistencia y tratamiento a las personas que presenten trastorno por juego y a sus familiares dentro de la red pública de atención sociosanitaria. Con ello, se prevé un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad, al prestar atención a necesidades sociales de familias en situación de vulnerabilidad. Y también se prevé un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al fomentar la colaboración y coordinación de las familias y la Administración Pública en el ámbito del ocio, al introducir medidas de protección para las personas que participan en juegos, poniendo especial atención en la prevención y protección de los menores de edad.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que la Ley 9/2023, de 23 de marzo, de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda recopilar datos a nivel autonómico sobre adicciones al juego.

**Ejemplo 4: Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

No procede.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

Aunque se prevé que de la regulación de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón pueda tener un impacto indirecto sobre los usuarios, y, entre ellos, las familias, esta propuesta normativa únicamente tendrá efectos directos sobre la propia regulación de estos espectáculo, actividades y establecimientos, por lo que no se prevé un impacto normativo en la familia.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrá un impacto nulo en la familia.

## **Ejemplo 5: Proyecto de Ley de vivienda de Aragón.**

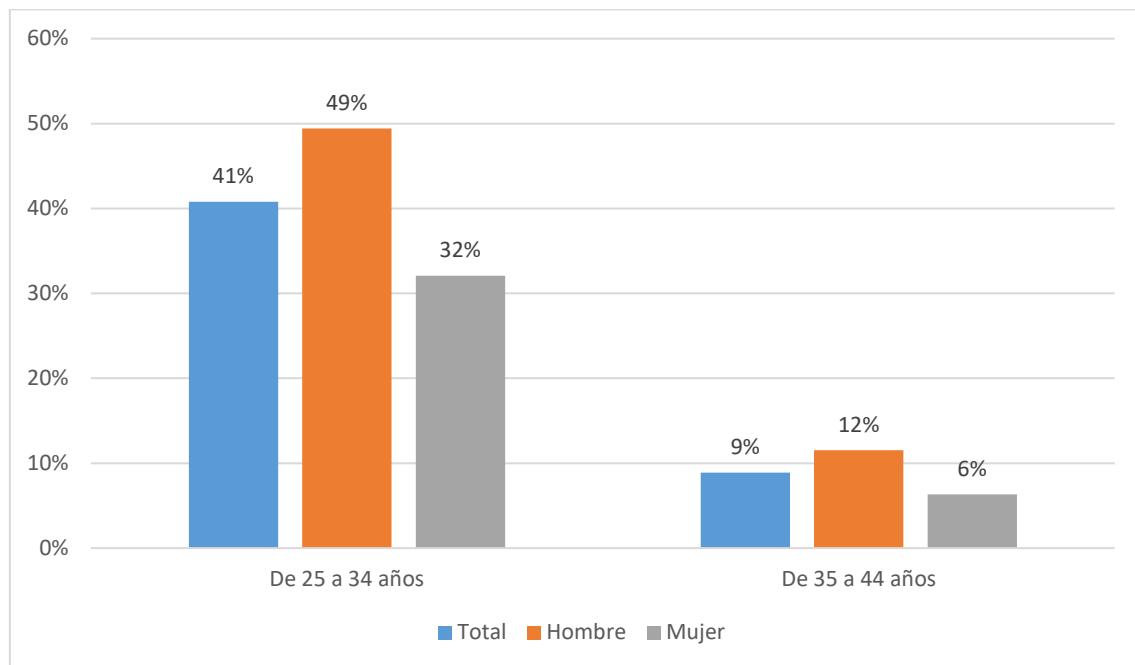
### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

La situación económica que arrastra España y también la Comunidad Autónoma de Aragón desde el inicio de la crisis ha tenido como consecuencia un notable empeoramiento del nivel de vida de una parte importante de la población.

El acceso o mantenimiento de la vivienda se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de la sociedad aragonesa que ha visto como la situación laboral de Aragón, especialmente dura para los sectores más vulnerables, ha motivado la imposibilidad de hacer frente a las deudas de los hogares aragoneses y finalizado en numerosos e indeseables desalojos forzados por impago de alquiler y por ejecución hipotecaria. Cada vez son más los sectores sociales sensibles, tales como jóvenes, personas de la tercera edad, inmigrantes, mujeres víctimas de violencia machista y personas en situación de riesgo, que sufren situaciones de exclusión del derecho de acceso a la vivienda o del mantenimiento de la misma, así como el incremento de las infraviviendas y las viviendas sobreocupadas.

Respecto a las dificultades de emancipación, el 41% de los jóvenes de 25 a 34 años de Aragón residen con su padre y/o madre, siendo el porcentaje superior en el caso de los hombres (49%) frente a las mujeres (32%) de este grupo de edad. Mientras que, en el grupo de 35 a 49 años, la población que reside con su padre y/o madre desciende al 9%.

**Gráfico 4. Hijos/Hijas que residen con su padre y/o su madre según grupo de edad y sexo. Aragón, 2020.**



Fuente: INE – Encuesta Continua de Hogares

Respecto a la pérdida de la vivienda en Aragón, en 2022, se iniciaron e inscribieron en los registros de la propiedad, 356 ejecuciones hipotecarias sobre fincas urbanas. La mayoría de ejecuciones hipotecarias en fincas urbanas se produjeron en la provincia de Zaragoza, frente a las 55 de Huesca y las 16 de Teruel. De las 356 ejecuciones hipotecarias, 255 fueron en viviendas cuyo titular era una persona física.

**Tabla 7. Ejecuciones hipotecarias iniciadas e inscritas en los registros de la propiedad sobre fincas urbanas por provincia. Aragón y provincias, 2022.**

	Ejecuciones hipotecarias
<b>Aragón</b>	356
<b>Huesca</b>	55
<b>Teruel</b>	16
<b>Zaragoza</b>	285

Fuente: INE – Estadística sobre ejecuciones hipotecarias

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

Este Proyecto de Ley tiene por objeto la regulación del derecho a la vivienda, entendido como el derecho de toda persona física a disfrutar de una vivienda digna que sea adecuada, de acuerdo con la situación familiar, económica y social y la capacidad funcional de cada persona. En este sentido, se prevé que esta norma tenga un impacto positivo sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada, pues impulsa y promociona programas de acceso a la vivienda que adaptan a las necesidades y circunstancias de las familias y sus miembros.

En esta misma línea, el Plan de Vivienda de Aragón prestará especial atención a los colectivos con mayor vulnerabilidad, como son las familias numerosas, monoparentales, personas dependientes o con discapacidad, víctimas de violencia de género, víctimas de terrorismo, jóvenes y mayores de 65 años, personas en riesgo o situación de exclusión social u otros colectivos con especiales dificultades para el acceso a una vivienda en función de sus condiciones socioeconómicas. Es por ello que se prevé que esta norma tenga un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad, pues el Plan de Vivienda atiende las necesidades sociales de acceso a la vivienda de familias en situación de vulnerabilidad. Además, esta norma también contempla el fomento de instrumentos que eviten la pérdida de la vivienda.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Proyecto de Ley de vivienda de Aragón tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda recopilar datos sobre el perfil sociodemográfico de las personas afectadas por desahucios.

**Ejemplo 6: Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio.**

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

No procede.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

El Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio únicamente pretende realizar unas modificaciones muy concretas del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón para solventar las discrepancias surgidas sobre la regulación del suelo no urbanizable, la figura de las Delimitaciones del Suelo Urbano como instrumento urbanístico en los municipios que carecen de Plan General de Ordenación Urbana, la limitación de vinculación de edificaciones a las parcelas edificadas con vivienda en la zona de borde y la dilación del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico. Por lo tanto, al tratarse de cuestiones técnicas, no se prevé que esta norma tenga un impacto sobre la familia.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Se prevé que el Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio tendrá un impacto nulo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia,

## **Ejemplo 7: Proyecto de Ley de participación de la comunidad educativa en los centros docentes en Aragón.**

### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Recientemente se ha puesto a prueba a la sociedad y la comunidad educativa ha demostrado su resiliencia en el desarrollo de dos cursos complejos y difíciles, con presencia limitada. La organización y la colaboración de todos los miembros de la comunidad educativa, en particular del alumnado y del personal docente y no docente, así como la corresponsabilidad de las familias y la cooperación del entorno, especialmente en la zona rural, también han puesto de manifiesto espacios de participación que han facilitado la organización de los centros educativos y, en particular, el propio proceso de aprendizaje del alumnado.

El Gobierno de Aragón quiere reconocer e impulsar estas iniciativas facilitando su implantación y desarrollo a través de una regulación que establezca la participación como objetivo tanto de las comunidades educativas para su organización como del proceso de adquisición, por parte del alumnado, de las competencias necesarias para su pleno desarrollo.

### **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

El proyecto de Ley de participación de la comunidad educativa en los centros docentes en Aragón establece que “las comunidades educativas cuyo alumnado sea menor de edad, impulsarán la creación y consolidación de las asociaciones de familias de alumnado para facilitar la participación de todos sus miembros en la corresponsabilidad del proceso de aprendizaje del alumnado” (art. 25.4). Con ello, se prevé que esta norma tenga un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al impulsar el asociacionismo familiar.

Además, las asociaciones de familias de alumnado funcionarán “como estructuras de participación de la comunidad educativa” (art. 53.1) y las familias del alumnado menor de edad “participarán tanto en el proceso de adquisición de competencias del alumnado, como en la organización, convivencia y gestión del centro a través de los cauces, procesos y estructuras formales” (art. 55). Con esto, también se prevé que la norma impacte positivamente sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al fomentar la

colaboración y coordinación de las familias y la Administración Pública en el ámbito escolar.

Por otra parte, el artículo 51.5 recoge que “las administraciones públicas, con la colaboración social y empresarial oportuna, promoverán la participación de los miembros de la comunidad educativa en las estructuras formales, facilitando la conciliación laboral y familiar e impulsando distintas modalidades, presenciales o a través de las tecnologías digitales”. De esta forma, se prevé que la norma tenga un impacto positivo sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el proyecto de Ley de participación de la comunidad educativa en los centros docentes en Aragón tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda la recolección de datos oficiales sobre la participación de las familias en los centros educativos.

**Ejemplo 8: Proyecto de ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales.**

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

No procede.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

El proyecto de ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales pretende regular la actividad desarrollada por las entidades privadas, de iniciativa social o mercantil, en materia de servicios sociales, establecer el régimen de autorización y acreditación a que se hallan sometidos los servicios y centros sociales promovidos y gestionados por la iniciativa privada mercantil o social, garantizar la integración de la calidad en la prestación de los servicios sociales y establecer el marco de colaboración de la iniciativa privada con el Sistema Público de Servicio Sociales y de las medidas de fomento de las entidades privadas de iniciativa social.

Aunque el servicio prestado por las entidades privadas de servicios sociales tiene efectos sobre los usuarios de dichos servicios y sus familiares, este proyecto de ley se limita a ordenar aspectos técnicos de la prestación de dicho servicio, por lo que no se prevé que esta norma tenga un impacto directo sobre la familia.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Proyecto de ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales tendrá un impacto nulo en la familia.

**Ejemplo 9: Proyecto de Ley sobre el uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad.**

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

No procede.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

El presente proyecto de ley tiene por objeto:

- a) Regular el reconocimiento, las diferentes tipologías y los requisitos de los perros de asistencia, así como establecer las condiciones de su adiestramiento, cuidado responsable y control de estos.
- b) Regular el derecho de acceso al entorno de las personas usuarias de perros de asistencia cuando vayan acompañadas de estos, así como las condiciones para su ejercicio.
- c) Crear el Registro de perros de asistencia y de unidades de vinculación de Aragón.
- d) Establecer el régimen sancionador aplicable por incumplimiento de lo previsto en esta ley.

Por lo tanto, no se prevé que tenga un impacto directo sobre la familia.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que Proyecto de Ley sobre el uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad tendrá un impacto nulo en la familia.

### **7.3. Aplicación de la guía metodológica a otros contextos: las propuestas normativas de la Administración General del Estado.**

Una vez comprobada la utilidad de la metodología de análisis con una selección de propuestas normativas de Aragón, se ha realizado la misma prueba con ocho propuestas normativas, de diferentes ministerios, sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE).

A diferencia de las propuestas normativas del Gobierno de Aragón, cuyas MAIN no incluyen un apartado para el análisis de impacto normativo en la familia, en el caso de las MAIN de la AGE si existe dicho apartado. Esto ha permitido hacer una comparación entre el resultado del análisis de impacto normativo oficial recogido en la MAIN y el análisis de impacto normativo realizado siguiendo la metodología propuesta.

A continuación, se indican las ocho propuestas normativas que han sido analizadas:

**Ejemplo 1:** Anteproyecto de Ley por la que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico.

**Ejemplo 2:** Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

**Ejemplo 3:** Proyecto de Real Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de los registros nacionales en materia de reproducción humana asistida.

**Ejemplo 4:** Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios.

**Ejemplo 5:** Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2022-2023.

**Ejemplo 6:** Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

**Ejemplo 7:** Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual.

**Ejemplo 8:** Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.

### **Ejemplo 1: Anteproyecto de Ley por la que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico.**

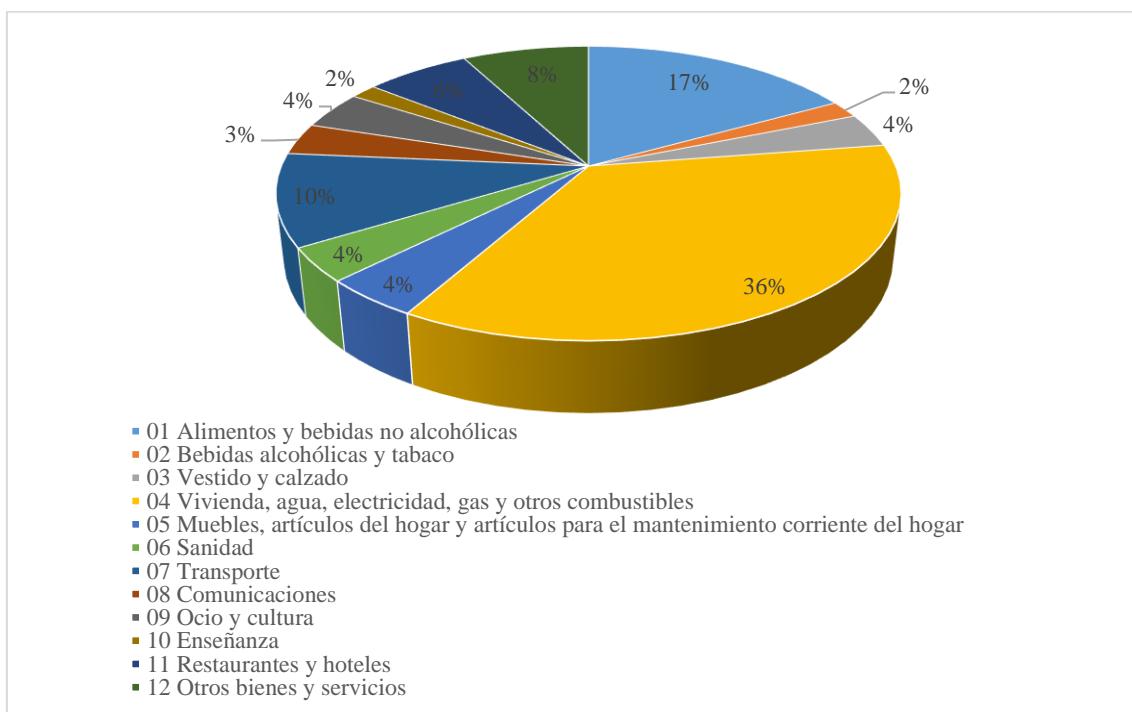
En la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), el Ministerio de transición ecológica y reto demográfico considera que este anteproyecto de ley tendrá un impacto nulo sobre la familia. Sin embargo, en el análisis de impacto normativo por razón de género se argumenta que la norma tendrá un efecto positivo “sobre la economía, particularmente en el ámbito doméstico, y elementos de progresividad sobre los hogares”. Además, hace referencia a la mayor vulnerabilidad de las mujeres que encabezan hogares monoparentales, las cuales, considera que podrán beneficiarse de esta política. Todo ello hace pensar que podría haber un impacto positivo en la familia, aunque el Ministerio de transición ecológica y reto demográfico no lo haya considerado así.

Tras realizar un análisis paralelo sobre el impacto normativo en la familia de esta norma siguiendo la metodología de análisis propuesta, se prevé que esta propuesta normativa tenga un impacto positivo en la familia, tal y como se detalla a continuación.

#### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Según datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2021), el principal grupo de gasto de los hogares españoles en 2020 fue el de vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, suponiendo un 36% del gasto medio de los hogares de España. Concretamente, el gasto medio afrontado por los hogares españoles en este concepto a lo largo de 2020 fue de 9.621,46 €.

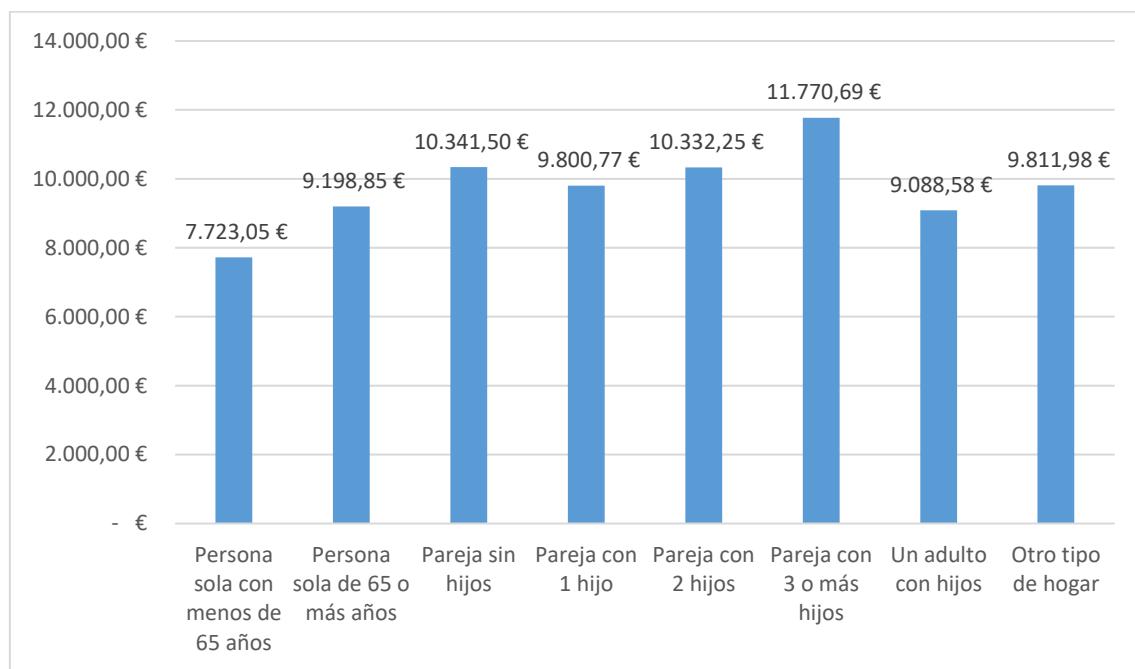
**Gráfico 5. Distribución del gasto anual de los hogares según grupo de gasto. España, 2020.**



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2021)

Respecto al gasto medio por hogar en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles según tipo de hogar, las parejas con 1 hijo tuvieron un gasto medio anual en 2020 de 9.800,77 €, ascendiendo a 10.332,25 € en las parejas con 2 hijos y a 11.770 € en las parejas con 3 hijos o más. Por lo que el gasto en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles aumenta conforme lo hace el número de hijos en el hogar.

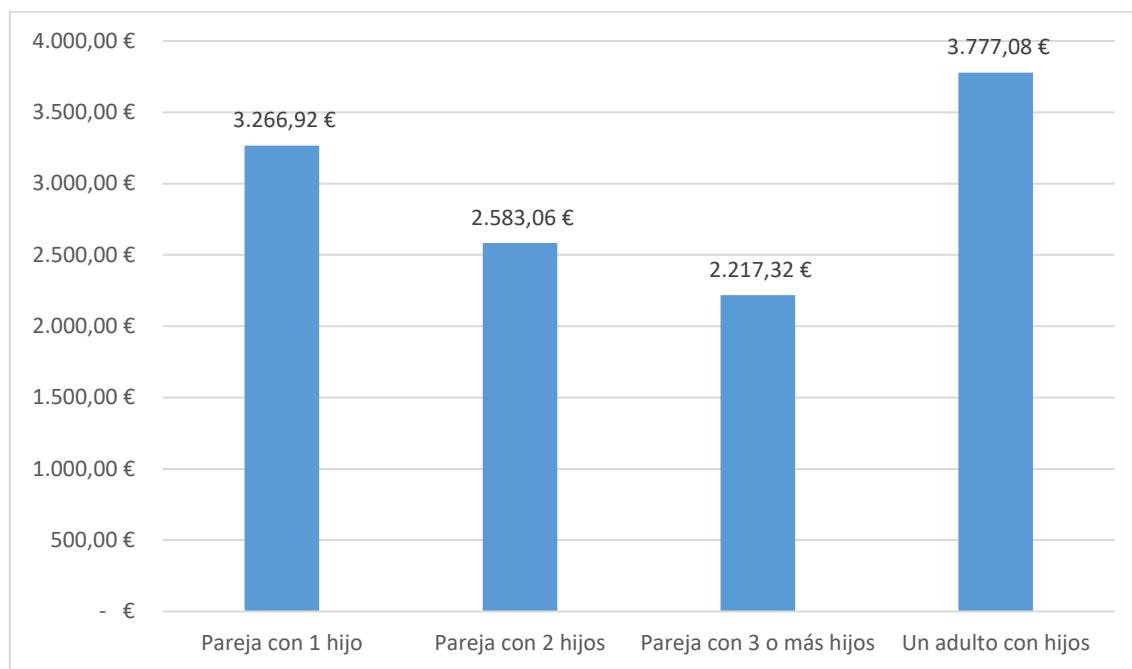
**Gráfico 6. Gasto medio anual por hogar en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles según tipo de hogar. España, 2020.**



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2021)

Por otro lado, si se analiza el gasto medio anual por persona en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles según tipo de hogar con hijos/as, se observa que los hogares compuestos por un adulto con hijos, donde se encuentran las familias monoparentales, son el tipo de hogar con un mayor gasto por persona, con un gasto medio anual de 3.777,08 € por persona.

