



## **INFORME DE OBSERVACIONES DEL INSTITUTO NAVARRO PARA LA IGUALDAD RELATIVO AL INFORME DE IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO DEL BORRADOR DEL II PLAN INTEGRAL DE APOYO A LA FAMILIA, LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

### **1. Fundamentación y objeto del informe**

‘Las Instrucciones para la elaboración y tramitación de los informes de impacto por razón de sexo en los anteproyectos de Leyes Forales, proyectos de Decretos Forales legislativos, proyectos de disposiciones reglamentarias y en los planes y programas cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra’, aprobadas por Acuerdo de Gobierno de 16 de mayo de 2011, en su cláusula 5ª Procedimiento, indican que ‘el informe de impacto por razón de sexo deberá ser elaborado por el Departamento o centro directivo que propone el anteproyecto o proyecto de norma, plan o programa y deberá acompañar desde el inicio del proceso de tramitación a la propuesta.

La propuesta de norma, plan o programa, y el correspondiente informe de impacto por razón de sexo elaborado, se enviarán al Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, el cual podrá hacer, a la mayor brevedad y si fuera preciso, las observaciones pertinentes, señalando las modificaciones que deberán incluirse para adecuar el contenido de la norma, plan o programa a la legislación de igualdad vigente’.

Con fecha 16 de noviembre de 2017 la Subdirección de Familia y Menores del Departamento de Derechos Sociales remite el borrador del II Plan integral de apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia de la Comunidad Foral de Navarra. Acompaña el correspondiente informe de impacto de género.

El borrador del II Plan integral de apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia tiene por objeto establecer, a lo largo de los cinco años de vigencia, las bases que garanticen la implementación de políticas de apoyo a la familia y el desarrollo integral de sus miembros, especialmente el referido a los niños, niñas y adolescentes.

### **2. Identificación de la pertinencia al género**

Al igual que el informe de impacto remitido se valora que el plan en cuestión **es pertinente al género** ya que afecta directa o indirectamente a personas (y, por lo tanto, sobre mujeres y hombres), tiene incidencia sobre el acceso a recursos y puede influir en la ruptura de los estereotipos de género.

### **3. Valoración del impacto de género**

#### **a) Identificación de desigualdades**

El informe de impacto de género presenta las estadísticas e indicadores que incluyen el diagnóstico del Plan y que permiten un conocimiento de la situación diferencial entre mujeres y hombres en el contexto de las familias, la infancia y la adolescencia en la Comunidad Foral de Navarra, constando la siguiente realidad:

- Aumento continuado en los últimos años del porcentaje de hogares monomarentales
- Déficit de corresponsabilidad:
  - la desigualdad de género sigue estando presente en la distribución de los tiempos y el reparto de las tareas domésticas y de cuidados



- Diferencia en el esfuerzo que supone para hombres y mujeres compaginar el trabajo remunerado con las tareas del hogar o diferente valoración de cómo el trabajo doméstico y de cuidados ha condicionado la carrera profesional de mujeres y hombres.
- Escasa utilización por parte de los progenitores navarros de los permisos de cuidado
- Las mujeres navarras se incorporan menos al mercado laboral y están más expuestas al paro.
- Aumento del riesgo de pobreza y exclusión social entre la población menor de 16 años, siendo éste ligeramente superior entre las niñas que entre los niños.
- Otras problemáticas que afectan de manera particular al bienestar de las menores. Entre ellas, cabe señalar:
  - Aumento del número de embarazos entre mujeres menores de 18 años
  - incidencia de enfermedades como la bulimia y la anorexia.

Por lo tanto, el diagnóstico del Plan evidencia las brechas de género existentes en el contexto de las familias, de la infancia y de la adolescencia, lo que deberá llevar a planificar acciones que permitan reducir o eliminar dichas brechas.

