



PLAN DE APOYO A LA FAMILIA

ACTUACIÓN, VALORACIÓN
ECONÓMICA Y SEGUIMIENTO



Gobierno
de Navarra

Un marco estratégico para el
fortalecimiento de nuestra sociedad

COMISIÓN DIRECTORA

Presidente

D. Calixto Ayesa Dianda, *Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud*

Vicepresidente

D. José Luis Alli Fernández, *Director General de Bienestar Social, Deporte y Juventud*

Vocales:

José Angel Zubiaur Carreño, *Director General de Economía y Asuntos Europeos*

José Javier Armendáriz Quel, *Director Gerente de Hacienda Tributaria de Navarra*

Santiago Arellano Hernández, *Director General de Educación*

Luis Zarraluqui Ortigosa, *Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda*

José M^a Roig Aldasoro, *Director General de Trabajo*

Javier Enériz Olaechea, *Director General de Agricultura y Ganadería*

Angel Luis Rodríguez San Vicente, *Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo*

Luis Ciriza Ariztegui, *Director S^o Planificación, Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud*

Secretaría

M^a Jesús Gutiérrez Alvarez, *Jefa Sección de Estudios y Documentación, Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud*

EQUIPO REDACTOR

Responsable

José Luis Alli Fernández, *Director General de Bienestar Social, Deporte y Juventud*

Coordinador

Luis Ciriza Ariztegui, *Director del Servicio de Planificación del Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud*

Vocales:

M^a Jesús Vicente Goicoechea, *Subdirectora Familia y Servicios Sectoriales, Instituto Navarro Bienestar Social*

Ana Elizalde Urmeneta, *Subdirectora de Juventud, Instituto Navarro Deporte y Juventud*

Luis Antonio Ayesa Ajona, *Director S^o Vivienda del Dpto. Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda*

Fernando Carbajo López, *Jefe Gabinete del Departamento de Educación y Cultura*

Laura Onieva Larrea, *Sección Coordinación Políticas y Fiscalidad del Dpto. de Trabajo*

Javier Zabaleta Zúñiga, *Director de Desarrollo Normativo y Fiscalidad del Dpto. Economía y Hacienda*

Blas Los Arcos León, *Director del Servicio de Economía del Dpto. de Economía y Hacienda*

Secretaría

M^a Jesús Gutiérrez Alvarez, *Jefa Sección de Estudios y Documentación, Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud*

ASESORES

Universidad Pública de Navarra

José Luis Goñi Sein

Catedrático de Derecho Laboral y Seguridad Social

Ildefonso Grande Esteban

Titular de Universidad (Gestión de Empresas)

Jesús Hernández Aristu

Titular de Universidad (Trabajo Social)

Teodoro Hernández Frutos

Titular de Universidad (Sociología)

Camino Oslé Guerendiain

Titular de Universidad (Trabajo Social)

Universidad de Navarra

Pedro Juan Viladrich Bataller

Catedrático de Univ. y Director Instituto Ciencias Familia

José M^a Ordeig Corsini

Profesor Escuela Técnica Superior de Arquitectura

Eugenio Simón Acosta

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario del Estado

Alejandro Navas García

Profesor de Sociología de la Facultad de Comunicación

Dolores López Hernández

Investigadora del Instituto de Ciencias para la Familia

Carolina Montoro Gurich

Investigadora del Instituto de Ciencias para la Familia

PROFESIONALES COLABORADORES

Andrés Carbonero Martínez, *(D. Gral Bienestar Social)*

M^a Luz Munárriz Desojo *(D. Gral Bienestar Social)*

Luis García Ortego *(D. Gral Bienestar Social)*

Sagrario Melón Vital *(D. Gral Bienestar Social)*

Jesús Beitía López *(Instituto N. Deporte y Juventud)*

Iván Jiménez Aybar *(Instituto Ciencias para la Familia)*

Ana Isabel Erdozain Marmain *(Inst. Ciencias Familia)*

Javier Escrivá Ivars *(Catedrático de la Univ. de Valencia)*

Blanca Pérez de San Román *(D. Gral Bienestar Social)*

Fermin Sáez Erro *(D. Gral Bienestar Social)*

Marisol Arguiñano Sánchez *(D. Gral Bienestar Social)*

Esther Lerga Goizueta *(D. Gral Bienestar Social)*

Cristina Taberna Senosiain *(D. Gral Bienestar Social)*

Fco. Javier Aurrecoechea Gutiérrez *(D. Gral Economía)*

M^a Antonia Uriz Ayestarán *(Secretaría General de Presidencia)*

Joaquín de Paul Ochotorena *(Universidad del País Vasco)*

M^a Ignacia Arruabarrena Madariaga *(Univ. del País Vasco)*

ENTIDADES COLABORADORAS

Instituto Navarro de Bienestar Social

Instituto Navarro de Deporte y Juventud

Instituto Navarro de la Mujer

Instituto de Ciencias para la Familia

SECRETARÍA

Nieves Iriarte Iriarte

Ascensión Lizarbe Martínez

En una sociedad en continuo cambio, como la nuestra, parece fundamental dar con aquellos elementos que permiten cohesionar una diversidad que crece con el tiempo. Uno de estos elementos, quizá el más importante, es el familiar. Si nos remontamos a la historia remota y también a la más reciente, la familia ha sido el principal agente socializador, el ámbito en el que las personas han aprendido a convivir con los demás e integrarse plenamente en la sociedad.

Por ello, creo que el Plan de Apoyo a la Familia es una pieza básica para caminar hacia una sociedad más estable y justa, una sociedad, en definitiva, mejor para todos y todas. Para el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud y para mí mismo, ha sido un verdadero privilegio coordinar la elaboración de un plan de la importancia de éste. Y lo ha sido, igualmente, el constatar el entusiasmo con que todos los Departamentos del Gobierno de Navarra han participado en su redacción. Entusiasmo que sin duda traduce la importancia que el conjunto de la sociedad da en este comienzo de siglo al apoyo a la familia. El trabajo ha sido duro pero, sin asomo de duda, ha merecido la pena.

Un Plan de tan amplio alcance sólo se puede abordar desde las diferentes realidades que afectan a la institución familiar. Para ello, era necesaria una eficiente coordinación entre los diferentes departamentos encargados de dar respuesta a las diversas problemáticas que surgen en el ámbito familiar.

Necesaria, pero no suficiente. Desde la asunción de la relevancia y complejidad de la realidad familiar, hemos creído imprescindible la participación del mayor número de agentes sociales y, especialmente, de aquellos implicados en el trabajo con las familias. Desde el Gobierno, dimos una gran importancia a que la sociedad navarra participase activamente en la elaboración del plan y pueda sentirlo como realmente suyo. Y la sociedad navarra ha respondido con sus aportaciones y con su aprobación.

No hubiera sido posible un Plan tan ambicioso sin contar con los mejores profesionales en el estudio de la institución familiar. La colaboración y asesoramiento de profesionales de las dos universidades de la Comunidad Foral, personas de una autoridad intelectual reconocida, ha enriquecido notablemente el texto.

El Plan, lejos de ser una declaración de buenas intenciones puramente teórica que se quede anclada en una atractiva estética inútil, parte de la realidad cotidiana de la familia navarra, de los problemas y retos que afrontan cada día. Para conocerlos con objetividad, se llevó a cabo un estudio, un exhaustivo y amplio análisis de la realidad familiar. Se ha conseguido un Plan, adecuado a las verdaderas necesidades que demandan las familias navarras.

Cierto que el continuo dinamismo de la sociedad puede hacer que algunos datos queden obsoletos, pero no así la idea global del estudio y las tendencias que refleja, tendencias que, con algunas variaciones, se mantendrán válidas en los próximos años. Podemos expresar esta afirmación debido a la competencia y profesionalidad del equipo que ha participado en la elaboración del documento. Estos profesionales han orientado su trabajo teniendo siempre como referencia el espíritu del Plan. Han concebido éste como una plasmación a largo plazo de las principales direcciones que adoptarán las familias navarras en los próximos años.

Es de agradecer la implicación de todos los profesionales, del Gobierno de Navarra y de las Universidades, en el espíritu que ha intentado presidir todo el Plan: favorecer la consolidación de la familia como sujeto activo en el diseño de las políticas que le afecten, de manera que sea la principal protagonista de su desarrollo y evolución.

El Gobierno de Navarra aprobó el Plan el 7 de mayo de 2001 y el Parlamento dio su apoyo al texto el 12 de marzo y el 11 de abril de 2002. Sólo queda ahora que todos los navarros y navarras hagamos del texto un instrumento útil para mejorar la situación de nuestras familias, una mejora que repercutirá indudablemente en la consolidación de una sociedad más justa, estable y cohesionada.



Calixto Ayesa Dianda

CONSEJERO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD

Hemos tenido la satisfacción de ver aprobado por el Gobierno de Navarra y por el Parlamento Foral el Plan de Apoyo a la Familia en Navarra, nacido con el reto de dar respuestas eficaces y realistas a algunos de los considerables desafíos con que se enfrenta la sociedad navarra en este siglo XXI.

A pesar de que la familia es una institución que ha existido desde siempre, es ahora cuando, tras importantes cambios sociodemográficos y culturales, se suscita un abundante y, en ocasiones, interesante debate en nuestra sociedad, del que deriva la convicción de que las familias deben ser apoyadas para poder hacer frente, con mayores posibilidades de éxito, a sus responsabilidades educativas y cuidadoras. Porque está en juego no sólo el bienestar individual de cada ciudadano, sino también el de toda la sociedad.

Nada hay más personal y libre que la decisión de formar una familia. Sin embargo, es una responsabilidad colectiva que todas y cada una de las familias que integran nuestra comunidad puedan disfrutar de unas condiciones de vida dignas. La familia es un bien común. En su seno se nos transmite, desde niños, valores, modelos sociales y pautas de conducta. Con esos valores que respiramos en el hogar vamos descubriendo y construyendo nuestra identidad como seres humanos, pero también nuestra identidad como ciudadanos y nuestra identidad como pueblo. Los valores que caracterizan nuestra tierra y nuestra cultura son así transmitidos de generación en generación. Y todo cuanto dañe a la familia, lesionará, a corto o largo plazo, al conjunto de nuestra sociedad.

Nos hemos adentrado en un nuevo siglo y somos conscientes de la gran cantidad de cambios que experimenta nuestro mundo. Frente al individualismo a veces excesivo de una sociedad cada vez más acelerada y cambiante, la familia es y puede seguir siendo un eficaz transmisor de sentimientos altruistas, de valores positivos y de referentes, además de proporcionar refugio, seguridad, estabilidad y ayuda a los individuos que las componen.

La familia constituye una de las realidades más complejas de nuestra sociedad, por la multiplicidad de factores que aparecen entrelazados entre sí y que afectan a todos los ámbitos de la vida. Desde esta perspectiva, los problemas que afectan a las familias requieren respuestas igualmente complejas, integrales, que tengan en cuenta los diferentes planos en que la vida familiar se hace presente o que influyen en ella.

Hoy día las familias tienen ante sí un importante reto: el de seguir ejerciendo sus funciones educadoras, protectoras, cuidadoras y cohesionadoras, que posibiliten el bienestar individual y colectivo, la formación de personas con valores democráticos y la construcción, en definitiva, de una sociedad más justa y equilibrada.

En ese sentido se hacía imprescindible el diseño de unas líneas de actuación que fijasen criterios estables y adecuados para afrontar semejante reto. De la misma manera era necesario definir un conjunto de medidas, integrales en cuanto que abarcasen todos los ámbitos donde se manifiesta el hecho familiar, e integradas y coordinadas entre sí para garantizar un mejor resultado de las actuaciones definidas. En este sentido éste será sin duda el proyecto social de más envergadura que un gobierno en su conjunto y con una visión transversal o interdepartamental pueda afrontar.

El Gobierno de Navarra ha realizado un importante esfuerzo para alumbrar este plan de apoyo a la familia, que ha contado con el asesoramiento de una pluralidad de expertos del mundo universitario. Se ha esforzado también por establecer una coordinación amplia y fructífera entre sus distintos departamentos con el fin de diseñar respuestas integrales y complementarias, que satisfagan las necesidades más demandadas por la sociedad y por el conjunto de las familias navarras. El consenso social y político en las líneas fundamentales del Plan (marco conceptual, principios y objetivos) se ha visto reforzado tras el debate parlamentario, lo cual sin duda permitirá consolidar las líneas de acción nucleares de las instituciones navarras en esta materia a largo plazo, más allá de los avatares políticos o económicos de cada momento.

A ello ha ayudado el que este plan se haya diseñado a partir de una reflexión profunda y pormenorizada sobre la realidad de la familia navarra y su evolución histórica y social, que ha servido para poner de manifiesto las necesidades más urgentes y los obstáculos más llamativos con los que se enfrentan las familias en la actualidad. Como respuesta a esa realidad compleja, se han elaborado un conjunto de medidas que abarcan desde la salud comunitaria y la educación hasta la conciliación entre vida laboral y vida familiar, pasando por el pro-

blema de acceso a la vivienda, el régimen fiscal, la protección a la infancia y la adolescencia con mayores dificultades, el ocio y las familias con necesidades especiales. También se aborda el papel de los medios de comunicación y el desarrollo demográfico.

Como base fundamental de partida el plan en su conjunto quiere reconocerle a las familias su aportación insustituible al bienestar de nuestra sociedad y ofrecerle recursos de apoyo para facilitar su tarea, siempre respetando que ella y únicamente ella debe ser la protagonista activa de su propio desarrollo.

Hemos querido también sentar las bases para trabajar día a día en la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas que hagan más fácil la decisión de formar familias. No hemos olvidado tampoco que es precisamente en las familias donde están presentes los colectivos más débiles y necesitados de protección: niños, ancianos, discapacitados, enfermos... Tampoco hemos eludido el necesario avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres a la hora de compartir las responsabilidades familiares, donde queda mucho por hacer y que requiere el compromiso de todos por mejorar. De la misma manera hemos sido conscientes de la interrelación de retos como los de la baja natalidad, la disminución del tamaño de los núcleos familiares, la disminución de la ayuda informal en el cuidado de las personas dependientes, la inestabilidad laboral, la dificultad en el acceso a la vivienda y el retraso en la emancipación de nuestros jóvenes, la integración de la emigración con sus necesidades y especificidades... Cuestiones todas ellas de imprescindible, continua y necesariamente reposada consideración por su trascendencia en las estructuras básicas de nuestra sociedad.

El conjunto de todo ello debe permitir alumbrar una etapa de estabilidad y de seguridad en lo que respecta al apoyo que los poderes públicos deben prestar a la consolidación de unas estructuras familiares sólidas, capaces de afrontar y resolver positivamente los retos que las nuevas formas de vida, los avances tecnológicos y la influencia de la globalización plantean como eje y garantía precisamente de una mayor cohesión de la sociedad navarra.

Es también nuestro deseo que este plan sirva para que la sociedad reconozca a las familias su impagable labor. Una labor que todos los navarros tenemos la obligación de apoyar para que sea más llevadera. Esa ha sido el objetivo principal de nuestra actuación, que esperemos haber iniciado con fortuna. En el seguimiento de los objetivos previstos y en la correcta ejecución de las medidas establecidas estará nuestro éxito, el de toda la sociedad navarra.



José Luis Alli Fernández

DIRECTOR GENERAL DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD

	Página
PRESENTACIONES	5
ÍNDICE DE CAPÍTULOS	13
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	15
INTRODUCCIÓN	17
PLAN DE ACTUACIÓN	27
Marco conceptual	29
Principios y Objetivos	49
Régimen fiscal aplicable a las familias	57
La educación y la familia, dos instituciones que se ayudan	73
Formar una familia y trabajar fuera. Un desafío de nuestro tiempo.....	81
La familia y la vivienda: diferentes necesidades, diferentes respuestas	95
La familia como núcleo fundamental en el desarrollo de los jóvenes	103
Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales.....	111
Protección a la infancia y a la adolescencia en dificultad social	129
Más allá de prestarse cuidados: disfrutar juntos; el tiempo libre de las familias	139
La familia en los medios de comunicación	169
Desarrollo demográfico	179
VALORACIÓN ECONÓMICA	203
FASES DE IMPLANTACIÓN Y SEGUIMIENTO	213
BIBLIOGRAFÍA	241

PLAN DE ACTUACIÓN	27
Marco conceptual	29
Tabla 1 • <i>Proporción de hogares según el número de miembros en España, 1970-1991</i>	32
Tabla 2 • <i>Índice sintético de fecundidad - España y Navarra, 1975-1998</i>	32
Tabla 3 • <i>Convivencia actual de los/as jóvenes navarros/as según edad, 1998 (porcentajes):</i>	33
Tabla 4 • <i>Población femenina en Navarra de 16 y más años según su actividad económica por edad. Año 1999</i>	34
Tabla 5 • <i>Distribución de personas cuidadoras por edad (porcentajes sobre el total) y proporciones de género de cada grupo de edad (porcentajes horizontales)</i>	35
Principios y Objetivos	49
Régimen fiscal aplicable a las familias	57
La educación y la familia, dos instituciones que se ayudan	73
Formar una familia y trabajar fuera. Un desafío de nuestro tiempo	81
La familia y la vivienda: diferentes necesidades, diferentes respuestas	95
La familia como núcleo fundamental en el desarrollo de los jóvenes	103
Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales	111
Tabla 1 • <i>Inversiones más relevantes en el Área de Tercera Edad. Periodo 1997-2000.</i>	118
Tabla 2 • <i>Cobertura en plazas residenciales en Navarra. Abril, 2000.</i>	119
Tabla 3 • <i>Distribución porcentual de los hogares excluidos en Navarra. Por Áreas de Servicios Sociales. 1997</i>	121
Tabla 4 • <i>Composición de los hogares excluidos, por tipo de edad. Navarra. 1997</i>	121
Tabla 5 • <i>Presencia de problemas muy graves e importantes en los hogares excluidos, en diversos ámbitos. Navarra, 1997. Porcentaje.</i>	122
Protección a la infancia y a la adolescencia en dificultad social	129
Más allá de prestarse cuidados: disfrutar juntos; el tiempo libre de las familias	139
Tabla 1 • <i>¿Cuántas horas habla con su hijo o hija en día laborable?. Perfil del hogar.</i>	156
Tabla 2 • <i>¿Cuánto tiempo dedica a su hijo y a su hija en fin de semana?. Perfil del hogar.</i>	156
Tabla 3 • <i>Habla de cosas que interesan a su hijo o hija</i>	157
Tabla 4 • <i>Va al cine</i>	157
Tabla 5 • <i>Come fuera de casa</i>	157
Tabla 6 • <i>Va al campo</i>	158
Tabla 7 • <i>Practica algún deporte</i>	158
Tabla 8 • <i>Vé la televisión</i>	158
Tabla 9 • <i>Leen juntos algún libro</i>	158
Tabla 10 • <i>Van de compras</i>	158
Tabla 11 • <i>Realizan actividades culturales</i>	158
Tabla 12 • <i>Hacen excursiones</i>	158
Tabla 13 • <i>Juega con sus juguetes</i>	159
Tabla 14 • <i>Perfil de hogares de los que realizan actividades</i>	159
Tabla 15 • <i>Perfil de hogares de los que no realizan actividades</i>	160
Tabla 16 • <i>¿Acude su hijo o su hija a colonias o campamentos de verano?</i>	161
Tabla 17 • <i>Asistencia a colonias y perfiles</i>	161
Tabla 18 • <i>¿Pasa días con familiares en otro lugar?</i>	162
Tabla 19 • <i>Días que pasa con familiares. Perfiles</i>	162
Tabla 20 • <i>¿Van de viaje con sus hijos y con sus hijas?</i>	162
Tabla 21 • <i>Muestra de perfiles de los que van de viaje con hijos e hijas en vacaciones</i>	163
Tabla 22 • <i>¿Quién cuida preferentemente en vacaciones?</i>	163
Tabla 23 • <i>Perfiles de cuidados de los hijos y de las hijas durante las vacaciones</i>	164
La familia en los medios de comunicación	169

Desarrollo demográfico	179
Tabla 1 • <i>Hogares en España y Navarra según el número de hijos</i>	185
Tabla 2 • <i>Porcentaje de niños menores de cuatro años escolarizados en centros financiados con fondos públicos</i>	200
VALORACIÓN ECONÓMICA	203
Tabla 1 • <i>Coste total por Áreas de actuación (miles de euros)</i>	206
Tabla 2 • <i>Coste total por Departamentos (miles de euros)</i>	206
Tabla 3 • <i>Coste total por tipo de gasto (miles de euros)</i>	206
Tabla 4 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 3 (miles de euros)</i>	207
Tabla 5 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 4 (miles de euros)</i>	207
Tabla 6 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 5 (miles de euros)</i>	208
Tabla 7 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 6 (miles de euros)</i>	208
Tabla 8 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 7 (miles de euros)</i>	209
Tabla 9 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 8 (miles de euros)</i>	210
Tabla 10 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 9 (miles de euros)</i>	211
Tabla 11 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 10 (miles de euros)</i>	211
Tabla 12 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 11 (miles de euros)</i>	212
Tabla 13 • <i>Medidas con coste y evolución en el área de actuación 12 (miles de euros)</i>	212
FASES DE IMPLANTACIÓN Y SEGUIMIENTO	213
3. RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LAS FAMILIAS	218
4. LA EDUCACIÓN Y LA FAMILIA, DOS INSTITUCIONES QUE SE AYUDAN	220
5. FORMAR UNA FAMILIA Y TRABAJAR FUERA. UN DESAFÍO DE NUESTRO TIEMPO	222
6. LA FAMILIA Y LA VIVIENDA: DIFERENTES NECESIDADES, DIFERENTES RESPUESTAS	224
7. LA FAMILIA COMO NÚCLEO FUNDAMENTAL EN EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS JÓVENES	227
8. NECESIDADES FAMILIARES ESPECÍFICAS Y FAMILIAS CON NECESIDADES ESPECIALES	229
9. PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL	234
10. MÁS ALLÁ DE PRESTARSE CUIDADOS: DISFRUTAR JUNTOS; EL TIEMPO LIBRE DE LAS FAMILIAS	236
11. LA FAMILIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	237
12. DESARROLLO DEMOGRÁFICO	238
BIBLIOGRAFÍA	241

INTRODUCCIÓN

“La familia y la convivencia amorosa son el difícil terreno de la aventura y de lo imprevisto, el escenario de la felicidad perdida y reconquistada cada día, la gran y continua prueba de la intensidad vital.”

Claudio Magris.

El 14 de marzo de 2000, el Parlamento de Navarra instó al Gobierno de Navarra a elaborar un Plan Interdepartamental de apoyo a la Familia. Entiende esa Institución que dicho Plan debe trascender los aspectos económicos y fiscales para introducir otras políticas sociales. Por ello, se considera necesario que se realice tomando en consideración los siguientes parámetros:

- Reforma de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con objeto de mejorar sustancialmente la fiscalidad de la familia;
- Reforma del Plan de Empleo, con un doble objetivo, el incremento del empleo en el sector servicios en especial los relativos a personas de la tercera edad o con discapacidades, y medidas de apoyo a la incorporación de la mujer al ámbito laboral;
- Elaboración de un nuevo Plan de Vivienda acorde a los diferentes modelos familiares;
- Mejora y profundización del Plan Gerontológico por lo que respecta a sus medidas de integración y participación familiar, social, económica y cultural de las personas mayores;
- Responsabilidad del sistema educativo en el tramo 0-3 años; y
- Colaboración interadministrativa para una ejecución coherente y óptima de los resultados derivados de esta política social.

Asimismo, el Parlamento de Navarra instó el 23 de marzo de 2000 al Gobierno de Navarra a incorporar en el mencionado Plan las medidas necesarias para la atención a la infancia y la familia en dificultad social.

El texto que tiene el lector o lectora en sus manos, es el fruto de un corto pero intenso camino recorrido con el fin de dar puntual cumplimiento al mandato parlamentario. En el mismo han participado diversos servicios técnicos de la Administración de la Comunidad Foral (*Sección de Coordinación de Políticas de Empleo –DG de Trabajo-, Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad –Hacienda Tributaria de Navarra-, Servicio de Economía –DG de Economía-, DG de Educación, Servicio de Planificación –DG de Bienestar Social, Deporte y Juventud-, Servicio de Vivienda –DG de Ordenación del Territorio y Vivienda-, Subdirección de Familia y Servicios Sectoriales –Instituto Navarro de Bienestar*

Social-, y Subdirección de Juventud –Instituto Navarro Deporte y Juventud-); contando además con un equipo asesor multidisciplinar compuesto por profesores de la Universidad Pública de Navarra (Departamentos de Derecho, Gestión de Empresas, Sociología, y Trabajo Social) y de la Universidad de Navarra (Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Facultad de Comunicación, Facultad de Derecho e Instituto de Ciencias para la Familia).

Tanto en el caso del mandato parlamentario como en el caso del enfoque de este Plan, se ha escogido, como no podía ser de otra manera, dadas las características multidimensionales acordes con la complejidad de todo objeto de análisis social, una aproximación integral de esta institución social que es la familia, unidad básica de la sociedad como la define el Programa de Acción de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Cumbre de Copenhague 1995 y Cumbre de Ginebra 2000), o unidad fundamental de coexistencia y cohesión social, en términos del Secretario General de las Naciones Unidas. Él mismo, en su mensaje anual sobre el Día Internacional de las Familias (15 de mayo), ha recalcado este año que no hay un único punto de vista o consenso universal sobre lo que conforma una familia. Las familias son tan diversas y dinámicas que no pueden ser estrictamente definidas. En cualquier cultura, la familia provee un marco natural en el cual los individuos, en especial los niños y niñas, pueden recibir apoyo emocional y “nutrición” financiera y material, que es indispensable para su desarrollo. En consecuencia, los poderes públicos tanto a escala local, nacional e internacional, se deben fijar unas metas para fortalecer y apoyar a las familias en la realización de sus funciones sociales y de desarrollo.

En este sentido, la Resolución 44/82 de 8 de diciembre de 1989, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fijó la proclamación en 1994 del Año Internacional de la Familia con los objetivos de (a) incrementar la conciencia de los temas familiares entre los Gobiernos, (b) fortalecer las instituciones nacionales en la formulación, implementación y seguimiento de políticas respecto a las familias, (c) estimular los esfuerzos para responder a los problemas que afectan y afectados por la situación de las familias y (d) incrementar la eficacia de los esfuerzos locales, nacionales e internacionales para llevar adelante programas que conciernen a las familias.

Por su parte, en su Resolución 54/124 de 20 de enero de 2000, por la que se aprobó el informe de seguimiento referente a las actividades derivadas de esos objetivos, recomienda entre otras medidas que hay una necesidad de mejorar el conocimiento básico a través de la investigación, recolección de datos y colaboración entre Gobiernos e instituciones de investigación nacionales, regionales e internacionales.

En definitiva, desde ese Organismo Internacional se enfatizan tres ideas: la primera, la naturaleza no homogénea en su estructura y en su evolución dinámica de las familias; la segunda, la necesidad de enfoques integrales en el diseño y puesta en marcha de políticas de apoyo a las mismas, sustentadas en investigaciones y análisis de la realidad; y finalmente, el consenso generalizado sobre la importancia de esta institución tanto como unidad de coexistencia como de cohesión social.

Centrando la atención en esta última idea, se hace preciso tomar en consideración los conceptos de sociedad, sistemas de protección social y función de la familia.

Si fuese posible observar externamente una sociedad tipo, comprobaríamos que presenta unos elementos identificatorios específicos como son (a) una dimensión territorial, es decir un espacio físico - ambiental determinado, (b) una estructura compartida de valores y normas sociales, (c) una organización social propia, es decir un determinado sistema político, económico y socio – cultural, (d)

un conjunto de relaciones sociales continuas y permanentes entre las personas y grupos sociales, y (e) un sentimiento compartido de pertenencia, que configura una identidad social en cada uno de los miembros de la sociedad.

Esta sociedad para que se encuentre en un estado de equilibrio interno y de adaptación medio ambiental, requiere que sus miembros actuales y sus generaciones futuras puedan desarrollarse plenamente de un modo integral e integrado. Es este estado el que se define como de Cohesión Social, la cual implica dos elementos: el sentimiento de pertenencia o identidad social compartida, que se fundamenta en un sistema de valores y creencias comunes. Y un conjunto de conductas sociales de las personas, familias, grupos e instituciones que componen la sociedad; este conjunto se especifica en un determinado progreso económico y social, en un sistema de protección de sus miembros y en un conglomerado de actuaciones que determinan un estado de salud social.

Todos estos elementos tienen su concreción en determinados aspectos de la vida social. Así por lo que respecta a la identidad social compartida, nos encontramos en la actualidad y en nuestro contexto con: una identidad cultural, geográfica y política propia; un consenso social sobre el modelo de Estado Social y de Derecho, basado en el respeto de los Derechos Humanos y en la participación democrática y pluralista. Por otra parte, en cuanto al conjunto de conductas y/o actuaciones sociales, cabe destacar aspectos como el progreso económico (crecimiento y distribución de la riqueza) o los sistemas de protección social.

Toda estructura social cuenta como hemos señalado anteriormente con una organización social, siendo uno de sus componentes esenciales lo que podemos denominar *sistema de poder*. Este tiene entre sus funciones, regular las relaciones sociales e intermediar entre los particulares en casos de conflicto, y explicitar y liderar el modelo consensuado de progreso social. Estas funciones son esenciales desde el punto de vista de la dinámica social (¿dónde estamos?, ¿hacia dónde nos dirigimos?).

Hemos señalado anteriormente el aspecto dinámico o evolutivo de las sociedades. Entendemos que toda sociedad se encuentra en permanente cambio, pero pasando de fases estables, equilibradas o adaptadas (sociedad cohesionada) a nuevas situaciones igualmente equilibradas pero en el que las estructuras de cohesión han sido modificadas, con la presencia de nuevas identidades y conductas sociales (sociedad cohesionada renovada).

Esta evolución se realiza pasando por fases de transición en las que se rompe el equilibrio social debido a factores y fuerzas desintegradoras que originan déficit de cohesión social. Así, en los aspectos relativos al sistema de valores y creencias podemos observar como factores conflictivos la pérdida o cuestionamiento de la identidad o la presencia de “contravalores” (negación de valores). Por el lado de los comportamientos sociales, pueden aparecer conductas de excesivo individualismo que minan el sistema participativo y de responsabilidad social, las crisis económicas o el desequilibrio en la salud de la sociedad (tanto en lo señalado como estrictamente relativo a la salud -como pueden ser las pandemias-, como lo relativo a los desequilibrios demográficos).

Una vez que la sociedad se adentra en estas fases transitorias, debe recomponerse o reconstruirse el sistema de cohesión, de modo que la sociedad alcance un estadio de mayor progreso y bienestar para todos sus miembros.

En la actualidad nos encontramos en un momento de transición social, pasando en poco menos de un siglo de una sociedad agraria y rural, hacia una sociedad urbana industrializada, y con los cam-

bios acelerados de las últimas décadas que nos adentran a pasos agigantados en una sociedad post-industrial, cuyos valores, creencias y comportamientos se están construyendo día a día.

En todo este proceso, la familia juega un papel central tanto como institución primaria donde se produce la socialización e integración de los miembros de la sociedad, donde se transmite el sistema de valores y creencias y se configura y modela el sentimiento de pertenencia que constituye la identidad, como en lo referente a lo que hemos denominado como conductas o comportamientos sociales (aspectos demográficos, cobertura de necesidades básicas, etc.).

En tal sentido, Moreno (1999)¹ plantea la hipótesis de la existencia de un modelo diferencial del régimen del bienestar social mediterráneo, en concreto España, Italia, Grecia y Portugal, en comparación con los modelos “bismarkianos” del mantenimiento de rentas ocupacionales y los “beveridgeanos” de cobertura universalista. Las características de este modelo del Sur de Europa son básicamente tres:

- A. Necesidades y estilos de vida diferentes. La dimensión cultural y de valores es diferente al resto de modelos principalmente por las prácticas de repartos intrafamiliares, régimen de propiedad de viviendas y heterogeneidad de los patrones de reproducción social. Siendo particularmente relevante, como señala Moreno (1999) la prevalencia de los valores de inclusión familiar y por la redistribución de ámbito familiar durante los ciclos vitales (donaciones entre miembros de las familias, empresas y empleos familiares,...).
- B. Microsolidaridad familiar. Este autor señala que el Estado del Bienestar meridional descansa en gran medida sobre el papel desempeñado por la familia en la procura de satisfacción vital y bienestar de sus miembros. Al respecto cabe hacer una especial mención a la situación de la mujer con duplicidad de funciones dentro y fuera del hogar.
- C. Conjunción entre universalismo y selectividad de las políticas del bienestar mediterráneas, lo que viene condicionada por la naturaleza de los mercados laborales.

Como puede observarse en dos de estas características, el elemento clave proviene del rol social que cumple la familia. Esta opinión es compartida por Pérez-Díaz, Álvarez-Miranda y Chuliá (1998)² quienes afirman que la familia representa un punto básico en la oferta de bienestar social de las sociedades contemporáneas, y en especial en el sistema español.

Estos autores sostienen que la familia española ha continuado manteniendo un elevado protagonismo en el sistema de bienestar a pesar del notable incremento de la provisión pública de prestaciones sociales, y esta característica comportamental se debe en gran medida a que la responsabilidad que siente por la felicidad de sus miembros se sustenta en unos afectos cuya solidez no depende de circunstancias variables, tales como esa mayor o menor provisión. La familia hasta ahora ha asignado recursos afectivos y materiales según una lógica que obedece al objetivo primordial de preservar la cohesión de sus miembros. Es esto lo que hace que la protección que presta, presenta cualidades sustantivamente diferenciadas a la oferta de servicios de los otros elementos del sistema.

¹ Moreno, L. (1999). “La vía media española del régimen de bienestar mediterráneo”. Documento de trabajo 99-05. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

² Pérez-Díaz, V., Álvarez-Miranda, B. y Chuliá, E. (1998) “La familia en el sistema de Bienestar Español, una reflexión general y una discusión empírica”. *Papeles de Economía Española*, nº 77. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social.

Los ámbitos específicos de servicios de bienestar en los que la contribución familiar se hace más sobresaliente son los siguientes:

1. La familia ante el desempleo: el principal mecanismo de ayuda de la familia a los parados es probablemente, según hipotetiza Pérez-Díaz et al. (1998), la convivencia –piénsese en el alto porcentaje de jóvenes sin empleo que conviven con sus padres-. A este mecanismo, se hace preciso añadir también la transferencia de recursos económicos y la función de “agencia de colocación” alternativa.
2. La familia ante los problemas de los mayores: el sistema de pensiones actual cubre a la casi totalidad de personas mayores, lo que hace pensar que la función familiar en este caso es subsidiaria de la actuación del estado. Sin embargo, según constatan los autores mencionados, esta conclusión no responde a la realidad debido al deterioro físico que acompaña a la edad y que hace que una parte importante de estas personas precisen cuidados y apoyos por parte de sus familiares más jóvenes. Cabe señalar por otra parte, el papel que los mayores están realizando como cuidadores de sus nietos u otras tareas de apoyo a las familias más jóvenes, al menos durante un período de tiempo en que su situación de salud lo permite.
3. La familia ante la enfermedad: a las familias les corresponde un protagonismo claro en la financiación de los servicios sanitarios a través del sistema impositivo general. A esto hay que unir la provisión privada de servicios, que supone un coste adicional regular para poder elegir entre ambas provisiones y que es satisfecho por un porcentaje importante de familias (según datos de los autores citados anteriormente, ese porcentaje alcanza al 16% de las familias españolas). Por otra parte, el papel de las familias se extiende, a las siguientes funciones: (a) provisión de cuidados en enfermedades leves, dependencia resultante de procesos de degeneración física o psíquica, enfermedades crónicas y discapacidades (en este último caso es especialmente relevante el papel de las familias); (b) intermediación entre el paciente y las instituciones sanitarias y (c) compañía y apoyo social en momentos críticos.
4. La familia ante la educación: la familia es el marco en el que los niños y niñas comienzan a desarrollarse no sólo como individuos sino como miembros de una comunidad; en tal sentido la familia satisface las necesidades básicas y comienza a socializar a las nuevas generaciones (creación de hábitos, actitudes y reglas de comportamiento social, formación y transmisión de valores, sentimientos y representaciones o pensamientos sociales, etc.). Otra de las tareas básicas de las familias se extiende a la financiación y configuración del sistema educativo (de un modo similar al sanitario).
5. La desigual contribución familiar de los géneros: las cuatro actividades de bienestar anteriores, que son los elementos principales de la contribución de las familias a la calidad de vida de los miembros de la comunidad, no recaen en nuestro contexto de modo uniforme entre los miembros de las familias. En términos de edad, como señalan Pérez-Díaz (1998), los cuidados de las personas enfermas, mayores y niños, y la protección prestada a los desempleados se concentra en las generaciones intermedias. Si centramos nuestra atención en el género, las mujeres efectúan la gran mayoría de las tareas que se han considerado. Los equilibrios entre generaciones y géneros en este sistema están sujetos a cambios que ponen en duda la viabilidad de este reparto de la carga asistencial.

Sin duda, los cambios demográficos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos y políticos que acontecen en nuestra actual sociedad, tienen una repercusión directa tanto en la estructura y dinámica familiar como en las respuestas que los poderes públicos dan a la protección de las familias.

Este Plan se enmarca en este contexto que se viene comentando, y es por ello la estructura que se le ha dado:

Comienza con un análisis sociológico de la familia navarra actual (Libro I - Plan de Apoyo a la Familia; análisis de la situación de la familia navarra.), donde se nos presenta una radiografía de los principales elementos que configuran a nuestras familias, así se analizan:

- a) su marco jurídico,
- b) su evolución socio - demográfica,
- c) la composición del gasto familiar y el sistema impositivo,
- d) la situación educativa, de trabajo y de vivienda,
- e) la situación de la juventud en general, y de la infancia y adolescencia en dificultad social,
- f) la acción social,
- g) los espacios y los tiempos en la familia, y
- h) los medios de comunicación.

El Libro II (Plan de Apoyo a la Familia; actuación, valoración económica y seguimiento.), recoge la parte sustantiva del Plan. El mismo se inicia con el marco conceptual que lo sostiene, así se analizan los cambios sociológicos de nuestra sociedad y la repercusión que sobre la institución familiar están teniendo, en especial con relación a los diferentes modelos familiares existentes y con el debilitamiento de los lazos de ayuda mutua e intercambio tradicionales basados en los vínculos de parentesco y vecindad. Consecuentemente con este análisis, se hace precisa una política de apoyo a las familias de carácter integral e integradora, pero respetuosa de lo que las familias son por sí mismas y desde sí mismas.

A continuación se exponen los principios rectores del Plan (universalidad, participación, subsidiariedad, responsabilidad pública, integración de recursos, coordinación e integración interadministrativa, descentralización y desconcentración y continuidad y estabilidad), seguidos de los objetivos estratégicos que se persiguen:

1. Garantizar una coordinada e integral política de atención a la familia en las actuaciones gestionadas por los diferentes Departamentos del Gobierno de Navarra.
2. Fomentar la cohesión de nuestra sociedad fortaleciendo el peso y la presencia de la familia en el tejido social como estructura de intermediación e integración de los individuos que la conforman.
3. Posibilitar el mejor desarrollo de las familias como institución social básica, transmisora de valores de convivencia, solidaridad, respeto mutuo y tolerancia.
4. Potenciar la asunción de la corresponsabilidad social en la atención a los miembros dependientes, facilitando el acceso de la familia a los medios y recursos necesarios para ello.
5. Potenciar la conciliación de la vida laboral y familiar.
6. Posibilitar y favorecer las mejores condiciones para la formación y el mantenimiento de las estructuras familiares.
7. Promover una política familiar que apoye especialmente a aquellas familias que presentan necesidades especiales.

Tras estos dos apartados generales, se abordan las cuestiones sectoriales del Plan, comenzando por el Régimen Fiscal aplicable a las familias. Se analiza la situación actual, se plantean objetivos específicos, entre los que destaca la consecución de un régimen tributario no discriminante respecto al del resto del Estado, y medidas de actuación modificativas, entre otros, del IRPF e Impuestos sobre Sociedades, sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentales. Destacaría en el IRPF, el establecimiento del mínimo vital, el concepto de renta gravable será el de renta disponible o discrecional, el cual implicará reducir en la base imponible las cargas familiares.

A continuación se analizan las relaciones entre dos instituciones sociales complementarias: la familia y el sistema educativo. Planteándose objetivos específicos, destacando el desarrollo de un modelo de centro educativo asistencial para el tramo 0-3 años; todo lo cual se hace operativo a través de medidas de actuación, como la creación de un Centro de Recursos para la Educación Familiar que permita fomentar la implicación de las familias en el proceso educativo, la dignificación de la formación profesional y el fomento del aprendizaje de dos lenguas extranjeras.

El ámbito laboral y la conciliación entre este ámbito y la vida familiar se aborda bajo el epígrafe de *“Formar una familia y trabajar fuera, un desafío de nuestro tiempo”*. Para ello se hace un diagnóstico de la situación navarra actual, se revisa el papel de integración y protección de sus miembros, se valora la protección laboral de la familia, tanto estructural como coyunturalmente, y se realiza una propuesta de mejora, que se expresa en objetivos y medidas, destacando la garantía de un mínimo ingreso a aquellos/as trabajadores/as que, por razones de maternidad o de atención a los hijos, soliciten la transformación de su contrato a tiempo completo en otro a tiempo parcial y, las subvenciones a empresas que contraten trabajadores y trabajadoras a tiempo parcial para cubrir la jornada no trabajada por las mujeres u hombres que hicieran uso de la anterior medida.

Las diferentes necesidades ante los problemas de la vivienda, son abordadas en el punto 6 de este Libro II, y donde se proponen medidas, y que tienen por denominador común el acceso a una vivienda adaptada a las necesidades específicas de cada grupo familiar, como el fomento de alquileres, actuaciones para barrios deteriorados, apoyo a los jóvenes y a las familias que incluyen miembros dependientes.

La situación específica de los jóvenes, en el seno del núcleo familiar, es analizada a continuación, proponiendo el Plan medidas con las que se pretende favorecer el proceso de emancipación en condiciones adecuadas y la generación de valores solidarios, integradores y de responsabilidad social.

Especial atención merece en el Plan la situación de familias con necesidades especiales (presencia de miembros dependientes, familias en situación o en riesgo de exclusión social, e inmigrantes). A tal fin se dedican medidas que abarcan, entre otras, aspectos recogidos en el Plan Gerontológico de Navarra, la puesta en marcha del Plan de Atención Socio-sanitaria, la ejecución del Plan de Lucha contra la Exclusión Social, la reordenación de la Atención Primaria de Servicios Sociales, la elaboración de un Plan de Atención a Personas con Discapacidades, la extensión de la red de centros y servicios de atención a niños y niñas de 0-3 años, la creación de un Servicio de Mediación Familiar, el estudio de las necesidades de recursos de atención a mujeres víctimas de la violencia familiar y la redacción de un Plan de Atención a Personas Inmigrantes.

En una línea similar de actuación especial, el Plan continúa con la protección a la infancia y a la adolescencia en dificultad social, para lo que se prevén 3 grandes líneas de actuación: puesta en mar-

cha de los equipos técnicos de apoyo a la infancia y adolescencia previstos en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social, diseño de un Plan Específico de Atención a la Infancia y propuesta de Ley Foral de la Infancia.

“Más allá de prestarse cuidados”, las familias disfrutan de la convivencia y del ocio y tiempo libre compartido. En tal sentido, tras un análisis del espacio urbano contemporáneo, se plantean medidas tendentes a favorecer la función socializadora de la familia, reforzando el papel de los padres y madres como agentes y transmisores de valores, facilitando el disfrute conjunto del ocio y tiempo libre, articulando recursos y logrando espacios para desarrollar las actividades y relaciones de la familia.

Seguidamente se abordan las relaciones de los medios de comunicación con esta institución social que es la familia (educación en el uso de los medios, internet, deontología, y producción cinematográfica y televisiva). Tras lo cual se identifican los objetivos que afectan tanto a las familias en tanto que receptoras de la información como los medios de comunicación y agencias publicitarias en tanto que emisoras.

Se cierra este importante capítulo con un análisis exhaustivo de las cuestiones demográficas, así se abordan los conceptos de nupcialidad, fecundidad y composición de los hogares, finalizando este análisis con un estudio comparado sobre las medidas de política familiar de apoyo a la maternidad (subsidios y prestaciones familiares, permisos y excedencias laborales, y guarderías) y con la propuesta de medidas a desarrollar en la Comunidad Foral.

El Plan se cierra con los dos capítulos de carácter eminentemente práctico, así en el primero de estos dos se presenta la valoración económica que la puesta en marcha y ejecución del Plan precisan, quedando para el otro la exposición de las fases de implantación y seguimiento del mismo.

Si bien este Plan tiene como horizonte operativo el año 2004, su diseño tiene una orientación de permanencia en el tiempo. Es decir, los principios y objetivos se han formulado con un carácter indefinido, y esto porque se considera que deben ser orientaciones permanentes de las políticas sociales de las Instituciones Públicas de Navarra. Debe ser un marco dinámico y flexible que permita incorporar los elementos que respondan a las cambiantes necesidades que las estructuras familiares van teniendo a lo largo del tiempo, como se deduce del marco teórico y de los principios orientadores del Plan.

No queda más que agradecer a todas las personas que directa e indirectamente han contribuido a la redacción de este Plan que nace como instrumento de política social de apoyo a esta institución dinámica, heterogénea, e imprescindible para personas y sociedades que es la familia.

José Luis Alli Fernández
Responsable del Equipo Redactor

MARCO CONCEPTUAL

Una primera aproximación a la institución de la familia la hace la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que la define como “unidad básica de la sociedad y medio natural para el desarrollo y bienestar de todos sus miembros, especialmente de los niños y niñas y de las personas jóvenes, que ha de ser ayudada y protegida a fin de que pueda asumir plenamente sus responsabilidades en la comunidad”.

Este enunciado ofrece una clara visión del concepto familiar para un organismo tan relevante como Naciones Unidas, visión que en los últimos decenios está sufriendo una importante transformación paralela a la misma evolución tecnológica, social y económica que afecta a la humanidad.

Nuestro mundo está cambiando...

Y lo hace de modo cada vez más acelerado. No por ser un lugar común esta aseveración es menos cierta. El siglo que finaliza ha visto quizá más innovaciones tecnológicas que todas las producidas anteriormente desde el Neolítico. Es indudable que el cambio tecnológico influye y se hace influir por los cambios sociales, de modo que es también este siglo, sobre todo en las últimas décadas, uno de los que ha visto más modificaciones en las estructuras básicas de la sociedad.

Por otro lado, la relación entre las familias y los distintos sectores de la sociedad crea fuertes vínculos entre ambos niveles permitiendo así medir el progreso, la estabilidad, el crecimiento y la vitalidad de una comunidad, a partir de las familias que en ella viven.

Es precisamente a partir de la 2ª Guerra Mundial cuando con el desarrollo del llamado estado de bienestar y la progresiva puesta en marcha de sistemas de aseguramiento amplios y en muchos casos universales en materia de enfermedad, jubilación, desempleo o invalidez, basados la mayoría de las veces en situaciones de carencias económicas y sociales, el momento en que se constata que el individuo adquiere mayor autonomía frente a la familia, de tal manera que los diversos miembros de la misma son más independientes entre sí. En este sentido se patentiza que las ayudas y el apoyo del Estado y de la sociedad sustituyen a las de la familia nuclear.

En el ámbito de esta transformación, la familia es y será una estructura social básica, seguramente la más apta para otorgar a las personas todas aquellas necesidades personales básicas para lograr un auténtico bienestar. Además, la familia es parte de una sociedad natural al servicio de la persona.

Nos detendremos a analizar algunos de estos cambios que interactúan en los ámbitos de la familia nuclear y las redes de apoyo informal tradicionales (familia extensa y vecindario) y que a su vez afectan al conjunto de la vida social de modo importante.