**Gráfico 7. Gasto medio anual por persona en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles según tipo de hogar con hijos/as. España, 2020.**



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2021)

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

El Anteproyecto de Ley por la que se actúa sobre la retribución del CO<sub>2</sub> no emitido del mercado eléctrico pretende reducir el coste de la energía, sobre todo a hogares vulnerables, lo que tiene un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad, al favorecer la atención a necesidades sociales de familias en situación de vulnerabilidad y el desarrollo de medidas concretas para favorecer el acceso a los recursos a las familias en situación de vulnerabilidad.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Anteproyecto de Ley por la que se actúa sobre la retribución del CO<sub>2</sub> no emitido del mercado eléctrico tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda la recolección de datos oficiales sobre el gasto medio por tipo de hogar en agua, electricidad, gas y otros combustibles de forma

desagregada por cada tipo de suministro, en lugar de en una única categoría, como se recoge actualmente en la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE).

## **Ejemplo 2: Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.**

En la MAIN, el Ministerio de consumo considera que este Anteproyecto de ley tendrá un impacto nulo sobre la familia. Sin embargo, tras realizar un análisis paralelo sobre el impacto normativo en la familia de esta norma siguiendo la metodología de análisis propuesta, se prevé que esta propuesta normativa tenga un impacto positivo en la familia, tal y como se detalla a continuación.

### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Según el *Informe sobre adicciones comportamentales 2020* publicado por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones, un 64,2 % de la población de 15 a 64 años ha jugado con dinero entre 2019 y 2020. En el caso de los estudiantes de entre 15 y 18 años, el 10,3% habían jugado dinero online en los últimos 12 meses, aumentando el porcentaje al 17,4% de los chicos.

### **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

En el apartado de introducción, el anteproyecto de ley propone contrastar la eficacia de las políticas de juego responsable en la protección de los grupos en riesgo, proponiendo una mayor protección de las personas usuarias. En este sentido, se prevé que la norma tenga un efecto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad, al promover la formación para el uso de las tecnologías de la información en el entorno familiar, y sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al fomentar la colaboración y coordinación de las familias y la Administración Pública en el ámbito del ocio, al introducir medidas de protección para las personas que participan en juegos, poniendo especial atención en la prevención y protección de los menores de edad.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego puede tener un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda ampliar la recolección de datos oficiales sobre juego online, recogiendo datos más específicos sobre el perfil de los jugadores y sobre las consecuencias que los juegos de azar tienen en la sociedad en general y en las familias en particular.

**Ejemplo 3: Proyecto de Real Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de los registros nacionales en materia de reproducción humana asistida.**

En la MAIN, el Ministerio de sanidad considera que este Proyecto de Real Decreto tendrá un impacto nulo sobre la familia. Sin embargo, tras realizar un análisis paralelo sobre el impacto normativo en la familia de esta norma siguiendo la metodología de análisis propuesta, se prevé que esta propuesta normativa tenga un impacto positivo en la familia, tal y como se detalla a continuación.

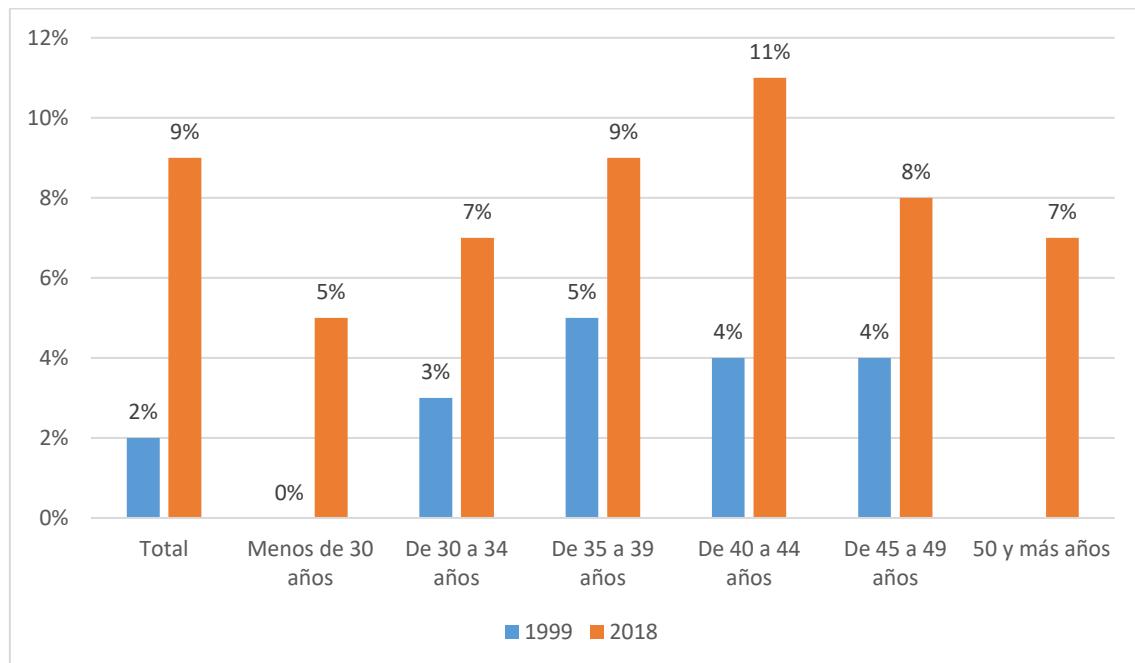
## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Según datos del Registro Nacional de actividad y resultados de los centros y servicios de Reproducción Humana Asistida, en 2018 nacieron en España 37.094 niños y niñas gestados mediante reproducción asistida, lo que supone un 9% de los nacimientos de ese año.

En total, en 2018 se realizaron en España 149.337 ciclos de fecundación in vitro, lo que supone un incremento del 6% respecto a 2017, y del 28% respecto a 2014, año en el que se realizó el primer registro.

Además, según datos de la Encuesta de Fecundidad (INE, 2000, 2019), en 2018 se sometieron a un tratamiento de reproducción asistida el 9% de las mujeres entre 18 y 55, frente al 2% que lo había hecho en 1999. Mientras que al diferenciar según la edad de las mujeres que se han sometido a un tratamiento de reproducción asistida, se observa que los grupos de edad con porcentajes más altos son el de 40 a 44 años, con el 11% de mujeres de este rango de edad, y el de mujeres de 35 a 39 años, en el que se han sometido a tratamientos de reproducción asistida el 9%.

**Gráfico 8. Porcentaje de mujeres que se han sometido alguna vez o están sometiéndose a un tratamiento de reproducción asistida según grupo de edad. España, 1999 y 2018.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Fecundidad (INE, 2000, 2019)

## II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

El Proyecto de Real Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de los registros nacionales en materia de reproducción humana asistida tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del registro nacional de donantes, del registro nacional de actividad y resultados de los centros y servicios de reproducción asistida y del registro de centros y servicios de reproducción asistida que da cobertura al Registro de centros y unidades de aplicación de tejidos humanos y de establecimientos de tejidos específico de células reproductoras. En la medida en que esta propuesta normativa está dirigida a introducir mejoras en la regulación de los servicios de reproducción humana asistida, se prevé que tenga un impacto positivo sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada, al adecuar los servicios públicos a las necesidades de las personas gestantes mediante reproducción asistida.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de los registros nacionales en materia de reproducción humana asistida tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

4Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda ampliar la recolección de datos oficiales sobre las causas por las que se opta por la reproducción humana asistida.

**Ejemplo 4: Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios.**

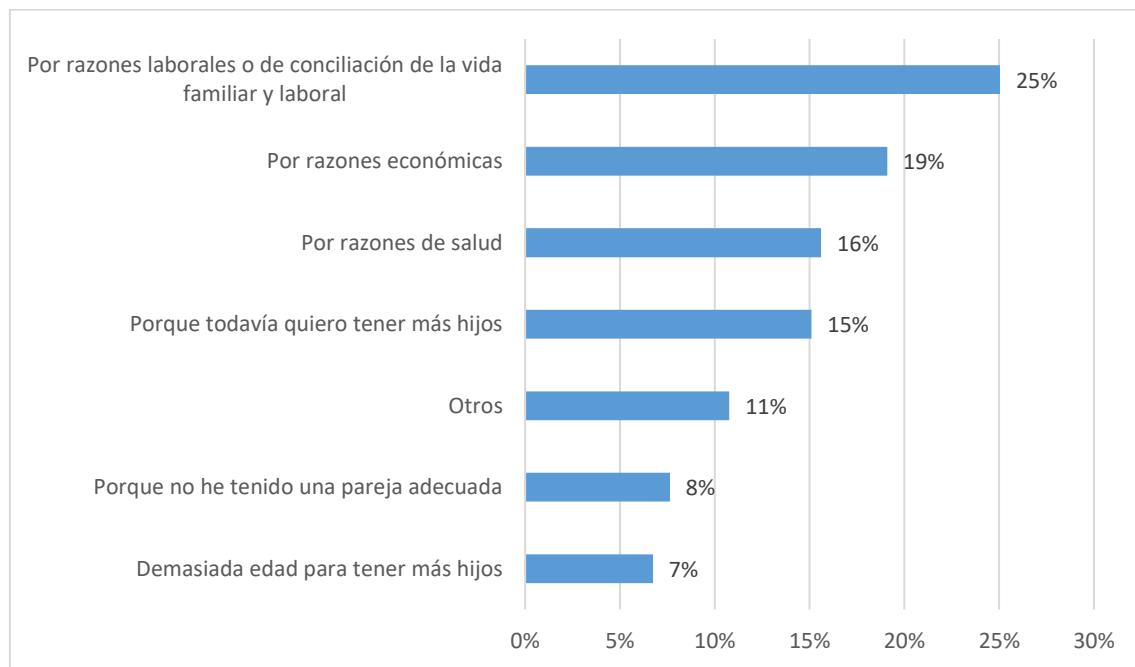
En la MAIN, el Ministerio de Justicia no analiza el impacto normativo en la familia, sin embargo, en el análisis de impacto normativo por razón de género hace alusión directa al impacto familiar al considerar que existe un impacto positivo por razón género porque la implantación de las Oficinas de Justicia en los municipios favorecerá la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, lo que tendrá un efecto positivo sobre la igualdad entre hombres y mujeres.

Al analizar el impacto normativo en la familia siguiendo el modelo propuesto se llega a la conclusión de que esta propuesta normativa podría tener un impacto positivo en la familia, tal y como se detalla a continuación.

### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Las dificultades de conciliación son una de las principales barreras para la fecundidad. Según datos de la Encuesta de Fecundidad (INE, 2019), las razones laborales o de conciliación de la vida familiar y laboral es el principal motivo por el que las mujeres tienen menos hijos de los deseados, indicado como tal por el 25% de las mujeres han tenido menos hijos de los que desean.

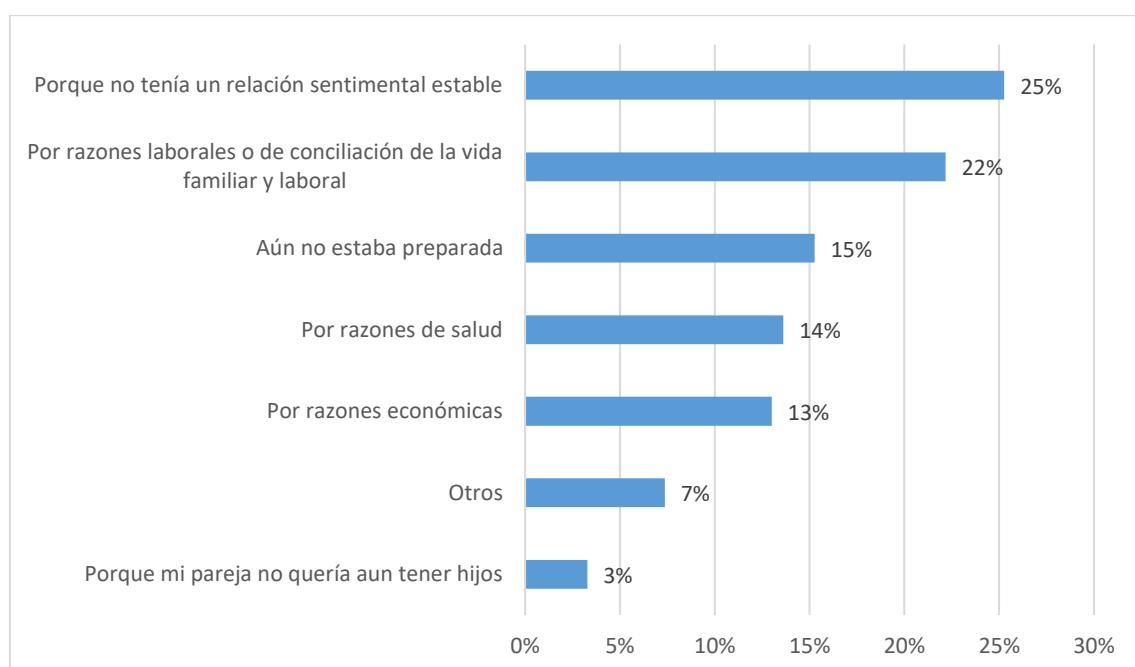
**Gráfico 9. Mujeres que han tenido menos hijos de los deseados según el motivo más importante de este hecho. España, 2018.**



Fuente: Encuesta de Fecundidad (INE, 2019)

También cabe destacar que las razones laborales o de conciliación de la vida familiar y laboral es el segundo motivo por el que las mujeres tienen su primer hijo biológico más tarde de lo habitual, siendo la causa principal para el 22% de las mujeres que han tenido hijos más tarde de lo deseado.

**Gráfico 10. Mujeres que han tenido su primer hijo biológico más tarde de lo que consideran ideal, según el motivo más importante. España, 2018.**



Fuente: Encuesta de Fecundidad (INE, 2019)

Por otro lado, respecto a los aspectos más valorados de un trabajo por parte de las mujeres con hijos, las medidas de conciliación familiar (teletrabajo, flexibilidad en el horario, en las vacaciones...) es el segundo aspecto más valorado, con un 18% de madres que lo consideran como lo más importante, solo por detrás de las buenas condiciones económicas.

**Gráfico 11. Mujeres con hijos según el aspecto más valorado de un trabajo. España, 2018.**



Fuente: Encuesta de Fecundidad (INE, 2019)

Según datos del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), a fecha de 31 de enero de 2021, habían registradas 625.013 víctimas de violencia de género en el Sistema VioGén, de las cuales, 63.424 casos se encontraban activos, con seguimiento policial. Entre las 63.424 víctimas con seguimiento policial, 24.448 eran madres al cargo de, al menos, un menor de edad.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

Esta Ley Orgánica modifica los artículos 182 y 183 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para establecer la inhabilidad procesal del periodo que media entre los días 24 de diciembre y 1 de enero de cada año judicial con el fin de compatibilizar los principios de seguridad jurídica, el derecho de defensa y los derechos de los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia, concretamente,

el derecho al descanso y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en dicho periodo, lo que tiene un impacto positivo sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral, al adoptar medidas que facilitan dicha conciliación. Además, también facilitará la “deslocalización” del trabajo de Tribunales y Oficinas judiciales, posibilitando que parte de sus integrantes presten sus servicios de forma telemática desde oficinas más próximas a sus lugares de residencia, favoreciendo con ello la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas trabajadoras en estos organismos.

Por otro lado, el art. 86, 2, dice: "Cuando se estime conveniente, en función de la carga de trabajo, se creará en el Tribunal de Instancia una Sección de Familia, que extenderá su jurisdicción a todo el partido judicial", lo que tiene un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al fomentar la formación de profesionales especializados en la atención a las familias.

También el art. 89. 5 b) tiene un impacto positivo sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad al establecer programas de prevención de violencia de género, violencia contra la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad o cualquier otro tipo de violencia que se produzca en el ámbito familiar.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda ampliar la recolección de datos oficiales sobre las necesidades de conciliación familiar y laboral del personal laboral del Servicio Público de Justicia.

**Ejemplo 5: Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2022-2023.**

En la MAIN, el Ministerio de educación y formación profesional unifica el análisis de impacto normativo en la familia con el de infancia y adolescencia, haciendo referencia al impacto en “la infancia, la familia y la adolescencia”, el cual considera que será “sin ninguna duda, positivo”.

A diferencia del resto de análisis expuestos hasta ahora, en este caso se argumenta la valoración del impacto, aunque poniendo el foco principalmente en la infancia, y aludiendo a las familias como un condicionante para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la MAIN argumenta que el impacto será positivo “dado que buena parte de los estudiantes becados son menores de edad y el importe de las ayudas recibidas les permitirá iniciar o continuar sus estudios sin que una situación económica familiar desfavorable se lo impida”.

Por otro lado, incluye datos del indicador AROPE sobre la población en riesgo de pobreza y/o exclusión social de los hogares con población menor de edad y de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2020) para incidir sobre la vulnerabilidad económica de las familias monoparentales y numerosas.

Respecto a las familias monoparentales, la MAIN indica que la norma tendrá un impacto positivo sobre ellas, al recoger “una deducción en la renta familiar de 500 euros precisamente para las familias monoparentales, contribuyendo, por esta vía, a facilitar su acceso a las becas y ayudas al estudio”.

La MAIN también prevé un impacto positivo sobre las familias numerosas, que “cuentan con este Real Decreto con deducciones en su renta con el objetivo de facilitar su acceso a las becas y ayudas al estudio”.

Finalmente, el Ministerio de educación y formación profesional también considera que esta propuesta normativa tendrá un impacto positivo sobre la equidad en la distribución de becas según niveles de renta y estudio, tal y como se refleja en este fragmento de la MAIN:

Por otra parte, la aplicación de estas reformas, en el ámbito de las becas, tendrá, previsiblemente, un impacto positivo al ganar en progresividad el presupuesto de becas, es decir, su importante incremento no se distribuye por igual entre los becarios de todos los

umbrales, sino que recae fundamentalmente en los becarios del umbral 1, los más desfavorecidos socioeconómicamente, y en aquellos del umbral 2 que, por la elevación del umbral 1, pasaron a incluirse en éste.

Igualmente, se producirá una mejora en la equidad dado que la distribución de los fondos no se produce por igual entre todos los becarios, sino que tendrá un impacto mayor en los becarios de las enseñanzas previas a la universidad. Ello es así porque los becarios en el umbral 1 suponen, sobre el total de los becarios de cada una de las enseñanzas (postobligatorias no universitarias y universitarias) un porcentaje diferente, mayor en las enseñanzas no universitarias.

Por lo tanto, la MAIN considera que el impacto normativo en la familia (y la infancia y adolescencia) es positivo porque las becas de estudio permitirán que niños, niñas y adolescentes inicien o continúen sus estudios sin que una situación económica familiar desfavorable se lo impida. Para ello, se aplicará un sistema progresivo que proteja en mayor medida a las familias con mayor vulnerabilidad económica, haciendo hincapié en las familias monoparentales y numerosas.

A continuación, se presenta el análisis realizado siguiendo la metodología propuesta, centrándose exclusivamente en el impacto normativo en la familia, a diferencia del análisis realizado por el Ministerio de educación y formación profesional, que unifica el impacto normativo en la familia y en la infancia y adolescencia en el mismo análisis.

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Según la Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación (INE, 2020), el gasto medio en educación por estudiante durante el curso 2019-2020 fue de 1.649 € anuales. Además, el gasto asciende progresivamente en función de la edad, hasta alcanzar edades de formación superior, donde se observa un gasto más acusado.

**Tabla 8. Gasto medio por estudiante según intervalo de edad. España, curso 2019-2020.**

<b>Gasto Medio por estudiante</b>	
<b>Total</b>	1.649
<b>Menor de 5 años</b>	1.208
<b>De 5 a 9 años</b>	1.250
<b>De 10 a 14 años</b>	1.335
<b>De 15 a 19 años</b>	1.952
<b>De 20 a 24 años</b>	2.654
<b>De 25 a 29 años</b>	2.015
<b>De 30 a 44 años</b>	1.523

Fuente: Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación. Curso 2019-2020 (INE, 2020).

