

POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO: EL MODELO NAVARRO

CRISTINA ZOCO ZABALA

SUMARIO: I. Introducción. – II. Normativa y políticas públicas en materia de igualdad de género. – 1. Igualdad de género en la Ley Foral de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral en Navarra. – 2. Políticas de igualdad en el marco de la Ley Foral 33/2002, de 28 de octubre, de Fomento de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. – 2.1. *Igualdad en la administración de la Comunidad foral de Navarra.* – 2.2. *Empoderamiento y participación social de las mujeres.* – 2.3. *Violencia de género en la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la Adopción de Medidas Integrales contra la Violencia Sexista.* – **III. Políticas públicas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal en el marco de las reformas de la LOI.** – 1. Igualdad de género en las empresas de Navarra (IGE). – 2. De las medidas de acción positiva para mujeres a las medidas de acción positiva para hombres en Navarra: una propuesta de medidas de conciliación que sean compartidas. – **IV. Conclusión**

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Impacto por razón de sexo, medidas antidiscriminatorias, medidas de acción positiva, planes de igualdad, transversalidad, violencia de género.

Impact on grounds of gender, non-discrimination measures, positive action measures, equality plans, transversality, gender-based violence.

RESUMEN/ABSTRACT

Este trabajo verifica los avances en políticas de igualdad de género en Navarra, a la luz de la normativa aplicable. Entre otras, la obligación de adjuntar informes que fundamenten el impacto por razón de sexo en los anteproyectos de ley foral y otras normas, los acuerdos institucionales en materia de violencia doméstica y de relaciones de pareja, la implementación del procedimiento para acompañar la implantación de planes de igualdad en las pequeñas y medianas empresas, o el impulso de medidas de acción positiva para hombres en materia de conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Se ha propuesto ampliar los informes que valoran el impacto por razón de sexo a las proposiciones de ley, regular mediante ley por todas las manifestaciones de la violencia de género, introducir las listas «cremallera» en las elecciones autonómicas, e impulsar la acción positiva en favor de medidas de conciliación compartidas por hombres y mujeres, para supuestos de actividad laboral de ambos progenitores.

This job checks the progress in policies for gender equality in Navarre, in the light of the applicable regulations. Among other things, the obligation, according to the preliminary drafts foral law and other norms, to transmit reports that support the impact on grounds of gender, institutional agreements in terms of domestic violence and couple relationships, the implementation of the procedure to accompany the implantation of equality plans in small and medium-sized companies, or the impulse of positive actions measures for men on the field of work-life balance. It has been proposed to extend the reports that assess

the impact based on gender to the propositions of law, to regulate by means of law the prostitution as a projection of the gender-based violence, to introduce «zipper» lists in the regional elections, and to promote the positive action in favor of conciliation measures shared by men and women, for those supposed cases when both parents are employed.

I. INTRODUCCIÓN

La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres sigue siendo, a día de hoy, un objetivo pendiente de consecución. No cabe duda que durante los últimos 20 años ha habido avances importantes en materia de género. Y se ha progresado coonestando la doble exigencia formal y material de la igualdad como proscripción de discriminaciones por razón de sexo (artículos 14 y 9.2 CE); desde la aprobación de normas que han tenido por objeto equiparar en derechos a las mujeres históricamente en desventaja frente a los hombres¹ (igualdad formal) hacia la erradicación de discriminaciones entre mujeres y hombres en ámbitos concretos de la realidad social presente (igualdad material). Bien mediante la implementación de medidas de acción positiva para mujeres con el objeto de erradicar las desigualdades de facto presentes sufridas por este grupo de población en ámbitos concretos de la realidad social (la violencia en el ámbito doméstico y en el de las relaciones de pareja). O, a mayor abundamiento, mediante la puesta en marcha de medidas antidiscriminatorias, o políticas legislativas que formalmente no favorecen a hombres o a mujeres en un ámbito de la realidad social pero pretenden eliminar una situación discriminatoria de facto al imponer porcentajes iguales en la consecución de derechos o deberes para hombres y para mujeres (participación política); sin embargo, falta dotar de carácter transversal a dichas medidas antidiscriminatorias, proyectándolas en otros ámbitos sociales (por ejemplo, en materia de conciliación de la vida laboral familiar y personal, regulando el permiso de maternidad obligatoriamente compartido por los padres trabajadores por cuenta ajena, siempre que la mujer disfrute de las primeras semanas); o falta también una regulación transversal de medidas de acción positiva para hombres con el pretendido objetivo –ahora sí– de equiparar en deberes a los hombres y las mujeres, teniendo en cuenta que, a día de hoy, siguen siendo ellas quienes demandan en mayor medida los derechos de conciliación en el trabajo.

Navarra ha sido una Comunidad avanzada, en materia de igualdad, no sólo en lo relativo a la implementación de medidas de acción positiva para mujeres en ámbitos de la realidad social en los que éstas siguen siendo discriminadas (violencia intrafamiliar y de relaciones de pareja, explotación sexual, participación social, acceso y permanencia en el empleo); también en

1 Así por ejemplo, la STC 216/1991 que determina la existencia de discriminación por razón de sexo por omisión legislativa del acceso de las mujeres a las Fuerzas Armadas; en el mismo sentido, la STC 229/1992 en la que se declara la inconstitucional de un Decreto de 1957 que prohibía a las mujeres el acceso a la mina.

lo concerniente a la más reciente puesta en marcha de medidas de acción positiva para hombres en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar. Sin embargo, es preciso que dichas medidas no adolezcan de la necesaria temporalidad requerida para valorar los resultados que se pretenden –la natural predisposición de ellos y ellas a demandar medidas de conciliación–. También es necesario que sean transversales, de modo que se establezcan mejores ayudas para la demanda masculina de todos los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar que sean neutros y no redunden en perjuicios económicos derivados de la desigual contribución a la economía del padre o de la madre. Por ello, todavía es mejor que algunas de las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar que no supongan una restricción económica sean compartidas entre mujeres y hombres (permiso de maternidad, redistribución de la jornada horaria, o lactancia artificial, etc). Deseo –eso sí–, que no depende de Navarra, obligada como está al cumplimiento de las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar neutras, o a la implementación de las medidas de acción positiva para mujeres que establece el Estatuto de los Trabajadores reformado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (en adelante, LOI).

El trabajo que se presenta tiene por objeto determinar la indudable contribución de Navarra al progreso de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, mediante el análisis de las políticas públicas que en materia de igualdad se vienen implementando en esta Comunidad a la luz del marco normativo aplicable; al mismo tiempo, se pretende establecer algunas propuestas para avanzar en esta línea positiva de progreso hacia la igualdad que Navarra viene impulsando desde hace unos años.

II. NORMATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

En el proceso democrático de evolución de las políticas de igualdad de género se pueden distinguir dos etapas. Un primer periodo de progreso en materia de la igualdad de género, en el que la implementación de políticas responde más a la voluntad de los poderes públicos e instituciones de acometerlas que a la existencia de una obligación real y efectiva; todo ello derivado de un marco normativo foral más adherido a las aspiraciones y buenos deseos de igualdad que a las garantías e instrumentos para una igualdad real y efectiva (Ley Foral 33/2002, de 28 de octubre, de Fomento de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y Ley 22/2002, de 2 de julio, para la Adopción de Medidas Integrales contra la Violencia Sexista). En esta vía normativa de declaraciones de intenciones, más que de garantías para su cumplimiento, se excepciona la incorporación de la perspectiva de género en

la normativa de la administración mediante la obligación de adjuntar informes que valoren el impacto por razón de sexo (artículos 52.1 53.3, y 62.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente). A partir de este momento –segunda etapa–, es creciente no sólo la voluntad de impulsar políticas de igualdad, sino también de reconocer derechos y de ofrecer garantías para su cumplimiento real y efectivo. Porque al tiempo que aumenta la sensibilización de los poderes públicos en materia de igualdad (instrucciones para la motivación suficiente de los informes que valoran el impacto por razón de sexo de las normas, mejores subvenciones para hombres que para las mujeres que soliciten excedencias por cuidado de hijo) Navarra, al igual que el resto de las Comunidades Autónomas, queda vinculada al cumplimiento efectivo de las medidas de igualdad, que regula la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y sobre todo a los derechos que reconoce la LOI. No sólo en lo que concierne a la imposición de sanciones por su incumplimiento como ocurre en el caso de la LOI (Disposición adicional 14^a); también en lo relativo a la puesta en marcha de medidas de obligado cumplimiento: porcentajes equilibrados para la participación política de las mujeres y hombres (Disposición Adicional 2^a de la LOI), derechos de conciliación de la vida laboral, familiar y personal (Disposición Adicional 11^a de la LOI), o derechos (movilidad geográfica del puesto de trabajo o cambio de centro laboral) para las víctimas de violencia de género (artículo 21 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género), por poner algunos ejemplos.

1. Igualdad de género en la Ley Foral de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral en Navarra

Durante muchos años la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) no ha sido sensible al reconocimiento de políticas de igualdad. Es cierto que la reciente Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la LORAFNA ha sustituido la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de la «condición femenina» (artículo 44.18 CE), por la facultad de los poderes públicos para implementar «políticas de igualdad». Ello ha supuesto un cambio por erradicar una competencia proteccionista de las mujeres y de sus funciones trasnochada, más que igualitaria; en definitiva, por eliminar la diferenciación entre roles masculinos y femeninos y sustituirla por la equiparación en derechos, en deberes y en funciones a hombres y a mujeres. Sin embargo, esta aspiración resulta tardía desde un punto de vista cronológico, si se compara con las políticas de igualdad que se llevan implementando en Navarra en esta última década. Y es manifiestamente escasa por no ir acompañada de una

determinación de las políticas que dan efectividad al mandato de igualdad; pues en la medida en que dichas políticas se insertan en la norma institucional básica ésta constituye el marco de referencia indiscutible para garantizar su obligatoriedad, como ocurre en otras Comunidades Autónomas.

Las reformas estatutarias realizadas desde el año 2006 han incluido compromisos de los poderes públicos para implementar determinadas políticas de igualdad. Así, por ejemplo, la reforma estatutaria de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) ha señalado la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas, así como la protección integral de todas las formas de violencia de género haciendo una mención expresa a los actos de carácter sexista y discriminatorio; también ha incidido en la obligación de otorgar valor económico al trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico (artículo 41). Otro ejemplo de compromiso con la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres lo constituye el Estatuto de Autonomía de Andalucía. El reformado artículo 73 de (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) ha expresado no sólo la necesidad de promocionar a la mujer y al hombre en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos; también ha adquirido un compromiso en la lucha contra la violencia de género entendiéndose que ésta tiene que ser en todo caso compartida con el Estado.

2. Políticas de igualdad en el marco de la Ley Foral 33/2002, de 28 de octubre, de Fomento de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

En Navarra, el marco normativo de referencia en materia de igualdad ha sido la Ley Foral 33/2002 de 28 de noviembre, de Fomento de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Dicha ley propone objetivos de sensibilización en materia de igualdad, fundamentalmente en el ámbito de la administración pública y en el marco de la participación social y política de las mujeres y establece modos de implementación de estos objetivos. Sin embargo, no ofrece medidas sancionadoras en caso de incumplimiento, lo que ha significado dejar a la contingencia de las políticas públicas la puesta en marcha de las mismas.

2.1. Igualdad en la Administración de la Comunidad foral de Navarra

Para el cumplimiento del primer objetivo, la ley propone sensibilizar a la sociedad Navarra y a la administración sobre la igualdad de género, incluyendo la perspectiva de género en la estructura administrativa; aspira a adecuar el ordenamiento jurídico a la normativa internacional sobre esta mate-

ria así como a difundir la legislación y la jurisprudencia en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (artículo 1.1). Y determina la necesidad de consecución de estos objetivos mediante el deseo de implementar medidas: la programación de cursos, jornadas, y seminarios en materia de igualdad de género en la administración, la inclusión de la realización de cursos en materia de igualdad de género en el baremo de acceso a la función pública, la adecuación del ordenamiento jurídico navarro a las distintas normativas emanadas del ámbito internacional y comunitario, y la revisión del lenguaje sexista en los documentos emanados de la administración, (artículo 1.2). Estos objetivos de igualdad y las posibles medidas para llevarlos a efecto, podrían haber sido aspiraciones o declaraciones de buena voluntad vinculadas a la contingencia de las políticas públicas, dado que la ley no incluye sanciones por incumplimiento de las mismas.² Sin embargo, desde el antiguo Instituto Navarro para la Igualdad (en adelante, INAI), recientemente denominado Instituto Navarro para la Igualdad y Familia (en adelante INAIF),³ se aprueba el I Plan de Igualdad (2006-2010) que determina la integración del principio de igualdad de oportunidades en las administraciones públicas como una de las áreas prioritarias de intervención.⁴ Para dar cumplimiento a este objetivo el INAI impulsa programas de formación en igualdad de género para el personal de la administración de la Comunidad Foral de Navarra, y medidas para garantizar el uso no sexista del lenguaje en la comunicación institucional, tales como la creación en el año 2008 de una

2 En este sentido, véase el Título V de la Ley 4/2005 de 18 de febrero del País Vasco para la Igualdad de Mujeres y Hombres, el artículo 27 de la Ley 7/2004 de 16 de julio gallega para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y el Capítulo II de la Ley 1/2003 de 3 de marzo de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León.