#### **b) Mandatos normativos**

El informe de impacto de género menciona el marco normativo que recoge el II Plan integral de apoyo a la familia, infancia y adolescencia y añade algunos mandatos normativos relacionados con la igualdad. En este sentido, el informe debe recomendar que el Plan en cuestión incluya en su marco normativo mención a:

- En el ámbito internacional, a los principios relativos a la igualdad entre mujeres y hombres en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea, al artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el artículo 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. También sería necesario localizar la normativa sectorial relacionada con el ámbito de aplicación del Plan y el compromiso con la promoción de la igualdad.
- A nivel estatal, el Plan debe recoger en su contexto normativo la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tanto en lo referente a su vertiente transversal (Artículo 15 “Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y Hombres” para la actuación de todos los Poderes Públicos), como en su vertiente sectorial (Capítulo II: Igualdad y conciliación).
- En la normativa regional, se debe tener en cuenta la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en su Artículo 1 para la incorporación de la perspectiva de género en todas las actuaciones de la Administración”, así como la Ley 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, donde los y las menores reciben también la consideración de víctimas directas de la violencia contra las mujeres y las protege, no solo en cuanto a la tutela de sus derechos, sino también a su atención y protección efectiva.



### c) Valoración del impacto

Al igual que el informe de impacto de género, se prevé que el borrador del II Plan integral de apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia de la Comunidad Foral de Navarra pueda tener un impacto positivo en la igualdad de género. Como viene recogido en dicho informe, el Plan contempla:

- En el apartado dedicado a la explicación de la misión, visión, principios y bases de actuación se recoge de manera explícita la inclusión de la “corresponsabilidad e igualdad de género” y la “perspectiva de género” como principios rectores de todas las medidas planteadas.
- La definición de familia sobre la que se sustenta el Plan reconoce la multiplicidad de formas y modelos familiares existentes en la actualidad, y plantea la necesidad de articular medidas de carácter universal para garantizar a todas ellas un nivel de vida y bienestar adecuado - equiparable al del conjunto de la sociedad Navarra- con independencia de su estructura y/o composición, pero también fundamenta la necesidad de una intervención selectiva en el caso de aquellas que parten de una situación de vulnerabilidad socioeconómica. Esta especial consideración afecta de manera particular a aquellas unidades familiares encabezadas por mujeres, tal y como es el caso de las familias monomarentales, ya que tienen un mayor riesgo de sufrir situaciones de pobreza y exclusión social.
- En el diagnóstico previo al Plan se recogen las principales causas de desigualdad entre mujeres y hombres; las problemáticas diferenciadas a las que se enfrentan; y los fallos en los sistemas de protección a las familias, la infancia y la adolescencia. Entre estos últimos, destaca, y así se menciona de (1) *el carácter familista de nuestro modelo de bienestar, que delega en las familias la atención y cobertura de las necesidades de los miembros que las componen, con la sobrecarga de trabajo que eso representa para las mujeres y las consecuencias negativas que conlleva; y (2) su carácter reactor y reparador, más que preventivo*. El Plan plantea como objetivo la superación de ambas características, lo que redundará en el bienestar del conjunto de la ciudadanía y, en particular, de las mujeres, niñas, y adolescentes.
- Los programas que desarrollan las líneas estratégicas del Plan pretenden, además, solventar estas deficiencias a través de actuaciones dirigidas a investigar, sensibilizar, actuar preventivamente, empoderar a través de la formación y el reconocimiento de derechos, y obligar a una multiplicidad de profesionales de distintos ámbitos a responder e implicarse activamente en la solución de los problemas detectados y en la consecución de los objetivos programáticos.

A esto se debe añadir que tanto las actuaciones de investigación, sensibilización, intervención social o formación a profesionales, deberán integrar la perspectiva de género en su diseño e ejecución.

- El borrador del Plan también identifica como uno de los problemas a afrontar el déficit de natalidad en la Comunidad Foral Navarra para lo cual se articula un programa de trabajo dentro de la línea estratégica de “Políticas de familia” que pretende apoyar a las familias para que tengan el número de hijos e hijas que realmente deseen. Esta perspectiva permite entender la maternidad y paternidad como una opción libre y voluntaria para las mujeres en consonancia con las reivindicaciones feministas, a la vez que contribuye a remover los obstáculos para la formación de los proyectos familiares, proponiendo una serie de actuaciones concretas.