Durante el curso 2019-2020, se beneficiaron de las becas o ayudas para el estudio, 2.008.164 estudiantes de Educación Infantil, Primaria y Secundaria. El 42% de los beneficiarios eran de Educación Secundaria, el 39% de Educación Primaria y el 19% de Educación Infantil.

**Tabla 9. Estudiantes de Educación Infantil, Primaria y Secundaria que han recibido becas o ayudas. España, curso 2019-2020.**

	<b>Nº estudiantes</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	2.008.164	100%
<b>Ed. Infantil</b>	382.766	19%
<b>Ed. Primaria</b>	785.025	39%
<b>Ed. Secundaria</b>	840.373	42%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación. Curso 2019-2020 (INE, 2020).

Respecto al tipo de beca, en Educación Infantil predominan las becas o ayuda de comedor, de la que se benefician el 44% de los perceptores de algún tipo de beca o ayuda; en Educación Primaria predominan las becas o ayudas para libros de texto, de la que se benefician el 69% de los perceptores de algún tipo de beca o ayuda; y en Educación Secundaria predominan las becas básicas, de la que se benefician el 49% de los perceptores de algún tipo de beca o ayuda.

**Tabla 10. Estudiantes de Educación Infantil, Primaria y Secundaria que han recibido becas o ayudas según el tipo de beca o ayuda recibida. España, curso 2019-2020.**

	<b>Ed. Infantil</b>		<b>Ed. primaria</b>		<b>Ed. Secundaria</b>	
<b>Beca básica</b>	119.013	31%	92.339	12%	413.235	49%
<b>Beca o ayuda de Comedor</b>	167.907	44%	251.415	32%	-	-
<b>Beca o ayuda Libros de texto</b>	95.665	25%	541.854	69%	326.871	39%
<b>Beca o ayuda de transporte</b>	-	-	-	-	95.009	11%
<b>Otras becas y ayudas</b>	76.309	20%	120.367	15%	114.566	14%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación. Curso 2019-2020 (INE, 2020).

## **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

Se prevé que el Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2022-2023 tenga un impacto positivo en la familia.

Específicamente, se prevé que la norma impacte positivamente sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad, pues las cuantías de las becas y ayudas al estudio, así como los umbrales de renta y patrimonio familiar establecido, atienden a las necesidades sociales de las familias en situación de vulnerabilidad y favorecen el acceso a los recursos educativos a las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Por otro lado, también se prevé un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores. Educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al adecuar los recursos y servicios públicos a la pluralidad familiar y fomentar el reconocimiento social de los diferentes modelos familiares al establecer deducciones fiscales específicas para familias numerosas y para familias monoparentales.

## **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2022-2023 tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda ampliar la recolección de datos oficiales sobre las dificultades económicas para afrontar los gastos en educación según tipo de hogar.

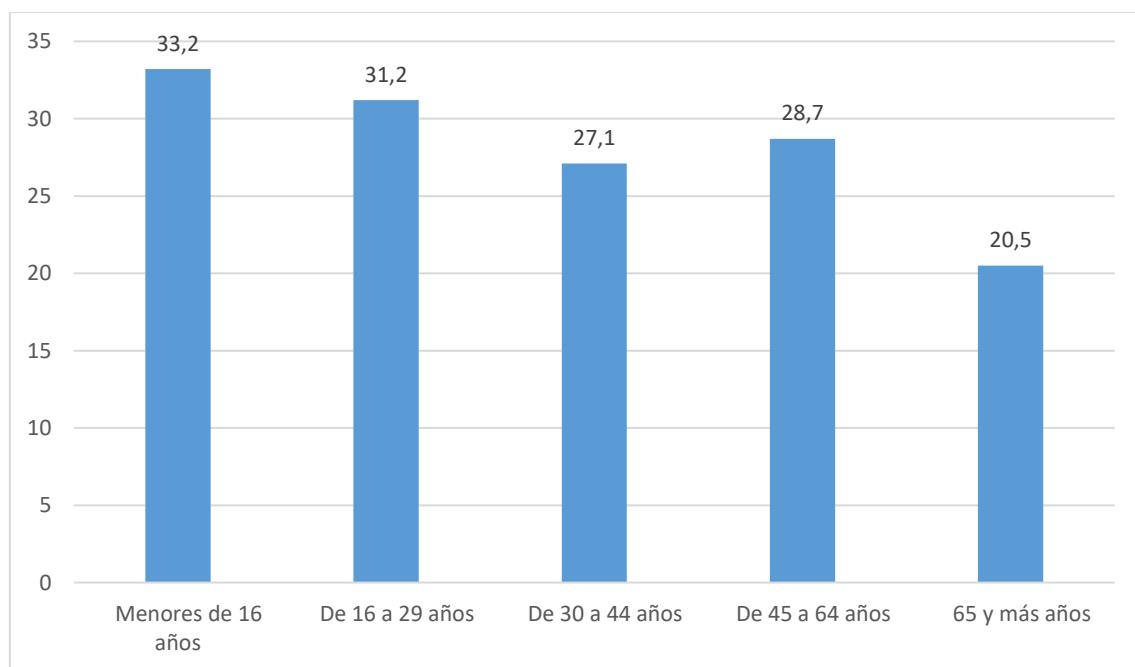
## **Ejemplo 6: Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.**

En la MAIN, el Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones considera que el Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones tendrá un impacto nulo en la familia.

### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

El grupo de edad de 65 y más años es el que presenta un menor riesgo de pobreza o exclusión, con un 20,5% de la población en esta franja de edad en riesgo. Que este grupo de edad sea el que sufre unas menores tasas de riesgo de pobreza o exclusión social es, en parte, un éxito de nuestro sistema de pensiones. No obstante, un 20,5% de población de 65 y más años en riesgo de pobreza o exclusión social es un porcentaje elevado, pese a ser la tasa más baja entre todos los grupos de edad.

**Gráfico 12. Riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) por grupo de edad. España, 2021.**

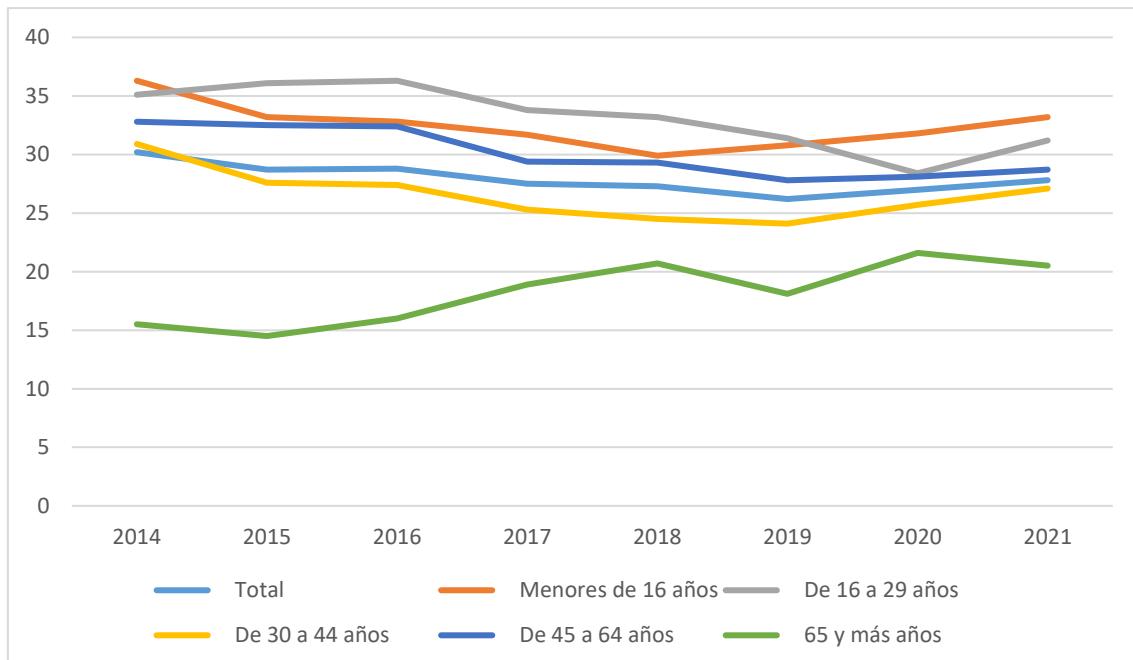


Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2022).

Además, si observamos la evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social según grupo de edad entre 2014 y 2021, se observa cómo las personas de 65 años y más

son las que han experimentado un mayor aumento del riesgo de pobreza o exclusión social, pasando de un 15,5% en 2014 a un 20,5% en 2021.

**Gráfico 13. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) por grupo de edad. España, serie 2014 - 2021.**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2022).

## II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

En Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones introduce medidas para revalorizar las pensiones con la finalidad de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas. Por otro lado, también articula medidas que fortalezcan la estructura de financiación de la Seguridad Social a través de la asunción por el Estado de los gastos de naturaleza no contributiva.

Con todo ello, se prevé que esta norma tenga un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias formadas por pensionistas en situación de vulnerabilidad, al atender, mediante la revalorización de las pensiones y la financiación de las pensiones no contributivas, necesidades sociales de estas familias y desarrollar medidas concretas que favorezcan su acceso a los recursos.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda ampliar la recolección de datos oficiales sobre el riesgo de pobreza de los pensionistas según el tipo de hogar en el que residen, el tipo de pensión percibida (contributiva o no contributiva) y la edad, o grupos de edad más reducidos.

### **Ejemplo 7: Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual.**

En la MAIN, el Ministerio de asuntos económicos y transformación digital considera que el Anteproyecto de Ley General de Comunicación audiovisual tendrá un impacto positivo en la familia. En este sentido, se argumenta que, aunque “no se está estableciendo ninguna medida dirigida expresamente a las familias o a las familias numerosas (...), se considera que la mayor protección que se proporciona al público en general y, especialmente a los menores, tendrá un efecto positivo en las familias”.

#### **I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

No se han encontrado datos sobre de los efectos que la comunicación audiovisual tiene en las familias.

#### **II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA**

El Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, establece, en el artículo 11.2, que “La autoridad audiovisual competente incentivará buenas prácticas en materia de conciliación y programación de contenidos audiovisuales en el servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal en abierto”. Con ello, se prevé que la norma tenga un impacto positivo sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral, al introducir prácticas para la sensibilización y concienciación sobre los beneficios de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y al fomentar horarios laborales raciones y flexibles para facilitar la conciliación.

Por otro lado, la norma adopta medidas de protección a los menores de edad que, previsiblemente, tendrán efectos sobre las familias. El artículo 82 contempla la promoción de “códigos de conducta para dar un tratamiento adecuado de los menores en noticiarios y los programas de contenido informativo de actualidad”. Mientras que los artículos 87 y 88 incorporan medidas para proteger a los menores de edad frente a determinados contenidos audiovisuales que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral. En este sentido, se prevé que la norma tenga un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al fomentar la colaboración de los medios de comunicación con las familias en la protección de los menores frente a ciertos contenidos audiovisuales, favoreciendo así su ocio.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda ampliar la recolección de datos oficiales acerca de los efectos que la comunicación audiovisual tiene en las familias.

**Ejemplo 8: Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.**

En la MAIN, el Ministerio del interior prevé que el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento Penitenciario tenga un impacto positivo en la familia. Se considera que el impacto será positivo debido a que la norma promueve y facilita el uso de las nuevas tecnologías, lo que facilita la comunicación de las personas privadas de libertad con el resto de miembros de su familia, “contribuyendo al mantenimiento de los lazos afectivos y a fortalecer el sentimiento de todos de seguir formando parte de la misma”.

**I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

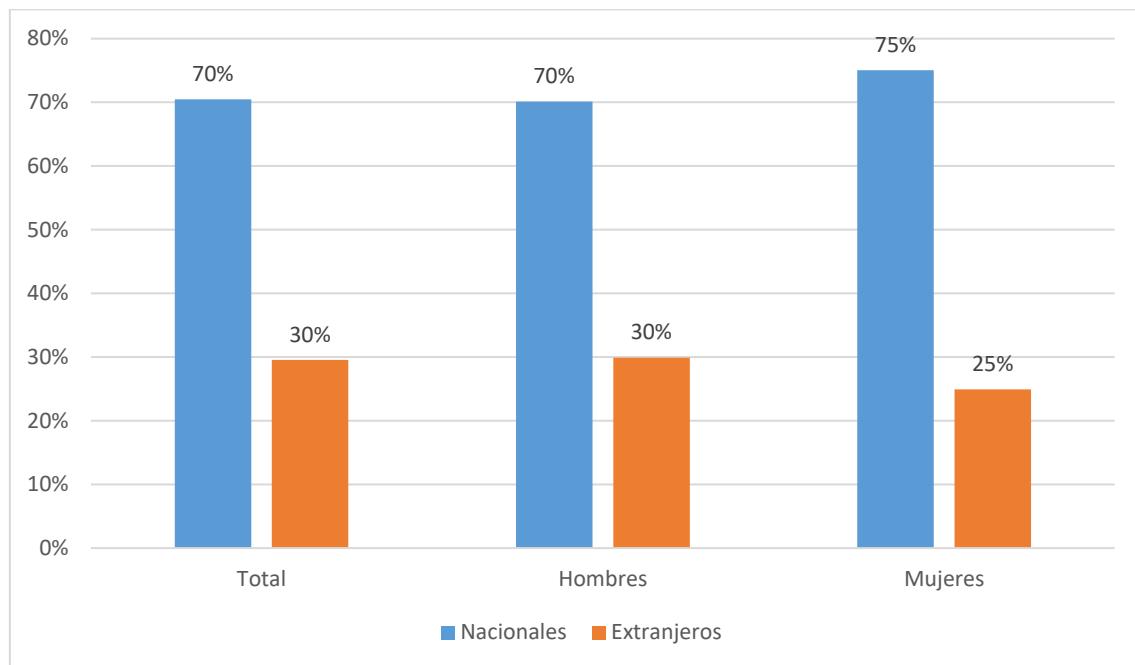
En diciembre de 2021, las prisiones españolas albergaban 55.097 reclusos, de los cuales, 51.172 (94%) eran hombres y 3.925 (6%) mujeres. Respecto a su nacionalidad, 16.272 reclusos eran extranjeros, lo que supone el 30% de la población reclusa.

**Tabla 11. Población reclusa, según nacionalidad y sexo. España, diciembre de 2021.**

	<b>Total</b>	<b>Nacionales</b>	<b>Extranjeros</b>
<b>Total</b>	55.097	38.825	<b>16.272</b>
<b>Hombres</b>	51.172	35.879	<b>15.293</b>
<b>Mujeres</b>	3.925	2.946	<b>979</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias – Datos de la población reclusa.

**Gráfico 14. Distribución de la población reclusa, según nacionalidad y sexo. España, diciembre de 2021.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias – Datos de la población reclusa.

## II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

El Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento Penitenciario promueve y facilita el uso de las nuevas tecnologías, lo que facilita la comunicación de las personas privadas de libertad con el resto de miembros de su familia. Al facilitar la comunicación telemática en las familias con alguno de sus miembros privados de libertad, se prevé que la norma pueda tener un impacto positivo sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral, al facilitar el contacto sin necesidad de realizar desplazamientos, especialmente en las familias que residen a una mayor distancia geográfica.

Por otro lado, la norma también podría tener un impacto positivo sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de familias en situación de vulnerabilidad, al atender la necesidad de comunicación de los reclusos y sus familiares.

También se prevé que la norma pueda tener un impacto positivo sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social, al favorecer el contacto y comunicación familiar como una forma de evitar la exclusión social de las personas privadas de libertad.

### **III. VALORACIÓN DEL IMPACTO**

Como conclusión del análisis expuesto, se prevé que el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento Penitenciario tendrá un impacto positivo en la familia.

Otras consideraciones:

Con tal de mejorar la identificación de la situación de partida y, con ello, poder fortalecer el impacto positivo en la familia, se recomienda ampliar la recolección de datos oficiales sobre la estructura familiar de la población reclusa.

## 8. Conclusiones

Esta tesis doctoral tiene como objetivo principal el diseñar una propuesta metodológica para realizar el análisis de impacto normativo en la familia. El análisis de impacto normativo en la familia es una herramienta empleada para anticipar los efectos que una norma puede tener sobre el bienestar de la familia. De esta forma, este tipo de análisis permite incorporar una perspectiva de familia en el proceso de diseño de cualquier política pública.

La Ley 26/2015, de 28 de julio, obliga a realizar el análisis de impacto normativo en la familia antes de la tramitación parlamentaria de cualquier proposición normativa. Sin embargo, actualmente no existe ningún tipo de orientación sobre cómo realizar este tipo de análisis. Como consecuencia de ello, existe un incumplimiento generalizado a la hora de analizar el impacto normativo en la familia, como previamente ha identificado la literatura académica sobre este tema.

Ante esta situación, esta investigación se ha centrado, en primer lugar, en identificar cuáles son las dificultades que actualmente están impidiendo la correcta realización de los análisis de impacto normativo en la familia en España, con el objetivo de diseñar una metodología de análisis que contribuya a solventar dichos obstáculos. Para ello, se ha llevado a cabo un diagnóstico acerca de la realización del análisis de impacto normativo en la familia en España y aquellas Comunidades Autónomas que han adquirido el compromiso de hacerlo.

Este diagnóstico realiza aportaciones novedosas a la literatura académica sobre análisis de impacto normativo en la familia, pues, hasta ahora, únicamente se habían analizado las implicaciones jurídicas que conlleva la no realización del análisis de impacto normativo en la familia a nivel estatal (véase Torre de Silva, 2020, pp. 100-101). Este trabajo complementa el enfoque jurídico aportando un análisis del contenido de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de las regulaciones sometidas a audiencia e información pública durante el año 2021 por parte de la Administración General del Estado (AGE) y una selección de Comunidades Autónomas. Este análisis ha permitido corroborar cuantitativamente las conclusiones alcanzadas previamente por Sieira (2019, p. 160) y Sánchez et al. (2019, p. 34) de que la mayoría de las MAIN tienden a concluir, sin justificación alguna, que el impacto normativo en la familia es nulo.

Además, el análisis de contenido de las MAIN ha permitido identificar algunas de las carencias actuales en la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. De esta forma, nuestra investigación revela las principales carencias que actualmente existen en la realización de los análisis de impacto normativo en la familia, tanto a nivel estatal como autonómico. Principalmente, destacan el desconocimiento sobre la obligatoriedad de realizar estos análisis, la falta de uniformidad a la hora de presentar los resultados, la falta de una conceptualización sobre qué es el impacto normativo en la familia y la total ausencia de directrices e instrumentos para analizarlo.

También se han analizado las experiencias previas en la aplicación de los análisis de impacto normativo en otras dimensiones de naturaleza social, como los análisis de impacto por razón de género y en la infancia y adolescencia. Concretamente, se ha revisado la escasa literatura académica que existe al respecto y se han analizado en detalle las guías metodológicas no oficiales publicadas para facilitar la realización de estos análisis, por parte de la Fundación Mujeres (2005), en el caso del análisis de género, y UNICEF, el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias y la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia de Comillas (Becedóniz et al., 2015). Este análisis ha permitido identificar en estas guías algunos procedimientos y herramientas de análisis que han servido como orientación para el diseño de la propuesta metodológica para analizar el impacto normativo en la familia desarrollada en este trabajo.

Por otra parte, se han examinado las experiencias más relevantes llevadas a cabo en otros países para analizar el impacto de las propuestas normativas en la familia. Se ha comenzado estudiando el surgimiento del análisis del impacto familiar en Estados Unidos durante la década de 1970 como herramienta pensada para facilitar a los políticos y técnicos de la administración la incorporación de una perspectiva de familia en la formulación de políticas públicas, así como su desarrollo metodológico, los obstáculos que se ha encontrado para su implantación y cómo ha sido su exportación a otros países. Dentro de este modelo de análisis, que propone varios instrumentos para necesidades distintas, se ha analizado en detalle el *Family Impact Checklist* (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, y Cadigan, 2012), una lista de verificación que ayuda a identificar el impacto de las propuestas normativas sobre cinco dimensiones del bienestar familiar. Este instrumento ha servido como orientación para diseñar una lista de verificación adaptada al caso de Aragón.

A continuación, se han analizado dos iniciativas desarrolladas en Reino Unido. Una de ellas es el modelo de los 3 Dominios y 7 Palancas de Influencia (Wong, 2010b), el cual, a pesar de no haber sido implementado, ofrece herramientas valiosas para analizar los impactos indirectos y acumulativos que las políticas pueden tener en las familias. Por otro lado, se encuentra la iniciativa del *Family Test*, utilizado por el Gobierno del Reino Unido desde 2014. Este enfoque promueve la integración de una perspectiva familiar en la formulación de políticas públicas, alentando a todos los departamentos gubernamentales a reflexionar sobre cómo sus políticas pueden influir en las relaciones familiares. Para facilitar este proceso, se publicó una guía metodológica (Departamento de Trabajo y Pensiones, 2014, 2020), que establece los procedimientos para llevar a cabo el análisis e incluye una serie de preguntas sobre cómo la propuesta normativa en cuestión podría afectar a diferentes aspectos del bienestar familiar.

El análisis de las experiencias llevadas a cabo en otros países ha permitido identificar varios determinantes sociales, culturales y políticos que condicionan la aplicación del análisis del impacto de las propuestas normativas sobre la familia, así como cuestiones técnicas y metodológicas que se han tenido en consideración a la hora de diseñar la propuesta metodológica para analizar el impacto normativo en la familia que se presenta en esta tesis doctoral.