3 El Instituto Navarro para la Igualdad y Familia (INAIF) es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Se crea como Instituto Navarro para la Mujer por Decreto Foral 177/1995, de 3 de agosto, adscrito al Departamento de Presidencia, y por Decreto foral 198/1995, de 25 de septiembre, se aprueban sus estatutos. El Decreto foral 90/2006, de 18 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto Navarro para la Igualdad, cambia de denominación a este organismo autónomo (artículo 1), y lo adscribe al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (Disposición Adicional 1ª). Recientemente, este organismo pasa a denominarse Instituto Navarro para la Igualdad y Familia (Disposición adicional 1ª del Decreto Foral 183/2011, de 24 de agosto, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto Navarro para la Igualdad y Familia).

4 El I Plan de Igualdad de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Comunidad Foral de Navarra (2006-2010) constituye el instrumento para garantizar una progresiva igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres mediante la implementación de medidas transversales y acciones positivas en doce áreas de intervención, entre las que destacan la promoción económica, el empleo y la formación, la vivienda, la conciliación de la vida familiar, personal, profesional y la violencia contra las mujeres.

Guía sobre estrategias de comunicación incluyente, teniendo en cuenta el género como prioridad.⁵

Destaca por su interés la aprobación por la consejería de Educación del Gobierno de Navarra del I Plan (2009-2011) de igualdad en el ámbito educativo. Este plan se funda en una de las aspiraciones de educación en igualdad que establece la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de Fomento de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Navarra (artículo 1.2 m). Dicho plan propone una intervención global en el sistema educativo de Navarra con el fin de integrar progresivamente los objetivos de la coeducación como instrumento para avanzar progresivamente en la consecución de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Entre sus objetivos estratégicos destaca integrar dichos objetivos de coeducación en el sistema educativo considerando, así, la igualdad de forma transversal. Entre sus propuestas destaca la formación del profesorado para educar en igualdad, facilitar recursos a las familias para educar en igualdad, así como apoyar e incentivar a los equipos directivos para el trabajo en red y el desarrollo de proyectos de innovación en materia de igualdad.

De todas las medidas de igualdad impulsadas en el ámbito de la administración destaca, por su eficacia, una que proyecta la perspectiva de género en el ordenamiento foral. En la línea establecida por la normativa nacional y autonómica al respecto,⁶ los artículos 52.1, 53.2 y 62.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente determinan que los anteproyectos de ley foral, los decretos forales legislativos y los reglamentos tienen que adjuntar, de modo preceptivo, informes que verifiquen el impacto por razón de sexo que genera la regulación de cualquier aspecto de la realidad social. Sin embargo, no explicitan qué criterios de análisis del impacto por razón de sexo deben presidir el contenido de estos informes. En este sentido, la medida legal obligatoria –la existencia de un informe– puede ser ineficaz si dicho informe no está motivado por determinar la inexistencia de impacto por razón de sexo del ámbito regulado pero no indicar qué criterios avalan dicha conclusión. En definitiva, de nada sirve que estos informes sean preceptivos si no incluyen los criterios de diagnósti-

5 <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/6E78828F-0029-4EB6-8739-BB2482E93E62/118955/GUIADECOMUNICACION1213.pdf>

6 La Ley nacional 30/2003 de 13 de octubre sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y la Ley andaluza 18/2003 de 31 de diciembre por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

co y evaluación de género en la realidad social regulada por la normativa, y no se forma convenientemente al personal de la administración encargado de elaborarlos. Tras siete años, la problemática acerca de la eficacia real y efectiva de estos informes para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres ha sido resuelta, mediante la aprobación por parte de Gobierno de Navarra, a propuesta conjunta del Consejero de Presidencia Justicia e Interior y de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de las instrucciones para la elaboración del informe de impacto por razón de sexo en todos los anteproyectos de leyes forales, los proyectos de decretos forales legislativos, los proyectos de disposiciones reglamentarias, y en los planes y programas cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra (16 de mayo de 2011).

De todas ellas merece la pena destacar las instrucciones 3^a y 4^a. La 3^a determina que la norma tiene impacto por razón de sexo cuando la materia regulada incide en la posición personal y social de las mujeres y de los hombres y distingue entre informes positivos y negativos en la igualdad, así como los que no tienen impacto por razón de sexo.⁷ Para llegar a cualquiera de estos resultados la instrucción 4^a desarrolla el contenido y proceso de identificación del impacto por razón de sexo en función de que se prevea o no su existencia. Así pues, si se prevé que la norma plan o programa tiene impacto por razón de sexo, el informe deberá aportar, de un lado, los datos estadísticos oficiales que muestren la situación y posición de mujeres y hombres respecto al objeto y contenido de la norma, plan o programa, utilizando indicadores sencillos, tales como la denominada «brecha de género». Y de otro, el resultado del análisis de género a la luz de los citados datos, mostrando el grado de igualdad o desigualdad existente tanto en lo relacionado con los aspectos cuantitativos como cualitativos. Una vez analizados los datos, el informe tiene que comparar los resultados del análisis anterior y los contenidos de la norma, plan o programa para prever los efectos de su aplicación sobre las situaciones de desigualdad identificadas y mostrar cuál es el resultado. Si de este análisis se desprende que el impacto es negativo, el informe tiene que sugerir razonadamente las medidas correctoras de la norma, plan o programa. Si se concluye que el impacto es positivo, el infor-

7 De este modo distingue, entre informes positivos en la igualdad cuando las desigualdades entre mujeres y hombres previamente identificadas se reducen, y negativo en la igualdad cuando estas diferencias se acrecientan. También entiende que la norma no tiene impacto por razón de sexo cuando la materia regulada no incide en la posición personal y social de mujeres y hombres, y, en consecuencia, no afecte en nada al logro de la igualdad efectiva.

me tiene que identificar los artículos del proyecto normativo o los contenidos concretos del plan o programa que incluyan las medidas, acciones o aspectos que inciden en el avance de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Si se prevé que la norma, plan o programa no tiene impacto de género no basta que el informe señale que el contenido es neutro. Es preciso motivar por qué no incide en absoluto en la posición personal y social de las mujeres y hombres y, en consecuencia, no afecta al logro de la igualdad efectiva. También se tiene que procurar que el lenguaje que se emplea sea acorde al principio de igualdad, por no ser excluyente, ni discriminatorio para alguno de los sexos.