- Los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan, aun cuando podrían mejorarse, constituyen un elemento que -a priori- permitirán conocer el grado de aplicación y efecto del Plan sobre los avances en el bienestar de las familias y la infancia y en la consecución de la igualdad de género.

El informe de impacto realiza una serie de recomendaciones que el Plan debe incluir si se desea reforzar el impacto positivo en la igualdad entre mujeres y hombres:

**1. Dotar de rango de paradigma a la perspectiva de género y la organización social corresponsable.**

Pese a que, tal y como se ha señalado con anterioridad, la “perspectiva de género” y la “corresponsabilidad e igualdad de género” se enmarcan y desarrollan como principios rectores del Plan, cabe destacarse que estos aparecen escuetamente desarrollados y entremezclados en la sección III con otros principios de carácter más organizativo (por ejemplo, trabajo en red, actuación interdepartamental, participación, etc.). Sin embargo, conviene que la inclusión de la perspectiva de género en la intervención y el fomento de una organización social corresponsable sean tratados como un único paradigma que oriente el desarrollo de las líneas estratégicas, programas y actuaciones del Plan.

**2. Desagregar de forma más sistemática por sexo los datos presentados en el resumen del diagnóstico y señalar las problemáticas específicas de hombres y mujeres, tanto en este apartado como en los marcos teóricos de las distintas líneas estratégicas.** Aunque en el diagnóstico que acompaña este plan se aporta evidencia que pone de manifiesto las principales desigualdades de género en el contexto familiar y se apuntan problemáticas específicas que afectan de manera particular a las mujeres, éstas quedan más difuminadas en el apartado V dedicado a la revisión de las conclusiones y recomendaciones de Diagnóstico (p. 34-83). La ausencia de datos desagregados por sexo es todavía más evidente en el tratamiento de la información relativa a la infancia y la adolescencia y en la valoración del sistema de protección a la infancia. Igualmente, la ausencia de un análisis de género es también visible en los marcos teóricos de algunas de las líneas estratégicas planteadas, que sirven de justificación posterior de los programas y actuaciones planteadas. Cabe señalarse a modo de ejemplos los siguientes:

- En el punto 4 del apartado de “Descripción y valoración de la situación de la familia, la infancia y la adolescencia en Navarra” (p. 36), se aportan datos sobre el incremento de la monoparentalidad en Navarra. Sin embargo, no se señala que el 80% de estas unidades familiares están encabezadas por una mujer, por lo que la fuerte feminización de esta realidad social queda invisibilizada. Igualmente, en la descripción se equipara las dificultades de padres y las madres que encabezan estas unidades familiares, sin señalar que el hecho de ser mujer añade desventajas añadidas en todas ellas (y en particular, en el riesgo de sufrir pobreza relativa o severa, debido a las mayores dificultades que afrontan las mujeres en el mercado de trabajo).
- En el punto 2 del apartado dedicado a los indicadores de salud (p.38), no se señala la distinta incidencia de los problemas de obesidad y delgadez en la infancia y adolescencia en función del sexo. La descripción de las causas queda limitada a problemas personales, relacionales, o de negligencia parental, ocultándose los condicionamientos que impone el sistema sexo-género en los cánones de belleza socialmente imperantes.



- En el apartado 2.1. denominado “Potenciar el rol de las familias como factor protector” (p.74-75), se detallan los principales problemas que afectan a la institución familiar. Sin embargo, en la descripción no se incluyen la desigualdad en los usos del tiempo entre hombres y mujeres, ni el déficit de corresponsabilidad en el trabajo doméstico y de cuidados por parte de los hombres.

- En el marco teórico del área de actuación 4 “Intervención sectorial en salud en infancia y en adolescencia” (p.151-159) se explican las desigualdades de salud (p.155-156) y éstas se relacionan únicamente con el nivel socioeconómico. Convendría también incluir aquí una reflexión sobre las desigualdades de género en salud (visibles tanto en la infancia y la adolescencia, como en la edad adulta).