La familia nuclear es una de las instituciones que más se han visto afectadas por el cambio

Ha disminuido su tamaño, como consecuencia, en parte, de un cambio en las pautas de relación familiar y de convivencia intergeneracional. Las familias con dos o más unidades conyugales, que constituían en Navarra casi una cuarta parte de los hogares a comienzo de siglo, se reducían al 6% en 1970¹. Y desde esa fecha el tamaño de los hogares navarros ha ido reduciéndose y pasando de una media de más de cuatro miembros por hogar en 1970 a poco más de tres en 1996². Los hogares con un solo miembro en el conjunto de España se han casi duplicado en 20 años, pasando de constituir el 7,5 en 1970 al 13,4% en 1991. Por su parte, en esas mismas fechas, los hogares más numerosos (de 6 o más miembros) han disminuido a menos de la mitad, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1 • *Proporción de hogares según el número de miembros en España, 1970-1991:*

Nº de miembros	1970	1981	1991
1	7'5	10'2	13'4
2	18'0	21'4	22'2
3	19'2	19'8	20'5
4	21'8	22'2	23'7
5	15'4	13'8	12'1
6 o más	18'1	12'6	8'1

Fuente: Censos de Población

Pero ha sido la drástica reducción de la fecundidad lo que más ha influido en la reducción del tamaño de las familias. Los hijos, considerados un importante valor para la mayoría de la población, como veremos más adelante, no son ya considerados como el elemento más importante de realización personal. El 30% de hombres y el 40% de mujeres no consideran a los hijos como el elemento más importante de realización personal. Precisamente el modo en que las familias se han enfrentado al trabajo de la mujer fuera del hogar ha sido mediante la reducción de la fecundidad. La fecundidad, que empezó a descender en Navarra a mediados de los años 60, ha pasado de 2,98 hijos por mujer en aquel momento a 1,20 en 1998.

Tabla 2 • *Índice sintético de fecundidad - España y Navarra, 1975-1998*

	1975	1981	1986	1991	1996	1998
España	2,78	2,21	1,63	1,36	1,17	1,15
Navarra	2,68	1,89	1,37	1,16	1,13	1,20

Fuente: Montoro y López de Heredia, a partir del Movimiento natural de Población, Censos y Padrones de población.

Volveremos más adelante sobre la importancia de este fenómeno en sus efectos sociales, pero es innegable la interacción entre las pautas de fecundidad y otros cambios sociales que la propician y se ven, a su vez, acelerados por ellas.

En efecto, el acceso de las mujeres al mundo laboral, el alargamiento del periodo de formación en los y las jóvenes, el retraso en la edad de inicio laboral... han incidido en un retraso en la edad de

1. David S. Reher. "La familia en España. Pasado y presente". Alianza Editorial. 1996.

2. Dolores López de Heredia y Carolina Montoro. "Análisis demográfico de la población en Navarra, 1960-1996". (Estudio de las Estructuras de Cohesión Social en Navarra. Universidad de Navarra, Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra).

creación de pareja y de primomaternidad que, indudablemente, han afectado a la fecundidad. Todos estos factores son de especial relevancia en el caso de Navarra, cuyo índice sintético de fecundidad es uno de los más bajos de España y donde la edad media de las mujeres en el momento de tener su primer hijo, por encima de los 29 años, es sensiblemente superior a la media estatal y europea. El retraso en la emancipación de los/as jóvenes respecto a su familia de origen, en relación con el alargamiento de la etapa educativa y con las dificultades para encontrar empleo, es un hecho que alarma a la mayoría de las familias con hijos/as en la veintena, pero que, en la medida en que determina pautas de fecundidad, influye también en la configuración de nuestra sociedad. La edad de emancipación de la familia de los y las jóvenes navarros se situaba en 27,6 años a finales de los 80³ (la más alta de España) y no ha dejado de aumentar en los años posteriores. En 1998 más del 60% de los jóvenes entre 25 y 29 años convivía con su familia y este porcentaje se acercaba a 90 en el caso de los jóvenes de 20 a 24 años⁴, datos que se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 3 • *Convivencia actual de los/as jóvenes navarros/as según edad, 1998 (porcentajes):*

En la actualidad viven:	Grupos de edad:		
	15-19	20-24	25-29
Con la familia de siempre, sin plantearse irse de casa	84,6	61,5	30,6
Con la familia de siempre, pero queriendo irse de casa	10,2	24,7	31,0
Con otros familiares	0,4	1,3	0,2
En pareja independiente de la familia	0,7	2,8	29,1
Con amigos/as en piso por estudios o trabajo	2,8	7,7	4,7
En residencia o pensión por motivos de estudio o trabajo	1,1	0,7	0,2
En un piso solo	0,2	1,3	4,1
Total (base)	100 (460)	100 (608)	100 (509)

Fuente: IV Encuesta sobre la Juventud en Navarra. Bartolomé de Carranza

La familia ha visto, por otra parte, limitado su carácter de vínculo permanente a lo largo de todo el ciclo vital. Aunque en Navarra las tasas de divorcio (0,5 divorcios por 1.000 habitantes en 1996)⁵ son menores a la media española y muy inferiores a la media europea, no cabe duda de que la percepción profunda del vínculo matrimonial como una unión indisoluble y de por vida que tenían las anteriores generaciones se ha modificado en las últimas décadas.

Incluso estos últimos años han traído hasta nosotros un nuevo modelo de familia surgido de la cohabitación, la unión consensual sin reconocimiento civil ni religioso. Este modelo, que surgió en la década de los 60 en los países nórdicos, presenta en España niveles bajos, ya que el porcentaje de este tipo de uniones ronda el 2,26%.

La familia ha visto también modificarse sustancialmente al menos uno de los valores sobre los que en el pasado se asentaba, la autoridad incuestionable del padre, al compás de los cambios en su entorno. Se ha pasado de una sociedad autocrática a una democrática en la que los derechos y libertades individuales son un bien a proteger y los objetivos comunes de los grupos sociales, y también de la familia, pasan a ser fruto de un consenso. Analizando la relación actual entre padres y madres e hijos/as se puede observar que el autoritarismo predominante en décadas anteriores ha dejado paso a un modelo inductivo de apoyo basado en conductas de afectividad y razonamiento en lugar de la coerción física o verbal.

3. Encuesta Sociodemográfica 1991. Instituto Nacional de Estadística

4. "IV Encuesta sobre la juventud en Navarra. - Juventud en Navarra 1998". Fundación Bartolomé de Carranza, mayo 1998.

5. En 1995 la tasa bruta de divorcios en España era de 0'8 por 0/00 y en Europa de 1'8 0/00

Las familias negocian en la actualidad desde las cuestiones más banales, como el lugar de vacaciones, o no tan banales, como la hora de llegar a casa de los adolescentes, hasta aquellas fundamentales relacionadas con la elección de profesión de los hijos, que en el pasado venía la mayoría de las veces determinada por la del padre (la de las hijas quedaba, con mucho, fuera de toda negociación, dada la limitación de opciones).

Esta negociación cotidiana, esta “coordinación de biografías individuales”, pretende mantener la unidad o un cierto equilibrio de intereses como contrapartida al proceso de individualización. En ese sentido la vida familiar es mucho más rica en lo referente a los procesos de toma de decisiones, lo que a su vez origina una nueva dinámica propia y unas tensiones adicionales entre los miembros de la familia.

Cada uno de los miembros de la familia desarrolla su existencia en diferentes espacios: en el hogar, en el centro de trabajo, en la escuela, en los centros de ocio, en el club deportivo,... La mujer madre de familia suele ser la mayoría de las veces la encargada de coordinar cada uno de estos espacios. La vida familiar se convierte así en un puzzle difícil de encajar. Para lograr un funcionamiento coordinado, con frecuencia colaboran o comparten tareas del hogar personas externas al núcleo familiar: parientes, abuelos/as, vecinos/as, empleados/as domésticos/as, etc.

En el orden económico, la familia ha perdido su carácter de unidad de producción vinculada a un patrimonio común. Los ingresos de los miembros de las familias navarras ya no dependen de unas tierras heredadas y trabajadas en común por todos sus miembros, sino, cada vez en mayor medida, del trabajo asalariado. Y en las últimas décadas, del trabajo remunerado de ambos miembros de la pareja. El empleo en el sector agrario, que constituía casi una cuarta parte de los empleos masculinos hace una década, no alcanza el 10% en 1996. En esa década se ha incrementado en un 9% el número de mujeres activas, que era en 1996 el 31% de las mujeres. Estas cifras, que engloban al total de mujeres mayores de 16 años, pueden no dar idea exacta del avance de la participación femenina en el mundo laboral. Si contemplamos los diferentes porcentajes de actividad por grupos de edad, vemos que ésta aumenta sensiblemente desde el 6,5% en el grupo entre 55 y más años al 63,3% en las mujeres de 25 a 54 (tabla 4). Son éstas las que marcarán el futuro inmediato de las familias en nuestra Comunidad.

En estos años se ha ido incrementando el número de mujeres activas, hasta alcanzar un porcentaje del 37,7%, según la E.P.A. del 4º trimestre de 1999.

Tabla 4 • *Población femenina en Navarra de 16 y más años según su actividad económica por edad. Año 1999*

Activd. Económica	Edad				Total
	16-19	20-24	25-54	55 y más	
Económicam. Activa	12,4	50,5	63,3	6,5	37,7
Económicam. inactiva	87,6	49,5	36,7	93,5	62,3

Fuente: EPA en Instituto de Estadística de Navarra (1999). Estadísticas básicas.

Quizá es este el cambio que más espectacularmente ha afectado a la institución familiar, influyendo en el resto de los factores señalados de uno u otro modo. Gran parte de las funciones de cuidado ejercidas por la familia han estado en realidad a cargo de las mujeres, que han constituido una fuerza de trabajo gratuita de inestimable valor social. Su acceso al mundo laboral exige un nuevo reparto de roles en el interior de la familia y en el conjunto de la sociedad.

A este problema se hizo referencia en la IV Conferencia de la Naciones Unidas sobre las Mujeres, en la que se afirmaba: “se debería reconocer la relevancia social de la maternidad y el papel de los dos progenitores en la familia, lo que exige la responsabilidad compartida entre las madres y los padres y de la sociedad en general”.

Como consecuencia de este fenómeno, pero también del resto de los apuntados, varios de los papeles que antiguamente estaban confiados a la familia de modo indiscutible se han visto asumidos entera o parcialmente por otras instituciones (escuela, sistema de salud, medios de comunicación...). Especialmente la educación de los hijos e hijas y su formación se ha convertido en una función institucional, a diferencia de la familia tradicional.

Se han debilitado los lazos de ayuda mutua e intercambio tradicionales basados en vínculos de parentesco y vecindad

Por una parte, la reducción del tamaño de las familias ha limitado de modo natural esta red. Algunos investigadores apuntan que probablemente las dimensiones del parentesco en la actualidad sean menores que en cualquier otro periodo de la historia de España. Si la media de parientes disponibles para una mujer de 80 años era en 1900 cercana a 25, no alcanza los diez en 1990⁶. Y la mayoría de esos parientes son, o lo serán en los próximos años, laboralmente activos, lo que dejará menos disponibilidad para la ayuda informal.

Casi dos tercios de los cuidadores/as informales de las personas que reciben ayuda a domicilio desde el sector público en Navarra son mujeres y solo un tercio son menores de 45 años⁷ (tabla 5). Si tenemos en cuenta que la tasa de actividad de este grupo de edad es considerablemente baja en comparación con los grupos más jóvenes, no es difícil comprender que la necesidad de cuidados para las personas dependientes es ya un problema que ha trascendido el ámbito privado para pasar al de las preocupaciones públicas. En efecto, la tasa de actividad alcanza ya el 75% en las mujeres en torno a los 30 años. Su disponibilidad de tiempo y, por tanto, su capacidad para dar frente a los requerimientos de las personas dependientes de su entorno, será obviamente menor y hará necesario un cambio social en el sentido de repartir una carga que ya no va a poder pesar sobre una franja tan limitada por el género y la edad.

Tabla 5 • *Distribución de personas cuidadoras por edad (porcentajes sobre el total) y proporciones de género de cada grupo de edad (porcentajes horizontales)*

Edad	%	Para cada grupo de edad	
		mujeres	varones
<30	10,3	56,2	43,8
31-45	22,6	59,4	40,6
46-65	45,1	62,7	37,3
66-85	20,0	52,1	47,9
86 y más	2,0	46,8	54,0

Fuente: Encuesta de atención a domicilio de Navarra, 1998

6. Reher, obra citada

7. Aguilar, Corera, Laparra. - "La atención a domicilio en Navarra 1998". Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra. Universidad Pública de Navarra. 1999.

De otro lado, la movilidad geográfica y laboral, que previsiblemente será mayor en el futuro próximo, impide relaciones vecinales y profesionales que abarquen el ciclo vital y sobre las que se asentaban, en una sociedad rural y de economía menos globalizada, buena parte de las relaciones sociales y de la ayuda informal disponible en caso de necesidad.

Relaciones iniciadas en la escuela, mantenidas a lo largo de la vida y conservadas aún en el club de jubilados serán menos frecuentes: los estudios se realizan en distintas ciudades, el trabajo se encuentra en distintos países, la empresa ya no es una segunda familia a la que se pertenece durante toda la etapa laboral y cuyos compañeros comparten los diferentes acontecimientos del ciclo vital hasta la jubilación. Aumenta el número de relaciones y de lazos establecidos con diferentes personas, el mundo que se avecina es seguramente más rico en el sentido de la variedad de gentes con las que se contacta, pero los lazos con ellas serán previsiblemente más débiles, a menos que seamos capaces de desarrollar y potenciar nuevos modos de colaboración y reciprocidad.

Todos estos cambios afectan al conjunto de la vida social...

Las pautas de comportamiento de las familias, fundamentalmente las de fecundidad, junto con el alargamiento de la esperanza de vida, derivado del desarrollo económico y científico, están teniendo consecuencias en nuestra pirámide de población, no por manidas menos inquietantes. Por una parte, como se ha apuntado anteriormente, toda esta nueva organización social afecta en especial medida a la tercera edad. La situación actual está ocasionando que la atención a las personas mayores, antes exclusividad de la familia pase a ser obligación de los poderes públicos. Por otra parte, nuestra población no ve en este momento asegurado su reemplazo generacional. La escasez de mujeres en edad fértil en los próximos años va a hacer difícil la recuperación de población, aún cuando se modifiquen las opciones de fecundidad: la natalidad, cuya tasa de sitúa en 1998 en el 9,36 %, será baja sencillamente porque habrá pocas mujeres en edad de tener hijos, aunque éstas decidan tener más hijos que sus antecesoras.

El desarrollo económico de nuestra sociedad, la pobreza existente en otras y la disminución, si no involución, del ritmo de crecimiento de nuestra población están determinando movimientos migratorios que configurarán una sociedad menos homogénea y más plural culturalmente. En 1997 vivían en la Comunidad Foral 7.295 inmigrantes, de los que 3.485 eran inmigrantes extracomunitarios⁸, en su mayor parte hombres magrebíes y mujeres latinoamericanas. El 60% de los inmigrantes latinoamericanos habían llegado a Navarra en los dos últimos años, al igual que más de la mitad de los magrebíes.

Los últimos datos disponibles reflejan que en el año 2000 hay asentados en Navarra entre 14.000 y 15.000 inmigrantes extracomunitarios.

Como dato significativo del incremento de la inmigración podemos señalar que en el año 1997 había en nuestra Comunidad 1.706 personas con permiso de trabajo y residencia y en octubre de 2000 esta cifra aumentaba hasta alcanzar a 6.537 personas, lo que supone un incremento próximo al 300% respecto a 1997.

8. Inés García Pérez. "Situación de la inmigración extracomunitaria en Navarra". Estudio realizado dentro del conjunto de recogida de datos para el Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra. 1997.

Este fenómeno, que puede, si estamos preparados y sabemos integrarlo, enriquecer nuestra sociedad económica y culturalmente, puede también, si no lo estamos, dar lugar a reacciones de xenofobia y de tensión entre grupos sociales que hasta la fecha la Comunidad Foral no había conocido. Los medios de comunicación han dado cuenta en los últimos meses de incidentes de origen racial en otras Comunidades Autónomas y también, aunque moderadamente, en la nuestra. Debemos hacer un esfuerzo por la incorporación social de los recién llegados y prepararnos para la convivencia intercultural si queremos evitarlos en el futuro.

...y tiene consecuencias importantes

La ayuda que ya no presta la red de apoyo informal se ha de prestar cada vez más en un ámbito laboral, lo que determina elevados costes económicos, buena parte de los cuales repercuten sobre el Estado de bienestar. La fragilidad de esta red de ayuda determina también no pocos costes emocionales, que repercuten en el bienestar individual, y elevados costes sociales, en la medida en que el malestar individual se manifiesta a través de conductas antisociales o simplemente en tensiones y fricciones de baja intensidad pero de alta frecuencia.

Es evidente, aunque los propios individuos no reparen en ello en el día a día, que el bienestar individual depende en buen parte de la posibilidad de contar con intercambios frecuentes en un marco de confianza y ayuda mutua. La ausencia de éstos, la soledad, el aislamiento, la dificultad de una comunicación íntima o la necesidad de recurrir al ámbito laboral para suplirlos genera un malestar individual responsable, en parte, del malestar social.

Uno de los efectos que se viven con más inquietud a nivel individual, familiar y también social suele ser el desconcierto ante el futuro en lo referido a la educación de los jóvenes. Los padres y madres deben seleccionar entre todas las actitudes y valores que les fueron transmitidos aquellos que han de ser útiles en la sociedad futura y “crear” de modo muy dinámico las formas en que esos valores han de manifestarse. La norma que implícitamente ha servido durante siglos, según la cual se reproducía fielmente en la educación de los hijos y de las hijas las pautas educativas de los propios padres, se quiebra. Su aplicación exige una creciente creatividad en la selección de la forma concreta en que los principios básicos de aquella educación han de aplicarse en un mundo donde las relaciones y pautas de comportamiento varían a veces a más velocidad de lo que las generaciones mayores son capaces de asimilar. Con frecuencia esto produce un desconcierto saldado en movimientos pendulares que oscilan entre pautas rígidamente autoritarias y actitudes irresponsablemente permisivas. Desde el “porque lo digo yo”, rara vez exitoso, hasta la inhibición total a la hora de marcar límites en la conducta y la realización de deseos, lo que constituye una parte de la función parental.

La escuela puede completar la tarea educativa, pero ésta debe tener en la familia su pilar fundamental. Es difícil que los futuros adultos integren en su comportamiento determinadas actitudes y valores, si éstos no han estado presentes en la propia familia. Así, es en el seno de la familia donde recibimos los valores para configurar un patrón de comportamiento estable y equilibrado. Cabe destacar un punto importante en la relación entre familia y su entorno; el desarrollo de una responsabilidad generacional que dinamiza la sociedad de forma directa.

Igualmente desconcertante para padres y madres es la elección de profesión y las opciones educativas para hacerla realidad. Un desarrollo social que lo hace posible ha aumentado las expectativas parentales con respecto a la educación de los hijos e hijas: más del 30% de las personas entre 24 y 35

años tienen estudios de tercer grado en Navarra. Sin embargo los niveles educativos elevados, que hace unas décadas eran sinónimo de seguridad laboral, altos ingresos y ascenso social, en la actualidad no garantizan éstos. Las familias se ven obligadas a mantenerse al día acerca de las oportunidades laborales y de la correlación entre los diversos estudios y el empleo posterior para orientar a los/as jóvenes en un mercado laboral que varía cada vez más y que está dejando huecos en niveles educativos, como las enseñanzas profesionales, durante un tiempo minusvalorados, a la vez que se satura en las más valoradas profesiones universitarias.

Es un hecho que los valores a transmitir han cambiado, desliziéndose desde valores autoritarios, como la obediencia, a otros más democráticos, como la responsabilidad, o ubicando el eje regulador de la conducta ética en valores civiles, frente a los valores religiosos incuestionables hace unos años⁹. Puede sorprender en este sentido que en Navarra, con una fuerte tradición católica, el número de personas que consideran la fe religiosa como un valor primordial a transmitir a los hijos y las hijas se reduzca al 7%. No sorprenderá, sin embargo, que sean valores civiles, como el respeto a los demás o la tolerancia, los estimados en mayor medida (por un 70% de la población encuestada).

Y alarma, más que sorprende, el hecho de que solo un 25% de los padres y madres encuestados coloquen la honestidad como uno de los valores importantes a transmitir a los hijos. La interpretación de este dato exigiría un análisis más profundo, pero parece que, en este sentido, la familia se muestra dramáticamente congruente con una imagen social transmitida a través de los medios de comunicación según la cual el éxito no sólo no va parejo con la honradez sino que ambos pueden ser contradictorios. Igualmente sorprende que el valor “ayudar a los demás” solo sea señalado por un 16%, lo que apunta a dos tipos de hipótesis alternativas: o bien las personas que han señalado la tolerancia y el respeto como importantes han entendido englobado en este valor el de ayuda, o bien la tolerancia y el respeto se interpretan como un “dejar hacer” o “no meterse con los demás”, sin constituir un valor real de aceptación del otro/a.

La familia se sitúa en el centro del debate: es blanco de críticas...

La familia como institución parece manifestar en ocasiones, un estado de crisis que refleja como no podía ser de otro modo ciertas características propias de la sociedad actual. Nos encontramos ante un comportamiento individualista motivado por la gran competencia existente y una confusión en las metas personales y colectivas.

La familia suele ser el escenario de todas estas tensiones y se convierte a menudo en blanco de críticas desde posiciones encontradas, unas porque le achacan una insuficiencia de adaptación a las exigencias de los nuevos tiempos, y otras por el contrario, porque le acusan de no haber conservado los valores tradicionales. Junto a las críticas, parece haber un consenso social acerca de la importancia de la familia, que se traduce en continuas alusiones en los medios de comunicación, llamadas de atención de educadores, preocupación de asociaciones de padres y madres y, en todo caso, en las manifestaciones individuales de jóvenes y mayores. Para el 80% de las personas encuestadas¹⁰ la familia constituye el elemento vital al que más importancia se concede, porcentaje que se eleva al 97% al referirse a la importancia de los hijos/as. La familia se coloca como elemento motivacional central en las manifestaciones explícitas, muy por encima de los amigos y de las amigas (muy importante para el 53% de encuestados/as), del trabajo (para el 43%) o del dinero (para el 33%).

9. Teodoro Hernández. “Encuesta sobre estructuras de cohesión social en Navarra, 1999”. (Estudio de las Estructuras de Cohesión Social en Navarra). Universidad Pública de Navarra. Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra

A esto hay que añadir la percepción que existe de la familia por parte de algunos jóvenes que ven a la familia como un obstáculo a su libertad natural y en ocasiones no se creen capaces de transmitir valores positivos y útiles para la convivencia en el entorno familiar.

Se reconoce, sin embargo, que la familia puede adoptar formas diversas, se admite que los vínculos conyugales ya no lo sean para toda la vida y se aceptan distintos caminos para su constitución. En Navarra, una sociedad en la que tradicionalmente se ha concedido un importante poder a la familia, el 30% de los encuestados/as¹¹ considera que la mejor forma de convivencia para una pareja estable es vivir juntos sin casarse, el 82% recomendaría el divorcio cuando una pareja no puede solucionar sus conflictos y el 75% considera una buena idea que una pareja que tiene intención de casarse, conviva durante un periodo antes de hacerlo, por citar algunos ejemplos de los cambios en las percepciones tradicionales acerca de la pareja.

Comprobamos por tanto, que junto a las familias fundadas en el matrimonio surgen otras en las que la libre decisión de convivir no se sustenta en un vínculo matrimonial contraído públicamente. Además, no es infrecuente que este vínculo matrimonial se disuelva o se suspenda la vida en común, como consecuencia del divorcio o la separación, dando lugar a distintas formas de familia monoparental.

Por último, y siquiera de manera residual, existen situaciones en que se prescinde del modelo de pareja heterosexual. En todas estas formas de convivencia, se observa a pesar e sus particularidades una coincidencia en lo que se refiere a las obligaciones, a las aportaciones y a la cooperación entre los diversos miembros de la familia.

...y objeto de reconocimiento

Todo ello es compatible con el reconocimiento de la familia como la institución que hasta nuestros días ha demostrado un carácter insustituible en el desempeño de funciones esenciales para la vida de las personas y cruciales para la entera sociedad. Estas funciones, que permanecen vigentes, son habitualmente nombradas por los autores con el calificativo de “estratégicas”. Dichas funciones son posibles por causa de ciertas características del espacio familiar respecto de las cuales puede existir un consenso social.

Llegados a este punto parece adecuado tomar nota de la diferencia que, en el terreno de los hechos, se presenta entre el matrimonio y la familia. Aunque ambas instituciones guardan una obvia relación y vienen estando históricamente articuladas entre sí, no obstante también se observa en las actuales circunstancias que, no infrecuentemente, se presentan situaciones donde no existe aquella unidad articulada, de suerte que ni cuando se habla de un matrimonio necesariamente estamos ante una familia, ni tampoco cuando se habla de una familia ésta aparece necesaria e ineludiblemente vinculada por un matrimonio. En consecuencia, trataremos aquí de dar preferencia al ámbito más amplio de lo familiar.

Precisamente por eso mismo, dada esa disociación entre el matrimonio y el ámbito calificable de familiar, también es preciso tomar nota de importantes diferencias, de hecho y de derecho, entre el

10. *Ídem*

11. *Ídem.*

matrimonio y otras formas de cohabitación que, aún teniendo reconocimiento legal en algunos de sus aspectos, eligen rechazar los compromisos públicos, entre otros el vínculo y los derechos y deberes jurídicos que conlleva la institución del matrimonio. Y esta diferencia voluntaria se quiere libremente que subsista aunque surjan relaciones paterno-filiales o cuando, en las crisis de tales convivencias, se busca amparo en el sistema jurídico solicitándose la equiparación con algunos de los efectos jurídicos favorables que el derecho atribuye al matrimonio, como por ejemplo, las pensiones alimenticias, la subrogación en el uso de la vivienda, etc. En otros casos de cohabitación, en los que por parte de los sujetos no existiría este libre rechazo al vínculo y a los derechos y deberes jurídicos propios del matrimonio, es la propia legalidad vigente la que impide expresamente el acceso a la institución del matrimonio.

Teniendo en cuenta este pluralismo de formas de vida en común en las que, además de las familias articuladas sobre el matrimonio, pueden producirse –como así está ocurriendo– situaciones de objetivas responsabilidades análogas a las de naturaleza familiar, que por eso mismo también merecen protección, parece muy conveniente identificar unos criterios fundamentales que permitan circunscribir un ámbito de reconocimiento y protección de la familia, cuyo consenso general respete las legítimas diferencias históricas, sociales y culturales, pero evitando dejar dicho ámbito, por laguna en su definición, al riesgo de arbitrariedades sean del signo que ésta fuere.

En este sentido, hay una significativa coincidencia entre la comunidad de autores, más allá de las lógicas diferencias de terminología, en los siguientes criterios para delimitar el ámbito propio de la familia en un sentido amplio:

1. En los lazos familiares hay presencia de la doble naturaleza biológico-social o articulación entre la realidad bio-genética (la consanguinidad) y su aceptación voluntaria según las reglas jurídicas de la sociedad (el reconocimiento ante el derecho), resultante de la asunción por parte del padre y/o la madre de las responsabilidades de la procreación, de la educación y la socialización de los hijos. Cuando no existe la realidad bio-genética de la consanguinidad propia, como en el caso de la adopción, ésta se sustenta sobre la asunción de las plenas responsabilidades paterno-filiales a través del correspondiente reconocimiento público ante el derecho.
2. Por causa de esa doble naturaleza biológico-social, que responde a la conjunta fuerza de la sangre y fuerza del compromiso voluntario, se da entre los miembros de la familia una específica relación de intimidad en la identificación, convivencia, cooperación y solidaridad mutuas, con una estructura de roles biográficos básicos y un muy profundo sentimiento común de pertenencia recíproca: mi padre, mi madre, mi hijo/a, mi hermano/a, mi abuelo/a, que se atenúa pero no desaparece en los grados de parentesco más alejados (mis tíos, mis primos, etc.). En este nexo de copertenencia profunda, biográfica y de valor propio e incondicional –que coloquialmente se manifiesta espontáneamente con la expresión “mi” al identificar al padre, madre, hijos, hermanos abuelos, etc.– arraiga el fondo de la estructura de la personalidad y conlleva un modo muy específico de intimidad compartida de la convivencia, más allá de la que puede darse en otros espacios y grupos en los que, a lo largo del proceso de socialización, el individuo se irá incorporando.
3. En el ámbito de lo familiar existe una diferenciación de, por lo menos, dos generaciones, fundamentadas en la consanguinidad (o en la adopción), lo que le permite funciones de arraigo y cohesión intergeneracional, aunque la convivencia sea monoparental o imparental.

Estos criterios son los que permiten a la comunidad científica fundamentar y describir las funciones estratégicas de la familia tanto hacia dentro de sí misma, como hacia fuera en relación a la entera sociedad. La copertenencia e identificación entre los unos y los otros, como “los míos”, permite explicarse su capacidad de acometerlas, generando desde sí misma su propia energía y motivación para hacerlo de una manera masiva, estable y con un muy bajo coste económico, que no tiene comparación con las capacidades y energías demostradas por otras fórmulas alternativas tanto a lo largo de la historia como en el momento presente.

En efecto, la primera función estratégica es engendrar la próxima generación, siendo el agente protagonista del recambio generacional y del equilibrio de la estructura de la población. Esta función no se realiza por la familia en un plano meramente biológico, sino cualitativamente enriquecido por un medio ambiente de afectividad profunda e incondicional, que es fundamental para la humanización de la prole nacida, esto es, para su normal desarrollo físico y psíquico, y por tanto, afectivo, intelectual y sociable.

Una dimensión esencial de la función generadora es la tarea de la crianza y educación a través de ciclos vitales y mediante la puesta en marcha de múltiples recursos estables y progresivos, en conjunción con diversos sistemas de la sociedad global, como son principalmente el sistema educativo y el sistema sanitario. La función educativa es extraordinariamente compleja en fases y contenidos, y requiere una gran capacidad de estabilidad, perseverancia y afectividad. Además de los aspectos de significación más corporal, descuelga la relativa a la armónica estructuración de la personalidad mediante la identificación y experiencia vivida de aquellos referentes de identidad –el padre, la madre, los hermanos, los abuelos y la propia condición de hijo/a- que por ser radicales y biográficos, sustentan el equilibrio psicosomático y psicológico y la adquisición de altos valores necesarios para poder alcanzar la madurez, primero, para las relaciones interpersonales y, sobre esa base, para las diversas relaciones sociales. Estas funciones se garantizan mejor si el escenario convivencial contiene un núcleo parental que asume, como proyecto biográfico, el compromiso educativo de la paternidad y la maternidad.

La convivencia, al menos, durante la infancia y la adolescencia, junto con la experiencia de los vínculos afectivos entre diversas generaciones, que se coidentifican y copertenecen solidariamente, hace del ámbito familiar el lugar más adecuado para la cohesión intergeneracional, que luego redundará en la cohesión social entre los ciudadanos de la misma comunidad política, y para la transmisión de las señales de identificación comunitarias y de altos valores del modelo social. Pero esta función de la familia, pese a haber recibido algunas críticas por razón de la calidad de los modelos y valores transmitidos por tradición, debe comprenderse como garantía de arraigo de las jóvenes generaciones, de armónica inserción en las señales de identidad histórica y cultural de la propia comunidad ciudadana y política, y también como garantía de cohesión social hacia el futuro entre generaciones de ciudadanos, precisamente en un mundo como el actual de cambios tan acelerados y pérdida de raíces y de identidades, tanto personales como colectivas.

Aunque en la transmisión de señales de identidad y modelos sociales, los actuales medios de comunicación y el moderno sistema educativo, entre otros agentes, asumen un protagonismo creciente, la familia sigue siendo, sin duda, el ámbito primario de socialización, de aprendizaje y transmisión de pautas estimables de conducta y de valores éticos, imprescindibles para el buen funcionamiento de todas las relaciones sociales, sin que esta función primaria pueda ser desempeñada solamente por los medios de comunicación o por el sistema educativo, sin el permanente concurso de la familia. En este sentido, es común reconocer que el buen funcionamiento de la familia es un referente insustituible de estabilidad, de atenuación y resolución de conflictos, como también de refugio y socorro ante el sinnúmero de vicisitudes a las que se encuentran sometidos sus componentes en un

mundo en continuo cambio. Y por estas razones, es tan importante la acción política dirigida a promover el buen funcionamiento de las familias concretas, evitando dificultades y removiendo obstáculos que, generadores de indeseadas disfunciones, le obstaculicen el normal cumplimiento de sus importantes funciones y servicios para el bien general de toda la comunidad.

Parece haber también un consenso general en considerar que la familia, si bien no es ya –salvo excepciones– una unidad de producción en nuestra sociedad, sí lo es de posesión y disfrute de bienes. No parece haber duda acerca de que es una realidad y agente económico de primer orden y ello en los más diversos sectores del modelo económico actual. Esta comunidad, que vive una específica solidaridad entre sus miembros basada en los lazos de copertencia íntima, constituye una fuente también primaria de seguridad personal: es por ello el primer ámbito de protección social.

Seguridad que va más allá de lo meramente económico, toda vez que la principal razón de ser de la vida en pareja es, en la actualidad, la compañía íntima y la ayuda mutua (como revelan el 83% de los encuestados en el estudio citado), frente a la seguridad económica (que es considerada como una ventaja del matrimonio, en todo caso, por el 30% de la población en el mismo estudio). En particular la familia está actuando como primer ámbito de la protección social ante la escasez de trabajo. La familia ha contribuido decisivamente a reducir los costes económicos, sociales y políticos del desempleo, especialmente del desempleo juvenil, actuando como unidad de convivencia y consumo e incluso como unidad de información y gestión de trabajos. La familia redistribuye recursos entre empleados y desempleados y mitiga los costes psicológicos del desempleo, de los sucesivos empleos precarios y del subempleo. Aunque no se deben minimizar los costes de esta protección, que prolonga la dependencia de los/as jóvenes sin cuestionarla, reduciendo los incentivos para su movilidad y para la asunción de iniciativas profesionales, no cabe duda de que ha cumplido y sigue cumpliendo un importante papel de estabilidad social.

Esta importancia de la familia es reconocida por diversas instituciones, pero fue ya la Asamblea General de las Naciones Unidas la que en 1969 definió la familia como la unidad básica de la sociedad y medio natural para el desarrollo y bienestar de todos sus miembros.

Y no cabe duda de que la familia es una realidad viva, que ha ido adaptándose con casi sorprendente eficacia a las pautas culturales y sociales de cada época, a la vez que su valoración y significado como proyecto de vida estable y marco más adecuado para la educación y atención de los hijos/as, sigue siendo reconocido por la sociedad en general.

La familia es uno de los referentes más fundamentales de nuestra vida. Encontramos sentido en el entorno familiar buscando respuestas en forma de estimación incondicional y no una reciprocidad material como ocurre en muchos de los sectores que nos rodean. Aunque si bien es cierto que se recurre a ella como primer recurso de ayuda en caso de necesidad. Según los datos recogidos en el estudio “La familia en Navarra” realizado por la UPNA, en 1995, el 76,9% de la población confirma a la familia como primera entidad de asistencia. Cuando la cuestión es económica el 78,8% de los jóvenes se dirigen a la familia en primer lugar si necesitan dinero.¹²

Concretamente Navarra cuenta con una intensa vida familiar, que se manifiesta en contactos, visitas, cercanía de vivienda y un intercambio de servicios que de alguna manera constituyen un contrapeso a la tendencia general a la individualización. La familia sometida a procesos de individualización reacciona creando redes de solidaridad. Estas redes son especialmente creadas por los hijos e hijas. Estos, sobre todo si son pequeños, activan las relaciones solidarias intrafamiliares. A pesar de la

implantación generalizada de las pensiones y la oferta de servicios públicos los miembros de la familia se necesitan para realizar unos servicios determinados, así como ofrecerse un apoyo emocional y comunicativo. En el estudio “La familia en Navarra” se afirma a este respecto: “La tesis generalizada de que en la sociedad moderna se difumina, se pierde el contacto con los parientes cercanos, no se puede mantener según los datos obtenidos en nuestra investigación; frecuencia de las ayudas, cercanía de la vivienda, frecuencia de las visitas, llamadas telefónicas y celebración conjunta de las fiestas”.¹³

Es necesaria una política de apoyo a la familia...

La familia aporta distintos activos básicos en nuestra sociedad. Por un lado proporciona las necesidades de un país, gracias a un crecimiento natural de la población. Además, provee de bienestar a sus miembros lo que conlleva un nivel de estructuración y cohesión social. Es la familia la que ofrece este nivel de socialización y de relación interpersonal fundamentada en valores de amor incondicional que se propone, en principio, durar toda la vida. Cuando se logra poseer este nivel, nos encontramos ante una sociedad más fuerte y equilibrada formada por personas con una actitud positiva hacia la sociedad.

Hay, en fin, un consenso en cuanto a la necesidad de superar la contradicción entre una muy frecuente retórica de exaltación de la familia y una escasa ayuda a ésta en el cumplimiento de sus funciones y de hacerlo mediante una política de apoyo activo a la institución familiar.

Con demasiada frecuencia la reacción ante el cambio se traduce en una añoranza del pasado. Ante los cambios en la familia no es raro encontrarse con propuestas que pretenden negarlos: la vuelta de las mujeres al hogar, apartándolas de la vida laboral, la restricción de las libertades individuales en las opciones de fecundidad o de elección de pareja o la aplicación mimética de métodos educativos que eran exitosos en generaciones anteriores.

No es posible un pasado que ya no es coherente con el devenir de otros ámbitos de la sociedad. Conquistas como las libertades individuales o la presencia de las mujeres en la vida pública no se debilitarán en el futuro. Se debe, sin embargo, hacerlas compatibles con el desempeño por parte de la familia de sus principales funciones.

El objetivo de la política familiar debe ser crear un marco legal y un entorno social favorable para que las familias puedan asumir libremente y cumplir todas estas funciones sociales estratégicas.

En nuestra sociedad hay un problema de baja natalidad que puede tener importantes repercusiones en el futuro. Afrontarlo exige llevar a sus últimas consecuencias la igualdad entre hombres y mujeres y la consecución de un nuevo modelo de relaciones entre ellos. Sólo desde la igualdad efectiva, promoviendo las condiciones que posibiliten una sociedad compartida, es posible abordar el problema de la natalidad en una sociedad moderna: compartir las responsabilidades familiares y compartir el trabajo para así promover un nuevo marco de convivencia en un modelo de familia sin discriminación ni repartos coactivos de responsabilidades. En este punto se hace del todo necesario la redistribución de tareas que tradicionalmente se le han asignado a la mujer. Es necesaria una política decidida que dé lugar a este cambio: campañas sobre el respeto a la igualdad sexual entre hombre

12. Jesús Hernández Arístu y Andreu López Blasco. “La familia en Navarra” Universidad Pública de Navarra. Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra. 1995

13. *idem.*

y mujeres, contra los malos tratos y la violencia familiar, sobre la obligación de todos/as de contribuir en la misma proporción a la realización de tareas domésticas y de solidaridad en el cuidado de niños/as, ancianos/as y enfermos/as en el ámbito familiar serían algunas de las medidas a tomar para lograr esa igualdad efectiva. En definitiva se trata de posibilitar y potenciar al máximo los mecanismos de diálogo y participación de los miembros de cada familia. Por esto la Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Naciones Unidas propuso como objetivo la promoción y armonización de las responsabilidades laborales y familiares para mujeres y hombres.

El apoyo a la familia debe ir más allá de políticas natalistas que en el pasado han constituido toda la ayuda familiar. No se trata de que los individuos o las parejas elijan tener más hijos, lo que es sin duda importante habida cuenta de la baja natalidad de nuestra sociedad. Se trata de conseguir que hijos e hijas cuenten con un hábitat de convivencia interpersonal para desarrollarse que les ofrezca suficiente seguridad, permanencia y coherencia para su desarrollo y su integración social y que la familia pueda seguir cumpliendo tareas de cuidado a su miembros dependientes, sean niños/as, personas enfermas o personas de edad avanzada. Y para ello se ha de asumir estas tareas como un desafío común. Tenemos que acordar las condiciones económicas, culturales y de aceptación de valores que faciliten y asuman un proyecto de futuro como la aceptación de hijos/as en libertad. La política sobre familia ha de partir de un reconocimiento de las potencialidades y autonomía de la intimidad familiar y no prescindir, sino optimizar estas capacidades naturales propias de la familia. Su adecuado desempeño no puede considerarse como una obligación privada en el sentido individualista e insolidario a la que cada cual debe hacer frente con sus propias fuerzas, sino una opción personal de gran trascendencia social y pública, que aporta importantes beneficios a la comunidad y debe ser, por tanto, comúnmente apoyada.

Las políticas familiares en el ámbito europeo reflejan la complejidad de nuestras sociedades y son fruto de un entramado de circunstancias sociales, concepciones filosóficas, tendencias políticas y de la propia construcción histórica de esas mismas políticas. Sin embargo, existen tres ejes claros en torno a los que se articulan todas ellas:

- Reconocimiento de derechos, que se ha desarrollado de forma similar en los distintos Estados, tanto en lo que respecta a los derechos colectivos de la familia como en lo relativo a los derechos individuales de sus miembros (niños/as, mayores, jóvenes, mujeres...).
- Transferencias de rentas en favor de las familias, que se articula mediante la combinación de ayudas directas y deducciones fiscales.
- Prestación de servicios públicos de apoyo, tradicionalmente más desarrollados en los países nórdicos, pero también en mayor o menor medida en el resto de los Estados.

Por otra parte, dentro del marco de la política familiar existen dos ámbitos de actuación:

- La denominada política familiar, orientada a incrementar el bienestar y nivel de vida general de las familias, en la que inciden diversas políticas sectoriales (de sanidad, vivienda, educación, fiscalidad, seguridad social...) y que, en definitiva, se asientan sobre las premisas de la Sociedad del Bienestar. La mejora en las condiciones de vida de las familias requiere el desarrollo y consolidación del Estado del Bienestar, para lo que es imprescindible que las distintas políticas tengan en cuenta los cambios que se están produciendo en la estructura y funcionamiento de la familia.
- La política social familiar, orientada hacia las familias que se encuentran en situación de dificultad social o de exclusión y que necesitan apoyos específicos para cumplir con sus funciones.

... de carácter integral e integradora en su diseño¹⁴ ...

Hasta hoy, la política familiar se ha limitado a considerar a la familia como un sujeto pasivo, necesitado de ayuda social solamente en aquellos casos en los que se dan situaciones conflictivas, problemáticas, casi de tipo marginal. A pesar de los cambios que han experimentado la mayor parte de las sociedades en los últimos decenios, las políticas y los programas en auge suelen estar basados en conceptos y modelos de familia que, en ocasiones, no responden a la realidad, o por lo menos la realidad mayoritaria.

Consideramos, por el contrario, que ha llegado el momento de un gran cambio de inspiración de la política familiar. Ésta debe diseñarse desde la consideración de la familia como sujeto social primario, como la estructura social básica, apta y activa para dotar a las personas de un ámbito humanizado de solidaridad, afecto, estabilidad donde nacer, crecer y ser educados precisamente como personas que tienen cada una un intrínseco valor incondicional y por ello mismo, mediante una insustituible capacidad de articulación de funciones de socialización y cohesión intergeneracional. En suma, una nueva política familiar debe basarse en el reconocimiento de que la familia es el ámbito y la motivación más fuerte de la inmensa mayoría de nuestros ciudadanos y de que, mediante el diseño de la acción política oportuna, la familia, más que cualquier otro sujeto social, activa el desarrollo integral de las personas y de la comunidad y construye una sociedad más humana, justa y cohesionada, que se enriquece y vertebrada con valores de solidaridad, libertad y responsabilidad, de inspiración gratuita y altruista, cuya génesis proviene originariamente del núcleo familiar. El objetivo de esta política es construir y afianzar un modelo donde la persona, la familia y la sociedad civil no sean objetos pasivos sino protagonistas destacados que actúen como sujetos activos. Es preciso proteger a las familias que se formen, ofreciéndoles un marco de apoyo permanente, compatibilizando ciertos aspectos para su equilibrio y fortaleciendo las responsabilidades familiares y la actividad diaria laboral, además de prevenir la exclusión social de familias que se encuentren en situación de riesgo.

Bajo esta nueva perspectiva, entendemos el carácter integral e integrador que debe caracterizar una política familiar. Esta política debe contemplar de forma global y armónica todos los campos socio-económicos y jurídico-políticos donde la familia se manifiesta como factor estratégico primario en el desarrollo de la persona, en la cohesión social e intergeneracional, y como ámbito básico de educación y transmisión de valores. Desde esta perspectiva, la política familiar debe abarcar a la universalidad de todas las familias y no limitarse sólo a la asistencia de casos conflictivos y marginales.

Una política integral e integradora no puede hacerse sólo desde los poderes públicos. Necesita también el concurso del conjunto de la sociedad, sin prescindir de las específicas capacidades y energías de las mismas familias. Cualquier acción de gobierno en relación con la familia debe fomentar los elementos más importantes de la familia, como su autosuficiencia. Si no fijamos la política familiar en la libertad de compartir la intimidad de manera firme y con responsabilidad, el sentido de la familia perdería todo su valor. La fuerza familiar se basa en la responsabilidad compartida del proyecto.

En este sentido, una nueva política familiar debe incorporar la activa responsabilidad de todos los agentes y fuerzas sociales, cuyas actuaciones se relacionan con las funciones y necesidades de la familia, promoviendo una intensa dinámica de intercambio de valores entre los diversos actores sociales y la propia familia. La cooperación entre todos los estamentos sociales debe incorporar la participa-

14. P.J. Viladrich. "La Familia - Documento 40 ONG's". Instituto de Ciencias para la Familia. Universidad de Navarra 1994

ción de los medios de comunicación social, los sindicatos y patronales, junto a las demás entidades de relevante significado social.

Sería incongruente que esta integración de agentes sociales no fuera acompañada de las medidas de política necesarias para garantizar una fluida cooperación entre los distintos departamentos de una misma administración pública y entre las administraciones autonómicas y la central. Dicha política, por fin, debe inspirarse en el criterio de la máxima rentabilidad económico-social de los recursos, de suerte que en su aplicación se busquen las soluciones que armonicen el menor coste con el mayor resultado efectivo.

Desde esta perspectiva integral e integradora cobra sentido el diseño de programas de acción en los más diversos sectores socio-económicos, dirigidos a promover que la familia pueda ser, con más facilidades y menos dificultades, justamente lo que es y pueda desarrollar, por sí misma y desde sí misma, sus funciones propias de enriquecimiento de las personas y de toda la sociedad. Este carácter integral debe complementarse con un diagnóstico de prioridades que incorporen al diseño la debida atención a circunstancias coyunturales de especial importancia, como ocurren en estos momentos con los desequilibrios en la estructura de nuestra población causados por la caída de la natalidad, el descenso de la nupcialidad y el envejecimiento demográfico; con el fomento de ayudas a las familias que se forman, en especial en el campo de la vivienda, sanitario, educativo; con la compatibilidad entre los deberes del trabajo profesional y familiares, con particular atención a la situación de la mujer; y en los referente a las responsabilidades intergeneracionales crecientes derivadas del envejecimiento de la población.

Pero el carácter integrador del diseño también significa que los programas de política familiar deben contener previsiones que, desde el respeto a la libertad de elección y a la intimidad, favorezcan positivamente la creación de jóvenes familias, el cuidado y normalización de las familias con disfunciones, la asistencia a aquellas familias en riesgo de marginación social y el acceso al modelo de familia matrimonial de aquellas parejas que conviven sin casarse, no por su rechazo al matrimonio, sino por dificultades educativas o culturales, sanitarias, laborales, de vivienda y, en general, de las derivadas de las marginaciones y desigualdades injustas provocadas por nuestro modelo socio-económico.

... garantizando la subsidiariedad del apoyo social y público al desarrollo de la familia, como sujeto social primario y activo.

