

---

## INFORME EJECUTIVO

---

# EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS QUE EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EXISTEN EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA, DE LOS RECURSOS DE ACOGIDA Y DE LA ASISTENCIA LETRADA DEL SAM



## **Título**

---

### **INFORME EJECUTIVO**

Evaluación de las Ayudas Económicas que en materia de violencia contra las mujeres existen en la Comunidad Foral de Navarra, de los Recursos de Acogida y de la Asistencia Letrada del Servicio de Atención Jurídica a las Mujeres, SAM.

## **Impulsa y Financia**

---

Gobierno de Navarra / Nafarroako Gobrnu

Instituto Navarro para la Igualdad / Nafarroako Berdintasunareko Institutua

## **Asistencia Técnica**

---

IBAIN CONSULTORÍA, S.L.

## **Dirección del Proyecto y Elaboración del Informe de Evaluación**

---

Sara Ibarrola Intxusta

## **Colaboración**

---

Olga Beortegui Martínez

Paola Damonti

Isabel Abella Ruiz de Mendoza

**\_Diciembre 2017**

## INDICE

<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>2. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>3. EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS QUE EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EXISTEN EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA</b> .....	<b>13</b>
<b>4. EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DE ACOGIDA (CENTRO URGENCIAS, CASA DE ACOGIDA Y PISOS RESIDENCIA)</b> .....	<b>27</b>
<b>5. EVALUACIÓN DE LA ASISTENCIA LETRADA DEL SERVICIO DE ATENCIÓN JURÍDICA A LAS MUJERES, SAM</b> .....	<b>44</b>
<b>RELACIÓN DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y OTRAS REFERENCIAS UTILIZADAS</b> .....	<b>59</b>

# PRESENTACIÓN



## 1. PRESENTACIÓN

La violencia contra las mujeres basada en la discriminación por el hecho de ser mujeres es sistémica, global y tiene un fuerte arraigo cultural, hecho que explica la normalización de las relaciones de dominio masculino patriarcal. Su reconocimiento por la comunidad internacional y la Unión Europea como una violación de los derechos humanos más habituales de cuantos se cometen en las sociedades contemporáneas está suponiendo un cambio en su abordaje público, ya que se ha comenzado a asumir públicamente “que *la humanidad de las mujeres no es un hecho ni un dato esencial, previo o natural, sino que se va urdiendo en un proceso histórico que requiere acciones y voluntades concretas para consumarse*”<sup>1</sup>. La **Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres**, en adelante **LFVM**, supone un hito normativo en esta línea, ya que reconoce la humanidad de las mujeres y su condición como titulares de derechos. Desde este marco, le corresponde al Gobierno de Navarra promover con recursos económicos, técnicos, profesionales, jurídicos o sociales los derechos de todas las ciudadanas de la Comunidad Foral, desde su diversidad.

La conceptualización de la violencia contra las mujeres que hace la ley foral desde un enfoque de Derechos Humanos, promoción de la igualdad y empoderamiento de las mujeres implica un nuevo alcance en la responsabilidad institucional, ya que la atención a la violencia tiene que contemplar la prevención, la atención, la justicia y también la reparación del daño, es decir, las causas y los impactos de la violencia. Por eso, los recursos que se desplieguen tienen que estar disponibles y ser accesibles para todas las mujeres y niñas, incluidas sus hijas e hijos, atender a las diferentes manifestaciones y formas de violencia contra las mujeres y han de ser recursos de calidad, que no dependan de la profesionalidad de quien atiende desde ellos, ni del lugar de la geografía de Navarra desde el que se presten. Esto supone un cambio que afecta a la atención que se realiza desde todos los recursos de Gobierno de Navarra, que deben adecuarse a este nuevo enfoque.

Desde el reconocimiento a todos los avances y mejoras que se han producido progresivamente en la prestación de los recursos públicos para la atención a la violencia contra las mujeres en Navarra, pero también desde la responsabilidad que supone implementar este cambio en la atención integral, este informe de evaluación marca un punto de inflexión en este proceso, ya que permite describir la línea de base de la que parten cuatro ayudas económicas dirigidas a supervivientes de la violencia, el Servicio de Atención Jurídica a las mujeres, SAM, y los Recursos de Acogida (Centro de Urgencias, Casa de Acogida y Pisos Residencia) para alinearse con el nuevo enfoque de atención que establece la LFVM.

Además, en coherencia con la ley foral, pero también con las directrices de Naciones Unidas para implementar una atención de calidad, las supervivientes de la violencia ocupan un lugar central en la evaluación. Puesto que “*las mujeres y las niñas deben tener la oportunidad de contar su historia, ser escuchadas y que su relato quede convenientemente registrado. También poder expresar sus necesidades y sus preocupaciones de acuerdo con sus capacidades, su*

---

<sup>1</sup> Lagarde y de los Ríos, M. 2014. *El feminismo en mi vida. Hitos, Claves y Topías*. Horas y Horas. Madrid: Horas y Horas.

*edad, su madurez intelectual y su desarrollo evolutivo*<sup>2</sup>, esta evaluación ha buscado legitimar y dar autoridad a la expresión de las necesidades, demandas y opiniones de las supervivientes, por lo que sus testimonios y relatos han constituido una fuente de información esencial para la evaluación. Además, también se ha obtenido información de profesionales que intervienen en los tres recursos objeto de evaluación, así como de otros agentes de referencia, de forma que las áreas de mejora que aparecen en el informe van a contribuir a generar pautas que permitan reflexionar sobre el diseño de los recursos poniendo en el centro de los mismos la construcción de la ciudadanía plena de las supervivientes.

Para finalizar, también es preciso aclarar que la terminología que utiliza esta evaluación es la de la LFVM. Por ello, se entiende lo siguiente:

- ▶ Las **víctimas de la violencia** contra las mujeres son las que han sufrido las consecuencias directas o en primera persona de los actos violentos previstos en la LFVM, así como las hijas e hijos de éstas.
- ▶ Las **supervivientes** son las víctimas de la violencia contra las mujeres que han emprendido un proceso de recuperación, a fin de superar el proceso de violencia sufrido.
- ▶ Se consideran **manifestaciones** de la violencia contra las mujeres a la violencia en la pareja o expareja (violencia física, psicológica, económica o sexual ejercida contra una mujer por el hombre con el que tiene o ha tenido una relación de afectividad), las diferentes manifestaciones de la violencia sexual, el feminicidio, la trata de mujeres y niñas, la explotación sexual, el matrimonio a edad temprana, matrimonio concertado o forzado, la mutilación genital femenina y cualquier otra forma de violencia que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres.
- ▶ Las **formas** de violencia ejercida contra las mujeres son la violencia física, la violencia psicológica, la violencia económica y la violencia sexual.

## QUÉ INFORMACIÓN RECOGE ESTE INFORME

Este informe es un **resumen ejecutivo del informe completo de evaluación** de las Ayudas económicas que en materia de violencia contra las mujeres existen en la Comunidad Foral de Navarra, de los Recursos de Acogida y de la asistencia letrada del SAM. Se ha buscado que la información que se presenta sea **accesible** a todas las personas, por tanto, se recomienda a quienes deseen conocer en detalle el análisis que se hace para cada recurso objeto de evaluación, que consulten el informe completo que acompaña a este informe ejecutivo, por ser el documento de referencia. En el informe completo de evaluación se presentan en detalle los recursos y su evolución, así como los resultados de la evaluación a partir de siete criterios (coherencia con la LFVM, calidad y cobertura, eficacia, eficiencia, viabilidad, impacto y sostenibilidad), siendo ese análisis el que permite establecer las conclusiones y las áreas de

---

<sup>2</sup> ONU Mujeres 2015. Paquete de Servicios Esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención. Módulo 1: Descripción General e Introducción.

mejora que se recogen para cada recurso objeto de evaluación. En este informe ejecutivo se da peso, tras una breve presentación de cada recurso, a estas conclusiones y áreas de mejora. Así, el conjunto de la información que se presenta en estas páginas se estructura como sigue:

- ▶ **Una primera parte**, donde se describen de forma general las características de la evaluación, incluyendo los objetivos y la metodología que se han desplegado para su desarrollo.
- ▶ **Una segunda parte**, donde se presentan de forma sintética los recursos objeto de evaluación y se detallan para todos los recursos evaluados las conclusiones y áreas de mejora que se identifican.
- ▶ **Una tercera parte**, en forma de anexos, con el detalle de las referencias, acrónimos y siglas utilizadas.

## CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN





## 2. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1. FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Como se ha mencionado en la introducción, la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres en Navarra, así como la aprobación de su Plan de Acción, en el año 2016, suponen un cambio en el alcance, cobertura y calidad de la intervención en materia de violencia contra las mujeres en la Comunidad Foral de Navarra. Tanto la propia LFVM<sup>3</sup>, como su Plan de Acción<sup>4</sup>, establecen la necesidad de instalar progresivamente una cultura de la evaluación de los recursos y servicios que se despliegan para la atención integral a las víctimas supervivientes, evaluación que tiene que tener en cuenta la opinión de diferentes agentes, entre ellos, la de las mujeres supervivientes.

Desde este contexto, la **FINALIDAD** de este informe ejecutivo es presentar los principales resultados de la evaluación externa de tres recursos de Gobierno de Navarra para la atención integral a las víctimas supervivientes de la violencia para, a partir de la entrada en vigor de la LFVM, identificar qué aprendizajes y mejoras es preciso tener en cuenta para que estos recursos sean sostenibles. La sostenibilidad de los tres recursos objeto de evaluación está vinculada a que desde ellos se dé respuesta a las necesidades y expectativas de las supervivientes, promoviendo su recuperación y autonomía y desde un enfoque que tenga en cuenta los siguientes principios<sup>5</sup>: **Respeto, protección y promoción de los derechos humanos; respuesta institucional con la "debida diligencia"; enfoque de género y prohibición expresa de la mediación; prohibición de discriminación; atención a la discriminación múltiple; respuesta integral y coordinación; respeto y no revictimización; responsabilidad de quienes intervienen para que la intervención promueva los derechos de las mujeres y su empoderamiento personal y colectivo; y participación de las supervivientes y otras organizaciones en la evaluación de los recursos.**

Una vez expresada la motivación de este informe, se concretan sus **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**, que están directamente relacionados con tres de las funciones reconocidas al ejercicio de evaluación:

- ▶ **Aprender** sobre la propia práctica de los recursos objeto de evaluación para mejorar técnicamente su diseño, a partir de lo establecido en la LFVM.
- ▶ **Rendir cuentas y responsabilidades**, en su sentido extenso, sobre cómo se han empleado los fondos públicos, se ha interpretado el interés general y el mandato legal de abordar con enfoque de género el origen estructural de la violencia contra las

<sup>3</sup> Artículo 6, artículo 8, artículo 32 y artículo 64.

<sup>4</sup> Plan de Acción de la LFVM, Punto 7, Modelo de Gestión.

<sup>5</sup> Principios Rectores que informan la LFVM (artículo 6).

mujeres y se ha dado (o intentado dar) respuesta a las necesidades de las víctimas supervivientes.

- ▶ **Generar conocimiento** para contribuir a una mayor comprensión de las realidades sobre las que se está actuando a partir de los recursos objeto de evaluación, aportando información que permita orientar la actuación pública a partir de los resultados obtenidos.

## 2.2. MODELO DE EVALUACIÓN

La consideración de los objetivos antes descritos determina la estrategia de evaluación utilizada, que se basa en la integración de los siguientes enfoques: **enfoque de género, enfoque sistémico y orientado al cambio, enfoque participativo y enfoque mixto** (cuantitativo y cualitativo). Además de los enfoques desde donde se construye la evaluación, ha habido otros tres elementos que han condicionado la metodología de trabajo:

- ▶ La demanda de la evaluación llega a partir de la puesta en marcha de la **LFVM**, que implica, para los tres recursos objeto de evaluación, la **necesidad de incorporar un nuevo enfoque en la intervención** que se realiza desde ellos.
- ▶ Esta evaluación es la **primera evaluación externa** de estas características que se realiza para los tres recursos que se evalúan.
- ▶ Se toma en consideración para realizar esta evaluación y poderla acotar el **periodo 2012-2017**, a sabiendas de que los recursos objeto de evaluación ya estaban implementados con anterioridad a esta fecha.

## 2.3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

A partir de los objetivos y del modelo de evaluación, a continuación se da cuenta de cómo se ha ejecutado la evaluación, en concreto, qué criterios se han utilizado para orientar la recolección de información y que ésta abarque de forma efectiva los aspectos que se necesitan analizar. En este sentido, los criterios de evaluación que se han utilizado guardan relación con los criterios que establece el Plan de Acción de la LFVM para su seguimiento y evaluación: **coherencia con la LFVM, calidad y cobertura, eficacia, eficiencia, viabilidad, impacto y sostenibilidad**<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La descripción de los criterios de evaluación y el detalle de las preguntas utilizadas se presentan con mayor exhaustividad en el informe de evaluación completo.

## 2.4. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Tal y como se menciona en el modelo de la evaluación, se ha desarrollado una metodología de trabajo mixta, cuantitativa y cualitativa, a partir de fuentes primarias y secundarias, participativa y pluralista, a través de un proceso de trabajo que ha posibilitado la incorporación para cada uno de los instrumentos evaluados de los puntos de vista, conocimientos, realidades y experiencias de tres tipos de grupos de interés. Estos grupos de interés, o conjunto de personas organizadas según sus intereses comunes, han sido los siguientes: personas que controlan los recursos y toman decisiones sobre los mismos, personas que participan en la gestión de los recursos y personas a las que se dirigen los recursos, en este caso, las víctimas supervivientes. La participación de estos grupos de interés se ha dado de forma diferente a lo largo del proyecto de evaluación, garantizando el carácter sumativo y complementario de la información recogida a través de ellos. Un total de **143 personas, 124 mujeres y 19 hombres**, de los tres grupos descritos, han participado en la evaluación.

Las técnicas de evaluación utilizadas, aunque no se detallan para este informe ejecutivo, han sido las siguientes: análisis de **fuentes documentales** (normativa, convenios, contratos, memorias, informes de seguimiento, pliegos, etc.), **entrevistas telefónicas** a partir de un cuestionario dirigidas a supervivientes perceptoras de ayudas económicas, **entrevistas individuales y grupales** presenciales con profesionales que intervienen en y desde los recursos objeto de evaluación, **grupos focales**, tanto con profesionales, como con supervivientes, y **estudios de caso** de supervivientes. Además, se ha realizado una sesión de trabajo (**asesoría de expertas**) con profesionales gestoras o responsables de Recursos de Acogida públicos y privados de diferentes Comunidades Autónomas (Comunidad Autónoma de Euskadi, Navarra, Asturias, Madrid y Cataluña), con el objeto de analizar la experiencia de otros modelos de atención.

**EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS  
QUE EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA  
LAS MUJERES EXISTEN EN LA COMUNIDAD  
FORAL DE NAVARRA**



## 3. EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS QUE EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EXISTEN EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

### 3.1 | CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS

Este apartado recoge los resultados de la evaluación de ayudas económicas a las que tienen derecho, como supervivientes de la violencia, las mujeres que viven en la Comunidad Foral de Navarra. Así, se han evaluado tanto ayudas específicas para mujeres en situación de violencia, como otras ayudas económicas que, aunque no se dirigen exclusivamente a ellas, contemplan la violencia como una de las condiciones especiales de acceso a las mismas.

Todas las ayudas económicas evaluadas comparten que son un apoyo monetario que incrementa la autonomía económica de quienes las perciben, condición necesaria para que los itinerarios de salida de la violencia sean posibles. Estas ayudas, en general, las perciben las mujeres más pobres, con menos recursos, mujeres en las que su situación de violencia intersecciona con otras desigualdades como la asunción en soledad de la responsabilidad del cuidado de sus hijas e hijos, el desconocimiento del idioma y/o, como consecuencia del modelo androcéntrico y discriminatorio de empleo actual, la dificultad para acceder a un empleo digno, decente. Por eso, la necesidad de percibir estas ayudas se prolonga en algunos casos durante mucho tiempo, llegando incluso a cronificarse. Paradójicamente, este hecho no responde a las expectativas de las mujeres que, como pondrán de manifiesto los relatos que se transcriben, verbalizan su deseo de tener autonomía económica, pero a través de un empleo. En este sentido, este informe no se puede leer sin perder de vista que las ayudas tienen que ser un recurso coyuntural, porque los esfuerzos desde el sistema público tienen que estar orientados a *"promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos"*, tal y como recoge el Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Otro aspecto que conviene matizar en este apartado de presentación se relaciona con el propio concepto de ayuda que, por su significado, evoca a *favor, auxilio, caridad, donativo*, en definitiva, a asistencia. Desde un análisis de género, el propio concepto de ayuda coloca en una situación de poder o superioridad a quienes no las reciben, o incluso a quienes las gestionan y toman decisiones relacionadas con ellas, sobre quienes necesitan percibir las ayudas. En este sentido, conviene recordar que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y que las ayudas están dirigidas a mujeres que son iguales en derechos, por tanto, percibir las ayudas forma parte de sus derechos de ciudadanía. Por eso, desde esta mirada, conviene revisar el propio concepto de ayudas económicas, ya que cuando se hace referencia en esta evaluación a este recurso para la equidad, se está analizando una herramienta pública cuyo objetivo tiene que estar orientado a garantizar el derecho de las mujeres a una vida autónoma y libre de violencia.