Como resultado del estudio realizado sobre cómo se han llevado a cabo los análisis del impacto familiar en otros países y los análisis de impacto normativo por razón de género, en infancia y adolescencia y en la familia, se han podido diagnosticar las necesidades y aspectos a mejorar para facilitar una correcta realización de los análisis de impacto normativo en la familia. También se ha obtenido la información necesaria para adaptar el diseño de los procedimientos e instrumentos de análisis a las necesidades de la Administración Pública y su personal.

Partiendo de los resultados del análisis sobre las experiencias previas en la materia, se han desarrollado procedimientos e instrumentos destinados a agilizar la realización del análisis de impacto normativo en la familia, así como la elaboración de la memoria correspondiente, conforme a los requisitos establecidos por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Una de las principales dificultades que se ha identificado para realizar el análisis de impacto normativo en la familia es la propia conceptualización del impacto en la familia. Y es que, como se demuestra en el modelo de los 3 Dominios y 7 Palancas de Influencia

planteado por *Relationships Foundation* en Reino Unido, cualquier acción de política pública puede tener efectos indirectos sobre las familias a través de sus miembros individuales.

Ante la dificultad para determinar qué debe considerarse impacto en la familia, y qué no debe serlo, la primera tarea que se ha realizado para diseñar esta propuesta metodológica ha sido delimitar las dimensiones más relevantes para analizar el impacto que las normativas pueden tener en el bienestar familiar.

Puesto que el objetivo principal del análisis de impacto normativo en la familia no es realizar una evaluación exhaustiva sobre el impacto de las políticas sobre las familias, sino, ser una herramienta útil para facilitar el diseño normativo incorporando una perspectiva de familia, se ha optado por tomar como referencia los principios y objetivos en materia de familia recogidos en la legislación, los planes y los programas en materia de apoyo a las familias a nivel estatal y de distintas comunidades autónomas. En concreto, se han tomado como dimensiones de especial referencia aquellas contenidas en el Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón (Gobierno de Aragón, 2018), ya que en el momento en que se inició esta labor, en 2020, dicho documento normativo ofrecía los objetivos más detallados en materia de familia.

Con todo, es importante destacar que la metodología propuesta aquí es adaptable a los criterios determinados por el organismo que pretenda llevar a cabo el análisis. Por consiguiente, podrá ser adaptada a los criterios que establezca a nivel estatal la Ley de Familias, en caso de ser aprobada, así como a los enfoques que adopte cada gobierno autonómico.

Una vez determinadas las dimensiones a analizar, hemos diseñado una lista de verificación que permite identificar con agilidad los efectos que una propuesta normativa puede tener sobre la familia en cada una de las dimensiones de análisis. Así, inspirándonos en la lista de verificación desarrollada por el *Family Impact Institute* en Estados Unidos, hemos adaptado este modelo a los criterios establecidos en el Proyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón y a los contenidos en materia de impacto en la familia que deben presentarse en la MAIN.

Para llevar a cabo esta adaptación se han establecido ocho dimensiones de impacto en la familia, que se corresponden con los objetivos en materia de familia planteados por el Gobierno de Aragón. Posteriormente, se han identificado todas las medidas y acciones

contempladas en el proyecto de ley, clasificándolas según el objetivo al que afectan. Como resultado, se ha generado una lista de verificación compuesta por ocho dimensiones, cada una integrada por un conjunto de medidas que permiten determinar fácilmente si la norma analizada introduce o refuerza alguna de estas medidas, generando así un impacto positivo en la dimensión correspondiente, o si por el contrario suprime o reduce alguna de ellas, provocando un impacto negativo en la dimensión respectiva.

Además, como parte del análisis, también debe realizarse un diagnóstico de la situación de partida que sirva como justificación de la necesidad de la norma desarrollada. Para facilitar la realización de este análisis, se ha confeccionado un catálogo con acceso directo a las fuentes de datos que recogen estadísticas sobre cada una de las ocho dimensiones del bienestar familiar consideradas.

De esta forma, a través de esta herramienta, se facilita el acceso a los datos actualizados que sean necesarios para elaborar el análisis descriptivo de la situación de partida. Con ello se pretende facilitar la realización del análisis y reducir el tiempo y esfuerzo necesario para llevarlo a cabo.

Una vez diseñada la metodología y los instrumentos de análisis, se han puesto a prueba para verificar su eficacia a la hora de analizar el impacto normativo en la familia, así como para corregir posibles errores e identificar áreas de mejora. Para ello, se ha seleccionado una muestra de propuestas normativas sometidas a audiencia e información pública por la Administración General del Estado en 2021 y el Gobierno de Aragón en 2022 y se han realizado los correspondientes análisis.

Como en el caso de Aragón las memorias de análisis de impacto normativo existentes hasta la fecha no incluyen el impacto normativo en la familia, esta prueba ha servido para comprobar la correcta aplicación de la metodología y valorar el impacto normativo que estas normas, que ya han sido aprobadas, pueden tener sobre la familia.

Por otro lado, en el caso de las normas de la AGE, las MAIN sí contemplan el impacto normativo en la familia, lo que ha permitido comparar los resultados obtenidos en los análisis oficiales con los obtenidos en los análisis realizados mediante la metodología propuesta. Como resultado, se ha identificado un impacto normativo en la familia positivo en varias normas cuyas MAIN concluían sin razonamiento suficiente que no existía tal impacto. Además, en algunos casos en los que la MAIN sí indicaba un impacto positivo, el análisis realizado mediante la metodología propuesta ha permitido razonar con mayor

detalle la valoración de dicho impacto, señalando específicamente sobre qué dimensiones se esperan obtener esos impactos y qué medidas concretas son las que generan. Además, el catálogo de fuentes de datos ha facilitado la elaboración de los análisis de la situación de partida.

Este ejercicio ha permitido comprobar que la metodología propuesta facilita la realización del análisis de impacto normativo en la familia de una forma ágil. De esta forma, se establece un procedimiento de análisis estandarizado que facilita al personal de la administración realizar el análisis con una mayor objetividad y rigurosidad.

Por otro lado, la realización del análisis de impacto normativo en la familia mediante la metodología propuesta permite identificar el impacto en la familia de cualquier propuesta normativa, independientemente de su temática y del organismo, ministerio o departamento que la impulse. De esta forma, facilita la incorporación de una perspectiva de familia a la elaboración de políticas públicas de una forma transversal e interdepartamental, haciendo llegar los objetivos gubernamentales en materia de familia a todos los departamentos.

Además, la incorporación de una perspectiva de familia en la elaboración de políticas públicas contribuiría al cumplimiento de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, puesto que el análisis del impacto familiar se puede aplicar a una amplia variedad de temas de política pública, ya sean políticas familiares o no. Existe una amplia gama de políticas que no están dirigidas específicamente a las familias y que también tienen un impacto indirecto en la vida familiar, por lo que se beneficiarían de ser examinadas desde una perspectiva de familia (Ayuso, 2019; Flaquer, 2004; Jareño-Ruiz, 2018; Meil et al., 2023). Algunos ejemplos son las políticas sanitarias, de vivienda, de pobreza, de empleo o de drogodependencia (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, Cadigan, et al., 2012, p. 518).

Por lo tanto, el análisis de impacto normativo en la familia puede contribuir a mejorar la eficiencia de las políticas públicas de una forma transversal, generando efectos positivos sobre varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Repensar las políticas públicas en perspectiva de familia puede contribuir a:

- fomentar estilos de vida saludables y promover el bienestar en todas las edades (contribuyendo a alcanzar el ODS N.º 3, salud y bienestar);

- garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (contribuyendo a alcanzar el ODS N.º 4, educación y calidad);
- reducir las desigualdades de género por motivos familiares (contribuyendo a alcanzar el ODS N.º 5, igualdad de género);
- garantizar el acceso de las familias a una energía asequible, segura, sostenible y moderna (contribuyendo a alcanzar el ODS N.º 7, energía asequible y no contaminante);
- reducir las desigualdades sociales derivadas de las distintas situaciones familiares, como, por ejemplo, la monoparentalidad (contribuyendo a alcanzar el ODS N.º 10, reducción de las desigualdades);
- adaptar las ciudades a las necesidades de las familias (contribuyendo a alcanzar el ODS N.º 11, ciudades y comunidades sostenibles);
- garantizar la igualdad de derechos para las familias en situación de vulnerabilidad (contribuyendo a alcanzar el ODS N.º 16, paz, justicia e instituciones sólidas).

La propuesta metodológica para analizar el impacto normativo en la familia desarrollada en esta tesis doctoral también tiene limitaciones que deben tenerse en cuenta. Tal vez, la mayor limitación sea que cuenta con una capacidad analítica reducida, pues no permite hacer un análisis de impacto social, sino que únicamente permite prever los posibles impactos que la propuesta normativa podría tener sobre los objetivos de un gobierno en materia de familia. No obstante, no hay que olvidar que el objetivo de esta herramienta no es realizar una evaluación de impacto social, la cual debería llevarse a cabo de forma más exhaustiva por parte de evaluadores expertos, sino que, únicamente pretende que se tengan en cuenta los efectos de las propuestas normativas sobre la familia en el proceso de su elaboración.

Otra de las limitaciones de este trabajo es que la conceptualización del impacto normativo en la familia depende de que, previamente, el organismo responsable del análisis haya establecido unos objetivos claros en materia de familia. Una alternativa podría ser establecer unas dimensiones estandarizadas basadas en criterios científicos, pero el fracaso del modelo de los 3 Dominios y 7 Palancas de Influencia de *Relationships Foundation* en Reino Unido, o la infráutilización de la Guía Metodológica para la Elaboración de los Informes previos de Impacto en la Infancia y la Adolescencia de las Disposiciones Normativas, hacen pensar que es más probable que la guía metodológica

que proponemos se utilice efectivamente si en lugar de imponer unos criterios externos, se ajusta a los propios objetivos del gobierno en cuestión, pues estos ya se encuentran validados y consensuados a nivel interdepartamental. Esto nos lleva a la limitación de que la mayoría de organismos gubernamentales no cuentan con objetivos en materia de familia, sin embargo, esta situación podría quedar solventada con la aprobación de una Ley de Familias a nivel estatal, que, en el momento de redacción de esta tesis doctoral, se encuentra en proceso de elaboración.

Respecto a los análisis de la situación de partida, el directorio de bases de datos que se ha creado tiene la limitación habitual en el empleo de fuentes secundarias, y es que estas, normalmente no contienen todos los datos que se necesitan o no permiten profundizar en algunos aspectos relevantes. Sin embargo, este directorio permite identificar con cierta facilidad aquellos datos necesarios para realizar correctamente el análisis de la situación de partida. Con ello, esta herramienta podría contribuir a que los responsables de la elaboración de políticas públicas tomen conciencia sobre la necesidad de los datos para tomar decisiones rigurosas basadas en evidencias científicas y que ello conllevara un impulso de la recolección de datos más precisos en materia de familia, bien sea por parte de los organismos estadísticos correspondientes o mediante la realización puntual de informes de diagnóstico más exhaustivos.

Por otra parte, más allá de la propia metodología, la revisión de las experiencias en otros países ha mostrado que existen limitaciones sociales, políticas y administrativas que condicionan la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. Y es que, aunque el bienestar de las familias es un asunto que suele generar interés en la sociedad, en el momento de legislar sobre la vida familiar, suelen surgir controversias. En este sentido, las políticas familiares son susceptibles de ser una arena de política conflictiva, con implicaciones morales, culturales e ideológicas que dificultan el consenso entre actores políticos (Ayuso Sánchez y Bascón Jiménez, 2021; Iglesias de Ussel y Marí-Klose, 2011). Esto podría conllevar una falta de consenso sobre las cuestiones a analizar o el enfoque empleado en el análisis, por ejemplo, entre departamentos de un gobierno multipartidista o por parte de gobiernos autonómicos sin unos objetivos propios en materia de familia y que no comparten los objetivos establecidos a nivel estatal, en caso de aprobarse la Ley de Familia.

Más allá de los conflictos políticos e ideológicos, el estudio de las experiencias en otros países ha demostrado que el impulso del análisis del impacto familiar requiere de

promotores implicados. Esto implica que un cambio en la composición del gobierno o en el departamento impulsor, puede ocasionar el fracaso de la implantación del análisis del impacto familiar, especialmente cuando todavía cuenta con escaso recorrido y no se ha consolidado. Esto sucedió en 1980 en Estados Unidos, en 1992 en la provincia canadiense de Alberta o en 2018 en España, cuando se produjo una moción de censura al expresidente Mariano Rajoy meses después de haberse regulado los nuevos contenidos de la MAIN, en la que se introdujo el análisis de impacto normativo en la familia, entre otros contenidos. En este caso, tras el cambio de gobierno, no se llegó a publicar la actualización de la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

Otro de los factores que condicionan la implementación del análisis de impacto normativo en la familia es la necesidad de una colaboración interdepartamental dentro de la administración correspondiente. En la mayoría de los casos, este análisis debe ser llevado a cabo por personal de departamentos cuyas políticas no están directamente relacionadas con la familia. En este sentido, uno de los principales obstáculos identificados es la dificultad que existe para definir qué se entiende por impacto en la familia y delimitar sus fronteras. Esto suele resolverse indicando que el impacto es nulo y evitando así realizar el análisis. Sin embargo, con la metodología propuesta, se mitiga esta limitación.

En conclusión, la implementación del análisis de impacto normativo en la familia en España está condicionada por factores políticos, administrativos y metodológicos. Aunque resultaría demasiado ambicioso intentar influir desde las ciencias sociales en los aspectos políticos y administrativos, esta tesis doctoral pretende aportar, con la elaboración de esta propuesta metodológica, un punto de referencia que resulte útil en caso de que se abra una ventana de oportunidad para impulsar el análisis de impacto normativo en la familia.

Por otro lado, a nivel científico, este trabajo también pretende incorporar nuevas disciplinas académicas a la investigación sobre análisis de impacto normativo, hasta ahora estudiado únicamente desde una perspectiva jurídica. En este sentido, se han incorporado planteamientos procedentes de la Ciencia Política, como los de Theodora Ooms, Karen Bogenschneider y sus colaboradores, y de la Sociología, con el diseño de una metodología que, a pesar de no ser su objetivo el realizar unos análisis sociológicos, trata de adaptar procedimientos propios del método científico al análisis ex-ante de políticas públicas por parte de evaluadores no experimentados.

Por lo tanto, con esta tesis doctoral se pretende fomentar la implicación de las ciencias sociales en el proceso de elaboración normativa. En este sentido, una línea de trabajo que queda abierta, pues excede los objetivos y límites de esta tesis doctoral, es la elaboración de un repositorio que permita acceder fácilmente a un amplio catálogo de datos cuantitativos y cualitativos actualizados que faciliten el diagnóstico de la situación de partida de los análisis de impacto normativo en la familia. Con ello, se fomentaría la transferencia del conocimiento generado por las ciencias sociales al proceso de elaboración de políticas públicas y, de esta forma, se impulsaría el diseño de políticas basadas en evidencias. Otra tarea que ha quedado fuera del alcance de esta tesis doctoral, es la adaptación de la metodología diseñada a las necesidades de otros gobiernos autonómicos. No obstante, se prevé continuar con esta labor con aquellas Comunidades Autónomas que muestren interés. Y también habrá que realizar dicha adaptación al caso de la Administración General del Estado en el momento en el que entre en vigor la Ley de Familias. No obstante, en caso de que esta no sea aprobada, habrá que trabajar en el diseño de unas dimensiones de análisis que puedan ser aplicables tanto a nivel estatal como en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con unos objetivos previos en materia de familia.

Con todo ello, esperamos que esta tesis doctoral sea de utilidad para mejorar los procesos de elaboración normativa, la calidad de las políticas públicas y sus efectos sobre el bienestar de las familias.

## 9. Bibliografía

- ABC News. (2007, agosto 10). *Rudd pledges family impact statements for all cabinet decisions.* <https://www.abc.net.au/news/2007-08-10/rudd-pledges-family-impact-statements-for-all/636386>
- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas.* Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Aguilar, L. F., y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 23-51.
- Alberdi, I. (2004). Cambios en los roles familiares y domésticos. *Arbor*, CLXXVIII(702), 231-261. <https://doi.org/10.3989/arbor.2004.i702.567>
- Alvira, F. (1991). *Metodología de la evaluación de programas.* Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Alvira, F. (1993). La evaluación en el sector público. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 26, 94-103.
- Alvira, F., y Aguilar, M. J. (2015). La evaluación de intervenciones sociales: proyectos, programas y políticas. En M. García Ferrando, F. Alvira, L. E. Alonso, y M. Escobar (Eds.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (4.<sup>a</sup> ed., pp. 270-294). Alianza.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policy Making: An Introduction.* Houghton Mifflin.
- Arrow, K. (1963). *Social choice and individual values* (2<sup>a</sup>). Yale University Press.
- Ashcroft, J., y Wong, D. (2010). *Progressive Families, Progressive Britain. Why Britain Needs Family Proofing of Policy.* [https://relationshipsfoundation.org/wp-content/uploads/2014/02/Why\\_Britain\\_Needs\\_Family\\_Proofing\\_of\\_Policy.pdf](https://relationshipsfoundation.org/wp-content/uploads/2014/02/Why_Britain_Needs_Family_Proofing_of_Policy.pdf)
- Ayuso, L. (2019). Nuevas imágenes del cambio familiar en España. *Revista Española de Sociología*, 28(2), 269-287. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.72>
- Ayuso Sánchez, L., y Bascón Jiménez, M. (2021). El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174, 3-22. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.174.3>
- Balsa Pascual, C. (2006). La Better Regulation. En *Papeles de Evaluación* (Vol. 1).

Banner, D. K., Doctors, S. I., y Gordon, A. C. (1975). *The Politics of Social Program Evaluation*. Ballinger.

Becedóniz, C., González-Bueno, G., Lázaro, I., y Martínez, C. (2015). *Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas*. <https://www.unicef.es/publicacion/guia-metodologica-para-la-elaboracion-de-los-informes-previos-de-impacto-en-la-infancia>

Bobbio, L. (1996). *La democrazia non abita a Gordio*. Franco Angeli.

Bogenschneider, K. (2000). Has Family Policy Come of Age? A Decade Review of the State of U.S. Family Policy in the 1990s. *Journal of Marriage and the Family*, 62, 1136-1159.

Bogenschneider, K., Corbett, T. J., y Parrott, E. (2019). Realizing the Promise of Research in Policymaking: Theoretical Guidance Grounded in Policymaker Perspectives. *Journal of Family Theory and Review*, 11(1), 127-147. <https://doi.org/10.1111/jftr.12310>

Bogenschneider, K., Little, O. M., Ooms, T., Benning, S., y Cadigan, K. (2012). *The Family Impact Handbook: How to View Policies and Programs Through the Family Impact Lens*. The Family Impact Institute. [https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/wp-content/uploads/2015/06/fi\\_handbook\\_0712.pdf](https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/wp-content/uploads/2015/06/fi_handbook_0712.pdf)

Bogenschneider, K., Little, O. M., Ooms, T., Benning, S., Cadigan, K., y Corbett, T. (2012). The Family Impact Lens: A Family-Focused, Evidence-Informed Approach to Policy and Practice. *Family Relations*, 61, 514-531. doi:10.1111/j.1741-3729.2012.00704.x

Bogenschneider, K., Olson, J. R., Linney, K. D., y Mills, J. (2000). Connecting Research and Policymaking: Implications for Theory and Practice from the Family Impact Seminars. *Family Relations*, 49(3), 327-339.

Booth, T. (1988). *Developing policy research*. Gower.

Bouzas, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4(2), 69-86.

Callejo, J., y Viedma, A. (2006). Evaluación de programas y proyectos. En J. Callejo y A. Viedma (Eds.), *Proyectos y estrategias de investigación social: la perspectiva de*

*la intervención* (pp. 197-221). McGraw-Hill.

*Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill [HL]*, (2018) (testimony of Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes).  
<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0205/18205.pdf>

Canals, D. (2020). La evaluación de impacto por razón de género en los procesos normativos de competencia del Estado. En D. Canals (Ed.), *La evaluación de impacto normativo por razón de género* (pp. 69-120). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Caplan, N. S. (1979). The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22, 459-470.  
<https://api.semanticscholar.org/CorpusID:39456020>

Carrà, E., Moscatelli, M., y Ferrari, C. (2020). The Interplay between Child Educational Poverty and Family Relationships: An Italian Project Based on the Family Impact Lens. *Italian Sociological Review*, 10(2), 151-172.  
<https://doi.org/10.13136/isr.v10i2.335>

Cobb, R. W., y Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Allyn y Bacon.

Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, XX(2), 247-290.

Colino, C. (2017). Las administraciones públicas y el sistema político. En *Las administraciones públicas en España* (pp. 9-42). Tirant lo Blanch.

Comisión de familias. (2005). *Methodologies for analyzing the impact of public policy on families*.

Comisión Europea. (2001). *Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]*.

Comisión Europea. (2005). *Legislar mejor: por qué y cómo*.  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es)

Comisión Europea. (2010). *Comunicación de la Comisión, de 8 de octubre de 2010,*

«Normativa inteligente en la Unión Europea».

Comisión Europea. (2015). *Comunicación de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, «Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE»*.