La familia es, realmente, el sujeto social más primario y activo. Tan es así que la energía, para ser lo que es y para desempeñar sus imponentes funciones personales y sociales, le brota de sí misma. Quiere esto significar, en el orden de la política familiar, que es más importante lo que la familia puede aportar a la dimensión pública y política de la comunidad que las medidas concretas que la política puede proporcionar a la familia. La familia se funda por sí misma y se reproduce por sí y desde sí misma. Ésta es la realidad de los hechos, y estos hechos fundamentan que sea el principio de subsidiariedad el que rija una correcta política sobre la familia.

Hay que procurar no caer en el burocratismo a la hora de aproximarse al hecho familiar. La familia tiene como principal objetivo humanizar la sociedad. Sin embargo son necesarias una serie de medidas administrativas que ayuden a las familias en el logro de su proyecto familiar. Es necesario un estudio de la responsabilidad política hacia la familia.

La idea esencial del principio de subsidiariedad, aplicado a la política familiar, significa que el conjunto de actuaciones públicas debe dirigirse a facilitar el más alto desarrollo posible de lo que la familia es y de sus funciones propias, coadyuvando a promover los procesos y canales de aportación de las funciones familiares al conjunto social y removiendo los obstáculos y lacras que lo dificulten. Se trata, en suma, de colaborar con la creatividad de la propia familia. De ahí que, en la elección y diseño de la política familiar, sean igualmente importantes el qué en cuanto el diseño y el cómo se ejercerán las actuaciones públicas.

Vista desde el ángulo del principio de subsidiariedad, la política familiar debe orientarse, de manera esencial, a conseguir con sus medidas y actuaciones que la familia, por sí misma y desde sí misma, pueda ser lo que es y encuentre promovida la aportación de sus funciones y valores a todos los campos de la vida privada y pública de la sociedad. En este sentido, la política familiar ha de servir de factor dinámico en el desarrollo de las articulaciones entre familia y agentes sociales públicos y privados, promoviendo la intercomunicación de valores y servicios. No se trata, pues, de suplir a la familia o de intervenir en su intimidad y en sus funciones, generando fórmulas alternativas. Se trata, por el contrario, de no desmotivar, incentivándola con medidas oportunas, su propia dinámica de creatividad, para que, desde sí misma, toda la sociedad pueda disfrutar de los valores y funciones familiares.

Esta nueva actitud, y los novedosos diseños de medidas y actitudes que comporta, dependen de reconocer, abierta y libremente, el papel de la familia como primer sujeto social.

PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

La familia ha sido y es el núcleo básico de la sociedad, el lugar primario donde el ser humano nace y se desarrolla como persona durante los primeros años de su vida. En ella y con ella, el niño comienza a descubrir el mundo y a desarrollar su “yo”, mirándose en el espejo de quienes tiene más cercanos y aprendiendo los valores que le transmiten. Ya en la edad adulta, la vida familiar es también una parte esencial del ciudadano, que invierte importantes energías y esfuerzos para lograr el bienestar de los suyos. Además, la familia constituye el primer escalón social, donde cada individuo aprende a convivir con otros; de ahí la importancia de la institución familiar en el desarrollo del conjunto de la sociedad. Porque cada individuo es un ser social, miembro activo de una sociedad cuyas características van a depender en gran medida de cómo sean las personas que la forman y de cuál sea el bienestar individual y familiar de cada una de ellas.

A lo largo de los siglos las estructuras familiares y los valores transmitidos en su seno han ido cambiando. Sin embargo, las transformaciones de mayor calado se han producido en nuestra sociedad durante los últimos cincuenta años, a causa de múltiples factores entre los que se encuentran la caída de la natalidad, el envejecimiento de la población, el acceso de la mujer al mundo del trabajo, el retraso en la edad de inicio laboral y del matrimonio, el incremento del divorcio o el cambio de mentalidades.

Como consecuencia, en la actualidad el tamaño de la familia es menor, se han debilitado y reducido las redes de apoyo por razón de parentesco y las mujeres, tradicionalmente cuidadoras de niños, ancianos y enfermos, no pueden –y tampoco sería justo que siguieran haciéndolo– soportar todas las cargas familiares sin ayuda y respaldo. Además, los cambios en los modelos familiares y sociales han conllevado paralelamente que muchas pautas educativas de referencia transmitidas de generación en generación hoy ya no sean consideradas válidas. Si bien se ha avanzado positivamente hacia modelos más democráticos, a la vez se ha producido cierto desconcierto. Por ello, la tarea educativa de los padres resulta hoy más difícil y exige altas cotas de creatividad, voluntad y reflexión, en un mundo que se transforma de manera acelerada.

Como núcleo básico de la sociedad y como ente educador de personas, todo cuanto acontece en la familia tiene unas repercusiones, a corto, medio o largo plazo, en el conjunto de la vida social. Es por eso que, en la medida en que la familia encuentre trabas para desarrollarse en toda su plenitud, aumentará de la misma manera el riesgo de que sus miembros no puedan alcanzar el bienestar necesario y de que ello se traduzca, tarde o temprano, en importantes y elevados costes individuales y sociales.

Puesto que es deber de los poderes públicos velar por el bienestar social y puesto que existe consenso en cuanto a que la familia es una realidad insustituible y fundamental para el desarrollo afectivo, intelectual y social de la persona, es necesaria la puesta en marcha de una política de apoyo a la familia, que la dote de recursos, mecanismos e incluso habilidades con los que pueda hacer frente de manera digna y exitosa a su papel educador, protector y de cohesión social.

La práctica totalidad de los ciudadanos siguen señalando que la familia es el aspecto más importante y esencial de sus vidas. En la medida en que logremos que esa vida familiar tenga el mayor bienestar posible, estaremos facilitando a sus miembros mejores capacidades para afrontar otras facetas de sus vidas –la educativa, la laboral, la social...- con mayores niveles de éxito, previniendo al mismo tiempo problemas y conflictos personales, familiares y sociales.

En consonancia con todo lo anterior, el Plan de Apoyo a la Familia en Navarra se articulará en torno a los siguientes **PRINCIPIOS**:

Universalidad

Las medidas diseñadas en este Plan deben abarcar a todas las familias navarras independientemente del modelo que adopten y no limitándose sólo a la asistencia de casos conflictivos, marginales, en situación de exclusión social o de necesidad, pero entendiendo la atención a estas últimas como prioritaria a la hora de la puesta en marcha de las actuaciones y medidas contempladas en este Plan de Apoyo a la Familia.”

Participación

Es necesario que la familia sea considerada como sujeto activo en el diseño de las políticas que le afecten y protagonista de su propio desarrollo en todos los ámbitos, promoviéndose también la coparticipación de todos aquellos agentes y todas aquellas entidades sociales que puedan coadyuvar con la familia a la promoción de ésta como primario sujeto activo de la sociedad.

La familia no debe ser únicamente el sujeto beneficiario, meramente receptor, de las medidas de política familiar, sino que tiene que ser un sujeto activo, protagonista de su propio desarrollo y cuya voz sea escuchada en todas aquellas decisiones que le afecten. Se entiende que la familia guarda en su seno las capacidades y las potencialidades necesarias para fomentar en la persona valores de solidaridad, responsabilidad, libertad... y contribuir a la construcción de una sociedad más justa y equilibrada, capacidades que puede activar por sí misma o con los apoyos adecuados.

Además, se considera que el apoyo aportado por las instituciones en el marco de una política familiar sólo será realmente efectivo en la medida en que permita y logre que sean las propias familias las que puedan responsabilizarse de sí mismas y adoptar las decisiones que consideren más beneficiosas para los suyos.

Se promoverá también la participación de aquellas entidades sociales u organizaciones que fomenten la importancia de la familia como sujeto activo de la sociedad.

Subsidiariedad

Las actuaciones públicas deben posibilitar el mayor desarrollo de la familia y de sus funciones, removiendo los obstáculos que lo dificulten y complementando las funciones de la familia cuando lo precise.

Las instituciones públicas, con sus medidas de política familiar, no pueden ni deben sustituir o suplantarse a la familia, sino que su función es proporcionar recursos que permitan a ésta el mayor desarrollo, ayudándole a superar los obstáculos y las dificultades con las que se encuentre. Su papel es también complementar, cuando la situación lo precise, aquellas funciones que la familia no puede desarrollar parcial o totalmente. Así, por ejemplo, ninguna institución puede proporcionar el calor y el afecto que la familia aporta al anciano dependiente o enfermo, pero puede ayudar a sus familiares a hacer más fácil y llevadera la tarea de cuidar al mayor mediante apoyos a domicilio, centros de día y otros recursos.

Responsabilidad Pública

Los poderes públicos deben dar respuesta al mandato constitucional de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

El artículo 39 de la Constitución Española establece que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia. En este sentido, se entiende que los poderes públicos tienen la obligación de diseñar y poner en marcha todas aquellas medidas que permitan a las familias unas condiciones de vida dignas y que posibiliten su desarrollo integral. Además, la Constitución Española establece igualmente la protección de los hijos y de las madres (artículo 39.2), la protección de la salud (artículo 43), la promoción del acceso a la vivienda (artículo 47), la protección de los discapacitados (artículo 49) y de la tercera edad (artículo 50), etc., aspectos todos ellos que se encuentran presentes, en mayor o menor medida, en el seno de las familias.

Integración de recursos

Contemplando de forma global y armónica todos los campos socioeconómicos donde la familia se manifiesta como factor estratégico.

Una política familiar sólo será eficaz en la medida en que tenga en cuenta todos los ámbitos socioeconómicos en los que está presente la familia o que influyen en ella: vivienda, educación, fiscalidad, empleo, seguridad social, relaciones intergeneracionales, relaciones interculturales –cada vez más importantes con la llegada a nuestra sociedad de inmigrantes con diferentes culturas, razas y religiones-, conciliación vida familiar-vida laboral... Al igual que la persona es un todo integral que no puede subdividirse en partes separadas y sin relación las unas con las otras, la familia, como conjunto de personas, es un todo que requiere soluciones integrales.

Coordinación e integración interadministrativa

Entre los distintos departamentos del Gobierno de Navarra y entre el Gobierno de Navarra y el resto de las administraciones públicas. Igualmente, es necesaria la coordinación entre la Administración y todos aquellos sectores sociales que tengan relevancia en este ámbito, buscando la máxima armonización y eficiencia en la gestión y aplicación de los recursos.

Para poder aportar medidas integrales de apoyo a la familia, es necesario que exista una coordinación armónica entre los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra (Bienestar Social, Tra-

bajo, Educación, Vivienda...), de tal manera que se parta de unos criterios y objetivos comunes y que las actuaciones sean más eficaces y beneficiosas, sin entrar en colisión entre ellas y complementándose unas con otras. En esta línea, el presente Plan ha sido elaborado conjuntamente por todos los Departamentos implicados.

Por otra parte, se requiere igualmente una coordinación entre el Gobierno de Navarra y el resto de las administraciones (Estado, Ayuntamientos, Concejos...), así como con las entidades sociales más relevantes en este ámbito: patronales, sindicatos, etc.

Descentralización y desconcentración

Los recursos de atención y apoyo a la familia deben aproximarse al ciudadano, agilizando las respuestas que instituciones y entidades sociales den a las familias.

Es necesario que los recursos de atención y apoyo a la familia estén descentralizados, de tal manera que se aproximen al ciudadano y posibiliten una mayor agilidad en las respuestas de la Administración y de las entidades de iniciativa social que colaboren en este ámbito de actuación. Además, la mayor cercanía de los recursos puede garantizar también una mayor eficacia y una mejor satisfacción de las necesidades.

Continuidad y estabilidad

De tal manera que las normas generales y las actuaciones que se deriven de las políticas tengan una visión estratégica y a largo plazo, con el fin de que la planificación de las decisiones más trascendentales adoptadas por los individuos y las familias no se vean influenciadas ni condicionadas o revocadas por cambios normativos o políticos carentes de la misma visión trascendental.

Las medidas diseñadas en este plan deben tener en cuenta las peculiaridades del sujeto beneficiario, la familia, donde cualquier decisión conlleva consecuencias a largo plazo. Por esta razón, es necesario que la política familiar cuente con una visión estratégica y de futuro, de tal manera que las actuaciones que se deriven de ella tengan una continuidad y estabilidad en el tiempo, al margen de cambios normativos o políticos.

De acuerdo con los principios rectores que inspiran el Plan de Apoyo a la Familia en Navarra, los **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS** son los siguientes:

1º Garantizar una coordinada e integral política de atención a la familia en las actuaciones gestionadas por los diferentes Departamentos del Gobierno de Navarra

Se establecerá una coordinación armónica entre los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra –Bienestar Social, Vivienda, Educación, Economía y Hacienda, Trabajo...- para la aplicación integral de medidas de apoyo a la familia. Para ello, se pondrán en marcha los instrumentos necesarios que velen por la coordinación interdepartamental y por el seguimiento conjunto de todas las actuaciones con el fin de valorar resultados, modificar posibles deficiencias y detectar nuevas necesidades.

2º Fomentar la cohesión de nuestra sociedad fortaleciendo el peso y la presencia de la familia en el tejido social como estructura de intermediación e integración de los individuos que la conforman

Por su capacidad educadora y transmisora de valores y por ser una institución fundamental para el desarrollo integral de la persona, la familia tiene un papel indiscutible en el modo en que los individuos se integran en la vida social, ya que transmite los modelos sociales y, con ellos, pautas de conducta y de relación social. No en vano es el primer peldaño en el que todo individuo aprende a convivir con otros. En la medida en que las familias puedan desarrollar mejor sus funciones, mayor bienestar podrán alcanzar sus miembros y mayores posibilidades tendrán de integrarse con normalidad en la sociedad, con lo que ésta ganará en cohesión y estabilidad.

El Gobierno de Navarra es por ello consciente de que para fomentar, reforzar, mantener y garantizar la cohesión de la sociedad hay que fortalecer el peso y la presencia de la familia en el tejido social. Y no sólo mediante la aportación de ayudas cuando éstas sean necesarias. También es imprescindible que la sociedad en su conjunto reconozca y promueva el valor de la familia como agente integrador, educador y socializador.

3º Posibilitar el mejor desarrollo de las familias como institución social básica, transmisora de valores de convivencia, solidaridad, respeto mutuo y tolerancia

Lograr una sociedad más justa y equilibrada significa empezar a trabajar desde la base. Y la base de la sociedad, la institución básica, es la familia. Es por ello también la más capacitada para transmitir valores de convivencia, solidaridad, respeto mutuo y tolerancia si disfruta de las condiciones adecuadas. Por ello, este Plan de Apoyo a la Familia busca posibilitar a todas las familias navarras un mejor y más satisfactorio desarrollo que les permita dar lo mejor de sí mismas para construir una sociedad mejor, así como evitar y prevenir factores de exclusión, pobreza y desestructuración familiar.

4º Potenciar la asunción de la corresponsabilidad social en la atención a los miembros dependientes, facilitando el acceso de la familia a los medios y recursos necesarios para ello

El progresivo envejecimiento de la población, la cada vez más elevada esperanza de vida y la aparición de enfermedades degenerativas como el Alzheimer hacen que en la actualidad muchas personas mayores presenten importantes grados de dependencia y alta necesidad de cuidados. El Plan Gerontológico de Navarra 1997-2000 reconoce y defiende que el mejor entorno para el bienestar del mayor es su propio domicilio, con su familia. Sin embargo, ni la sociedad ni los poderes públicos pueden dejar solas a las familias en el esfuerzo de atender a estos mayores. Porque las personas mayores son un bien común de toda la sociedad: una sociedad es lo que es gracias al trabajo y al esfuerzo aportados por las generaciones anteriores. De la misma manera, dentro de las familias pueden existir otros miembros con mayor o menor grado de dependencia: niños, minusválidos, enfermos crónicos,... Por tanto, toda la sociedad en su conjunto debe ser corresponsable en la atención a las personas dependientes, facilitando a las familias que los atienden los medios y recursos necesarios, no sólo para que puedan cuidarles como se merecen, sino también para que los propios cuidadores no vean por ello disminuido su bienestar personal, familiar, laboral y social.

Hablar de corresponsabilidad social no significa que los poderes públicos renuncien a la asunción de su responsabilidad como tales. La corresponsabilidad de las familias completará pero no por ello debe sustituir las obligaciones de protección social de los miembros dependientes integrantes de las familias.

5º Potenciar la conciliación de la vida laboral y familiar

Durante siglos las tareas familiares han recaído en exclusiva sobre las mujeres, que se han ocupado del trabajo doméstico, el cuidado de hijos, abuelos, enfermos. Afortunadamente en las últimas décadas se ha producido una progresiva pero insuficiente incorporación de la mujer al mundo laboral, que en la mayoría de los casos ha supuesto la realización de una doble jornada laboral, la de su trabajo y la del trabajo doméstico y familiar. Además muchas mujeres no han podido elegir el incorporarse o no al mercado laboral por impedírsele la asunción de las cargas familiares.

Desde esta perspectiva, es necesario promover y facilitar un marco familiar donde las responsabilidades familiares, las públicas y las domésticas, sean compartidas. Para ello es necesaria tanto la sensibilización y concienciación de la sociedad de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres además de una importante inversión en recursos públicos que contribuyan al objetivo de la igualdad de género y a la posibilidad de elección por parte de las familias de la manera de afrontar sus responsabilidades familiares.

6º Posibilitar y favorecer las mejores condiciones para la formación y el mantenimiento de las estructuras familiares

En la actualidad sabemos que fenómenos como la caída de la natalidad o el retraso en la edad en que las personas deciden formar una familia están relacionados con una serie de condicionantes económicos, laborales y sociales que lo dificultan, como el paro, la temporalidad en los contratos o el elevado precio de la vivienda. Igualmente, éstos y otros factores inciden o pueden incidir en la desestructuración familiar y las rupturas matrimoniales. El Plan de Apoyo a la Familia persigue posibilitar y favorecer las mejores condiciones educativas, económicas, laborales... que faciliten la formación de familias y logren en la medida de lo posible su mantenimiento y estabilidad en el tiempo, aunque siempre con absoluto respeto a la libertad de elección y a la intimidad personal y familiar de todos y cada uno de los ciudadanos.

7º Promover una política familiar que apoye especialmente a aquellas familias que presentan necesidades especiales

Aunque el presente Plan tiene una vocación universal y por ello está dirigido a todas las familias navarras en general, existen núcleos familiares con necesidades especiales (situaciones de pobreza y exclusión social, familias numerosas, familias monoparentales, presencia de mayores dependientes, enfermos o discapacitados...) que requieren una atención muy concreta y para los que el Gobierno de Navarra promoverá una política familiar específica en atención a sus especiales dificultades y siempre teniendo en cuenta el nivel de renta de la familia.

RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LAS FAMILIAS

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN NAVARRA

Existe un amplio consenso parlamentario entre las formaciones políticas navarras en la necesidad de una decidida política de apoyo a la familia, de tal manera que se pretende un apoyo global que pase de la exaltación teórica de la familia a una ayuda real a la misma para el cumplimiento de sus funciones de crianza y educación de los hijos, así como de apoyo a las personas dependientes en un marco de armonía en las relaciones humanas. Se trata de proporcionar programas y medidas que conduzcan al fortalecimiento de la familia ya que ésta forma un núcleo donde las relaciones afectivas entre los individuos favorecen el desarrollo equilibrado de la personalidad y ello repercute en un incremento de la cohesión social.

En el Capítulo I se ha descrito la situación normativo-tributaria de la familia en Navarra, haciendo un repaso por los distintos tributos y estableciendo comparaciones con el Estado y con el País Vasco, mencionando también algunos aspectos referentes a países de la Unión Europea.

También se han estudiado los gastos de protección social en Navarra y en España, ya que deben contemplarse conjuntamente las medidas asistenciales y las transferencias de rentas. Dentro de estas últimas, hay que tener presente tanto las ayudas directas como las deducciones fiscales.

El campo de acción de las políticas sociales debe abarcar aspectos y situaciones distintos de los contemplados por el sistema estatal de la Seguridad Social o por los sistemas estatales y autonómicos de Asistencia y Bienestar Social.

No cabe duda de que el sistema tributario puede y debe incidir en los mecanismos de protección social existentes en un Estado moderno. En ocasiones la fiscalidad se utiliza como alternativa a otras políticas con marcado bagaje social, si bien en ocasiones no se trata tanto sustituir como de complementar líneas de actuación.

Los indicadores demográficos de la familia navarra relativos a la nupcialidad, la fecundidad, el tamaño y composición de los hogares, así como la esperanza de vida han experimentado cambios importantes en los últimos años, siendo necesario reparar en ellos ya que es preciso conocer las necesidades actuales de la familia.

La primera tendencia a destacar es el descenso de la tasa de natalidad, la cual no alcanza el nivel para procurar el mantenimiento de la población o relevo generacional. Esta situación debe contemplarse acompañada del aumento de la longevidad ya que el incremento de la esperanza de vida es constante.

Hay otra serie de aspectos sociales, como el aumento de divorcios, que determinan el incremento de las familias monoparentales.

También el acceso de la mujer al mercado de trabajo ha proporcionado cambios sustanciales en la familia ya que, en este supuesto, las personas dependientes deberán ser cuidadas por otra persona o institución. La compatibilidad de la vida laboral con la vida familiar implica cambios en todos los órdenes.

También resulta significativa la reducción de la dimensión de la familia navarra, al unísono con lo acontecido en toda la Unión Europea. Las familias unipersonales y monoparentales han experimentado un considerable aumento.

Todas estas circunstancias y características deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar medidas en materia de fiscalidad enmarcadas en un Plan de Apoyo a la Familia ya que hay que calibrar con exactitud las necesidades de ayuda que tiene la familia navarra en los momentos actuales.

Siguiendo con el propósito de profundizar en el conocimiento del tratamiento fiscal de la familia navarra, en este apartado se evalúan los puntos fuertes y débiles de sus aspectos más significativos con el fin de poder establecer más adelante un elenco de objetivos a conseguir en el área de la fiscalidad, que nos conduzcan a la concreción de las medidas a adoptar en el futuro.

No obstante, es preciso insistir de nuevo en que la fiscalidad es una parcela más en la que se debe actuar pero sin desconocer que existen otras susceptibles de evaluación y de mejora.

Para intentar ofrecer un diagnóstico claro y completo de la situación de la protección de la familia, no debemos limitarnos a los gastos fiscales sino que debemos ampliar nuestro análisis a los gastos directos o presupuestarios, tales como las transferencias directas de renta dedicadas a las becas en el campo educativo, a la tercera edad, a la renta básica, a los minusválidos, a los excluidos sociales y a un área tan importante como la vivienda.

En el área de la fiscalidad de la familia se han descrito y resaltado una serie de aspectos básicos, los cuales deben ser ahora evaluados con el fin de descubrir la posición en que se encuentra la normativa navarra, analizando su situación favorable o desfavorable.

ELECCIÓN DE LA UNIDAD CONTRIBUYENTE

Nos preguntamos si el sujeto pasivo del IRPF debe ser la familia o el individuo. El Tribunal Constitucional ha zanjado la cuestión, si bien no de manera excluyente, resaltando la tributación individual. Proscribe la tributación familiar obligatoria.

Ahora bien, un sistema de tributación que tenga en cuenta a la familia es posible tanto en la imposición conjunta como en la individual. En la conjunta, estableciendo instrumentos que corrijan, minoren o eliminen el efecto de la acumulación de rentas. En la tributación individual, ideando un sistema de individualización o distribución de rentas que tengan en cuenta las relaciones económicas reales existentes entre las personas integrantes de la familia.

Por tanto, lo importante no es la elección del sujeto pasivo en el IRPF sino que el gravamen de las personas individuales tenga en cuenta su integración en una familia.

Una vez aceptada la tributación individual como norma general, debemos plantearnos otro problema: la adecuada individualización o reparto de los rendimientos entre los miembros de la familia.

Si se opta por los criterios jurídico-privados de atribución de renta, la libertad de pactos en materia económico-matrimonial influirá en el tema fiscal y puede resultar en algunos casos de difícil control por parte de la Administración Tributaria. Si se prescinde de estos criterios privados y se hace titular fiscal de una renta a quien no lo es en la realidad jurídico-privada, estamos en disposición de atentar contra el principio de capacidad económica.

La solución arbitrada por la normativa navarra es la misma que la del Estado y la de la CAV. La tributación individual es el régimen general, si bien existe la opción de tributar conjuntamente con los miembros de la unidad familiar. En el supuesto de que los integrantes de la unidad familiar opten por la tributación separada, se han establecido unos criterios de individualización de rentas coincidentes con la legislación anterior y con los existentes en el Estado y en la CAV.

Los rendimientos del trabajo se atribuyen a quien haya generado el derecho a su percepción, lo que contrasta con la atribución en el régimen económico-matrimonial de conquistas.

Los rendimientos de actividades empresariales o profesionales se imputan a quien realice de forma habitual, personal y directa la ordenación por cuenta propia de los medios de producción y de los recursos humanos de la actividad. También es un criterio divergente del establecido en el régimen de conquistas.

Los rendimientos del capital y los incrementos de patrimonio se considerarán obtenidos por quienes sean titulares de los elementos patrimoniales de los que provengan.

El análisis de la normativa de la Unión Europea demuestra que la tributación individual es elegida mayoritariamente, siendo la opción única en nueve países. Se puede también optar por tributar de forma conjunta en Alemania, España e Irlanda. Sin embargo, en Francia, Luxemburgo y Portugal deben declarar obligatoriamente de forma conjunta.

El concepto de unidad familiar tampoco es uniforme en las legislaciones europeas ya que en unos casos está formada por los cónyuges no separados legalmente solamente y en otros casos juntamente con sus hijos menores o dependientes. Al igual que en la reciente reforma legislativa que ha tenido lugar en Navarra, en Holanda se permite a las parejas de hecho declarar conjuntamente.

La Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, determina en su artículo 12 que los miembros de una pareja estable serán considerados como cónyuges a los efectos previstos en la legislación fiscal de Navarra a la hora de computar rendimientos y de aplicar deducciones o exenciones.

No obstante, el art. 2.3 de la citada norma indica que las disposiciones de la presente Ley Foral se aplicarán a las parejas estables cuando, al menos, uno de los miembros tenga la vecindad civil navarra.

La introducción de la vecindad civil navarra incide directamente en la tributación y puede atentar contra el Convenio Económico con el Estado ya que cambia unilateralmente los puntos de conexión y contra la libertad de establecimiento del Tratado de Amsterdam así como contra el principio de no discriminación. Además introduce dificultades importantes en el control del tributo ya que el plazo de un año de convivencia unido a la posibilidad de utilizar cualquier medio de prueba para su acreditación puede dificultar la gestión del tributo, teniendo en cuenta además la voluntariedad de la inscripción en los registros administrativos. La novedosa norma foral introduce también inseguri-

dades de importante calado ya que las referencias que se hacen a los cónyuges en los rendimientos del capital inmobiliario, en los rendimientos de actividades empresariales y profesionales, en los bienes afectos, así como en lo relativo al grupo familiar de la transparencia fiscal, no está claro si se refieren también a las parejas estables.

TRATAMIENTO DE LAS CARGAS FAMILIARES

Este tema enlaza con el concepto de renta. Si se opta por gravar la renta total, es lógico que las cargas familiares se tengan en cuenta a través de las deducciones en cuota. Si se opta por gravar la renta disponible o discrecional, las cargas familiares deben contemplarse por medio de reducciones en la base imponible.

En Navarra y en el País Vasco existe un sistema híbrido ya que en la normativa foral se reconoce un mínimo personal similar al estatal que reduce la base, pero las cargas familiares se deducen en la cuota. En la CAV se ha arbitrado la medida de considerar un primer tramo de la tarifa a tipo cero, con lo cual el efecto es equivalente y las cargas familiares se tienen en cuenta en la cuota del impuesto.

En el Estado no se grava la totalidad de la renta sino sólo la llamada disponible o discrecional, es decir, aquella de la que se puede disponer después de atender las necesidades básicas del individuo y de la familia.

En la Unión Europea las circunstancias personales y familiares se tienen en cuenta en la base imponible en siete países, en tres existen deducciones en base y en cuota, mientras que en cinco las deducciones son en cuota.

La mayoría de la doctrina opina que nos encontramos ante un problema estricto de delimitación de la capacidad económica. Se habla del principio del neto subjetivo, es decir, la capacidad subjetiva para atender al pago de impuestos, la cual está influida decisivamente por la situación familiar y las cargas que ello conlleva. No es cuestión de ideologías sino de estricta capacidad económica.

Parece razonable aceptar el concepto de renta disponible ya que es la opción técnica más correcta. En el caso de que no sea posible por otras consideraciones, se podría pensar en elevar las cuantías de las deducciones familiares en cuota. Al aumentar las deducciones en la cuota, el problema se habría suavizado pero técnicamente la solución sería menos correcta que en el supuesto de partir del concepto de renta disponible ya que la carga tributaria debe graduarse a través de la tarifa, previa delimitación clara de la verdadera capacidad económica.

La base imponible es la que debe reflejar las pérdidas de capacidad económica que conllevan las cargas familiares. La introducción en la normativa de los mínimos personales y familiares no constituye un beneficio fiscal sino la comprobación de que la capacidad económica ha disminuido al tener que hacer frente a las obligaciones familiares. Las deducciones en cuota operan como subvenciones que prescinden de la capacidad económica y que paradójicamente sólo están a disposición de los que tienen cuota final a pagar.

En definitiva, sería coherente pasar a reducciones en base imponible las actuales deducciones en cuota por ascendientes, mayores de 65 años, gastos en custodia de hijos y minusvalías.

El incremento de la longevidad trae consigo a menudo cargas complementarias a las familias que deben ser tenidas en cuenta. En efecto, el cuidado de las personas mayores es una de las funciones de la familia y cumple un papel fundamental en el relevo generacional. A este respecto, se debería avanzar en el estudio de incentivos por el cuidado de personas en edad avanzada.

DIFERENCIAS FISCALES ENTRE DISTINTAS SITUACIONES FAMILIARES

Hay que estudiar las diferencias entre las distintas estructuras familiares, es decir, las familias matrimoniales, los núcleos familiares que dejaron de serlo por separación o divorcio y las situaciones de cohabitación o parejas estables.

Se debe partir del aserto básico de que el IRPF debe ser neutral ante este variado panorama de unidades familiares. Este planteamiento debe ser compatible con la idea de que la familia que no está en crisis no debe ser tratada peor que la familia en crisis.

La normativa navarra es, en este supuesto, idéntica a la estatal y a la de la CAV.

Puede afirmarse que las normativas citadas cumplen satisfactoriamente los planteamientos básicos expuestos si bien de una manera global aunque podrían establecerse algunos matices.

Así, los pagos al cónyuge sólo son deducibles en la base imponible del pagador si hay una resolución judicial de separación o divorcio. En este caso, se imputan como ingresos a quien los percibe. Esta discriminación respecto de la familia que no está en crisis puede basarse en la pérdida de las economías de escala que supone la familia matrimonial que reside en un mismo domicilio.

Existe la especialidad de las cantidades pagadas por alimentos a los hijos de divorciados y separados ya que se aplica la tarifa independientemente al importe de la anualidad por alimentos y al resto de la base liquidable general. Esta bonificación fiscal se justifica en la pérdida de la reducción familiar o de la deducción por descendientes por parte del pagador ya que normalmente faltará el requisito de la convivencia con los hijos receptores de las cantidades por alimentos.

Hay que recordar que en Navarra los miembros de una pareja estable serán considerados como cónyuges a la hora de computar rendimientos y de aplicar deducciones o exenciones.

Se considera unidad familiar la integrada por una pareja estable y, si los hubiere, los hijos menores y los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada.

Para determinar la base liquidable se podrán reducir de la parte general de la base imponible las cantidades satisfechas por pensiones compensatorias en favor del cónyuge y las anualidades por alimentos, con excepción de las fijadas a favor de los hijos del contribuyente, establecidas ambas por decisión judicial, así como las cantidades legalmente exigibles satisfechas a favor de la pareja estable.

TRIBUTACIÓN CONJUNTA

Tanto en Navarra como en el Estado y en el País Vasco se atiende a la familia nuclear o estricta compuesta por padres e hijos con la restricción de la minoría de edad salvo en los supuestos de hijos

mayores de edad incapacitados judicialmente. No hemos de insistir en la ampliación de los tipos de unidad familiar que ha tenido lugar en Navarra con la equiparación de las parejas estables a los cónyuges. Recordemos que en Holanda se admite que las parejas estables puedan declarar conjuntamente, bajo determinadas condiciones. Las familias monoparentales sólo pueden declarar conjuntamente en Francia, Luxemburgo, Portugal y España.

En la generalidad de los casos la tributación conjunta implica la acumulación de rentas de todos los componentes de la unidad familiar. Teniendo en cuenta que el IRPF es un impuesto progresivo, es necesario arbitrar algún sistema para evitar el efecto acumulativo de la renta en una tarifa progresiva. Los sistemas ideados van desde el *splitting* o el *quotient*, que establecen promedios de la renta familiar, a la doble tarifa y a la suma parcial de rentas del segundo y ulteriores perceptores.

En el Estado existe la acumulación de rentas pero en la legislación actual ha desaparecido la doble tarifa con lo que la utilización de la declaración conjunta será muy minoritaria.

Hay que dejar claro que la tributación conjunta en Navarra difiere notablemente de la estatal. Mientras que la tributación conjunta en Navarra no es acumulativa, en el Estado y en el País Vasco se acumulan las rentas.

En la Comunidad Foral las rentas de cada uno de los componentes de la unidad familiar se computan separadamente, no obstante lo cual se permite una intercomunicación de rentas entre ellos tratándose de disminuciones patrimoniales y de bases liquidables negativas, que se compensarán con las rentas obtenidas por otros miembros de la unidad familiar.

El gravamen del impuesto se efectúa separadamente obteniéndose tantas cuotas íntegras parciales como sujetos pasivos del impuesto, de modo que por adición de todas ellas se obtiene la cuota íntegra de la unidad familiar.

La solución arbitrada en la Comunidad Foral puede considerarse satisfactoria ya que no acumula rentas e incentiva la tributación conjunta con lo que conlleva de simplificación para los contribuyentes y para la gestión del impuesto por parte de la Hacienda Tributaria de Navarra. No obstante, se podría pensar en profundizar en la tributación conjunta como mecanismo de discriminación positiva a la familia elevando las bases máximas establecidas para la deducción en vivienda de la unidad familiar, así como los límites de rentas para la deducción por alquiler de vivienda y por gastos de custodia de hijos, del mismo modo que los límites de las deducciones por donativos y por bienes de interés cultural.

TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS

La incorporación laboral de las personas con minusvalía, realizada de manera satisfactoria, constituye un objetivo irrenunciable para las Administraciones Públicas. La inserción laboral del minusválido forma parte de la integración social y debe abordarse con especial empeño.

En los últimos tiempos se ha hecho habitual el apoyo de la normativa fiscal a la citada tarea.

En el Impuesto sobre Sociedades estatal se suprimió la deducción por creación de empleo con carácter general pero se ha introducido la deducción por creación de empleo de trabajadores minusválidos con un importe de 800.000 pts. por cada persona-año de incremento del promedio de la plantilla de trabajadores minusválidos contratados por tiempo indefinido.

En la Comunidad Foral se mantiene la deducción por creación de empleo y además la deducción por creación de empleo de trabajadores minusválidos asciende a 900.000 pts., computándose proporcionalmente en el supuesto de que se produzca la contratación a tiempo parcial.

Por otra parte, las empresas que reduzcan la jornada laboral en los términos establecidos en la Ley Foral 6/1999, de 16 de Marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo, podrán incrementar en un 50 por 100 la deducción por creación de empleo de trabajadores minusválidos.

Hay que hacer constar que en la Comunidad Foral de Navarra las actuaciones a favor de personas con discapacidades ascendieron al 0,56 por 100 del PIB con un gasto de 13.862 pts. por habitante.

A efectos comparativos y aún teniendo en cuenta la falta de homogeneidad de los datos disponibles para el conjunto del Estado, hemos calculado el gasto a favor de personas discapacitadas efectuado por algunas Comunidades Autónomas y reflejado en sus presupuestos iniciales de 1999.

En Cataluña, el gasto específico del denominado “Servicio de atención a personas disminuidas” equivale al 0,12 por 100 del PIB y a 3.307 pts. por habitante.

Por poner otro ejemplo, en la Comunidad Valenciana, la partida “Servicios Sociales”, contiene los gastos destinados a las personas con discapacidades. En términos del PIB representa el 0,10 por 100 y 2.292 pts. por habitante.

INCORPORACIÓN DE LA MUJER AL TRABAJO

No cabe duda de que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo produce cambios significativos en el ámbito familiar. Esta incorporación condiciona la tasa de natalidad y cambia el rol tradicional de la mujer como ama de casa. El papel de las mujeres en la procreación no debe limitar su participación en la sociedad en general y en el trabajo en particular. En esta nueva situación los cuidados de los hijos y de las personas mayores ya no recaerán exclusivamente en las mujeres teniendo en cuenta sus nuevas ocupaciones. Estas nuevas circunstancias nos empujan a cambiar las políticas familiares y a modificar su tratamiento fiscal ya que es necesario apoyar el desarrollo profesional de la mujer y promover un cambio en las tareas domésticas, tradicionalmente realizadas por la mujer.

A este respecto, hay que recordar que la disminución del número de parados fue generalizada en Navarra durante 1999. Sin embargo disminuyó más el número de hombres inscritos en las oficinas del INEM (en la actualidad, Servicio Navarro de Empleo), un 16%, que el de mujeres, un 10%.

En este orden de cosas parece conveniente abundar en el apoyo fiscal a los gastos de custodia de hijos y al cuidado de personas de edad avanzada.

El Gobierno de Navarra aprobó un Proyecto de Ley Foral de Fomento del empleo para el año 2000 en el que se aborda explícitamente la incorporación de la mujer al trabajo, estableciendo una deducción adicional de 200.000 pts. en el Impuesto sobre Sociedades por cada contratación indefinida de mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones establecidas en la Orden Ministerial de 16 de Septiembre de 1998.

PLANES DE PENSIONES

En cuanto al tratamiento fiscal de las aportaciones a planes de pensiones y a mutualidades de previsión social, existen unos límites generales de reducción en la base imponible, con una elevación de los mismos en el caso de personas mayores de 52 años y de personas con minusvalía.

En el IRPF estatal se ha producido una ampliación del régimen fiscal de los planes de pensiones a los cónyuges que no trabajan fuera del hogar. Esta medida debe llevar consigo el incremento del ahorro familiar ya que, hasta ahora, los límites de la reducción en la base imponible se aplicaban sobre los rendimientos obtenidos individualmente por cada contribuyente. Los cónyuges que no trabajaban fuera del hogar no podían reducir la base imponible al no tener ingresos pese a que contribuyen a la obtención de los rendimientos por parte del otro cónyuge, a través del trabajo doméstico.

La modificación legislativa estatal implica que las aportaciones efectuadas a los planes de pensiones de que sean titulares los cónyuges que obtengan rendimientos de trabajo y de actividades económicas inferiores a 1.200.000 pts., pueden ser objeto de reducción en la base imponible del otro cónyuge, con el límite máximo de 300.000 pts. anuales.

No cabe duda de que esta medida representa un apoyo a la familia, responde a una demanda social existente y debería ser incorporada a la normativa foral.

También se ha producido en la normativa estatal un incremento de los límites aplicables a los planes de pensiones y mutualidades de previsión social constituidos a favor de personas con minusvalía.

Resulta conveniente el fomento de estos sistemas complementarios de previsión social y se debe insistir en un aspecto que afecta mayoritariamente a las mujeres, las cuales trabajan preferentemente en el hogar familiar.

VIVIENDA HABITUAL

Resulta discutido el apoyo a la vivienda en el IRPF. Está claro que no estamos ante un problema para adecuar el gravamen a la capacidad económica sino ante una medida de política social.

En ese sentido resulta generalmente aceptado que la deducción por vivienda habitual se encuentra dentro de las políticas protectoras de la familia teniendo en cuenta la importancia que el gasto en vivienda representa en el gasto total de la unidad familiar.

Ahora bien, no se debe considerar solamente la vivienda en propiedad sino también la vivienda en alquiler ya que también de esta última forma se accede a la vivienda de una manera digna.

Siendo conscientes de esta situación, hay que hacer constar que en IRPF actual tanto se apoya a la vivienda del soltero como a la de las familias numerosas. Por tanto, es necesario pensar en discriminar positivamente a la vivienda habitual de las personas con cargas familiares y a las viviendas de las familias numerosas.

La situación en Navarra es satisfactoria, desde otro punto de vista, en cuanto a que se ha mante-

nido la deducción por alquiler, mientras que en el Estado se ha suprimido.

También debe mencionarse la exención de los incrementos de patrimonio puestos de manifiesto en la transmisión de la vivienda habitual del sujeto pasivo siempre que el importe obtenido se reinvierta en la adquisición o rehabilitación de una nueva vivienda habitual.

Es preciso recordar igualmente la exención de los incrementos de patrimonio que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión, por mayores de sesenta y cinco años, de su vivienda habitual, a cambio de una renta vitalicia.

Hay que tener en cuenta que los gastos en subvenciones y otras transferencias de capital en materia de vivienda son muy cuantiosos en la Comunidad Foral. Concretamente en el año 1998 se efectuó un gasto de 15.327 pts. por habitante, solamente superada por la Comunidad de Extremadura. La diferencia porcentual es significativa ya que tomando el índice medio de España como 100, en la Comunidad Foral se eleva al 198, lo cual demuestra la posición pionera de la Comunidad Foral en transferencias directas, sin contar los gastos fiscales.

EMPRESA FAMILIAR

Hay que hacer referencia a la imprecisión del término “empresa familiar” y a sus límites poco claros. Por otra parte, la principal incidencia a tratar estará constituida por la empresa familiar en el momento de la transmisión. La situación es distinta para el transmitente si la transmisión lucrativa se produce por causa de muerte o inter vivos. El tratamiento normativo en la Comunidad Foral es, en algunos aspectos, distinto del estatal, si bien se observa más amplitud de miras en la legislación navarra.

En el caso de la transmisión por causa de muerte, la denominada “plusvalía del muerto” quedó obviada.

La transmisión lucrativa inter vivos está bonificada fiscalmente cuando se trate de la totalidad del patrimonio empresarial y concurren una serie de requisitos.

Hay que recordar la tributación foral benevolente de las explotaciones agrícolas familiares calificadas como prioritarias.

IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

Un tema relacionado con la vivienda habitual, teniendo en cuenta el carácter complementario que debe tener el Impuesto sobre el Patrimonio en relación con el IRPF, ha sido regulado por el Estado ya que ha establecido una exención, en el primer impuesto citado, de la vivienda habitual del sujeto pasivo, con el límite de 25.000.000 de pesetas.

Parece lógico seguir el planteamiento estatal de establecer una exención sobre la vivienda habitual del contribuyente con el límite de 25 millones de pesetas. También se podría discriminar positivamente a quienes tengan cargas familiares en función del número de miembros de la familia del contribuyente, así como las circunstancias de minusvalías.

IMPUESTO SOBRE SUCESIONES

La situación en este impuesto es en general mejor que en régimen común, sobre todo en lo relativo a ascendientes y descendientes en línea recta, así como entre cónyuges. Ahora se ha ampliado la exención a las parejas estables. No obstante, es conveniente estudiar incluir a algunos parientes colaterales en la exención por la transmisión lucrativa, mortis causa o inter vivos, de la “empresa familiar” ya que en ocasiones puede resultar demasiado rígido circunscribir la exención al parentesco en línea recta.

IMPOSICIÓN INDIRECTA

Centrándonos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentales, la situación normativa navarra no se encuentra en la mejor posición en todos los supuestos ya que diversas Comunidades Autónomas, aprovechando la capacidad normativa que han obtenido recientemente, han modificado la normativa en algunos aspectos. Parece oportuno pensar en una actuación sobre el tipo del impuesto, discriminando positivamente la vivienda habitual. Teniendo en cuenta que de esa manera no se apoya específicamente a la familia, se podría restringir la rebaja del tipo a las familias con hijos, a las familias numerosas, etc.

También se debería actuar sobre otras modalidades que gravan la vivienda familiar como el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados sobre la transmisión de la vivienda, en su caso, y sobre los préstamos hipotecarios obtenidos para su financiación.

OTROS TRIBUTOS

Finalmente queda por examinar la posibilidad de actuar sobre algunas tasas y precios públicos que tengan incidencias familiares, así como en la imposición municipal relativa a las viviendas familiares o a las obras realizadas en viviendas familiares.

Ya se hizo referencia en su momento a la nula incidencia que tiene la protección a la familia en la regulación de las tasas y precios públicos por parte de la Comunidad Foral. También se apuntaron las bonificaciones a las familias numerosas reguladas en algunas Ordenanzas del Ayuntamiento de Pamplona en relación con determinados precios públicos, así como importancia de la unidad familiar en el aprovechamiento de los Bienes Comunes en algunos Ayuntamientos de la Comunidad Foral.

Se debería avanzar en la protección de la familia a través de la bonificación de algunos pagos que deben hacerse en razón de las actividades realizadas o los servicios prestados por la Administración y que estén relacionadas con la institución familiar, como pueden ser los precios públicos de la Universidad Pública de Navarra o las tarifas correspondientes a las enseñanzas no obligatorias en centros y residencias dependientes del Departamento de Educación y Cultura. De esta manera se iniciaría un camino que el Ayuntamiento de Pamplona ha empezado a recorrer.

Con el fin de coordinar la normativa de la Comunidad Foral con legislación foral de Haciendas Locales, se podría actuar sobre dos impuestos municipales: la Contribución Territorial y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

El primero grava el valor de los bienes inmuebles, si bien nos referiremos a los bienes de naturaleza urbana. El segundo grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija licencia de obras.

En este orden de cosas la vivienda habitual de personas con cargas familiares y, sobre todo, de las familias numerosas implica un mayor coste fiscal por necesitar más espacio, con lo que podría pensarse en discriminarlas positivamente en los impuestos municipales mencionados.

OBJETIVOS EN MATERIA DE FISCALIDAD

Una vez hecha la reflexión sobre la situación normativa de la familia navarra, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Facilitar y fomentar que las familias navarras se constituyan y desarrollen como estructuras estables, sólidas y extensas, tratando de que las cargas familiares tengan una repercusión fiscal acorde con su importancia real.***
- Objetivo 2. ***Conseguir que la tributación que se establezca sobre las familias navarras, no suponga para la generalidad de las mismas una discriminación negativa respecto al resto del Estado.***
- Objetivo 3. ***Observar en el régimen fiscal aplicable a las familias los criterios de progresividad, neutralidad e igualdad impositiva.***
- Objetivo 4. ***Adecuar los impuestos directos a las circunstancias por las que atraviese el ciclo vital de la familia y a los nuevos modelos familiares (familia matrimonial, monoparental y pareja estable), apoyando la incorporación y permanencia de la mujer en el trabajo.***
- Objetivo 5. ***Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de tal manera que no supongan una carga suplementaria para las familias, simplificando la normativa fiscal y potenciando la declaración conjunta en el IRPF.***
- Objetivo 6. ***Garantizar la estabilidad de las normas fiscales de tal manera que las familias navarras puedan planificar a largo plazo sus decisiones más trascendentales.***

MEDIDAS DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE FISCALIDAD

Una vez analizados los puntos fuertes y débiles de la normativa navarra y definidos los objetivos específicos en materia de fiscalidad, es necesario proponer un conjunto de medidas concretas que contribuyan a llevar a efecto los objetivos mencionados.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

Modificaciones en la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

1. El concepto de renta gravable será el de renta disponible o discrecional, el cual implicará reducir en la base imponible las cargas familiares que disminuyen la capacidad subjetiva de pago: descendientes, ascendientes, mayores de sesenta y cinco años, minusvalías, familias monoparentales, etc.
2. Se tendrán en cuenta los pagos realizados a la Seguridad Social en los contratos formalizados con personas que trabajen en el hogar familiar en el cuidado de los miembros dependientes.
3. Se potenciará la deducción por el cuidado de personas mayores. En el momento en que se encuentre definido y delimitado por la legislación mercantil, se permitirá la deducción del seguro de dependencia.
4. Se clarificará y delimitará la tributación de las parejas estables introduciendo medidas que posibiliten su control tributario, facilitando la prueba de la realidad de la pareja estable.
5. En la tributación de las parejas estables, se eliminará la referencia a la vecindad civil con el fin de evitar un posible conflicto con el Convenio Económico con el Estado y con la normativa comunitaria.
6. Se mejorará técnicamente la Ley del IRPF concretando el alcance de la igualdad entre los cónyuges y las parejas estables en aspectos concretos de rendimientos de capital inmobiliario, rendimientos de actividades empresariales, bienes afectos, disolución de las parejas estables y grupo familiar a efectos de la transparencia fiscal, entre otros.
7. Se potenciará la declaración conjunta elevando las bases máximas establecidas para la tributación conjunta en la deducción en vivienda de la unidad familiar y los límites de renta para la deducción por alquiler de vivienda y por gastos de custodia de hijos, regulado todo ello en el artículo 75 de la actual Ley Foral del IRPF.
8. Se ampliará la reducción en planes de pensiones y mutualidades de previsión social en el sentido de que las aportaciones efectuadas a planes de los que sean titulares los cónyuges que obtengan rendimientos de trabajo y de actividades empresariales o profesionales inferiores a la cantidad que se determine, puedan ser objeto de reducción en la base imponible del otro cónyuge, con un límite máximo.
9. Se elevarán los límites aplicables a las reducciones en planes de pensiones y mutualidades de previsión social constituidos a favor de personas con minusvalía.
10. Se elevará la deducción en vivienda habitual cuando se trate de una unidad familiar de más de tres personas. Se mantendrá la deducción por alquiler de vivienda.
11. En la exención de los incrementos de patrimonio con ocasión de la transmisión de la vivienda habitual, por mayores de sesenta y cinco años, se eliminará la restricción de que la contraprestación sea exclusivamente una renta vitalicia.
12. En la transmisión de la empresa familiar se arbitrará la posibilidad de que, en supuestos tasados, la exención en el transmitente alcance a las transmisiones gratuitas inter vivos a favor de descendientes en línea colateral, especialmente los sobrinos.