Desde este contexto, la LFVM, en el Título VI, recoge como vías para la promoción económica de las mujeres diferentes ayudas económicas. En concreto, en su Capítulo III expresa que la *“Administración Foral de Navarra informará a las mujeres que tengan acreditada la condición de víctima de violencia, sobre las ayudas económicas que facilitan las distintas Administraciones Públicas”* (Artículo 50), a la vez que hace referencia a las siguientes ayudas económicas:

- ▶ Ayudas de Emergencia (Artículo 55).
- ▶ Ayudas a víctimas de violencia contra las mujeres que acrediten insuficiencia de recursos económicos y unas especiales dificultades para obtener un empleo (Artículo 52).
- ▶ Renta de Inclusión Social (Artículo 54). Actualmente, Renta Garantizada.
- ▶ Otras Ayudas (Artículo 55) que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer o modificar, para garantizar la recuperación de las mujeres supervivientes de la violencia.

De las ayudas económicas que se prestan desde las distintas Administraciones Públicas y a las que tienen derecho las mujeres víctimas de violencia, son objeto de esta evaluación las siguientes:

- ▶ **Ayudas específicas** para mujeres en situación de violencia, entre las que se incluyen:
  - **Ayudas para víctimas de violencia de género** que acrediten insuficiencia de recursos económicos y unas especiales dificultades para obtener empleo, conocidas como **Ayudas de empleabilidad**, que son ayudas de pago único y que se regulan en Navarra recogiendo el mandato de la LO 1/2004.
  - **Ayudas de emergencia social** para víctimas de violencia de género, que se destinan al pago de gastos asociados a situaciones puntuales y urgentes.

Se trata, en ambos casos, de **ayudas escasamente utilizadas**: entre 2012 y 2017 se han solicitado 67 Ayudas de Empleabilidad y 3 Ayudas de Emergencia Social, de las que se han concedido 44 y 1 respectivamente.

- ▶ **Ayudas para mujeres en situación de violencia y otros supuestos**, que no son específicas para las mujeres en situación de violencia, pero que cuentan con procedimientos específicos para estas situaciones. Entre éstas se evalúan las siguientes:
  - **Renta Activa de Inserción, RAI**, que es una prestación que se percibe de forma periódica y está dirigida a personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.
  - **Renta Garantizada** (Renta de Inclusión Social hasta el año 2016), **RG**, que es una prestación que también tiene carácter periódico y que se destina a personas que o no pueden acceder a ninguna otra prestación o pueden acceder a otra prestación pero de cuantía inferior, como la RAI (en cuyo caso, ésta se complementa con la Renta Garantizada).

A diferencia de las anteriores, estas prestaciones **sí son muy utilizadas por las supervivientes con menos recursos económicos**: entre 2012 y 2017, se concedieron 720 RAI y 3.136 RIS o RG, con las matizaciones que requiere la interpretación de este última cifra, ya que no representa a la totalidad de supervivientes que reciben esta prestación, sólo a las que la solicitan a través de procedimientos específicos que hay para estos casos.

**TABLA 1. DESCRIPCIÓN SINTÉTICA DE LAS AYUDAS OBJETO DE EVALUACIÓN**

AYUDA	TIPO	ORGANISMO GESTIÓN	NORMA QUE LA REGULA	Nº AYUDAS CONCEDIDAS A SUPERVIVIENTES 2012-2017	CUANTÍAS
<b>EMPLEABILIDAD</b>	ESPECÍFICA PARA MUJERES SUPERVIVIENTES	INAI/NABI	Orden Foral 297/2009, de 15 de septiembre  Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género	44	Ayuda de pago único equivalente a 6 meses de subsidio por desempleo (2.556€ en 2017) que se incrementan hasta 12 cuando hay un/a menor (5.112€) y hasta 18 cuando hay dos o más (7.668€). En ningún caso la prestación podrá superar el equivalente a 24 meses de subsidio (10.224€).
<b>EMERGENCIA SOCIAL</b>	ESPECÍFICA PARA MUJERES SUPERVIVIENTES	INAI/NABI	Orden Foral 270/2010, de 26 de agosto	1	Ayuda de pago único. La única que se concedió entre 2012 y 2017 tuvo un importe de 500€.

AYUDA	TIPO	ORGANISMO GESTIÓN	NORMA QUE LA REGULA	Nº AYUDAS CONCEDIDAS A SUPERVIVIENTES 2012-2017	CUANTÍAS
<b>RENDA GARANTIZADA</b> (hasta 2016, RENDA DE INCLUSIÓN SOCIAL)	NO ESPECÍFICA DE GOBIERNO DE NAVARRA PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL	DPTO. DERECHOS SOCIALES	RIS: Ley Foral 1/2012, de 23 de enero. RG: Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre	3.136 contabilizadas, aunque la cifra es superior.	Límite Ingresos mensuales RG por Unidad Familiar en 2017: 1 miembro: 600€ 2 miembros: 810€ 3 miembros: 960€ 4 miembros: 1.050€ 5 miembros: 1.140€ 6 o más miembros: 1.200€
<b>RENDA ACTIVA DE INSERCIÓN</b>	NO ESPECÍFICA ESTATAL PARA PERSONAS DESEMPLEADAS CON ESPECIALES NECESIDADES ECONÓMICAS Y DIFICULTAD PARA ENCONTRAR EMPLEO	SERVICIO EMPLEO ESTATAL	Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre	Periodo 2012-2016: 720 RIS por Violencia de Género	426€ mensuales en 2017

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales

### 3.2 | CONCLUSIONES Y ÁREAS DE MEJORA

Uno de los objetivos de la evaluación es el aprendizaje y la mejora de los recursos, en este caso, de las ayudas económicas a las que tienen derecho las supervivientes de la violencia contra las mujeres. En este sentido, si algo ha permitido este proyecto de evaluación ha sido la generación de espacios, con diferentes agentes y niveles de participación, para conocer, desde una diversidad de miradas, la coherencia, la calidad y cobertura, la eficacia, la eficiencia, la viabilidad, el impacto y la sostenibilidad de cuatro ayudas económicas dirigidas a las supervivientes con menos recursos económicos. No obstante, aunque la aproximación a las ayudas económicas se realiza tanto a partir de fuentes secundarias, como teniendo en cuenta la información que aportan quienes las planifican, gestionan, quienes informan sobre ellas y tramitan o, quienes por su rol profesional o social las conocen, las opiniones, experiencias y



expectativas con relación a las ayudas que han proporcionado las supervivientes han constituido una información clave, estratégica, para este proyecto de evaluación.

Las ayudas evaluadas, en general, requieren de diferentes mejoras para alinearse con lo dispuesto en la LFVM, que implica un nuevo enfoque en la intervención ante la violencia desde el sistema público de atención. Esto es debido al carácter innovador de la norma (reconoce manifestaciones y formas de violencia que hasta ahora no se tenían en cuenta, así como el derecho a la recuperación y reparación del daño que la violencia produce en las mujeres y en sus hijas e hijos), a su reciente entrada en vigor y a que hay ayudas económicas, como la RAI y la RG, que dan respuesta a múltiples realidades, entre las que se encuentra la violencia contra las mujeres. No obstante, a través de la evaluación se ha constatado como existen sinergias y condiciones para poder reorientar y/o mejorar las ayudas económicas, al menos las de Gobierno de Navarra, de forma que sean un instrumento útil para hacer efectivo lo dispuesto en la LFVM. Desde este contexto, a continuación se identifican diferentes áreas de mejora posibilistas y orientadas al cambio.

### 3.2.1. CONCLUSIONES

#### **Primera: Garantía económica de las ayudas objeto de evaluación**

La garantía económica de las ayudas de Gobierno de Navarra objeto de evaluación ha existido durante todo el periodo analizado (2012-2017), hecho que hay que visibilizar y reconocer. También la RAI, a pesar de que es un programa estatal y de escasa cuantía comparado con la RG, ha permanecido estable en el tiempo.

El hecho de que tanto las ayudas específicas objeto de evaluación, como la RG, sigan siendo prestaciones garantizadas es, en este momento, incuestionable. Así, se consolida la respuesta institucional a la violencia, desde la debida diligencia, y el derecho de las supervivientes con menos recursos a recibir estas ayudas. Por otro lado, existe una coyuntura favorable para incorporar o reorientar las ayudas objeto de evaluación a partir de las mejoras que se identifican en la evaluación ya que, según se observa, está prevista en el corto plazo una modificación de la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, marco normativo para hacer efectivas algunas de las mejoras propuestas.

#### **Segunda: Necesidad de incrementar la cobertura de las ayudas**

**La violencia contra las mujeres empobrece**, en términos económicos, a todas las mujeres, no sólo a las que menos recursos tienen. Las supervivientes tienen que iniciar procesos vitales que suponen, generalmente, un coste (apoyo legal, psicológico, cambio de domicilio y vivienda, etc.), y aunque éste se contemple desde los recursos públicos, no se llega desde ellos a todas las supervivientes. Por eso, partiendo de que la violencia es estructural, no un problema que deben asumir en soledad las mujeres, y a que hay que darle una respuesta pública, se considera necesario plantear el diseño de **otras ayudas económicas**. La propia LFVM así lo contempla, ya que establece en el artículo 55 que la ACFN podrá establecer, mediante desarrollo reglamentario, otras prestaciones económicas específicas compatibles con las ayudas objeto de evaluación, o modificar los requisitos de acceso de las ya existentes, para garantizar la recuperación de las supervivientes de la violencia.

### Tercera: Incorporación del enfoque de género en el proceso de gestión de las ayudas

Uno de los principios rectores de la LFVM consiste en la incorporación del **enfoque de género**, que supone, según recoge la propia norma, *"la comprensión de los estereotipos y las relaciones de género, sus raíces y sus consecuencias"*. A efectos de la intervención que se realiza desde las ayudas económicas más generalistas, esto implica tener en cuenta que a las múltiples discriminaciones que viven o pueden vivir quienes las perciben, hay dos discriminaciones más que, como consecuencia de las desigualdades y discriminaciones de género, sólo tienen las supervivientes: ser mujeres y ser víctimas de la violencia, por el hecho de ser mujeres. Como consecuencia, la intervención que se tiene que realizar con las supervivientes ha de tomar en consideración estas especificidades en todos los niveles y para ello, se requiere de la **capacitación** adecuada de quienes participan en la gestión de las ayudas (planificación, información, asesoramiento, tramitación, etc.).

### Cuarta: Las supervivientes en el proceso de gestión de las ayudas económicas

La **planificación** de las ayudas económicas no puede ser exclusivamente por y para las mujeres, sino que se tiene que realizar **con y desde** ellas, a partir de sus expectativas y realidades. El diseño de las ayudas tiene que contar con las supervivientes y la evaluación recoge diferente información a partir de relatos que visibiliza sus voces, en primera persona, y permite constatar cómo las ayudas económicas tienen que reconocer la existencia de otras desigualdades que viven las supervivientes, como el hecho de responsabilizarse en exclusiva de sus hijas e hijos, que también son víctimas directas de la violencia. Esta realidad, por ejemplo, condiciona su punto de partida con relación al empleo y es una realidad que no comparten, por ejemplo, otros grupos de población que están en procesos de búsqueda de empleo.

### Quinta: Las ayudas económicas como recurso para la autonomía de las supervivientes

Las ayudas económicas son una herramienta para el **empoderamiento de las mujeres**, un proceso muy largo en el tiempo, en el que pueden darse retrocesos y para el que la autonomía es clave. Sin **autonomía**, las mujeres no pueden cuestionar el lugar donde están cuando viven violencia y así iniciar conscientemente otro camino en el que, a partir de la toma de decisiones, se coloquen en otra posición con relación a ellas mismas. Por eso, las ayudas económicas, en las situaciones de más vulnerabilidad, son un recurso imprescindible para facilitar estos procesos. Aunque la autonomía tiene más dimensiones que la económica, sin estas ayudas no se podrían dar procesos de recuperación y reparación, porque las mujeres están muy dañadas en el momento en el que acceden a ellas. Este daño, que tiene que ver con los diferentes impactos de la violencia en las víctimas supervivientes, muchas veces, no se tiene en cuenta por parte de quienes participan profesionalmente en la gestión de las ayudas económicas.

### Sexta: La dependencia vital de las ayudas económicas

Con relación a la reflexión anterior, las ayudas económicas son claves en los procesos vitales de las supervivientes, pero siempre y cuando no generen **dependencia, ni se cronifiquen**. Los relatos de las mujeres que perciben ayudas responden generalmente a mujeres que, por su propia situación y por las características del mercado laboral, no van a tener un acceso fácil a

un empleo digno. Además, según manifiestan los relatos, tienen dificultades para vivir sólo con las ayudas. Por eso, se evidencia la necesidad de impulsar, desde las políticas públicas, **políticas activas de empleo con enfoque de género que incorporen la dimensión de la violencia contra las mujeres**, que tengan en cuenta las realidades de las supervivientes, que estén vinculadas a las ayudas económicas y/o que las complementen y que formen parte de sus procesos de recuperación. Si las ayudas económicas son un hito, un primer paso imprescindible para iniciar una vida libre de violencia, un empleo digno es lo que va a generar las condiciones para que éstas vivan como ciudadanas de pleno derecho.

### 3.2.2. ÁREAS DE MEJORA

En este apartado se recogen diferentes áreas de mejora para las ayudas objeto de evaluación, unas de carácter general, que sirven para las cuatro ayudas, y otras más específicas, relativas a cada una de ellas.

#### MEJORAS DE CARÁCTER GENERAL

##### 1. MEJORAR LOS SISTEMAS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN

El trabajo de evaluación ha puesto de manifiesto la inexistencia de información detallada acerca de las perceptoras de las ayudas económicas, de sus características socioeconómicas y demográficas y de las formas y manifestaciones de la violencia que enfrentan, hecho que impacta en la calidad y cobertura de los propios informes de carácter oficial que se realizan desde Gobierno de Navarra sobre el abordaje y evolución de la violencia contra las mujeres en la Comunidad. La propia LFVM señala, en su artículo 8, con relación a la recogida de información, que la ACFN recogerá información periódica de carácter estadístico desagregada por sexo, edad, nacionalidad, país de origen, lugar de residencia, diversidad funcional y otras causas que permitan conocer las consecuencias y frecuencia de todas las formas de violencia contra las mujeres.

No se pueden gestionar ayudas económicas para supervivientes sin conocer, con mayor detalle, quiénes las están percibiendo. Para entender la importancia de este hecho, es preciso recordar que, hasta que no hubo datos sobre violencia a nivel estatal y se constató con cifras la magnitud de esta realidad, no se le dio una respuesta pública con la aprobación de la LO 1/2004. Lo que no es visible, no existe. Así, aunque las ayudas específicas recogen más información sobre las perceptoras de las ayudas, no tienen en cuenta todas las variables que recoge la LFVM, ni identifican los tipos de violencia que enfrentan quienes las reciben. En cuanto a las otras dos ayudas:

- La RAI, al prever condiciones específicas para las supervivientes (por ejemplo, que puedan cobrar la ayuda por un máximo de 33 meses en lugar que 11), sí las contabiliza. Además, en la propia solicitud se recoge esta información.
- En el caso de la RG, se evidencian dificultades de cara a identificar quiénes, entre las mujeres perceptoras, son supervivientes de algún tipo de violencia. No obstante, esta recogida de información ha ido mejorando con los años. Por ejemplo, la RB no

identificaba los casos de violencia contra las mujeres y en la RIS podían identificarse sólo aquellos casos en los que se había solicitado renovación extraordinaria para mujeres víctimas, pero no todos los demás. La RG sólo permite identificar aquellos expedientes que han sido tramitados de manera preferente. Este tipo de tramitación, sin embargo, conforme mejoran los tiempos de concesión de la ayuda (que en los últimos años se ha reducido de 3-4 meses a 1) se va haciendo cada vez más infrecuente, según relatan quienes gestionan estas ayudas desde Gobierno de Navarra.