Comisión Europea. (2017a). *Better Regulation Toolbox*.

Comisión Europea. (2017b). *Commission staff working document. Better Regulation Guidelines*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.  
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

Comisión Europea. (2019). *Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/better-regulation-taking-stock\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_es.pdf)

Comisión Europea. (2021a). *Better Regulation Toolbox*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2021b). *Comunicación de la Comisión, de 29 de abril de 2021, «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación» [COM (2021) 219 final]*.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219yfrom=EN>

Commonwealth of Australia. (2008). *Budget Paper No.2 2008-09*. Commonwealth of Australia. <https://archive.budget.gov.au/2008-09/bp2/bp2.pdf>

Conlan, T. J., Posner, P. L., y Beam, D. R. (2014). *Pathways of power: The dynamics of national policymaking*. Georgetown University Press.

Cyert, R. M., y March, J. G. (1965). *Teoría de las decisiones económicas en la empresa*. Herrero Hermanos.

DeLeon, P. H. (1996). Public policy and public service: Our professional duty. En R. P. Lorion, I. Iscoe, P. H. DeLeon, y G. R. VandenBos (Eds.), *Psychology and public policy: Balancing public service and professional need*. American Psychological Association.

Departamento de Trabajo y Pensiones. (2014). *The Family Test: Guidance for Government Departments*.

Departamento de Trabajo y Pensiones. (2020). *The Family Test: Revised Guidance for*

*Government*

*Departments.*

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60acd76be90e071b589e9c8f/family-test-guidance.pdf>

Departamento del Primer Ministro y el Gabinete. (2009). *Family Impact Statement Guidelines, revised on 30 Jun 2009.*

Downs, A. (1964). *Inside Bureaucracy*. RAND.

Dunst, C. J., Trivette, C. M., y Hamby, D. W. (2007). Meta-analysis of family-centered helpgiving practices research. *Mental Retardation and Developmental Disabilities Research Reviews*, 13, 370-378.

Dye, T. R. (1987). *Understanding public policy* (3<sup>a</sup>). Prentice Hall.

Elrod, L. D., y Spector, R. G. (1998). A Review of the Year in Family Law: A Search for Definitions and Policy. *Family Law Quarterly*, 31(4), 613-665.  
<https://www.jstor.org/stable/25740148>

Feinstein, O. (2016). La evaluación pragmática de políticas públicas. En R. Martínez (Ed.), *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 27-48). Banco de Desarrollo de América Latina.

Fernández, M., y Mateo, M. (2012). Evaluación de impacto normativo en España. En *Presupuesto y gasto público* (Número 68, pp. 111-124).

Ferrera, M., Hemerijck, A., y Rhodes, M. (2001). The future of the European “social model” in the global economy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3(2), 163-190. <https://doi.org/10.1080/13876980108412659>

Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada* (Colección de Estudios Sociales).

Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers. Revista de Sociología*, 73, 27.  
<https://doi.org/10.5565/rev/papers/v73n0.1105>

Franco, R. (1971). *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*. ILPES.

Fundación Mujeres. (2005). *Informes de Impacto de Género. Guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003*.

<https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documents/DE0259.pdf>

García Mengual, F. (2017). Los informes de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia: aplicabilidad en el ámbito normativo. *Revista Española de la Función Consultiva*, 149-173.

García Ruiz, P. (2020). Modelos y propuestas para la evaluación de impacto normativo en la familia. En VV.AA. (Ed.), *La perspectiva de familia en las leyes*. The Family Watch.

Garde, J. A. (2004). La evaluación de políticas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30/31, 11-28.

Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., y Vermeersch, C. M. J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica* (Banco Mundial (ed.); 2.<sup>a</sup> ed.).

Gobierno de Nueva Gales del Sur. (1994). *M1994-06 Guidelines for Family Impact Statements in Cabinet Minutes*. <https://arp.nsw.gov.au/m1994-06-guidelines-family-impact-statements-cabinet-minutes/>

Grau, M. (2002). Introducción. El Estudio de las Políticas Públicas: Enfoques y Metodologías de Análisis. En M. Grau (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos* (pp. 29-58). Tirant lo Blanch.

Greene, J. C. (1994). Qualitative program evaluation: Practice and promise. En N. K. Denzin y Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 530-544). SAGE Publications.

Gross, E., Bogenschneider, K., y Johnson, C. (2006). How to Conduct a Family Impact Analysis. En K. Bogenschneider (Ed.), *Family Policy Matters: How Policymaking Affects Families and What Professionals Can Do* (2.<sup>a</sup> ed., pp. 305-311).

Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. (2016). *Normas y estándares de evaluación*.

Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación. (2001). *Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación*.

Guba, E., y Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. SAGE Publications.

Harder, L. (1996). Depoliticizing insurgency: The politics of the family in Alberta.

*Studies in Family Economy, 50*, 37-64.

Harguindéguy, J.-B. (2020). La toma de decisión, o la esencia de la política. En J.-B. Harguindéguy (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (3.<sup>a</sup> ed., pp. 63-81). Tecnos.

Haskins, R. (2018). Evidence-Based Policy: The Movement, the Goals, the Issues, the Promise. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 678(1), 8-37. <https://doi.org/10.1177/0002716218770642>

Holahan, J. (2005). Is Medicaid a High Cost Approach For Serving Low-Income Individuals and Families? En H. Normandin y K. Bogenschneider (Eds.), *Medicaid: Who benefits, how expensive is it, and what are states doing to control costs? Wisconsin Family Impact Seminar #22* (pp. 13-21). University of Wisconsin-Madison. <https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/publications/wisconsin-family-impact-seminar-22-109/>

Howlett, M., y Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2.<sup>a</sup> ed.). Oxford University Press.

Iglesias de Ussel, J. (1998). La protección de la familia en España. *Papeles de economía española*, 77, 224-238.

Iglesias de Ussel, J., y Marí-Klose, P. (2011). La familia española en el siglo XXI: Los retos del cambio social. En F. Chacón y J. Bestard (Eds.), *Familias: historia de la sociedad española (del final de la Edad Media a nuestros días)* (pp. 1001-1124). Catedra.

Ingram, H., Schneider, A. L., y Deleon, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas. En *Teoría del proceso de las políticas públicas* (pp. 99-136). Proyecto de Modernización del Estado.

Izquierdo, B. (2008). De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación. *EMPIRIA. Revista de Metodología en Ciencias Sociales*, 16, 115-134.

Jareño-Ruiz, D. (2018). Procesos de transición en la maternidad y paternidad adoptiva internacional. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 24, 121-137. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i24.424>

Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Martin Robertson.

- Keck, M. E., y Sikkink, K. (2014). *Activists beyond Borders*. Cornell University Press.  
<https://doi.org/10.7591/9780801471292>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Little, Brown.
- Knill, C., y Tosun, J. (2020). *Public Policy. A new introduction* (2.<sup>a</sup> ed.). Bloomsbury Publishing.
- Kraft, M., y Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (2.<sup>a</sup> ed.). CQ Press.
- Kushner, S. (2000). *Personalizing evaluation*. SAGE Publications.
- Kushner, S. (2010). La apropiación de la evaluación por las administraciones. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 67-79.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. University of Maryland.
- Lau, Y. K. (2015). Issues and Challenges in Performing Family Impact Analysis - Implications for Hong Kong. *Asian Social Work and Policy Review*, 9(3), 257-268.  
<https://doi.org/10.1111/aswp.12063>
- Lau, Y. K., y Doneker, K. L. (2014). *Family impact analysis in Hong Kong: A Proposed Framework*. The Hong Kong Council of Social Service.
- Lee, H. (2012). Exploratory Research on the Introduction of Family Impact Analysis. *Journal of the Korean Home Economics Association*, 50(7), 97-107.
- Levine, C. H., Peters, B. G., y Thompson, F. J. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education. <https://books.google.es/books?id=ooEHAQAAQAAJ>
- Likadi. (2016). *Informe de impacto de Género que acompañan a los proyectos normativos desde la aprobación de la Ley 20/2003. Año 2015-2016*.
- Lindblom, C. E. (1991). *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lindblom, C. E. (1992). La ciencia de «salir del paso». En L. F. Aguilar (Ed.), *La Hechura de las Políticas* (pp. 201-226). Miguel Ángel Porrúa.

- Mahatmya, D., y Gring-Pemble, L. (2014). DREAMers and their families: A family impact analysis of the DREAM Act and implications for family well-being. *Journal of Family Studies*, 20(1), 79-87.
- Majone, G. (2008). Agenda Setting. En R. Goodin, M. Moran, y M. Rein (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.001.0001>
- March, J. G. (1978). Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. *The Bell Journal of Economics*, 9(2), 587-608.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1993). Elección organizativa en condiciones de ambigüedad. En C. Ramió y X. Ballart (Eds.), *Lecturas de teoría de la organización Vol. II* (pp. 245-263). Ministerio para las administraciones públicas.
- March, J. G., y Simon, H. A. (1969). *Teoría de la organización* (2<sup>a</sup>). Ariel.
- Marcos, F. (2009). Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias. En VV.AA. (Ed.), *Legislar mejor 2009* (pp. 253-286). Ministerio de Justicia.
- Marí-Klose, P. (2000). *Elección racional*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Mayan, M. J. (1996). *A planned change: The implementation of the Alberta Family Policy Grid*. University of Alberta.
- Mayntz, R. (1993). Governing Failure and the problem of governability: Some comments and the problem of governability. En *Modern Governance* (pp. 9-20). SAGE Publications.
- McCarty-Caplan, D. (2015). Sex Education and Support of LGB Families: a Family Impact Analysis of the Personal Responsibility Education Program. *Sex Res Soc Policy*, 12, 213-223. <https://doi.org/10.1007/s13178-015-0189-6>
- Meil, G. (2006). The Evolution of Family Policy in Spain. *Marriage and Family Review*, 39(3-4), 359-380.
- Meil, G., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P., y Díaz-Gandasegui, V. (2023). The Impact of Paternity Leave Compared to Unemployment on Child Care and

Housework Distribution in Spain. *Journal of Family Issues*, 44(3), 633-653.  
<https://doi.org/10.1177/0192513X211054469>

Meny, Y., y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos* (2.<sup>a</sup> ed.). Ministerio de Economía y Hacienda.

Montoro Chiner, M. J. (1989). *Los presupuestos de calidad de las normas: Adecuación al ordenamiento y factibilidad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Moreno, L., y Marí-Klose, P. (2015). Youth, Family Change and Welfare Arrangements. Is the South still so different? En *The Mediterranean Welfare Regime and the Economic Crisis* (pp. 23-43). Routledge.

Moreno, L., y Marí-Klose, P. (2024). Bienestar mediterráneo trayectoria y retos de un régimen en transición. En E. Del Pino y M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 141-161). Tecnos.

Nisbett, R. E., y Ross, L. (1980). *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgement*. Prentice Hall.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy y Representative Government*. Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781315081878>

Nogueira, A. (2020). La evaluación de impacto de género. ¿Rutina o gafas lilas? En D. Canals (Ed.), *La evaluación de impacto normativo por razón de género* (pp. 321-337). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Normandin, H., y Bogenschneider, K. (2005). *Medicaid: Who benefits, how expensive is it, and what are states doing to control costs? Wisconsin Family Impact Seminar #22* (H. Normandin y K. Bogenschneider (eds.)). University of Wisconsin-Madison.  
<https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/publications/wisconsin-family-impact-seminar-22-109/>

Nutley, S., Walter, I., y Davies, H. (2009). Past, present, and possible futures of evidence-based policy. En G. Argyrous (Ed.), *Evidence for Policy and Decision-Making: A Practical Guide* (pp. 1-44). UNSW Press.

Observatorio Internacional de las Familias y de la Política Familiar. (2020). *Guía para el*

- análisis de la perspectiva de familia en las políticas públicas.*
- OCDE. (2012). *Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria.* OECD Publishing.
- OCDE. (2014). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement.*
- OCDE. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015.* OECD Publishing.
- OCDE. (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018.* OECD Publishing.
- OCDE. (2019a). *Better Regulation Practices across the European Union.*  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>
- OCDE. (2019b). El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria. En *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú* (pp. 15-28). OECD Publishing.
- OCDE. (2019c). Sistemas de evaluación de impacto regulatorio en los países de la OCDE. En *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú* (pp. 34-48). OECD Publishing.
- OCDE. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021.*  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- OCDE. (2022). *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families.* OECD Publishing.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/c27e63ab-en>.
- OCDE - CAD. (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance.*
- Ooms, T. (1990). Families and government: Implementing a family perspective in public policy. *Families, Church and Society*, 16(2), 61-78.
- Ooms, T. (1995). *Taking families seriously: Family impact analysis as an essential policy tool.* <https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/wp-content/uploads/2016/02/Taking-Families-Seriously-Ooms-1995.pdf>
- Ooms, T. (2019). The Evolution of Family Policy: Lessons Learned, Challenges, and Hopes for the Future. *Journal of Family Theory y Review*, 11(1), 18-38.  
<https://doi.org/10.1111/jftr.12316>
- Ooms, T., y Preister, S. (1988). *A strategy for strengthening families using family criteria in policymaking and program evaluation.* The Family Impact Seminar.

Ortí, P. (2016). L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat Parlamentària*, 29, 64-88.

Page, E. C., y Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199280414.001.0001>

Parlak, B., y Doğan, C. (2022). Interdisciplinary relationship with the concept and phenomenon of Public Administration. En B. Parlak y C. Doğan (Eds.), *The Handbook of Public Administration, Vol. 1* (pp. 1-12). Livre de Lyon.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2<sup>a</sup>). SAGE Publications.

Pawson, R. (2006). *Evidence-based Policy*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849209120>

Plowden, W. (1984). *Ministers and Mandarins*. Royal Institute of Public Administration.

Ponce, J. (2009). Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites. En VV.AA. (Ed.), *Legislar mejor 2009* (pp. 203-251). Ministerio de Justicia.

Poocharoen, O. (2013). Bureaucracy and the policy process. En E. Araral Jr., S. A. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, y X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 331-346). Routledge.

Powell, W., y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo y el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.

Premiers Council in Support of Alberta's Families. (1992). *Family Policy Grid*.

Productivity Commission. (2010). *Strengthening Evidence-based policy in the Australian Federation, Volume 2: Background Paper*. Productivity Commission.

Prus, R. (1992). Producing social science: Knowledge as a social problem in academia. En G. Miller y J. A. Holstein (Eds.), *Perspectives on social problems*, Vol. 3 (pp. 57-78). JAI.

Requena, F., y Ayuso, L. (2024). Administración del dinero y bienestar subjetivo en la pareja. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 180, 147-162. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.180.147>

- Revuelta, I. (2014). Análisis del impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de administración pública*, 193, 83-126.
- Rodrik, D. (2000). How Far Will International Economic Integration Go? *Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 177-186. <https://doi.org/10.1257/jep.14.1.177>
- Roessler, F. (1996). Diverging domestic policies and multilateral trade integration. En J. N. Bhagwati y R. E. Hudec (Eds.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade? Vol. II* (pp. 21-56). MIT Press.
- Rombo, D., y Njue, J. (2012). Family impact analysis of section 6 (Sexual transmission) of the Kenya HIV and AIDS Prevention and Control Act No. 14 of 2006. *Journal of Child and Family Studies*, 21(1), 14-24.
- Ruiz Martínez, A. (2012). Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas. *Presupuesto y gasto público*, 68, 13-23.
- Sabatier, P. A., y Jenkins-smith, H. C. (1993). *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Avalon Publishing.
- Salazar, V. (2010). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Ópera*, 9, 23-51.
- Sánchez, R., Bueno, F., y García, A. (2019). La evaluación ex-ante. Una visión de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 907, 23-36.
- Scharpf, F. W. (2001). Democratic Legitimacy Under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe Differs from the United States. En *The Federal Vision* (pp. 355-374). Oxford University PressOxford. <https://doi.org/10.1093/0199245002.003.0014>
- Servicios Humanos. (2013). *Alberta's social policy framework*. Gobierno de Alberta.
- Shane, B. (1981). The White House Conference on Families: Recommendations and conclusions. *University of Baltimore Law Forum*, 2, 15-17.
- Sieira, S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia. *Revista de las Cortes Generales*, 107, 137-194.
- Simon, H. A. (1972). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa* (2<sup>a</sup>). Aguilar.

- Snyder, M., y Swann, W. B. (1978). Hypothesis testing processes in social interaction. *Journal of Personality and Social Psychology, 36*, 1202-1212.
- Stene, E. O. (1940). An Approach to Science of Administration. *American Political Science Review, 34*, 1124-1137.
- Stone, D. (1999). *Policy Paradox*. W.W. Norton.
- Strach, P. (2007). *All in the family: The private roots of American public policy*. Stanford University Press.
- Strickland, T. (1996). Moving psychology toward (self) recognition as a public resource: The views of a Congressman psychologist. En R. P. Lorion, I. Iscoe, P. H. DeLeon, y G. R. VandenBos (Eds.), *Psychology and public policy: Balancing public service and professional need*. (pp. 369-389). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/10194-002>
- Stufflebeam, D. L., y Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las administraciones públicas.
- Subirats, J. (1995). El análisis empírico de los efectos de la legislación. En A. Figueroa Lauradogoitia (Ed.), *Los procesos de implementación de las normas jurídica* (pp. 199-210). Instituto Vasco de Administración Pública.
- Subirats, J., y Gomà, R. (1992). Democratización, Dimensiones de Conflicto y Políticas Públicas en España. En R. Gomà y J. Subirats (Eds.), *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno* (pp. 13-36). Ariel.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tamayo, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En *La Nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Alianza.
- Tittle, C. R. (1985). Can social science answer questions about deterrence for policy use? En R. L. Shotland y M. M. Mark (Eds.), *Social science and social policy* (pp. 265-294). SAGE Publications.
- Torre de Silva, V. (2020). El impacto de las normas estatales en la familia: análisis crítico.

- En VV.AA. (Ed.), *La perspectiva de familia en las leyes* (pp. 83-121). The Family Watch.
- Tversky, A., y Kahneman, D. (1987). Rational choice and the farming of decisions. En R. Hogarth y M. W. Reder (Eds.), *Rational Choice*. University of Chicago Press.
- U.S. Congress. (1974). *American families: trends and pressures, 1973. Hearings before the Subcommittee on Children and Youth of the Committee on Labor and Public American families: trends and pressures, 1973. Hearings before the Subcommittee on Children and Youth of the Committ*. U.S. Government Printing Office.
- Van Woensel, L. (2021). *Evidence for policy-making. Foresight-based scientific advice*.
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Vergara, R. (1993). Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, 2(3), 119-144.
- Weiss, C. H. (1982). *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. Trillas.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation* (2.ª ed.). Prentice Hall.
- White, H. (2010). A Contribution to Current Debates in Impact Evaluation. *Evaluation*, 16(2), 153-164.
- Wong, D. (2010a). *Family Proofing Policy. A Review of International Experience of Family Impact Assessment*. Relationships Foundation. [https://relationshipsfoundation.org/wp-content/uploads/2014/02/Family\\_Proofing\\_Policy.pdf](https://relationshipsfoundation.org/wp-content/uploads/2014/02/Family_Proofing_Policy.pdf)
- Wong, D. (2010b). *Towards a Conceptual Framework for Family Proofing Policy*. Relationships Foundation. [https://relationshipsfoundation.org/wp-content/uploads/2014/02/Towards\\_a\\_Conceptual\\_Framework\\_for\\_Family\\_Proofing\\_Policy.pdf](https://relationshipsfoundation.org/wp-content/uploads/2014/02/Towards_a_Conceptual_Framework_for_Family_Proofing_Policy.pdf)



## ANEXOS

### **Anexo 1. *The Family Impact Checklist***

## KEY TOOL #2

# THE FAMILY IMPACT CHECKLIST USING EVIDENCE TO STRENGTHEN FAMILIES

(with references)

Policymakers from across the political spectrum endorse families as a sure-fire, vote-winning strategy. Researchers have demonstrated the valuable role families play in promoting academic success, economic productivity, social competence, and so forth. Professionals who educate or deliver services to families recognize the viability of family-centered approaches for achieving program goals.

Yet family considerations are rarely addressed in the normal routines of policy and practice. Pro-family rhetoric is not enough. The Family Impact Checklist is one evidence-based strategy to help ensure that policies and programs are designed and evaluated in ways that strengthen and support families in all their diversity across the lifespan. This checklist can also be used for conducting a family impact analysis that examines the intended and unintended consequences of policies, programs, agencies, and organizations on family responsibility, family stability, and family relationships. Which types of families are affected? How are they helped or hurt? What steps can be taken to strengthen families' capacity to support their members and the contributions they make to society?

This brief guide provides a four-step overview of how to use a family impact checklist to conduct a family impact analysis. More detailed guidelines and procedures for conducting a family impact analysis are available in a handbook published by the Family Impact Institute at <http://www.familyimpactseminars.org>.

## USING THE CHECKLIST TO CONDUCT A FAMILY IMPACT ANALYSIS

**1. Select the rule, legislation, law, program, agency, or organization and decide what components will be analyzed.** Family impact analysis can be used to review rules, legislation, laws, or programs for their impact on families, and to evaluate the family focus and operating procedures of agencies and organizations. Court decisions, regulations, administrative practices, and implementation procedures can also be analyzed for their impact on family well-being. Family impact analysis can be a preliminary process conducted at an early stage when a policy or program is being designed, at an interim stage when a policy or program is being implemented, or at a later stage when being evaluated or reauthorized.