Qué duda cabe que estas instrucciones contribuyen a garantizar la igualdad real y efectiva aplicando la perspectiva de género a las normas reguladoras de cualquier aspecto de la realidad social. Sin embargo, la transversalidad de género sería más plena y se garantizaría en mayor medida el pluralismo político si la obligación de aportar informes en todo caso motivados que valoren el impacto de sexo se aplicase no sólo a los proyectos de ley sino también a las proposiciones de ley, habida cuenta de que éstas son fruto de la iniciativa de otros grupos parlamentarios y de la iniciativa legislativa popular. También se entiende que estos informes deberían tener no sólo carácter preceptivo sino vinculante. De esta manera, se cercenaría, *ab initio*, la aprobación de normas que, por plantear problemas de género tendrían que ser modificadas, a la postre, para garantizar una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. En definitiva, un informe que valora el impacto por razón de sexo de modo negativo debe suponer algo más que una discusión parlamentaria o gubernamental sobre la existencia o no de dicha desigualdad: debe determinar, además, la modificación del texto legislativo definitivo antes de aprobación para adecuarlo a las necesidades establecidas en los informes. En este sentido, habría que reformar la LORAFNA y el Reglamento del Parlamento de Navarra para garantizar que la perspectiva de género sea tenida en cuenta siempre que haya una iniciativa legislativa.

2.2. Empoderamiento y participación social de las mujeres

A través del antiguo INAI se han impulsado políticas para incrementar la participación social e institucional de las mujeres. El I Plan de Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres de la Comunidad Foral de Navarra 2006-2010, en su Área 8, «Empoderamiento y participación social de las mujeres», recogiendo el Epígrafe 13 de la Declaración de Pekín de 1995, señala que «la participación política y social de las mujeres debe ser tenida en

cuenta como un pilar básico en la construcción de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres». Sin embargo, se reconoce también que la participación política, sindical y asociativa de las mujeres navarras aún sigue siendo minoritaria. Para impulsar el empoderamiento y la participación de las mujeres, el Plan se plantea como objetivo «apoyar y promover la presencia y participación de las mujeres en el tejido asociativo navarro».⁸

Desde el antiguo INAI se ha impulsado la participación de las asociaciones de mujeres en el Consejo Navarro para la igualdad (Orden Foral 54/2007, 16 de febrero, de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud), órgano consultivo que tiene por objeto participar en la planificación, programación y organización de los programas a desarrollar por el Instituto Navarro para la Igualdad. Así mismo, mediante Orden Foral 408/2010, de 31 de diciembre de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones, en el año 2011 por el antiguo INAI a asociaciones de mujeres y otras entidades sin ánimo de lucro de Navarra dirigidas a fomentar y promover la igualdad entre mujeres y hombres. Entre los objetivos de los proyectos subvencionables están las actividades orientadas a dinamizar, motivar e impulsar el movimiento asociativo de las mujeres o las que contribuyan al empoderamiento del movimiento asociativo de mujeres y de las mujeres en general.

La verdadera innovación en relación con la participación política de las mujeres ha tenido lugar, a nivel nacional, con la aprobación del artículo 44 *bis* de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) que exige que las listas que presenten los partidos en elecciones autonómicas tengan una composición equilibrada (entre el 40% y el 60% de cualquiera de estos grupos de población) en cada tramo de cinco puestos, teniendo en cuenta que cuando el número de puestos a cubrir sea menor de 5, la citada composición equilibrada tiene que ser lo más cercana posible a dicho equilibrio numérico.

Dicha reforma no ha logrado totalmente su objetivo de garantizar la igualdad de género en el ámbito de la representación política, a través de la participación equilibrada de mujeres y hombres, en la medida en que esta composición se exige únicamente en cada tramo de cinco puestos de una lista, permitiendo, incluso, que cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres no cumpla dicho equi-

⁸ Objetivo 8.4 del plan.

librio porcentual, aunque se acerque en la medida de lo posible. Ello significa que en un sistema de listas bloqueadas los primeros puestos a cubrir pueden estar formados sólo por hombres o por mujeres, lo que da lugar a un resultado que se aleja de la pretendida democracia paritaria. En las recientes elecciones autonómicas al Parlamento de Navarra, no se han obtenido los resultados esperados, pues la composición femenina es de un 36%. Sin embargo, ello no se deriva del incumplimiento legal por parte de los partidos políticos, sino de la ausencia legal de obligatoriedad en la alternancia de sexos (listas «cremallera»), además del cumplimiento de dicho porcentaje.

El Parlamento Vasco ha obtenido mejores resultados, derivados de la implementación de una medida de acción positiva que favorece a las mujeres en este ámbito de la participación política, y que precede a la citada medida antidiscriminatoria impulsada, a nivel nacional, por las Cortes Generales. La Disposición Final 4ª de la Ley Vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres añade un párrafo, con el número 4, al artículo 50 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco impulsando una medida de acción positiva, consistente en que las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores estén integradas por al menos un 50% de mujeres, manteniéndose dicho porcentaje en cada tramo de seis nombres y en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas. Y si bien nada dice acerca de la alternancia de sexos en las listas que presenten los partidos (listas «cremallera»), la posibilidad de que éstas puedan estar formadas solo por mujeres, de modo temporal, ha determinado mejores resultados en la composición del Parlamento Vasco, si se compara con el Parlamento Foral de Navarra: un 49,33% de mujeres en las recientes elecciones al Parlamento Vasco, frente a un 36% en el de Navarra. Sería recomendable que Navarra impulsara esta medida de acción positiva con carácter temporal.

2.3. Violencia de género en la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la Adopción de Medidas Integrales contra la Violencia Sexista

La Ley Foral 33/2002, de 28 de octubre, de Fomento de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, ha sido precedida por la redacción de otro texto legislativo no menos importante, en la medida en que regula la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres víctimas de malos tratos físicos y psicológicos: la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la Adopción de Medidas Integrales contra la Violencia Sexista. Ese mismo año se firma un acuerdo interinstitucional por parte de los poderes públicos de ámbito nacional y local para la atención integral a las víctimas de maltrato

doméstico y agresiones sexuales.⁹ Un protocolo de actuación que se aprueba por segunda vez el 17 de diciembre de 2010 (II Acuerdo interinstitucional para la coordinación efectiva en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres) y por el que las partes se comprometen a garantizar medidas de actuación transversales en el ámbito sanitario, policial, judicial, así como en materia de vivienda y de reinserción laboral de las mujeres maltratadas.