Desde el Departamento de Derechos Sociales se señala que sería interesante poder recoger la información sobre violencia contra las mujeres, de cara a la gestión de la RG, desde los Servicios Sociales. Además, según señalan desde el mismo departamento, esto es factible con un buen sistema informático de recogida de la información. Aunque actualmente se está valorando la sustitución del sistema informático actual, SIUSS, que es de ámbito nacional, por otro que sería específico para la Comunidad Foral de Navarra, se desconoce cuánto tiempo transcurrirá hasta que el nuevo sistema esté implantado.

Una vez identificadas quiénes, entre las mujeres perceptoras, son supervivientes de algún tipo de violencia, es preciso identificar **qué tipo de violencia ha vivido cada una de ellas** (diferentes manifestaciones de la violencia sexual, trata de mujeres y niñas, explotación sexual, matrimonio a edad temprana, concertado o forzado o mutilación genital femenina), además de tener información de a cuántas de sus **hijas e hijos afecta**. Aunque todas las ayudas evaluadas<sup>7</sup> permiten el acceso a mujeres que han experimentado violencia fuera de la relación de pareja o expareja, en ningún caso se recoge información acerca de los tipos de violencia vividos.

Por último, cabe señalar que tampoco se dispone de datos acerca de las **características socioeconómicas y demográficas de las mujeres perceptoras** (por ejemplo, edad; nivel educativo; situación laboral; lugar de origen; número de hijas e hijos; existencia de alguna diversidad funcional; y zona básica de Servicios Sociales). Nuevamente, se identifica la necesidad de que esta información también se empiece a registrar.

La carencia de información cuantitativa acerca de las características de las mujeres perceptoras y del tipo de violencia que han vivido ha sido un gran obstáculo de cara a la evaluación de la ayudas y, por lo tanto, también de cara a la previsión de mejoras en la planificación de las mismas y en su gestión. Se recomienda, además, que el sistema de recogida de información sobre las ayudas que se implemente sea homogéneo para todas las ayudas económicas, de forma que se recoja la misma información y que ésta se pueda comparar.

## 2. GENERAR ESPACIOS PARA LA COORDINACIÓN ENTRE QUIENES PARTICIPAN EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS

---

<sup>7</sup> Con excepción de la Renta Activa de Inserción

Para mejorar la viabilidad de las ayudas, se recomienda la introducción de mecanismos de coordinación entre los diferentes organismos involucrados en el diseño y gestión de las mismas (INAI/NABI, Departamento de Derechos Sociales, SEPE y SNE). Además, el III Acuerdo Interinstitucional para la Coordinación ante la Violencia contra las Mujeres en Navarra prevé la formulación de espacios ad hoc, de carácter técnico, para facilitar la coordinación y mejorar la eficacia e impacto de los recursos dirigidos a las supervivientes de la violencia.

### **3. INSTALAR UNA CULTURA DE EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS**

La evaluación de las ayudas económicas tiene que tener un carácter periódico, porque aporta conocimiento y permite su reorientación y ajuste. Las ayudas específicas y la RAI, en su regulación, han permanecido prácticamente estáticas desde su entrada en vigor, a diferencia de la RG. Sólo esta última, la RG, prevé en su regulación una evaluación del impacto de la prestación.

En este sentido, también cabe resaltar que, desde los organismos involucrados en la gestión de estas ayudas, se ha valorado muy positivamente el hecho de haberse reunido para realizar la evaluación, ya que, aunque existe voluntad, en la práctica se dedica muy poco tiempo a reflexionar sobre las ayudas dirigidas a las supervivientes de la violencia, por no establecerse en las agendas de trabajo como un tema prioritario.

### **4. HOMOGENEIZAR EL CONOCIMIENTO SOBRE LAS AYUDAS ECONÓMICAS**

Existen diferentes barreras en el acceso de las supervivientes a las ayudas objeto de evaluación, derivadas de sesgos en la información, estereotipos sobre las ayudas o, incluso, desconocimiento de las mismas, por parte de quienes tienen que informar y asesorar sobre ellas. La LFVM establece la obligación de la ACFN de informar sobre las ayudas económicas y esta información tiene que ser adecuada y accesible a todas las mujeres. Además, si las ayudas económicas se reorientan y mejoran, esta información se hace imprescindible.

Por otro lado, el conocimiento sobre las ayudas económicas, cuando se dirige a profesionales, tiene que estar vinculado a procesos de capacitación en materia de violencia contra las mujeres, específicos para los diferentes ámbitos de intervención, aunque también obligatorios para que la intervención sea realmente efectiva y tenga un impacto positivo para todas las víctimas supervivientes de la violencia. Por ejemplo, existe en general, entre las y los profesionales de los servicios sociales, falta de información sobre el nuevo enfoque de intervención que supone la LFVM. Por su parte, desde el servicio público de empleo, se constata la necesidad de adecuar los diagnósticos sobre empleabilidad y la orientación laboral a las realidades de las supervivientes de la violencia.

### **5. EVITAR QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTRIBUYA A LA REVICTIMIZACIÓN**

La tramitación de las ayudas y sus requisitos de acceso, como se ha visto, contribuyen a revictimizar y desempoderar a las mujeres, que tienen que contar su relato en numerosas ocasiones (aquí se han incluido sólo los relatos que constatan esta realidad relacionados con las ayudas económicas, pero no debe olvidarse que estos mismos relatos tienen que repetirlos a

otros recursos de ámbito social, policial, jurídico y judicial). La revictimización, con relación a las ayudas, se produce por dos motivos:

- Por un lado, porque se cuestiona desde el propio sistema la credibilidad de las supervivientes, ya que tienen que argumentar en numerosas ocasiones su vivencia para que un organismo oficial la certifique. En muchos casos, además, quien tiene que informar oficialmente sobre esta realidad no tiene formación en igualdad, ni en violencia contra las mujeres, por lo que las mujeres no son atendidas con la especialización requerida.
- Por otro lado, porque la documentación a presentar para solicitar las ayudas es numerosa, requiere de información procedente de organismos diferentes y se precisa del apoyo de un o una profesional para que la tramitación de la ayuda se produzca correctamente, con lo que las supervivientes siguen siendo dependientes de otras personas, en este caso de otros recursos sociales, que son quienes generalmente realizan este trabajo.

La coordinación entre los organismos que gestionan las ayudas facilitaría que la gestión fuese más respetuosa con las mujeres y no se convirtiera en una vía para su revictimización, entendiendo que el respeto y la no revictimización son un principio rector de la LFVM.

## PROPUESTAS RELATIVAS A CADA PRESTACIÓN

### ▶ AYUDAS ESPECÍFICAS PARA MUJERES SUPERVIVIENTES

La evaluación efectuada ha puesto de manifiesto que las ayudas específicas para mujeres supervivientes **no responden** a las necesidades de las mujeres supervivientes como preveían y que necesitan ser reorientadas.

#### Ayudas para víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos económicos y unas especiales dificultades para obtener empleo

En lo que respecta a las Ayudas de empleabilidad, se ha constatado cómo éstas constituyen una ayuda muy valorada para las supervivientes que la perciben, pero que **su cobertura es escasa**. En este sentido, han emergido de la evaluación varias propuestas de cara a incrementar su cobertura, eficacia, utilidad, impacto y sostenibilidad, que a continuación se detallan:

- Dar **cobertura**, a partir de esta ayuda, a todas las situaciones que la RG, por su carácter generalista, no contempla. En este caso, la necesidad de una mayor coordinación entre los diferentes organismos encargados de gestionar las ayudas en Gobierno de Navarra se incrementaría, algo que también es necesario tener en cuenta.
- Aunque es una ayuda dirigida a las supervivientes con menos recursos económicos y dificultades de empleabilidad, dentro de este grupo hay **situaciones de mayor vulnerabilidad** que tienen que ser reconocidas en la ayuda de forma específica. Algunas ya se hacen en la actual regulación, pero además del hecho de tener hijas e hijos y la diversidad funcional, hay que contemplar la situación

administrativa irregular, los consumos y/o adicciones, la edad (sobre todo para los casos que no pueden acceder a la RG) o la explotación sexual de mujeres y niñas, entre otras realidades que necesitan ser tenidas en cuenta por la mayor vulnerabilidad de quienes están en estas situaciones.

- Ante la imposibilidad de cambiar el objeto de estas ayudas, ya que dan cumplimiento a lo establecido en la propia LO 1/2004, se propone valorar la posibilidad de diseñar otras nuevas ayudas para víctimas supervivientes de la violencia que desvinculen su percepción del empleo, ya que constituye un sesgo considerar que todas las supervivientes están en situación y condiciones de tenerlo y, además, en el momento de realizar esta evaluación, no hay evidencias de que existan políticas activas de empleo específicas para supervivientes.

### Ayudas de emergencia social

Las Ayudas de Emergencia Social para víctimas de violencia de género, por su parte, **tampoco responden a la realidad de las supervivientes**. Se propone, por lo tanto, modificar su objeto y convertirlas en ayudas para **la reparación del daño de las víctimas supervivientes, incluidas sus hijas e hijos**, aunque no sólo de las víctimas con menos recursos económicos. Este tipo de ayudas están contempladas en la LFVM y se considera importante asegurar que tengan un carácter finalista, de cara a que no surjan problemas de compatibilidad con otras ayudas, sobre todo con la Renta Garantizada.

Si esta propuesta de transformar las ayudas de empleabilidad en ayudas para la reparación del daño de las víctimas supervivientes fuera tomada en consideración, habría que contemplar tres cuestiones fundamentales:

- La **partida presupuestaria** de estas ayudas tiene que verse incrementada considerablemente (desde 2012 estas ayudas tienen una partida presupuestaria de 2.000 euros anuales).
- El organismo encargado de la gestión de estas ayudas tiene que **prever el impacto** del incremento de solicitudes en la gestión de las mismas, de forma que se cuente con recursos suficientes para su tramitación en plazo.
- Las ayudas a supervivientes en situación de emergencia social, tal y como establecía la ayuda regulada en la Orden Foral 270/2010, tienen que contemplarse a través de otras ayudas económicas. Aunque no se hayan utilizado en el periodo objeto de evaluación, estas situaciones de emergencia pueden darse y hay que darles respuesta desde el sistema público de atención a la violencia. Para ello, se propone recoger estas situaciones a través de una **cláusula específica en otras ayudas económicas** gestionadas desde el Departamento de Derechos Sociales, como las Ayudas extraordinarias de emergencia para personas en situación de exclusión social.

### RENTA GARANTIZADA

Además de las consideraciones que se han contemplado con carácter general para todas las ayudas económicas, para la RG, como áreas de mejora de carácter mucho más específico, se proponen las siguientes:



- Posibilitar, a través de los cambios normativos que proceda, que las **ayudas de empleabilidad no se contabilicen como ingresos para la percepción de la RG**. Este cambio, para que sea efectivo, requiere que los servicios sociales de base sean conocedores de las características de esta ayuda y de su compatibilidad con la RG.
- **Introducir los cambios** necesarios de cara a evitar que la **resolución de concesión** de la prestación llegue al domicilio de las mujeres, en los casos de violencia que así lo requieran, para que no acceda a ella otra persona diferente a las supervivientes. Para estos casos, se propone que la resolución llegue al SSB y que sea éste quien contacte con ellas.
- **Procedimentar formalmente** la tramitación de los expedientes de las supervivientes que tengan que ser resueltos de forma abreviada, independientemente de cómo y desde dónde se realicen.
- Contemplar la **violencia contra las mujeres como una variable transversal** en todo el proceso de gestión de la RG, darle visibilidad y tenerla en cuenta en las evaluaciones que de esta prestación se realicen.

#### ► RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

Con relación a esta prestación, además de lo descrito en las consideraciones generales para las cuatro ayudas objeto de evaluación, las propuestas concretas van en las siguientes líneas:

- **Incremento de la cuantía** de la RAI. Aunque es una prestación estatal, a través de esta evaluación se ha constatado que la RAI es una prestación insuficiente y que su importe, 430 euros para el año 2018, no permite vivir dignamente sino se complementa con otras ayudas económicas. Esta afirmación no hace sino reforzar lo descrito en el Informe de 2017 de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.
- **Mayor cobertura**. Esta ayuda permite el acceso de las supervivientes que contempla la LO 1/2004, así como de las supervivientes que enfrenten violencia doméstica, por tanto, **deja fuera** muchas formas y manifestaciones de la violencia, como la trata de mujeres con fines de explotación sexual, uno de los perfiles más desprotegidos por todas las ayudas económicas.
- **Orden de Protección y Sentencia Condenatoria**. Aunque desde el SEPE se apunta que no es necesaria la orden de protección, se considera recomendable establecer una mayor coordinación en este aspecto con los servicios que participan en la solicitud de la RAI, para que esta propuesta sea homogénea en todo el territorio. En cualquier caso, esta información cobra relevancia al constatarse en el propio Informe de 2017 de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género que *"el acceso al programa RAI es denegado, especialmente para aquellas mujeres que no tienen orden de protección, ni sentencia condenatoria"*.



→ **Interrupción de la prestación.** Se ha puesto de manifiesto la necesidad de evitar el corte de la prestación por el hecho de que la mujer no se haya personado en las oficinas del SEPE, cuando así se le ha requerido. A menudo, de hecho, si ésta no se presenta, es porque no ha recibido la notificación. Este problema, tal y como señalan las y los profesionales del Área Social, podría resolverse si la notificación a la mujer, en lugar de realizarse desde el SEPE, se efectuara desde Servicios Sociales. En cualquier caso, esta dificultad no se identifica como tal desde el propio organismo encargado de gestionar la RAI. Por ello, se propone procedimentar este momento, actualizando el propio Protocolo de Atención a Mujeres que enfrentan la Violencia de Género en las Agencias de Empleo, de forma que se tengan garantías de que la mujer conoce en qué momento se puede interrumpir la RAI y de que todas las Agencias de Empleo les trasladan de forma homogénea esta información.

**EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DE  
ACOGIDA (CENTRO URGENCIAS, CASA DE  
ACOGIDA Y PISOS RESIDENCIA)**



## 4. EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DE ACOGIDA (CENTRO URGENCIAS, CASA DE ACOGIDA Y PISOS RESIDENCIA)

### 4.1 | CARÁCTERÍSTICAS GENERALES DE LOS RECURSOS DE ACOGIDA

En este apartado se presenta una síntesis de los resultados de la evaluación de los Recursos de Acogida (Centro de Urgencias, Casa de Acogida y 5 Pisos Residencia) de Gobierno de Navarra para supervivientes de la violencia. Estos recursos, que forman parte de la Red de Acogida y Alojamiento Temporal Seguro, son un derecho para todas las mujeres en situación de riesgo (a excepción de supervivientes de trata, mujeres con enfermedades mentales, adicciones y otras realidades que requieran de una respuesta más específica), además de las y los menores de edad que estén bajo su responsabilidad.

Los Recursos de Acogida, además de estar recogidos como parte del Catálogo de Recursos y Servicios de la Red de Atención y Recuperación de Gobierno de Navarra en la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, son prestaciones garantizadas contempladas en el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General. Estos dos hitos normativos constatan la necesidad de unos recursos que tienen su origen en la Comunidad Foral a finales de los años 90 del siglo pasado, cuando a la violencia contra las mujeres no se le daba respuesta por parte de las instituciones con la debida diligencia, ya que no se la consideraba como una de las manifestaciones más graves de las desigualdades y discriminaciones estructurales de género.

Aunque esta evaluación toma en consideración, cuando se dispone de información para ello, el periodo 2012-2017, en esta introducción se quiere poner en valor la evolución que han experimentado los Recursos de Acogida en Navarra, dando visibilidad a los grupos feministas y a las mujeres que, como Mercedes Arza Navarro, participaron activamente en su creación y posterior gestión. El primer Recurso que se creó fue la Casa de Acogida y surgió por iniciativa privada. Hasta el año 1998, fecha en la que los Recursos de Acogida pasan a ser competencia de Gobierno de Navarra, éstos estuvieron vinculados a entidades locales de la comarca de Pamplona.