En el impuesto sobre sociedades

13. Apoyo explícito a la incorporación de la mujer al trabajo estableciendo por medio de Ley Foral una deducción adicional en el Impuesto sobre Sociedades por cada contratación indefinida de mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino. Esta deducción se aplicará en los sujetos pasivos del IRPF que realicen actividades empresariales o profesionales en régimen de estimación directa.

En el impuesto sobre el patrimonio

14. Se elevará la exención de la vivienda habitual.
15. Se introducirán reducciones en la base imponible por pertenecer a una unidad familiar, por hijos menores de 25 años o por minusválidos.

En el impuesto sobre sucesiones

16. Se introducirá la exención en la transmisión lucrativa inter vivos y mortis causa de la empresa familiar a favor de algún pariente colateral, en supuestos tasados.

En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

17. En la modalidad de transmisiones patrimoniales, modificar a la baja el tipo en las transmisiones de la vivienda habitual en unidades familiares de tres o más miembros.
18. En la modalidad de actos jurídicos documentados, modificar a la baja el tipo proporcional en las transmisiones de la vivienda habitual y de los préstamos hipotecarios relacionados con ella.

En el texto articulado de la Ley Foral de tasas, exacciones parafiscales y precios de la Administración de la Comunidad Foral y siempre teniendo en cuenta el nivel de renta de la familia

19. Introducir bonificaciones en los precios públicos de la Universidad Pública de Navarra y en los de las enseñanzas no obligatorias impartidas en centros y residencias dependientes del Departamento de Educación y Cultura, en los casos de unidades familiares de tres o más miembros.

LA EDUCACIÓN Y LA FAMILIA, DOS INSTITUCIONES QUE SE AYUDAN

La familia es el grupo social primario, en cuyo seno se inicia la socialización de la persona humana. El reconocimiento teórico de esta función socializadora de la familia y los apoyos reales, en fórmulas y programas concretos, ha de alcanzar un grado de congruencia satisfactorio. Un cambio sustancial, que desarrolle con seria amplitud el mandato constitucional contenido en los artículos 39.4 y 48 de nuestra Constitución, parece hoy una primerísima urgencia política, de la que son ya muy conscientes las familias españolas.

En esta dirección, deben abordarse medidas con relación a sangrantes lacras relativas al maltrato y abandono de la infancia. En los casos de desintegración o carencia familiar, los niños deben quedar confiados preferentemente a entornos familiares, mejor que a instituciones públicas o privadas que difícilmente pueden ofrecer un ámbito personalizado. La sociedad, y con ella la Administración de justicia, deben sensibilizarse a favor de medidas más ejemplares y garantizadas ante los supuestos de irresponsabilidad parental con relación a los deberes personales y económicos inherentes a la patria potestad. Y con relación a estas disfunciones, las instituciones sociales y los diversos organismos públicos competentes deben derivar recursos suficientes para favorecer el asentamiento de aquellas profesiones de asistencia social que permiten atender, paliar y organizar la dedicación a la infancia y a la juventud que padecen una desintegración o carencia familiar.

Para la inmensa mayoría de familias sin disfunciones es necesario crear las condiciones económicas, sociales y profesionales que eviten el distanciamiento educacional entre padres e hijos, especialmente durante los primeros años de la infancia. Aunque son fórmulas muy positivas, no se trata solamente de promover, mediante los oportunos subsidios, el fácil acceso a guarderías e instituciones públicas y privadas, que coadyuvan con los padres en la guarda y cuidados de la infancia. Se trata de crear una nueva conciencia social dentro de la cual se gesten iniciativas públicas y, sobre todo, privadas con servicios muy diversificados, económicamente asequibles, dirigidos a aportar fórmulas de atención subsidiaria a los niños y adolescentes cuyos padres deben alternar la atención familiar con los deberes profesionales.

La colaboración entre la familia y el centro escolar, esencial para la congruencia de la educación que reciben los hijos, debe ser favorecida. Al tiempo que la familia no debe hacer dejación de aquellas funciones educativas que, por sí mismas, son incluso intransferibles al mejor centro escolar imaginable, de igual manera el centro educativo debe cuidar al máximo la coherencia de sus enseñanzas en aquellas zonas que guardan una relación más directa con los valores propios de la familia y que ésta testimonia en su intimidad.

Para ello es imprescindible una comunicación estable y fluidamente organizada entre la familia y los centros escolares. La participación individual e institucional a través de las Asociaciones de Padres y de otros Órganos Colegiados ha de servir, en este orden de preocupaciones, para conseguir una educación de calidad que, además de la transmisión de conocimientos útiles, garantice una formación integrada de los aspectos espirituales, humanos, científicos, éticos y estéticos.

Es necesaria esta coordinación y acción conjunta especialmente en la enseñanza de valores, puesto que de la misma manera que los valores se han de enseñar siempre y nos hemos de formar continuamente, la educación en valores se ha de producir en todo lugar. La sociedad toda es el ámbito donde se realiza el intercambio de valores con los cuales vamos “construyendo” nuestra vida, vamos aprendiendo a ser uno mismo. Pero es la escuela, que posee el tesoro del pasado, el contacto del presente y las posibilidades del porvenir, donde el personal está más preparado para educar sistemáticamente en valores: especialmente la convivencia, la solidaridad, el respeto mutuo y la tolerancia. Es la escuela, junto con la familia –de ahí la necesaria coordinación-, la que podrá conseguir que los niños vayan adquiriendo consistencia interior, nacida de la integración de valores. Una consistencia interior que, ante los estímulos variados y caóticos que la sociedad puede desplegar, les dé sabiduría para “separar el grano de la paja” y elegir lo que más les convenga para ir desarrollando día a día su ser humano, su proyecto vital.

Respecto del papel de la formación profesional con vistas a la inserción laboral de los jóvenes y su acceso al mundo del adulto –y la posibilidad de formar una familia- la educación debe estar abierta a la evolución del mundo circundante, en particular en lo que se refiere a los desafíos de las nuevas tecnologías.

La educación debe alentar a un aprendizaje continuado en un mundo en rápida transformación.

La educación debe garantizar la igualdad de acceso para todos los ciudadanos con especial atención a los grupos menos aventajados de la sociedad, con el fin de prevenir la exclusión.

Es preciso concentrar los esfuerzos en la calidad de la educación y en el desarrollo de indicadores comunes y puntos de referencia.

OBJETIVOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia en la educación, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Fomentar la implicación de las familias en el proceso educativo.***
- Objetivo 2. ***Impulsar la educación en valores como dimensión esencial de los procesos de enseñanza-aprendizaje y lugar de confluencia de la tarea educadora que se desarrolla en el ámbito familiar y en el escolar.***
- Objetivo 3. ***Promover aquellas enseñanzas más directamente ligadas con la inserción laboral de los jóvenes como vía indirecta de apoyo a la familia.***
- Objetivo 4. ***Desarrollar un modelo de centro educativo-asistencial para la atención de niños menores de tres años que facilite a los padres y madres la conciliación de la vida familiar y laboral y la compensación de desigualdades de origen social, cultural o económico.***

- Objetivo 5. ***Fomentar la educación en los valores democráticos como la tolerancia, el respeto a la diferencia, la participación social y política, la solidaridad, la igualdad de género, la multiculturalidad, etc., destinando para ello la Administración recursos suficientes.***
- Objetivo 6: ***Fomentar la educación intercultural desarrollando las medidas oportunas para la integración educativa de la diversidad del alumnado con respuestas que igualen las oportunidades de los menos favorecidos y el desarrollo de programas educativos integrales de prevención, apoyo y promoción educativa, para posibilitar una mayor cohesión social de la nueva Navarra multicultural y multiétnica.***
- Objetivo 7. ***Desarrollar los servicios complementarios escolares de los centros públicos: comedor, transporte escolar, residencias escolares, gratuidad de los libros de texto... mediante ayudas a las familias más necesitadas, con el doble fin de compensar las desigualdades existentes en el sistema educativo navarro y contribuir a la conciliación de la vida laboral y familiar.***
- Objetivo 8. ***Reforzar los recursos humanos y técnicos en la educación de adultos para favorecer a aquellos que quieran mejorar su nivel de formación y a los que requieran programas específicos de cultura, lengua y otros conocimientos como inmigrantes extranjeros y minorías étnicas, así como programas formativos en colaboración con el Servicio Navarro de Empleo.***

MEDIDAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Una vez definidos los objetivos específicos, es necesario proponer un conjunto de medidas concretas que contribuyan a llevar a efecto los objetivos mencionados.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

1. Se estimulará la creación de escuelas de padres y madres en los centros escolares, especialmente en el segundo ciclo de la educación infantil, a través de la oferta de ayudas, el asesoramiento técnico y pedagógico y la elaboración de programaciones y materiales específicos.
2. Se colaborará con las Federaciones de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos para fomentar entre las familias el asociacionismo.
3. Se fomentará la participación en los Consejos Escolares a través de campañas institucionales, en colaboración con el Consejo Escolar de Navarra.
4. Se incluirán en los Planes Anuales de Formación del Profesorado módulos específicos para la formación de tutores en técnicas y métodos que favorezcan y faciliten la relación de los padres con el centro educativo.
5. Se establecerá una línea de publicaciones sobre “Familia y Educación”.

6. Se promoverá la edición de materiales específicos sobre educación en valores que faciliten la elaboración o revisión de los Proyectos Educativos de Centro y para su utilización en escuelas de padres.
7. Se impulsará una escuela coeducativa; la educación ambiental, la educación para la paz, y la educación intercultural y para el desarrollo, de tal forma que se eduque en pro de una sociedad en la que hombres y mujeres gocen de las mismas oportunidades, en el respeto al medio ambiente, la tolerancia y la resolución no violenta de los conflictos, y en la interculturalidad y la solidaridad entre países, culturas y pueblos diferentes.
8. Se apoyarán los planes de mejora de aquellos centros docentes que incluyan entre sus objetivos la profundización en la educación en valores.
9. Se promoverá e incentivará desde las administraciones en aquellos centros que escolarizan mayor número de alumnos desfavorecidos, modelos más específicos, que incluyan implicación de los municipios, asociaciones, voluntarios y de las propias asociaciones de padres y madres.
10. Se promoverán programas específicos de atención a las nuevas realidades (multiculturalidad, minorías étnicas e inmigrantes) que se plantean en la actualidad en el sistema educativo, con el fin de equilibrarlo internamente.
11. Se apoyarán singularmente las actividades programadas por las asociaciones o federaciones de padres de alumnos en torno a la educación de valores en la familia.
12. Se establecerán mecanismos que permitan la formación de los padres y madres respecto al modo de cooperación con el profesorado y los centros.
13. Se contribuirá mediante campañas institucionales a la dignificación de la formación profesional en la imagen que de ella tiene la sociedad y a su conocimiento por parte de padres y alumnos.
14. Se facilitará el acceso de nuestros alumnos a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en cuanto herramienta de aprendizaje y como parte de la formación básica que se requiere hoy en día, tanto para la prosecución de estudios superiores como para la inserción en el mundo del trabajo.
15. Se fomentará el aprendizaje de dos lenguas extranjeras y se potenciará el conocimiento de Europa a través de los Programas Europeos.
16. Se desarrollarán recursos que den soporte a la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y la Ley de Protección del Menor en lo relativo a los centros de atención a niños y niñas menores de tres años.
17. Se garantizará el acceso a plazas de educación infantil de 1er ciclo a todos los menores de 3 años demandantes de este recurso educativo, mediante la implementación de las plazas públicas, el acceso a plazas concertadas y la progresividad de las ayudas económicas públicas hasta la gratuidad, según la capacidad económica familiar.
18. Se creará y pondrá en funcionamiento un Centro de Recursos para la Educación Familiar que permita fomentar la implicación de las familias en el proceso educativo y que impulse la educación en valores.

19. Se utilizarán de manera intensiva y extensiva las escuelas para la organización de actividades de ocio y tiempo libre y de apoyo a la familia en general.
20. Se incrementará el número de actividades extraescolares y se fomentará la implicación de los padres en la organización de extraescolaridad del centro educativo, que deberá subvencionarse por la Administración y la utilización del mismo en un horario más amplio que el escolar, de manera que se contribuya a la inserción del centro escolar en la comunidad a la que presta el servicio.
21. Se fijará en la convocatoria de ayudas para la adquisición de material escolar los umbrales de renta en un 50% superiores a los de la convocatoria del MECD.
22. Se incrementará en la convocatoria general de ayudas para estudios medios y superiores del Gobierno de Navarra, en un veinte por ciento el umbral de Patrimonio y Volumen de Negocio por cada miembro de la unidad familiar, contando a partir del quinto miembro.
23. Se establecerá en la convocatoria general de ayudas descuentos de la renta familiar por familia numerosa, 75.000 pesetas por el tercer y cuarto hijo y 100.000 pesetas por el quinto, el sexto, etc.
24. Se establecerán descuentos de la renta familiar por minusvalía de alguno de los miembros de la unidad familiar, 250.000 pesetas por cada miembro con minusvalía igual o superior al 33% y 400.000 pesetas por cada miembro con minusvalía igual o superior al 66%.
25. Se establecerán descuentos de la renta familiar de 150.000 pesetas por cada hijo que realiza estudios universitarios con residencia fuera del domicilio familiar por razón de los estudios que realiza, cuando dos o más hermanos se encuentran en estas circunstancias.

FORMAR UNA FAMILIA Y TRABAJAR FUERA. UN DESAFÍO DE NUESTRO TIEMPO

DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN DE LA FAMILIA NAVARRA

Navarra vive una situación de crisis demográfica y el índice de natalidad se sitúa en este momento por debajo de la tasa de reemplazo generacional. Si para garantizar el relevo generacional hace falta una tasa de reproducción de 2,1 hijos por mujer en edad de procrear, la Comunidad Foral, con una tasa de 1,20 en el año 1998, no va a poder mantener el equilibrio poblacional intergeneracional.

La emigración puede corregir el problema de la inversión de la pirámide poblacional, pero no va a evitar otros efectos en la estructura de la familia. La falta de relevo generacional va a traducirse en una reducción del tamaño de la familia navarra que progresivamente irá perdiendo efectivos, así como en un incremento de las familias unipersonales y en un envejecimiento de los miembros.

Este fenómeno resulta aún más patente en pequeñas comarcas rurales alejadas de las zonas urbanas, en que por falta de dinamismo económico y social, la composición por edades de la población denota una mayor descompensación.

El incremento de la población anciana -propiciado también por un aumento de esperanza de vida o, si se prefiere, por una reducción de la tasa de mortalidad en el grupo de más edad- derivará en un aumento de la demanda de ayuda y cuidados, por la carencia del soporte familiar que mayoritariamente presta esos servicios, para lo que se necesitará mayores recursos económicos

Diversos factores explican los grandes y complejos procesos evolutivos que están teniendo lugar en la familia. Se pueden apuntar como causas posibles desde los cambios en los valores sociales y culturales que se instalan, sea en cuanto al desarrollo personal del individuo, sea respecto del papel de la mujer, hasta la crisis económica, pasando por otros elementos tangenciales como la introducción de métodos anticonceptivos más seguros y fiables.

Destaca, con todo, como fenómeno básico la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Se está registrando un incremento constante de las tasas de actividad de las mujeres aún cuando los valores todavía son muy bajos. La mujer abandona cada vez más su tradicional y exclusivo papel de ama de casa para prestar una actividad asalariada y cada vez ocurrirá con mayor intensidad. Ello es especialmente comprobable en las mujeres con alto nivel de cualificación y educación. Una mejor formación profesional, la búsqueda de una independencia económica y social, la oportunidad de contratar ayuda asalariada en el hogar y otras ventajas están provocando el aumento de la tasa de actividad de la mujer, al menos en la edad de procrear.

Pero esta voluntad no sólo de acceso sino de permanencia en el mercado de trabajo condiciona la tasa de fecundidad, por la imposibilidad de la mujer de seguir realizando una doble tarea fuera y dentro del hogar. Con los viejos roles de hombres y mujeres aún sin superar, y recayendo prioritaria-

mente sobre la mujer las responsabilidades familiares, su deriva hacia la actividad remunerada se está traduciendo en una doble jornada con la lógica repercusión en la natalidad.

Por otra parte, estrechamente unido a este factor, el nivel de seguridad y de ganancia económica de la mujer interviene decisivamente en la determinación de la mujer de tener o no hijos. Hoy se valora especialmente la necesidad de unos ingresos con los que subvenir a las necesidades de la familia; en ese sentido, algunos datos alarmantes como la alta tasa de paro femenino, la segregación ocupacional de la mujer en profesiones o trabajos con los salarios más bajos, o el mayor porcentaje de temporalidad constituyen una amenaza a la progresión familiar. Es un hecho cierto que las mujeres con la tasa de natalidad más baja son las desempleadas (0,85) y los trabajadores con contrato temporal (0,67) (Fuente: El País 30-7-2000).

Todas las proyecciones señalan como característica de estos fenómenos el debilitamiento de la unidad familiar como red de apoyo informal, con lo que funciones asumidas tradicionalmente por la familia pueden verse desatendidas o desplazadas hacia las instituciones externas.

LA FAMILIA COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS MIEMBROS

Constituye un hecho innegable el reconocimiento de la familia como un núcleo natural de cohesión y vertebrador de la sociedad. La familia es un ámbito de seguridad y estabilidad en el que se practican las virtudes cívicas y humanas de solidaridad y de protección entre sus miembros.

Como se señala en el capítulo referido al marco conceptual, “la familia está actuando como primer ámbito de la protección social ante la escasez de trabajo”.

Pero no sólo contribuye eficazmente a reducir los costes económicos, sociales y políticos en materia del desempleo, sino que actúa en otros campos prestando la ayuda y auxilio que precisan sus miembros más necesitados, supliendo al Estado y ejerciendo un importante papel de estabilidad social.

Una función especialmente relevante es la que desempeña de atención a las personas enfermas o las personas mayores. “La familia constituye la red de cuidados más importante que tiene el anciano; es el principal y en ocasiones su único soporte, el que le proporciona mayoritariamente los cuidados”. (Martínez Zahonero).

Sin embargo, la continuidad en el futuro de esa protección familiar está amenazada porque la reducción del tamaño de los hogares navarros y la presión de la doble carrera están trayendo una menor disponibilidad para la ayuda informal.

En efecto, como constata el capítulo antes mencionado, “la reducción del tamaño de las familias ha limitado de modo natural esta red”, pues “si la media de parientes disponibles para una mujer de 80 años era en 1900 cercana a 25, no alcanza los 10 en 1990”, y de continuar con esta progresión en años sucesivos, es evidente que habrá menos disponibilidad para la ayuda informal. Si a ello se añade el aumento en la proporción de personas en edad avanzada, con la correlación clara existente entre la edad y el incremento de demanda de ayudas y cuidados, se aventuran tiempos difíciles para las actuales generaciones.

Por otra parte, el fenómeno imparable de incorporación laboral de la mujer empuja también hacia una menor dedicación a la atención de los mayores. Se estima que la tasa de actividad de las mujeres de 30 años está ya en el 75 por 100. “Su disponibilidad de tiempo y, por tanto, su capacidad para dar frente a los requerimientos de las personas dependientes de su entorno será obviamente menor”.

Las consecuencias de este fenómeno demográfico no son fácilmente predecibles, pero cabe intuir que se traducirán en una importante utilización de instituciones sociales o de servicios sanitarios con fuerte impacto para el ahorro privado o público. Las residencias asistidas suponen un coste institucional muy fuerte que puede disparar de forma exponencial el gasto público, caso de que los poderes públicos se decidan a asumir el problema.

Por tanto, urge adoptar medidas preventivas para tratar de recuperar el equilibrio poblacional intergeneracional a través de políticas natalistas que contemplen la revitalización de la familia. Pero frente al modelo de protección sexista de épocas pasadas, que sacrifica a la mujer convirtiéndola en responsable familiar, se ha de apostar por un modelo compartido que no lastre el desarrollo profesional de la mujer, y propicie un cambio social en el reparto de tareas domésticas para que no sigan siendo soportadas por un colectivo caracterizado por el género.

VALORACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN LABORAL DE LA FAMILIA

La adopción de cualquier iniciativa sobre la protección de la familia exige que se realice una evaluación previa que incluya una exposición de la situación en términos de participación efectiva de la mujer en la vida laboral, así como del grado real de conciliación entre la actividad laboral y las necesidades de cuidados y atención a la familia, ya que son los pilares básicos en que se debe sustentar la política laboral de equilibrio generacional.

Como aspectos positivos en relación con estos dos indicadores, podemos señalar:

Desde el punto de vista estructural

1. La creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo. En estos últimos años se ha creado más empleo femenino que masculino. En este sentido puede apuntarse que en cuanto a la contratación registrada en el INEM, se han creado en el periodo comprendido entre 1995-99 más de 2 millones de empleos, de los cuales 1.200.000 corresponden a las mujeres y sólo 130.000 a nuevos activos masculinos. Eso significa que la mujer ha absorbido el 90 por 100 de los nuevos empleos. Pese a lo cual la tasa de participación de la mujer en la población activa sigue siendo muy baja.
2. La resistencia de la mujer a abandonar el mercado de trabajo, tras los cambios en su estado civil o el nacimiento o adopción de hijos. Una vez que accede al mercado de trabajo, el colectivo de mujeres casadas o con responsabilidades familiares permanece en su actividad. La tasa de actividad femenina registra con leves diferencias el mismo comportamiento que la tasa de actividad masculina, sin interrupciones derivadas de cambios en la vida familiar. (M. Barañano).
3. Aumento significativo de las tasas de escolarización femeninas que superan a las masculinas en prácticamente todos los niveles educativos. Incluso respecto de las actividades formativas finan-

ciadas con cargo al FORCEM y otras fundaciones para la formación continua, la tasa de participación de las mujeres es, también, superior a la participación de los hombres, aunque esto último es consecuencia del trato preferente que reciben por tratarse de un colectivo con dificultades por la estabilidad en el empleo.

Desde el punto de vista coyuntural

1. En los últimos años se han mejorado las posibilidades y actuaciones encaminadas a conseguir una mayor compatibilidad entre la vida laboral y familiar, señaladamente a través de la Ley 39/1999.

Se ha perfeccionado así una serie de derechos existentes con anterioridad, como el derecho del trabajador a ausentarse del trabajo o a reducir su dedicación laboral por motivos familiares.

Es de destacar la extensión del derecho de reducción que se venía concediendo sólo por cuidado de hijos a los casos en que sea necesario para encargarse del cuidado directo de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no puede valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida.

Son también de relieve los retoques y añadidos introducidos por la Ley 39/1999 sobre el descanso por maternidad y que tratan de corresponsabilizar al varón en las tareas domésticas, reconociendo la posible transferencia al padre del disfrute de una parte determinada del descanso e incluso su distribución simultánea a tiempo parcial.

2. Constituye asimismo un avance significativo la incorporación de una nueva contingencia de riesgo durante el embarazo en la acción protectora, que le proporcione a la trabajadora no sólo renta sustitutiva del salario, cuando no puede seguir prestando servicios a la empresa por incompatibilidad con su estado, sino la posibilidad de seguir lucrando en el futuro una pensión.
3. Para favorecer la maternidad y evitar que un exceso de protección tenga efectos indeseados sobre la mujer trabajadora, el Gobierno adoptó en su día la medida de exención de pago de cotizaciones a la Seguridad Social en los contratos de sustitución por maternidad, medida que empieza a dar sus frutos. El año pasado se celebraron en el Estado 29.627 contratos de interinidad de sustitución de los que el 81,7 por 100 corresponden a las mujeres (Fuente: PNAE para el año 2000).
4. En el marco del objetivo de lograr tipos de contratos adaptados a las necesidades del hombre o de la mujer con responsabilidades familiares se reguló un nuevo contrato a tiempo parcial, que se ha pretendido fomentar, a través de incentivos en forma de bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social.
5. Se ha mejorado para una franja limitada la protección familiar de la Seguridad Social, mediante el R.D-Ley 1/2000, que con carácter asistencial viene a paliar el mayor gasto que genera la existencia de hijos a cargo. La protección se articula para las familias de rentas más bajas.

Sin embargo, como puntos débiles podemos, por el contrario, señalar:

Desde un punto de vista estructural

1. La asunción casi en exclusiva de competencias por parte del Gobierno de la Nación en materias de trabajo y de Seguridad Social, lo que impide una actuación autónoma del Gobierno de Navarra en aspectos importantes de política de apoyo a la familia, como la protección de Seguridad Social, o la regulación de las relaciones laborales (v.gr. permisos de maternidad o paternidad, excedencias, reducción de jornada, etc.)
2. La ausencia de un Plan integral de Apoyo a la Familia a nivel nacional. La elaboración de dicho Plan fue acordado ya en el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España para 1999 (PNAE 1999), pero no se ha realizado todavía.
3. La idea empresarial retrógrada, mezquina, infundada, y muy generalizada, de que la mujer con responsabilidades familiares es más absentista que el hombre. Los empresarios siguen prefiriendo al varón a la hora de contratar porque lo consideran más cumplidor y seguro.
4. El trabajo realizado en el hogar carece de un reconocimiento socioprofesional: no reporta contraprestación económica, ni beneficio alguno en relación con la Seguridad Social y sus prestaciones. Como observa el C.E.S (Panorama sociolaboral de la mujer en España, núm. 19, 2000), queda fuera de las mercancías valoradas a precios de mercado, aunque sea un indicador de gran importancia para medir el grado de desarrollo económico y social del país.

Desde un punto de vista coyuntural

1. Se comprueba una baja tasa de ocupación de la mujer. A pesar de que el número de mujeres ocupadas ha crecido más que el de los hombres, son mayoría las mujeres “inactivas” dedicadas exclusivamente a las labores del hogar sin una contraprestación económica. Se calcula que sólo realizan el trabajo remunerado el 30,4 por 100 de la población femenina. Esta tasa de ocupación es casi la mitad que la masculina situada en el 56,15 por 100.
2. Otro inconveniente importante es el desempleo femenino. En Navarra es especialmente alta la tasa de paro femenino (13,06) porque representa más del triple de la tasa de paro masculino (3,86) frente al doble de la media nacional. Así, mientras los hombres han alcanzado el pleno empleo con una tasa inferior al 4 por 100, las mujeres se encuentran a más de 8 puntos de distancia.
3. Infravalorización del trabajo femenino. La actividad femenina en la Comunidad Foral se concentra, como ocurre a nivel nacional, en los sectores económicos donde los salarios medios son más bajos.
4. La mayor precarización del empleo femenino. Las mujeres soportan índices de temporalidad en la contratación más altos que los hombres. La proporción de mujeres ocupadas en los trabajos irregulares, marginales, inestables o a tiempo parcial, es muy superior a la de hombres. Además, de la contratación indefinida bonificada se están beneficiando en menor medida que los hombres.

5. Esta discriminación que sufre en el empleo la mujer trabajadora se traduce posteriormente en menor protección social. El número de trabajadoras que tienen pensión por derecho propio es inferior al de los hombres.
6. Tenemos, además, un sistema de Seguridad Social que penaliza a la madre trabajadora, como constata el “Informe sobre protección social de las mujeres” aprobado recientemente por el Consejo Económico y Social. Una mujer que por maternidad ejercita su derecho a ausentarse ve mermadas sus cotizaciones a la Seguridad Social frente al hombre que permanece en su puesto de trabajo.
7. Existe un desajuste entre la formación recibida por las mujeres y las demandas reales de mercado. Su orientación preferente hacia el sector servicios no casa con el peso real de este sector que sólo representa el 52 por 100 de la actividad económica en Navarra, por lo tanto, es necesario y urgente incrementar la actividad en el sector servicios.
8. La escasa conciencia del reparto del trabajo doméstico. Las mujeres, tradicionales prestadoras de los cuidados familiares, siguen asumiendo, en un alto porcentaje, este papel en exclusiva, lo que constituye una importante rémora para la integración laboral plena y para el fomento de la natalidad.
9. No se ha evolucionado prácticamente nada en la protección social a la familia. Las aportaciones públicas -las prestaciones económicas por hijo a cargo y otras prestaciones del sistema de Seguridad Social- en modo alguno constituyen -como afirma el CES en la Memoria correspondiente al año 1999- apoyo sustancial a la familia, ni un estímulo a la natalidad, y ello a pesar de las mejoras introducidas a comienzo del año 2000, pues, aunque se han incrementado las cuantías de las asignaciones económicas por hijo a cargo menor de 18 años, el derecho a esta prestación está condicionado a la no superación de un determinada nivel de ingresos por unidad familiar (1.237.899 ptas.), con lo que el grueso de la población queda fuera de esta protección.
10. También los procesos crecientes de movilidad geográfica laboral representan una amenaza para la supervivencia y desarrollo de la familia.
11. No cabe olvidar, por último, el proceso imparable de pérdida de población que están sufriendo algunas zonas rurales. La escasez de una población joven impide llevar a cabo iniciativas de desarrollo y de mantenimiento de servicios públicos.

PROPUESTAS DE MEJORA

Una nueva conciencia sobre la incorporación de la mujer a la actividad laboral, junto a una situación difícil y discriminante para la mujer trabajadora están condicionando el relevo generacional, por lo que se hace preciso plantear objetivos y actuaciones que contrarresten esta repercusión negativa.

Dada la interacción existente entre la integración laboral de la mujer y la fecundidad, la apuesta más rentable para promover la natalidad es mejorar la situación laboral de la mujer y de los jóvenes.

Se hace necesario, así, adoptar una política de priorización o de acción positiva destinada a promover la participación de los jóvenes y, en concreto, de la mujer joven en el empleo; cuanto más alta sea su participación en el mundo laboral, mayores serán las posibilidades de incremento de la familia.

Políticas de apoyo a la familia se han ideado y se vienen desarrollando en otros países de la Unión Europea, ya que en todos se observan cambios similares en las estructuras de las familias, con lo que podemos servirnos de otras experiencias y políticas probadas.

Dentro del panorama internacional se encuentran dos modelos de políticas: uno, basado en la ayuda directa por hijos, acompañada en muchos casos de un salario para la mujer que decide quedarse en casa; Francia y Suecia serían un buen ejemplo de este modelo, que tiene innegables repercusiones en el gasto público. Otro consiste en el establecimiento de un sistema de acciones encaminadas a hacer compatible el trabajo y las necesidades familiares, como crear guarderías, facilitar la contratación a tiempo parcial, adaptar los horarios laborales y de colegios a las circunstancias de los padres; los países escandinavos han optado por este modelo.

Aunque la ordenación general y algún aspecto del diseño concreto de la política familiar, sobre todo lo relacionado con la Seguridad Social, corresponde al Estado, la Comunidad Foral dispone de competencias para articular su propia política, al amparo de títulos competenciales generales. En este sentido, la Comunidad Foral no tiene necesidad de esperar a la ordenación de carácter general, por lo que puede afrontar el debate de una política demográfica con total iniciativa, recreando sus propias condiciones de estímulo social.

En todo caso, el modelo de política social de apoyo a la familia habría de partir de estas cuatro premisas:

- El sistema ha de formar parte de un complejo entramado de políticas de contenido plural (vivienda, sanidad, fiscal, asistencia social, trabajo, etc.), que atiendan a la protección integral de la familia.
- La protección laboral no ha de quedar circunscrita a un determinado modelo familiar. La crisis demográfica está en parte provocada por los nuevos fenómenos familiares de cohabitación o monoparentalidad, y no se pueden orillar las necesidades que tienen las personas en estas otras estructuras familiares.
- El sistema ha de garantizar preferentemente a las mujeres, (a quienes afectan singularmente las consecuencias de la natalidad) las condiciones laborales y familiares que les permita superar la situación de dificultad y discriminación laboral que padecen.

A la mujer le preocupa no sólo tener trabajo, sino la permanencia en el empleo, de forma que pueda asegurar, mediante unos ingresos fijos, un futuro económico a sus hijos.

En este sentido, un incentivo de primer orden para la protección familiar es la promoción del empleo estable. Se hace necesario combatir, no ya el elevado desempleo femenino, sino la segregación ocupacional que mantiene a las mujeres bajo fórmulas atípicas o de mayor precariedad en el empleo.

En cualquier caso, estimular la contratación a tiempo parcial, como opción del trabajador o trabajadora, puede ser también una fórmula que facilite la permanencia femenina en el mercado de trabajo o la conciliación laboral y familiar en los momentos más críticos o de mayor atención a la familia.

- El modelo ha de ser abierto, de tal forma que puedan adoptarse los necesarios cambios en función de los resultados que sobre la fecundidad tengan las distintas acciones particulares que se vayan aprobando.

De la misma manera, a la hora de idear las líneas de actuación a desarrollar para conseguir una mayor armonización entre los intereses laborales y familiares lo conveniente sería una política global e integrada entre todas las partes involucradas –la Administración Estatal, la Comunidad Foral y la negociación colectiva- que tuviere en consideración toda la problemática que presenta este tema con una visión global.

Papel de las Administraciones Públicas

Al Estado le corresponde fijar un común denominador normativo en materia de protección de la familia, a partir del cual cada Comunidad pueda desarrollar sus propias competencias. En especial, compete al Estado establecer los mecanismos jurídicos y judiciales que garanticen que las personas que se encuentran disfrutando de permisos relacionados con la atención a la familia no se vean discriminadas o perjudicadas por el ejercicio de sus derechos.

En segundo lugar, también es competencia suya realizar políticas activas de empleo, potenciar la contratación de estas personas, fomentar la formación profesional y amortiguar los costes que ocasionan al empresario el disfrute de las ventajas y derechos de los trabajadores.

El papel de la Comunidad Foral de Navarra

A la Comunidad Foral de Navarra le corresponde, en primer lugar, completar la actuación estatal, fundamentalmente a través de incentivos económicos y mediante la creación de servicios de atención a las personas (guarderías, centros de acogida y residencias). Debe desarrollar en este sentido un conjunto de actuaciones públicas tanto preventivas como asistenciales, orientadas a la inserción en el mercado de trabajo de la mujer con o sin responsabilidades familiares y evitadoras de toda discriminación que pueda dificultar la integración familiar.

En segundo lugar, concienciar a la población sobre la importancia que tiene la armonización y sobre la necesidad de que todos por igual, hombres y mujeres, participen en las tareas familiares.

Y en tercer lugar, ejercer una labor de control y vigilancia de los convenios colectivos que firme para asegurarse que estos temas reciben el tratamiento adecuado.

El papel de la negociación colectiva

El papel de la negociación colectiva quizás sea el más relevante por lo apuntado anteriormente: por su cercanía a la realidad social y por la regulación desfasada que ha dado hasta el momento.

Así sus líneas de actuación principal podrían centrarse en los siguientes aspectos, diferenciando entre lo que son estrictamente condiciones de trabajo y la armonización de la vida laboral y familiar.

- a) En cuanto a la regulación de condiciones de trabajo, el primer campo de actuación deberá ser el acceso y promoción, estableciendo sistemas objetivos de contratación y promoción que garanticen la eliminación de la discriminación por medio de pruebas objetivas.

En segundo lugar, por lo que respecta a la formación, habría que establecer cursos específicos

de formación y reciclaje para las personas que han estado alejadas del mercado de trabajo o en condiciones más precarias por razones familiares.

En tercer lugar, en cuanto a la regulación del tiempo de trabajo, se podrían articular horarios flexibles para facilitar la conciliación y, por ejemplo, preferencias en los turnos de vacaciones para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares.

Por último, los convenios colectivos tendrían que establecer procedimientos de control para garantizar que la movilidad geográfica no se aplique con la finalidad de discriminar y expulsar de la empresa a los trabajadores con cargas familiares.

b) El segundo bloque de propuestas se debe referir a los posibles mecanismos que faciliten la armonización de la vida laboral y familiar.

En primer lugar, la negociación colectiva, en cuanto a los permisos parentales, podría aumentar su duración y establecer licencias no retribuidas para la atención de familiares.

En segundo lugar, a ella corresponde, por expreso mandato legal, aumentar el periodo de la excedencia por cuidado de familiares (la ley solo prevé un año).

Y en tercer lugar, eliminar cualquier vestigio de discriminación contra la mujer como la discriminación indirecta, y promover la igualdad salarial y la articulación de medidas de acción positiva.

OBJETIVOS EN MATERIA DE TRABAJO

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia frente al problema del empleo en Navarra, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

Objetivo 1. ***Elevar y mejorar la empleabilidad de las mujeres y de los jóvenes en general.***

Objetivo 2. ***Fomentar el empleo estable de la mujer joven.***

Objetivo 3. ***Orientar la formación ocupacional a las necesidades del mercado.***

Objetivo 4. ***Introducir una nueva cultura de la corresponsabilidad de las tareas del hogar entre ambos sexos, así como reducir los obstáculos que impidan la asunción de obligaciones por parte de los hombres.***

Objetivo 5. ***Mejorar la protección de la familia, proporcionando apoyo financiero y práctico a los hombres y las mujeres con personas dependientes a su cargo, al objeto de poder conciliar la vida laboral y familiar.***

Objetivo 6. ***Impulsar, a través de la negociación colectiva, medidas tendentes a armonizar la vida laboral y familiar.***

MEDIDAS EN MATERIA DE TRABAJO

Con el fin de conseguir los objetivos mencionados, el Gobierno de Navarra por sí, y con la colaboración de otras instituciones públicas y de los agentes sociales y económicos, asume la puesta en marcha de las siguientes acciones:

1. Se estudiarán medidas complementarias que incentiven la contratación indefinida de hombres y mujeres menores de 30 años.
2. Se estudiarán medidas complementarias que incentiven la contratación inicial indefinida a tiempo parcial, así como la transformación de contratos temporales en indefinidos a tiempo parcial de hombres y mujeres.
3. Se establecerán programas de formación en nuevas tecnologías y teletrabajo para mujeres. Se garantizará en el último caso, adoptando las medidas oportunas, la legalidad de este tipo de trabajo, tendente en muchos casos a constituir una fuente de empleo sumergido o precario.
4. Se promoverá el empleo autónomo y la creación de pymes entre las mujeres y entre los/las jóvenes, mediante asesoramiento, formación, ayudas técnicas y económicas.
5. Se fomentará la formación de jóvenes y mujeres en áreas que constituyan nuevos yacimientos de empleo.
6. Se pondrán en marcha talleres de empleo que permitan a las mujeres adquirir formación en aquellas profesiones en las que se encuentran subrepresentadas.
7. Se garantizarán un mínimo de ingresos a aquellos/as trabajadores/as que, por razones de maternidad o de atención a los hijos, soliciten la transformación de su contrato a tiempo completo en otro a tiempo parcial.
8. Se subvencionará, a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, a las empresas que contraten mujeres a tiempo parcial para cubrir la jornada no trabajada por los hombres o las mujeres que hicieran uso de la anterior medida.
9. Se propiciará que en la negociación colectiva, los agentes económicos y sociales incorporen en los convenios cláusulas que faciliten la conciliación entre la vida familiar y laboral: mecanismos de flexibilidad horaria para trabajadores/as con responsabilidades familiares, preferencias en los turnos de vacaciones para trabajadores/as con responsabilidades familiares, sistemas de control sobre las decisiones de movilidad geográfica que afecten a hombres y mujeres con responsabilidades familiares, mejoras en las medidas de corresponsabilidad familiar sin afectar negativamente a las mujeres. Asimismo, se establecerán mejoras en el disfrute de permisos para el cuidado de familiares, de tal manera que puedan ser utilizados de forma consecutiva por los familiares y así garantizar el cuidado del familiar durante el mayor tiempo posible de manera continuada.
10. Todas las medidas de flexibilización de las condiciones de trabajo aprobadas deberán favorecer a las rentas familiares con menores ingresos, priorizando las situaciones de mayor necesidad y menor capacidad económica.

11. Para contribuir a la verdadera conciliación de la vida laboral y familiar se crearán en toda Navarra centros de educación infantil suficientes para cubrir la demanda. También se crearán centros de este tipo en polígonos industriales importantes como experiencia piloto. Asimismo se desarrollarán servicios escolares complementarios como comedor, transporte escolar, y otros, que contribuyan al objetivo. Estas medidas relativas a la mejora y aumento de los servicios públicos se priorizarán sobre las ayudas directas a la renta familiar.
12. Se fomentará la formación de las mujeres que hayan abandonado temporalmente el trabajo por atender a hijos/as o mayores a su cargo y deseen reincorporarse, estableciendo ayudas para que en las horas en las que asista a los cursos de formación, las personas de ella dependientes estén atendidas (ayuda en el domicilio, acceso a guarderías gratuitas con horarios y fechas flexibles, a centros de día de atención a ancianos ...)
13. Se realizarán campañas de dignificación e impulso de la Formación Profesional, en general, y de la Ocupacional, en particular, tendentes a la mentalización y orientación desde los primeros niveles de enseñanza en relación con los estudios a seguir, enfocando el tema desde el prisma de su salida al mercado laboral.
14. Se realizarán campañas de información dirigidas a las propias familias para que éstas orienten a sus hijos/as de forma adecuada en relación con los estudios de formación profesional.
15. Se realizarán campañas de concienciación y sensibilización del reparto equitativo de tareas, en concreto entre los/as jóvenes, para que entre hombre y mujer se establezcan desde el inicio unas relaciones recíprocas, basadas en la igualdad.
16. Se aprobará un código de conducta de promoción de comportamientos positivos, de manera que las empresas se comprometan voluntariamente en los procesos de selección a no tener en consideración la situación familiar de la mujer, o a que no afecte negativamente a la evaluación de su actividad profesional ni a su promoción, en la medida en que no sea de relevancia para la aptitud, la capacidad y la competencia de las candidatas.
17. Se subvencionará a PYMES que realicen inversiones que fomentan la igualdad de oportunidades en el trabajo, acomodando sus instalaciones de tal forma que faciliten su permanencia y promoción en el trabajo.
18. Se estudiarán medidas de protección dirigidas al ama de casa a fin de que, al menos, puedan disfrutar en su día de una pensión de jubilación.
19. Se elaborará y remitirá al Parlamento un Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que, además del aspecto laboral, contemple medidas educativas, de sensibilización, etc. con el objeto de contribuir a la igualdad de género.
20. Dotar presupuestariamente al Plan de Empleo con el objetivo de cumplir aquellas propuestas contenidas en él y que afectan directamente a la conciliación de vida laboral y familiar así como a la dignificación del trabajo de la mujer.
21. Se remitirá al Gobierno Central propuestas de modificación legislativa en materia laboral y de Seguridad Social, cuando tras el detenido estudio de las mismas, se concluya que son convenientes o necesarias para alcanzar los objetivos que se propone el Plan de Apoyo a la Familia. Se informará al Parlamento de Navarra de la remisión de estas propuestas.

LA FAMILIA Y LA VIVIENDA: DIFERENTES NECESIDADES, DIFERENTES RESPUESTAS

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN NAVARRA

En Navarra existe actualmente un parque de unas 240.000 viviendas, de las cuales una parte importante ha sido construida acogiéndose al régimen de protección oficial, que ha proporcionado a su población una oferta de calidad y de precio correctos, que hace que nuestra situación de partida sea comparativamente mejor que la de otras Comunidades Autónomas.

Este parque residencial, del orden de 450 viviendas por 1.000 habitantes, es aparentemente suficiente para una población que apenas crece, pero un estudio atento de la situación revela un panorama más preocupante:

Aunque actualmente la población no aumenta, existe un gran número de jóvenes con edades comprendidas entre los 25 y los 35 años, que nacieron en épocas de alta natalidad. Estos jóvenes están en situación de querer emanciparse y formar familia, y generan una alta demanda, que es más intensa en Pamplona y su comarca, donde se concentran las oportunidades de empleo y las dotaciones docentes y sanitarias, y donde mayor está siendo el reciente encarecimiento del precio de la vivienda. Los precios actuales de la vivienda libre la hacen inaccesible a la mayor parte de la población y sobre todo a la población joven, cuyas condiciones de empleo y sueldo no le permiten su adquisición a los actuales precios.

Esto hace que la demanda de vivienda desborde a la oferta de vivienda de protección oficial, pues a la tradicional demanda de este producto (V.P.O.) se ha venido a sumar la que antes acudía a la vivienda libre y se ha visto expulsada de ese sector a causa de su elevado precio.

En Pamplona, entre el precio de la vivienda de protección oficial, unas 130.000 ptas. / m² útil y el de la vivienda libre, no menos de 300.000 ptas./m² útil, no existe apenas oferta intermedia, aunque en amplias zonas de Navarra, sobre todo en la Ribera, la situación es mucho mejor y existe, además de oferta de protección oficial, una gama de viviendas accesibles a precios intermedios.

La causa principal de la carestía de la vivienda libre nueva es el elevado precio que cobran por el suelo sus propietarios y que en definitiva pagan las familias que adquieren las viviendas, familias éstas que deberán trabajar duramente muchos años, restando tiempo y medios a su calidad de vida, para conseguir el dinero con que retribuir y enriquecer a los propietarios de suelo.

La vivienda libre usada en Pamplona y su comarca, aunque en principio no está afectada por el incremento actual del coste del suelo, es igualmente cara, pues los propietarios que venden sus viviendas lo hacen al mayor precio posible que establecen las leyes del mercado y por ello ejercen sobre los compradores de vivienda usada los mismos efectos que sobre los compradores de vivienda libre nueva ejercen los propietarios de suelo.

La situación del acceso a la vivienda en Navarra es desigual. Simplificadamente cabe decir que las familias pueden acceder a viviendas a precios razonables fuera de la comarca de Pamplona, pero en esta comarca sólo existe oferta de viviendas de precio limitado en las promociones de vivienda de protección oficial, que de hecho sólo se construyen sobre suelo público.

Consideraciones sobre la configuración deseable del mercado de vivienda

Para un adecuado desarrollo de la vida familiar es necesario que las familias tengan la oportunidad de acceder a viviendas amplias y baratas; amplias para que en ellas sea posible la convivencia, la relación, el trabajo doméstico, el descanso y un cierto grado de intimidad para cada morador, y baratas para que el pago de la vivienda no condene a sus usuarios a una actividad laboral excesiva, sino que el dinero ganado pueda destinarse, además de a pagar el precio justo de la vivienda, también a gastos de amueblamiento, ajuar, ocio, educación, solidaridad, etc.