**2. Determine which family types might be affected.** Families come in many forms and configurations. In beginning the process, it is important to identify which types of families may be impacted by the policy, program, or practice.

Which types of families does or will the policy, program, or practice affect? \_\_\_\_\_

- particular family structures?
- families in a particular stage of the life cycle?
- families from particular incomes or educational levels?
- families from particular cultural, geographic, racial/ethnic, or religious backgrounds?
- families who have members with special needs (e.g., cognitive, emotional, physical)?
- those who function as a family even if they are not legally recognized as such?

(Cherlin, 2010; Leadbeater, Schellenbach, Maton, & Dodgen, 2004; Moore, Chalk, Vandivere, & Scarpa, 2003; Olson & Gorall, 2003; Walsh, 2003)

**3. Select a family impact checklist and conduct the analysis.** Family impact analysis is most incisive and comprehensive when it includes expertise on (a) families, (b) family impact analysis, and (c) the specifics of the policy, program, agency, or organization. Five basic principles form the core of a family impact checklist. Each principle is accompanied by a series of evidence-based questions that delve deeply into the ways in which families contribute to issues, how they are affected by them, and whether involving families would result in better solutions. Not all principles and questions will apply to every topic, so it is important to select those most relevant to the issue at hand.

These questions sound simple, but they can be difficult to answer. The principles are not rank-ordered and sometimes they conflict with each other. Depending on the issue, one principle may be more highly valued than another, requiring trade-offs. Cost effectiveness and political feasibility also must be taken into account. Despite these complexities, family impact analysis has proven useful across the political spectrum and has the potential to build broad, bipartisan consensus.

**4. Disseminate and apply the results.** A family impact analysis seldom results in overwhelming support for or opposition to a policy or program. Instead, implications are drawn regarding how the policy or program affects specific types of families and particular family functions. Disseminating the results to policymakers and the public may generate interest in and the momentum for developing policies, programs, and practices that are more responsive to and supportive of family well-being.

## FAMILY IMPACT CHECKLIST

**Principle 1. Family responsibility.** Policies and programs should aim to support and empower the functions that families perform for society—family formation, partner relationships, economic support, childrearing, and caregiving. Substituting for the functioning of families should come only as a last resort.

How well does the policy, program, or practice:

<u>Strong</u>	<u>Adequate</u>	<u>Limited</u>	<u>N/A</u>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> help families build the capacity to fulfill their functions and avoid taking over family responsibilities unless absolutely necessary? (Conger, Conger, & Martin, 2010; National Human Services Assembly, 2009; Olds et al., 1997; Olds et al., 1998; Walsh, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> set realistic expectations for families to assume financial and/or caregiving responsibilities for dependent, seriously ill, or frail family members depending on their family structure, resources, and life challenges? (Patterson, 2002; Walsh, 2003)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> address root causes of financial insecurity such as high child support debt, low literacy, low wages, and unemployment? (Center for the Study of Social Policy, 2008; Hawkins & Ooms, 2012)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> affect the ability of families to balance time commitments to work, family, and community? (Black & Lobo, 2008; Crosnoe & Cavanaugh, 2010; Daly, 2001; Fraenkel, 2003)

**Principle 2. Family stability.** Whenever possible, policies and programs should encourage and reinforce couple, marital, parental, and family commitment and stability, especially when children are involved. Intervention in family membership and living arrangements is usually justified only to protect family members from serious harm or at the request of the family itself.

How well does the policy, program, or practice:

<u>Strong</u>	<u>Adequate</u>	<u>Limited</u>	<u>N/A</u>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> strengthen commitment to couple, marital, parental, and family obligations, and allocate resources to help keep the marriage or family together when this is the appropriate goal? (Knox, Cowan, Pape Cowan, & Bildner, 2011)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> help families avoid problems before they become serious crises or chronic situations that erode family structure and function? (Center for the Study of Social Policy, 2008; Patterson, 2002; Small, Cooney, & O'Connor, 2009)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> balance the safety and well-being of individuals with the rights and responsibilities of other family members and the integrity of the family as a whole? (McCroskey, 2001)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> provide clear and reasonable guidelines for when nonfamily members are permitted to intervene and make decisions on behalf of the family (e.g., removal of a child or adult from the family)? (McCroskey, 2001; Walsh, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> help families maintain regular routines when undergoing stressful conditions or at times of transition? (Fiese et al., 2002; Moore et al., 2003; Patterson, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> recognize that major changes in family relationships such as aging, divorce, or adoption are processes that extend over time and require continuing support and attention? (Gabovitch & Curtin, 2009; Leadbeater et al., 2004; Olson & Gorall, 2003)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> provide support to all types of families involved in the issue (e.g., for adoption, consider adoptive, birth, and foster parents; for remarried families, consider birth parents, stepparents, residential and nonresidential parents, etc.)? (Ittig, 2004)

**Principle 3. Family relationships.** Policies and programs must recognize the strength and persistence of family ties, whether positive or negative, and seek to create and sustain strong couple, marital, and parental relationships.

How well does the policy, program, or practice:

<u>Strong</u>	<u>Adequate</u>	<u>Limited</u>	<u>N/A</u>	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	recognize that individuals' development and well-being are profoundly affected by the quality of their relationships with close family members and family members' relationships with each other? (Conger et al., 2010; Cowan & Cowan, 2003; Knox et al., 2011; Moore et al., 2003; Olson & Gorall, 2003)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	involve couples, immediate family members, and extended family when appropriate in working to resolve problems, with a focus on improving family relationships? (Affronti & Levison-Johnson, 2009; Conger & Conger, 2002; Cowan, Cowan, Pruitt, Pruitt, & Wong, 2009; Hawkins & Ooms, 2012; Knox et al., 2011; O'Farrell & Fals-Stewart, 2000; Proulx & Snyder, 2009; Spoth, Guilly, & Day, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	assess and balance the competing needs, rights, and interests of various family members? (Olson & Gorall, 2003; Patterson, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	take steps to prevent family abuse, violence, or neglect? (Center for the Study of Social Policy, 2008; Horton, 2003; Trickett, Kurtz, & Pizzigati, 2004)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	acknowledge how interventions and life events can affect family dynamics and, when appropriate, support the need for balancing change and stability in family roles, rules, and leadership depending upon individual expectations, cultural norms, family stress, and stage of family life? (Black & Lobo, 2008; Cowan & Cowan, 2003; Olson & Gorall, 2003; Patterson, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	provide the knowledge, communication skills, conflict resolution strategies, and problem-solving abilities needed for healthy couple, marital, parental, and family relationships or link families to information and education sources? (Black & Lobo, 2008; Moore et al., 2003; Olson & Gorall, 2003; Patterson, 2002; Proulx & Snyder, 2009; Walsh, 2003)

**Principle 4. Family diversity.** Policies and programs can have varied effects on different types of families. Policies and programs must acknowledge and respect the diversity of family life and not discriminate against or penalize families solely based on their cultural, racial, or ethnic background; economic situation; family structure; geographic locale; presence of special needs; religious affiliation; or stage of life.

How well does the policy, program, or practice:

<u>Strong</u>	<u>Adequate</u>	<u>Limited</u>	<u>N/A</u>	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	identify and respect the different attitudes, behaviors, and values of families from various stages of life; family structures; and cultural, economic, geographic, racial/ethnic, and religious backgrounds? (Bryant et al., 2010; Garcia Coll, 2001; Greder & Allen, 2007; McGoldrick, 2003; Olson & Gorall, 2003)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	respect cultural and religious routines and rituals observed by families within the confines of the law? (Fiese et al., 2002; Gabovitch & Curtin, 2009; Jones-Sanpei, Day, & Holmes, 2009)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	recognize the complexity and responsibilities involved in caring for and coordinating services for family members with special needs (e.g., cognitive, emotional, physical, etc.)? (Gabovitch & Curtin, 2009; Rolland, 2003)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ensure the accessibility and quality of programs and services for culturally, economically, geographically, racially/ethnically, and religiously diverse families? (Betancourt, Green, Carrillo, & Ananeh-Firempong, 2003; Williams, Lavizzo-Mourlay, & Warren, 1994)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	work to ensure that operational philosophies and procedures are culturally responsive and that program staff are culturally competent? (Center for the Study of Social Policy, n.d.; Gabovitch & Curtin, 2009; Greder & Allen, 2007; Greder, Brotherson, & Garasky, 2004; Korbin, 1997; Olavarria, Beaulac, Bélanger, Young, & Aubry, 2009)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	acknowledge and try to address root causes rather than symptoms of the issue or problem (e.g., economic, institutional, political, social/psychological causes)? (Garcia Coll, 2001; Leadbeater et al., 2004)

**Principle 5. Family engagement.** Policies and programs must encourage partnerships between professionals and families. Organizational culture, policy, and practice should include relational and participatory practices that preserve family dignity and respect family autonomy.

How well does the policy, program, or practice:

<u>Strong</u>	<u>Adequate</u>	<u>Limited</u>	<u>N/A</u>	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	provide full information and a range of choices to families, recognizing that the length and intensity of services may vary according to family needs? (Gabovitch & Curtin, 2009; Hawkins & Ooms, 2012; Knox et al., 2011; Miller & Knox, 2001)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	train and encourage professionals to work in collaboration with families, to allow families to make their own decisions (within the confines of the law), and to respect their choices? (Affronti & Levison-Johnson, 2009; Brown et al., 2010; Bruns et al., 2010; Dunst, Trivette, & Hamby, 2007; Greder et al., 2004; Krysan, Moore, & Zill, 1990a; Patterson, 2002; Walsh, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	involve family members, particularly from marginalized families, in policy and program development, implementation, and evaluation? (Brown et al., 2010; Center for the Study of Social Policy, n.d.; Dunst et al, 2007; Gabovitch & Curtin, 2009; Greder et al., 2004; Winton, 2000; Winton & Crais, 1996)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	affirm and build upon the existing and potential strengths of families, even when families are challenged by adversity? (Black & Lobo, 2008; Brown et al., 2010; Bruns et al., 2010; Center for the Study of Social Policy, n.d.; Knox et al., 2011; Orthner, Jones-Sanpei, & Williamson, 2004; Patterson, 2002; Walsh, 2002)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	make flexible program options available and easily accessible through co-location, coordinated application and reimbursement procedures, and collaboration across agencies, institutions, and disciplines? (Affronti & Levison-Johnson, 2009; Bronfenbrenner & Weiss, 1983; Corbett & Noyes, n.d.; Knox et al., 2011; National Human Services Assembly, 2009; Spoth & Redmond, 2000; Winton & Crais, 1996)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	establish a coordinated policy and service system that allows localities and service providers to combine resources from various, diverse funding streams? (Mendoza, 2009; National Human Services Assembly, 2009; Spoth, 2008)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	acknowledge that the engagement of families, especially those with limited resources, may require emotional, informational, and instrumental supports (e.g., child care, financial stipends, transportation)? (Hawkins & Ooms, 2012; Knox et al., 2011)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	connect families to community resources and help them be responsible consumers, coordinators, and managers of these resources? (Hawkins & Ooms, 2012; Knox et al., 2011; Ooms, 1990)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	build on social supports that are essential to families' lives (e.g., friends; family-to-family support; community, neighborhood, volunteer, and faith-based organizations)? (Black & Lobo, 2008; Boyd-Franklin, 2003; Brown et al., 2010; Bruns et al., 2010; Conger & Conger, 2002; Hawkins & Ooms, 2012; Moore et al., 2003)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	consider the whole family (even if it is outside the scope of services) and recognize how family decisions and participation may depend upon competing needs of different family members? (Patterson, 2002)



# **The Family Test**

Revised Guidance for Government  
Departments

February 2020

# Contents

Introduction.....	3
The focus and scope of the Family Test .....	4
Loneliness .....	5
When the Family Test needs to be carried out.....	6
Understanding family perspectives in policy development .....	6
Carrying out the assessment .....	7
Applying the Family Test collaboratively.....	8
Documenting and recording the process.....	9
Publishing Family Test assessments.....	9
Building the evidence base.....	10
Family Test Questions - Considerations (Annex for signposting) .....	11

## Introduction

1. The Government recognises the importance of safe, secure and nurturing relationships to the quality and enjoyment of peoples' everyday lives. Healthy and strong family relationships are also recognised as an important component of individual, community and national wellbeing.
2. Evidence shows family relationships, in all their forms, have a major impact on the life chances of individuals from all backgrounds and circumstances. This includes their education, employment, health and housing. Strong families and healthy relationships can therefore help government departments to deliver their objectives.
3. The Family Test brings a family perspective into policy making. It helps ensure impacts on family relationships and functioning, both positive and negative, are recognised in the process of policy development and help inform the policy decisions made by Ministers.
4. This refreshed guidance has been issued following a review undertaken by the Department for Work and Pensions in 2018/19, designed to improve cross-government implementation of the Family Test. The test itself remains unchanged. The guidance has been updated in response to user feedback, which was gathered through an extensive engagement programme with a variety of government professions involved in policy making.



5. As government develops wide-ranging policies to improve lives, we must not underestimate the potential impact on family relationships and functioning. While supporting families is an explicit goal of some public policy, and implicit in other areas, across government as a whole, policy that supports or inadvertently impacts on strong family relationships is not always anticipated or well understood.
6. The Family Test incorporates an explicit family perspective to the domestic policy-making process that should be considered for both single departmental led policies and for policies developed between departments.

## The focus and scope of the Family Test



7. Families come in many shapes and sizes, with multiple family relationships, so the scope of the Family Test is therefore broad. The Family Test consists of five questions developed in conjunction with representatives of the Relationship Alliance<sup>1</sup>. It aims to help policy makers think about how new and changed policy might impact upon family life and family relationships.
  1. What kinds of impact might the policy have on family formation?
  2. What kind of impact will the policy have on families going through key transitions such as becoming parents, getting married, fostering or adopting, bereavement, redundancy, new caring responsibilities or the onset of a long-term health condition?
  3. What impacts will the policy have on all family members' ability to play a full role in family life, including with respect to parenting and other caring responsibilities?
  4. How does the policy impact families before, during and after couple separation?
  5. How does the policy impact those families most at risk of deterioration of relationship quality and breakdown?
8. Not every policy change will have a family impact, but the indirect and consequential policy impacts on families are not always immediately apparent. Departments are encouraged to develop their own supplementary guidance or products, which should be tailored to the context and likely policy challenges in their own departments. We recommend policy makers read this guidance, alongside any supplementary guidance developed in their own departments.
9. Additionally, policy makers may find it useful to consider the Family Test in parallel with other equality assessments, e.g. Public Sector Equality Duty (PSED). These other equality assessments are focused on assessing impacts on the individual with the protected characteristic – and like the Family Test, should be considered early in the

<sup>1</sup> The Relationships Alliance are a consortium of organisations (led by Relate, Tavistock Relationships, OnePlusOne and Marriage Care) who aim to ensure that good quality personal, family, and social relationships are more widely acknowledged as central to our health and wellbeing.

development of new or changing policy. The Family Test requires a different perspective of considering the citizen impacted by the policy in the context of their family connections and relationships. Further prompts to help policy makers think through the Family Test questions can be found [here](#).

10. There isn't a standard government definition of a family. As the list below illustrates, there are a range of family relationships that would be covered by the test, so this list is not exhaustive.

- Couple relationships (including same-sex couples), married partners, civil partnerships, co-habitees and those living apart together (two partners who regard themselves as a couple but are not co-habiting)
- Relationships in separated families, including between children and any parent they may no longer reside with, as well as relationships with extended family, especially grandparents
- Parent and step-parent to child relationships
- Relationships with foster children and adopted children
- Sibling relationships
- Children's relationship with their grandparents
- Kinship carers - relatives or friends looking after children who cannot live with their parents
- Extended families, particularly where they are playing a role in raising children or caring for older or disabled family members.

11. When applying the Family Test, it is important for policy makers to remember:

- It should be completed at the earliest policy stage and updated, as appropriate, regularly throughout the policy making process
- it is an assessment designed to help empathetically think through impacts on family relationships
- it is a holistic approach to develop better, well-rounded policy options for decision makers to consider
- it is a tool to raise awareness of potential impacts and support effective decisions during policy making

The Family Test is not:

- a test that has a pass/fail, right/wrong result

## Loneliness

12. The absence of quality relationships, including those outside of the family, can contribute to people feeling often or always lonely. This is particularly true at key life transition points when individuals may be more vulnerable.

13. Loneliness is a complex issue that can affect all people regardless of background, age,

gender, ethnicity or income. There are certain life events, however, which can act as triggers, making people particularly vulnerable to loneliness for example, those living with a long term physical or mental health condition, or with caring responsibilities, the unemployed, the recently bereaved, new parents, those experiencing family breakdown or loss of mobility. Those who are lonely often feel a lack of belonging, purpose and identity which can lead to difficulties accessing support and interacting with others.

14. Evidence suggests that feeling always or often lonely can lead to an increased risk of mental health problems such as anxiety and depression, as well as increased risk of stroke, heart disease and cognitive decline. Research also indicates that loneliness costs employers in the UK £2.5 billion every year, through ill health, lower productivity and increased staff turnover.
15. Government recognises the importance of tackling loneliness and the value of strong social relationships, where family, friends and communities support each other. That is why the Government published 'A connected society: a strategy for tackling loneliness' in 2018. Its aim is to change how we think about public services and enable all parts of society to join the national conversation to reduce the stigma of loneliness. It also seeks to embed loneliness as a consideration across government policy, recognising the range of factors which can lead to feelings of loneliness. By using the Family Test to assess policy impacts on family relationships and functioning, we can also help tackle loneliness through supporting strong family connections and by being aware of when and how individuals are particularly vulnerable to loneliness to ensure government policies do not exacerbate these feelings.



## Early Intervention

16. There is growing evidence to demonstrate that early intervention can bring huge benefits to children and families. Taking action to prevent problems arising or intervening before they get worse can support better outcomes for families and also bring significant cost savings. The principles of early intervention have already been adopted when providing support to families across a wide range of policy areas and government departments.
17. When applying the Family Test, it may be useful to consider how policies may help or

hinder the ability to intervene early with a family, and how this may improve outcomes in the future.

## When the Family Test needs to be carried out

18. The best time to apply the Family Test and where it will add most value is at the earliest policy development stage when a new or changed policy is being considered, as with the [Public Sector Equality Duty \(PSED\)](#) and other equality assessments. Initial Family Test assessments should be reviewed as the policy develops.

## Understanding family perspectives in policy development



19. Which policies are likely to impact on family relationships and functioning?

- Most policies that affect children and their parents and families will have the potential to affect family relationships and functioning, but anything which impacts on citizens could do so. Some of the questions will be more relevant than others or not applicable for particular policies. The questions should not be considered in isolation, as there may be similarities in the responses and all should be considered in the wider context of the family. Further prompts to have with the [Family Test questions](#) is available here.

20. What are the potential risks of not recognising the impact of policies on family relationships and functioning?

- Application of the Family Test can help draw out likely effects and identify unintended consequences that could lead to later criticism of the policy. As relationships are important to individuals, failing to recognise how a policy might impact them may mean that the policy change doesn't work as expected or may present risks that subsequently need to be addressed.