Desde este contexto, que quiere poner énfasis en reconocer los cambios que han experimentado los Recursos de Acogida desde su origen (tipo de gestión, intervención realizada, recursos destinados, perfiles de supervivientes que acceden, etc.), esta evaluación no se fija sólo en cómo desde éstos se contribuye a proteger y garantizar la seguridad de las mujeres, objetivo que motiva su origen, sino que también pone el foco en conocer de qué manera los recursos y lo que se ofrece desde ellos posibilitan la recuperación y empoderamiento de las mujeres en un momento de sus vidas donde, como ponen de manifiesto los testimonios, están muy dañadas.

**TABLA 2. DESCRIPCIÓN SINTÉTICA DE LOS RECURSOS DE ACOGIDA OBJETO DE EVALUACIÓN**

RECURSOS DE ACOGIDA			
<b>REGULACIÓN</b>	<p>Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres</p> <p>Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General</p>		
<b>ORGANISMO GESTIÓN</b>	<p>INAI/NABI. La gestión de los tres Recursos se contrata de forma conjunta externamente.</p>		
<b>EQUIPO PROFESIONAL</b>	<p>Jornada Parcial: 1 Coordinadora, 1 Psicóloga, 1 Auxiliar de Limpieza y Cocina.</p> <p>Jornada Completa: 7 Educadoras y 1 Trabajadora Social</p>		
<b>TIPO RECURSOS</b>	<b>CENTRO URGENCIAS</b>	<b>CASA ACOGIDA</b>	<b>PISOS RESIDENCIA</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<p>Se atienden situaciones de urgencia, con necesidad de protección y alojamiento seguro.</p> <p>Acceso en compañía policial a través de los recursos de la Red Pública de Atención.</p>	<p>Se inician procesos de recuperación a través de la atención especializada.</p> <p>Se accede principalmente a través de Centro Urgencias</p>	<p>Se generan procesos de mayor autonomía</p> <p>Se accede a través de la Casa Acogida</p>
<b>ESTANCIA</b>	<p>Corta estancia</p> <p>7 días ampliables a 1 mes</p>	<p>Media Estancia</p> <p>Entre 6 y 9 meses</p>	<p>Larga Estancia</p> <p>Entre 1 y 2 años</p>
<b>OCUPACIÓN 2016</b>	<p>80 Mujeres</p> <p>35 niñas y 61 niños</p>	<p>12 Mujeres</p> <p>9 niñas y 8 niños</p>	<p>8 mujeres</p> <p>8 niñas y 11 niños</p>
<b>PERFILES SUPERVIVIENTES</b>	<p>Mujeres jóvenes, con hijas e hijos, en situación de exclusión social (económica, política y social-relacional) y mayoritariamente nacidas en otros países (Magreb sobre todo y América Latina).</p>		

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales

## 4.2 | CONCLUSIONES Y ÁREAS DE MEJORA

La evaluación externa de los Recursos de Acogida pretende analizar en qué medida los Recursos de Acogida se alinean con la LFVM, dando para ello visibilidad al Centro de Urgencias, la Casa de Acogida y los Pisos Residencia, tres espacios diferentes, aunque complementarios, que por sus propias características han permanecido y permanecen “ocultos” al conjunto de la ciudadanía. Por eso, la información que se ha presentado en estas páginas ha buscado dar valor y reconocer, desde una aproximación cuantitativa y sobre todo cualitativa, a los Recursos de Acogida y a los procesos que allí se dan. En este sentido, la información que se presenta en estas páginas constituye una buena práctica de rendición de cuentas que tiene un único objetivo: generar conocimiento para reflexionar y revisar los Recursos de Acogida que Gobierno de Navarra despliega para atender de forma integral a las víctimas supervivientes de la violencia contra las mujeres.

Como vía para generar conocimiento, para la evaluación de los Recursos de Acogida no sólo se ha tenido en cuenta la información que han proporcionado distintas fuentes secundarias, sino que también se ha querido legitimar otra fuente de información imprescindible para que este conocimiento no sea parcial: la de las voces de quienes mejor conocen los Recursos, en concreto, las de las supervivientes que han accedido a ellos y las de las profesionales que participan en su gestión directa. Además, han sido relevantes, aunque para cuestiones más puntuales, las aportaciones de profesionales que se coordinan desde otros espacios con los Recursos y de organizaciones de referencia para la atención de la violencia en Navarra, así como las experiencias de otras Comunidades Autónomas. El conjunto de toda la información recogida y analizada ha sido la que a través de siete criterios (coherencia, calidad y cobertura, eficacia, eficiencia, viabilidad, impacto y sostenibilidad) se ha evaluado, tomando siempre como referencia lo dispuesto en la LFVM, norma que ha permitido dirigir y orientar la mirada de esta evaluación.

Desde este contexto, a continuación se presentan algunas conclusiones que como resultado de la evaluación de los Recursos de Acogida, sirven para dar forma a la parte más propositiva de este trabajo. Las diferentes áreas de mejora que identifican aparecen estructuradas en dos niveles, para posibilitar su implementación (mejoras a corto y medio plazo y mejoras a largo plazo).

### 4.2.1. CONCLUSIONES

#### **Primera: Lo que no se ve, no existe**

El conocimiento de los Recursos de Acogida no está extendido y se precisa realizar **otra pedagogía** de los mismos, tanto a nivel social, como institucional. Se sabe de su presencia, sobre todo del Centro de Urgencias, no se cuestiona que son Recursos necesarios, pero poco se conoce sobre su funcionamiento, sobre el trabajo que allí se hace y sobre sus resultados. Además, los procesos individuales que se generan en y desde los Recursos son ignorados por la mayor parte de la población. Por eso, la opinión que existe sobre los mismos muchas veces está basada, como se constata en los relatos de personas de ámbito técnico, en estereotipos sobre

los mismos, en experiencias de casos puntuales que sirven para generalizar y en afirmaciones parciales que exigen de matizaciones. En este sentido, esta evaluación ha pretendido generar una base sustentada en diferente información que permita que cualquier aproximación a los Recursos de Acogida sea más rigurosa.

Este desconocimiento de los Recursos, incluso entre el personal que tiene que informar y derivar a las supervivientes a ellos, tiene que ver con el hecho de que éstos no son visibles y con que representan una de las caras más duras de la violencia contra las mujeres. Así, aunque la respuesta institucional ha existido siempre y como se ha venido reconociendo, los Recursos han ido incorporando muchas mejoras en el tiempo, la implementación de éstas ha sido puntual, para solventar demandas muy justificadas, concretas. Por ello, se echa en falta una reflexión general sobre la centralidad de este tipo de Recursos en el sistema público de atención a la violencia y sobre el **tipo de política pública e intervención** que se quiere realizar a través de ellos.

**Segunda: Lo que une a las víctimas supervivientes de los Recursos de Acogida es la violencia que se ejerce contra ellas, no la exclusión social que enfrentan**

Los Recursos de Acogida están dirigidos a víctimas supervivientes que enfrentan violencia y que requieren de una acogida temporal urgente, inmediata y confidencial, porque está en riesgo su seguridad. No obstante, aunque hay muchas supervivientes que están en esta situación en Navarra, a los Recursos acceden aquellas que sobre todo están en situación de exclusión y no todas, porque la ubicación de los Recursos y el desarraigo que el desplazamiento puede generar en sus hijas e hijos (colegios, actividades, amistades, etc.), impactan en la decisión de las supervivientes de acceder a ellos desde las zonas norte y sur de Navarra.

Además de la ubicación geográfica de los Recursos, que se encuentran localizados en Pamplona y Comarca, la exclusión que accede a ellos no es diversa. Las situaciones más frecuentes son las de mujeres **migradas** (con un alto porcentaje de supervivientes que no conocen el idioma), con **hijas e hijos**, con **bajo nivel de estudios** terminados, en **desempleo** y **sin vivienda** propia. La **soledad** desde la que se vive la violencia, sin redes sociales y de apoyo, es otra característica de las mujeres que acceden a estos Recursos, que **no permiten la entrada** a **mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual**, ya que éstas precisan de recursos más específicos que tengan mayores condiciones de seguridad. Tampoco posibilitan el acceso a **mujeres con adicciones** y a supervivientes con **enfermedades mentales diagnosticadas y psicopatológicamente descompensadas**, porque requieren de otra atención especializada diferente. No obstante, estos perfiles que no tienen entrada, tampoco tienen otro Recurso especializado a dónde ir como supervivientes de la violencia, siendo derivadas a otros Recursos generalistas, públicos y privados, donde se contempla la realidad de la exclusión, pero no la de la violencia, por lo que se las revictimiza, sin dar una respuesta adecuada y especializada a estas situaciones. En este sentido, hay que señalar positivamente que en cumplimiento con lo establecido en la LFVM, desde Gobierno de Navarra, a través del INAI/NABI, y con la colaboración y participación del Foro navarro contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual, se está trabajando para la creación de un servicio de acogida para mujeres supervivientes de trata, con la previsión de iniciar su puesta en marcha a lo largo del año 2018, a través del convenio del recurso de trata con una entidad.

El perfil de supervivientes que acceden al Centro de Urgencias, a la Casa de Acogida y a los Pisos Residencia hace que estos Recursos estén **especializados en situaciones de exclusión**, con elementos que recuerdan a una intervención más de tipo asistencial. Pero no sólo, ya que también están estigmatizados como recursos que dan respuesta sólo a estas situaciones y a las que no se deriva y tampoco quieren acceder el resto de supervivientes que no comparten la realidad de la exclusión. La tendencia a la exclusión social de la violencia contra las mujeres en los Recursos de Acogida también aparece también presente en otros recursos públicos de otras Comunidades Autónomas.

En este contexto, conviene recordar que la realidad de la violencia, en cuanto a su reconocimiento legal y a los recursos existentes para su abordaje, ha cambiado mucho en los veinte años que llevan en marcha los Recursos. En la actualidad, la presencia de las mujeres en el empleo es mayor, por lo que disponen de más autonomía económica para enfrentar la violencia, y están en mejores condiciones para no abandonar su domicilio y optar por otras alternativas, que promuevan su recuperación, pero sin la necesidad de acudir a los Recursos de Acogida.

#### **Tercera: Las hijas e hijos de las supervivientes no se contemplan en toda su dimensión en la intervención**

Como se constata en la evaluación, la atención a las y los menores se viene teniendo en cuenta en la intervención y ya no son sólo acompañantes de las supervivientes. No obstante, no se reconoce en forma de más recursos los **graves impactos de la violencia** en sus vidas. Estos daños, además del alto número de menores que hay y que supera al de mujeres, hacen compleja y problemática la **convivencia** en el Centro de Urgencias y en la Casa de Acogida. La convivencia es uno de los factores que más incide en la insatisfacción de las víctimas supervivientes con los Recursos y la propia arquitectura y distribución de los espacios no facilita su resolución.

Además, no se reconoce a través de los Recursos el daño de las y los hijos mayores de edad de las supervivientes, que no pueden acceder a los mismos, aunque sean dependientes. Tampoco las necesidades de las y los menores (educación y terapia en Centro de Urgencias, ocio y tiempo libre normalizado, cuidados, etc.).

#### **Cuarta: Los procesos de las supervivientes: entre la autonomía y la dependencia vital**

El objetivo de los Recursos de Acogida es la autonomía de las víctimas supervivientes, desde un enfoque de intervención bio-psico-social. No obstante, la autonomía, como dimensión del empoderamiento, se empieza a reparar y a construir en la Casa de Acogida y, sobre todo, en los Pisos Residencia. En el Centro de Urgencias, donde la intervención es fundamentalmente educativa y de apoyo social, no se favorece la autonomía. Aunque desde este Recurso se busca que a su salida las supervivientes tengan ayudas económicas y resueltas algunas cuestiones urgentes de tipo jurídico, judicial o de salud, desde él no se hace la intervención integral que requiere el abordaje con enfoque de género de un proceso de autonomía. Por eso, es una realidad que a la salida de este Recurso, muchas supervivientes regresan con el agresor o pasan

a depender de familiares y amistades, no existiendo apenas información sobre qué pasa a posteriori con las víctimas supervivientes.

En este sentido, se observa que aunque el marco filosófico y descriptivo de los Recursos de Acogida, que se puede leer en pliegos, memorias y otras fuentes secundarias, es el adecuado para la intervención que se quiere realizar, este marco no se despliega en toda su magnitud en la intervención. Las supervivientes se siguen sintiendo presionadas ante algunas decisiones (vínculo con el agresor, denuncia, qué hacer a la salida del Centro de Urgencias, etc.) que tienen que ver con su propio proceso, que es único y que muchas veces excede en tiempo al que éstas pueden permanecer en los Recursos de Acogida. También son procesos donde influye **qué se les ofrece a las supervivientes**, constatándose grandes déficits en esta línea. El empleo digno y la vivienda son recursos inaccesibles para muchas de las supervivientes, que impactarían en su autonomía y que posibilitarían cambios en su situación y posición. No obstante, lo que se les puede ofrecer desde los Recursos genera muchas veces su **dependencia vital** de otras personas y recursos institucionales. Así, se observa cómo las mujeres se encuentran atrapadas en un patrón de relación dominado por la violencia y la sumisión, siendo las receptoras pasivas de ello en su pareja y reproduciéndolo luego en la relación con sus hijas e hijos, las instituciones y profesionales de los diferentes Recursos. Muchas mujeres relatan que cuando pasan a los Pisos Residencia e incluso al salir de ellos, han estado tan protegidas y acompañadas, que no saben cómo hacer trámites de la vida cotidiana (por ejemplo, dar de alta la luz y el agua).

En este contexto, para muchas de las supervivientes, un hito que les coloca en otro lugar en sus procesos es el conocer y reconocer a otras mujeres, comenzar a desmontar la misoginia, aprender el idioma y poder comunicarse, así como los cambios que con y desde ellas mismas han podido hacer durante su estancia en los Recursos de Acogida y que han contribuido a su recuperación.

#### **Quinta: Los Recursos de Acogida en el Sistema Público de Atención a la Violencia contra las Mujeres**

Los Recursos de Acogida tienen sentido como parte de la red de atención integral ante la violencia contra las mujeres. Así, su impacto es mayor si la relación e interacción con el resto de la red es fluida, periódica y complementaria tanto antes, como durante y después de la estancia de las víctimas supervivientes en los mismos. Por eso, se observan muchas mejoras relativas a la coordinación entre los Recursos de Acogida y otros recursos externos, sobre todo cuando las supervivientes acceden o salen de los primeros. Además, como corroboran muchos relatos, no hay que olvidar que el hecho de **que hayan salido del Recurso de Acogida no supone** en absoluto **que haya finalizado la violencia** que se ejerce contra ellas y sus hijas e hijos.

Como se ha mencionado, apenas existe información sobre qué ha pasado con las víctimas supervivientes al tiempo de su salida del Centro de Urgencias, de la Casa de Acogida y de los Pisos Residencia. De hecho, no se hace seguimiento, por lo que es difícil analizar el impacto de la respuesta institucional a esta realidad. La implantación de los EAIVs en todo el territorio de la Comunidad Foral puede contribuir a mejorar este aspecto, ya que va a posibilitar que se pueda hacer una derivación de las víctimas supervivientes a los mismos, propiciando que exista una atención y asesoramiento especializado y continuo a la salida de los Recursos de Acogida.



## 4.2.2. ÁREAS DE MEJORA

En este apartado se recogen las principales áreas de mejora que como resultado de esta evaluación se identifican como necesarias para que los Recursos de Acogida se alineen con la LFVM. Como se observará, la propia evaluación permite identificar más áreas de mejora para cada uno de los criterios utilizados. Por otro lado, debido al diferente alcance de las propuestas, éstas se plantean diferenciadas en dos niveles: propuestas a corto y medio plazo y propuestas a largo plazo.

### PROPUESTAS A CORTO Y MEDIO PLAZO

Este grupo de propuestas recoge las áreas de mejora que la evaluación ha puesto en evidencia de forma más urgente. Todas ellas son posibilistas y su toma en consideración requiere, fundamentalmente, de voluntad política para que se revise e incremente el presupuesto anual destinado a los Recursos de Acogida, sus características y las condiciones que rigen su adjudicación.