Junto a la opción de compra de vivienda, conviene que exista una oferta de vivienda en alquiler para aquellas personas o familias que por diversas causas optan por ese tipo de tenencia. El alquiler que hace unas décadas tenía una cuota de mercado excesiva (50%), ha pasado a tener hoy una presencia demasiado pequeña (15%). Conviene que una oferta mayor de vivienda de alquiler a precio moderado establezca una situación en la que a los interesados les sea posible elegir de qué modo van a vivir.

La rehabilitación del parque residencial existente puede fijar a la población en sus actuales lugares de residencia, evitando el éxodo forzoso de personas a otros barrios y localidades y manteniendo el arraigo social y las relaciones personales y familiares que existen en los actuales asentamientos humanos. La rehabilitación de viviendas grandes, frecuentes en zonas rurales, y a veces también en zonas urbanas, puede permitir que, en los casos en que así lo desean sus moradores, convivan familias en las que se juntan tres generaciones y donde es posible que los abuelos cuiden a los nietos en ausencia temporal de los padres y que, a su vez, sean atendidos en su vejez por los hijos.

Conscientes de que en la comarca de Pamplona sólo cabe construir viviendas a precio razonable sobre suelo público, es preciso que se genere la mayor oferta de ese suelo y que en los respectivos concursos de adjudicación se tengan en cuenta los problemas que afectan a las diferentes necesidades familiares para que al menos en las promociones a hacer sobre ese suelo, se den soluciones a los mismos.

De familias asentadas en viviendas bien distribuidas, amplias y baratas, cabe esperar trabajo, convivencia y un alto grado de felicidad de sus integrantes, y que éstos correspondan a la sociedad como buenos ciudadanos, lo que rentabiliza el dinero y el esfuerzo públicos aplicados a facilitar el acceso a esa clase de viviendas.

OBJETIVOS EN MATERIA DE VIVIENDA

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia frente al problema de la vivienda en Navarra, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Facilitar el acceso a la vivienda a la población navarra, especialmente a los/las jóvenes***
- Objetivo 2. ***Fomentar el alquiler de viviendas***
- Objetivo 3. ***Posibilitar el cambio de vivienda ante el cambio de necesidades familiares***
- Objetivo 4. ***Potenciar la rehabilitación de vivienda, con especial hincapié en aquellas actuaciones específicamente diseñadas para barrios deteriorados***
- Objetivo 5. ***Apoyar a las familias que incluyan miembros dependientes***
- Objetivo 6. ***Fomentar la adecuación del mercado de viviendas a las necesidades familiares***

MEDIDAS DE ACTUACION EN MATERIA DE VIVIENDA

Una vez definidos los objetivos específicos, es necesario proponer un conjunto de medidas concretas que contribuyan a llevar a efecto los objetivos mencionados.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

1. Se estudiará la creación de un nuevo tipo de cuenta de ahorro-vivienda a largo plazo destinada a generar recursos a los hijos e hijas para el momento en que necesiten adquirir una vivienda.
2. Se promoverán concursos de adjudicación de suelo público con variedad de oferta de viviendas a precio limitado.
3. Se construirán un número de entre 15.000 y 17.000 viviendas de protección oficial en Navarra y para ello se creará un banco público de suelo suficiente.
4. Se creará un Banco de Suelo Público para la construcción de viviendas de protección especial.
5. Se establecerá un nivel de ayuda pública al alquiler de vivienda superior al de otras formas de tenencia.
6. Se reservarán cupos de vivienda en alquiler en los concursos de adjudicación de suelo público.
7. Se fomentará la creación de un parque público de vivienda en alquiler prioritariamente para jóvenes, que contribuya a reducir los alquileres abusivos.
8. Se mediará desde la Administración en la promoción y gestión de una Bolsa de Vivienda en Alquiler.
9. Se posibilitará que en determinados casos y condiciones, los inquilinos puedan acceder a la propiedad.

10. Se ampliará la reserva de viviendas para compra y alquiler para atender a aquellas personas y familias afectadas por circunstancias de necesidad, exclusión social y otras que requieran la urgencia en la disposición de vivienda.
11. Se regulará la concesión de ayudas para adquisición de V.P.O. para aquellas situaciones de cambio de vivienda motivado por inadecuación de la superficie a la variación de la composición familiar.
12. Se regulará la posibilidad de cambio de vivienda de protección oficial de régimen especial en los supuestos anteriores.
13. Se promocionarán ayudas en función de las rentas de las unidades familiares para el pago parcial de alquileres desde el Departamento de Vivienda y el Instituto Navarro de Bienestar Social a personas en situación de dificultad, que reuniendo los requisitos para acceder a vivienda de VPO, no puedan acceder a la misma.
14. Se establecerá una diferenciación en los módulos de vivienda según las necesidades de aquellas familias a que vayan destinadas.
15. Se regulará la posibilidad de cambio a vivienda de protección oficial y ayudas en casos especiales: realojos urbanísticos, declaración de ruina, etc.
16. Se aumentará el número de inspecciones con el fin de eliminar fraudes con la adjudicación de viviendas protegidas.
17. Se potenciará el alquiler en régimen especial como una posibilidad muy interesante, especialmente para personas inmigrantes con rentas bajas, jóvenes con primeros empleos, pensionistas con baja paga, personas que vienen de una ruptura afectiva y deben asumir en solitario el costo de una vivienda, etc. A pesar de las reticencias iniciales, puede resultar muy atractivo si se articula bien la opción de compra, especialmente para jóvenes que en pocos años tendrían dinero suficiente para comprar su primera vivienda y que luego entrarían por nuevas necesidades en el mercado de otras VPO, dejando la anterior para otros jóvenes.
18. Se modificarán los criterios para posibilitar opciones de compra que favorezcan al arrendatario de VPO, pero que no hagan la operación inviable al promotor. Debe modificarse el precio de la opción debiendo ser éste, el mismo que tendría esa vivienda en el momento de la venta en el régimen de VPO, eliminando las referencias al precio de la calificación definitiva y remitirse al precio del módulo para venta. En alquiler joven se eliminará el descuento del 4% por año de alquiler. Las medidas posibilitarán que se promueva vivienda bajo dicho régimen, que en caso contrario no encontraría promotor dispuesto a llevarla a cabo.
19. Se incentivará económicamente la realización de obras de rehabilitación.
20. Se mejorará el régimen de ayudas para la rehabilitación con destino a alquiler.
21. Se reformará y extenderá a los particulares la intervención y el asesoramiento de las Oficinas de Rehabilitación de Viviendas.

22. Se impulsará la rehabilitación de áreas de rehabilitación preferente (cascos antiguos, etc.) donde se concentran situaciones familiares y personales que precisan mayor nivel de ayuda pública.
23. Se impulsará económica y técnicamente la intervención rehabilitadora en áreas grandes, de modo que se coordinen actuaciones públicas y privadas en viviendas, edificios, urbanizaciones y dotaciones.
24. Se identificará y estudiará la problemática de barrios o zonas deterioradas social o físicamente.
25. Se actuará de manera urgente en materia de vivienda, urbanismo y equipamientos de las viviendas en zonas urbanas deterioradas.
26. Se actuará planificadamente para erradicar las zonas de infravivienda en zonas de Pamplona y de otras zonas de la geografía como Estella o Sangüesa.
27. Se contemplarán en el sistema de ayudas de rehabilitación de viviendas las necesidades técnicas y de espacio de las obras de rehabilitación motivadas por la presencia en las familias de miembros dependientes a su cargo.
28. Se incentivará suficientemente la supresión de barreras arquitectónicas en las viviendas navarras.
29. Se establecerán ayudas a las comunidades que efectúen obras para eliminar barreras aunque no cumplan el 100% de los requisitos actualmente establecidos, y cuyo cumplimiento supone una subvención a fondo perdido a las comunidades del 45% en proporción al grado de cumplimiento alcanzado, y con las mismas características.
30. Se ampliará la reserva de viviendas para personas con minusvalías y movilidad reducida.
31. Se remodelarán mejorándose los coeficientes de ponderación de ingresos familiares a efectos de ayudas favoreciendo el número de miembros familiares y determinadas circunstancias, como edad y minusvalías.
32. Se fomentará la construcción de viviendas de tamaño relativamente amplio, contrarrestando la tendencia actual del mercado a hacer viviendas pequeñas.
33. Se promoverá, en función de la demanda, la construcción en régimen de protección oficial de viviendas de superficie suficiente para satisfacer las necesidades de espacio de las familias numerosas, por convivencia entre ascendientes y descendientes.
34. Se flexibilizarán los límites de superficie en caso de ampliación de vivienda en rehabilitación cuando esté motivada por conveniencia de dotar de mayor superficie a composiciones familiares de determinado número de personas.
35. Se incentivará la venta de pisos antiguos para pasar a formar parte del parque público de vivienda, a precios tasados y con derechos de tanteo y retracto por parte del Gobierno de Navarra.

36. Se valorará positivamente la oferta de viviendas amplias en los concursos de adjudicación de suelo público.
37. Se pondrá en marcha una política de diseminación de los barrios con vivienda social a fin de contribuir a la integración en todas las áreas de las ciudades de determinados colectivos que tienen dificultades para ello.
38. Se renegociará con las entidades bancarias el aumento del plazo de amortización de los préstamos hipotecarios vinculados a la compra de VPO. Deberá contemplarse el pasar de los 15 años actuales en el régimen general a 20 años como mínimo, en consonancia con los actuales plazos de financiación de los préstamos hipotecarios en el mercado. El objetivo es limitar la repercusión del aumento del módulo a las cuotas de amortización.

LA FAMILIA COMO NÚCLEO FUNDAMENTAL EN EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS JÓVENES

En relación con los/as jóvenes, constatamos tres cuestiones de capital importancia. La primera se refiere a la familia de origen (a los progenitores), la segunda a los propios jóvenes y a su futuro, y la tercera a la propia sociedad.

La primera cuestión responde a la pregunta de hasta cuando podrá resistir la familia de origen la “carga” psicológica, económica y social que supone que los hijos alarguen su presencia en la familia. La familia, o mejor los padres/madres viven la situación con un doble sentimiento. Por un lado y teniendo en cuenta la mentalidad de los actuales progenitores, educados en una época en que los roles de padre y madre y las funciones de la familia estaban organizadas en torno a la protección de sus miembros, a la realización en el caso de la mujer de su ser mujer a través de la maternidad y de la atención y cuidado a los miembros de la familia, ser ama de casa, la presencia de hijos hasta los 30 años y más, supone alargar el sentido de la vida para la generación progenitora, pero al mismo tiempo y por otro lado es una fuente de preocupación para los padres porque no ven futuro a sus hijos y a veces porque el refugio familiar se convierte en un hotel con un buen servicio, y sin grandes costos para los hijos quienes mantienen alto grado de libertad y donde no necesitan asumir ninguna responsabilidad. Se convierten en “huéspedes de casa” con frecuencia a costa del (sobre) esfuerzo de la madre y económicamente y socialmente del esfuerzo de todos.

Puede ser que la generación actual, que comparte todavía aunque sea fragmentalmente de la concepción familiar que hemos descrito, y en las que las madres no trabajan fuera del hogar o lo hacen en un porcentaje menor, pero mientras tanto las madres de generaciones posteriores, con una nueva mentalidad por lo menos en parte y con tareas laborales fuera de la propia casa, no encuentre tan asimilable la presencia de jóvenes mayores en casa. Es verdad que todavía no hay movimientos sociales en este sentido, pero pueden aparecer en cualquier momento.

El que haya padres que abandonen su hogar, para irse a otra vivienda dejando la propia a los hijos es un fenómeno ya observable, así como la intervención de tribunales para “obligar” a los hijos abandonar el domicilio paterno-materno.

Las organizaciones de consumidores y otras posibles organizaciones pueden convertirse en catalizadores de los descontentos acumulados en las familias en los últimos años. El que los asesores fiscales hayan descubierto que en Navarra las medidas fiscales discriminan a las familias navarras respecto a las medidas fiscales del Estado, es un ejemplo de lo que puede ocurrir y su influencia a través de los medios de comunicación puede ser muy importante.

Para los propios jóvenes, la situación es soportable en tanto en cuanto que la familia se ha convertido en un refugio en un lugar en la que experimentan la seguridad que no encuentran en los espacios sociales. Económicamente pueden vivir de los padres, aunque suponga un sacrificio para ellos.

Sin embargo su deseo de emancipación, su autoestima, su proyección y proyecto de futuro quedan mermados. Su dicotomía, de ser por un lado adulto, mayor de 18 años, responsable ante la ley incluso desde los 16 años, capaz y hábil para votar y codeterminar las políticas del país y de la Comunidad Autónoma etc. y por otro permanecer “niño” en cuestiones tan importantes como la autonomía económica, la autovaloración y el autoconcepto a la larga puede generar en una aversión contra la sociedad, a desarrollar un resentimiento frente a ella, que puede ser canalizado por grupos ideológicamente cerrados, o por líderes sin escrúpulos o relegarse a una vida “hoy” en una posición de resignación, “mañana ya veremos”.

La valoración tan alta que hacen de la familia y de las amistades más que un signo de tranquilidad para los responsables políticos y sociales debe ser más de preocupación. Los jóvenes perciben la familia como el único lugar seguro, ¿cómo no lo van a valorar? Al mismo tiempo esa valoración positiva no la transforman en un proyecto de creación de familia propia en autoresponsabilidad; lo desean, pero no lo realizan.

Al mismo tiempo constatamos la reversibilidad en las relaciones de pareja como un fenómeno fundamentalmente propio de los jóvenes. ¿Qué significa entonces que valoren positivamente la familia y las relaciones de pareja? No otra cosa que valoran la seguridad que momentáneamente les proporciona la familia y que les quita la ansiedad que produce la situación de inseguridad que caracteriza la sociedad de la información, la sociedad red, la sociedad de la globalización y de la individualización y del riesgo que se manifiesta y se detecta de una manera excepcionalmente sensible por los jóvenes. No sin motivo se ha considerado a la juventud el sismógrafo que detecta de un modo precoz y sensible los cambios, las transformaciones profundas que se están llevando a cabo, aunque aparezcan de manera silenciosa en la sociedad actual.

Como tercera cuestión se plantea la pregunta de ¿hasta dónde puede permitirse una sociedad vivir con una ruptura de la solidaridad intergeneracional que suponen por un lado las ayudas a la integración social de los jóvenes, las nuevas generaciones y por otro asegurar a cada nuevo miembro de la sociedad su puesto, su sitio en ella? Esta “obligación” general se convierte en las democracias en la piedra de toque, en la piedra angular de su legitimidad y de su permanencia.

Por otro lado la sociedad tampoco puede “derrochar” recursos humanos. La juventud mejor preparada está al mismo tiempo condenada a mantener unas potencialidades sin explotar, y poniendo en peligro su propia continuidad, la de la sociedad al no renovarse las generaciones.

Junto a las políticas de inmigración, que faciliten por un lado completar los déficits de población y asegurar la mano de obra para las actividades que no quiere realizar la población autóctona, la sociedad deberá incentivar la renovación generacional de su propia población.

Las políticas familiares desde la perspectiva de los jóvenes deben ir encaminadas a considerar a éstos como los potenciales creadores de familias del futuro, lo que sólo puede ser posible desde la creación de un espacio social de seguridad para los jóvenes. Acentuamos lo de social, pues paradójicamente a otros espacios como el educativo y el sanitario, por mencionar dos típicos del estado de bienestar, se han relegado al ámbito público y social, el empleo de los jóvenes se deja en manos de la ley de la oferta y de la demanda, de las familias, o a la suerte de cada uno, es decir en el ámbito privado si no ya privatísimo, la adquisición de la vivienda para los jóvenes en un artículo de lujo para los más pudientes y para los pocos que han conseguido un trabajo estable, y la cría de la prole se deja en las manos del padre y/o madre.

Es decir, ante la vulnerabilidad de algunos sectores de la población entre ellos la de los jóvenes que supone una sociedad en transformación, en vez de aminorarla para aquellos que más la sufren, se deja a la autorregulación, de los mecanismos propios de esa sociedad en cambio, mientras que lo más correcto y tranquilizador sería asumir el riesgo desde las instancias sociales, prestando al individuo una “cierta sensación de pertenencia a un colectivo, a la sociedad”, sustrayéndole de la situación de “solo ante el peligro”. Sólo ella, la sociedad, en su conjunto puede dar seguridad a los colectivos más vulnerables.

Los jóvenes podrán conseguir su deseada emancipación real, emocional, económica, laboral etc. y desarrollarán proyectos de futuro incluyendo la fundación de núcleos familiares en parejas, en matrimonios o monoparentalmente, cuando los costes no sean (sólo y fundamentalmente) individuales, los riesgos (p.e. para las madres de perder el tren de su carrera profesional o de sus competencias profesionales) no sean para los que aportan hijos a la sociedad, en definitiva cuando la familia, su apoyo, manutención y desarrollo se convierta en una cuestión social y los hijos en un activo social igualmente.

La creación de un espacio social de seguridad para los jóvenes supondría políticas transversales sociales y tendrían que ver con un refuerzo de los derechos individuales. Si un joven en edad escolar no va a la escuela, no se le encarga a la familia para que sustituya a la escuela, se obliga y posibilita al joven a ir a la escuela en contra incluso de los intereses (legítimos) de la propia familia.

En todo caso, a la hora de ofrecer una valoración final debemos tener presente que los jóvenes valoran altamente a la familia.

Una vez finalizado el estudio de las situaciones de carácter social que explican la actualidad de la familia en Navarra, con respecto a sus elementos más jóvenes y continuadores de la dinámica de una sociedad que se extraen del planteamiento general del mismo:

- Los aspectos generales de la sociedad navarra se extraen de la dinámica social del resto de España, de la cual se extrapolan muchos de los conceptos generales de la aplicación del estudio, si bien se tienen en cuenta las valoraciones concretas de estudios realizados exclusivamente en esta Comunidad.
- La evolución de la familia en Navarra está sometida a los mismos cambios que han afectado al resto del concepto de la familia existente en Europa, a partir de los años 60 y que van modificado y transmitido por la cultura mediterránea, diferente al modelo anglosajón, hoy también modificado.
- Los jóvenes de Navarra, actualmente, hacen convivir los dos modelos de familias existentes, el “tradicional” y el “evolutivo”. En el primero manteniendo los conceptos de pertenencia a una estructura arraigada y solidaria y en el segundo, entrando en el ambiente participativo que como miembros de la sociedad en la que han nacido, deben integrarse de pleno derecho.
- El joven en el seno de la familia y de la sociedad quiere manifestarse como protagonista de la historia que vive, por lo que huye de las situaciones acomodaticias que le impiden ser y estar, desvinculándose de proyectos de subsidiariedad que le frenen ser y estar considerado parte activa de la sociedad en la que vive. Así el rechazo que se produce a los “sueldos sociales”, muy demagógicos y poco efectivos, salvo para crear estados de subvención, frente a la demanda viva de tener el primer empleo generador de integración plena en el espacio de decisión social que merecen.

- La incorporación de la mujer activamente a la sociedad en la que vive ha modificado positivamente las actitudes de nuestros jóvenes con respecto al lugar que ocupan, como capital futuro, cambiando paulatinamente roles que hasta hace poco parecían exclusivos de cada sexo, cuando la realidad es que en ellos no había nada de específico.
- El hecho social de la incorporación de las familias jóvenes con hijos procedentes de otras culturas y países a la sociedad navarra, tiende a mejorar las actitudes sociales de tolerancia y respeto a las situaciones distintas, en un afán de incorporar la riqueza que produce la diferencia, en el ambiente y en la propia sociedad, con tendencia a consolidarse a través de la evolución social. Esto no significa que en algunos momentos este fenómeno no sea fuente de tensión por el miedo que supone el que no haya mercado laboral suficiente.
- La familia sigue siendo un elemento socializador único, lo que se debe tener en cuenta a la hora de no adoptar desde las instituciones o desde el estado, roles que son propios de la unidad familiar. La colectivización, el estado protector, no puede ni debe, por ser inoperantes, asumir aspectos que están más ligados a la educación y a la socialización en un entorno donde la afectividad juega un papel preponderante en la vinculación de las personas a su sociedad.
- Hay que aprovechar la estructura familiar como potenciadora de roles sociales y sobre todo como elemento formador de los jóvenes en valores de carácter participativos en la sociedad general, que permitan la vinculación de aquellos en una tarea común más amplia que es la sociedad en general.
- Promover en la familia las ayudas que refuercen su papel generador de conductas que ayuden a afianzar la autoestima del joven, de manera que le ayuden a irse incorporando plenamente a la sociedad, a lo largo de su paso por las distintas edades hasta el momento de constituir su propia unidad familiar.
- Fomentar la planificación del tiempo de presencia en la vida familiar, de manera que el diálogo entre sus miembros signifique una fórmula de refuerzo de actitudes tolerantes y de sentido de participación.

OBJETIVOS EN MATERIA DE JUVENTUD

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia como núcleo fundamental en el desarrollo de los jóvenes, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Fomentar la capacidad de descubrir nuevos valores, valorando las culturas diferentes como riqueza complementaria a la propia, manteniendo una actitud abierta ante la continua evolución y desarrollo de la sociedad.***
- Objetivo 2. ***Promover actitudes positivas en las personas jóvenes para compartir experiencias con otras de diferentes procedencias, etnias religión, etc., que permitan aumentar la dimensión intercultural de nuestra sociedad.***

- Objetivo 3. ***Colaborar con la unidad familiar en facilitar que las personas jóvenes puedan lograr su emancipación del seno de la misma para incorporarse a sus nuevas responsabilidades sociales.***
- Objetivo 4. ***Establecer medidas complementarias entre las administraciones, agentes sociales y la familia, de manera que puedan darse las condiciones que vinculan a los jóvenes como miembros activos en el proyecto de corresponsabilidad social.***

MEDIDAS EN MATERIA DE JUVENTUD

Una vez definidos los objetivos específicos, es necesario proponer un conjunto de medidas concretas que contribuyan a llevar a efecto los objetivos mencionados.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

1. Se realizarán actividades intergeneracionales que permitan la transmisión de experiencias entre los miembros de la sociedad, sin exclusividades generadas por la edad.
2. Se planificará y realizará la construcción de centros cívicos en toda la geografía navarra, para la actividad y encuentro juvenil, así como para el intercambio generacional.
3. Se fomentarán los programas de movilidad juvenil, ampliando el arco de edad desde los 10 hasta los 25 años.
4. Se fomentarán desde la infancia y durante todo el periodo educativo a través de formación permanente y campañas los valores democráticos de la participación política y social como sinónimos de inquietud, crítica, tolerancia y compromiso con la colectividad frente al individualismo insolidario.
5. Se fomentará que las instituciones educativas eviten en los métodos educativos de las personas jóvenes la competitividad a favor de la competencia, promoviendo estímulos para un aprendizaje sin agobios.
6. Se establecerán programas de educación sexual para adolescentes, que contemplen formación e información sobre la prevención de embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual, educación afectivo-sexual y cuya puesta en práctica se realicen en los centros educativos, universidades, centros de salud, otros lugares frecuentados por los jóvenes y a través de Internet.
7. Se fomentará el asociacionismo juvenil, democrático, plural y tolerante, a través de campañas y ayudas a las asociaciones.
8. Se realizarán actuaciones en las que los propios jóvenes sean parte principal en la organización y funcionamiento de sus actividades, a fin de potenciar y experimentar el sentido de responsabilidad.
9. Se desarrollarán programas y actividades para jóvenes dirigidos a fomentar la tolerancia y enseñar estrategias para la expresión de la ira y la resolución de conflictos alternativos a la violencia.

10. Se pondrán en marcha campañas de fomento de hábitos de vida saludables. Estos programas de formación e información pueden ir destinados a distintos tipos de ámbitos: trastornos alimenticios como la anorexia o la bulimia, la ingesta irresponsable de alcohol y drogas, la prevención de accidentes de tráfico, etc.
11. Se ofertarán actividades diversificadas de relación social que resulten atractivas a los jóvenes y sean una alternativa al individualismo y a la pasividad.
12. Se realizarán programas de formación, en colaboración con las familias, en los que se destaquen los aspectos positivos de los más jóvenes, en especial de los adolescentes, de manera que se vean siempre relacionados con la sociedad en la que están integrados, desde la unidad básica de convivencia que es la familia.
13. Se promoverán entre las familias y las entidades locales los mecanismos que permitan a los miembros más jóvenes de la sociedad incardinarse a los órganos de consulta y observatorios de la realidad social de cada localidad en Navarra.
14. Se pondrá en marcha un Plan Global de políticas de juventud que se remitirá para su debate y aprobación al Parlamento de Navarra, y que, desde la coordinación de todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, contribuya a la emancipación de los y las jóvenes y en el que tendrán especial relevancia los aspectos laborales y de vivienda.
15. Se establecerán mecanismos para la generalización de ayudas para estudios de post-grado para universitarios pertenecientes a familias con bajos niveles de renta.
16. Se formará, a través de la Escuela Navarra de Actividades con jóvenes a las personas que trabajan con ellos.
17. Se pondrá en marcha una oficina para facilitar el alquiler de viviendas por jóvenes.
18. Se difundirán las medidas y recursos disponibles de apoyo al autoempleo.
19. Se promoverán y difundirán cuantos programas se hagan a favor de la formación y actualización para el empleo, así como de orientación socio-laboral.
20. Se creará el Instituto Navarro de la Juventud, dependiente del Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra, que actuará como organismo promotor y evaluador de las políticas de juventud que se pongan en marcha desde la Administración de la Comunidad Foral.

NECESIDADES FAMILIARES ESPECÍFICAS Y FAMILIAS CON NECESIDADES ESPECIALES

El principio de cambio es uno de los rasgos que más caracteriza a la familia y que, a su vez, incide y repercute profundamente en la sociedad y viceversa. Desde el momento en que la sociedad toma conciencia de la importancia de la familia –educa, instruye, forma, exige, demanda, consume, genera recursos humanos ...- surge una preocupación y un interés por todos aquellos temas que de una u otra manera le afectan directamente. Y, en consecuencia, de este interés y preocupación surge la acción, la puesta en marcha de medidas institucionales dirigidas a la familia y, en definitiva, las políticas sociales. Políticas que pretenden obtener unos resultados que no podrían lograrse por sí mismos y que aspiran a cubrir una serie de demandas que la sociedad reclama.

En la sociedad actual -la del libre mercado, de la transacción, de la información, del consumo- deben garantizarse instrumentos que aseguren unos mínimos a todos los ciudadanos. Esta pretensión supone realizar un esfuerzo por parte de todos, para proveer de ciertas necesidades básicas a las personas. En la medida en que lo consigamos podremos hablar del estado de bienestar, cuyas políticas sociales deben dirigirse hacia los servicios sociales personales, la salud, educación, empleo, seguridad social o vivienda, estableciendo también mecanismos de prevención para hacer frente a la exclusión, promoviendo la solidaridad social y la participación. En definitiva, políticas dirigidas a la plena integración social.

Los ciudadanos y las ciudadanas, en su dimensión de contribuyentes, desean que su dinero sea utilizado de la forma más efectiva posible -con cargo a los presupuestos-, incluyendo en esta efectividad el apoyo a los miembros más vulnerables de la sociedad, a los más desfavorecidos. Si hace tiempo ya que se implantaron en España los sistemas de protección social, ha llegado, quizás, el momento de avanzar en la construcción del edificio de la solidaridad social. Ello dependerá en buena parte de nuestra conciencia colectiva –política, profesional, ciudadana- y de nuestra voluntad y capacidad para afrontar los retos que se vayan planteando.

Si nos vemos a nosotros mismos como una sociedad moderna, dinámica, abierta, plural, emprendedora y receptiva, no podemos olvidar aquellos hogares en los que los problemas les afectan hasta el punto de quedar excluidos, marginados o en situación de debilidad frente al resto de la comunidad.

INFANCIA

En relación con los niños y niñas comprendidos en el tramo de 0 a 3 años, el Gobierno de Navarra ha propuesto un modelo para la gestión de los centros destinados a la atención de menores en ese tramo de edad.

Se trata de un modelo de calidad que incorpora al modelo educativo una serie de elementos al servicio de las familias: flexibilidad de horarios o diversidad de prestaciones, incorporando tratamientos específicos a las familias con problemas, sean éstos sociales, familiares o personales.

En Navarra, la franja de 0 a 3 años está atendida por el Gobierno de Navarra, las Entidades Locales y la iniciativa privada.

El Gobierno de Navarra cuenta con 8 escuelas infantiles, con una capacidad de 462 plazas, y el Ayuntamiento de Pamplona con igual número de escuelas infantiles y un número de 610 plazas.

El resto de centros, fundamentalmente municipales, están siendo visitados actualmente con motivo de la puesta en marcha del programa de atención a niños y niñas de 0 a 3 años.

No nos extenderemos en este apartado en lo referido a la protección de los niños y niñas más desfavorecidos. El Capítulo II.9 desarrolla suficientemente los distintos programas de atención a la infancia en dificultad social.

FAMILIAS ROTAS

En los casos traumáticos quienes más sufren son los más débiles, los más pequeños. Las familias inmersas en este tipo de procesos tienen muchas más necesidades y posibilidades de recurrir y de ser atendidas por los servicios sociales que el resto. El impacto de las separaciones o el impago de pensiones alimenticias suponen también una problemática a la que se debe hacer frente.

Hoy en día el incremento de divorcios y separaciones matrimoniales es un fenómeno que empieza a ser normal en la sociedad, que lo tolera y lo asume como habitual.

El número de separaciones y divorcios en Navarra ha experimentado un auge moderado desde 1990 hasta nuestros días, ya que las separaciones, que en 1990 representaban 358 casos, han llegado hasta los 507 de 1998. De 210 divorcios llevados a cabo en 1990, hemos llegado a 366 divorcios en 1998.

No obstante, a pesar de que las tasas de separaciones y divorcios han aumentado lenta pero progresivamente, la familia -y el matrimonio- siguen considerándose instituciones fundamentales. Las cuestiones familiares (familia nuclear) son las que ocupan las mayores preocupaciones en la vida de la sociedad navarra.

Según el estudio sobre “Estructura de cohesión social en Navarra” (1999), el 90% de la sociedad navarra considera que el cónyuge y los hijos e hijas son una parte muy importante “en la vida”, y cada vez más importante conforme la edad avanza.

En todo caso, el 84% de la población navarra considera que si no se llevan bien los cónyuges es mejor que se separen, ya que todos los problemas que desencadena la crisis del matrimonio (quiebras de expectativas, frustraciones, costes psicológicos, problemas de adaptación ...) son menores que los que surgen de una pareja en desavenencia.

Algunos de los problemas con que se encuentran muchas mujeres en proceso de separación y divorcio son, en primer lugar, las dificultades económicas inmediatas tras la separación por depender -en muchos casos- de los maridos, en segundo lugar, la soledad que conlleva la marcha de la pareja, en donde juegan un papel esencial los hijos; en tercer lugar, la falta de apoyos y de grupos de contacto en Navarra.

La ruptura del vínculo matrimonial va a producir, en consecuencia, una repercusión muy negativa, precisamente, a los miembros más indefensos y débiles: hijos e hijas pequeños y cónyuges en situación de desamparo social y económico.

Precisamente, por todo lo anterior, la mediación ante los conflictos matrimoniales surge como una forma pacífica de reducir la conflictividad, buscar alternativas, aclarar los problemas y buscar soluciones aceptables para ambas partes a través de la intervención de una persona neutral que ayuda a las partes a conseguir aunar sus diferencias.

El mismo Consejo de Europa, en enero de 1998, aprobó una Recomendación sobre la mediación familiar, proponiendo a cada estado miembro la regulación de la institución de la mediación familiar, a fin de promover vías de arreglo amistoso, reducir los conflictos, proteger los intereses superiores y el bienestar de los niños, favorecer el mantenimiento de relaciones entre los miembros de la familia y reducir los costes económicos y sociales de la separación y el divorcio.

En base a todo ello, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa, el Gobierno de Navarra estudia en la actualidad la posibilidad de poner en marcha un Servicio de Mediación Familiar.

FAMILIAS MONOPARENTALES

Como consecuencia del ya citado incremento del número de separaciones y divorcios, en la mayoría de países se ha producido paralelamente un aumento de las llamadas familias monoparentales, que son aquellas formadas por un solo progenitor con sus hijos e hijas.

Por lo general, al hablar de este tipo de familias nos estamos refiriendo a toda aquella agrupación formada por los hijos y las hijas en edad infantil y minoría de edad que convive de forma continuada con uno sólo de sus progenitores, quien tiene sobre ellos la potestad y custodia.

Un rasgo que caracteriza a este tipo de familias es la heterogeneidad, que proviene no sólo del camino que han seguido en su formación, o del género del titular, sino además, de los rasgos diferentes respecto al estatus económico, la etnia y la cultura entre sí y comparadas con las familias tradicionales.

Por lo general, los problemas asociados a las familias monoparentales surgen de las condiciones materiales, psicológicas y sociales en que viven muchas de ellas que las coloca en una situación de especial fragilidad.

El 8,5% de los hogares monoparentales se encuentran en situación de exclusión y éstos suponen una quinta parte del total de los hogares excluidos en la Comunidad Foral.

Es interesante detenerse a considerar las repercusiones que tienen las rupturas de pareja y los impagos de pensiones. Así, podemos determinar que se puedan aproximar al 20% el porcentaje de parejas rotas donde se dan situaciones de impago de pensiones. Los procedimientos contenciosos registran un índice de incumplimiento superior (97% mayor) a aquellos en los que el juez ratifica el convenio regulador adoptado por los cónyuges.

La mayoría de estas parejas tienen descendencia, por lo que se puede estimar en alrededor de 500 menores de 19 años los que se ven afectados por impago de pensiones tras un proceso de ruptura de sus padres.

Este impago de pensiones es, frecuentemente, causa de acceso a los servicios sociales. Efectivamente, comparando los índices que cada uno de los grupos de personas separadas y divorciadas representan en los colectivos de población asistida o de población total de Navarra, se obtiene que en el colectivo asistido por los servicios sociales hay un 231% más de personas separadas y divorciadas que las existentes en el conjunto de Navarra.

El análisis por género de esta información permite además precisar que la condición de mujer va a propiciar todavía más el impacto en los dispositivos sociales de asistencia: el número de mujeres separadas y divorciadas es un 300% superior en el colectivo asistido que en el resto de la población de Navarra, mientras que el de varones separados y divorciados es un 110% superior.

Podemos señalar que los hogares donde se dan situaciones de impago de pensiones acceden a los servicios sociales en el 77% de los casos. La mayoría de ellos (75%) solicitan prestaciones económicas. El 26% de los hogares donde se han dado situaciones de impago, acceden a prestaciones de empleo. Finalmente, el 80% de los hogares donde se dan situaciones de impago acceden a prestaciones técnicas: información, orientación, consejo, apoyo profesional del trabajador social, apoyo psicológico, apoyo jurídico ...

Aunque se ofertan diversas ayudas, hasta ahora no existe un programa específico para este tipo de familias: solteros/as, viudos/as, separados/as, divorciados/as con hijos e hijas a cargo.

MALTRATO FAMILIAR

Casos de maltrato familiar: Cada vez son más los casos de malos tratos y agresiones dentro del espacio del hogar. Las mujeres y los niños y niñas -los más vulnerables- son las víctimas de este tipo de actuaciones.

Para estos casos, existe un Servicio de Atención Jurídica a la Mujer que facilita de manera gratuita a todas las mujeres de Navarra información, asesoramiento, así como acompañamiento y asistencia jurídica especialmente en caso de malos tratos y/o agresiones sexuales.

Igualmente para atender a estas personas en situación de urgencia o de alojamiento existen dos centros en Pamplona:

- Centro de Urgencias. Durante 1999 se atendieron 148 casos (80 mujeres y 68 menores). En el año 2.000, hasta septiembre, se ha atendido a 120 personas (70 mujeres y 50 menores). La estancia media ha sido de 5 días por persona.
- Centro de Acogida. En 1999 se atendieron 30 personas (14 mujeres y 16 menores). Desde enero hasta septiembre del 2000 se ha atendido a 40 personas (19 mujeres y 21 menores). La estancia media en el centro ha sido de 77 días por persona.

Los últimos datos indican que se están detectando casos de malos tratos dirigidos a mujeres mayores de 65 años, ocasionados por sus hijos o nietos. Este hecho es nuevo y debemos ir adaptando los recursos a las necesidades que se vayan produciendo.

Los esfuerzos deben ir dirigidos a la potenciación de programas para la normalización de la vida de estas mujeres y sus hijos/as, junto con otros programas de educación, prevención y asistencia jurídica, y por otro lado, a la creación de recursos de alojamiento en otras localidades de Navarra.

FAMILIAS CON PARTOS MÚLTIPLES

La Constitución Española prevé, en su artículo 39, que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica a la familia, declaración que está en línea, entre otras, con la Carta Social Europea, que considera a la familia como elemento esencial de la sociedad.

El apoyo a la familia, además de dar cumplimiento a las previsiones constitucionales, constituye una política prioritaria para el Gobierno de Navarra, comprometido con la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, en el mes de agosto el Gobierno aprobó el Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio, para regular las ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto.

Esta prestación económica, tiene como finalidad compensar, en parte, los mayores gastos que se producen cuando de forma simultánea, las familias han de cuidar de varios hijos por el hecho del parto múltiple. Las ayudas que recoge el citado Decreto, son las siguientes:

- Se establece una ayuda económica de 12.000 pesetas mensuales, a abonar a las familias durante el primer año de vida de los hijos, en el caso de nacimiento de gemelos.
- Se establece una ayuda económica de 30.000 pesetas mensuales: en el caso de trillizos, a abonar a las familias hasta que sus hijos cumplan tres años. Se irá incrementando en 10.000 pesetas mensuales en función del número de hijos que nazcan.

FAMILIAS NUMEROSAS

En 1999 las familias con título de familia numerosa ascendían a 5.347.

Las prestaciones que ofrece el título de familia numerosa se amplían también a aquellas familias con hijos discapacitados o incapacitados para el trabajo. De este modo, aquellas familias que cuenten con dos hijos o hijas, uno de ellos discapacitado, se consideran también familias numerosas. Se incluyen también dentro de esta ampliación las familias con dos hijos o hijas en las que ambos progenitores sean discapacitados o tengan la incapacidad absoluta para el trabajo.

En general, la política familiar no ha estado dirigida en primera instancia a apoyar a la familia en general, sino a los sectores de la población más desfavorecidos. Sin embargo, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras supone un avance importante en este sentido, dado que las medidas aprobadas van dirigidas a paliar uno de los aspectos que más ha incidido en el cambio social producido en relación a la familia, como es la incorporación de la mujer al mundo laboral.

Como complemento a las medidas adoptadas en el ámbito laboral, y al objeto de posibilitar en mayor grado el ejercicio del derecho a la excedencia para dedicarse al cuidado de los hijos/as, el Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio regula ayudas económicas directas para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad. Nos estamos refiriendo, en primer lugar, a las ayudas económicas de 55.000 pesetas al mes en aquellos casos en que alguno de los cónyuges solicite la excedencia en su trabajo para el cuidado de sus hijos. En el caso de nacimiento del 2º hijo el periodo de ayuda es hasta que este cumpla 1 año y en el 3º o sucesivos hijos hasta que cumplan 3 años. Asimismo se establecen ayudas económicas de pago único de 330.000 pesetas para el nacimiento del tercer o sucesivo hijo, o el segundo de ellos si alguno fuera minusválido.

MAYORES DE 65 AÑOS

Nuestra sociedad está envejeciendo. En 1996 había en Navarra más de 90.000 personas mayores de 65 años, el 17,38% de la población. Muchos de ellos con problemas graves de dependencia, lo que repercute, en muchos casos, en sus familiares. Existen recursos adecuados y de calidad para poder atender a este colectivo, pero sin olvidar que no todas las personas cuentan con los instrumentos suficientes para hacer frente a su dependencia. Cabe hacer aquí una mención especial a las personas cuidadoras. En este sentido, las medidas propuestas en el Plan Gerontológico también van dirigidas a “cuidar a quienes cuidan” porque son cada vez más las personas que necesitan ser atendidas, debido al envejecimiento progresivo de la población cuidadora -en muchos casos también con un grado de dependencia considerable-.

Se trata de un colectivo que, por sus características, exige la adopción de diversas medidas en función de sus necesidades. El Plan Gerontológico de Navarra para el periodo 1997 – 2000, preveía más de 25.000 millones de pesetas para hacer frente a todas estas actuaciones.

En lo que respecta a inversiones se han gastado más de 10.000 millones de pesetas. Las cantidades económicas destinadas, en función del tipo de actuación, han sido las siguientes:

Tabla 1 • *Inversiones más relevantes en el Área de Tercera Edad. Periodo 1997-2000.*

Tipo de actuación	Inversión (en miles de Ptas.)
Alojamientos de nueva creación	5.336.000
Mejoras en alojamientos	3.884.000
Centros Cívicos y Clubes de nueva creación	611.000
Nuevos Centros de Día	129.000
Mejoras en C.Cívicos y Clubes	232.000
TOTALES	10.192.000

Fuente: Elaboración propia. D.G. Bienestar Social. Servicio Planificación.

Se han venido llevando a cabo diversas medidas dirigidas a facilitar la integración en la comunidad, mediante la realización de mejoras en clubes de jubilados y la creación de 33 nuevos centros cívicos, de carácter intergeneracional.

El Servicio Telefónico de Emergencia es uno de los recursos más valorado por las personas mayores de 65 años. Durante 1999 los usuarios de este servicio alcanzaron el 2,8% del total de mayores de 65 años, si bien, el dato decisivo de este recurso es que se atiende el 100% de la demanda.

Otras medidas que se han venido aplicando tienen que ver con facilitar a las personas mayores la permanencia en sus domicilios, para lo cual existen diversos recursos: ayudas económicas para adecuación de vivienda, equipamiento y ayudas técnicas ...

El programa de atención a domicilio constituye el principal y más valorado de ellos. El estudio que se ha realizado este año sobre “necesidades futuras de las personas mayores y recursos para afrontarlos”, recoge que el 70% de las personas les gustaría seguir en casa con una pensión más alta o con ayuda domiciliaria.

La cobertura de este programa alcanza al 4,86% de la población mayor de 65 años (3,23%

mediante atención directa y 1,63% a través de ayudas económicas). La cantidad total destinada a este tipo de atención durante 1999 ha alcanzado la cifra de 1.224 millones de pesetas.

Junto con la atención a domicilio y las ayudas para adaptación de viviendas y apoyos técnicos, las ayudas encaminadas a apoyar a las familias que atienden a un mayor dependiente en su domicilio constituyeron una novedad del Plan Gerontológico y el eje central de éste, a la vez que resaltaban la importancia que se concedía a los apoyos informales: se van introduciendo modificaciones en la normativa laboral para facilitar la atención y el cuidado de personas mayores dependientes. Asimismo, en la Ley Foral 22/97, de 20 de diciembre, de reforma del I.R.P.F., se establece una bonificación de 75.000 pesetas para unidades familiares que atiendan a un miembro mayor dependiente. Por otro lado, se han creado plazas en residencia para estancias temporales, recurso éste que, además de dar respuesta a necesidades transitorias, supone un alivio para las familias cuidadoras.

Si bien todos estos recursos suponen los puntos fuertes para hacer frente a las necesidades prioritarias del colectivo de personas mayores, también existen algunos puntos débiles en los que se debe incidir especialmente a la hora de aplicar las medidas que este Plan recoge. No obstante, se debe seguir avanzando en todos aquellos recursos que favorecen la permanencia de la persona mayor en su domicilio desarrollando todos los servicios de atención comunitaria e integrándolos en programas individuales que garanticen la continuidad de cuidados.

Respecto a las residencias podemos señalar que el número de plazas asistidas se ha incrementado en 833, es decir, más del 100% de las existentes en 1995. Teniendo en cuenta las inversiones que se están realizando en la actualidad, obtendremos la cobertura siguiente:

**Tabla 2 • Cobertura en plazas residenciales en Navarra.
Abril, 2000.**

Tipo de plazas	Porcentaje
Para personas autónomas o semiasistidas	3,67
Para personas dependientes	1,81
TOTAL	5,48

Fuente: Elaboración propia. D.G. Bienestar Social. Servicio Planificación.

Los datos muestran que, aunque no se ha alcanzado la cobertura propuesta en el Plan Gerontológico en plazas asistidas (2%), estamos bastante cerca con el 1,81%.

Tan importante como las cifras globales de cobertura, es la ubicación de las nuevas plazas: se ha homogeneizado la distribución de estos recursos en la geografía navarra, consiguiendo un mayor equilibrio entre oferta y demanda.

No obstante, y una vez alcanzado un número de plazas equilibrado a las necesidades, el mayor desafío radica en avanzar en la calidad técnica de las prestaciones ofrecidas.

Respecto a la asistencia sanitaria, se va avanzando en la referida a la atención domiciliaria: la cartera de servicios de atención primaria, contempla la atención domiciliaria continuada a pacientes incapacitados y su entorno familiar y otros servicios prevén la educación para la salud y actividades divulgativas.

Se ha elaborado un Plan de Atención Sociosanitario que en estos momentos se encuentra en la fase de debate público y en vías de iniciarse una experiencia piloto que facilite ajustar mejor los pro-

tolos de coordinación. Este documento avanza en la coordinación sociosanitaria, bien en la atención a las personas mayores que se mantienen en sus domicilios, bien en la atención a las residencias que no ha alcanzado aún la intensidad prevista en el Plan Gerontológico.

El citado Plan recoge el modelo de atención que se pretende implantar: integral, interdisciplinar y rehabilitador activo, proponiéndose una organización global, sectorizada, permeable y sensible.

DISCAPACIDAD

Un número importante de ciudadanos navarros, más de 26.000 en 1999, tiene problemas derivados de su discapacidad. Se trata de todas aquellas personas que tienen un grado de minusvalía superior al 33%. Se han realizado importantes avances: pensiones, ayudas, subvenciones para adaptación de la vivienda, eliminación de barreras físicas, psíquicas y sensoriales, pero todavía debemos ir más lejos y lograr que los recursos de la sociedad sean asequibles para todos sus miembros.

Las prestaciones económicas destinadas a este colectivo incluyen las pensiones LISMI, que en 1999 contaba con 1.057 beneficiarios, lo que supuso un coste total de 408,2 millones de pesetas; las Pensiones Asistenciales con un presupuesto de 84,4 millones de pesetas en 1999, y un total de 232 beneficiarios; y las Pensiones No Contributivas que tuvieron en 1999 un total de 1.055 beneficiarios, lo que supuso dedicar una cantidad de 535, 8 millones de pesetas.

Otros recursos con los que cuenta este colectivo son: atención domiciliaria, ayudas extraordinarias, destinadas a resolver situaciones de emergencia y, entre otras, las tendentes a facilitar la movilidad, el desenvolvimiento personal y otro tipo de ayudas cuyo origen esté en la minusvalía padecida; ayudas de asistencia especializada, destinadas a posibilitar tratamientos ambulatorios de carácter rehabilitador en concepto de estimulación global de 0 a 3 años (logopedia, psicomotricidad, fisioterapia) y transporte derivado de los mismos, siempre que no se halle contemplado a través de otras prestaciones y resulte imposible canalizarlo por los recursos normalizados existentes en la Comunidad Foral, así como logopedia a partir de 18 años; prestaciones económicas para la movilidad de las personas disminuidas, consistentes en subvenciones económicas para apoyar la dotación de medios de transporte a motor individuales para favorecer la integración personal y social de personas con movilidad reducida, así como apoyar la adaptación del transporte colectivo.

En régimen residencial podemos destacar los 122 millones de pesetas destinados a 90 personas en concepto de estancia en centros ajenos.

La Comunidad Foral cuenta, así mismo, con un total de 91 plazas en dos centros propios: Centro San José y Residencia Lur Gorri.

Cabe recoger aquí, por su importancia, que el Gobierno de Navarra concierta plazas con otros centros, prestadores de servicios de atención a personas con discapacidades. Durante 1999 se beneficiaron de este recurso un total de 583 personas, dedicándose para ello un total de 1.822 millones de pesetas.