## Carrying out the assessment



21. What types of impacts should be considered?

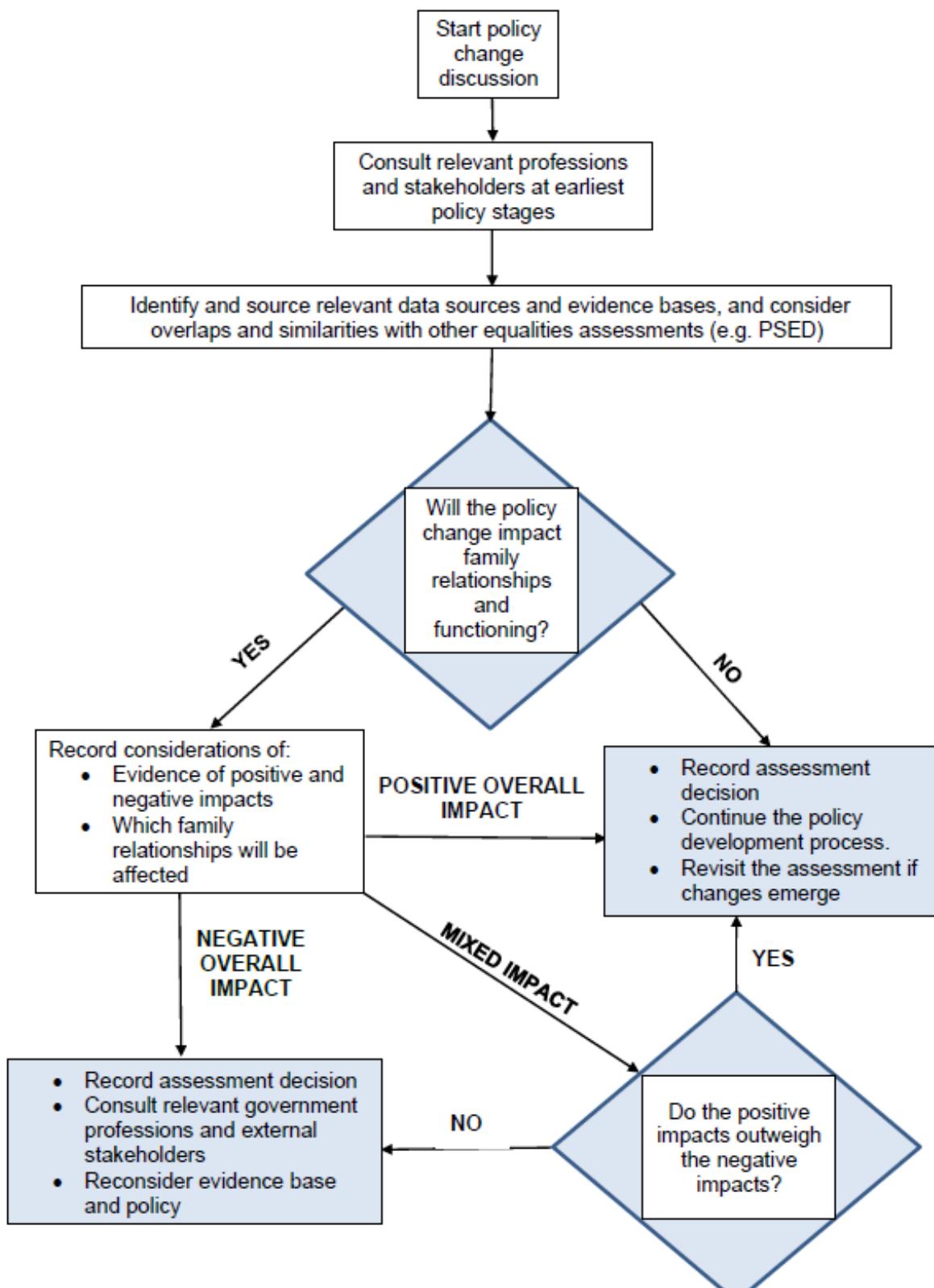
- Positive and negative
- Short, long term and consequential
- Temporary and permanent
- Policy impacts on different family relationships within one family. Some of those relationships are listed [here](#)
- Suggestions of other impacts to be considered can be found [here](#)

22. The flow chart diagram below sets out the steps to take when applying the Family Test:

- Start the policy development by consulting relevant stakeholders and professions at the earliest stage. The aim of this consultation is to help identify relevant data and evidence to develop as full a picture as possible of how family life might be affected by the policy proposal. This is also a good time to consider parallels with other equality assessments.
  - Using the evidence/data gathered, you need to assess if the policy will have an impact on family relationships and functioning.
  - If the policy will not impact on family relationships and functioning, you need to;
    - Record the assessment decision
    - Continue the development process and revisit the assessment if there is further adjustment to your policy proposal
  - If the policy will impact on family relationships and functioning, you need to follow the flow chart to;
    - Record the evidence of both positive and negative impacts, including which family relationships will be affected
    - Assess the overall policy impact.
- If the policy impact is positive:
- Record the assessment decision, continue the policy development process and revisit the assessment if changes emerge.
- If the policy impact is negative:
- Record the assessment decision
  - Consult relevant professions and stakeholders

The Family Test: Revised Guidance for Government Departments

- Reconsider the evidence base and policy approach. A given policy might be beneficial for some family types, whilst undermining others. These differential impacts and potential mitigation should be further explored and recorded.



## Applying the Family Test collaboratively



23. Much family policy and impacting expertise exists outside government. The Open Policy Making approach encourages the use of tools and techniques to engage stakeholders including potential users when developing policy.

24. What are the benefits of collaboration when applying the Family Test?

Collaboration can help policy makers:

- Explore the citizen and family perspectives of their policy with a range of stakeholders
- Develop and share relevant evidence bases/data sources – qualitative, quantitative, and practice-based



25. We recommend engagement with, but not limited to:

- A range of government professions/teams, such as social researchers and equalities leads.
- External organisations, academic experts and diverse stakeholder groups, including those who may be able to offer a citizen's and family perspective for your policy area. You should consider the range of viewpoints and evidence brought to the discussion by stakeholders.
- Other government departments, who may hold different evidence on the impact of policies on the family. Improving outcomes for families will often require departments to work together.



## Documenting and recording the process

### 26. How should impacts be documented and recorded?

- Positive and negative impacts (including when they might arise) should be recorded. A given policy change might be beneficial for some family relationship types, while undermining others – these differential impacts along with any potential mitigations should all be recorded on documents such as decision-making templates for specific policy areas and shared with Ministers to support their decision making. Recording these impacts will help Ministers to understand any potential impacts on families or possible trade-offs.
- Departments should consider a standalone document to bring together their analysis. The decision on how to record a Family Test assessment rests with individual departments, and you should consult any supplementary guidance available in your department for advice on this.
- Documenting Family Test application consistently and robustly will provide assurance that the assessment has been carried out meaningfully, and will help Ministers to engage with the analysis.
- MPs and other interested stakeholders may ask to scrutinise Family Test assessments through mechanisms like PQs and FOIs. These requests should be considered in line with FOI legislation.



### 27. When should impacts be documented and recorded?

- The Family Test assessment documentation should be completed at the earliest

policy stage and updated, as appropriate, regularly throughout the policy making process.

## Publishing Family Test assessments

28. The decision on whether and how to publish Family Test assessments falls within the responsibility of each Government department. Where appropriate, publishing Family Test assessments either separately or with other equality impact assessments will show that departments have considered their policy impacts, both positive and negative, on families.

## Building the evidence base



### 29. What data/evidence should be used to assess impacts on families?

- Some families will be easier to find data on than others. In general, data is either at individual or household level, with family-level data harder to come by. In some cases it might be necessary to use household level data as a proxy for family if this is the most relevant data available.
- There may be occasions where there may not be any data available to support an assessment. In these circumstances, initial thinking can be structured around the development of personas and considering further social research to explore impacts. Using an approach to determine if a policy would create barriers for a particular group may also be a helpful approach to developing evidence.
- It is important to work with analysts to determine what data and evidence is available and wherever possible, gather evidence from a diverse range of sources such as, internal or official data, external stakeholders, academic experts and families. This will allow you to craft as full a picture of how family life might be affected by the policy on which you are working.
- As well as drawing on your own existing evidence, you may also want to consider reviewing whether family-focused organisations (e.g. members of the Relationships Alliance) have produced any of their own analysis using these data sources. More widely the UK data service (<https://ukdataservice.ac.uk/>) has a useful search function that allows you to enter a keyword and see all of the data it holds that relates to it.

- Evidence sources relevant to a particular department's policies should be brought together as part of the development of supplementary departmental guidance on the Family Test.

30. A variety of existing datasets may assist completion of the Family Test, including:

- [Census](#)
- [Family Resources Survey](#)
- [Understanding Society Survey](#)

31. Departmental evidence sources used for other equality assessments may also be useful when applying the Family Test and assessing the impact of policies on family relationships and functioning. Applying this evidence could lead to better overall outcomes for families.

For further information on the Family Test and how to apply this guidance contact [family.test@dwp.gov.uk](mailto:family.test@dwp.gov.uk)

---

## Family Test Questions – further prompts

Family Test Question	Prompts
<p><b>1. What kinds of impact might the policy have on family formation?</b></p>	<p>Families are the core unit of society in which people are supported and cared for and social values are developed. The role of each member within a family can be affected by changes in family situations and changes in the formation of the family itself.</p> <p>How well families function is a key factor in their ability to nurture personal wellbeing and serve as the basis for a cohesive society.</p> <p>Policy makers should think carefully about how they are supporting or constraining citizens in making the right choices for them and their families - for example, the ability to become or live as a couple; and the ability to live with or apart from one's children.</p>
<p><b>2. What kind of impact will the policy have on families going through key transitions such as becoming parents, getting married, fostering or adopting, bereavement, redundancy, new caring responsibilities or the onset of a long-term health condition?</b></p>	<p>Significant life transitions, such as relocation and changing communities can put families and relationships under substantial stress, and evidence shows that certain transitions can increase the risk of loneliness, which can have significant negative impacts on both physical and mental health. Public services have an important role to play in supporting families to build and maintain strong relationships at these times.</p> <p>Policy makers should think carefully about how the policy might add to the pressure families might face, and what it might provide by way of support to overcome this.</p> <p>For example, we know that:</p> <p><i>Pregnancy and the birth of a child can put pressure on individuals, couples and families. High quality pre and post-natal care, which includes advice on the value of local parenting networks, can play an important role in supporting new parents.</i></p> <p><i>The financial and emotional stress caused by redundancy or long-term unemployment may have a significant impact on a person's mental health and family life, but advice on debt and support in getting work can help families manage the impact.</i></p>

	<p><i>Bereavement, new caring responsibilities and long-term health conditions can contribute to social isolation and loneliness. Providing access to information / signposting to support networks locally and nationally – may be immensely valuable.</i></p> <p>Policy makers should think carefully about how the policy might add to the short and long-term pressure families might face, and how it can support people to maintain their social, as well as family connections.</p>
<p><b>3. What impacts will the policy have on all family members' ability to play a full role in family life, including with respect to parenting and other caring responsibilities?</b></p>	<p>All family members have a role to play in family life, whether it's the role fathers play in raising children, that grandparents play in supporting parents (including separated parents), or the adults play in caring for elderly relatives or disabled family members.</p> <p>This is particularly important for intact and separated families with dependent children. The quality of family relationships and the mental health and wellbeing of parents or guardians has a proven impact on children's health and development, as well their education and employment outcomes.</p> <p>Further information on the evidence that conflict between parents – whether together or separated – can have on children's mental health and long-term life-chances is available <a href="https://reducingparentalconflict.eif.org.uk">here</a>  <a href="https://reducingparentalconflict.eif.org.uk">https://reducingparentalconflict.eif.org.uk</a></p> <p>It's important to take a whole family perspective when designing or delivering public services, recognising the contribution of particular family relationships, and seeing the opportunities to support and enhance how families support each other. It is also important to recognise the impact of one family member feeling lonely on the whole family's health, wellbeing and productivity.</p>
<p><b>4. How does the policy impact families before, during and after couple separation?</b></p>	<p>It's essential that policy makers look beyond intact families or households when thinking about family impacts. Couples separating can be the right choice for the individuals and their children or dependents, but it can have a significant impact on the wellbeing of all involved, and exposure to parental conflict during and after separation can harm children's outcomes.</p>

	<p>Couple separation is often stressful and can impact on the mental health and wellbeing of both the couple and any children</p> <p>Need to consider whether the policy helps or hinders:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The couple's decision to separate, or their ability to reconcile if both partners wish to</li> <li>- The couple to resolve differences about their future living arrangements with minimum conflict</li> <li>- Supports the continued active engagement of both parents in the ongoing parenting of their children (unless there are safeguarding concerns which make this inappropriate)</li> <li>- Supports the sustaining of good quality relationships with extended family members e.g. paternal and maternal grandparents.</li> <li>- Access to support networks in the community to tackle loneliness, build individual confidence and independence.</li> </ul>
<p><b>5. How does the policy impact those families most at risk of deterioration of relationship quality and breakdown?</b></p>	<p>A wide range of factors can undermine the quality of family relationships and contribute to breakdown. Some of these relate to specific family members such as domestic abuse, alcohol dependency or other addictions.</p> <p>Others factors include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>family members with poor physical and/or mental health</i></li> <li>- <i>those facing financial problems, poverty or unemployment,</i></li> <li>- <i>where family members are finding it hard to balance work with family life and caring responsibilities</i></li> <li>- <i>where a family member is in prison</i></li> <li>- <i>the key life transitions covered under Question 2.</i></li> </ul> <p>Policy makers need to be aware of the potential direct and indirect impact new policy can have on families most at risk and think about how policy can support these families.</p> <p>For when family breakdown occurs, consideration should be given to support families to access wider support networks and lasting social connections.</p>

**Anexo 3. Guía metodológica para analizar el impacto normativo en la familia en Aragón**

# **GUÍA METODOLÓGICA PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA EN ARAGÓN**



**Pablo Redondo Mora y Pablo García Ruiz**

# Índice

## **1. Introducción**

### **1.1. La necesidad de esta guía**

### **1.2. La contribución de esta guía**

### **1.3. La metodología empleada para la elaboración de esta guía**

## **2. Estructura y contenido del informe del análisis de impacto normativo en la familia**

### **2.1. Identificación de los objetivos**

### **2.2. Análisis del impacto normativo en la familia**

#### **2.2.1. Descripción de la situación de partida**

#### **2.2.2. Previsión de resultados**

#### **2.2.3. Valoración del impacto**

## **3. Formularios para la elaboración del informe**

### **Listado de fuentes estadísticas de interés**

# 1. Introducción

Esta guía ha sido elaborada para facilitar la realización de los análisis de impacto normativo en la familia y la elaboración de su correspondiente capítulo en la memoria del análisis de impacto normativo que debe adjuntarse a las propuestas normativas para su tramitación.

Con dicho fin, este documento contiene unos procedimientos e instrumentos de evaluación que permiten analizar el impacto normativo en la familia con agilidad y rigor metodológico.

## 1.1. La necesidad de esta guía

Durante las dos últimas décadas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea vienen impulsando una corriente de gestión pública conocida en España como *Legislar mejor*. Su objetivo es mejorar la calidad de las normas jurídicas y, especialmente, su proceso de emisión, pues éste afecta directamente a los resultados de las políticas públicas. Su finalidad es que solo se aprueben las normas que resulten necesarias, y que estas sean proporcionadas a sus objetivos y eficaces para lograr los resultados esperados al menor coste posible. Con este fin, la OCDE y la Comisión Europea recomiendan la aplicación de procedimientos y herramientas, entre los que destaca la evaluación *ex ante* de las normas.

En España, las evaluaciones normativas *ex ante* se desarrollan bajo el nombre de Análisis de Impacto Normativo. Su implementación comenzó a regularse en 2009 mediante el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*.

Desde ese momento se exige que, desde el comienzo del proceso de elaboración de una norma, se analicen sus costes de implementación y su previsible impacto económico y social. El resultado de dicho análisis debe quedar reflejado en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que, tanto a nivel estatal como autonómico, debe adjuntarse a los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias en el momento de su tramitación.

En 2017, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo* introdujo nuevos requisitos para analizar el

impacto de las propuestas normativas. Entre ellos se encuentra la obligación de evaluar el impacto que las propuestas normativas pueden tener sobre las familias.

El nuevo *Real Decreto* también establecía un período de seis meses desde su entrada en vigor para actualizar la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, publicada en 2009, adaptándola a los nuevos requerimientos. Entre otras cuestiones, la nueva guía metodológica debía incluir las directrices sobre cómo realizar el Análisis de Impacto Normativo en la familia. Sin embargo, la actualización de la guía no se ha llegado a publicar.

Ante la ausencia de unas indicaciones sobre cómo evaluar el impacto normativo en la familia, este tipo de análisis no se está realizando de la forma esperada. Y es que la mayoría de las propuestas normativas que se presentan concluyen, sin justificación suficiente, que el impacto es nulo o inexistente. Sin embargo, ante el incumplimiento de la obligatoriedad de realizar este tipo de análisis, desde el año 2018, el Tribunal Supremo ha comenzado a declarar la nulidad de normativas reglamentarias por eludir la obligación de analizar el impacto normativo en la familia.

Ante esta situación, es necesario actualizar la Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo. En este sentido, la OCDE sugiere que la nueva guía metodológica proporcione asesoramiento sobre métodos de recopilación de datos y metodologías claras. Para ello, debería incluir una serie de materiales adecuados, que faciliten la tarea de los profesionales encargados de la evaluación.

Siguiendo esta línea acerca de la necesidad de mejorar el proceso de evaluación y puesto que es una tarea que recae sobre el propio personal de la Administración, es necesario poner también el foco en las prácticas diarias de los departamentos responsables del Análisis de Impacto Normativo teniendo en cuenta sus capacidades técnicas a este respecto.

Por todo ello, esta guía pretende facilitar una solución a la problemática expuesta aportando unas indicaciones y recursos de apoyo para analizar el impacto normativo en la familia que sirvan como complemento a la guía metodológica de ámbito estatal.

A continuación, se exponen, de forma más detallada, los objetivos concretos que guiarán este proyecto, los resultados que se obtendrán con su realización, las técnicas y procedimientos que se emplearán para alcanzarlos y el material final que compondrá el manual sobre cómo realizar el Análisis de Impacto Normativo en la Familia.

### **1.2. La contribución de esta guía**

Esta guía presenta una metodología de evaluación *ex ante* para analizar el impacto normativo en la familia que, siguiendo lo estipulado en el *Real Decreto 931/2017*, sirve de complemento a la *Guía Metodológica*, cubriendo la ausencia de indicaciones en materia de impacto en la familia.

Esta guía ofrece directrices y recursos para:

6. Identificar y describir la situación de partida de las dimensiones del bienestar familiar sobre los que la norma puede tener impacto.
7. Analizar las posibles consecuencias que la aprobación de la norma podría tener sobre las familias.
8. Valorar el impacto de la norma (positivo, nulo o negativo).
9. Identificar medidas que contribuyan a alcanzar o incrementar un impacto positivo.
10. Redactar la memoria del análisis de impacto normativo en la familia.

Para ello, se han diseñado unas herramientas y procedimientos que permiten analizar el impacto de las propuestas normativas con rigor, orientando y simplificando las tareas de los profesionales encargados de realizar el análisis.

### **1.3. La metodología empleada para la elaboración de esta guía**

Para elaborar esta guía metodológica se han diseñado unos procedimientos e instrumentos de evaluación adaptados a los requisitos establecidos en el *Real Decreto 931/2017, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*.

Para ello, se han llevado a cabo las siguientes tareas:

- a) Definir qué se considera impacto en la familia, identificando y acotando las dimensiones más relevantes del impacto en la familia en Aragón.

A la hora de analizar el impacto en la familia, una de las principales dificultades es determinar qué se considera como tal, pues cualquier acción

de política pública es susceptible de tener efectos sobre las familias a través de los individuos que las componen.

Para identificar esas dimensiones, se han tenido en consideración los objetivos de la legislación vigente<sup>41</sup> y en desarrollo<sup>42</sup> en materia de apoyo a las familias a nivel autonómico y estatal.

Partiendo de dichos objetivos, se han establecido 8 dimensiones principales del bienestar familiar sobre las que se puede incidir desde las políticas del Gobierno de Aragón:

1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.
  2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.
  3. Obstáculos que dificultan a las personas iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.
  4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.
  5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.
  6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.
  7. Ejercicio positivo de la parentalidad.
  8. Equilibrio demográfico de Aragón y envejecimiento de la población.
- b) Identificar las principales dificultades que encuentra el personal encargado de realizar el Análisis de Impacto Normativo.

Para identificar las principales dificultades de los profesionales con experiencia en el análisis de impacto normativo, se han llevado a cabo entrevistas y grupos de discusión. Los testimonios y opiniones de estos profesionales han permitido perfeccionar las técnicas y procedimientos contenidas en esta guía.

---

<sup>41</sup> Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón.

<sup>42</sup> Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón y Anteproyecto de Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias, a fecha de 22 de octubre de 2021.

- c) Crear herramientas que faciliten el acceso a los datos necesarios para realizar la descripción de la situación de partida que debe contemplar el Análisis de Impacto Normativo.

Tal y como estipula la *Ley 9/2014, de 23 de octubre*, una de las partes fundamentales del análisis consiste en describir la situación de partida, recopilando datos oportunos que permitan identificar las posibles necesidades sociales de las familias en el contexto de intervención de la norma.

Con tal de facilitar la tarea de recopilación de datos, se ha elaborado un listado con las principales fuentes estadísticas de interés, ordenado en categorías, según las mencionadas dimensiones del bienestar familiar (ver anexo I).

- d) Crear instrumentos que faciliten la tarea de analizar el impacto de las propuestas normativas.

En primer lugar, se ha diseñado un formulario<sup>43</sup> que, partiendo de las diferentes dimensiones de bienestar familiar acotadas previamente, permite valorar de forma simplificada si, previsiblemente, la norma en cuestión tendrá impacto sobre las diferentes dimensiones del bienestar familiar. Para ello, en cada apartado, se aporta un listado de aspectos concretos, recogidos en medidas específicas de política pública. De esta forma, valorando si la norma propuesta favorece o dificulta el desarrollo de cada una de estas medidas, se puede determinar el impacto que tendrá sobre las diferentes dimensiones sociales de las que depende el bienestar familiar.

Por otra parte, se ha diseñado un segundo formulario<sup>44</sup> como ayuda para la redacción del informe, mediante:

1. la descripción de la situación inicial de los aspectos del bienestar familiar relevantes en el contexto de la aplicación de la norma a evaluar, utilizando las fuentes estadísticas recogidas en el Anexo I;
2. la descripción de los impactos específicos sobre el bienestar familiar, identificados en el formulario 1.

---

<sup>43</sup> Formulario I. Identificación del impacto normativo en la familia.

<sup>44</sup> Formulario II. Valoración del impacto de un proyecto normativo sobre la familia.

## 2. Estructura y contenido del informe del análisis de impacto normativo en la familia

### 2.1. Identificación de los objetivos

El Informe de impacto normativo sobre la familia ha de considerar, en primer lugar, el ámbito de aplicación y los contenidos de la norma a evaluar, para establecer su vinculación con el bienestar familiar. Este, tal como se ha propuesto en la Introducción anterior, se concreta, a efectos operativos, en los objetivos en materia de apoyo a las familias determinados en la legislación. De esta manera, se atiende a la obligación de transversalidad, es decir de integración de los objetivos de apoyo a las familias de forma activa, dentro de cada uno de los proyectos normativos.