#### 1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN CON AGENTES EXTERNOS

##### ► INFORMACIÓN

En cuanto a la información sobre las situaciones de violencia contra las mujeres que se dan en los Recursos de Acogida, la entrada en vigor de la LFVM requiere de la incorporación en su sistematización de información relativa a todas las formas y manifestaciones que incorpora la LFVM, muchas de las cuales se dan en una misma superviviente. Además de incorporar esta información en las memorias, sería recomendable profundizar en las mismas en información relativa a las y los menores que acceden a los Recursos de Acogida, para todas las dimensiones que se analizan.

Con relación a la información, también urge que todos los servicios del sistema público de atención, sobre todo del ámbito rural, conozcan, con información rigurosa y adecuada a sus necesidades y responsabilidad en la atención, los Recursos de Acogida. Se precisa también trabajar el estigma que profesional y socialmente tienen estos Recursos, que se vinculan con un tipo de situaciones muy concretas, como vía para dignificarlos.

##### ► SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN CON AGENTES EXTERNOS

Se propone realizar un seguimiento periódico, sobre todo a la salida de los Recursos de Acogida y a través de equipos especializados de la Red Pública de Atención y Recuperación, como los EAIV y los EAIA, de todos los casos que acceden a los mismos. Una de las áreas de mejora que más claramente se identifican en la evaluación es el abandono que sienten las supervivientes cuando salen de los Recursos de Acogida y la dificultad de enfrentar otros itinerarios vitales sin

apenas recursos y apoyos. Por esto, este seguimiento tiene que ser efectivo y visible para todas las entidades que participan en el sistema público de atención y para quienes integran la Comisión de Seguimiento del III Acuerdo Interinstitucional para la coordinación ante la violencia contra las mujeres en Navarra. Además, esta información, que permitirá identificar diferentes áreas de mejora, tiene que devolverse a los Recursos de Acogida.

Al margen de las relaciones que se establecen desde los Recursos de Acogida con otras entidades y servicios, se considera pertinente diseñar un **protocolo de derivación y seguimiento** para coordinar y dar contenido a la necesaria relación entre los Recursos de Acogida y otros agentes externos. Este protocolo tiene que incluir cómo queda registrada la solicitud de acceso al Recurso y las vías de comunicación formales que se establecen entre los Recursos de Acogida y otras entidades, que no pueden ser exclusivamente telefónicas.

Como parte de este protocolo, también tiene que incorporarse al mismo o, en su defecto, articularse, un **sistema de quejas y reclamaciones de los Recursos de Acogida**. En este momento no existe este sistema y aunque puede trasladarse al INAI/NABI cualquier incidencia, es infrecuente que las supervivientes lo hagan. Entre otras cuestiones, porque desconocen este derecho, que tiene que dárseles a conocer en el momento en el que acceden al Recurso. De hecho, si quieren realizar alguna queja o reclamación lo hacen a través de alguna institución o entidad próxima a ellas, que en el nivel municipal suelen ser los servicios sociales de base o las áreas de igualdad. La posibilidad efectiva de realizar quejas y reclamaciones contribuiría a mejorar los Recursos en tiempo real y permitiría que ante cualquier incidencia que se identifique relacionada con el adecuado funcionamiento de los Recursos, ya sea realizada por una entidad o por la propia superviviente, ésta se pudiera trasladar al INAI/NABI a través de canales establecidos previamente para su gestión.

## 2. PROFESIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE ACOGIDA

Si algo ha permitido constatar esta evaluación, a través de todas las fuentes utilizadas, es la necesidad de revisar las características del trabajo que se realiza en los Recursos de Acogida, además de reforzar y diversificar el personal que trabaja en los mismos. Si se quiere que los Recursos sean sostenibles y que desplieguen un modelo de atención bio-psico-social con enfoque de género que tenga como objetivo el empoderamiento de las víctimas supervivientes a través de su recuperación y de la reparación de los diferentes impactos de la violencia en sus vidas, se propone introducir las mejoras que se detallan a continuación.

### ► ANÁLISIS DE PUESTOS

Se propone la realización de un **análisis de puestos**, para determinar las tareas y responsabilidades de los diferentes niveles de intervención de las personas que integran el equipo de los Recursos de Acogida, así como la capacidad y la experiencia que tienen que ser contratadas para ocuparlos. A excepción del perfil de psicología, que tiene una jornada parcial y que como se ha visto no puede dar cobertura a todos los Recursos de Acogida, no se han incorporado nuevos perfiles profesionales en el periodo evaluado. Tampoco el sistema de compensaciones que se utiliza para remunerar el trabajo realizado en fines de semana, festivos

o guardias, por ejemplo, se considera adecuado para quienes integran el equipo de profesionales. Esta realidad es fuente de un alto nivel de insatisfacción entre quienes trabajan en los Recursos, ya que además de las características de propio trabajo, las condiciones de sobrecarga y estrés que su desempeño genera, impactan negativamente en la intervención con las víctimas supervivientes.

En cuanto a la **política salarial** que se utiliza en los Recursos de Acogida, las cuantías económicas establecidas guardan correspondencia con el convenio al que está acogida la empresa adjudicataria de la gestión de los mismos. Por ello, se propone estudiar qué otras fórmulas existen para establecer unos tramos salariales que tiendan a alinearse y/o tomen como referencia orientativa los de Gobierno de Navarra para esos mismos niveles de responsabilidad. En cualquier caso, se trata de evitar la precariedad de las condiciones de trabajo del personal que gestiona estos recursos públicos tan feminizados, evidencia que de forma tan reiterada se ha puesto de manifiesto en la evaluación, a través de diferentes fuentes.

#### ► INTERVENCIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO

El pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato para la gestión de los Recursos de Acogida para víctimas de Violencia de Género establece que el personal de los Recursos de Acogida tiene que tener formación universitaria (excepto para el trabajo relacionado con las comidas y la limpieza), además de 120 horas de formación en igualdad de género y violencia contra las mujeres. Este último requisito, aunque es imprescindible para intervenir con enfoque de género, no es suficiente, ni garantiza este cambio de enfoque, sobre todo cuando se viene de un modelo de intervención de tipo más asistencial. En este sentido, de cara a esta evaluación, se propone incorporar las siguientes mejoras en el pliego de prescripciones técnicas:

- A) Exigir que la **acreditación de la formación** en igualdad de género y violencia contra las mujeres venga de una institución pública, de una Universidad y, preferiblemente, se haya cursado de forma presencial.
- B) Exigir a la empresa adjudicataria de los Recursos de Acogida que, además de las 120 horas exigidas para el conjunto de las profesionales, exista una **persona de referencia** en el equipo con formación en igualdad de género y violencia contra las mujeres con más formación y experiencia en este ámbito que la que se exige al resto del equipo. Esta figura profesional, por ejemplo, puede ser la de la coordinadora.
- C) Incorporar la **supervisión externa con enfoque de género** como parte de la intervención, para complementar la supervisión interna que se hace desde la Fundación Xilema.
- D) Establecer mecanismos eficaces para que las supervivientes puedan **cambiar de educadora de referencia**, en el caso de que la relación que se establezca entre ambas no favorezca una intervención eficaz. La relación y el vínculo profesional que se establece entre las víctimas supervivientes y las educadoras es clave en sus procesos de recuperación y los relatos evidencian cómo esta relación, si no parte del reconocimiento y la reciprocidad, no impacta.
- E) Exigir a la empresa adjudicataria de los Recursos de Acogida, a la firma del contrato, imparta al personal de los Recursos de Acogida una **acción formativa sobre intervención**

**en violencia contra las mujeres con enfoque de género**, desde el marco de la LFVM, de no menos de 20 horas lectivas presenciales. Esta formación también la tendría que realizar cualquier profesional que se incorpore a los Recursos de Acogida en un momento posterior.

Además, se propone facilitar al personal que trabaja en los Recursos de Acogida el acceso a la **formación** que en materia de igualdad de género y violencia contra las mujeres se imparte en la **Administración**. En este sentido, interesa poner el foco, más que en quién tiene la responsabilidad de formar al personal de los Recursos de Acogida, en que la intervención desde los Recursos se realice con enfoque de género.

## ► DIVERSIFICACIÓN PROFESIONAL

La implementación de otro enfoque de intervención con enfoque de género que tenga como horizonte el empoderamiento de las mujeres, exige de una mayor diversificación profesional. Así, se propone que el peso de la atención no recaiga en el Centro de Urgencias casi exclusivamente en las educadoras, como ocurre en la actualidad, y se posibilite que éstas puedan dedicarse a la atención directa, eliminando la sobrecarga de trabajo del personal actual, que también realiza funciones administrativas. Esta diversificación implica el refuerzo o la incorporación a los Recursos de Acogida de los diferentes perfiles profesionales (se hace para cada perfil una propuesta orientativa del tiempo de dedicación, que tendrá que valorarse con más exhaustividad):

- ⇒ **Perfil psicología:** Dos terapeutas a tiempo completo, una para las supervivientes, y otra especializada en menores, para sus hijas e hijos.
- ⇒ **Perfil magisterio:** Un o una graduada en magisterio en educación infantil y/o primaria, a tiempo completo, con el objeto de garantizar el derecho a la educación de las y los menores que están sobre todo en el Centro de Urgencias, realizar funciones de apoyo escolar con menores y apoyar en alfabetización y castellano a las supervivientes de los Recursos de Acogida que así lo precisen.
- ⇒ **Perfil educadora/mediadora cultural con conocimiento de idiomas:** Una educadora árabe, a tiempo completo, con dominio del idioma, para el Centro de Urgencias. En su defecto, una profesional que domine uno o más idiomas extranjeros de los que con mayor presencia se dan en los Recursos de Acogida, que pueda hacer funciones de intérprete y con quien las supervivientes puedan comunicarse en su idioma. Este nuevo perfil, además, posibilitaría el refuerzo de personal que se demanda para los días festivos, las noches y los fines de semana.
- ⇒ **Perfil jurídico:** Un o una profesional de la abogacía, a concretar el tiempo de jornada, que pueda asesorar jurídicamente a las supervivientes y acompañarlas en los trámites jurídicos y en los procesos judiciales.
- ⇒ **Perfil gestión:** Una administrativa, a concretar tiempo de jornada, que pueda apoyar en la gestión administrativa y logística de los Recursos de Acogida.

La propuesta que se hace, además de dar respuesta a las necesidades que se han ido identificando en esta evaluación, es coherente tanto con los perfiles profesionales presentes en

otros Recursos de Acogida de otras Comunidades Autónomas, como con los que se demandan desde los propios Recursos de Acogida.

### 3. INCREMENTAR LA OFERTA DESDE LOS RECURSOS

Como se ha ido describiendo a lo largo de la evaluación, los Recursos de Acogida ofrecen recursos limitados a las víctimas supervivientes y esta oferta impacta en sus procesos de autonomía. Por ello, las propuestas que se realizan estarían vinculadas con lo siguiente:

- ▶ Articular un **servicio de conciliación** para el Centro de Urgencias, Casa de Acogida y los Pisos Residencia que permita a las víctimas supervivientes cuidarse, acceder a un empleo, a formación y a actividades de ocio y tiempo libre, como parte de su proceso de recuperación. Además, reforzar que las mujeres acudan a otros espacios y actividades (formativas o de ocio, por ejemplo) que no sean exclusivas para personas que están en situación de pobreza y exclusión social.
- ▶ Diseñar y poner en marcha, con carácter urgente y junto con el Servicio Navarro de Empleo, **programas específicos de formación y empleo** adecuados a las necesidades de las supervivientes de los Recursos de Acogida. La inexistencia de programas de estas características impacta negativamente en los itinerarios de las supervivientes, dándose retrocesos en sus procesos. Además, desde los propios Recursos de Acogida, si hay una mayor diversificación profesional, se está en condiciones de abordar con las mujeres más específicamente su búsqueda de empleo, cuando estén en condiciones para ello.
- ▶ **Incrementar y diversificar la oferta de vivienda** para las supervivientes, de forma que **todas**, cuando salgan de los Recursos de Acogida, sobre todo del Centro de Urgencias, tengan un lugar donde habitar con sus hijas e hijos que les proporcione mayor autonomía. Para ello, se propone trabajar específicamente con el Departamento de Derechos Sociales en estas y otras líneas que se consideren oportunas:
  - ⇒ **Diseñar nuevas ayudas económicas y/o reorientar ayudas económicas existentes con este fin.**
  - ⇒ **Establecer procedimientos específicos dirigidos a las supervivientes de los Recursos de Acogida en las ayudas** destinadas a facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda digna en régimen de alquiler a familias monoparentales en una situación de hacinamiento por insuficiencia de ingresos, del Departamento de Derechos Sociales. De esta forma se intentaría evitar que a la salida de los mismos las víctimas supervivientes tengan que vivir en situaciones de hacinamiento, como vía para poder acceder a estas ayudas.
  - ⇒ **Incrementar la oferta de pisos residencia** (su número es muy reducido) y ubicarlos no sólo en Pamplona, también en otras poblaciones de Navarra, que estén bien comunicadas, como Tudela, Estella-Lizarrá, Tafalla y donde existan

otros recursos. Estos pisos, aunque se gestionen desde Gobierno de Navarra, pueden ser de titularidad municipal.

- ▶ Articular y gestionar una **oferta de ocio y tiempo libre programada y estable**, dirigida a las supervivientes y de forma separada, a sus hijos e hijas, dinamizada por profesionales y sobre todo focalizada en fines de semana, festivos y verano. En este sentido, se propone favorecer la salida de las y los menores del Centro de Urgencias y de la Casa de Acogida, donde no hay espacios al aire libre o patios con parques, a diferencia de otros Recursos de estas características. También se valora como positiva la colaboración con asociaciones de educación en el tiempo libre, con proyectos educativos adecuados a las y los menores que están en los Recursos.
- ▶ Impulsar procesos de empoderamiento conscientes de las supervivientes a través de **talleres específicos, grupales, vivenciales** y dinamizados por **personas expertas** en género. Estos talleres, largos en el tiempo, son necesarios para desmontar las relaciones machistas, misóginas y sexistas de dominación-sumisión que están detrás de la violencia que se ejerce contra las mujeres. También sería conveniente incorporar a la oferta de los Recursos de Acogida talleres de autodefensa feminista, para trabajar emociones, autoestima, identificación de agresiones o actitudes y reacciones ante la violencia. Tal y como se ha constatado, apenas se realizan talleres grupales y el estar con otras supervivientes y reconocer a otras mujeres, contribuye a desmontar la misoginia, repara a las mujeres e impacta positivamente en sus procesos.

#### 4. AMPLIAR LA ACCESIBILIDAD DE LA RED DE RECURSOS DE ACOGIDA

Para esta área de mejora, se identifican con carácter urgente las siguientes medidas:

- ▶ Posibilitar, a través de los cauces que se consideren más adecuados, el acceso a los Recursos de Acogida de **hijas e hijos de las supervivientes** mayores de edad y dependientes.
- ▶ Realizar mejoras en las instalaciones de la Casa de Acogida y en el Centro de Urgencias, de forma que puedan acceder supervivientes con cualquier **diversidad funcional**.
- ▶ Crear y/o adaptar recursos para supervivientes con problemáticas diversas y vulnerabilidades distintas, muy especialmente para las situaciones de **trastornos de la salud mental** que requieren de un tratamiento específico y especializado **y de las adicciones**. La situación de estas supervivientes contiene diferentes formas de discriminación que suponen una violación de sus derechos.
- ▶ Dar cumplimiento a la LFVM y crear al menos un servicio de acogida para mujeres supervivientes a la **trata de mujeres y niñas**, que garantice la atención social, jurídica, laboral y psicológica (según se evidencia en la evaluación, ya se está trabajando en esta línea).