Todo este abanico de recursos ha ido surgiendo a lo largo de los años al compás de las necesidades y del desarrollo del estado del bienestar. No existe, sin embargo, un Plan consensuado entre la Administración, los agentes sociales implicados en la prestación de servicios y los colectivos afectados. Parece prioritario integrar y dotar de objetivos a medio plazo a los recursos existentes y dar respuesta a las necesidades no cubiertas.

EXCLUSIÓN SOCIAL

Entre nosotros conviven -en algunos casos malviven- hogares afectados por la pobreza y otras formas de exclusión social. Carencias económicas, educativas, de salud, de vivienda o de habilidades sociales son algunos de los problemas que afectan a esas personas que no cuentan por sí mismos con los recursos suficientes o necesarios para hacerles frente.

El riesgo de exclusión –entendida como una acumulación de límites para la participación en la vida social- ha aumentado en las sociedades desarrolladas en los últimos decenios.

Unos 6.000 hogares padecen exclusión social grave en Navarra, aunque no son los únicos que padecen dificultades.

La exclusión social no tiene límites exactos. Como situación de acumulación de problemas está “rodeada” por otras situaciones en las que esos mismos problemas se dan con menor intensidad, o de forma parcial y limitada. Indicar que hay un 3,4% de hogares navarros en situación de exclusión no significa que no haya otros hogares que puedan padecer problemas, incluso importantes, en diversos campos. Pero es necesario establecer una graduación. Así, el desempleo afecta a un número significativo de hogares en Navarra, pero sólo se convierte en un problema de exclusión en un número muchísimo más pequeño.

La distribución de hogares en situación de exclusión por áreas de servicios sociales, en 1997, era la siguiente:

Tabla 3 • *Distribución porcentual de los hogares excluidos en Navarra. Por Areas de Servicios Sociales. 1997*

Area de SSB	Porcentaje sobre total
Noroeste	7,3
Noreste	3,9
Estella	9,6
Tafalla	9,0
Tudela	13,3
Pamplona	36,9
Comarca Pamplona	20,0
NAVARRA	100,0

Fuente: Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005.

Se observa que en Pamplona y Comarca se concentra un porcentaje elevado de hogares excluidos (56,9%), lo que significa que la mayor parte de los recursos deberán destinarse a cubrir las necesidades de la población excluida en esta zona.

La distribución de hogares en situación de exclusión por tipos de hogar, en 1997, era la siguiente:

Tabla 4 • *Composición de los hogares excluidos, por tipo de edad. Navarra. 1997*

Tipo de hogar	Porcentaje sobre total
Unipersonales	21,5
Pareja sin hijos/as	6,6
Pareja con hijos/as	41,5
Madre/padre con hijos/as	19,4
Otros	11,0
NAVARRA	100,0

Fuente: Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005.

Más del 60% de los hogares excluidos está compuesto por parejas con hijos y hogares unipersonales con hijos, lo que nos confirma que se deben tomar medidas especiales en estos hogares, pero sin olvidar a los demás colectivos, no por menos numerosos con menores problemas.

En los hogares excluidos la presencia de problemas muy graves e importantes, en diversos ámbitos, pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla 5 • *Presencia de problemas muy graves e importantes en los hogares excluidos, en diversos ámbitos. Navarra, 1997. Porcentaje.*

Ambito	Problemas muy graves	Problemas importantes
Ingresos	52,2	87,9
Empleo y F.Profesional	18,3	68,9
Educación	14,6	47,4
Vivienda	33,8	71,7
Salud	3,1	34,7
Relaciones sociales	31,4	62,5

Fuente: Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005.

Como podemos observar, la exclusión no sólo afecta a cuestiones económicas. También afecta a otros ámbitos que deber ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar medidas para erradicar este problema.

Para abordar estos problemas, contamos hasta el año 2005 con un Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra que propone diferentes medidas para intervenir en este tipo de situaciones y destina recursos económicos por valor de casi 18.000 millones de pesetas.

En desarrollo del Plan, la Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, supone la proclamación, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, de una Carta de Derechos Sociales que posibilite a todos los ciudadanos y ciudadanas residentes y empadronados en Navarra con un mínimo de dos años, el acceso al trabajo y a una renta básica, a fin de que puedan disfrutar plenamente de todos los derechos de ciudadanía.

Una de las medidas propuestas en el citado Plan es la percepción de la Renta Básica, dirigida a aquellos hogares que carezcan de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas. Se trata de una prestación económica periódica que garantiza unos mínimos económicos a los hogares con menos ingresos.

En el Capítulo IV.1. se recoge que la cuantía de la renta básica será la necesaria para garantizar unos ingresos del 75% del Salario Mínimo Interprofesional mensual para una sola persona, más un 15% para la segunda persona, más un 10% para cada persona a partir de la tercera. Establece asimismo que ninguna familia recibirá como renta básica un importe superior al 125% del Salario Mínimo Interprofesional.

Dado que la Renta Básica se considera no solo un recurso económico sino un medio para la incorporación social, las personas beneficiarias de la renta básica, durante el tiempo que sean acreedoras a la misma, deberán suscribir un acuerdo negociado con la Administración, por medio del cual se establecerán las actividades educativas, formativas o de promoción personal que habrán de desarrollar.

Las personas beneficiadas por este recurso durante 1999 fueron 1.624 (994 mujeres y 630 hombres), con un presupuesto ejecutado de 580 millones de pesetas.

Otro de los recursos de especial relevancia para la integración es el denominado Empleo Social Protegido que implica la contratación temporal de personas excluidas, por parte de entidades locales o de iniciativa social y que tiene por objeto facilitar a dichas personas la adquisición de hábitos y habilidades que mejoren sus posibilidades de incorporación laboral. Durante 1999 han sido 329 las personas que han participado en este programa, que ha contado con un presupuesto de 421 millones de pesetas.

A estos programas hay que añadir, por su relevancia, el de Inserción Laboral en empresas, en el que han participado a lo largo de 1999 un total de 143 personas, con un presupuesto de 115,5 millones de pesetas.

Uno de los programas que más se ha desarrollado es el de la Vivienda de Integración Social, regulado por el Decreto Foral 374/1997, de 15 de diciembre.

En el año 1999 se han firmado convenios de colaboración con 8 entidades lo que ha supuesto 117 actuaciones y un gasto de 418,1 millones de pesetas, financiados por el Departamento de Vivienda y el Departamento de Bienestar Social.

INMIGRANTES

Por primera vez somos una Comunidad receptora, de destino para muchas personas. Esta situación, novedosa en muchos aspectos, puede afectarnos negativamente si no estamos preparados para ello. No hay que olvidar que existe un colectivo de personas inmigrantes que desean incorporarse y participar plenamente en el desarrollo de nuestra sociedad. Según los últimos datos de los padrones municipales, en el mes de octubre de 2000 se contabilizaban entre 14.000 y 14.500 inmigrantes, de los cuales el 55% proceden de América Latina, siendo especialmente numeroso dentro de este grupo el de los ecuatorianos (47%). De todos ellos 6.537, según datos de la Delegación de Trabajo, disponen de permiso de trabajo en nuestra Comunidad. Todo ello, nos hace tener presente que son necesarias medidas específicas para poder acoger a estas personas, teniendo en cuenta que no se trata de un grupo homogéneo y que dichas medidas dependerán, en muchos casos, de su lugar de origen, de su cultura, de su religión ...

Teniendo en cuenta que uno de los elementos que facilitan la integración comunitaria es el asentamiento, se hace necesario profundizar en este sentido para que nuestra Comunidad pueda hacer frente a este reto y sea capaz de superar los problemas que se deriven de la llegada de personas inmigrantes dentro de nuestras fronteras. Para ello, es necesario conocer con exactitud cuántas personas son, de dónde vienen, en qué trabajos van a participar, de qué cultura provienen ... en definitiva, conocerles mejor para implementar medidas que les permitan la posibilidad de integrarse en nuestra sociedad: medidas en torno al aprendizaje de la lengua, integración cultural, reagrupamiento familiar, sistemas de acceso a los servicios ...

Con este objeto, se está elaborando un estudio sobre los inmigrantes en Navarra, que servirá de base para la realización de un Plan de Integración Social de los Inmigrantes en Navarra, que recoge las políticas estratégicas dirigidas a este colectivo.

OBJETIVOS EN MATERIA DE ACCIÓN SOCIAL

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia en acción social, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Promover y adecuar los recursos necesarios para apoyar a la familia a lo largo de sus distintos ciclos vitales.***
- Objetivo 2. ***Diseñar planes, programas y medidas sectoriales para atender a los miembros dependientes de las familias.***
- Objetivo 3. ***Diseñar medidas específicas para apoyar y promocionar en su entorno natural a las familias que cuenten con algún miembro dependiente.***
- Objetivo 4. ***Apoyar a las familias en situación o en riesgo de exclusión social mediante la ejecución de los objetivos y medidas previstos en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social.***
- Objetivo 5. ***Posibilitar la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad mediante el diseño de medidas que faciliten y permitan su acceso normalizado a los recursos existentes en nuestra comunidad.***

MEDIDAS EN MATERIA DE ACCIÓN SOCIAL

Una vez definidos los objetivos específicos, es necesario proponer un conjunto de medidas concretas que contribuyan a llevar a efecto los objetivos mencionados.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

1. En la revisión del Plan Gerontológico de Navarra se establecerán parámetros de calidad relativos a prestaciones, cartera de servicios de centros residenciales, protocolos de actuación profesional, ratios de personal ...
2. Se elaborará un nuevo Plan Gerontológico que atienda las demandas y particularidades de las familias navarras en lo relacionado con la Tercera Edad.
3. Se garantizará que los núcleos de población importantes de toda la geografía navarra cuenten con recursos “ligeros” alternativos al domicilio y centros de día. Estos recursos estarán integrados entre sí y coordinados con los servicios sociales de base por un lado y con las residencias socio-sanitarias de referencia por otro, de modo que se asegure la continuidad y la respuesta más adecuada a su situación.
4. Se aprobará una Ley relacionada con el acogimiento familiar para establecer una regulación de las situaciones de convivencia entre personas que, sin constituir una familia, comparten una misma vivienda habitual, unidas por vínculos de parentesco lejano en la línea colateral o de simple amistad o compañerismo y fundada en la voluntad de ayuda al más débil y de permanencia.

Concretamente, se debe regular la convivencia originada por la acogida que una persona o pareja ofrecen a otra persona o pareja mayor, en condiciones similares a las relaciones que se producen entre ascendentes y descendientes. En la situación actual de envejecimiento progresivo de la población como consecuencia de la prolongación de la vida y la reducción de la natalidad, una regulación legal de signo proteccionista que estructure dicho tipo de convivencia, puede solucionar el bienestar general de las personas mayores que se acojan a ella, resolverles las dificultades económicas y sociales y constituir una opción más respecto al ingreso de las mismas en instituciones geriátricas.

5. Se establecerán mecanismos más rigurosos para el control efectivo de los conciertos con residencias y otros entes prestadores de servicios sociales concertados, velando por las condiciones laborales de los trabajadores de esos centros y por tanto en la calidad de los servicios prestados”.
6. Se pondrá en marcha un programa de atención comunitaria dirigido a personas con dificultades de autovalimiento que integre medidas diversificadas: atención a domicilio, centros de día, estancias temporales en residencias, servicio telefónico de emergencia...
7. Se fomentará en nuestra Comunidad la formación y las titulaciones relacionadas con la asistencia de personas dependientes.
8. Se establecerán mecanismos indirectos de ayuda al colectivo de viudas navarras con pensiones mínimas, en especial a viudas con familiares a cargo, diseñando políticas de empleo, programas de ocio, asesoramiento legal y otro tipo de medidas.
9. Se remitirá para su debate en el Parlamento de Navarra y se pondrá en marcha el Plan de Atención Socio-sanitario que articula la coordinación de recursos sociales y sanitarios destinados a las personas dependientes.
10. Se pondrá en marcha el Plan de Atención Sociosanitario por recogerse en él importantes aspectos de cómo atender algunas particularidades de familias navarras, en lo que concierne a las prestaciones sanitarias y en la atención social contemplándose medidas, de carácter extraordinario, para aquellas familias golpeadas por la drogadicción de sus hijos.
11. Se potenciarán los programas de formación y apoyo técnico y económico en dos niveles:
 - A las familias cuidadoras con miembros dependientes.
 - Al voluntariado para la atención comunitaria e integración social de personas dependientes.
12. Se compensará económicamente a aquellos trabajadores que soliciten excedencia o reducción de jornada de su puesto de trabajo para atender a una persona mayor.
13. Se creará un organismo tutelar que vele por los intereses de las personas incapacitadas legalmente y cuya tutela no es asumida por la familia.
14. Se cumplirán aquellas medidas contempladas en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005 que estén relacionadas con la familia en materia de mejora de prestaciones sociales contemplándose ayudas complementarias para aquellos colectivos en situación de clara injusticia social, como ocurre con las personas receptoras de pensiones de viudedad.

15. Se velará especialmente por la ejecución de las medidas que el Plan de Lucha contra la Exclusión Social establece para la atención a las familias en riesgo o situación de exclusión social mediante:
 - El control de su efectividad a través de la Comisión de Seguimiento del Plan de Lucha contra la Exclusión Social.
 - La evaluación de los indicadores del citado Plan.

16. Se pondrán en marcha los equipos técnicos para la incorporación sociolaboral previstos en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social a fin de:
 - Facilitar el acceso de las personas excluidas o en riesgo de exclusión a los recursos del propio sistema de servicios sociales y de los restantes sistemas de protección social.
 - Proporcionar recursos específicos que no son ofrecidos por otros sistemas referidos a intervención psicosocial y socioeducativa.
 - Facilitar el acceso a recursos de incorporación laboral.
 - Llevar a cabo el acompañamiento a lo largo del proceso de incorporación social.Estos equipos serán de dependencia y gestión públicas: municipal o mancomunada en las zonas que tengan capacidad y voluntad para implantarlos, y de autonómica en el resto.

17. Se mantendrá la prestación de la Renta Básica como garantía de ingresos mínimos para familias en situación de grave necesidad económica, potenciando su papel integrador mediante la suscripción de acuerdos de incorporación social y el acompañamiento a través de técnicos cualificados.

18. Se reordenará la atención primaria de servicios sociales, teniendo en cuenta las siguientes líneas básicas:
 - a. Se organizará la acción en torno a tres focos:
 - Atención a la familia, la infancia y la adolescencia.
 - Incorporación social y laboral.
 - Atención a personas con dificultades de autovalimiento.
 - b. Se renovarán las formas y métodos de trabajo.
 - c. Se incorporará la dimensión de trabajo comunitario en cada programa.
 - d. Se reforzarán los siguientes conceptos claves en la metodología del trabajo social: acogida, intervención contractual y acompañamiento.
 - e. Se contará en todo momento para la concreción de las medidas con la participación de los y las profesionales del ámbito en cuestión con el objetivo de que sean operativas.

19. Se elaborará una nueva Ley Foral de Servicios Sociales que adapte a las nuevas necesidades y condiciones sociales el contenido de la anterior Ley Foral 14/83, de 30 de marzo, y que recoja las orientaciones de los distintos planes que afectan a los Servicios Sociales en Navarra.

Se tendrá en cuenta en su redacción, entre otros elementos, el reconocimiento de derechos a distintas atenciones que den respuesta a las necesidades sociales existentes, que establezca rigurosos controles a la participación de empresas privadas, que contemple las necesidades de las mujeres por razón de género, que articule los servicios generales con los específicos, que plantee exigencias de coordinación entre los distintos ámbitos de la Administración y la definición de parámetros de calidad.

20. Se elaborará un plan para la integración de personas con discapacidad que:
- Ordene y adapte a las actuales necesidades los recursos existentes.
 - Desarrolle nuevos recursos y programas (alojamiento, recursos ocupacionales, de ocio e integración social, eliminación de barreras...)
 - Potencie la calidad de los programas de atención a personas con discapacidad.
 - Establezca mecanismos para que se cumplan las reservas legales de puestos de trabajo.
21. Se extenderá la red de centros y servicios de atención de niños y niñas de 0 a 3 años por toda Navarra y en su diseño se tendrá en cuenta:
- Las necesidades educativas de los niños y niñas.
 - La flexibilidad de horarios necesaria para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar de los padres y de las madres.
 - La implantación de nuevos modelos de cobertura de estos servicios.
22. Se regulará la implantación del ciclo infantil 0-3 años dando un claro contenido de carácter educativo y asistencial. Se desarrollará el curriculum de educación infantil de primer ciclo conforme a la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. En este ciclo de la educación infantil se tenderá al desarrollo del movimiento, al control corporal, a las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de convivencia y relación social y al descubrimiento del entorno inmediato. Se establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la coordinación y coherencia entre los dos ciclos que integran la etapa de Educación Infantil, así como de otros ciclos, teniendo en cuenta la posibilidad de los diversos modelos de centro. Se presentarán servicios de cuidado y atención a los niños y niñas menores de tres años, entendiéndolos no sólo como el necesario soporte, sino también como parte esencial de la prestación del servicio educativo, procurando de forma especial la estimulación e integración de los desfavorecidos social o personalmente.
23. Se aprobará una Ley específica de apoyo a las familias numerosas donde se contemple el concepto de la familia numerosa desde un punto de vista más amplio, dando cabida a otras situaciones como la de los hijos adoptivos, aquellos menores que se encuentren en régimen de acogida, los hijos incapacitados, hijos con minusvalía, familiares con relación de parentesco de consanguinidad, que necesiten asistencia para su subsistencia, etc...
- Deberán establecerse unas categorías más acordes con la realidad actual, como por ejemplo una general y otras especiales en función del número de miembros, aplicándose los beneficios que se otorguen en función de esas categorías.
- Es necesario introducir correcciones en la fiscalidad directa de las familias, pero las actuaciones inmediatas, deberán ir dirigidas a la mejora en la prestación de servicios de estas familias, por las ayudas económicas directas, por la facilidad en el acceso a los servicios públicos e incluso privados -enseñanza- y actuar un tanto más por vía de ayuda en la reducción del gasto. Debe también contemplarse de forma especial la situación de maternidad en toda su amplitud, con referencia a aquellos casos en los que la familia ya tiene más hijos, alargando el periodo de baja por maternidad cuando se tengan hijos menores de tres años, ayuda domiciliaria, acceso a servicios de guardería...
24. Se establecerán medidas de apoyo a las familias numerosas, en función de la renta, que hagan referencia a las necesidades de vivienda, educación y otras.

25. Se abundará en el apoyo económico por nacimiento de partos múltiples, previa evaluación del desarrollo de estas ayudas.
26. Se crearán recursos encaminados a evitar situaciones traumáticas en los procesos de ruptura familiar, en separaciones y divorcios conflictivos y en acogimientos familiares. Específicamente:
 - Se creará un Servicio de Mediación Familiar que favorezca la negociación y el acuerdo en estos casos.
 - Se habilitará un punto de encuentro para garantizar la seguridad de los menores en la aplicación del régimen de visitas.
27. Se establecerán mecanismos de apoyo a las mujeres maltratadas que contemplen medidas de carácter económico, vivienda, empleo, y programas de apoyo psicológico y rehabilitador, para aquellas mujeres que lo precisen como consecuencia de las situaciones de maltrato sufridas.
28. Se redactará un Plan integral de atención a los inmigrantes teniendo en cuenta las siguientes líneas básicas:
 - a. Acabar con las situaciones de irregularidad.
 - b. Responder a las necesidades reales de trabajadores en la delimitación de los contingentes, dando respuesta a la demanda del sistema productivo.
 - c. Dar un cauce adecuado, por una mínima solidaridad internacional, a las expectativas de la población de los países emisores.
 - d. Desarrollar actuaciones en tres ámbitos:
 - El proceso de acogida y adaptación, con especial atención al asesoramiento para el reagrupamiento familiar.
 - La incorporación a los sistemas de protección social.
 - La sensibilización de la población de acogida.

Para ello se destinarán recursos económicos y humanos suficientes, tanto para la actuación desde la Administración de la Comunidad Foral, como desde los entes locales, así como para las organizaciones y asociaciones colaboradoras, no dejando caer en estas últimas el peso principal de estas actuaciones.

PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL

En el Capítulo I se han analizado los datos referidos al sistema de protección infantil. En este apartado se avanza en ese análisis y se presenta una valoración de los aspectos esenciales (tanto positivos como negativos) del funcionamiento del sistema, que puede servir de fundamento para formular los objetivos de mejora que es necesario afrontar.

Para ello es necesario comparar el funcionamiento del sistema de protección infantil en la Comunidad Foral de Navarra con un “estándar” de funcionamiento que define las tareas básicas a llevar a cabo y las condiciones en que deben ejecutarse (p.ej., procedimiento, plazos de tiempo) para proporcionar una respuesta adecuada a las necesidades de las familias y de los niños/as que sufren situaciones de desprotección infantil. El “estándar” de funcionamiento que se propone y que fundamenta todo el proceso de análisis previo y posterior, se base en dos pilares básicos:

- a) Los principios recogidos en la legislación española actual en materia de Protección de Menores (Ley 21/87 y 1/96), fundamentalmente en lo referido al mantenimiento del niño/a en su entorno familiar, evitación de la separación y promoción de la reunificación en caso de separación temporal.
- b) Los “estándares mínimos” definidos por la comunidad científica y profesional internacional en relación a qué debe hacerse y cómo para la prevención e intervención en situaciones de desprotección infantil. Estos “estándares” definen los requisitos mínimos que debe cumplir cualquier sistema de protección infantil para lograr un funcionamiento que proporcione una respuesta adecuada al problema.

La comparación del funcionamiento actual del sistema de protección infantil en la Comunidad Foral de Navarra con esos “estándares” va a permitir identificar, por otro lado, sus puntos “fuertes”, es decir, los aspectos que funcionan adecuadamente y los recursos y estructuras ya existentes que son o potencialmente pueden ser eficaces, y que, por tanto, deberían ser mantenidos, generalizados y/o potenciados.

Permitirá, por otro lado, identificar sus puntos “débiles”, es decir, aquéllos que requieren ser objeto de modificación para posibilitar la mejora del conjunto del sistema. Esta modificación puede implicar la realización de cambios en los recursos o las estructuras ya existentes, o la creación de nuevos recursos o estructuras.

El análisis de estos puntos “fuertes” y “débiles” se presenta nuevamente ordenado según las funciones básicas que forman parte de la intervención en situaciones de desprotección infantil.

En lo referente a Prevención, hay que resaltar como punto positivo que algunos Servicios Sociales de Base disponen de experiencia con programas de Prevención dirigidos a evitar la aparición de situaciones de desprotección infantil, que puede ser aprovechada por otros municipios o zonas.

Por otro lado, y como punto débil, cabe señalar que una parte importante de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral no dispone de estos programas. Como consecuencia de esta carencia, se reduce la capacidad de detección e intervención tempranas, lo que a su vez provoca que los casos lleguen al sistema con un mayor nivel de severidad y cronicidad.

En la fase de Detección desde la atención primaria de Servicios Sociales, el elemento más positivo radica en la existencia de actividades estables de fomento de la detección y notificación en el ámbito escolar, educación infantil, sanitario y policial en algunos Servicios Sociales de Base, cuya experiencia puede ser aprovechada por otros municipios o zonas.

Se deben reconocer, sin embargo como aspectos a mejorar los siguientes:

- La escasa implantación de programas de fomento de la detección y notificación entre los profesionales y la población general.
- La detección tardía de los casos de desprotección infantil.
- Algunas dificultades para la detección y notificación en los Servicios de Atención Primaria.
- La inexistencia prácticamente total de protocolos de notificación de los Servicios de Atención Primaria de otros sistemas a los Servicios Sociales de Base.

En la fase de Investigación y Evaluación en los Servicios Sociales de Base es un elemento a valorar que algunos servicios cuentan con equipos multidisciplinares para realizar la Investigación/Evaluación, así como que existe una buena motivación de los profesionales por coordinar sus actuaciones en materia de Protección Infantil, aunar criterios y procedimientos, y mejorar el contenido de los Informes de Investigación y Evaluación.

Sin embargo, existen algunos elementos sobre los que hay que incidir:

- La heterogeneidad en los criterios, contenido y procedimiento con los que los Servicios Sociales de Base llevan a cabo la Investigación/Evaluación.
- En casi la mitad de los Servicios Sociales de Base, la Investigación/Evaluación es realizada por un solo profesional.
- En gran parte de los casos, los profesionales denuncian una insuficiente formación para llevar a cabo la Investigación/Evaluación con garantías de calidad.
- En la mayoría de los casos, los profesionales no pueden dedicar el tiempo suficiente para realizar la Investigación/Evaluación con la precisión requerida, ya que deben abordar todas las áreas de los Servicios Sociales.
- Existen ciertas dificultades en la implicación de otros Servicios de Atención Primaria.

A la hora de la Intervención desde los Servicios Sociales de Base es interesante el hecho de que algunos Servicios Sociales de Base disponen de experiencia con programas de Intervención/Tratamiento Familiar que puede ser aprovechada por otros municipios o zonas. Los recursos de estos Programas son adecuados para intervenir con familias con problemas de severidad leve o moderada.

Sin embargo, la mayor parte de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral no disponen de programas dirigidos a corregir la situación de desprotección y a evitar la separación del niño/a de su familia de origen, y prácticamente ningún Servicio dispone de Programas dirigidos a promover la modificación de la situación familiar de manera que se posibilite el retorno de menores separados temporalmente.

Los programas existentes, por otra parte, no disponen de recursos suficientes y adecuados para tratar los problemas de una parte importante de las familias con menores en situación de desprotección, y es importante resaltar que los recursos de salud mental aplicables son insuficientes para responder a las necesidades de los/as menores en situación de riesgo y desprotección y de sus familias.

Existe, como punto muy positivo, suficiente agilidad en la derivación de un importante porcentaje de los casos de menores en situación de desprotección desde los Servicios Sociales de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social. Pero la derivación adolece de algunas deficiencias que es necesario subsanar:

- No existen criterios explícitamente definidos sobre cuándo y cómo es necesaria la derivación de casos del Servicio Social de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social ni sobre el contenido de la Investigación y Evaluación y el modelo de Informe de derivación.
- En muchas ocasiones, la toma de decisión acerca de la derivación de los casos y la propuesta incluida en la derivación, se realiza sobre la base de información insuficiente o no adecuadamente contrastada.
- En el 40% de los Servicios Sociales de Base, esta toma de decisión es adoptada por una sola persona.

La Investigación/Evaluación en el Instituto Navarro de Bienestar Social se fundamenta en informes de una aceptable calidad, basados en una investigación siempre realizada en equipo, en un plazo de tiempo razonable.

Sin embargo, no está definido de forma explícita y suficientemente detallada cuál ha de ser el contenido y procedimiento para realizar la Investigación/Evaluación y en general, los Informes de Investigación/Evaluación disponen de escasa información sobre la situación personal del niño/a.

La toma de decisión en el Instituto Navarro de Bienestar Social se realiza siempre en equipo, en un plazo de tiempo aceptable para las necesidades de los menores. Por otro lado, los profesionales comparten criterios generales básicos para la toma de decisión, si bien estos criterios no están formulados de forma explícita.

Atención especial merece el análisis de los puntos fuertes y débiles de la fase de la Intervención en el Instituto Navarro de Bienestar Social.

En lo referido al Acogimiento Residencial hay que resaltar que existe un número de plazas suficientes para cubrir las necesidades; que el número de menores acogidos por hogar es reducido y adecuado; así como es adecuada la ratio de educadores/menores en los hogares. Existe, además, una coordinación estable y adecuada de los profesionales de los centros de acogida con los centros escolares.

Los puntos que se revelan más necesitados de mejora en el Acogimiento Residencial son los siguientes:

- Las dos asociaciones que acogen a las dos terceras partes de los/as menores de la Comunidad Foral cuentan con una escasa profesionalización y existen algunos aspectos sustanciales en los que no se adecúan a los estándares considerados recomendables en el acogimiento residencial.
- Aunque los Centros de Acogida tienen asignada la función de intervención familiar, la mayoría de ellos no realizan una intervención familiar dirigida a la rehabilitación y capacitación de los padres/madres que posibilite el retorno de los/as menores a sus familias.
- Se detectan dificultades de coordinación y relación de los Centros de Acogimiento Residencial con los Servicios de Salud Mental.
- Es necesario garantizar un tratamiento diferencial de los niños/as en Acogimiento Residencial con diferentes tipos de necesidades, que en la actualidad no se ofrece.
- No existe protocolo que defina el papel del Instituto Navarro de Bienestar Social, y de los Servicios Sociales de Base en los casos de acogimiento Residencial.

El Programa de Acogimiento Familiar cuenta con un nuevo subprograma para la captación, selección y formación de familias acogedoras, lo que es un punto fuerte a resaltar, como también lo es la buena calidad de la evaluación de las familias acogedoras ajenas.

En cuanto a los aspectos menos positivos se puede resaltar el escaso desarrollo del Acogimiento en Familia Ajena, la limitada calidad de la evaluación de las familias acogedoras extensas y la inexistencia de un protocolo que defina el papel del Instituto Navarro de Bienestar Social, y de los Servicios Sociales de Base en los casos de Acogimiento Familiar.

El Instituto Navarro de Bienestar Social cuenta con un Programa de Educación Familiar con un adecuado diseño, flexible en su aplicación y llevado a cabo por un equipo técnico bien cualificado. Su capacidad resulta, sin embargo, insuficiente para las necesidades del Instituto Navarro de Bienestar Social y para las características de algunos tipos de familias.

Como hemos visto a lo largo de este análisis, existe una serie de aspectos positivos sobre los que apoyar la mejora del sistema de protección, así como algunos puntos débiles de éste que precisan de dicha mejora. El análisis de la relación entre los puntos débiles y fuertes permite establecer una jerarquización en la relevancia de los mismos y valorar el peso relativo y la capacidad de influencia de cada uno de ellos.

OBJETIVOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL

Los objetivos y medidas que se proponen a continuación se orientan a la intervención en los puntos críticos sobre los que se debe actuar de modo prioritario para alcanzar una mejora sustancial en las tareas básicas implicadas en la Protección Infantil.

Es, no sólo un imperativo legal sino un principio básico, “la perspectiva de las necesidades del niño/a, la salvaguarda de sus derechos y la primacía de sus intereses en toda intervención y toma de decisión de los servicios primario y especializados de Protección Infantil”.

Sólo desde el respeto escrupuloso de este principio deben entenderse los objetivos propuestos y ponerse en marcha las medidas que los desarrollan.

- Objetivo 1. ***Diversificar los recursos de atención a la infancia en dificultad y/o conflicto social para adaptarlos a la variedad de necesidades de los niños y niñas.***
- Objetivo 2. ***Promover la preservación de la unidad familiar y la continuidad en las medidas de protección con el fin de garantizar la máxima estabilidad en las figuras adultas de referencia.***
- Objetivo 3. ***Configurar un sistema de protección infantil que optimice la integración y coordinación de los servicios de atención primaria y secundaria.***
- Objetivo 4. ***Garantizar la mejora permanentemente de la calidad y eficacia de los servicios que integran el sistema de protección infantil.***
- Objetivo 5. ***Promover el buen trato a la infancia mediante actividades de prevención primaria.***

MEDIDAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL

Una vez definidos los objetivos específicos, es necesario proponer un conjunto de medidas concretas que contribuyan a llevar a efecto los objetivos mencionados.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

1. Se pondrán en marcha los equipos técnicos de apoyo a la infancia y adolescencia previstos en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social para apoyar a los Servicios Sociales de Base o llevar a cabo directamente los programas de protección infantil encomendados al nivel de atención primaria.
2. Se diseñará un plan de atención a la infancia que desarrolle las siguientes funciones del sistema de protección infantil en la Comunidad Foral:
 - 2.1. Programa de sensibilización y prevención primaria con la finalidad de:
 - limitar la existencia de situaciones sociales, actitudes, formas de relación social, familiar y económica, etc. asociadas a la aparición de situaciones de dificultad social.
 - mejorar la calidad de vida de los niños/as y la atención y cuidados que reciben.
 - reducir la frecuencia de aparición de situaciones de dificultad social.
 - 2.2. Programa de detección de niños y jóvenes en situación de dificultad social con la finalidad de:
 - conseguir una detección temprana de los casos de dificultad social.
 - establecer un sistema de trabajo en red con los recursos de atención primaria (centros de salud, centros escolares, policía local...) y especializados (centros de salud mental, hospitales...).

- 2.3. Programa de prevención secundaria e intervención familiar temprana en la atención primaria de servicios sociales, orientado, entre otros objetivos a:
- prevenir la aparición de situaciones de desprotección en familias que se encuentran en riesgo para ello y proporcionar atención temprana a familias donde se producen situaciones leves de desprotección.
 - proporcionar atención temprana de apoyo y correctora a niños/as y jóvenes que comienzan a presentar conductas desadaptadas.
 - coordinar la intervención de los recursos de atención primaria y especializada de los distintos sistemas en la intervención en estos casos.
- 2.4. Programa de investigación, valoración y toma de decisión en las situaciones de dificultad social en la atención primaria de los servicios sociales, con el fin de:
- implantar un proceso de investigación-valoración como paso previo a cualquier toma de decisión en la actuación protectora.
 - consensuar un procedimiento homogéneo de investigación-valoración entre todos los servicios sociales de atención primaria, facilitando a éstos criterios comunes para la valoración y toma de decisión basados en las necesidades del niño/a.
- 2.5. Programa de coordinación entre los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social encaminado a lograr la más adecuada coordinación entre dichos servicios en:
- el proceso de derivación de casos.
 - el proceso de intervención.
- 2.6. Programa de intervención familiar en situaciones de desprotección infantil grave con la finalidad de:
- ofrecer apoyo y tratamiento adecuado a las necesidades específicas de cada familia para evitar la separación de los niños/as.
 - facilitar la reunificación familiar una vez producida la separación.
- 2.7. Programa de acogimiento familiar encaminado a proporcionar a todos los niños/as que lo necesiten una familia acogedora que se adecúe a sus necesidades desarrollando de modo específico dos subprogramas:
- captación, formación, selección y valoración de las familias acogedoras.
 - apoyo a las familias acogedoras a lo largo de todo el proceso de acogida.
- 2.8. Programa de adopción, encaminada a ofrecer a los niños/as que lo necesiten una familia adoptiva que se adecúe a sus necesidades, desarrollando de modo específico dos subprogramas:
- captación, formación, selección y valoración de las familias solicitantes que garantice la idoneidad de las familias.
 - apoyo a la integración familiar con el fin de evitar los fracasos de las adopciones.
- 2.9. Se revisarán los protocolos de actuaciones en materia de adopciones, al objeto de reducir los largos procesos de tramitación de una adopción, así como al de evitar algunos elementos de los procesos de adopción por ser innecesarios y generadores de tensiones.

- 2.10. Programa de acogimiento residencial que perseguirá:
- la diversificación y adecuación de los recursos residenciales a las necesidades diferentes de los niños/as y jóvenes cuya guarda ostente el Gobierno de Navarra.
 - garantizar la estabilidad, la seguridad y la satisfacción de las necesidades fundamentales de los niños/as que se encuentren en acogimiento residencial.
- 2.11. Programa de atención a niños/as y jóvenes con medidas judiciales penales, que adecúe los recursos existentes en la Comunidad Foral a las exigencias de la legislación vigente y dé respuesta a las necesidades de los menores.
- 2.12. Programa de coordinación entre el Instituto Navarro de Bienestar Social, como organismo que ostenta la máxima responsabilidad de la protección infantil en la Comunidad Foral, y el resto de servicios primarios y especializados.
- 2.13. Programa de evaluación continuada del plan de atención a la infancia, que permita ajustar las medidas en él contempladas a las necesidades reales de cada momento y facilite la mejora continua de los recursos del sistema.
- 2.14. Programa de desarrollo normativo que dé soporte jurídico a las medidas que integren el Plan, mediante:
- Elaboración de una Ley Foral de Protección a la Infancia.
 - Modificación, en lo referido a centros y servicios destinados a la atención de menores en dificultad social, del Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, que desarrolla la Ley Foral 9/1990 sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en servicios sociales.

MÁS ALLÁ DE PRESTARSE CUIDADOS: DISFRUTAR JUNTOS; EL TIEMPO LIBRE DE LAS FAMILIAS

ESPACIOS PÚBLICOS ABIERTOS Y LOS EQUIPAMIENTOS DE ESPARCIMIENTO

Lejos ha quedado la ciudad como mero modo de subsistencia y trabajo, para pasar a una cultura del disfrute de lo urbano. Y, como toda evolución hacia una mayor exigencia de cualificación, la respuesta no puede ser otra que la consideración atenta a la distinción de espacios allí donde una cultura no desarrollada interpreta como única. Es decir, en la medida en que el nivel cultural aumenta, se exige, como condición de disfrute, la diferenciación e identificabilidad de lo que antes estaba sumido en una experiencia simple por uniforme.

En contra de la ciudad sin distinción de espacios como la que legó el Moderno (cfr. León Krier), esto significa el reconocimiento de las diversas tipologías urbanas que se han mencionado como requisito para una posible precisión de sus condiciones de calidad. Con este objetivo se pretende superar la mentalidad sobre “estándares” que todavía existe en la práctica profesional y en la legislación, y que se limita a una asignación de superficies mínimas de equipamientos de tipo asistencial y administrativo. Creemos que la diversificación de los espacios urbanos y los equipamientos de esparcimiento es lo que posee la potencialidad para responder a las demandas de cualificación de la ciudad que hace años no se planteaba.

Fomentar la cultura urbana requiere, en general, el reconocimiento, a nivel profesional y a nivel institucional, de las diversas tipologías de espacios urbanos y su relación con los determinados grupos sociales familiares, de manera que puedan precisarse y ser susceptibles del establecimiento de requisitos que deben reunir.

Se trataría, en definitiva, de establecer algunos requisitos que deben reunir esos tipos de espacios usados por los colectivos sociales. Como aspectos generales de tales condiciones se apuntan en cada uno de ellos parte de las siguientes consideraciones:

- Grado de conexión del espacio con el entorno público urbano.
- Grado de abundancia de naturaleza.
- Grado de accesibilidad rodada y peatonal.
- Posible programa de usos a definir, especialmente en el caso de los equipamientos.
- Posible interrelación con otros espacios y equipamientos que pueden, a su vez, ser elementos de apoyo complementarios al espacio urbano principal.

ESPACIOS PÚBLICOS ABIERTOS

Calle peatonal de distribución interior de vecindario

Como ya se mencionó en el Capítulo I, no corresponde a un determinado tipo social. Es lo más común y versátil. Pero es adecuado reflexionar sobre algunas características.

Respecto al grado de conexión con el entorno público urbano, este tipo de espacio no requiere de una imperiosa continuidad. Evidentemente, todo el espacio público de una ciudad necesita continuidad; pero estos espacios secundarios de distribución pueden materializarse sin acudir a medidas compositivas que refuerzan la continuidad espacial. De aquí la posibilidad de definir grandes manzanas que interiormente son susceptibles de una distribución secundaria más o menos independiente de la trama del resto de la ciudad.

La posibilidad de acceso rodado es preciso siempre, en contra de algunas propuestas de peatonalización excesiva que se produjeron años atrás. Pero esto no quiere decir que sea necesaria una segregación entre lo rodado y lo peatonal como se precisa en calles importantes en cuanto al tráfico se refiere. En este sentido, estas calles son susceptibles de una gran variedad de diseño realmente innovadores y en continua experimentación.

La posibilidad de incluir naturaleza depende de la conformación del tejido urbano. En una trama formada por viviendas ajardinadas no requeriría una gran abundancia de elementos naturales; en caso contrario parece conveniente ciertos elementos vegetales.

Calle comercial

La calle comercial requiere acceso claro y nítido, lo que demanda continuidad espacial peatonal respecto a la estructura general de calles de la población. Sin embargo, como puede servir de paseo, es susceptible de diseñar principios y finales que se articulen con la trama global.

Por otro lado, respecto al grado de accesibilidad rodada y después de largos debates en las últimas décadas, se ha concluido en que este tipo de calle debe ser fundamentalmente un espacio peatonal. Sin embargo, esa ausencia de rodado no es tan simple, pues debe existir posibilidad de abastecimiento mediante calles exteriores o mediante un horario de abastecimiento compatible con el uso comercial. Por otra parte, en poblaciones de densidad extensiva (aunque no sea el caso de Pamplona hoy día) se requieren zonas de aparcamientos por la necesidad de trasladarse a cierta distancia.

En su diseño se recomienda distinguir diferentes líneas de paso: las cercanas a los escaparates, las líneas de recorridos rápidos (normalmente cercanas a las anteriores), zonas de paseo y zonas de posible estancia. En este último caso, este espacio es susceptible de acoger pequeños bares y establecimientos hosteleros y poseer zonas arboladas.

Galería comercial

Al contrario que el anterior, la galería comercial es discontinua respecto al entorno público urbano. Pero su existencia debe ser claramente legible mediante anuncios o el diseño de una entrada evidente: grandes arcadas, vidrieras que permiten observar el interior, etc.

Dependiendo del tamaño de las poblaciones donde se ubique, pueden llegar a tener una dimensión que permita el diseño de plazas interiores con o sin elementos naturales (agua, vegetación).

La necesidad de acceso rodado es la misma que en el caso anterior. Evidentemente puede haber aparcamientos subterráneos.

Paseo cerrado

El grado de conexión del espacio con el entorno público urbano debe ser claro y completo. El hecho de sus cierres no significa falta de continuidad, sino la existencia de elementos que lo articulen con el resto de la estructura de espacios singulares de la población.

En sí mismo, el paseo no requiere zona rodada. Pero su accesibilidad puede necesitarla dependiendo del tamaño de la población y de su situación respecto de la ciudad en su conjunto: en un centro poblacional de dimensión media no lo precisaría, puesto que los que disfruten de él accederán peatonalmente. En cambio, en zonas externas de poblaciones grandes sí requiere esta accesibilidad y además necesita aparcamientos.

Es evidente que aparezca la naturaleza. Pero su característica de paseo obliga -a diferencia de los parques como se verá- a subrayar el pavimento peatonal y a poner en un plano secundario la naturaleza. De aquí la solución meramente arbolada de casi todos ellos, que permite un suelo diáfano para el peatón.

El paseo se conforma como espacio principal de la ciudad o de una parte de ella y, como tal, es lógico que en él se encuentren piezas arquitectónicas de valor histórico o artístico, sea en las fachadas que lo conforman o sea en piezas escultóricas en el interior. Caben, por supuesto, subzonas de estancia, pequeñas plazas, zonas hosteleras, etc.

Bulevar

El bulevar es uno de los espacios que requiere mayor grado de conexión con el entorno público urbano. Tal y como ha quedado definido, se le puede considerar como un espacio diverso en cuanto a su composición longitudinal, apareciendo a lo largo de su recorrido, distintas posibilidades de uso: estancia, juegos de niños, zonas hosteleras, recorridos de bicicletas.

La anchura que se le otorgue puede permitir otros equipamientos y actividades de mayor envergadura como comercios, zonas deportivas, etc. (por ejemplo en el Actur de Zaragoza). Como en el caso de los paseos, en él se encuentran piezas arquitectónicas de valor histórico o artístico, sea en las fachadas que lo conforman o sea en piezas escultóricas en el interior.

Es evidente la necesidad de accesibilidad rodada, pues es parte de su propia definición. Pero ésta puede ser solucionada de diversas maneras, como la propuesta para el bulevar de la Rochaepa.

El grado de abundancia de naturaleza sirve, en primer lugar, para separar visualmente y auditivamente lo rodado y lo peatonal. También permite la creación de perspectiva y unidad dentro de ese mosaico diverso de usos a lo largo de su longitud.

Avenida

Es el espacio público urbano que más continuidad requiere con la estructura de la población, por su necesidad rodada principal. Sin embargo, dependiendo del carácter y uso peatonal que se desee, deben dimensionarse sus aceras, así como el establecimiento de zonas rodadas y aparcamientos separados de la vía principal (Puente la Reina).

Como en el caso anterior, el grado de naturaleza sirve, en primer lugar, para separar visualmente y auditivamente lo rodado y lo peatonal; y, en segundo lugar, para la sensación de perspectiva.

En principio, la avenida no permite subespacios y equipamientos a mitad de su recorrido. Pero depende del carácter de la zona peatonal para que, en las fachadas que la conforman aparezcan establecimientos hosteleros, con su zona exterior de estancia.

Patio interior

Mucho más que en el caso de las calles de distribución interior, los patios requieren privacidad y aislamiento respecto del entorno público urbano. Sin embargo, para evitar su posible desertización, deben estar muy en contacto con la vivienda. Ventanas, puertas de la calle, accesos, pequeños aparcamientos para los vecinos permiten precisamente la vitalidad en unas zonas que, en caso contrario, podrían devenir en peligrosas.

No es ocioso subrayar que éste es el principal problema de la ciudad que hemos heredado, puesto que tanto el ensanche decimonónico como el funcionalismo de los años treinta, no estudiaron suficientemente la relación expresada. De todos modos, en los últimos treinta años ha habido experiencias muy interesantes y positivas.

La naturaleza aparece en estas zonas de manera anecdótica. El diseño puede ser compatible con subespacios para juegos de niños y asientos. En caso de que existan pequeños aparcamientos la viabilidad rodada es precisa, siempre compatible con la peatonalidad.

Plaza vecinal

Las plazas vecinales son como el corazón de cada barrio o parte de ciudad y, como consecuencia, deben conectar tanto con el entorno general de espacios singulares de la ciudad, como con la estructura de espacios urbanos secundarios del tejido urbano al que sirven. Pero su carácter de estancia requiere cierto distanciamiento de los recorridos generales.

En este caso, se aumenta el grado de abundancia de naturaleza: parterres, arbolado, zonas de agua. Normalmente tiene cierta capacidad para contener subespacios como quioscos, pequeños establecimientos hoteleros con sus zonas de estancia en la plaza, juegos de niños y, en general, posibles equipamientos a nivel de barrio que se verán más adelante.

No debe tener necesariamente acceso rodado directo. Sin embargo, es experiencia positiva su posibilidad, pues asegura una vitalidad mínima a cualquier hora del día.

Plaza urbana

La plaza urbana es el espacio de estancia de la ciudad por excelencia. Pero también comporta representatividad. Por ello, aunque la idea de estancia obliga a cierta compartimentación y aislamiento, se requiere fundamentalmente continuidad espacial con el entorno público urbano. De aquí la diversidad de soluciones articuladoras entre bulevares o paseos y las plazas urbanas.

En ella abundan, y pueden ser motivo de creación de una plaza, piezas arquitectónicas de valor histórico o artístico, sea en las fachadas que lo conforman o sea en piezas escultóricas en el interior.

La abundancia de naturaleza, al contrario que en las plazas vecinales, puede ser menor por la necesidad de acoger, en momentos determinados, numeroso público para un posible evento. De todos modos, el arbolado o elementos que arrojen sombra parecen necesarios toda vez que se requieren tales tipos de zonas para estar.

Como en la plaza vecinal, no debe necesariamente tener acceso rodado. Pero es evidente que, en este caso, se debe facilitar acceso desde puntos lejanos mediante transporte público o aparcamientos subterráneos que son compatibles con el diseño de plaza.

En las fachadas que la conforman los establecimientos hosteleros son claramente protagonistas. Pero también lo son los equipamientos de representación, especialmente administrativos (Ayuntamiento). En el interior pueden establecerse quioscos y pequeños stands.

El salón urbano

Lo dicho para el paseo cerrado es aplicable al salón urbano.

Explanada

Su grado de conexión del espacio con el entorno público urbano, a diferencia de las plazas, debe ser máximo. Y también, a diferencia de la plaza urbana, suele tener abundancia de naturaleza para distinguir las diferentes zonas donde pueden darse distintas actividades. En este sentido se parece a los bulevares.

Por su capacidad de atracción se debe favorecer su accesibilidad rodada. Pero sus dimensiones permiten muy diferentes soluciones en cuanto a aparcamientos.

En este tipo espacial caben numerosos subespacios y equipamientos: desde zonas deportivas a pequeños parques o jardines, desde guarderías o pequeñas escuelas a bibliotecas o museos dispuestos como piezas interiores a la explanada. Es muy propicio para la colocación de algún elemento edificatorio que domine el conjunto.