Esta ley ha sido modificada por la Ley Foral 12/2003 de 7 de marzo con el objetivo de incluir medidas de reinserción y reeducación social de los agresores, así como la revisión y adaptación en el ámbito educativo de los contenidos, procedimientos, actitudes y valores que conforman el currículo educativo desde una perspectiva de género. Así mismo, el Decreto Foral 16/2007, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de Medidas Integrales contra la Violencia Sexista, ha incorporado medidas de sensibilización, información y prevención en el ámbito laboral y educativo, así como la implementación de medidas de asistencia inicial y policial a las víctimas de violencia de género.

La Ley Foral 22/2003 denominada de violencia sexista debería haber regulado, desde una perspectiva transversal, otras proyecciones de la violencia de género (explotación sexual, trata de mujeres, mutilación genital femenina, acoso sexual o por razón de sexo en el trabajo, etc.). Tampoco lo hace la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a cuyo cumplimiento Navarra está obligada.

Esta idea de transversalidad de género, en el ámbito de la violencia, ha sido tenida en cuenta en el II Acuerdo Interinstitucional para la coordinación efectiva en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres que reconoce la explotación sexual de las mujeres como una manifestación más de la violencia la violencia de género, sin limitarse únicamente al concepto de la misma establecido en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Desde el antiguo INAI se ha impulsado políticas públicas en relación con otras formas de violencia de género distintas a las que se originan en el ámbito doméstico y en el de las relaciones sentimentales o de pareja. Así se

⁹ Un protocolo de actuación del año 2002 firmado por el Gobierno de Navarra, el delegado del gobierno en Navarra, el TSJ de Navarra y la Fiscalía de Navarra.

ha hecho en relación con la explotación sexual de las mujeres, o con el acoso sexual y por razón de sexo en el trabajo.

En lo que concierne a la trata de mujeres para fines de explotación sexual, el 26 de enero de 2011 se crea un foro consultivo contra la trata de mujeres para la explotación sexual¹⁰ que elabora un informe sobre la explotación sexual y trata de mujeres en Navarra. En él se analizan las características de la explotación sexual en Navarra con base en los informes de la Guardia Civil y las ONGs integradas en el Foro Navarro contra la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual, y se aprueba un protocolo de actuación integral en el que establecen propuestas de funcionamiento para que las mujeres utilizadas para fines de explotación sexual sean consideradas como víctimas, y no como delincuentes.¹¹

La explotación sexual de las mujeres constituye una manifestación más de la violencia de género que no ha sido tomada en cuenta en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En este sentido, se propone la incorporación en esta ley de una regulación específica que conozca la diferente realidad de la explotación sexual de las mujeres respecto de la violencia doméstica o de relaciones

10 Este órgano tiene asignadas cuatro tareas específicas: crear un grupo de trabajo técnico, liderado por el Instituto Navarro para la Igualdad e integrado por representantes de las instituciones con presencia en el foro; hacer un diagnóstico de la prostitución en Navarra incidiendo en las dificultades que encuentran las entidades públicas y de iniciativa social en el ejercicio de sus programas de ayuda a las mujeres prostituidas; comparar la situación de la Comunidad Foral con la de otras comunidades autónomas, y generar cauces de comunicación entre las administraciones públicas y las entidades de iniciativa social.

La iniciativa se enmarca en las previsiones del I Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres de la Comunidad Foral de Navarra (2006-2010) cuyo apartado de Salud y Bienestar Social contempla en su objetivo 4.1, «analizar las condiciones socio-sanitarias y los programas de atención a las mujeres que ejercen la prostitución en Navarra», y responde a lo previsto en el «Acuerdo interinstitucional para la coordinación efectiva de la atención y prevención de la violencia contra las mujeres» que se firmó el pasado 17 de diciembre. El informe que elaborará el Foro constituido hoy debe estar terminado en mayo y tiene como destinatario la comisión de seguimiento de este Acuerdo interinstitucional.

11 Así pues, se propone la atención de forma integral de estas mujeres así como la garantía de su seguridad de forma coordinada, de tal manera que tenga información comprensiva y útil en los trámites de denuncias y reconocimientos médicos, y sea autónoma y esté asesorada profesionalmente en la toma de decisiones. Este protocolo también trata de prevenir contra la violencia contra las mujeres desde y con la comunidad educativa, además de en los entornos familiar, laboral y social, así como sensibilizar a la población de Navarra acerca de la gravedad y persistencia de la violencia contra las mujeres, realizando cuantas acciones comunitarias sean necesarias para ello.

de pareja, analizando su problemática específica (causas que lo originan, problemas de las mujeres para salir de la prostitución), y los mecanismos para perseguir su erradicación (información de las garantías frente a la detención policial, asistencia social, médica y judicial, implementación de medidas de inserción laboral). Sin duda, que el informe llevado a cabo en Navarra, supone un paso adelante en la solución de esta realidad, carente, a día de hoy, de una regulación jurídica. Todo ello redundará, a futuro, en beneficios para la sociedad (desmantelamiento de redes de prostitución y de tráfico de drogas, formación para su inserción social y laboral). Sin embargo, la erradicación de la explotación sexual de las mujeres no puede estar vinculada únicamente a la contingencia de las políticas públicas de las instituciones –en este caso del INAIF–, sino fundada en la existencia de una regulación nacional que se origine de la consideración de las prostitutas como víctimas y no como delinquentes y su diferente problemática respecto de la violencia doméstica y de las relaciones de pareja: motivaciones que les llevan a ejercer la prostitución, condiciones sociales, etc; en definitiva, se debe impulsar una regulación diferenciada que proteja la explotación sexual de las mujeres, fundada en el reconocimiento del derecho fundamental a la integridad física y psíquica (artículo 15 CE) de este tipo de víctimas de la violencia de género. La ley nacional también debe proteger a las víctimas de otras manifestaciones de la violencia de género: mutilación genital femenina, agresión sexual, acoso sexual y acoso por razón de sexo en el trabajo, etc).

III. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL EN EL MARCO DE LAS REFORMAS DE LA LOI

Mención aparte merecen las iniciativas que, en el marco de la LOI, se han puesto en marcha en Navarra en materia de conciliación de la vida laboral, personal y familiar (implantación de planes de igualdad en las pequeñas y medianas empresas, medidas de acción positiva para hombres en materia de conciliación) y en lo que concierne a la erradicación de conductas discriminatorias en el trabajo (protocolo para la prevención y actuación ante situaciones de acoso sexual, y acoso por razón de sexo en el trabajo). Estas medidas suponen un avance favorable para la igualdad de oportunidades de mujeres y de hombres, respecto de los derechos y obligaciones que determina la LOI.