## 5. GENERAR LAS CONDICIONES PARA QUE LOS RECURSOS DE ACOGIDA SEAN UNA REFERENCIA PARA LAS MUJERES, DESDE SU DIVERSIDAD

A través de los relatos se constata como los Recursos de Acogida, aunque han ido haciendo un proceso de mejora progresiva, de forma que el respeto a las decisiones de las supervivientes en todas las fases de la intervención se reconozcan y no cuestionen, a veces no tienen en cuenta la diversidad de las víctimas supervivientes y sus procesos, tendiendo a homogeneizar la atención y las rutinas dentro de los mismos. Por eso, entre otras cuestiones, y dada la relevancia que estos aspectos tienen para las supervivientes y que se concluyen del análisis de sus relatos, se propone:

- ▶ **Respetar la diversidad cultural** para las comidas, como por ejemplo el ritual *halal*, para facilitar que las víctimas supervivientes no abandonen los Recursos de Acogida porque no se tiene en cuenta esta realidad.
- ▶ **Flexibilizar las normas** de los Recursos de Acogida, atendiendo a la diversidad de supervivientes y al cumplimiento de los objetivos en los planes de intervención individual.
- ▶ **Flexibilizar** en el Centro de Urgencias los **plazos de salida** del Recurso, de forma que se garantice a las supervivientes no sólo una ayuda económica cuando abandonan el Recurso, sino una vivienda propia, en el caso de que no puedan acceder a la Casa de Acogida.
- ▶ Contar con un servicio o una red estable de **traducción e interpretación**, donde las personas de referencia para los diferentes idiomas tengan formación en violencia contra las mujeres. Además, disponer de **material accesible** sobre los Recursos de Acogida y su funcionamiento que tenga en cuenta la diversidad de supervivientes, por tanto, con la información que éstas necesitan y en varios idiomas.

## 6. INCREMENTAR LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS SUPERVIVIENTES EN LOS RECURSOS DE ACOGIDA

En cuanto al sistema de seguridad de la Casa de Acogida y del Centro de Urgencias, además del riesgo que genera el hecho de que su ubicación sea cada vez más conocida, se identifican dos áreas de mejora importantes:

- ▶ El **sistema de seguridad es deficitario**, por lo que requiere su revisión y actualización, así como la del conjunto del sistema de protección (sistema de vigilancia por cámaras, protocolo de evacuación, salidas de emergencias, extintores, puertas de seguridad y sistemas de alarma).
- ▶ Los dos Recursos están **ubicados** en un edificio a donde acceden otras personas. De hecho, uno de los pisos que se encuentra junto a los propios Recursos se ha habilitado para otros fines sociales sin los suficientes medios para garantizar la seguridad de las supervivientes. En este sentido, y mientras el Centro de Urgencias y la Casa de Acogida sigan ubicadas en el espacio actual, se propone que la cesión



de este inmueble sea para uso de los Recursos de Acogida, evitando así poner en riesgo a las víctimas supervivientes y otorgando más espacio a los propios Recursos. Como se ha visto, la falta de espacio y la poca autonomía que éste genera, provocan muchos problemas de convivencia. Así, este nuevo espacio permitiría que las profesionales tuvieran más espacio para el trabajo individual con las víctimas supervivientes, que hubiera un lugar para el estudio, juegos, incrementar plazas, etc.

## 7. INSTALAR UNA CULTURA DE EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DE ACOGIDA

La evaluación de los Recursos de Acogida, al igual que la de otros Recursos en materia violencia, tiene que tener un carácter periódico, porque aporta conocimiento, posibilita la reorientación y ajuste de los mismos y garantiza la transparencia. Como parte de esta cultura de evaluación es imprescindible contar con la participación de las víctimas supervivientes y de otras fuentes que aporten información relevante y plural sobre los Recursos de Acogida.

### PROPUESTAS A LARGO PLAZO: HACIA OTRO MODELO DE RECURSOS DE ACOGIDA

Las propuestas que se han realizado anteriormente no son excluyentes de las que se realizan en el largo plazo, sino que tienen un carácter sumatorio y se pueden ir gestando paralelamente. No obstante, lo que se propone en este nivel se presenta de forma diferenciada, no porque sea menos urgente, sino porque se precisa de voluntad y consenso político para posibilitar un análisis y reflexión profundo sobre el modelo actual de Recursos de Acogida de Gobierno de Navarra. La legitimación y el soporte técnico para este nivel de propuestas las aporta la evaluación.

Los Recursos de Acogida, según se constata en la evaluación, tal y como están diseñados, han cubierto una etapa en la intervención. Así, se observan sesgos en cuanto a las víctimas supervivientes que acceden a ellos, necesitan mejorar su seguridad y presentan limitaciones para realizar una intervención eficaz en los términos previstos en la LFVM. La propia arquitectura y distribución del espacio, nuevamente desde el enfoque de la LFVM, también es susceptible de mejoras, en la línea de los nuevos modelos de intervención que se están haciendo a través de otros Recursos de Acogida que han innovado en el diseño de los espacios. En este sentido, como resultado de esta evaluación, se propone **crear o acondicionar un espacio específico donde ubicar el Centro de Urgencias y la Casa de Acogida**, un espacio diferente y ubicado en un sitio distinto al actual.

El nuevo recurso que se propone tiene que estar pensado desde un enfoque que garantice la atención integral a las víctimas supervivientes y que contribuya a su autonomía, con espacios comunes donde **compartir actividades con otras víctimas supervivientes y realizar procesos con otras mujeres**, pero también con espacios propios, individuales, en forma de **mini-apartamentos**. Estos mini-apartamentos proporcionarían alojamiento de urgencia y de



media-larga estancia a las víctimas supervivientes y se caracterizarían por ser un espacio individual para cada unidad familiar, con cocina-salón, baño y habitaciones.

Esta formulación vendría a sustituir al actual Centro de Urgencias y a la Casa de Acogida, no a los Pisos Residencia, que se distribuirían por la Comunidad como ya se ha comentado en las propuestas a corto y medio plazo. El nuevo conjunto de Recursos, junto con los de Trata y otros que se puedan crear para supervivientes con trastornos de salud mental y adicciones, pasarían a constituir la Red de Acogida y Alojamiento Temporal seguro de Gobierno de Navarra para supervivientes de la violencia. Así, una vez de que exista el compromiso institucional necesario para redimensionar este Recurso y poner en marcha un **nuevo espacio**, se requeriría de un trabajo pautado, en fases, que se iniciaría con un **primer momento de reflexión estratégica** con diferentes agentes y niveles de responsabilidad para:

- 1) Decidir su ubicación, si su gestión es directa desde Gobierno de Navarra o se delega en una empresa externa como actualmente y en qué condiciones y qué otras instituciones con Gobierno de Navarra colaboran en este proyecto. Por ejemplo, el Centro de Atención Integral a Mujeres Víctimas de la Violencia de Género de Asturias, Casa Malva, que tiene un modelo de Recursos con mini-apartamentos, cuenta con 10 pisos de emergencia y 20 pisos de larga estancia, está situado en una parcela de 5.347m<sup>2</sup> cedida por el Ayuntamiento de Gijón. Este proyecto, para su puesta en marcha, contó con financiación europea, estatal, autonómica y municipal.
- 2) Valorar la pertinencia de que el nuevo Recurso sea anónimo y confidencial o público y visible, atendiendo a las peculiaridades de la Comunidad Foral de Navarra. Dependiendo de esta decisión, el sistema de seguridad del propio Centro tendría características diferentes.
- 3) Incorporar a la reflexión la experiencia y aprendizajes de otros Recursos de Acogida que ya están trabajando desde otros modelos de intervención y donde la arquitectura del Centro se vincula con el enfoque de la atención. Estos Recursos pueden estar impulsados por Comunidades Autónomas, como Entidades Locales y otras organizaciones y se recomienda su visita. En este momento, el Recurso de Acogida de Sevilla, de la Junta de Andalucía, es uno de los modelos de referencia para una intervención en la línea de lo que se propone.
- 4) Revisar los requisitos de acceso a los Recursos de Acogida y las condiciones para pasar de un Recurso de Acogida a otro.
- 5) Concretar el modelo de intervención que se quiere desplegar en el Recurso, teniendo en cuenta lo siguiente:
  - ▶ A las víctimas supervivientes les repara estar con otras mujeres. Así, aunque se disponga de mini-apartamentos, el foco de la intervención, además de en el hecho de disponer de espacios propios, tiene que ver con el uso de espacios comunes y con la realización de actividades conjuntas con enfoque de género con supervivientes que estén en el Centro y con otras supervivientes que no lo estén. Así, se propone analizar la viabilidad de que a este espacio, durante el día, puedan derivarse a través de recursos especializados como los EAlVs, a otras supervivientes con diferentes perfiles para la realización de talleres grupales donde se trabajen procesos de empoderamiento individual y colectivo, por ejemplo.

- ▶ La dignificación del espacio y la mayor autonomía mejoran la convivencia y pueden facilitar el acceso al Recurso de mujeres procedentes de entornos más diversos.
- ▶ El modelo de espacio propuesto permite su adaptación, desde el inicio, para el acceso y estancia de personas con discapacidad, con pisos totalmente adaptados a estas realidades.
- ▶ La innovación del proyecto no sólo tiene que residir en la mayor autonomía del espacio, sino en el modelo integral de atención que se articule, de forma que todos los recursos y servicios que las mujeres necesitan para la reparación individual del daño, se articulen y coordinen desde este nuevo Recurso.

El resultado de este proceso de reflexión estratégica será la base del documento que orientará el diseño de un nuevo Recurso de Acogida más diverso, más integral y mejor alineado con la construcción de la plena ciudadanía de todas las víctimas supervivientes.

**EVALUACIÓN DE LA ASISTENCIA LETRADA  
DEL SERVICIO DE ATENCIÓN JURÍDICA A  
LAS MUJERES, SAM**



## 5. EVALUACION DE LA ASISTENCIA LETRADA DEL SERVICIO DE ATENCIÓN JURÍDICA A LAS MUJERES, SAM

### 5.1 | CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SAM

En este apartado se presentan los resultados de la evaluación de la asistencia letrada del Servicio de Atención Jurídica a las Mujeres, SAM, un recurso de Gobierno de Navarra que se presta de forma gratuita a todas las víctimas de la violencia contra las mujeres a través de los cuatro Colegios de la Abogacía de Navarra (Estella, Pamplona, Tafalla y Tudela).

Al igual que ocurre con otros recursos del sistema público de atención a la violencia, el origen del SAM en la Comunidad Foral de Navarra es anterior a la propia Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, donde se establecen medidas para prestar asistencia jurídica a las víctimas de la violencia de género, reconociendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita de todas las víctimas que la soliciten, en los términos establecidos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. En el caso de Navarra, el servicio de asistencia jurídica, aunque no en los términos que se presta actualmente, nace por iniciativa del Colegio de la Abogacía de Pamplona en 1997, siendo subvencionado por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua desde 1998.

Aunque para la evaluación se toma en consideración cuando hay información disponible el periodo 2012-2017, en esta introducción se quiere nuevamente poner en valor la evolución que ha experimentado el SAM ya que, al igual que ocurre en el caso de los Recursos de Acogida, se inicia sin financiación pública gracias al esfuerzo de un grupo de abogadas, muchas de ellas feministas, como Teresa Zabalegui Reclusa, que identifican la necesidad de prestar asistencia jurídica a las supervivientes de la violencia con menos recursos económicos para litigar y que son quienes promueven el servicio en su origen.

En el momento de realizar esta evaluación, veinte años después del surgimiento del SAM en Navarra, el derecho a la asistencia jurídica gratuita se garantiza a todas las víctimas de la violencia, con independencia de que tengan recursos económicos, ya que se reconoce públicamente el origen estructural de la violencia contra las mujeres. No obstante, además de este hecho, existen otros dos hitos jurídicos recientes que impactan positivamente en las características de la atención que se tiene que prestar desde el SAM y que orientan la evaluación que se presenta en estas páginas: La **LFVM** que en el Título VIII, Capítulo I (Artículos 63 y 64), establece cómo tiene que prestarse la asistencia jurídica especializada, y el **III Acuerdo Interinstitucional para la coordinación ante la violencia contra las mujeres en Navarra** que, a partir de la LO 1/2004 y de la LFVM, profundiza en esta materia y señala como tiene que ser la actuación conjunta para que la asistencia jurídica se preste de forma adecuada.

A partir de este contexto, para esta evaluación, hay que señalar que desde Gobierno de Navarra, el servicio a través del cual se garantiza el derecho a la asistencia jurídica y especializada de las víctimas de la violencia contra las mujeres se presta a través de un convenio de colaboración anual entre el INAI/NABI y los cuatro Colegios de la Abogacía de Navarra (Estella, Pamplona, Tafalla y Tudela). De esta forma se da cobertura legal a través de los Colegios a todos los municipios de la Comunidad Foral de Navarra, independientemente del partido judicial al que pertenezcan.

El SAM, a su vez, garantiza la asistencia jurídica a través de dos servicios:

- ▶ Un Servicio de Asesoramiento Jurídico
- ▶ Un Servicio de Guardia Permanente Localizada

**TABLA 3. DESCRIPCIÓN SINTÉTICA DEL SERVICIO DE ATENCIÓN JURÍDICA A LAS MUJERES**

<b>SERVICIO DE ATENCIÓN JURÍDICA A LAS MUJERES. SAM.</b>		
<b>REGULACIÓN</b>	Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género	
<b>ORGANISMO GESTIÓN</b>	INAI/NABI a través de un convenio de colaboración anual con los Colegios de la Abogacía de Estella, Pamplona, Tafalla y Tudela.	
<b>EQUIPO PROFESIONAL</b>	44 Letradas 38 Letrados	
<b>REQUISITOS DE ACCESO</b>	Ser víctima de cualquiera de las formas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres recogidas en la LFVM o requerir información jurídica sobre cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres.	
<b>TIPO SERVICIOS</b>	<b>ASESORAMIENTO JURÍDICO</b>	<b>GUARDIA PERMANENTE LOCALIZABLE</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	Información y asesoramiento jurídico sobre derecho civil, penal y laboral	Asistencia letrada inmediata y continuada a supervivientes de la violencia contra las mujeres, incluido el seguimiento de la defensa legal. Asistencia previa a la interposición de una denuncia.
<b>LUGAR</b>	Sede del Colegio de la Abogacía de Pamplona y sedes de los EAIVs (Berriozar, Estella, Tafalla y Tudela)	Dependencias de Policía Foral, Policías Municipales, Guardia Civil y Policía Nacional y Juzgados, principalmente.

<b>COBERTURA</b>	Días laborables, en horarios limitados, de mañana y tarde y diferentes en función de cada Colegio.	Todos los días del año, las 24 horas del día.
<b>PERFILES SUPERVIVIENTES</b>	Perfiles diversos, en función de las características de cada territorio. En general, mujeres jóvenes, de entre 18 y 44 años y nacidas en Navarra. Cada vez acceden más supervivientes migradas procedentes de Marruecos y disminuye la presencia de supervivientes procedentes de América Latina.	

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes secundarias.

## 5.2 | CONCLUSIONES Y ÁREAS DE MEJORA

La evaluación externa del Servicio de Atención Jurídica a las Mujeres, SAM, pretende generar conocimiento para reflexionar y analizar el SAM, de forma que se asegure que su enfoque incorpora los principios y mandatos de la LFVM. Además, busca dar visibilidad a un recurso público gestionado desde los cuatro Colegios de la Abogacía de Navarra y a través del que se garantiza a todas las supervivientes de la Comunidad Foral su derecho a la asistencia jurídica especializada y gratuita, independientemente de las formas y manifestaciones de la violencia que éstas vivan. En este sentido, al igual que con los otros recursos evaluados, la propia evaluación constituye una buena práctica de transparencia y rendición de cuentas.

En este marco, a continuación se detallan las conclusiones principales de la evaluación, que sirven para dar forma a la parte más propositiva de la misma, la de áreas de mejora.

### 5.2.1. CONCLUSIONES

#### Primera: El derecho a la asistencia jurídica especializada

El SAM, como mecanismo de respuesta de Gobierno de Navarra al mandato legal de garantizar a las supervivientes de la violencia una **asistencia jurídica especializada, se presta en el conjunto de la Comunidad Foral de Navarra a través de los Colegios de la Abogacía** de Estella, Pamplona, Tudela y Tafalla. Este servicio, que existe desde hace dos décadas, tiene un alto grado de **consolidación** y en él participan un total de 82 profesionales de la abogacía, que asesoran o asisten las 24 horas del día, los 365 días del año, en los cinco partidos judiciales de Navarra. Las asistencias, generalmente, se realizan en sede judicial o policial, a instancias de las y los profesionales de estos ámbitos y en el marco de protocolos de colaboración interinstitucionales que permiten coordinar el trabajo de las distintas instituciones que forman parte del sistema público de atención integral a la violencia contra las mujeres.

Aunque la evaluación ha permitido identificar y visibilizar, con relación al SAM, diferentes áreas de mejora que van a contribuir a la mejora de la calidad en la asistencia jurídica que se presta desde este servicio, su propia existencia como tal y el que desde su origen se hayan garantizado **recursos económicos** para su implementación, a través de una partida económica específica en

el presupuesto del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, son aspectos que hay que reconocer y poner en valor, de cara a esta evaluación, ya que constituye el punto de partida de la misma.