Terraza

La terraza suele ser un límite urbano y, como tal, debería poseer una conexión clara y nítida con la estructura de espacios principales de la ciudad. Incluso en el caso de ser límite de un tejido urbano, la zona específica de mirador requiere abrirse al público de toda la ciudad.

Esto conduce a la necesidad de acceso peatonal y rodado evidentes, puesto que –excepto en el caso de pequeñas poblaciones- los límites quedan normalmente alejados del centro de la ciudad.

El grado de abundancia de naturaleza depende de la anchura que se proporcione a la terraza. El límite propiamente dicho requiere diafanidad; pero hacia el interior, pueden conformarse pequeños parques, paseos, zonas de estancia, así como establecimientos hosteleros, quioscos y otros equipamientos (zonas de juegos de niños, posibles campos deportivos) que vitalizan toda la zona.

Es de subrayar que, hoy día, la ciudad ha redescubierto grandes posibilidades de diseño y disfrute en sus límites que, hasta hace poco, eran espacios degradados. Este fenómeno nos parece que debería fomentarse en todos los municipios que, en su mayoría, poseen estas posibilidades.

Frente panorámico

Como en el caso anterior, el frente panorámico sirve a toda la ciudad y no solo a un barrio y necesita su conexión nítida con la estructura general de espacios importantes.

También como en el caso anterior, estos frentes constituyen hoy uno de los mayores atractivos ciudadanos. Por ello, se requerirían proyectos que traten de relacionar la ciudad con su entorno natural inmediato, sabiendo descubrir aquellas preexistencias significativas del contexto geográfico que, muchas veces, han marcado el desarrollo histórico de la ciudad.

Como ya se dijo, el frente panorámico posee normalmente mayor anchura que la terraza y permite, por tanto, un mayor grado de abundancia de naturaleza así como numerosos subespacios y equipamientos, como en el caso anterior. Las zonas deportivas, museos, etc., completarían la relación mencionada para el caso anterior de las terrazas.

Crescent

A diferencia de la terraza o el frente panorámico, el Crescent en sí mismo no requiere de una fuerte continuidad con el entorno público general de la ciudad. De hecho, así se da en el ambiente anglosajón, excepto en el famoso caso de Bath que por su significación cultural se ha convertido en un nodo principal de la ciudad.

Siguiendo ese modelo, la naturaleza abunda. Permite equipamientos del tipo de juego de niños.

Parque vecinal

El jardín o parque vecinal puede tener una cierta independencia y privacidad respecto al entorno público urbano. En este sentido sería parecido a la plaza vecinal con la que puede articularse en un sinfín de posibles diseños. Sin embargo, la diferencia fundamental es la abundancia de naturaleza, tanto en suelo (parterres, césped, tapizadoras) como en altura (arbolado, setos).

Al ser susceptible de muy variados diseños, es también capaz de acoger muy diversos equipamientos de tipo vecinal, desde juegos de niños hasta zonas deportivas, recorridos de bicicletas, juegos de

agua, etc. En definitiva, al contrario que la plaza, es susceptible de una composición que permite diversificar espacios interiores; en ellos, además de los dichos, pueden establecerse pequeños quioscos.

No tiene rodado interior, pero requiere la posibilidad de acceso rodado.

Parque urbano

Como gran equipamiento que sirve a toda la ciudad debe, junto a los bulevares y miradores urbanos, poseer un elevado grado de conexión con la estructura urbana de espacios singulares de toda la población.

En él se dan abundancia de subespacios y equipamientos que sería prolijo detallar.

Evidentemente la naturaleza es preponderante y el diseño enormemente variado.

Las preexistencias naturales de la población son motivo de creación de estos parques que, dependiendo de la conformación geomorfológica preexistente, adquieren formas de tipo lineal o grandes superficies, con mayor o menor accidentalidad del terreno. La existencia de un cauce fluvial, de una fuerte pendiente, de un arbolado milenario son ocasiones para realizar un diseño atractivo.

LOS EQUIPAMIENTOS DE ESPARCIMIENTO

Casas de Cultura y Centros Cívicos

De todos los posibles equipamientos, las casas de cultura o centros cívicos (en las grandes ciudades) son los que más flexibilidad poseen en cuanto al programa de usos se refiere, tanto por sus contenidos y especificidades como por la dimensión de la población a la que sirven: Todo ello se concreta en el programa de usos que se requiere.

Un posible programa genérico incluiría lo siguiente: espacio de lectura o biblioteca, espacio de uso múltiple, espacio de bar o cafetería, locales de administración y despachos, salón de actos o sala de conferencias, posibles talleres, zona para la tercera edad, recepción. Además de espacios para los servicios pertinentes e infraestructuras. Requiere también normalmente espacios exteriores ajardinados, sean terrazas para estancia –relacionadas con el bar- o sean zonas de juegos.

Para la determinación del programa concreto hay que distinguir previamente entre casas de cultura de repercusión global y de repercusión barrial o zonal, a nivel de toda una población. En el primer caso, el programa requiere normalmente espacios más específicos, por servir a una población mayor; mientras que en el segundo caso, los espacios deben ser más genéricos y flexibles permitiendo el multiuso.

Evidentemente, en poblaciones pequeñas sería aplicable el segundo caso. Pero es interesante advertir que, tanto en estas pequeñas poblaciones como en los casos de barrios, junto a esos espacios flexibles, es conveniente que las Casas de Cultura sean susceptibles de ofrecer alguna especificidad concreta que diferencie y emblematice el equipamiento y, con él, a toda una zona de la ciudad. En un esquema a nivel de toda la población o de un territorio, estas especificidades puede aparecer como complementarias.

En la medida en que estos centros sirven a toda la población o son más específicos, requieren un mayor acceso rodado, con posibles aparcamientos.

La ubicación idónea dependerá del grado de representatividad que posean, en relación directa con la especificidad que ofrecen. Los de tipo zonal pueden situarse en plazas y espacios de carácter vecinal así como en zonas comerciales.

Bibliotecas

Las bibliotecas pueden considerarse como establecimientos específicos culturales y, como consecuencia, sirven normalmente a toda una población o a una gran zona de la ciudad. Si son bibliotecas menores, suelen estar dentro de otros equipamientos como las casas de cultura, museos, etc.

Esto significa que, en sí mismas poseen un alto nivel de representatividad y, como tal, deben ubicarse en conexión directa con los espacios públicos urbanos principales, tanto por su visualización como por su acceso rodado o peatonal.

Complemento del programa de una biblioteca, además del depósito de libros y zonas de lectura, serían zonas de consulta (ordenadores y acceso a Internet), espacios de trabajo común (seminarios), zona de exposición de libros y revistas, librería y papelería, posible bar, y servicios administrativos e infraestructurales.

Museos temáticos

Como las bibliotecas, los museos temáticos son también establecimientos específicos culturales y, como consecuencia, sirven normalmente a toda una población o a una gran zona de la ciudad.

Su emblematicidad y representación son elevadas hasta tal punto que, a diferencia de las bibliotecas, pueden llegar a identificar el contenido cultural de una población o una zona territorial. Por eso, más que en el caso anterior, deben ubicarse en conexión directa con los espacios públicos urbanos principales, tanto por su visualización como por su acceso rodado o peatonal. Se requieren evidentemente unos buenos sistemas de aparcamientos.

El programa es enormemente variado, dependiendo de la temática del museo, por lo que renunciamos a establecerla. Pero, a diferencia de las bibliotecas, estos equipamientos requieren normalmente de zona ajardinada exterior donde los usuarios puedan descansar o tomar algún refresco. Por ello, también es de gran interés en el programa, el establecimiento de espacios de bar o cafeterías, conectadas con espacios exteriores, así como zonas de tiendas específicas sobre la materia objeto del museo.

Parques temáticos

Los parques temáticos, como ya se dijo, pueden considerarse como museos que, por su contenido, requieren fundamentalmente de espacios libres para el propio disfrute museístico.

Como los anteriores, son de alta representatividad y caracterizan quizá toda una población. Al ocupar mucho terreno, estos equipamientos suelen encontrarse fuera del núcleo urbano y, por ello, las conexiones deben ser claras y nítidas y el acceso rodado con un sistema eficaz de aparcamiento evidente.

En estos tipos de museos, además del programa propio que deban mostrar, son susceptibles de acoger otros muchos subespacios, como plazas, paseos, explanadas, miradores, haciéndose aptos así para recorridos de gran interés. También caben otros equipamientos como museos cubiertos, zonas de juego o deportivas, guarderías, etc., que constituyen realmente el programa que se establece para estos tipos de parques.

Como ya se ha mencionado, actualmente están apareciendo zonas naturales o histórico culturales de gran interés que suponen oportunidades de recuperación y visita turística. Se forman así nodos urbanos de primera magnitud, tanto en la ciudad como en un territorio, al que llegan a colonizar.

Centros deportivos vecinales

Los centros deportivos vecinales contienen el programa más elemental de una zona deportiva. Como equipamiento poco específico que es, se requiere normalmente de una pista abierta multiuso –o varias en su caso- junto a alguna zona de servicios. Se complementa con espacios de estancia, arbolados o no, donde puedan disfrutar observadores. También puede darse el caso de pistas cubiertas o semicubiertas en el interior de alguna manzana.

Estos servicios, sin embargo, por la dificultad de su control, no están desarrollados en sí mismos. Por eso, hoy día, estos equipamientos se dan en el ámbito de escuelas u otros equipamientos semejantes que, en sí mismos, poseen un cierto grado de control de sus servicios. Sería, no obstante, un objetivo a conseguir el lograr una cultura urbana que respete el establecimiento de esos servicios mínimos. No cabe duda que la ubicación dentro de una manzana supone un mejor grado de control.

Estos equipamientos no requieren un alto grado de accesibilidad rodada. Pero, como en el caso de las plazas vecinales, deben situarse en nodos del barrio urbano al que sirven.

Por la rotura que suponen en el tejido urbano (su superficie no pequeña), su ubicación debe ser estudiada y articulada con los espacios secundarios de la zona donde están.

Centros deportivos urbanos

A diferencia de los anteriores, los centros deportivos urbanos tienen un mayor grado de especialización y las pistas establecidas son más específicas, siempre dependiendo del objetivo general del centro. Evidentemente se requiere espacios tanto exteriores como interiores (gimnasios). El programa se complementa necesariamente con los servicios de vestuarios, almacén de material deportivo, zona administrativa mínima, recepción, servicios de infraestructuras, etc. Suele contener algún pequeño bar o cafetería.

Más todavía que los anteriores, estos equipamientos requieren de grandes superficies y sus límites representan un problema urbano de primera magnitud, puesto que normalmente quedan vallados, dándose la paradoja de que un equipamiento que vitaliza la ciudad genera en su entorno unas calles de grave falta de vitalidad e incluso peligrosidad.

Aunque es buena idea situarlos en los límites de la ciudad, la experiencia es que la expansión de esta última llega a rodear el equipamiento sin tener suficientemente en cuenta el problema planteado. Por ello, su ubicación y diseño requiere muchas veces articularse con zonas de parque o paseos o miradores urbanos a su alrededor, donde deberían situarse los servicios complementarios del programa que necesitan (zonas hosteleras, administración y recepción, aparcamientos con posibles merenderos) así como otros equipamientos de la ciudad (comercios, clubes de jóvenes, etc.).

Clubes deportivos

Lo dicho para los centros deportivos urbanos sirve para estos equipamientos.

Quizá el problema de sus límites sea más grave desde el momento que normalmente estos establecimientos son privados y no tienen control directo sobre el espacio urbano del entorno. Sería adecuado establecer medidas que permitieran el tratamiento de sus bordes de manera parecida a lo sugerido anteriormente.

De todos modos, el programa es más amplio, por la capacidad de contener las necesidades propias de un club familiar, como ya se mencionó. En tal sentido, ese programa se amplía con centros de reuniones, exposiciones, restaurantes, zonas de juegos para niños, ludotecas, posible biblioteca, etc.

Zonas lúdicas al aire libre

Las zonas lúdicas, como áreas públicas, sirven especialmente como complemento a espacios públicos abiertos, sean plazas, parques, bulevares o miradores urbanos. Por tanto, su accesibilidad viene dada por estos conjuntos más amplios.

Sus posibilidades están abiertas a muchos tipos. En cuanto a juegos de niños se refiere, el programa se centra en armazones donde puedan desarrollar sus habilidades psicomotoras. Si se dirigen a escolares o jóvenes se puede pensar en pistas variadas como las de skates o juegos de agua y patines o bicicletas. También son susceptibles de programas para adultos como juegos de bochas.

Dependiendo del programa, estas áreas son susceptibles de contener elementos naturales, que se funden con la composición general de los espacios públicos abiertos a los que complementan.

Ludotecas

Como establecimientos edificados el programa varía enormemente. Aparte de las instalaciones precisas para el tipo o tipos de juegos que se desarrollen, requieren un complemento hostelero como bar o cafetería. Pero sería conveniente que incluyeran otros espacios de destino más cultural, como pequeñas bibliotecas o zonas de exposición sobre tales juegos, así como áreas de reunión y charla o zonas para escuchar música.

Este tipo de equipamiento –como el anterior– sirve como complemento de zonas de ciudad o de pequeñas poblaciones. Por ello, son adecuados para ubicarlos en entornos de tipo vecinal. Su accesibilidad está en función de tales espacios.

Clubes de jubilados

Estos equipamientos se han desarrollado extraordinariamente en los últimos años. El programa es sencillo: sala de actos culturales, sala de juegos (a veces multiuso), bar-cafetería, biblioteca y sala de lectura, salas de reuniones en grupos, zonas de trabajo y talleres en su caso, más los necesarios servicios administrativos y de infraestructuras. Conviene que posean zonas ajardinadas y, si no es posible, que su ubicación pueda disfrutar de espacios urbanos públicos de posible estancia (plazas, bulevares, miradores, parques).

Es importante su accesibilidad peatonal y la evitación de barreras arquitectónicas.

Al contrario de las zonas lúdicas y ludotecas, los clubes de jubilados tienen hoy día una cierta representatividad a nivel de población media o pequeña y a nivel de barrio grande. Por ello, son idóneos para situarlos en espacios públicos de cierta resonancia urbana.

Evidentemente son complemento para residencias de la tercera edad y pueden constituir parte de un programa más amplio como serían los centros de estudio o universidades para la tercera edad.

Clubes de jóvenes y Gaztetxes

El programa de estos equipamientos también varía sustancialmente de unos ámbitos a otros, puesto que depende del proyecto colectivo común que los jóvenes en particular tengan en un determinado momento. Una determinada ONG necesitaría quizá zona de almacenamiento y talleres específicos. Pero, en general, un posible programa genérico se acercaría al expuesto para las casas de cultura o clubes de jubilados. Sin embargo, hay diferencias importantes, especialmente las referidas a la música (tanto oír como producir) y al baile, que emergen en este caso con un protagonismo especial.

Poseen, como los anteriores, un cierto grado de representatividad en una población o en una parte de un todo más amplio. En consecuencia, su situación debe estar en un espacio público de cierta importancia. Al contrario que en el caso de los clubes de jubilados, su acceso también requiere aparcamientos.

Clubes familiares

Recogido y comentado en el apartado sobre los Clubes Deportivos.

Sociedades gastronómicas

Este tipo de establecimientos puede ser enormemente flexible: desde un programa mínimo consistente en cocina y sala de reuniones multiuso más los servicios pertinentes, hasta un complejo de envergadura ya similar a un club de tipo familiar. En la medida que posee mayor dimensión necesita zonas ajardinadas exteriores, aparcamientos, etc.

Es evidente que, dependiendo de su tamaño, su ubicación podrá estar en espacios secundarios de la trama urbana o convendrá situarlos en zonas de mayor repercusión urbana.

Bajeras

Como fenómeno reciente que es, resulta muy difícil aún su tipificación. El programa mínimo es, evidentemente, un local multiuso. Pero, en la medida que se desarrolla, en muchas ocasiones auto-construido, sus espacios comienzan a diversificarse: cocina-bar, sala de reuniones, zonas de juegos, áreas de escuchar música, etc.

No contiene, como es obvio, ningún grado importante de representación en la ciudad y no sería lógico establecerlo en un espacio emblemático urbano, entre otras razones por su costo. Pero la actividad producida requiere que el espacio de su entorno tampoco sea de tipo vecinal íntimo (como patios interiores o calles finales de distribución interior). En este sentido, sería adecuado intentar su ubicación en espacios urbanos intermedios por su importancia, compaginando el costo que supone con la escasa capacidad adquisitiva de sus usuarios.

Centros regionales

Son muy parecidas a las Casas de Cultura, pero su característica de agrupar a los de determinada región requiere espacios específicos donde expresar y recordar la idiosincrasia de la cultura de donde provienen. Por ello, en su mayoría, además del programa propio de un centro cultural, contienen una zona destinada a cocina propia, zona de música y baile, salas de exposiciones, zona deportiva en su caso: en definitiva, un espacio o espacios suficientes para desarrollar el tipo de comida, baile, deporte o arte de su lugar de origen.

Este tipo de establecimiento sólo se da en poblaciones de tamaño medio o grande; en general de más de cien mil habitantes. Y en éstos, funcionan en ocasiones como auténticos centros de acogida de sus paisanos, en cuyo caso, requieren zonas administrativas y de gestión, así como algún lugar donde pasar coyunturalmente la noche.

Estas singularidades, sin embargo, no deberían ser interpretadas como nodos que funcionan de manera ajena respecto de otros nodos de su misma importancia. Este es uno de los errores más importantes cuando se ha interpretado como positivo el desarrollo de una ciudad que ha crecido de manera discontinua, como si fuera un archipiélago. Puesto que la continuidad urbana se ha dejado sólo en función de las infraestructuras (viales rodados), apareciendo espacios intermedios de difícil definición en cuanto a su aportación a la diversidad de la ciudad, derivando finalmente en zonas socioespacialmente aisladas.

Por tanto, es importante dejar constancia de que la interrelación buscada se consigue mediante tres medidas básicas:

- El estudio de la diversidad de usos en una población o zona que identificaría y singularizaría tal área.
- El estudio de la complementariedad interna de la zona y de todo el conjunto poblacional.
- La unión física en cuanto a espacios urbanos se refiere sin confiar sólo en las infraestructuras.

EL OCIO Y TIEMPO LIBRE DE LAS FAMILIAS

Uno de los elementos básicos que definen y diferencian las culturas en cualquier sociedad son las relaciones familiares. La familia es el grupo referencial más importante. Desarrolla un papel fundamental en la socialización de comportamiento individual en general y en particular en las conductas futuras de las personas, incluida la administración y uso del tiempo libre. La familia influye directamente en la personalidad, actitudes y motivaciones de las personas.

La familia desempeña un papel esencial en el proceso de socialización. Constituye la agencia inicial de ésta. Su influencia es profunda, persistente y la única que existe en los primeros años de vida. El contacto inicial tan estrecho que existe entre los niños y sus padres permite inculcar valores que marcarán posteriores pautas de comportamiento cuando se alcance una edad que permita comportamientos autónomos.

La familia comienza satisfaciendo todas las necesidades del niño; proporciona relaciones de autoridad con los padres, relaciones igualitarias con los hermanos o de jerarquía. Juega una importante función de mediación y complementación individual de las conductas de sus integrantes. Constituye, por otra parte, un nuevo filtro mediante el cual las tempranas actitudes y son mediatizadas y formadas.

Además, puede ser considerada como una administradora de tiempo. Las actividades que realizan sus miembros en su tiempo libre responden también a valores inculcados por el grupo.

Junto a la familia, los amigos y la escuela también son agentes socializadores fundamentales. Si la familia inculca valores, hábitos, reglas de comportamiento, normas de convivencia, prioridades y valores, etc., la escuela desempeña tres funciones: cultura, pues transmite conocimientos; transmisión de valores que posibilitan la integración en una comunidad; integración; pues otorga derechos y deberes.

Los amigos también son agentes socializadores; son un filtro de los medios de comunicación masivos, otorgan roles y status dentro de los grupos; proporcionan independencia afectiva de la familia y contribuyen a la exploración de temas tabú para la familia.

FACTORES QUE AFECTAN AL PODER SOCIALIZADOR DE LA FAMILIA Y AL TIEMPO LIBRE QUE PASAN JUNTOS SUS MIEMBROS

El tiempo que los padres pueden dedicar a sus hijos e hijas corre el peligro de disminuir por causas diversas. Si los padres reducen el tiempo de contacto con sus hijos, el proceso de socialización tan importante que se desarrolla en familia podría resultar entorpecido, alterado o contaminado por otros agentes, cuya intervención sería inoportuna, especialmente cuando los hijos son muy jóvenes e inmaduros.

En líneas generales, los factores que pueden interferir en la actividad socializadora de la familia y en el tiempo libre que pasan juntos sus miembros son,

- Laborales, derivados de la incorporación progresiva de la mujer al trabajo, así como la duración efectiva de las ausencias de los padres consecuencia de sus actividades laborales. En la socie-

dad actual, los hijos se insertan rápidamente en el sistema educativo, y las actividades encaminadas a desarrollar su proceso de formación les ocupan diariamente un tiempo considerable. La progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral, junto a largas jornadas de trabajo fuera del hogar, reducen el tiempo de contacto entre padres e hijos, limitándolo a unas pocas horas al día y a los fines de semana. Por otra parte, mayor actividad laboral en la unidad familiar supone una tendencia más acusada a dejar en manos de terceras personas el cuidado y atención de los hijos pequeños.

- **Impacto de los medios de comunicación.** Los niños y las niñas pasan muchas horas ante un televisor, gran parte en ausencia de adultos que ayuden a interpretar los contenidos de programas y anuncios. La televisión afecta demasiado pronto a los niños, desmitificando tabúes, proporcionando gran cantidad de información, tal vez antes de tiempo, acelerando el proceso de maduración sin garantías de que ésta se consiga de forma satisfactoria. Los amigos y los medios de comunicación rivalizan con la familia en su papel socializador y en la ocupación del tiempo libre.
- **Socioeconómicos,** pues a medida que aumenta el estatus de las familias, medido por su renta y nivel educativo, se observa un mayor distanciamiento intergeneracional. Mayor nivel socioeconómico suele implicar mayores responsabilidades laborales, menor tiempo dedicado a la familia, y mayor tendencia a dejar en manos de terceras personas el cuidado y atención de los hijos pequeños.
- **Edad de los padres.** A medida que los padres son mayores y poseen un nivel cultural más elevado el distanciamiento también aumenta, tal vez porque en la cohorte de padres de jóvenes actuales, a medida que crece el nivel socioeconómico aumenta el conservadurismo. Además, los padres mayores suelen tener un nivel socioeconómico más elevado, que los más jóvenes, y más responsabilidades laborales. Ambos factores pueden reducir el tiempo conjunto de disfrute en las familias. Diversos estudios muestran que las diferencias entre la forma de pensar de los padres y los hijos aumentan a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, el desacuerdo no es mismo por temas. Las mayores discrepancias se observan en trabajo, familia, papel de la mujer, relaciones de pareja, religión, sexualidad y política. Respecto a ocio y tiempo libre, la forma de llenarlo, padres e hijos también discrepan. Un gran número de padres identifica el ocio y tiempo libre de los jóvenes con permisividad, descontrol, nocturnidad y excesos.
- **Tendencia al laicismo de la sociedad actual.** Se observa que a medida que las creencias religiosas de los jóvenes se debilitan, aumenta el distanciamiento entre padres e hijos. Parte de las discrepancias mencionadas entre padres e hijos guardan una relación directa con el grado de religiosidad declarado por los jóvenes. Cuanto menor es la religiosidad declarada de los jóvenes mayor es la discrepancia con los padres. En realidad, el grado de discrepancia es proporcional al distanciamiento religioso entre padres e hijos. Cuando los hijos declaran poseer creencias religiosas el distanciamiento entre ellos y sus padres se reduce proporcionalmente al sentimiento religioso.
- **Retraso de la edad a la que se contrae matrimonio y, consecuentemente, incremento del intervalo protogenésico.** La diferencia de edad entre padres e hijos contribuye al distanciamiento generacional, como ya se ha expuesto.

OCIO Y TIEMPO LIBRE DE LOS NIÑOS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN NAVARRA

Los niños en la actualidad disponen de una considerable cantidad de tiempo libre. Dentro del tiempo disponible existe un *tiempo de no hacer nada*, porque no se realiza ninguna actividad. Es pues, un tiempo estéril, no aprovechado.

Otra forma de ocupar el tiempo disponible recibe el nombre de actividad autodefinida. En ella los niños realizan actividades intelectuales, físicas, o desarrollan sus aficiones.

Las actividades de los niños pueden ser voluntarias, si son ellos quienes las eligen o impuestas, si proceden de sus padres o educadores. Esas actividades también pueden ser individuales o colectivas según las desarrollen solos o en compañía de otros niños.

Existe además un tiempo que se denomina institucionalizado, porque los niños lo tienen comprometido con alguna institución; es el que habitualmente se dedica a actividades extraescolares.

Las instituciones que trabajen para contribuir al mejor desarrollo del niño deben buscar un equilibrio entre los tiempos. El tiempo disponible debe ser compartido entre el tiempo institucionalizado, el ocio en familia y el tiempo autodefinido individual o colectivamente.

En realidad, las actividades institucionalizadas de los niños podrían ser una proyección de la vida laboral de los adultos, que les transfieren un esquema de vida con un exceso de ocupaciones, o agendas apretadas. Estas ideas plantean el problema de cómo gestionar el tiempo libre de los niños. La responsabilidad recae sobre la escuela y los padres.

El sistema educativo también es responsable de la forma en que los niños ocupan el tiempo libre. Los docentes pueden estimular el autoaprendizaje o activar la curiosidad del niño. Padres y educadores deben despertar en los niños estas habilidades: servirán para que se forme mejor y para ocupar el tiempo libre autodefinido de manera inteligente.

Al margen del tiempo en las escuelas, los niños pueden pasar tiempo jugando con sus amigos o con sus padres.

Como ya se ha señalado en el Capítulo I.10. y debido a la ausencia de datos relativos a este tema, en el mes de septiembre se ha realizado una encuesta a las familias navarras que tienen hijos e hijas entre 3 y 16 años, con objeto de conocer los aspectos relacionados con las actividades que los padres y las madres realizan con los niños en períodos no vacacionales y el ocio durante los períodos de vacaciones.

Actividades que los padres realizan con los niños y con las niñas en períodos no vacacionales

En este apartado se analizan los aspectos relacionados con el tiempo que los padres y las madres dedican a los hijos y a las hijas diariamente, en los fines de semana y las actividades que se realizan con ellos.

Respecto al tiempo dedicado a hablar con los hijos y con las hijas diariamente, la tabla 1 pone de relieve que el valor que más se repite es 2 horas. Entre una y tres horas se encuentra algo más de dos tercios de la muestra. Por encima de cuatro horas las frecuencias de respuestas caen. Los perfiles de tiempo dedicados a hablar con los hijos son caracterizados, principalmente, por:

- El sexo de los padres
- La actividad laboral de la madre
- La edad de los hijos
- El hábitat

Los perfiles que se obtienen aparecen en la tabla 1. Las cifras entre paréntesis indican el porcentaje del perfil que dedica tiempo a hablar con sus hijos.

Tabla 1 • *¿Cuántas horas habla con su hijo o hija en día laborable?. Perfil del hogar.*

Tiempo dedicado en horas	% de hogares	Perfil del hogar
1	18,9	• El 26,86 % de los hogares en los que trabaja la madre por la mañana
2	28,3	• El 35,32 % de los hogares en los que la mujer tiene jornada partida
3	19,7	• No hay perfil
4	12,7	• Cuando sólo se tienen un niño (17,95 %)
5	6,4	• Cuando contesta una mujer a la entrevista (15,71 %) • La mujer no trabaja fuera del hogar (8,81 %) • La profesión del cabeza de familia es la de un titulado medio (11,18 %)
6 o más	5,6	• Cuando contesta una mujer a la entrevista (8,79 %) • Cuando se tienen niños entre 3 y 11 años (9,32 %)
Menos de una hora	7,2	• Cuando se reside en Pamplona (12,34 %) • Cuando el hijo tiene entre 12 y 16 años (9,62 %)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Estos perfiles sugieren que quienes más hablan con los hijos son las madres, más si no trabajan fuera del hogar y los hijos son pequeños. Los hombres parece que se comunican menos con los hijos. La comunicación también parece que disminuye a medida que la edad de los hijos aumenta.

La tabla 2 resume el tiempo que los padres dedican a sus hijos en un fin de semana. Los valores que mayores frecuencias muestran son 10, 15, 20, 25 y 30 horas. Aparentemente, estos tiempos parecen excesivos.

Los padres declaran dedicar 19,47 horas a sus hijos por término medio en un fin de semana. Algunos dedican más y otros menos tiempo.

Los perfiles vienen determinados por:

- Edad de los hijos y de las hijas
- Nivel cultural de los padres y de las madres
- Tipo de colegio
- Profesión de los padres
- Hábitat
- Tamaño de la unidad familiar

Tabla 2 • *¿Cuánto tiempo dedica a su hijo y a su hija en fin de semana?. Perfil del hogar.*

Dedican más tiempo que la media	Dedican menos tiempo que la media
<ul style="list-style-type: none"> • Los padres con hijos entre 3 y 11 años (22,93 horas) • Los padres de hijos únicos (21,34 horas) • Las mujeres que trabajan a jornada completa (20,58 horas) • Los padres universitarios (21,03 horas) • Los habitantes de Pamplona (20,61 horas) • Los padres que envían a sus hijos a colegios privados (20,39 horas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres que sólo trabajan por la tarde (16,29 horas) • Las personas con estudios primarios (18,49 horas) • Los agricultores y ganaderos (17,02 horas) • Los hogares con tres hijos (17,01 horas) o cuatro (15,86 horas) • Los padres de hijos de 12 a 16 años (16,01 horas)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Las tablas 3 a 13 muestran la relación de posibles actividades que se realizan con los hijos y con las hijas en fin de semana y los porcentajes de hogares que las realizan. Las que se realizan con frecuencia son:

- Hablar con los hijos de temas que les interesan (88,2 % de los hogares)
- Ver la televisión (68,1 % de los hogares)
- Ir de compras (58,1 % de los hogares)
- Ir al campo (52,4 % de los hogares)
- Hacer excursiones (40,2 % de los hogares)
- Leer junto un libro (34,6 % de los hogares)
- Jugar con los niños y con sus juguetes (35,2 % de los hogares)
- Practicar algún deporte (23,7 % de los hogares)
- Comer fuera de casa (20,3 % de los hogares)
- Actividades culturales (11,1 % de los hogares)
- Ir al cine (10 % de los hogares)

Tabla 3 • Habla de cosas que interesan a su hijo o hija

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	88,2	88,2
Pocas veces	11,4	99,6
Nunca	0,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 4 • Va al cine

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	10,0	10,0
Pocas veces	40,0	50,0
Nunca	50,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 5 • Come fuera de casa

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	20,3	20,3
Pocas veces	59,8	80,1
Nunca	19,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 6 • *Va al campo*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	52,2	52,2
Pocas veces	35,7	87,9
Nunca	12,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 7 • *Practica algún deporte*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	23,7	23,7
Pocas veces	23,4	47,1
Nunca	52,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 8 • *Ve la televisión*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	68,1	68,1
Pocas veces	28,9	97,0
Nunca	3,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 9 • *Leen juntos algún libro*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	34,8	34,8
Pocas veces	20,5	55,3
Nunca	44,7	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 10 • *Van de compras*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	58,1	58,1
Pocas veces	34,9	92,9
Nunca	7,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 11 • *Realizan actividades culturales*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	11,1	11,1
Pocas veces	36,7	47,9
Nunca	52,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 12 • *Hacen excursiones*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	40,2	40,2
Pocas veces	37,1	77,3
Nunca	22,7	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Tabla 13 • *Juega con sus juguetes*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Con frecuencia	35,2	35,2
Pocas veces	22,1	57,4
Nunca	42,6	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

En general, se observa que quien realiza una actividad con frecuencia, realiza también otras con la misma intensidad. En la tabla 14 las cifras entre paréntesis indican qué porcentaje del perfil realiza la actividad (por ejemplo, el 92,86 % de los hogares con estudios primarios habla de cosas que interesan a los hijos)

Tabla 14 • *Perfil de hogares de los que realizan actividades*

Clase de actividad	Perfil de hogares
Habla de cosas que interesan a su hijo	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen estudios elementales (92,86 %) • El cabeza de familia es un titulado medio, o mando intermedio (94,12 %) • Dedican a hablar con su hijo 4 horas (94,08 %)
Ven la televisión	<ul style="list-style-type: none"> • Nunca practican deportes (75,51 %) • Tienen entre 12 y 16 años (74,30 %) • El nivel de estudios del entrevistado es primario (73,85 %) • La profesión del cabeza de familia es de obrero especializado (72,90 %) • Nunca realizan actividades culturales (71,61 %) • Nunca van de excursión (74,73 %)
Van de compras con frecuencia	<ul style="list-style-type: none"> • Realizan también las demás actividades con frecuencia (más del 60 %) • Tienen hijos entre 3 y 11 años (62,90 %) • La persona entrevistada es mujer (66,71 %) • Se trata de hijas (62,55 %) • La persona entrevistada tiene estudios elementales (64,29 %)
Van al campo	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene hijos entre 3 y 11 años (60,23 %) • Viven en poblaciones de menos de 1.000 habitantes • Contesta a la entrevista un hombre (58,63 %)
Van de excursión	<ul style="list-style-type: none"> • Los hijos tienen entre 3 y 11 años (48,92 %) • Viven en hábitats menores de 1.000 habitantes (45,39 %) • Realizan las demás actividades con frecuencia (alrededor del 45 %) • La mujer trabaja a jornada completa (45,36 %)
Leen juntos algún libro	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen hijos entre 3 y 11 años (57,90 %) • Tienen un hijo (47,01 %) • El entrevistado tiene estudios universitarios (48, 57 %) o medios (41,83 %) • Dedican al día 4 ó 5 horas a sus hijos (44,08 y 48,05 %) o más tiempo • Realizan las demás actividades con frecuencia (40-60 %) • El empleo es el correspondiente a un titulado superior (52,05 %)
Juegan con sus juguetes	<ul style="list-style-type: none"> • Los niños tienen entre 3 y 11 años (54,91 %) • Dedican 6 horas o más a hablar con sus hijos los días laborables (65,67 %) • Tienen sólo un hijo (43,16 %) • Realizan las demás actividades con frecuencia (alrededor del 40 %)
Practican algún deporte	<ul style="list-style-type: none"> • Contesta a la entrevista un hombre (31,76 %) • Tiene hijos entre 3 y 11 años (29,95 %) • El entrevistado tiene estudios universitarios (33,71 %) • La mujer trabaja a jornada completa (28,87 %) • Viven en hábitats de menos de 1.000 habitantes • Pocas veces realizan actividades culturales (28,05 %) • Pocas veces ven la televisión (28,45 %)
Comen fuera de casa	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen hijos entre 3 y 11 años (23,29 %) • Tienen sólo un hijo (26,50 %)
Realizan actividades culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Acuden a un centro de enseñanza privado (17,33 %) • La persona entrevistada tiene estudios universitarios (20 %) • Realizan las demás actividades con frecuencia (entre el 15 y 20 %)
Van al cine	<ul style="list-style-type: none"> • La persona entrevistada es mujer (11,82 %) • Tienen un hijo (14,96 %) • La persona entrevistada tiene estudios medios (14, 07 %)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Los porcentajes de personas que declaran no realizar actividades con sus hijos son elevados para algunas de ellas, como ir al cine (50 %), actividades culturales (52,08 %) o practicar algún deporte (52,91 %). A continuación se muestran los porcentajes de familias que se asocian a no realizar nunca la actividad citada.

- Actividades culturales (52,08 %)
- Practicar algún deporte (52,91 %)
- Ir al cine (50 %)
- Leer junto un libro (44,44 %)
- Jugar con sus juguetes (40,28 %)
- Ir de excursión (22,67 %)
- Comer fuera de casa (19,93 %)
- Ir al campo (12,13 %)
- Ir de compras (7,05 %)

Tabla 15 • Perfil de hogares de los que no realizan actividades

Nunca realizan la actividad	Perfil de los hogares
No realizan actividades culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen estudios primarios (62,53 %) • Viven poblaciones entre 1.000 y 5.000 habitantes (58,50 %) • La mujer no trabaja fuera (56,37 %) • Ven la televisión (54,76 %) con frecuencia • El cabeza de familia es obrero especializado (56,99 %) • Generalmente, no realizan otras actividades (alrededor del 60 %)
No practican deportes	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen hijos entre 12 y 16 años (65,67 %) • No suelen realizar otras actividades (alrededor del 65 %) • Tienen 3 ó 4 hijos (74,24 % y 63,37 %) • La esposa no trabaja (57,59 %) • Nivel de estudios primarios (58,76 %)
No van al cine	<ul style="list-style-type: none"> • No realizan otras actividades (alrededor del 60) • Estudios primarios (57,95 %) • Hábitat inferior a 1.000 habitantes (57,36 %) • Los hijos tienen entre 12 y 16 años (59,87 %)
No leen libros juntos	<ul style="list-style-type: none"> • No realizan otras actividades (alrededor del 60 %) • Tienen hijos entre 12 y 16 años (69,82 %) • El cabeza de familia es obrero especializado (48,82 %) • Tienen cuatro hijos (67,44 %) • Nivel de estudios primarios (55,80 %)
No juegan con los juguetes	<ul style="list-style-type: none"> • Los hijos tienen entre 12 y 16 años (62,85 %) • Estudios primarios (51,75 %) • Tienen tres o cuatro hijos (55 % y 67,44 %) • Ven la televisión con frecuencia (43,29 %) • Pocas veces hacen excursiones (47,71 %) • Pocas veces van de compras (49,29 %) • Pocas veces hablan con su hijo de temas que le interesen (51,82 %) • No realizan las demás actividades (alrededor del 50 %)
No van de excursión	<ul style="list-style-type: none"> • No suelen realizar otras actividades (alrededor del 35 %) • Tienen hijos de 12 a 16 años (28,86 %) • Tienen 3 ó 4 hijos (44,19 y 31,98 %) • La mujer no trabaja fuera (26,42 %) • Con frecuencia ven la televisión (24,88 %)
No comen fuera de casa	<ul style="list-style-type: none"> • No suelen realizar otras actividades (alrededor del 25 %) • La esposa no trabaja fuera (25,22 %) • Nivel de estudios primarios (25,4 %) • Hijos entre 12 y 16 años (23,88 %) • Viven poblaciones entre 1.000 y 5.000 habitantes
No van al campo	<ul style="list-style-type: none"> • No suelen realizar otras actividades (alrededor del 25 %) • Tienen entre 12 y 16 años • Nivel de estudios primarios
No van de compras	<ul style="list-style-type: none"> • La mujer trabaja a jornada laboral partida (11,44 %)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Los hijos y las hijas durante las vacaciones

En este apartado se analizan, la asistencia a colonias o campamentos y la permanencia con familiares en otros lugares distintos del domicilio durante los periodos vacacionales.

Respecto a la asistencia a colonias o campamentos de verano, la tabla 16 pone de relieve que un tercio (33,9 %) de los hijos acude a colonias o campamentos de verano y un 66,1 % no acude.

Tabla 16 • ¿Acude su hijo o su hija a colonias o campamentos de verano?

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sí	33,9	33,9
No	66,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Las duraciones más frecuentes de estancia son una semana, diez días y quince días.

- El número de niños que acude una semana es el 24,3 %
- El número de niños que acude 15 días es el 22,4 %
- Por debajo de quince días se encuentran el 97,5 % de las observaciones
- Las estancias que superan los quince días son una excepción.

La duración media de las estancias es de 9,85 días. Los perfiles de estancias que se obtienen del apartado de asistencia a colonias o campamentos de verano están caracterizados por,

- Tipo de colegio
- Edad de los niños
- Hábitat
- Nivel socioeconómico de la familia

La tabla 17 resume la información relativa a colonias o campamentos de verano recogida en este apartado.

Tabla 17 • Asistencia a colonias y perfiles

Colonias	Perfiles
Acude a colonias	• El 43,95 % de los chicos de 12 a 16 años
No acude a colonias	• El 76,21 % de los niños de 3 a 11 años • Los hijos de mujeres que no trabajan fuera de sus casas (70,33 % de ellas) • El 73,50 % de los hijos únicos
Perfil de estancias por encima de la media (mayor que 9,85 días)	• Los niños de 12 a 16 años (11,17 días) • Los alumnos de centros privados (10,97 días) • Los niños de Pamplona (11,04 días)
Perfil de estancias por debajo de la media (menor que 9,85 días)	• Los hijos de obreros especializados (9,08 días) • Los alumnos de colegios públicos (9,43 días) • Los niños entre 3 y 11 años (7,39 días)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

En lo que se refiere a las estancias con otros familiares, la tabla 18 pone de relieve que un 40,1 % de los hijos pasa algunos días con otros familiares. Un 60,1 % no lo hace.

Tabla 18 • *¿Pasa días con familiares en otro lugar?*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sí	40,1	40,1
No	59,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

La duración de la estancia es muy variable, por término medio es de 10,65 días.

- En el 40,8 % de los casos no supera los cinco días
- La duración más frecuente es una semana (20,4 % de los casos)
- El 84 % de las estancias no supera los 15 días.
- Las estancias superiores a 15 días son una excepción

En la tabla 19 se muestra los perfiles de los hijos e hijas en relación con las estancias con familiares

Tabla 19 • *Días que pasa con familiares. Perfiles*

Pasan unos días con familiares	Perfiles
Sí pasan	<ul style="list-style-type: none"> • El 47,68 % de los hijos de mujeres que trabajan a jornada completa • El 44,68 % de las hijas • El 46,20 % de los estudiantes de colegios privados
No pasan	<ul style="list-style-type: none"> • El 65,79 % de los hijos cuyas madres trabajan • El 65,25 % de los niños de poblaciones entre 1.000 y 5.000 habitantes • El 62,23 % de los estudiantes de colegios públicos
Pasan más tiempo que la media (10,65 días)	<ul style="list-style-type: none"> • Viven en Pamplona (13,95 días) • Acuden a un colegio privado (12,90 días) • Tienen entre 12 y 16 años (11,98 días)
Pasan menos tiempo que la media (10,65 días)	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen entre 3 y 11 años (9,36 días) • Acuden a un colegio público (9,64 días)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Seguidamente se analiza cuántas familias viajan con sus hijos, cuánto duran los viajes y cuál es el perfil de las familias que viajan (o no) con sus hijos e hijas.

El 83,7 % de las personas encuestadas afirma llevar de viaje a sus hijos en verano. Un 16,3 % se manifiesta en sentido contrario.

Tabla 20 • *¿Van de viaje con sus hijos y con sus hijas?*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sí	83,7	83,7
No	16,3	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

La duración media de un viaje son 12,55 días. Viajan 15 días o menos el 86,7 % de las familias. Los valores más frecuentes de las duraciones son,

- 7 días, el 25,4 % de las familias
- 10 días, el 15 %
- 15 días, el 27,7 %
- 20 días, el 4,1 %
- Sólo un 5,4 % pasa un mes fuera

Tabla 21 • *Muestra de perfiles de los que van de viaje con hijos e hijas en vacaciones*

Viajar con los padres	Perfiles
Sí los llevan	<ul style="list-style-type: none"> • El 94,04 % de los habitantes de Pamplona • El 89,02 % de los padres de niños entre 3 y 11 años • El 93,71 % de los universitarios • El 90,58 % de los padres que llevan a sus hijos a colegios privados • El 92,35 % de los trabajadores que son titulados medios o mandos intermedios • El 89,88 % de los padres de hijos únicos
No los llevan	<ul style="list-style-type: none"> • El 21,56 % de los padres que tienen hijos de 12 a 16 años • El 33,33, de los agricultores y ganaderos • El 18,71 % de los padres que llevan a sus hijos a colegios públicos • El 21,56 % de los padres con estudios primarios • El 21,25 % de los habitantes de poblaciones entre 1.000 y 5.000 habitantes • El 20,66 de las personas con estudios medios • El 23,26 % de los que tienen tres hijos.
Las familias que viajan más de 12,55 días	<ul style="list-style-type: none"> • Viven en Pamplona (viajan 15,78 días) • Los hijos acuden a un centro privado (viajan 15 días) • El cabeza de familia es un titulado superior (16,29 días) • Viven en poblaciones de más de 5.000 habitantes (14,20 días)
Las familias que viajan menos de 12,55 días	<ul style="list-style-type: none"> • Son agricultores o ganaderos (9,25 días) • Viven en poblaciones entre 1.000 y 5.000 habitantes (11,08 días) • Viven en poblaciones de menos de 1.000 habitantes (10,96 días) • Los niños acuden a un colegio público (11,48 días)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

Seguidamente se analiza quién cuida a los hijos y a las hijas durante las vacaciones, perfiles de los cuidadores, y tiempo que los hijos y las hijas pasan sin ser cuidados

- El 93,4 % de las familias afirma que son los padres quienes cuidan a sus hijos
- Los abuelos cuidan a los hijos con una frecuencia del 3,1 %
- Un 2,4 % de los hijos no son cuidados por nadie

Tabla 22 • *¿Quién cuida preferentemente en vacaciones?*

	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Padres	93,4	93,4
Abuelos	3,1	96,6
Hermanos mayores	0,5	97,1
Otros familiares	0,2	97,2
Servicio doméstico	0,3	97,6
Nadie	2,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

La tabla 23 muestra las frecuencias de tiempo en el que los niños se encuentran sin cuidado durante sus vacaciones mientras su/s padre/s trabaja/n. El tiempo medio que los niños están solos sin cuidado durante sus vacaciones mientras sus padres trabajan es de 2 horas.

- El 59,7 % de los niños está acompañado en todo momento.
- Un 19,2 % está solo entre 2 y cuatro horas
- El 80 % está solo 4 horas o menos.

Tabla 23 • *Perfiles de cuidados de los hijos y de las hijas durante las vacaciones*

Cuidado de los hijos y de las hijas durante las vacaciones	Perfiles
Los cuidan sus padres	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen hijos de 3 a 11 años (95,01 %) • La mujer no trabaja fuera (94,59 %)
Los abuelos que cuidan a los hijos cuando,	<ul style="list-style-type: none"> • La mujer trabaja a jornada completa (6,19 %) • La mujer trabaja a jornada partida (7,96 %)
Los niños que no son cuidados por nadie	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen entre 12 y 16 años (4,64 %)
Los niños que permanecen solos más de dos horas,	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen de 12 a 16 años (3,25 horas) • Los padres tienen estudios primarios (2,62 horas) • Viven en poblaciones de menos de 1.000 habitantes (2,49 horas) • Son tres hermanos (2,67 horas) • Son chicos (2,22 horas) • Son cuatro hermanos (3 horas)
Los niños que permanecen solos menos de dos horas,	<ul style="list-style-type: none"> • La madre trabaja por turnos (1,38 horas) • Viven poblaciones de más de 5.000 habitantes (1,36 horas) • Son niñas (1,70 horas) • Nivel de estudios medios en el hogar (1,50horas) • Viven en Pamplona (1,32 horas) • Son hijos únicos (1,31horas) • Tienen entre 3 y 11 años (0,81 horas)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de ocio y tiempo libre de los niños, adolescentes y jóvenes en Navarra. 2000.

CONCLUSIONES

Tiempo dedicado durante la semana

Las variables determinantes son:

- La edad de los hijos. A medida que ésta aumenta, disminuye la atención.
- La actividad laboral de la madre. La atención es menor en madres que trabajan.
- Género de los padres. Las madres declaran mayor tiempo de atención a los hijos que los padres.
- La población donde se reside. Pamplona es el lugar donde menos se habla con los hijos.