- En el marco teórico del área de actuación 6 “Vulnerabilidad y exclusión social” (p. 186-188), se citan las principales problemáticas que afrontan los grupos de niños, niñas y adolescentes, sin mencionarse de forma explícita que algunas de ellas afectan de manera particular a las mujeres con cargas familiares. De este modo, se invisibiliza de nuevo la feminización de algunos de estos fenómenos.

**3. Aclarar las destinatarias y destinatarios de algunas de las intervenciones y el papel de cada miembro de la familia en ellas, evitando los procesos de revictimización de las mujeres y fomentando la implicación de los progenitores varones.** A lo largo del desarrollo de algunas líneas estratégicas y, en concreto, aquellas relacionadas con la mejora de los recursos y mecanismos de protección a la infancia -áreas 3, 6, 7 y, especialmente, 8- se plantean programas y actuaciones que tienen como persona destinataria no solo menores, sino también a sus familias. Entre los objetivos destacan la mejora de las competencias parentales y posibilitar que la menor o el menor puedan permanecer en el entorno familiar, garantizando la cobertura de sus necesidades y una vida normalizada. Sin embargo, en el desarrollo de los programas y actuaciones no queda claro quién es la persona de referencia o destinataria de la actuación dentro de la unidad familiar: el padre, la madre o ambos por igual.

De hecho, la literatura especializada en este tema (y así se confirma también en el diagnóstico) señala que suelen ser las madres las más propensas a participar en este tipo de programas, bien porque son las responsables únicas del hogar, bien porque son más accesibles que los hombres y, en definitiva, porque sobre ellas recae la responsabilidad de los cuidados y el bienestar de los y las menores. En consecuencia, se corre el riesgo de terminar responsabilizando a las mujeres de los procesos de mejora de la persona menor. Además, a ello hay que añadir que estos niños, niñas y adolescentes suelen proceder de hogares con múltiples problemáticas, por lo que es probable que - en caso de ser la madre la destinataria de la actuación-, ésta esté siendo sometida a otras intervenciones. Por lo tanto, resulta necesario evitar en la práctica que la mujer/madre sea el único foco de intervención, para reducir su sobrecarga y minimizar procesos de culpabilización y victimización.

Para ello, conviene minimizar la utilización del término genérico “familia” (y sustituirlo por “miembros de la unidad familiar”) cuando se proponen acciones concretas de intervención, ya que bajo ese término suele esconderse que las necesidades, los roles y los recursos de las personas que las componen no son homogéneas, sino que varían en función de la estructura de género. Conviene también garantizar la transversalización de género en las propuestas dirigidas al entorno familiar, incidiendo en la necesidad de implicar a la figura paterna en todas las actuaciones promoviendo su presencia y participación activa. En este sentido, a modo de ejemplo cabe señalarse que la línea



estratégica 3 del área 8 (protección a la infancia) plantea como segundo objetivo que *“todos los niños/as, adolescentes y sus familias reciban las intervenciones más adecuadas a sus necesidades (...), independientemente del nivel de gravedad de dicha situación y de la zona de residencia en la Comunidad Foral de Navarra”* (p. 225). No se menciona, por lo tanto, el género como una variable estructural que marca diferencias en el bienestar de los y las menores y el resto de miembros que componen la unidad familiar. Igualmente, se habla de desarrollar las competencias parentales de algunos colectivos de riesgo, como por ejemplo, “las madres adolescentes” (lo cual se denominaría competencias parentales), pero no se menciona a los padres adolescentes (p.76), ni se considera que los padres sean foco necesario de intervención (ver la actuación 1 del programa 2 -p. 219- dirigido a las madres embarazadas para el fomento de las competencias parentales).