1. Igualdad de género en las empresas de Navarra (IGE)

La sucesiva implantación de los planes de igualdad en las empresas ha supuesto una de las medidas fundamentales para el progresivo cumplimien-

to del objetivo de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que expresa el artículo 45 LOI. De un lado, porque los planes de igualdad evidencian –tras una labor de diagnóstico– las concretas políticas que cada empresa tiene que poner en marcha para garantizar los requisitos que contempla el plan: medidas antidiscriminatorias y de acción positiva, que eviten las discriminaciones directas e indirectas. La segunda razón de la eficacia de los planes de igualdad es consecuencia de la anterior, pues la implementación de las medidas de igualdad lleva consigo un análisis de su evolución y de los resultados que éstas han arrojado con el fin de modificarlas si resultan ineficaces para conseguir el fin que se persigue, o insuficientes, a la luz de la nueva realidad sociolaboral de la empresa. Ello significa que los planes de igualdad no permanecen inertes sino abiertos a los cambios de la empresa en defensa de la exigencia de igualdad de oportunidades. Así pues, constituyen el instrumento para transformar las medidas de acción positiva o las políticas neutras, en medidas antidiscriminatorias; o para determinar la permanencia de las medidas de acción positiva cuando persisten las diferencias factuales que las crearon. Incluso para determinar cuándo dichas medidas de igualdad entre mujeres y hombres se transforman en neutras por haberse erradicado la diferencia de facto que las originó.

Su importancia ha llevado consigo que dichos planes se hayan implementado no sólo por las empresas que están legalmente obligadas sino también progresivamente por aquéllas que no lo están.¹² Desde el antiguo INAI se vienen impulsando medidas para garantizar la puesta en marcha de planes de igualdad en empresas que no están obligadas a través del procedimiento de igualdad de género en las empresas de Navarra (IGE).

IGE es el procedimiento del Gobierno de Navarra que acompaña la intervención en empresas que quieran implementar la igualdad de género en su organización. Su importancia estriba en que aporta un sistema de trabajo para elaborar –tras una fase de diagnóstico–, implantar y evaluar los planes de igualdad en empresas que no están obligadas por tener menos de 250 tra-

12 Son empresas legalmente obligadas aquéllas de más de 250 trabajadores (obligación legal cuantitativa: artículo 45.2 LOI), las que están incurso en un procedimiento sancionador, cuando la autoridad laboral haya acordado la sustitución del resto de sanciones complementarias por la elaboración de dicho plan (obligación legal cualitativa: art. 45.4 LOI); y, finalmente, las empresas cuya obligación de negociar un plan de igualdad derive de la previsión del convenio en ese sentido (obligación convencional: art. 45.3 LOI).

13 Sobre el procedimiento que necesariamente tienen que seguir las empresas subvencionadas por el antiguo INAI para la implementación de los planes de igualdad, véase la guía

bajadores, con el apoyo de una entidad de consultoría externa de las previstas por Gobierno de Navarra.¹³ El antiguo INAI ha venido subvencionando la implantación de estos planes de igualdad a las pequeñas y medianas empresas y a las entidades públicas o privadas que quieran vincularse a este procedimiento con el fin incorporar la transversalidad de la perspectiva de género en el ámbito laboral para aquellas empresas que no están obligadas.¹⁴

En el marco del procedimiento IGE se ha impulsado una campaña en relación con la erradicación en las empresas de una de las materias sobre las que debe versar el plan (artículo 46.2 LOI): el acoso sexual y el acoso por razón de sexo. En este sentido, se ha establecido un procedimiento práctico para elaborar un protocolo de actuación para prevenir, detectar y dar el cauce más adecuado a posibles situaciones de acoso sexual y de acoso por razón de sexo,¹⁵ y se ha elaborado una guía informativa para conocer el significado del acoso sexual y el acoso por razón de sexo en la empresa.¹⁶

2. De las medidas de acción positiva para mujeres a las medidas de acción positiva para hombres en Navarra: una propuesta de medidas de conciliación que sean compartidas

Navarra ha sido innovadora en lo que concierne a la implementación de políticas que garanticen la corresponsabilidad en las tareas domésticas y en las labores de cuidado.

Los poderes públicos han impulsado dos tipos de medidas de acción positiva para las mujeres con el objetivo de garantizar la igualdad efectiva de sexos en el ámbito de la conciliación laboral. El primer tipo de medidas, ha sido impulsado en la LOI por razones biológicas. Así pues, el permiso de maternidad de titularidad materna, o el permiso de lactancia natural. El

del procedimiento IGE (<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/5811B2E4-A627-4F31-BCD3-12AE157230CB/178682/IGCastellano.pdf>), (a. 5-9-2011).

¹⁴ La última convocatoria para la concesión de subvenciones por el Instituto Navarro para la Igualdad, a empresas y otras entidades de naturaleza pública o privada de Navarra, para la elaboración y desarrollo de planes en materia de Igualdad entre mujeres y hombres se aprobó mediante ORDEN FORAL 409/2010, de 31 de diciembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.

¹⁵ <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/5669F338-80BC-4715-8D32-C34E856DC17A/179016/Elaboracionprotocoloacoso.pdf>

¹⁶ <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/5669F338-80BC-4715-8D32-C34E856DC17A/179103/Conocerelacosoparaprevenirlo1.pdf>

segundo tipo de medidas de acción positiva para mujeres al tiempo que suponen un esfuerzo presupuestario, obedecen más a una situación pasada de preterición de las mujeres y por tanto, de desigualdad en el ámbito del acceso y la permanencia en el empleo, que a razones de desigualdad en el ámbito laboral en el momento presente. Se trata de medidas consistentes en incentivos económicos para las madres trabajadoras con hijos que demandan derechos de conciliación (excedencias) para el cuidado de éstos o de familiares a su cargo.