## **Segunda: Asesoramiento Jurídico, Derechos Humanos y Ciudadanía de las Mujeres**

Desde el enfoque de la LFVM, el SAM tiene que concebirse por parte de todas las organizaciones que participan en su gestión no como un recurso finalista, tal y como se interpreta tras la lectura del convenio anual que establece las condiciones para la prestación del servicio, sino como un recurso que, a partir del reconocimiento de las supervivientes como sujetos jurídicos, tiene que contribuir a su ciudadanía plena. Este enfoque, que supone ampliar la mirada, permitirá realizar otro dimensionamiento del servicio, que no es una concesión o una prebenda del Gobierno de Navarra dirigida a las supervivientes que lo necesitan, sino una condición indispensable para, desde la consideración de la violencia contra las mujeres como una grave violación de los Derechos Humanos, **hacer efectivo su derecho a una vida libre de violencia.**

En este sentido, no se puede desvincular o aislar el Servicio de Atención Jurídica, de los procesos de construcción y consolidación de los Derechos Humanos y de la ciudadanía de las mujeres, ya que el SAM tiene que ser una herramienta o mecanismo útil para que las supervivientes enfrenten las desigualdades y discriminaciones de género y avancen en su desarrollo y empoderamiento individual, colectivo y social. Por tanto, el objeto del SAM, en el marco de la LFVM, no puede quedarse exclusivamente en la prestación de un servicio de asesoramiento y asistencia letrada, sino que tiene que ser uno de los instrumentos públicos que contribuyan al derecho a la reparación y no repetición del daño, a través de la tutela judicial efectiva de las víctimas.

## **Tercera: El impacto del SAM**

A través de esta evaluación se observa que existe una falta de alineamiento entre la atención esperada por parte del SAM como servicio de Gobierno de Navarra para garantizar el derecho de las supervivientes a una asistencia jurídica especializada y la respuesta que como servicio se les da, ya que la calidad de la atención, que debiera de ser la misma para todas ellas, no depende tanto del servicio en sí, sino de las condiciones en las que se preste la atención y de la letrada o letrado del SAM que atienda a las supervivientes.

Se constata como en el asesoramiento o asistencia a las mujeres, que requiere de diferentes elementos que se han presentado en la evaluación relacionados con la incorporación del enfoque de género en la atención, influye la abogada o abogado que les toque, que es aleatoria e impredecible. Tomando en consideración que la violencia que enfrentan las supervivientes es específica y que requiere de un tipo de atención que es muy concreta y donde impacta el hecho de que se genere un vínculo basado en la confianza entre supervivientes y profesionales, se observan en la evaluación itinerarios muy diferentes en función del tipo de intervención que haga la asistencia letrada. De esta forma, la atención letrada en unos casos se convierte en una experiencia transformadora con un alto impacto para las mujeres, que contribuye a su empoderamiento, mientras que en otros casos puede ser una experiencia que las revictimiza.

A su vez, la premisa de *“asegurar una misma dirección letrada que asuma la defensa jurídica de la víctima en todos los procesos que sean consecuencia del acto de violencia padecido”*, que establece la propia LFVM, que se intenta garantizar siempre desde el SAM y que, aunque no siempre se da por diferentes motivos, es en general muy positiva, no favorece a los casos donde la asistencia letrada no da respuesta a las necesidades de las supervivientes, que verbalizan la dificultad de cambiar de profesional.

#### **Cuarta: La formación en violencia contra las mujeres como condición para implementar el modelo de intervención que establece la LFVM**

En esta evaluación no se analiza la pertinencia de exigir formación en género y violencia contra las mujeres a las y los operadores jurídicos del SAM, porque es una exigencia de la LFVM, que además marca la diferencia entre una asistencia jurídica convencional y una asistencia jurídica especializada para estas situaciones. No obstante, lo que sí permite afirmar esta evaluación es que los mecanismos que en la actualidad se establecen para garantizar este tipo de formación para el personal letrado no satisfacen a ninguna de las fuentes técnicas consultadas en la evaluación.

Llama la atención cómo, además, la forma en la que ha venido impartiendo esta formación dirigida a las y los letrados, que no ha variado en su formato desde el inicio del servicio, ya no tiene el efecto previsto. En general, el personal del SAM, que en su mayoría lleva en el servicio desde su origen, percibe que ya tiene formación en violencia contra las mujeres, en el ámbito de la sensibilización, que las jornadas a las que tiene que asistir obligatoriamente no le aportan conocimientos nuevos y que necesita un tipo de formación más vinculada a la parte jurídica de la intervención en violencia. No obstante, resulta paradójico que, según permite evidenciar la evaluación, además del asesoramiento y asistencia jurídica, lo que impacta en las mujeres y en su satisfacción es la incorporación del enfoque de género en la atención letrada, es decir, un conjunto de elementos que contribuyen a generar seguridad en las supervivientes, a desmontar la culpa y el miedo y a reparar su autonomía y su autoestima. En cualquier caso, revisar el diseño y contenidos de la formación constituye un área de mejora muy destacable según se observa en la evaluación.

#### **Quinta: El carácter multivariable de la calidad en la prestación del SAM**

Aunque la atención desde el SAM se despliega en toda la Comunidad, su calidad no es la misma en función de diferentes variables, siendo una de las que destacan la ruralidad. Vivir en un municipio lejano a cualquiera de las sedes de los Colegios de la Abogacía, sobre todo en municipios del norte de Navarra y de la zona de Sangüesa, supone una mayor dificultad, ya que hace que se dilate su presencia en sede policial y, como consecuencia, que muchas veces la atención tenga que realizarse por teléfono, que se comience a cumplimentar la denuncia sin la asistencia letrada o que la asistencia se posponga al día siguiente. Además, la dotación de profesionales no siempre es suficiente para dar cobertura al conjunto del territorio, sobre todo desde el Colegio de Pamplona, el que presenta más volumen de litigiosidad. Aunque se ha reforzado el servicio de guardia en este Colegio, se observa que éste no es suficiente y que si las y los letrados están en los juzgados o asistiendo a otras mujeres y tienen un nuevo caso que



atender, ésta última superviviente debe esperar a que el SAM termine con la anterior para ser atendida, con lo que los tiempos pueden alargarse más.

Las dificultades para acceder al servicio de traducción, cuando las mujeres así lo requieran, también impactan en la atención de calidad del SAM, ya que como se ha visto, ésta no es homogénea y se depende generalmente del servicio de traducción de los juzgados o de los Cuerpos Policiales, que no es la misma, tampoco tiene carácter inmediato (hay profesionales de la traducción que se desplazan desde otras Comunidades Autónomas) y no hay evidencias de que quienes traduzcan, tengan formación en violencia contra las mujeres, por lo que es más fácil que se incorporen sesgos a la interpretación de la información.

En esta evaluación se identifican más variables que inciden en la calidad de la atención del SAM, pero además de la ruralidad y de la traducción, se quiere destacar que en la calidad también impacta el tiempo que requiere la atención, es decir, aunque hay asistencias cortas y de carácter más puntual, en general éstas pueden dilatarse más de dos años, según los procesos que se vayan sumando. Por eso, en la evaluación se observa que, por un lado, las supervivientes demandan más atención letrada como resultado de la situación que viven, y que, por otro, la respuesta del SAM no es homogénea en cuanto a la dedicación e implicación extra requerida, entre otras cuestiones, porque ésta no está contemplada en la remuneración. Hay profesionales del servicio que sí la prestan, pero se coincide en señalar que no se reconoce, por lo que, junto con la diferente consideración económica del servicio de guardia en los Colegios, la satisfacción de las y los letrados del SAM disminuye. Como se ha visto también, a mayor satisfacción de las y los operadores jurídicos con el SAM, mayor es la calidad en la atención.

### **Sexta: El SAM en el Sistema Público de Atención a la Violencia contra las Mujeres**

Al igual que ocurre con otros recursos, el adecuado funcionamiento del SAM depende del funcionamiento de otros recursos, cuyo trabajo impacta en la calidad de la asistencia letrada. Aunque en la evaluación se aporta más información al respecto, se quiere destacar en este apartado lo siguiente:

- ▶ Los cuerpos policiales no contactan siempre con el SAM de forma preceptiva y previa a la interposición de la denuncia, aunque ello está recogido normativamente y también se contempla en los protocolos de coordinación vigentes. También se observa que desde algunos Cuerpos Policiales, ante la imposibilidad de disponer de efectivos especializados en el momento en el que las supervivientes quieren interponer la denuncia, las posponen, hecho que impacta no sólo en el procedimiento en los juzgados, porque se tiene en cuenta si la denuncia se ha puesto con carácter inmediato a los hechos denunciados, sino también entre las mujeres, que pueden cambiar de opinión en este tránsito.
- ▶ Desde entidades sociales se da información jurídica que no siempre es exacta y que interfiere en el trabajo del SAM, porque se generan expectativas entre las supervivientes que no se adecúan ni a la realidad de la intervención, ni a la de sus procesos judiciales.
- ▶ El trabajo del SAM se ha visto reforzado con la prestación del servicio de asesoramiento desde los EAIVs, mejorando así la coordinación de la atención, para que

sea efectivamente integral, y generándose las condiciones para realizar desde el servicio de atención jurídica un trabajo de carácter más preventivo e informativo.

- ▶ La insuficiente dotación del Equipo Integral de Valoración Forense impacta negativamente en los procesos judiciales de las supervivientes, ya que las valoraciones forenses del estado y situación de las supervivientes se dilatan excesivamente, influyendo en los tiempos de la atención jurídica y en los relatos de las propias supervivientes, ya que con el tiempo la vivencia de la violencia y su recuerdo también cambian. El propio Plan Sectorial de Justicia e Interior, que se realiza en el marco del Plan de Acción de la LFVM, recoge la necesidad de reducir los tiempos de espera para realizar valoraciones forenses, por lo que en el momento de realizar esta evaluación, según se traslada desde el INAI/NABI, se está trabajando desde este equipo para mejorar este aspecto.
- ▶ Las nuevas formas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres que se contemplan en la LFVM llegan al SAM puntualmente, porque las asociaciones y organizaciones que trabajan con ellas, o incluso las propias comunidades de donde proceden las supervivientes, no conocen su existencia, funcionamiento y que pueden hacer derivaciones. Por ello, se recomienda seguir realizando campañas de información a los recursos de forma periódica, difundir materiales, mantener y reforzar las sesiones de información/formación que tanto desde el INAI/NABI, como desde el SAM, se realizan para diferentes grupos, etc.

## 5.2.2. ÁREAS DE MEJORA

En este apartado se recogen las principales áreas de mejora que como resultado de esta evaluación se identifican como necesarias para que el SAM se alinee con los principios y el enfoque de LFVM. Como se verá, el propio texto de la evaluación permite identificar más áreas de mejora para cada uno de los criterios utilizados.

### PROPUESTAS A CORTO/MEDIO PLAZO

#### 1. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

##### A) Mejora de los sistemas de recogida de información

Uno de los aspectos que más ha dificultado esta evaluación ha sido la relacionada con el tratamiento de la información, debido a la diferente **sistematización** que se hace de la **información** en cada Colegio. Esto ocurre porque a la hora de recoger los asesoramientos y asistencias a través de diferentes variables se utilizan criterios distintos, además, porque pese a que se recoge información, ésta es limitada si se quiere realizar un análisis más completo.

Aunque en el **convenio** de colaboración anual se **explicita** qué información tiene que contener la memoria y existe una ficha estándar que proporciona el INAI/NABI para que cumplimenten los Colegios mensualmente, se echa de menos entre la información recogida la relativa a qué cobertura se da desde el SAM a todas las formas y manifestaciones que incorpora la LFVM, a

cuántas supervivientes han requerido un servicio de traducción y en qué idiomas, a si la superviviente tenía hijas o hijos, a en qué momento se presta la asistencia letrada (antes de la interposición de la denuncia, durante o después), al tiempo medio que ha transcurrido entre la solicitud de asistencia y la prestación de la misma o a cuántas asistencias se han realizado que hayan tenido como resultado que la denuncia no se ponga, entre otra información. Con relación al servicio de asesoramiento, en las entrevistas con los Colegios de la Abogacía se relata que muchas veces se identifica la violencia en esas sesiones, porque las supervivientes la verbalizan cuando están siendo informadas sobre otras cuestiones, aunque esta información tampoco está sistematizada.

Para analizar el impacto de la intervención y realizar propuestas basadas en el conocimiento de la realidad donde se quiere intervenir, se precisa afinar las fuentes de recogida de información, en este caso las de tipo estadístico. Por eso, se propone **mejorar la recogida de información**, en términos de **producción sistemática de datos**, identificando qué información estadística es necesaria, cuál de ésta es factible de obtener a través de los medios disponibles, qué mejoras hay que hacer para recoger toda la información (en formularios, instrumentos de recogida de información, etc.) y, finalmente, qué recursos se necesitan para que esta mejora sea posible, porque el trabajo de recogida de información no puede suponer una sobrecarga en el trabajo de asistencia letrada y requiere de **apoyo administrativo**.

## B) Plan de Comunicación del SAM

Aunque **existen trípticos** informativos sobre el SAM, la puesta en marcha de la propia LFVM ha implicado que se realicen cambios en la prestación servicio que, junto con los que se incorporen a partir de esta evaluación, tienen que ser comunicados a las supervivientes, a los recursos que derivan al SAM y a la propia ciudadanía, en **diferentes formatos** (web, reuniones/mesas de trabajo, trípticos, charlas, etc.). Además, se observa lo siguiente:

- Existen estereotipos entre los recursos sociales sobre el servicio que pueden mejorarse a través de una comunicación eficaz (por ejemplo, la imposibilidad de cambiar de dirección letrada o de realizar quejas sobre la asistencia letrada).
- Se requiere realizar una comunicación específica dirigida a los grupos de supervivientes que presentan formas o manifestaciones de violencia que no acceden al SAM y a las entidades que trabajan con supervivientes que enfrentan otras formas de desigualdad, para que conozcan el SAM.
- En sede policial y judicial, se demanda información escrita, accesible y traducida a otros idiomas que se les pueda entregar a las supervivientes sobre el SAM, ya que no se dispone de ella.
- Se observa que las y los profesionales que están en el SAM llevan muchos años y que no se incorpora al servicio gente nueva, por lo que se propone reforzar la comunicación dirigida a que otras letradas o letrados participen en el servicio y que éste se pueda ir renovando, incorporando otro talento.
- Socialmente, se desconoce el SAM y el impacto que tiene entre las supervivientes el asesoramiento y la asistencia letrada, porque la única información que se

publica sobre el SAM es la que aparece en los informes de seguimiento anuales de los Acuerdos Interinstitucionales para la Coordinación ante la Violencia contra las Mujeres en Navarra que realiza el INAI/NABI. La información de estos informes es muy técnica y no facilita la socialización del recurso.

Por estas y otras razones que se recogen en la propia evaluación, se propone planificar la comunicación y diseñar un **plan de comunicación del SAM, con acciones focalizadas en diferentes grupos de interés (supervivientes, letradas y letrados de los Colegios de la Abogacía, recursos y ciudadanía)** que permita no sólo mejorar la comunicación sobre el servicio, sino contribuir a que se realice otra pedagogía del mismo, en todo el territorio.

## 2. PLAN DE FORMACIÓN DIRIGIDO AL PERSONAL JURÍDICO

En cuanto a la formación especializada en materia de igualdad y violencia contra las mujeres, se propone **dar continuidad a su carácter obligatorio**, que es un requisito, pero cambiar su lógica y diseño. Para ello, se propone superar la formulación actual de la formación y, con la colaboración de los cuatro Colegios, diseñar un plan de formación con una duración de cuatro años, dirigido a las y los profesionales de la abogacía que prestan atención en el SAM y que se articule a partir de los siguientes elementos:

### A) La formación en violencia contra las mujeres como requisito para el acceso al SAM

Desde la evidencia de que la asistencia a unas jornadas no capacita para incorporar el enfoque de género en la atención jurídica, ni genera los conocimientos necesarios en materia de violencia contra las mujeres, se propone modificar los requisitos de acceso al SAM y exigir formación específica en esta materia, como mínimo de 120 horas de duración y expedida por una Administración Pública o Universidad. En este sentido, se propone que la Administración Foral de Navarra, a quien según el artículo 63 de la LFVM le corresponde garantizar *“la especialización de las personas profesionales encargadas”* de la asistencia letrada, sea la responsable de la organización y gestión de un primer curso de estas características, a partir de la LFVM, dirigido a operadores jurídicos, con carácter presencial y diferentes módulos, de forma que se generen las condiciones para que las y los profesionales tengan los conocimientos necesarios para intervenir desde el ámbito jurídico en materia de violencia contra las mujeres, desde las especificidades que presenta este tipo de violencia. Esta formación incluirá formación práctica a través del acompañamiento a otras y otros profesionales del SAM que prestan asistencia en el servicio de guardia permanente en los diferentes Colegios.