**4. Fomentar la formación en género de las y los profesionales que trabajan con las familias, la infancia y la adolescencia.** A lo largo del Plan se destaca la necesidad de formación de las personas profesionales que trabajan con niños, niñas, adolescentes y el resto de miembros que componen la unidad familiar y son numerosas las acciones dirigidas a garantizar su capacitación en temas concretos o en el manejo de herramientas específicas. Sin embargo, no se menciona la conveniencia de que los y las profesionales estén formados en género para poder desempeñar su actividad, ni se articulan medidas en este sentido. Resulta conveniente, en consecuencia, desarrollar un programa de actuación específico que facilite el acceso progresivo a esta formación. Asimismo, resulta necesario garantizar que las formaciones propuestas incluyan de manera transversal la perspectiva de género.

En concreto, procede mencionarlo de forma explícita en las siguientes actuaciones:

- Actuaciones 1, 2, 3, y 4 del programa 1 de formación de profesionales directamente relacionados con la infancia (p. 126).
- Actuación 1 del programa 3 dirigido a la formación en el Modelo Centrado en Familia y Entornos del equipo profesional del Servicio de Atención Temprana (p.146).
- Actuación 4 del programa 1 de formación a profesionales de los distintos recursos de acogida a población de origen extranjero (p. 189).
- Actuación 1 del programa 1 dirigido a la formación y asesoramiento en la promoción de los derechos de la infancia para APYMAS, profesionales y al tejido asociativo que trabaje en el ámbito comunitario.
- Actuación 5 del programa 1 sobre formación del profesorado para mejorar sus competencias y habilidades en la gestión de comportamientos preadaptativos en el aula (p. 217).
- Actuación 2 del programa 3 de formación de los equipos profesionales de la red de centros de acogimiento residencial en el manejo de problemas de comportamiento en los niños, niñas y adolescentes (p. 231).

**5. Garantizar los mecanismos que permitan la inclusión de la perspectiva de género en el seguimiento y evaluación del plan.**

El apartado VII del Plan contempla la estructura de seguimiento, coordinación y evaluación del Plan con el objetivo de rendir cuentas ante la ciudadanía sobre la eficacia, eficiencia e impacto de los



distintos programas y actuaciones en él contemplados. Para ello, se plantea la creación de una “comisión técnica de seguimiento” que supervise y acompañe la evaluación y el grado de cumplimiento de cada línea estratégica. Se detalla, además, la composición y funciones de las distintas comisiones y, en particular, de la “comisión directora” y la “comisión intersectorial”. No obstante, no se especifica la necesidad de que al menos una de las personas que las componen esté formada en temas de género y pueda valorar los impactos diferenciados en hombres y mujeres de las distintas actuaciones. Se sugiere, por lo tanto, o bien garantizar la formación en género de sus miembros (por lo menos, inicialmente de la persona que represente al Observatorio de la Realidad Social del Departamento de Derechos Sociales), o bien que una persona representante de la Unidad de Igualdad de Género del Departamento de Derechos Sociales forme parte de estas comisiones. Conviene también garantizar la composición paritaria de la “Comisión de participación de la infancia y adolescencia” y de la “Comisión de participación familiar”, en la medida en que se trata de comisiones consultivas que pretenden dar voz al conjunto de la sociedad civil.

Finalmente, es importante recalcar que el informe de impacto que acompaña al borrador del Plan recoge con exhaustividad un análisis de género, por lo tanto, todas las cuestiones que subraya deben ser incorporadas para conseguir un efecto positivo sobre la igualdad entre mujeres, hombres, niños y niñas.

#### **4. Análisis del lenguaje**

El informe de impacto de género ha revidado el Borrador del II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Foral de Navarra desde los criterios del lenguaje no sexista tal y como establece la normativa vigente (art. 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y de hombres) y encuentra algunos términos que deben ser modificados conforme a la propuesta que recoge (anexo 1). Además, se desaconseja el uso de barra (“/”) para incluir como por ejemplo en el caso de niños/as u otros.

Pamplona, a 30 de noviembre de 2017

*Mertxe Leránoz Goñi*

**Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad**  
**Nafarroako Berdintasunerako Institutuko Zuzendari Kudeatzailea**