Navarra al tiempo que se obliga al cumplimiento de las medidas de acción positiva para mujeres que establece la LOI, ha impulsado medidas de acción positiva para mujeres que concilian su vida laboral con la familiar. Un ejemplo de este tipo de medidas de acción positiva se impulsa en Navarra en el año 2008 (Orden Foral 80/2006, de 26 de febrero, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas a mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años para el año 2008). A través del departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se destina 7.427.000 euros en ayudas a mujeres trabajadoras con hijas o hijos menores de tres años. El importe de estas ayudas cuya concesión está condicionada en función de la renta de la unidad familiar, oscila entre los 1200 y los 1800 euros anuales. Pueden beneficiarse de ellas las madres que durante el año 2007 hubiesen realizado una actividad laboral por cuenta propia o ajena cotizando a la seguridad social o mutualidad correspondiente, y que en ese periodo tuviesen hijas o hijos menores de tres años a su cargo, siempre que la renta de la unidad familiar estuviera dentro de los límites establecidos (base 2ª de la convocatoria).

Las ayudas anuales que pueden percibir las madres en el año 2008 son de 1800 euros, a razón de 150 euros al mes o 1200 euros anuales, a razón de 100 euros al mes en función de la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas, de todos los componentes de la unidad familiar.

Esta medida ha supuesto un esfuerzo presupuestario importante, con resultados no suficientemente satisfactorios, en lo que a la igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres se refiere. Fundamentalmente, porque la ayuda no ha conseguido el objetivo principal de las medidas de conciliación cual es la asunción igualitaria de responsabilidades familiares para hombres y para mujeres. Pero también porque ni siquiera ha sido posible que uno de los cónyuges o convivientes *more uxorio* solicitaran la excedencia por un año en su trabajo con base en la ayuda que iban a percibir, pues no se equipara, siquiera, al sueldo mínimo interprofesional. Sin embar-

go, el Gobierno de Navarra ha hecho un esfuerzo económico importante, priorizando esta política en detrimento de otras más efectivas. En definitiva, gastando dinero sin resultados efectivos en lo que a la igualdad en materia de corresponsabilidad de refiere.

Los expertos se han pronunciado sobre este problema, señalando la necesidad de sustituir las medidas de acción positiva para mujeres por medidas de acción positiva para hombres, con el fin de que se promueva una mayor demanda masculina de los derechos de conciliación de la LOI.¹⁷ Estas medidas de acción positiva, de carácter temporal, consisten en incentivos económicos para los hombres que demanden derechos reproductivos. Así pues, complementos retributivos, cuando la demanda de derechos de conciliación de la vida laboral y familiar es masculina.¹⁸

Con base en la necesidad de implementar medidas de acción positiva para hombres sostenida por la doctrina, en los años 2010 y 2011, el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra ha sustituido la medida consistente en incentivos económicos para madres trabajadoras con hijos menores de tres años, por mayores incentivos económicos para los hombres que para las mujeres cuando sean éstos lo que soliciten la excedencia por cuidado del segundo y posteriores hijos hasta los 12 meses, siempre que ambos trabajen. El objetivo es garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en la demanda de derechos reproductivos. La Orden Foral 116/2011, de 1 de abril de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas directas como medida para fomentar la corresponsabilidad familiar en el cuidado de hijos e hijas, para el año 2011 (BON nº 81, de 29 de abril de 2011), ha establecido ayudas de hasta 600 euros al mes para los hombres que soliciten la excedencia para el cuidado del segundo y posteriores hijos hasta que cumplieran los 12 meses o finalizase el ejercicio presupuestario de 2011.

17 «(...) Cuando sólo la mujer compatibiliza ambos aspectos de la vida, los productivos y los reproductivos, (y con independencia de que ello sea así porque su retribución es inferior a la de otros miembros de la familia, porque sus condiciones laborales exigen menor grado de responsabilidad, o simplemente por razones de orden cultural o social, etc.) o es ella la que recurre fundamentalmente a las medidas conciliadoras, se incide en la percepción que pueda tener el empresario de la mujer como trabajador de 'segunda'», FÁBREGAT MONFORT, Gemma (2009): Los planes de igualdad como obligación empresarial, Albacete, Bomarzo, pág. 68.

18 FÁBREGAT MONFORT, Gemma (2009): Los planes de igualdad como obligación empresarial, Albacete, Bomarzo, pág. 69.

El importe de la ayuda se ha establecido en función de las rentas de los padres y del cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria. Para tener derecho a esta ayuda ha sido preciso que los dos progenitores sean trabajadores en activo y que el solicitante cuente con un contrato de jornada completa (en aquellos casos de jornadas reducidas, la ayuda es proporcional a la jornada cotizada durante los seis meses anteriores o, en el caso de los trabajadores fijos discontinuos, los 180 días cotizados en el año inmediatamente anterior). Con anterioridad existía una convocatoria abierta de ayudas para los padres (hombres y mujeres) con una dotación mensual de 417,27 euros.

A priori, las medidas de acción positiva para hombres en materia de conciliación son buenas, pues ello presupone que la asunción masculina de responsabilidades familiares y domésticas, garantiza, progresivamente, la igualdad en el acceso y la promoción en el empleo de las mujeres y de los hombres. Sin embargo, presentan el problema de su financiación por parte de las empresas, pues es necesario aplicar el principio de transversalidad de la igualdad de género consistente en la necesidad de que el complemento retributivo sea otorgado para demandar cualquier tipo de medida de conciliación no sólo para la excedencia por cuidado de hijo. Que las empresas no puedan financiar esta medida de acción positiva para los hombres significa que tienen que ser los poderes públicos los que subvencionen dichas políticas de conciliación. Y si, ciertamente, se han implementado medidas de acción positiva para algunas medidas de conciliación, resulta más que improbable que el gobierno pueda hacerlo para todas ellas.

El objetivo de elevar la cuantía que pueden percibir los varones que solicitaran la excedencia ha perseguido provocar que ambos progenitores asumieran, progresivamente, las mismas responsabilidades de conciliación. El problema estriba en que, a la luz del principio de transversalidad en materia de género, deberían ser objeto de ayudas económicas todas las medidas de conciliación neutras. Es decir, todas aquellas medidas que no distinguen entre el padre y la madre para solicitarla; así otros tipos de excedencia, como la solicitada por cuidado de familiar, la reducción de jornada, o el permiso de lactancia artificial, por poner algunos ejemplos. Los problemas de financiación hacen inviable que el poder ejecutivo pueda, de modo transversal, otorgar ayudas para fomentar que los hombres demanden, en mayor medida, todos estos derechos de conciliación. Es más, a día de hoy, parece improbable que el Gobierno de Navarra vaya a impulsar, de nuevo, esta medida para el año 2011. Si dicha política no se aprueba, por razones presupuestarias, no cumplirá el objetivo para la que ha sido diseñada. Pues aunque las medidas de acción positiva tienen carácter temporal, es preciso que permanezcan el

tiempo necesario para diagnosticar el resultado que se persigue, cual es que los hombres y las mujeres asuman, de modo igualitario, las tareas familiares y domésticas.