### 2.2. Análisis del impacto normativo en la familia

El análisis de impacto normativo en la familia implica la realización de lo que expone en los siguientes apartados:

#### 2.2.1. Descripción de la situación de partida

Identificar las posibles necesidades sociales de las familias en el contexto de intervención de la norma, cuyo impacto se ha de evaluar, prestando especial atención a los siguientes aspectos:

9. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.
10. Igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.
11. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.
12. Obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.
13. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.
14. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.
15. Ejercicio positivo de la parentalidad.
16. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.

A tal efecto, se tendrán en cuenta, si procede, los siguientes indicadores:

- **Indicadores cuantitativos.** Datos estadísticos que definen la situación de las familias, y que describan las características de unas y otros que puedan estar

relacionadas con esta situación, en el ámbito de aplicación de la norma. Por ejemplo:

- Número y porcentaje de hogares a los que afecta el objeto y ámbito de aplicación de la norma
- Características principales de la situación de las familias y sus integrantes, expresadas en forma cuantitativa. Por ejemplo: edad, nivel de ingresos, estado civil, localización geográfica, pertenencia a determinados colectivos (como personas desempleadas, estudiantes, víctimas de violencia de género, etc.).
- **Indicadores cualitativos.** Información contrastada sobre aspectos que puedan tener incidencia en el ámbito de aplicación de la norma.

### 2.2.2. Previsión de resultados

El Informe ha de presentar también una previsión de los resultados que la norma podría tener en materia de apoyo a las familias.

Se trata de identificar los cambios que puede originar la implementación de la futura disposición normativa, sobre las necesidades detectadas de las familias.

La previsión de los resultados se referirá, en su caso, a estos tres aspectos:

- Resultados directos de la aplicación de la norma, expresados en términos cuantitativos
- Incidencia sobre las necesidades de las familias
- Contribución al desarrollo de los objetivos de apoyo a las familias.

Finalmente, si del análisis de impacto se dedujera la inexistencia o insuficiencia de datos estadísticos oficiales pertinentes, dicha carencia debería consignarse en el apartado siguiente como recomendación.

Para identificar el impacto en la familia que podría generar el proyecto, resulta de utilidad plantearse las siguientes preguntas:

9. ¿Contribuye a reconocer a la institución familiar, en sus modalidades y modos de organización diversos, como estructura fundamental de la sociedad aragonesa, como agente integrador, educador y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social?
10. ¿Contribuye al desarrollo familiar bajo el compromiso igualitario y la corresponsabilidad?

11. ¿Contribuye a eliminar o reducir los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar de la forma deseada?
12. ¿Contribuye a la promoción de la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral?
13. ¿Contribuye a potenciar la igualdad de participación y oportunidades a las familias en situación de vulnerabilidad?
14. ¿Contribuye, desde el ámbito de la política familiar, al equilibrio demográfico de Aragón y a afrontar los retos del envejecimiento?
15. ¿Contribuye a promover la solidaridad intergeneracional e intrageneracional?
16. ¿Contribuye al fomento del ejercicio positivo de la parentalidad?

### **2.2.3. Valoración del impacto**

La valoración del impacto del impacto normativo en la familia calificará los resultados previstos en relación con la atención a necesidades sociales de las familias y el cumplimiento de los objetivos de apoyo a las familias, de acuerdo con la escala fijada a continuación:

- **Positivo.** Cuando contribuye a la consecución de los objetivos de apoyo a las familias, o a la eliminación o disminución de las necesidades detectadas.
- **Negativo.** Cuando dificulta la consecución de los objetivos de apoyo a las familias o agrava las necesidades sociales de las familias relevantes en el contexto de aplicación de la norma a evaluar.
- **Nulo.** Cuando no contribuye a la consecución de los objetivos de apoyo a las familias ni tampoco afecta positiva o negativamente las necesidades sociales de las familias.

Asimismo, deberán reflejarse en este apartado de la Memoria todas aquellas medidas que se han ido introduciendo en el proyecto con el propósito de reducir o eliminar las necesidades sociales de las familias que se han detectado o de alcanzar los objetivos de apoyo a las familias.

Del mismo modo, se incorporarán a la Memoria en este punto, aquellas recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en la familia.

### 3. Formularios para la elaboración del informe

#### I. Identificación del impacto normativo en la familia

<b>IDENTIFICACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA</b>		
<p>El objetivo de este bloque de criterios es identificar los efectos que el proyecto normativo puede tener sobre las diferentes dimensiones del bienestar de las familias. Para ello, indique si la norma propuesta puede afectar de forma positiva (P) o negativa (N) a cada una de las áreas de actuación recogidas en cada una de las ocho dimensiones. Deje en blanco las casillas de aquellas áreas que no vayan a verse afectadas por la norma (impacto nulo).</p>		
<b>1. Impacto sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.</b>		
P	N	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sensibilización y concienciación sobre los beneficios de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fomento o adopción de medidas que faciliten la conciliación personal, familiar y laboral cuyos destinatarios finales sean las familias.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Acceso a recursos y servicios para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades familiares y la atención, cuidado y ocio educativo de menores.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Compatibilización de los horarios laborales y escolares.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fomento o adopción de horarios laborales racionales y flexibles para facilitar la conciliación.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Permisos, licencias y adaptaciones horarias o del puesto de trabajo según necesidades familiares.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Reducir o compensar los gastos ocasionados por el pago de servicios para el cuidado y atención de menores y personas discapacitadas y personas dependientes.
<b>Valoración del impacto</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo	
<b>Otras consideraciones</b> En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.		

**2. Impacto sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

P N

- Fomento de las masculinidades y paternidades corresponsables.
- Apoyo a los hombres que reduzcan su jornada laboral o se acojan a una excedencia laboral por cuidados familiares.

**Valoración del impacto**

- Negativo  
 Nulo  
 Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

**3. Impacto sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

P N

- Impulso y promoción de programas de acceso a la vivienda que se adapten a las necesidades y circunstancias de las familias y sus miembros.
- Adecuación de los servicios públicos a las necesidades de las personas gestantes o en periodo de lactancia.
- Asistencia a personas gestantes.
- Apoyo a las familias con hijos e hijas recién nacidos
- Apoyo a las familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples.
- Apoyo a para la adopción y/o el acogimiento familiar.
- Apoyo a familias numerosas y/o monoparentales.
- Programas de información, prevención y sensibilización sobre salud sexual y reproductiva.

**Valoración del impacto**

- Negativo  
 Nulo  
 Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

<b>4. Impacto sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.</b>	
P	N
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Atención a necesidades sociales de familias en situación de vulnerabilidad. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Medidas de mediación hipotecaria y en alquiler para familias afectadas por situaciones en riesgo de pérdida de su vivienda. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Medidas que favorezcan el acceso al empleo de las familias en situaciones de exclusión sociolaboral. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Desarrollo de medidas concretas para favorecer el acceso a los recursos de las familias numerosas y monoparentales. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Formación para el uso de las tecnologías de la información en el entorno familiar	
<b>Valoración del impacto</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>Otras consideraciones</b> En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.	
<b>5. Impacto sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social.</b>	
P	N
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Adecuación de los recursos y servicios públicos a la pluralidad familiar. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Fomento de la colaboración y coordinación de las familias y la Administración Pública en el ámbito escolar, de atención sanitaria, de ocio y tiempo libre, etc.. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Formación de profesionales en materia de diversidad familiar y no discriminación. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Fomento del reconocimiento social de los diferentes modelos familiares <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Impulso del asociacionismo familiar	

<b>Valoración del impacto</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>Otras consideraciones</b> En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.	
<b>6. Impacto sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.</b>	
P N	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Creación y mantenimiento de espacios compartidos que posibiliten la convivencia intergeneracional. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Creación y mantenimiento de servicios e iniciativas de ayuda mutua y solidaridad. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Información y formación para los cuidados en el entorno familiar
<b>Valoración del impacto</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>Otras consideraciones</b> En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.	
<b>7. Impacto sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.</b>	
P N	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Fomento de la parentalidad positiva. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Impulso de la figura de coordinación de parentalidad. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Prestación de servicios de mediación, orientación y/o intervención familiar.

- Establecimiento de programas de prevención de violencia de género, violencia contra la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad o cualquier otro tipo de violencia que se produzca en el ámbito familiar.

**Valoración del impacto**

- Negativo  
 Nulo  
 Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

**8. Impacto sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población.**

P N

- Políticas de vivienda que puedan promover la permanencia de familias en zonas rurales.
- Promoción de iniciativas empresariales que permitan la creación de empleo entre las familias del ámbito rural.

**Valoración del impacto**

- Negativo  
 Nulo  
 Positivo

**Otras consideraciones**

En caso de impacto negativo, indicar medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo en la familia.

## **II. Valoración del impacto de un proyecto normativo sobre la familia**

<b>I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA</b>
El objetivo de este bloque es presentar los datos necesarios para identificar las necesidades sociales de las familias que puedan existir en el contexto de intervención de la norma. Para ello, puede consultar el listado de fuentes estadísticas de interés que se adjunta en el Anexo I.
<b>1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.</b>
<b>2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.</b>
<b>3. Dificultad de las personas para iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.</b>
<b>4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.</b>
<b>5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo y como instrumento de cohesión social.</b>

**6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

**7. Ejercicio positivo de la parentalidad.**

**8. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.**

## II. DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

El objetivo de este bloque de criterios es evaluar los efectos que el proyecto normativo puede tener sobre las familias. Para ello, describa y explique en cada uno de los siguientes apartados el impacto identificado en el formulario I.

**1. Impacto sobre la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.**  Negativo  
 Nulo  
 Positivo

**2. Impacto sobre la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar.**  Negativo  
 Nulo  
 Positivo

**3. Impacto sobre la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**  Negativo  
 Nulo  
 Positivo

<p><b>4. Impacto sobre la promoción de la igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<p><b>5. Impacto sobre el reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<p><b>6. Impacto sobre la promoción de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<p><b>7. Impacto sobre la promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.</b></p>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo

<b>8. Impacto sobre el fomento del equilibrio demográfico de Aragón y la reducción del envejecimiento de la población.</b>	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo

<b>III. VALORACIÓN DEL IMPACTO</b>	
La norma tiene un impacto en la familia:	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>	
En caso de haberlas, exponga las recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en la familia.	

## Listado de fuentes estadísticas de interés

### 1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.

Encuesta de Fecundidad (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Mujeres con trabajo remunerado según si tienen hijos o no y tipo de ocupación. Aragón
- Mujeres con trabajo remunerado, asalariadas del sector público o privado, según si tienen hijos o no y tipo de horario. Aragón
- Mujeres según número de hijos y aspecto más valorado en el trabajo
- Mujeres que conviven solo con hijos de 0 a 3 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Mujeres que conviven solo con hijos de 4 a 9 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Mujeres que conviven solo con hijos de 10 a 13 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Frecuencia semanal con la que utilizan cada una de estas alternativas las mujeres que conviven con hijos menores de 14 años según el tramo de edad en el que se encuentran sus hijos

Encuesta de Población Activa (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Población ocupada asalariada, según tipo de jornada y sexo
- Población ocupada asalariada en jornada parcial, según motivo que la causa y sexo

EPA. Módulo especial de 2019: Organización y duración de la jornada laboral

(Fuente: Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- Ocupados de 16 y más años, según la forma en que se determina el inicio y el final de su jornada laboral en su empleo principal, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años (1), según grado de facilidad para coger en su empleo principal una o dos horas libres en el mismo día en que se necesite, por comunidad y ciudad autónoma

- Ocupados de 16 y más años, según grado de facilidad para coger en su empleo principal uno o dos días libres con tres días laborables de antelación, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años, según la frecuencia con la que deben enfrentarse a solicitudes imprevistas de cambio de horario en el empleo principal, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años (1), según la frecuencia con la que fueron contactados durante su tiempo libre en los últimos dos meses, por comunidad y ciudad autónoma

EPA. Módulo especial de 2018: Conciliación entre vida familiar y laboral (Fuente: Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- Personas entre 18 y 64 años, según se hagan cargo o no del cuidado de hijos propios o de la pareja menores de 15 años, o del cuidado de familiares dependientes de 15 años o más, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años con hijos propios o de la pareja menores de 15 años, según utilicen o no habitualmente servicios profesionales para el cuidado de todos ellos, por comunidad y ciudad autónoma
- Asalariados entre 18 y 64 años con responsabilidades de cuidado, según la posibilidad de modificar el inicio o el final de la jornada laboral para asumir mejor esas responsabilidades, por comunidad y ciudad autónoma
- Asalariados entre 18 y 64 años con responsabilidades de cuidado, según la posibilidad de organizar la jornada laboral de forma que puedan disponer de un día libre para asumir mejor esas responsabilidades, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años con algún hijo propio o de la pareja, según hayan dejado de trabajar o no durante al menos un mes seguido por cuidado de hijos, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años según hayan o no dejado de trabajar, o hayan o no reducido la jornada laboral durante al menos un mes seguido, para cuidar de familiares dependientes, por comunidad y ciudad autónoma

## Excedencias, permisos y reducciones de jornadas según comunidad autónoma

(Fuente: Instituto de las Mujeres – Estadísticas de conciliación)

## **2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

Encuesta de Fecundidad (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Mujeres que conviven con hijos menores de 14 años según la persona que se encarga principalmente de cada uno de sus cuidados

## **3. Dificultad de las personas para iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

### **1. Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.**

Encuesta de Fecundidad (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Mujeres con trabajo remunerado según si tienen hijos o no y tipo de ocupación. Aragón
- Mujeres con trabajo remunerado, asalariadas del sector público o privado, según si tienen hijos o no y tipo de horario. Aragón
- Mujeres según número de hijos y aspecto más valorado en el trabajo
- Mujeres que conviven solo con hijos de 0 a 3 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Mujeres que conviven solo con hijos de 4 a 9 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Mujeres que conviven solo con hijos de 10 a 13 años según la alternativa que utilizan para sus cuidados
- Frecuencia semanal con la que utilizan cada una de estas alternativas las mujeres que conviven con hijos menores de 14 años según el tramo de edad en el que se encuentran sus hijos

Encuesta de Población Activa (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Población ocupada asalariada, según tipo de jornada y sexo

- Población ocupada asalariada en jornada parcial, según motivo que la causa y sexo

EPA. Módulo especial de 2019: Organización y duración de la jornada laboral

(Fuente: Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- Ocupados de 16 y más años, según la forma en que se determina el inicio y el final de su jornada laboral en su empleo principal, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años (1), según grado de facilidad para coger en su empleo principal una o dos horas libres en el mismo día en que se necesite, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años, según grado de facilidad para coger en su empleo principal uno o dos días libres con tres días laborables de antelación, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años, según la frecuencia con la que deben enfrentarse a solicitudes imprevistas de cambio de horario en el empleo principal, por comunidad y ciudad autónoma
- Ocupados de 16 y más años (1), según la frecuencia con la que fueron contactados durante su tiempo libre en los últimos dos meses, por comunidad y ciudad autónoma

EPA. Módulo especial de 2018: Conciliación entre vida familiar y laboral (Fuente:

Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- Personas entre 18 y 64 años, según se hagan cargo o no del cuidado de hijos propios o de la pareja menores de 15 años, o del cuidado de familiares dependientes de 15 años o más, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años con hijos propios o de la pareja menores de 15 años, según utilicen o no habitualmente servicios profesionales para el cuidado de todos ellos, por comunidad y ciudad autónoma
- Asalariados entre 18 y 64 años con responsabilidades de cuidado, según la posibilidad de modificar el inicio o el final de la jornada laboral para asumir mejor esas responsabilidades, por comunidad y ciudad autónoma

- Asalariados entre 18 y 64 años con responsabilidades de cuidado, según la posibilidad de organizar la jornada laboral de forma que puedan disponer de un día libre para asumir mejor esas responsabilidades, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años con algún hijo propio o de la pareja, según hayan dejado de trabajar o no durante al menos un mes seguido por cuidado de hijos, por comunidad y ciudad autónoma
- Personas entre 18 y 64 años según hayan o no dejado de trabajar, o hayan o no reducido la jornada laboral durante al menos un mes seguido, para cuidar de familiares dependientes, por comunidad y ciudad autónoma

#### Excedencias, permisos y reducciones de jornadas según comunidad autónoma

(Fuente: Instituto de las Mujeres – Estadísticas de conciliación)

### **2. Igualdad y corresponsabilidad en el ámbito familiar.**

#### Encuesta de Fecundidad (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Mujeres que conviven con hijos menores de 14 años según la persona que se encarga principalmente de cada uno de sus cuidados

### **3. Dificultad de las personas para iniciar su proyecto familiar de la forma deseada.**

Indicadores del Movimiento Natural de la Población (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- Edades medias a la maternidad. Aragón y provincias
- Tasa Global de Fecundidad. España y Aragón, por provincias y comarcas
- Tasas brutas de fecundidad y natalidad. Aragón y provincias
- Tasas específicas de fecundidad por edad de la madre. Aragón y provincias

- [Número medio de hijos por mujer \(Indicador Sintético de Fecundidad, ISF\). Aragón y provincias](#)
- [Edad media de los cónyuges al primer matrimonio. Aragón y provincias](#)
- [Tasas brutas de nupcialidad y de disoluciones matrimoniales. Aragón y provincias](#)

[Encuesta de Fecundidad](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- [Mujeres que han tenido menos hijos de los deseados según el motivo más importante](#)
- [Mujeres que no están embarazadas y no han tenido hijos según el motivo más importante](#)
- [Mujeres que han tenido su primer hijo biológico después de lo que consideran ideal según el motivo más importante](#)
- [Mujeres según el tipo de incentivo a la natalidad que reclaman al Estado](#)

[Estadísticas del Instituto Nacional de la Seguridad Social](#) (Fuente: INSS)

- [Prestaciones por nacimiento y cuidado de menor. España, Aragón y provincias](#)

[Encuesta Continua de Hogares](#) (Fuente: INE)

- [Población residente por comunidades y ciudades autónomas según sexo, grupo de edad y situación en el hogar \(otra desagregación\)](#)

#### **4. Igualdad de participación y oportunidades de las familias en situación de vulnerabilidad.**

[Encuesta de Presupuestos Familiares](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- [Gasto anual monetario y no monetario por grupos de gasto a 2 dígitos según número de miembros del hogar menores de 14 años](#)
- [Gasto anual monetario y no monetario por grupos de gasto a 2 dígitos según tipo de hogar](#)

[Estadísticas de enseñanza no universitaria](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

[Estadísticas de becas y ayudas al estudio](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

**5. Reconocimiento de las familias como agentes integradores, educadores y de soporte afectivo, y como instrumento de cohesión social.**

[Encuesta Continua de Hogares](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- [Hogares por provincia según tipo de hogar](#)
- [Hogares con un núcleo familiar por provincia según número de hijos menores de 25 años conviviendo en el hogar](#)
- [Hogares monoparentales por provincia según sexo del progenitor](#)
- [Hogares monoparentales por provincia según edad del progenitor](#)
- [Hogares monoparentales por provincia según estado civil del progenitor](#)
- [Número de parejas por provincia según tipo de unión](#)
- [Número de parejas por provincia según sexo de la pareja](#)
- [Número de parejas por provincia según nacionalidad de la pareja](#)

**6. Solidaridad intergeneracional e intrageneracional.**

[Encuesta Nacional de Salud: Determinantes de la salud](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- [Cuidado de personas mayores o personas con dolencias crónicas según sexo](#)

[Encuesta Nacional de Salud: Determinantes de la salud. Cuidados informales](#) (Fuente: Instituto Nacional de Estadística) Datos nacionales

- [Número de horas semanales dedicadas al cuidado de personas mayores o personas con dolencias crónicas según sexo y grupo de edad. Población de 15 y más años que cuida a personas mayores o con dolencias crónicas](#)

## 7. Ejercicio positivo de la parentalidad.

[Estadísticas del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género](#) (Fuente: Ministerio del Interior)

[Asuntos inscritos en el Registro Central para la protección de las víctimas de violencia de género y doméstica](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

[Memorias anuales del servicio de orientación y mediación familiar](#) (Fuente: Dirección General de igualdad y Familias)

## 8. El equilibrio demográfico de Aragón y el envejecimiento de la población.

[Indicadores del Movimiento Natural de la Población](#) (Fuente: Instituto Aragonés de Estadística)

- [Tasa bruta del Saldo Vegetativo. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)
- [Tasa Global de Fecundidad. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)
- [Tasa Bruta de Natalidad. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)
- [Tasa Bruta de Mortalidad. España y Aragón, por provincias y comarcas](#)

[Indicadores de Estructura de la Población](#) (Fuente: Instituto Nacional de Estadística)

- [Índice de Envejecimiento por comunidad autónoma](#)
- [Índice de Envejecimiento por provincia](#)
- [Edad Media de la Población por comunidad autónoma, según sexo](#)
- [Edad Media de la Población por provincia, según sexo](#)
- [Tasa de Dependencia de la población mayor de 64 años, por comunidad autónoma](#)

- [Tasa de Dependencia de la población mayor de 64 años, por provincia](#)