Se recomienda, como criterio, que la persona que coordine el SAM desde el Colegio de Pamplona pueda acreditar estar en posesión de la formación exigida al resto de personas que van a acceder al servicio. Además, se propone que a la formación que diseñe Gobierno de Navarra puedan acudir las y los profesionales del SAM que lo soliciten (con excepción de la parte práctica), así como aquellas que realizan trabajos de interpretación o traducción y que colaboran con el SAM.

## B) Sesiones de práctica jurídica especializada en violencia contra las mujeres

Se propone reconvertir las jornadas de formación anuales y, en su lugar, diseñar, como se hace desde otras instancias, sesiones de trabajo en torno a herramientas jurídicas (análisis de sentencias e identificación criterios utilizados, cambios jurídicos, etc.) que contribuyan a incorporar el enfoque de género y mejorar la asistencia letrada en los casos de violencia contra las mujeres. Estas sesiones de trabajo tendrían un carácter más colaborativo, en forma de seminarios, para que se facilite un aprendizaje activo y donde se propicie que las y los letrados no sólo sean receptores de la información, sino que preparen contenidos, identifiquen dudas y busquen información, sobre los diferentes temas a tratar.

Se propone la realización de dos seminarios de práctica jurídica al año, en diferentes fechas, siendo al menos uno de ellos obligatorio para todo el personal del SAM. De estos seminarios, uno se realizará en Pamplona y el otro, de forma rotativa, en la sede de uno de los otros tres Colegios de la Abogacía (Estella, Tafalla o Tudela). Esta dinámica de trabajo, donde profesionales de un mismo ámbito se reúnen para resolver dudas y plantear cuestiones específicas, ya la realizan otros operadores jurídicos, por ejemplo, a nivel estatal, las y los fiscales de violencia de género.

## C) Generar un espacio colaborativo virtual

Como parte del proceso de capacitación y especialización del conjunto de profesionales del servicio, se propone generar un espacio de colaboración y comunicación virtual, en forma de plataforma online didáctica, específica para el SAM, que permita a sus integrantes intercambiar información sobre el servicio, resolver dudas, realizar propuestas, comentar cuestiones jurídicas que afecten al asesoramiento o asistencia ante los casos de violencia contra las mujeres, recoger y comentar los criterios de interpretación de sentencias públicas, etc. Este espacio, que tiene que estar vivo y tener un carácter dinámico, facilitará la coordinación entre los cuatro Colegios, la mejora de la intervención, la visión de conjunto y favorecerá el sentido de pertenencia a un proyecto.

## 3. TRABAJAR EN EL MARCO DE PROCEDIMIENTOS COMUNES

Otra de las mejoras que se propone incorporar al servicio tiene que ver con el trabajo en torno a estándares de **calidad y mejora continua** del servicio. Para ello, se recomienda, el abordaje de determinados procedimientos para el conjunto del SAM que o tienen que **flexibilizarse**, en caso de que existan, o generalizarse, en el caso de que no se incorporen para el conjunto del servicio, o que tienen que **crearse**, para que la intervención sea homogénea e incorpore los aprendizajes de la evaluación. A continuación se identifican los que se observa que de forma más inmediata, tienen que ser desplegados:

- ▶ Procedimiento para realizar **quejas y reclamaciones**, diferente al procedimiento deontológico establecido en los Colegios, accesible a todas las supervivientes. Este procedimiento tiene que describir quién es el organismo que recoge y resuelve las quejas y reclamaciones, las vías que se pueden utilizar para hacerlas, así como la comunicación de la existencia de esta vía de participación a las supervivientes y a otros recursos que les derivan al SAM desde el servicio público de atención a la violencia contra las mujeres.

- ▶ Procedimiento para solicitar un **cambio en la dirección letrada**, describiendo las situaciones en las que se puede realizar este trámite y cómo hacerlo.
- ▶ Revisar el procedimiento de **acceso al SAM**, homogeneizando los criterios para la participación en el mismo en todos los Colegios y decidiendo si formar parte del SAM implica la no prestación de asistencia a agrosos a través de otros turnos.
- ▶ Procedimiento para la **atención de las supervivientes**, explicitando qué incluye la atención (devolución de información, contacto periódico y continuado mientras estén abiertos los diferentes procesos, etc.), en qué casos ésta puede ser telefónica, los tiempos en los que se garantiza su prestación, etc.
- ▶ Revisión del procedimiento para la **sanción a una abogada o un abogado del SAM** y su expulsión del servicio.
- ▶ Procedimiento para la recogida de **información homogénea** por parte de los cuatro Colegios, a partir de las fichas de recogida de información que existen y de los contenidos establecidos para la elaboración de la memoria final del SAM.
- ▶ Procedimiento para la **coordinación** formal **entre los cuatro Colegios** de la Abogacía.

#### 4. DOTACIÓN DEL SAM Y RETRIBUCIÓN Y ATENCIÓN ADECUADA Y HOMOGÉNEA AL PERSONAL DEL SERVICIO

Todas las propuestas que aquí se realizan, para que puedan ser efectivas, requieren de una mayor dotación del SAM como servicio. Según se observa en la evaluación, la puesta en marcha de la LFVM implica una mayor exigencia en la prestación del servicio de asistencia letrada especializada y, por tanto, también del conjunto de letradas y letrados que lo integran. Este trabajo, para que se realice en las mejores condiciones, precisa de tres condiciones:

- ▶ La primera, motivar a quienes están en el SAM, reconociendo su trabajo y poniendo en valor su papel en un servicio que es diferente y que requiere de una actuación específica. El *know how* y lo que aporta valor al SAM son las y los letrados que lo integran.
- ▶ La segunda, generar valor en el SAM, de forma que otras letradas y letrados quieran formar parte del mismo. Si las mejoras que se proponen en esta evaluación se van implementando, van a ser necesarias más personas en el SAM.
- ▶ La tercera, reconocer que los cuatro Colegios tienen un papel fundamental en la prestación del SAM en toda la geografía y que establecer un entorno de colaboración entre ellos implica que se les valore como iguales, ya que las singularidades territoriales no justifican que el trabajo de algunos Colegios tengan menor reconocimiento económico.

En este contexto, se anima a reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

- ▶ **Revisar y actualizar la remuneración de los servicios de guardia** en todos los Colegios. Para ello, se propone:
  - ⇒ Homogeneizar el precio del servicio de guardia en todos los Colegios. Aunque el de Pamplona tenga más volumen de litigiosidad que el resto y su cobertura territorial sea mayor, el servicio tiene que estar garantizado en las mismas condiciones en

todo el territorio. A partir del valor económico que tenga cada servicio de guardia, se puede poner un precio por asistencia que se suma al precio por servicio de guardia permanente.

- ⇒ Adecuar el precio de las asistencias, de forma que se incorpore a su valoración el tiempo real de las mismas, desde el reconocimiento a que las supervivientes demandan una alta disponibilidad del letrado o letrada y a que este tiempo es fundamental en sus procesos.
- ⇒ Tener en cuenta los desplazamientos en la remuneración de los servicios de guardia, de forma que este aspecto no penalice a las supervivientes que viven en zonas más rurales.
- ▶ **Incrementar la dotación de recursos humanos para el servicio de guardia permanente en Pamplona**, ya que aunque se ha reforzado, sigue siendo insuficiente para cubrir un territorio tan amplio (partidos judiciales de Pamplona y Aoiz).
- ▶ **Presupuestar los asesoramientos** tanto en los Colegios, como en los EAIVs, de forma que se refuerce este servicio de carácter preventivo e informativo, que permite la detección de diferentes casos de violencia contra las mujeres y cuyo volumen de trabajo se prevé que vaya incrementado, en la medida en que se establezcan vías de colaboración con otras entidades de ámbito social y se consolide su presencia en los EAIVs.
- ▶ Revisar la dotación económica del servicio de **coordinación del SAM**, cuyas funciones se pueden ver incrementadas si se toma en consideración alguna de estas propuestas, de forma que se pueda hacer una coordinación efectiva. Además, remunerar las funciones de coordinación que se realizan en cada Colegio, que debido a su carácter soberano, son fundamentales para el correcto funcionamiento del servicio.
- ▶ Incorporar al servicio una persona para realizar funciones **administrativas**, ya que la mejor procedimentación de servicio y la mayor sistematización de la información que exige la puesta en marcha de estas propuestas, no pueden restarse del tiempo de las asistencias o asesoramientos letrados.
- ▶ Incluir, en el presupuesto del SAM, la **traducción** de documentación que a veces se requiere en los procedimientos y que no está contemplada en ningún otro recurso, así como las funciones de intérprete especializado, para los casos donde se requieran.

## 5. REFORZAR EL TRABAJO DE INFORMACIÓN PREVIA Y PRECEPTIVA A LA INTERPOSICIÓN DE DENUNCIAS

Como se ha constatado en el informe de seguimiento, la proporción de supervivientes que reciben información con carácter previo y preceptivo a la interposición de una denuncia en sede policial es casi de la mitad, por diferentes motivos. Por ello, se propone:

- ▶ **Reforzar el carácter preventivo e informativo** a través del servicio de **asesoramiento** del SAM, siempre que sea preciso. En estos espacios, las supervivientes, con más tiempo, pueden tomar decisiones informadas sobre si interponer o no una denuncia, así como sobre otros aspectos jurídicos relevantes según su situación.



- ▶ Convocar, en el marco del III Acuerdo Interinstitucional para la Coordinación ante la violencia contra las Mujeres en Navarra, un **grupo de trabajo con representación de los cuatro Colegios y los cuerpos policiales** que operan en Navarra para abordar específicamente la situación de la no presencia con carácter sistemático de la asistencia letrada con carácter previo a la interposición de las denuncias, proponiendo mejoras y garantizando el cumplimiento del mandato legal que existe en esta materia.

## 6. MEJORAR LA COORDINACIÓN DEL SAM

En materia de coordinación, se identifican las mejoras que se proponen a continuación y que tienen que ver con la coordinación en el propio SAM y con la coordinación del SAM con otros espacios con los que interactúa:

- ▶ Generar un espacio de coordinación estable y pautado entre las personas que coordinan el SAM en cada Colegio y la coordinación del SAM desde el Colegio de Pamplona. Para ello, como se ha descrito, se precisa reconocer remuneradamente este trabajo, imprescindible para el buen funcionamiento del servicio y para la articulación de las propuestas que se incorporan a este informe.
- ▶ En el marco del III Acuerdo Interinstitucional para la Coordinación ante la violencia contra las Mujeres en Navarra, crear un grupo de trabajo entre Fiscalía, Juzgados y profesionales del SAM, de cara a identificar cuestiones de funcionamiento interno que impactan en la atención a las supervivientes.

## 7. INSTALAR UNA CULTURA DE EVALUACIÓN DEL SAM

La evaluación del SAM, al igual que la de otros Recursos en materia violencia, tiene que tener un carácter periódico, porque aporta conocimiento, permite su reorientación y ajuste y garantiza la transparencia.

Por otro lado y ante la evidencia de que las supervivientes, tal y como recoge la LFVM, van a tener la posibilidad de cumplimentar cuestionarios de satisfacción accesibles y adaptados, para valorar la atención recibida por el SAM, se recomienda que esta fuente de información no sea un mero trámite y que permita identificar mejoras viables que luego puedan ser devueltas a las supervivientes, a las y los operadores jurídicos, judiciales y policiales y a la ciudadanía, además de implementarlas.

---

### PROPUESTAS A LARGO PLAZO: HACIA UN MODELO DE ATENCIÓN JURÍDICA CON ENFOQUE DE GÉNERO

---

Puesto que en este momento el SAM, como servicio, es la suma de la intervención de las y los letrados que participan en el mismo, se propone definir, a partir del conocimiento de los cuatro Colegios de la Abogacía y junto con otras personas expertas, desde un enfoque de calidad y mejora continua del servicio y de su impacto, un modelo de intervención propio con enfoque de género. Para ello, es preciso tener en cuenta todas las propuestas que aquí se han realizado,



pero pasar de considerar cuestiones concretas que tienen que ver con la mejora de la atención del SAM, a formular un modelo servicio de atención jurídica especializada en Navarra, que se gestione con los recursos económicos, humanos, tecnológicos y comunicativos, entre otros, más adecuados.

Se observa cómo la norma establece que la intervención letrada tiene que ser especializada, pero no se concreta qué se entiende por especializada, dejando este aspecto al criterio de las letradas y letrados y además, generando al respecto un abanico diverso de expectativas, en función de los agentes intervinientes en materia de violencia. Por eso el SAM, como servicio público, tiene que aportar valor y tiene condiciones para hacerlo a través de la creación de un modelo de intervención que tendrá que partir por analizar cuál es el mecanismo más eficaz para garantizar una atención jurídica especializada a las supervivientes (hasta ahora este mecanismo se ha articulado a través de un convenio anual entre el INAI/NABI y los Colegios de la Abogacía, que son quienes prestan este servicio). Además, este modelo tendrá que ser capaz de generar el sentimiento de pertenencia de las letradas y letrados a un proyecto compartido y que les motive, de atraer otro talento y conocimiento en materia jurídica y de permitir abordar la atención a las supervivientes desde un modelo de servicio que tenga una misión, visión, valores y estrategia reflexionada y compartida, que se concrete en procedimientos de trabajo comunes que permitan que el asesoramiento y la asistencia letrada incorporen el enfoque de género.

# ANEXOS



## RELACION DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y OTRAS REFERENCIAS UTILIZADAS

<b>ACFN</b>	Administración de la Comunidad Foral de Navarra
<b>Ayudas de Empleabilidad</b>	Ayudas para víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos económicos y unas especiales dificultades para obtener empleo
<b>CFN</b>	Comunidad Foral de Navarra
<b>Colegios de la Abogacía</b>	Colegios de Abogados de Estella, Pamplona, Tudela y Tafalla
<b>EAIVs</b>	Equipos de Atención Integral a Víctimas de la Violencia de Género
<b>INAI/NABI</b>	Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua
<b>GN</b>	Gobierno de Navarra/Nafarroako Gobernua
<b>LFVM</b>	Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres
<b>LF</b>	Ley Foral
<b>LO 1/2004 Ley Orgánica 1/2004</b>	Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
<b>OF</b>	Orden Foral
<b>PEF</b>	Puntos de Encuentro Familiar
<b>PLAN DE ACCIÓN</b>	Plan de Acción de la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres
<b>RAI</b>	Renta Activa de Inserción
<b>RB</b>	Renta Básica
<b>Recursos</b>	Recursos de Acogida (Centro Urgencias, Casa de Acogida y Pisos Residencia)
<b>RIS</b>	Renta de Inserción Social
<b>RG</b>	Renta Garantizada
<b>RRAA</b>	Recursos Acogida
<b>SAM</b>	Servicio de Atención Jurídica a las Mujeres
<b>SEPE</b>	Servicio Público de Empleo Estatal
<b>SMAM</b>	Servicio Municipal de Atención a las Mujeres del Ayuntamiento de

	Pamplona
<b>SMI</b>	Salario Mínimo Interprofesional
<b>SNE</b>	Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare
<b>SSB</b>	Servicios Sociales de Base
<b>Supervivientes</b>	Las supervivientes son las víctimas de la violencia de género que han emprendido un proceso de recuperación a fin de superar el proceso de violencia sufrida.
<b>Víctimas de violencia contra las mujeres</b>	Las víctimas de la violencia contra las mujeres son las que han sufrido las consecuencias directas o en primera persona de los actos violentos previstos en la LFVM, así como las hijas y los hijos de éstas que conviven en el entorno violento y que, por situación de vulnerabilidad están directamente afectadas por dicha violencia.
<b>VG</b>	Violencia de Género



**IBAIN**  
CONSULTORÍA S.L.