Dado que Navarra, como el resto de las Comunidades Autónomas, está vinculada al cumplimiento del Estatuto de los Trabajadores en materia de igualdad y conciliación, parece más viable proponer una modificación del Estatuto de los Trabajadores que transforme los derechos de conciliación neutros, en medidas antidiscriminatorias; o que modifique algunas medidas de acción positiva basadas en diferencias biológicas de las mujeres respecto de los hombres, transformándolas en medidas antidiscriminatorias.

La transformación legal de las medidas de conciliación neutras en políticas antidiscriminatorias, determinaría la obligación de compartir los derechos de conciliación entre los hombres y las mujeres, siempre que los dos trabajen fuera de casa: así la redistribución de la jornada horaria, o el permiso de lactancia artificial, por poner algún ejemplo. La promoción de la asunción igualitaria de responsabilidades familiares entre mujeres y hombres sitúa a aquéllas en igualdad de oportunidades respecto de éstos para acceder y promocionarse en el empleo, pues el empresario tendrá la certidumbre de que ella ya no es la única que va a asumir los derechos de conciliación. Sin embargo, no es posible que el trabajador y la trabajadora compartan todas las medidas de conciliación, por razones económicas. Así, por ejemplo plantea problemas el derecho de excedencia por cuidado de hijo, o de familiar, etc. que reconoce el art. 46.3 ET, o la reducción de la jornada de trabajo por cuidado directo de algún menor de ocho años o de persona con discapacidad física, psíquica o sensorial que no desempeñe una actividad retribuida (art. 37.5 ET). El fundamento del problema estriba en que, en ambos supuestos, la retribución más importante del trabajador o de la trabajadora que se ha dejado de percibir con ocasión de la obligación de compartir esta medida durante el tiempo establecido legal o convencionalmente puede ocasionar graves perjuicios económicos a la familia. En estos casos, los poderes públicos deberían establecer ayudas económicas destinadas a compensar, en todo o en parte, los desequilibrios económicos que provocan únicamente dichas medidas de conciliación que anulan o reducen la retribución: la excedencia por cuidado de hijo o de familiar, o la reducción de jornada, por ejemplo. De lo contrario, deben permanecer como medidas de conciliación neutras.

Otro ejemplo de transformación de una medida neutra en antidiscriminatoria sería el permiso de lactancia artificial. Este derecho puede ser disfrutado indistintamente por los hombres y por las mujeres (art. 37.4 ET). La

reforma del art. 37.4 ET debería garantizar que el permiso de lactancia artificial fuera compartido por el padre y por la madre, estableciendo un porcentaje mínimo equilibrado (40%) para cualquiera de los progenitores.

En lo relativo a las medidas de acción positiva que obedecen a razones biológicas de la mujer también es posible transformarlas, en algunos casos, en medidas antidiscriminatorias por tener que ser compartidas. Un ejemplo sería la modificación del artículo 48.4 ET en lo relativo al permiso de maternidad. En la medida en que es la mujer quien da a luz, la ley reconoce un derecho de descanso de 16 semanas que es de titularidad materna. Este derecho puede ser cedido, por voluntad de la madre, a partir de la 7ª semana. Sin embargo, esta medida resulta perjudicial para la promoción en el trabajo de la mujer, pues, de facto, es ella quien, mayoritariamente, asume el descanso por maternidad en su totalidad. Sería preciso regular que los padres y madres compartan el permiso de maternidad, siempre que ella disfrute de las primeras 8 semanas, o, al menos, se establezca la necesidad de compartir el permiso de un modo equilibrado: al menos un 40% para uno de los padres. Se puede aducir, en contra de esta medida, que la mujer puede no haberse recuperado a partir de la 9ª semana. Sin embargo, en ese caso, ella podría causar baja, como cualquier otro trabajador o trabajadora. De esta manera, es más fácil eliminar el efecto social de feminización de los derechos de conciliación y, a futuro, los efectos negativos que todo ello conlleva para el acceso y la promoción laboral de las mujeres.

IV. CONCLUSIONES

Navarra presenta una evolución progresiva en políticas de igualdad de género, más acorde con la voluntad de implementación de los poderes públicos que con la obligación de su puesta en marcha que deriva del marco legal aprobado en la Comunidad Foral. Así pues, la transversalidad de género en las normas forales mediante informes que valoran el impacto de sexo de las medidas que se regulan, políticas para la participación social y política de las mujeres, medidas de protección contra la violencia doméstica y de relaciones de pareja, y la explotación sexual de mujeres, medidas de ayuda para la implantación de planes de igualdad en las empresas que no está jurídicamente obligadas, o medidas de acción positiva para hombres en materia de corresponsabilidad de las tareas domésticas y de cuidado.

El principio de transversalidad de género en las normas reguladoras de cualquier realidad social, determina que la obligación de adjuntar informes que valoren el impacto por razón de sexo de los anteproyectos de ley foral,

de decretos leyes forales y de reglamentos se amplíe a las proposiciones de ley. También es determinante de la necesidad de una regulación nacional y autonómica que proteja todas las manifestaciones de la violencia de género, además de la violencia intrafamiliar y de relaciones de pareja, con o sin convivencia; proyecciones ambas, de las que Navarra se ha ocupado, implementado políticas de actuación en garantía de la igualdad real y efectiva de hombres y de mujeres. La transversalidad de género también debe trascender al ámbito de la participación social y política de las mujeres de Navarra, implementando políticas públicas que garanticen una participación igualitaria de ambos grupos de población, mediante medidas de acción positiva que obliguen a aumentar, porcentualmente, el número de mujeres que se incluyan en las listas de los partidos respecto del de los hombres; o, a mayor abundamiento, mediante medidas antidiscriminatorias que garanticen la alternancia de sexos en las listas (listas «cremallera»). La transversalidad de género, en fin, debe trascender a la regulación medidas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal que sean compartidas entre mujeres y hombres para garantizar la corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado y, en definitiva, una igualdad más real y efectiva entre mujeres y hombres. Por tanto, es preciso, transformar las medidas de acción positiva para mujeres, o las medidas neutras en materia de conciliación de la vida laboral, familiar y personal, en medidas antidiscriminatorias que impongan iguales porcentajes en la asunción de obligaciones de cuidado, para hombres y para mujeres, en aquellos derechos que no supongan un perjuicio económico, derivado de la desigual contribución económica a las cargas familiares de ambos cónyuges, o convivientes *more uxorio*.