Tiempo dedicado durante el fin de semana

La dedicación a los hijos durante el fin de semana en función de,

- La edad de los hijos. El tiempo dedicado decrece a medida que aumenta la edad.
- Nivel cultural de los padres. El tiempo dedicado es mayor en padres universitarios y menor si los estudios son primarios.
- Trabajo de la mujer. Es mayor en mujeres que trabajan a jornada completa y menor si trabajan por la tarde.
- Tipo colegio al que se acude. Es mayor cuando se acude a colegios privados, asociados a hogares de padres universitarios.
- Profesión del padre. Es menor en padres agricultores o ganaderos, por las características de su actividad laboral.
- Hábitat. Es mayor en Pamplona.
- Tamaño de la unidad familiar. Es mayor en familias con hijos únicos y menor en hogares con tres o cuatro hijos.

Actividades que se realizan

Las actividades que se realizan y sus perfiles familiares son,

- Ocio activo: nivel cultural alto, hijos pequeños, hábitats reducidos, la mujer trabaja fuera de casa, se realiza un trabajo cualificado.
- Ocio pasivo: nivel cultura bajo, hijos mayores, la esposa no trabaja, familias grandes, obreros especializados, no realizan apenas actividades en general.

Asistencia a colonias o campamentos

La asistencia a colonias o campamentos depende de,

- La edad de los hijos. Acuden a medida que se hacen mayores. Trabajo de la mujer. No acuden los hijos de mujeres que no trabajan fuera de casa.
- El número de hermanos. No acuden los niños pequeños ni hijos únicos.

Duración de la estancia en campamentos

Esta variable se encuentra condicionada por,

- Tipo de colegio. Más larga en niños que acuden a colegios públicos.
- Edad de los hijos. Mas larga en niños mayores.

- Hábitat. Más larga en niños de Pamplona.
- Clase social. Más larga en nivel socioeconómico alto, que pueden costear estancias más prolongadas.

Estancias con familiares

El hecho de que un niño acuda a pasar unos días con sus familiares depende de,

- El trabajo de la mujer. Acuden los hijos de mujeres que trabajan a jornada completa.
- Su género. Acuden especialmente las hijas, seguramente como alternativa a los campamentos.
- Tipo de colegio. Acuden los estudiantes de colegios privados.

Duración de las estancias

El tiempo que un niño pasa con familiares depende de su,

- Edad: Mayor cuando aumenta la edad.
- Hábitat. Mayor en los niños que viven en Pamplona.
- Colegio. Mayor en niños que estudian en colegios privados.

Viajes con hijos e hijas

Viajar con los hijos se encuentra condicionado por,

- El nivel cultural de los padres. Viajan más y por más tiempo los universitarios.
- La edad de los hijos. Viajan más los padres con niños pequeños.
- La clase social. Viaja más la clase media y alta.
- El tamaño del hábitat. Viajan más en Pamplona y por más tiempo.

Cuidado de los hijos y de las hijas

- Cuidan los padres a los hijos pequeños; cuando la mujer no trabaja.
- Cuidan los abuelos cuando la mujer trabaja a jornada completa o partida.

Tiempo que están los hijos y las hijas sin cuidado

Depende del,

- Género de los hijos. Los niños pequeños no están solos nunca. Las niñas pasan menos tiempo solas que los niños.
- Hábitat. Los niños están más solos en las poblaciones más pequeñas, seguramente porque se perciben menos peligros y los vecinos se conocen más.
- Tamaño de la unidad familiar: Están más tiempo solos si son varios hermanos. Los hijos únicos pasan menos tiempo solos.
- Nivel cultural. Pasan más tiempo solos si los padres tienen estudios primarios, probablemente por una mayor rigidez de su horario laboral.

OBJETIVOS EN MATERIA DE OCIO Y TIEMPO LIBRE

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia frente a la utilización del ocio y tiempo libre de las familias en Navarra, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Reforzar a los padres y madres en la trascendencia de su papel como agentes socializadores y transmisores de valores y en la importancia y necesidad del conocimiento de las aficiones, amistades y ambientes que frecuentan sus hijos e hijas.***
- Objetivo 2. ***Facilitar el disfrute conjunto del ocio y del tiempo libre familiar, posibilitando a los padres y madres para el diseño de actividades que resulten atractivas para sus hijos/as.***
- Objetivo 3. ***Articular recursos que faciliten la atención a los niños y niñas en edad escolar durante su tiempo libre cuando éste coincide con el horario laboral de los padres, con el fin de evitar situaciones de desprotección temporal de los menores.***
- Objetivo 4. ***Lograr una mayor calidad y cualificación de los espacios y de los equipamientos urbanos de manera que en ellos puedan desarrollarse las actividades y relaciones de los miembros de la familia considerados en sí mismos o considerados en un todo familiar.***
- Objetivo 5. ***Especificar las condiciones que deben reunir estos espacios tomados en su conjunto estructural para evitar exclusivismos socioespaciales en la ciudad que conduzcan a posibles zonas de guetización y de apartamiento social.***

MEDIDAS EN MATERIA DE OCIO Y TIEMPO LIBRE

Con el fin de conseguir los objetivos mencionados, el Gobierno de Navarra por sí, y con la colaboración de otras instituciones públicas y de los agentes sociales y económicos, asume la puesta en marcha de las siguientes acciones:

1. Se realizarán actividades a través de las Escuelas de padres y madres para formarles en el uso del tiempo libre con sus hijos.
2. Se fomentarán actividades y programas para ser realizados con hijos pequeños y jóvenes: excursiones, actividades deportivas, culturales...
3. Se articularán medidas que permitan por parte de los niños y niñas un uso intensivo de los centros escolares, culturales y deportivos.
4. Se posibilitará la apertura de los centros escolares públicos en horario no escolar para la realización de todo tipo de actividades para la sociedad en general: ocio, cultura, formación, etc.
5. Se apoyarán económicamente los servicios ofrecidos por entidades locales, APYMAS y otras entidades que favorecen el mejor cuidado y atención de los niños y niñas durante los periodos extra-escolares en que, por incompatibilidad de horario, no puedan ser atendidos por su familia.
6. Se realizarán campañas de sensibilización e información sobre la importancia del tiempo libre de las familias.
7. Se realizarán campañas de acercamiento de la cultura a las familias navarras, con la promoción de espectáculos para todos los públicos, desde los valores humanistas y sociales y que abarquen todas las manifestaciones culturales.
8. Se racionalizará y objetivará la posible implantación de las tipologías urbanas abiertas o equipamentales, señalando los requisitos que deben cumplir: sus características, su programa, etc., y las necesidades según el tamaño de la población o de la parte de ciudad de que se trate.
9. Se incentivará la investigación de modelos estándares en cuanto a espacios y equipamientos públicos.
10. Se realizarán actuaciones que faciliten transmitir una cultura urbana más en consonancia con la demanda de calidad que el ciudadano pide en nuestro ámbito.
11. Se favorecerá la singularización y la complementariedad urbana o territorial, mediante acuerdos intermunicipales de tipo equipamental, o mediante el reconocimiento de una cierta especialización por zonas en la ciudad.
12. Se tomarán las medidas pertinentes para cambiar de destino algunos equipamientos que pueden quedarse obsoletos y no favorecen la interrelación, como reestructurar guarderías para convertirlas en centros de tercera edad o destinar zonas deportivas que ya no están rodeadas de población juvenil en parques, etc.
13. Se velará porque los espacios públicos donde desarrollen sus actividades de ocio las familias reúnan todos los requisitos imprescindibles en materia de higiene y seguridad.

LA FAMILIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Entre los estudiosos de las ciencias sociales hay acuerdo en aceptar que el índice de lectura de prensa es un buen indicador del grado de desarrollo cultural de un pueblo. Se considera igualmente que la cota de 100 ejemplares difundidos por 1000 habitantes marca la separación entre el desarrollo y el subdesarrollo. España alcanzó ese nivel en 1993. En 1998 se difundieron 105,5 ejemplares.

Dentro de España, Navarra ocupa el segundo puesto en la clasificación por provincias, con 186,2 ejemplares, sólo superada por Guipúzcoa (203,2). Son valores estimables, si bien quedan todavía bastante lejos de los de la Unión Europea, con la excepción de los demás países latinos -Portugal, Grecia e Italia-, que están por debajo de la media española.

En Navarra lee prensa el 57,8 % de la población, frente a un 35,2 % para el conjunto de España. También hay más lectores de suplementos (49 % frente al 31,3 %) y de revistas (58,3 % y 53,3 %).

Reflejo de ese elevado índice de lectura son otra vez los siguientes datos: el 1,25 % de la población española, que es la navarra, lee el 2,2 % de la prensa, oye el 1,4 % de la radio y ve el 1,2 % de la televisión. Es decir, ve la televisión algo menos de lo que le correspondería por su población relativa. Si aceptamos que la programación televisiva sirve de modo preponderante para el entretenimiento, este dato reflejaría un buen nivel de salud cultural. Mientras que en el conjunto de España ve la televisión el 89,4 % de la población, en Navarra lo hace el 83,7 %.

En cuanto al uso de Internet, Navarra es la sexta comunidad con más usuarios, un 9,6 % de la población, por encima de la media española situada en un 9,2 % según los datos del EGM de 1999. Aunque también se desprende de este estudio el hecho de que nuestra comunidad todavía está lejos del nivel de utilización de Internet que poseen los países más avanzados de Europa. En cualquier caso, parece seguro que a este respecto estamos por debajo de comunidades como Cataluña o Madrid. En Cataluña, que es probablemente la comunidad con mayor densidad de usuarios de Internet, el 44,8 % de los hogares cuenta con un ordenador personal, y el 18,5 % está conectado a Internet (cf. datos de *Quark*, 18, enero-junio 2000).

EDUCACIÓN EN EL USO DE LOS MEDIOS

Como se ha puesto de relieve en el Capítulo I, la influencia de los medios de comunicación es considerable y no siempre positiva. Los medios son tanto una gran oportunidad para el enriquecimiento personal como una amenaza para la dignidad de esas mismas personas. A la vista de este carácter ambivalente del papel social de los medios, parece que los poderes públicos y, más en general, los agentes sociales responsables, deberían proponerse potenciar y estimular esos efectos positivos y paliar o eliminar las consecuencias negativas.

Cada vez se disponen de más estudios que confirman la relación causal entre contenidos mediales -principalmente, cinematográficos, televisivos y de los videojuegos- y comportamientos criminales. Como ejemplo relevante más reciente, se puede citar el estudio encargado por el Gobierno estadounidense, después de la tragedia de la escuela Columbine en abril de 1999, acerca de la influencia del cine y la televisión en el desencadenamiento de la violencia juvenil, que concluye con severas advertencias, casi amenazas, a la industria de Hollywood (“Un estudio que encargó la Casa Blanca dice que Hollywood promueve la violencia juvenil”, titula su crónica el *Diario de Navarra*, 13-IX-2000, p. 76) . Pero la actividad censora o represora de los gobiernos choca con dificultades, como también ha ocurrido ahora en Estados Unidos, procedentes del modo en que los medios practican la libertad de expresión (“Las productoras de Hollywood se escudan en el derecho a la libre expresión y en unas menores cifras de criminalidad”, *ibid.*). En los países occidentales disfrutamos de un grado notable de libertad de expresión y de creación artística, que ha costado siglos de esfuerzo conseguir, y la opinión pública es muy sensible a cualquier intento gubernamental de controlar o censurar.

El Gobierno no debe renunciar a hacer cumplir la ley, pero a la hora de intentar mejorar los efectos sociales de los medios no parece adecuado hacer hincapié principalmente en la dimensión controladora, que sería de dudosa eficacia. Por el contrario, parece más oportuno, llevar al sistema escolar la educación de los niños y adolescentes en el uso maduro y responsable de los medios (incluida la publicidad). Se podría aducir que esta tarea corresponde primordialmente a los padres, y sin duda es así, pero la experiencia indica que, en la mayor parte de los casos, los padres no son capaces de cumplir con esta función.

Deberá estudiarse la conveniencia de incorporar al curriculum escolar unas horas dedicadas a la educación mediática de los niños y adolescentes. Esta labor educativa no tendría por qué quedar limitada al uso de los medios por parte de los niños; de la misma forma que en el caso de la lengua se enseña tanto a leer como a expresarse, de palabra y por escrito, en el caso de los medios cabría plantearse enseñar igualmente los rudimentos de los lenguajes correspondientes, de forma que los niños lleguen a ser capaces de expresarse a través de ellos. Esto implicaría elaborar los correspondientes materiales didácticos y la formación del profesorado que daría esas sesiones. Existen experiencias similares en otras comunidades autónomas e incluso en otros países.

Este planteamiento educativo se podría hacer extensivo también a los padres, con un doble propósito: hacerles cobrar una mayor conciencia de su responsabilidad como padres y cualificarles para desempeñarla más eficazmente. Las escuelas de padres podrían ser el cauce para alcanzar estos objetivos. También aquí habría que preparar los materiales y las personas que impartirían esa formación.

Por último, el recurso a los medios audiovisuales exige disponer de los soportes técnicos adecuados. Si suponemos que la población navarra viene a ser el 1,25 % de la española (medio millón de 40 millones), los estudios realizados permiten observar que, en casi todos los casos, el equipamiento de los hogares navarros es superior al de la media nacional.

INTERNET

La difusión masiva de Internet es un fenómeno imparable. El número absoluto de accesos a Internet en España ha pasado de 802.000 en octubre de 1996 a 4.319.000 en marzo de 2000. La proporción de accesos desde el hogar supera ampliamente a los que se realizan desde el lugar de trabajo. El recurso a la red ha dejado de ser un lujo para convertirse en una necesidad. Aunque el futuro de

todo lo relacionado con Internet resulta imprevisible en buena medida, pues los cambios se suceden a gran velocidad, parece claro que toda sociedad que aspire jugar un papel relevante en el futuro no puede ignorar el recurso a la red. Esto vale tanto para la economía como para la cultura.

Internet ha sido, en su origen y durante los primeros años, un fenómeno predominantemente estadounidense. Europa comienza a acortar las distancias, pero todavía está lejos de jugar un papel influyente, tanto en los desarrollos tecnológicos como en los contenidos. No es extraño, en consecuencia, que tanto la Unión Europea como los gobiernos nacionales y regionales hayan establecido programas de acción tendentes a recuperar ese retraso. En la reciente cumbre de Lisboa, los ministros de Educación de la Unión Europea alertaron sobre los riesgos de exclusión social y marginación en el mercado laboral del futuro que pueden sufrir los jóvenes si no se actúa contra el analfabetismo informático. La comisaria europea de Educación, Viviane Reding, describió la transición de los sistemas educativos tradicionales a la sociedad del conocimiento como “una tarea ingente” y presentó la iniciativa ‘*e-learning*’, adoptada por la Comisión Europea para paliar “las debilidades y retrasos importantes de la Unión Europea respecto de los Estados Unidos en el desarrollo de la sociedad de la información”.

Ese plan, que coincide en buena parte con el Quinto Programa Marco, formula -entre otros- los siguientes objetivos:

Para finales del año 2001:

- todas las escuelas deberán tener acceso a Internet y a recursos multimedia.
- servicios de apoyo, que incluyen información y recursos educativos en páginas web, serán accesibles a todos los profesores y alumnos.
- todos los jóvenes, también los que viven en áreas más desfavorecidas, tendrán acceso a Internet y a los recursos multimedia en centros públicos.

Para finales del 2002:

- todos los profesores, de forma individual, deberán contar con el equipamiento y formación necesarios para el uso de Internet y de recursos multimedia.
- todos los alumnos tendrán acceso en clase a líneas de Internet de alta velocidad y a recursos multimedia.

Para finales del 2003:

- todos los alumnos deberán ser ‘alfabetos digitales’ antes de dejar la escuela.

Según informa *El País* (19-IX-2000), el canciller alemán declara que todas las escuelas alemanas tendrán Internet a finales del año que viene. A día de hoy tiene acceso a la red el 20 % de ellas (en Estados Unidos lo tiene el 95 %). Declaraciones y anuncios programáticos como este son frecuentes en estos momentos en todo el mundo, y en Europa de modo particular. Conviene no perder de vista que la dotación de aparatos, aún implicando un coste no pequeño, es lo más sencillo. Resulta también lo más aparente y visible, algo que los gobernantes agradecen, pues les permite ‘salir en la foto’. Pero es mucho más importante enseñar a la gente a usar esas tecnologías. Así, tiene sentido lo que anunciaba el mismo canciller a continuación: los institutos alemanes de empleo ofrecerán a partir de octubre cursos gratuitos de Internet a los parados.

Los niños parecen tener pocas dificultades para aprender el uso de esas nuevas tecnologías. No ocurre lo mismo con los adultos. Ya se ha mencionado como uno de los objetivos la formación de los profesores. Habría que hacer un esfuerzo paralelo con los padres, a la vista de la importancia cre-

ciente de esas tecnologías para los hogares. Según datos recientes, los niños norteamericanos dedican ya más tiempo a Internet que a la televisión. En la tarea de preparar a los padres conviene contar también con las empresas del sector, que podrían poner técnicos a disposición para impartir cursos, dar charlas, etc., como se está haciendo en otros países.

Pero Internet tiene también una cara sombría, asociada a la inseguridad y la delincuencia. “La policía avisa a los proveedores de Internet del riesgo de que distribuyan pornografía infantil”, titula *Diario de Navarra* una noticia el pasado 16 de septiembre. La utilización de la red con fines criminales preocupa a los gobiernos y organismos internacionales. Este fue uno de principales asuntos de la agenda en la reunión informal de los ministros europeos de Justicia y del Interior, celebrada en Marsella a finales de julio. Se acordó, entre otras cosas, intensificar la cooperación internacional para luchar contra la criminalidad organizada, la pornografía infantil y el comercio con seres humanos, así como contra la manipulación de programas informáticos y bancos de datos. “De ninguna manera queremos frenar los desarrollos de Internet, pero la red no puede convertirse en un ámbito al margen del derecho”, declaraba la Presidente de la reunión. Según parece, como objetivo inmediato se ha decidido elaborar una directiva europea para la lucha contra la pornografía infantil.

El Plan de la Unión Europea de fomento de la seguridad en la utilización de Internet incluye los siguientes ámbitos de actuación:

- seguridad nacional (instrucciones para la fabricación de bombas, producción de estupefacientes, actividades terroristas)
- protección de menores (modalidades abusivas de comercialización, violencia, pornografía)
- protección de la dignidad humana (incitación al odio y a la discriminación racial)
- seguridad económica (fraude, instrucciones para piratear tarjetas de crédito)
- seguridad de la información (piratería informática)
- protección de la intimidad (comunicación de datos personales sin permiso, acoso electrónico)
- protección del honor (difamación, publicidad comparativa ilegal)
- propiedad intelectual (difusión sin permiso de obras registradas)

La pornografía ocupa un lugar preponderante en la red. Según un estudio presentado recientemente al Congreso de Estados Unidos, uno de cada cinco niños estadounidenses ha recibido una propuesta personal de carácter sexual a través de Internet. “El 80 % del contenido de Internet está relacionado con el sexo. Y el 95 % de los españoles de las webmasters donde estamos son clientes nuestros”, declara Enric Flix, director en España de la multinacional VISL, una de las mayores compañías del mundo de venta por Internet (*Tiempo*, 1-V-2000, ‘El negocio de las webs del sexo’, pp.20-28).

Por exagerada que esta afirmación pudiera parecer, no deja de constituir un toque de atención sobre la importancia que la red está adquiriendo para la formación de los niños/as y jóvenes.

A la hora de atajar los efectos negativos de ese tipo de contenidos, se dan tres planteamientos principales: regulación estatal, autorregulación, selección de los contenidos por los usuarios.

La intervención de los gobiernos despierta el mismo recelo que se mencionaba al tratar del cine y la televisión. La censura es anticonstitucional, y prácticas que pudieran parecerse no están bien vistas por nuestra opinión pública. Parece que habría que apostar por los otros dos mecanismos, aunque no conviene esperar mucho de la autorregulación. Al igual que ha ocurrido con los códigos y proclamas deontológicos, al final es fácil que se queden en meros manifiestos de buenas intenciones que luego nadie cumple en la práctica. Las empresas que trabajan en el entorno de la red buscan el beneficio económico y para lograrlo no reparan en ofrecer toda aquella mercancía susceptible de encontrar usuarios dispuestos a pagar por ella.

DEONTOLOGÍA Y DERECHO

Es evidente que todo lo relativo a la información o, más en general, a la comunicación, tiene una gran trascendencia social, desde la política hasta el entretenimiento. A la vez, también se ha subrayado la inevitable tensión que se da entre el poder y los agentes sociales. Y aunque hoy se reconoce sin excepciones que un debate libre y medios informativos independientes son una condición necesaria para el mantenimiento de la democracia, el poder preferiría no ser criticado por medios de comunicación que le suelen parecer hostiles, por lo que de forma casi inconsciente tiende a hacer lo posible para acallar esas voces molestas.

De modo paralelo, los medios de comunicación, que son también empresas que deben sobrevivir en un mercado cada vez más competitivo, pueden tender a captar la atención de sus públicos y audiencias a cualquier precio, también el del escándalo, el morbo y el sensacionalismo, produciéndose de esta forma una preocupante degradación de sus contenidos. La generalización de términos como el de 'televisión basura' refleja perfectamente esta evolución.

Cuando los medios se portan especialmente mal, o las consecuencias nocivas de su influencia se hacen particularmente perceptibles, se vuelve a plantear en la opinión pública la necesidad de poner coto a esos excesos, y se discute de modo recurrente la posibilidad de promulgar leyes especiales, reguladoras de la actividad comunicativa. Como resulta comprensible, los medios suelen oponerse con todas sus fuerzas a esos intentos de someterlos a control, detrás de los que suelen advertir presiones autoritarias o, incluso, totalitarias.

Probablemente no sea necesario legislar de modo expreso sobre la comunicación; bastaría con aplicar en general la legislación común (códigos civil y penal), al margen de que haya que regular ámbitos nuevos que van surgiendo -y planteando problemas- al hilo de los nuevos desarrollos tecnológicos. Además de las leyes vigentes, disponemos de abundantes códigos deontológicos, manifiestos y declaraciones formulados por los propios medios, expresiones de la idea, seguramente acertada, de que lo mejor es el autocontrol y la autorregulación.

Habría que instaurar algún mecanismo para ayudar al cumplimiento de la legislación vigente en lo relativo a la actividad informativa y publicitaria. En otros países o regiones se han creado Consejos, con la misión de supervisar el cumplimiento de esas pautas legales o éticas. No parece que Navarra tenga volumen de actividad suficiente como para justificar la creación de un organismo de ese tipo. Como se ha creado la figura del Defensor del Pueblo, se le podría encomendar esta tarea, dotándole de los medios materiales y personales necesarios.

Se puede pronosticar sin temor a equivocarse que esta cuestión preocupará durante largo tiempo a la opinión pública. Tal vez no sea fácil para el Gobierno imponer las posibles soluciones a los pro-

blemas, pero al menos podría actuar como catalizador para mover a los agentes sociales implicados a que asuman la parte de responsabilidad que les corresponde. Mantener viva la conciencia acerca de la existencia de un determinado problema no asegura por sí solo el remedio, pero evita al menos que desaparezca de la agenda pública. Y mientras la cuestión esté sobre el tapete, será más fácil que se pueda avanzar en su solución.

En enero de 1995, el Congreso de Estados Unidos se planteó, una vez más, regular la difusión de los mensajes considerados como perjudiciales para los menores -violencia y pornografía, sobre todo- a través de dos medidas, en principio propuestas como alternativas: la publicación de un informe anual, elaborado por expertos independientes, que llevaría a cabo una evaluación de los contenidos de la programación de las cuatro cadenas nacionales y de los principales canales de cable, y la instalación de un chip antiviolencia en los aparatos de televisión. Las televisiones optaron finalmente por el chip, al estimar que sería menos perjudicial para su imagen que la publicación de esos informes.

PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA Y TELEVISIVA

Es propio de la autoridad y, por tanto, de todo gobierno en su ámbito de competencias, intentar eliminar o paliar el mal, sea cual sea su tipificación (delito, desviación social, patología, comportamiento asocial, etc.). La tarea de la autoridad, en todos sus niveles, consiste justamente en hacer posible que los miembros del colectivo que preside puedan alcanzar pacíficamente sus fines legítimos.

Mientras que la función de perseguir el delito corresponde al Gobierno, y sólo al Gobierno -el ciudadano que decidiera hacer justicia por su cuenta se convertiría en ese mismo momento en delincuente a los ojos del Estado-, no está tan claro hasta dónde debe llegar el Gobierno en la promoción de lo que se considera bueno. Se trata del debate que gira en torno al alcance del principio de subsidiariedad, según el cual la autoridad de rango superior no debe suplantar a las instancias inferiores en la persecución del bien común.

Aplicada a la comunicación, la cuestión es dilucidar si el Gobierno de Navarra debe convertirse o no en un productor de contenidos informativos y comunicativos, o desempeñar funciones de empresario de la comunicación. Una dimensión de esta problemática es la de las difíciles relaciones entre televisiones públicas y privadas, debatida de una forma u otra en la casi totalidad de los países europeos, y que también ocupa a la Comisión Europea.

Cuando la mayoría de los medios incumple, incluso gravemente, buena parte de sus propios compromisos éticos -ahí está el espectáculo de las cadenas de televisión-, puede surgir en los gobiernos la tentación de suplir a esos medios irresponsables y ofrecer una televisión pública de calidad, que además de entretener con dignidad, contribuya a mejorar la educación cívica del público, objetivo que los canales privados ni siquiera se plantean.

Es cierto que posiblemente hacer televisión, incluso buena televisión, no es lo más propio del Gobierno. En todo caso, el Gobierno se podría plantear ayudar a los que se propongan hacer buen cine y buena televisión, a la vista de la trascendencia social y cultural de esas producciones. Los desarrollos tecnológicos propician una multiplicación de los canales y soportes disponibles, pero lo decisivo y lo que más se echa en falta, son buenos contenidos. Cabría ayudar a los que se proponen hacer un cine o una televisión de calidad, respetuosa e incluso promotora de los valores familiares.

OBJETIVOS EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia en los medios de comunicación, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyugarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Apoyar y formar a las familias en el uso responsable de los medios de comunicación.***
- Objetivo 2. ***Formar e informar en el uso adecuado de Internet y otros recursos multimedia.***
- Objetivo 3. ***Promover un consenso ético entre los medios de comunicación y empresas publicitarias sobre los contenidos que transmiten.***
- Objetivo 4. ***Proteger a los menores de la publicidad abusiva, así como de los contenidos inadecuados que puedan transmitir los medios.***

MEDIDAS EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una vez definidos los objetivos específicos, es necesario proponer un conjunto de medidas concretas que contribuyan a llevar a efecto los objetivos mencionados.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

1. Se abundará en la formación del profesorado en el uso de Internet y recursos multimedia.
2. Se realizarán actividades para concienciar a los padres de su responsabilidad en el uso de los recursos multimedia.
3. Se apoyará la puesta en marcha de actuaciones que permitan formar a los padres en el uso de Internet.
4. Se facilitará el acceso de las familias a Internet, bien en su domicilio ofreciendo tarifas asequibles, bien a través de centros públicos.
5. Se creará un portal de Internet especializado en educación y familia.
6. Se elaborará un auténtico Plan para una Navarra virtual, que extienda el acceso a la red a toda la ciudadanía, y que comprenda no sólo ayudas para la adquisición de ordenadores, sino también sobre formación, creación de espacios públicos para el acceso a la red, etc.
7. Se garantizará para el 2004, que todos los colegios y bibliotecas públicas tengan acceso a internet a los recursos multimedia.
8. Se realizarán campañas de sensibilización para que las familias puedan reconocer los usos adecuados y los posibles abusos y usos incorrectos de los sistemas multimedia e Internet.

9. Se organizarán jornadas sobre el uso adecuado de los códigos deontológicos, el autocontrol y la autorregulación de los medios de comunicación y de las empresas de publicidad.
10. Se encomendará a una instancia oficial independiente la evaluación del comportamiento ético de los medios de comunicación y empresas publicitarias.
11. Se convocarán ayudas para la puesta en marcha de proyectos que trasmitan una imagen respetuosa e incluso promotora de los valores de la familia.
12. Se garantizará que en las campañas de publicidad del Gobierno de Navarra se fomente en la medida de lo posible una imagen de la familia en términos de igualdad y corresponsabilidad.
13. Se estudiará la viabilidad de la puesta en marcha de un chip antiviolencia para el uso de los medios audiovisuales en los hogares.
14. Se encomendará a los medios de televisión autonómicos de titularidad pública que emitan en la franja horaria de mayor audiencia familiar programación adecuada a la misma.

DESARROLLO DEMOGRÁFICO

El siglo XX español se caracteriza por la gran cantidad de cambios sociales y la rapidez con la que se han sucedido éstos. Procesos históricos que en otros países europeos se desarrollaron lentamente, en nuestro país son resultado de unas pocas décadas. El paso de una sociedad rural y agraria a una sociedad urbana e industrial y de servicios se vió acompañado por los fuertes desplazamientos de población, la generalización de la enseñanza, la incorporación de la mujer al trabajo asalariado, el desarrollo del Estado del Bienestar... también por el paso a una sociedad democrática, el descenso de la fecundidad, el desarrollo de nuevas formas de cohabitación, la difusión de la anticoncepción y la secularización de grandes sectores de la población.

En el Capítulo I se han descrito algunos de estos cambios; en concreto, los producidos en la nupcialidad, la fecundidad y en consecuencia en los hogares, tomando siempre como unidad de observación a la Comunidad Foral y comparándola con el conjunto de la nación y algunos países europeos. En segundo lugar, considerando que el objetivo final de este trabajo es coadyuvar en el Plan de Apoyo a la Familia del Gobierno de Navarra, en este apartado indagamos sobre las políticas de apoyo a las familias y en especial a la maternidad en algunos países europeos, España entre ellos.

LA NUPCIALIDAD

La nupcialidad registra con enorme precisión y rapidez los cambios de situación. Por un lado, los cambios que pueden interferir en las decisiones personales de contraer nupcias porque afectan al empleo, a la vivienda o al ahorro disponible por la pareja; por otro, los cambios de índole cultural más generales que se traducen en el declive del matrimonio como forma prácticamente exclusiva de unión y la difusión de nuevas formas convivenciales. Se podría decir que la nupcialidad es en la actualidad un fenómeno más poliédrico que nunca, y que incide como pocos en las transformaciones familiares.

Una primera faceta de la nupcialidad es la intensidad del fenómeno, esto es, a cuántas personas atañe. La evolución de los indicadores demográficos señala claramente que se ha producido un acusado descenso de la intensidad primo-nupcial desde el año 1975, no solamente en nuestra Comunidad y en España, sino en el conjunto de los países europeos (Alberdi, 1995). Numerosos autores han constatado la estrecha relación entre momentos de coyuntura económica y social negativa, cuando es difícil acceder al mundo del trabajo o a una vivienda y el descenso de los indicadores nupciales (vid. por ejemplo Vergés Escuin (ed.), 1997; Iglesias de Ussel, 1995). Entre los casos escogidos para su análisis, tan solo Dinamarca y Navarra muestran un cambio de tendencia al final del período que quizá –más claro en el primer caso- preludia una cierta recuperación de la intensidad de las primeras nupcias.

En cuanto a la fuerza que tienen las segundas nupcias como creadoras de tejido social o nuevos hogares, el análisis realizado permite concluir que las segundas nupcias de personas viudas tienen un peso social muy escaso sobre el conjunto de matrimonios celebrados. Con respecto a las nupcias de personas divorciadas, si bien se puede señalar que la tasa de divorcio ha aumentado con el paso del tiempo en Navarra y España (siguiendo la tendencia europea, aunque a niveles sensiblemente inferiores) y que estas personas muestran una proclividad mayor que las viudas a contraer nuevo matrimonio, lo cierto es que la presencia estadística de estos matrimonios sigue sin tener presencia suficiente como para compensar la caída de las tasas de primonupcialidad.

Queda por analizar la importancia de la cohabitación en el conjunto de la sociedad, teniendo como pregunta de fondo si se puede hablar de una sustitución paulatina de la forma tradicional -el matrimonio- por una nueva forma -la unión de hecho- en el modo de establecer los hogares. Los datos para España sobre cohabitación de 1985 indican cómo los núcleos conyugales son la forma convivencial más extendida conforme aumenta la edad de las mujeres, quedando definida la cohabitación como un fenómeno claramente asociado a las mujeres jóvenes. Sin embargo, los datos de 1995 señalan un cambio social importante: los núcleos conyugales han disminuido prácticamente para todas las edades de las mujeres, mientras que la cohabitación ha decaído claramente como forma convivencial entre las mujeres muy jóvenes y ha aumentado acusada y significativamente para todos los demás grupos de edad de las mujeres.

Con referencia a la estabilidad según el tipo de unión, la comparación de los porcentajes de duración de las primeras uniones consensuales y conyugales revelan que las consensuales son uniones claramente más inestables que las conyugales: se rompen más y tienen menor duración. Es decir, que su creciente aportación como creadoras de hogares tiene como contrapartida una mayor fragilidad de los mismos.

Finalmente, y para cerrar el tema de la nupcialidad, hay que considerar el calendario nupcial, cuyo análisis -como se explicaba en el Capítulo I- está centrado en la edad de contraer el primer matrimonio, ya que la mayor intensidad fecunda se produce en éste y, los índices de cohabitación y divorcio son todavía relativamente bajos en España y Navarra. A lo largo del período analizado se ha producido un retraso acusado en el momento de contraer el primer matrimonio (más importante en el caso navarro), coincidiendo con la pauta presente en los países europeos.

FECUNDIDAD

En los últimos años la fecundidad ha sido el fenómeno demográfico de mayor actualidad en el mundo occidental. Esto se debe a su fuerte descenso en las últimas cuatro décadas y a las importantes transformaciones sociales que ha traído consigo.

El valor económico de los hijos ha vivido una profunda transformación a lo largo del siglo XX. El coste de los hijos se ha ido incrementando a la par que fue descendiendo su aportación económica a la familia durante la infancia y la adolescencia. Junto con el cambio del valor de los hijos, el descenso de la fecundidad hunde sus raíces en otros factores, siendo uno de los más importantes la profunda transformación del papel social de la mujer, que se ha visto acompañado -a veces identificado- de su incorporación al trabajo asalariado. Las desigualdades laborales y salariales entre hombres y mujeres, la mayor inestabilidad y precariedad en el empleo femenino y las diferencias en las posibilidades de ascenso, junto con una limitada flexibilidad horaria, una escasa solidaridad masculina a

la hora de acometer las tareas domésticas, y una reducida red de apoyo a madres trabajadoras (guarderías, ayudas por hijo a cargo...) hacen todavía difícil compatibilizar maternidad y trabajo laboral.

Otros fenómenos han incidido en el descenso de la fecundidad, como el incremento del número de años de escolarización, el aumento de la edad de entrada al matrimonio, el tamaño y coste de las viviendas, el desarrollo de técnicas anticonceptivas, y despenalización de su uso, las transformaciones de los valores morales... Podemos resumir diciendo que el clima socio-económico dominante, el conjunto de valores individuales y colectivos que determinan el valor de los hijos y, las situaciones concretas de las parejas influyen a la hora de decidir tener o no un hijo.

Para comprender mejor la situación actual de Navarra, así como el marco geográfico (España, Europa) más amplio en el que se encuadra, es necesario conocer su evolución en las últimas décadas. En 1975 Alemania, Suecia, Reino Unido, Dinamarca y Francia tenían unos niveles de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer), en contraste con los países mediterráneos, que se situaban por encima. Pero los altos niveles comparativamente hablando de Italia, España y dentro de ella Navarra, experimentan un fortísimo descenso a partir del año 1981, llegando a situarse en el año 1997 en los últimos puestos europeos, muy por debajo del resto de países. Los últimos datos provisionales publicados por el INE muestran que la tendencia española sigue siendo descendente (en 1998 el Índice Sintético de Fecundidad o ISF era de 1,15 hijos por mujer) y que Navarra mantiene un escaso nivel con cambios minúsculos (en 1998 el ISF era de 1,20 hijos por mujer).

En cuanto al calendario fecundo, a partir de 1980 se inicia en toda Europa una nueva etapa caracterizada por el retraso sucesivo de la maternidad. Las tendencias navarra y española son idénticas, pero las mujeres navarras son madres por primera vez a una edad mayor que las mujeres españolas (y que las europeas) y la distancia se ha acentuado entre 1981 y 1995. La conclusión, semejante a la vista en el tema de la nupcialidad, es que también en lo referente a la fecundidad Navarra queda caracterizada por un calendario más tardío que la media española, alcanzándose en 1995 una edad primo-maternal superior a los 29 años.

La conclusión es que la fecundidad está muy determinada -en Navarra como en España- por la nupcialidad. La sincronía entre la pérdida de intensidad nupcial y fecunda ha quedado evidenciada, así como el retraso del calendario nupcial y el fecundo. Se trata de una doble perspectiva: por un lado, los niveles de fecundidad en todos los grupos de edad han experimentado una clara tendencia a la baja; por otro, los niveles de fecundidad se han reducido considerablemente entre las mujeres en "edades jóvenes" (20 a 29 años) y han aumentado, en los últimos años, entre las mujeres en "edades maduras" (30 a 39 años).

Además, este descenso de la fecundidad y el retraso en el momento de tener los hijos tiene una clara consecuencia: los hijos de orden tercero y superior son cada vez menos frecuentes, o dicho con otras palabras, el peso de los hijos primogénitos y secundogénitos ha aumentado con el paso del tiempo. En el año 1981 los hijos primogénitos españoles y navarros constituían el 41% del ISF, mientras que en 1996 los primogénitos españoles constituían el 46,3% del ISF y los navarros el 50,8% en 1996. El crecimiento del peso de los hijos segundos ha sido especialmente marcado en España, que ha pasado de un 31,9% en 1981 a un 44% en 1996, mientras que en Navarra pasa en el mismo período de un 33% a un 39%. Dicho con otras palabras, el modelo de familia con un máximo de dos hijos (y muy frecuentemente con uno solo) constituye la norma más generalizada.

Por otro lado, el análisis transversal de la fecundidad realizado hasta el momento queda completado con un análisis de la descendencia final. La tendencia a la baja de los niveles de fecundidad

comienza a finales del siglo pasado y su caída es continua y progresiva hasta la actualidad. Las familias navarras a lo largo de todo este tiempo han tenido, en promedio, un mayor número de hijos que las familias españolas con la excepción de las últimas generaciones, exactamente a partir de la generación nacida entre 1931 y 1940 (51-60 años en 1991). Estas últimas generaciones se sitúan -en el caso navarro- por debajo del nivel de reemplazo generacional, mientras que en el caso español todavía alcanzan el recambio generacional. Por lo tanto, el fuerte descenso de los niveles de fecundidad coyuntural (ISF) se ha prolongado tanto en el tiempo que ya ha afectado a la fecundidad generacional, alcanzando ésta niveles preocupantemente bajos.

Otro aspecto de la fecundidad considerado en el Capítulo I es la incidencia de la fecundidad extra marital. En las últimas décadas se ha producido en España (y en Navarra), a pesar de las distancias existentes con el contexto europeo, un importante incremento de la fecundidad fuera del matrimonio. Se ha pasado de porcentajes inferiores al 2% en 1975 a un 12% en 1996 sobre el total de nacimientos. La *Encuesta de Fecundidad* del año 1995 revela que en España los nacimientos extramatrimoniales se dan mayoritariamente entre mujeres sin pareja que entre aquellas que convivían con su pareja en el momento del nacimiento de su primer hijo. Y, es un hecho bien conocido que la fragilidad económica y social de las mujeres solas es sensiblemente más acusada que la de las parejas que deciden no legalizar su situación, como lo demuestran diversos estudios (Iglesias de Ussel (1988); Alberdi (1994: 394), etc.).

En base a los datos presentados hasta el momento, es preciso enfatizar la urgencia de buscar medidas políticas que ayuden a las familias a tener los hijos que deseen, cuyo número está por encima de los niveles actuales de natalidad (Delgado y Castro, 1998). No obstante, sería demagógico promover medidas para incentivar la natalidad centradas exclusivamente en el momento del parto, sin que se dé una continuidad en el apoyo a la familia con hijos dependientes con el consiguiente reconocimiento del servicio que éstas prestan al bien común de la sociedad navarra a la par que se transforma la percepción social en torno al coste y sacrificio que supone tener hijos.

COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES

La nupcialidad y la fecundidad son fenómenos demográficos que se localizan en momentos concretos de la vida de las personas. Sin embargo, para tener todo el escenario demográfico necesario para plantearse una política familiar seria, es esencial localizar a la población en su medio habitual de convivencia familiar: el hogar. La composición de los hogares, fruto de la interconexión de todos los fenómenos demográficos- nupcialidad, fecundidad, mortalidad y migraciones-, es una de las mejores maneras de aproximarnos al conocimiento de la organización familiar cotidiana.

El enfoque que hemos empleado en el Capítulo I es de momento, localizar a las personas en su hogar en una fecha concreta. Dentro de esta perspectiva, el análisis más sencillo, pero no por ello menos ilustrativo, es el número medio de personas que viven en el hogar. Entre 1970 y 1996 el tamaño medio del hogar navarro, al igual que el español, ha experimentado una tendencia descendente, es decir, en los hogares navarros cada vez viven menos personas. Las causas del descenso del tamaño medio de los hogares son fundamentalmente la reducción de los niveles de fecundidad y la disminución de los hogares extensos, fruto de los procesos de industrialización y urbanización que acompañaron al éxodo rural. Cabría preguntarse si el reducido tamaño de las viviendas no está también jugando un papel importante. A pesar de esta tendencia, en el contexto europeo Navarra y España están a la cabeza respecto al tamaño de sus hogares, consecuencia de unos niveles más altos de fecundidad en el pasado y de las edades tardías de emancipación de nuestros jóvenes.

En el Capítulo I, completábamos esta información con una aproximación a la composición de los hogares. La tipología empleada está determinada por las fuentes originales.

La primera tendencia evidenciada en los datos es el incremento de los hogares solitarios. A pesar de esta tendencia ascendente, en España, al igual que en la Europa mediterránea - con la excepción de Italia - este tipo de hogar tiene una presencia mínima, en comparación con el resto de los países europeos. Pero no sólo la intensidad marca las divergencias europeas, sino también el perfil de estos hogares: en nuestro entorno los hogares solitarios están formados mayoritariamente por personas de edades avanzadas, frente a un norte europeo donde el número de jóvenes que viven solos es mucho más importante. Las diferentes pautas de emancipación explican, otra vez, las diferencias.

El segundo hecho a destacar es la importancia capital de las familias nucleares en nuestro tejido social. En orden descendente de representatividad nos encontramos en primer lugar las parejas con hijo/s, seguidas por las parejas sin hijos y finalmente el grupo de un progenitor con hijo. Los hogares formados por una pareja con hijo/s suponen la mitad de los hogares españoles. El último grupo, el de los hogares monoparentales, ha aumentado en importancia en los últimos tiempos, especialmente los derivados de una ruptura matrimonial y es importante tenerlos muy presentes en el diseño de una política familiar por su especial debilidad. Los hogares monoparentales formados por un progenitor viudo - especialmente si es una mujer - son especialmente frágiles, si bien la edad de los hijos es en promedio más elevada que en los casos de un progenitor divorciado.

Finalmente se aprecia el descenso en importancia de los hogares extensos. Las causas del descenso de este tipo de hogar son múltiples, entre ellas, la industrialización y la urbanización, el reducido tamaño de las viviendas, la mejora en los estados de salud de la población anciana, el cambio en las relaciones paterno-filiales unidas a la herencia y, por lo tanto, en la organización de las obligaciones familiares, la mejora en los medios de comunicación...

En el capítulo anterior no hemos incluido un análisis de la composición de los hogares con hijos, vivan éstos con uno o con dos de sus progenitores. Dentro de este grupo se encuentran las familias numerosas, con tres o más hijos. La Encuesta de Presupuestos Familiares del año 1998 nos permite aproximarnos a esta población, centro de cualquier política familiar seria. En España, el 18,7% de la población vive dentro de un hogar clasificado como familia numerosa, dato que aumenta a un 18,9% en el caso navarro. Once de cada cien hogares está formados por familias numerosas.

Tabla 1 • *Hogares en España y Navarra según el número de hijos*

HIJOS	España				Navarra			
	Hogares		Personas		Hogares		Personas	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Menos de 3	11.169.830	89,0	31.808.810	81,3	151.450	89,0	423.160	81,1
3	1.066.600	8,5	5.293.930	13,5	14.950	8,8	73.450	14,1
4	241.330	1,9	1.448.610	3,7	2.840	1,7	17.900	3,4
5	53.430	0,4	379.390	1,0	550	0,3	3.590	0,7
6	14.370	0,1	117.860	0,3	340	0,2	2.660	0,5
Más de 6	6.820	0,1	68.200	0,2	120	0,1	1.225	0,2
Total	12.552.290		39.116.800		170.250		521.985	

Encuesta de presupuestos familiares de 1998.

POLÍTICAS FAMILIARES DE APOYO A LA MATERNIDAD

La consideración de la maternidad dentro de la política social se enmarca en el ámbito integrador de la política familiar, si bien no siempre se establece o reconoce de esta manera. Definir “política familiar” sirve para comprender el sentido de esta afirmación: se trata de un conjunto de medidas desarrolladas por los poderes públicos con el fin de reconocer y promover la asunción de cargas familiares como la procreación, la crianza de los hijos y el cuidado de familiares enfermos o ancianos. Estas medidas suponen un reconocimiento de las cargas en cuanto que funciones rentables socialmente. Dicho con otras palabras, desde la política familiar se pretende compensar a través del sistema de previsión social las cargas a las que se encuentran sometidos quienes asumen las tareas de la paternidad (Meil, 1999:28; Federación Nacional de Familias Numerosas, 1999:28).

En última instancia, el objetivo de la política familiar es permitir que hombres, mujeres y niños se desarrollen de la mejor manera posible, con la dignidad de una vida libre y responsable. Si lo que se desea es el desarrollo completo de las familias, es necesario preocuparse específicamente por la protección tanto física como moral de los niños. A esto hay que añadir que la filosofía que preside la política de conciliación de la vida laboral y familiar en los años 90 pretende que las tareas familiares y del hogar constituyan una fuente de enriquecimiento y satisfacción para quienes las lleven a cabo (Hermange, 1999: 25-26; Federación Nacional de Familias Numerosas, 1999: 19).

Finalmente, el modo de financiación de las prestaciones familiares en los países europeos es muy diferente. En la mayor parte de los países las prestaciones son financiadas a través de impuestos. En otros países con cotizaciones patronales se tiende a la estabilización y también a la disminución de este efecto contributivo. La Seguridad Social es quien paga estas prestaciones en todos los países miembros, excepto en Alemania, donde la Seguridad Social concede un importe máximo y el empleador paga el resto.

CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

Antes de analizar las prestaciones por maternidad existentes en algunos de los países europeos, incluida España, es importante describir -siquiera de manera somera- el tipo de *Estado de Bienestar* que los caracteriza, porque ello redundará de manera directa sobre el tipo de medidas adoptadas. Los países considerados son: Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Bélgica y España, y los autores cuya descripción se ha seguido son Esping Andersen (1993) y Gauthier (1996).

Alemania posee un Estado de Bienestar de carácter corporativista y tradicional: el Estado asume como competencia el dar un apoyo mediano a las familias sin que esto suponga abandonar la fe en el papel de la familia, de la comunidad y la beneficencia. Estos principios se traducen en prestaciones para la mujer trabajadora -pero no incentivación fiscal de la inserción de la mujer en el mundo laboral-, largas excedencias por maternidad que llevan a la no incorporación o reincorporación al mundo laboral y escasas plazas en guarderías o jardines de infancia. Los maridos son, en cuanto que cotizantes, los titulares de los derechos sociales.

De acuerdo con la filosofía político-social que preside en este país, el Estado sólo interviene cuando se agota la capacidad de las familias de prestar servicios a sus miembros, servicios que recaen, sobre todo, en las amas de casa. Ello revierte en un mantenimiento del reparto o distribución de roles ligado al género en el interior del hogar. La política de conciliación de vida laboral con vida familiar se

caracteriza fundamentalmente por la promoción del cuidado de los niños dentro del hogar para lo cual se busca compensar los costes derivados de ellos y no se actúa en la provisión de servicios para niños menores de 3 años.

Francia tiene un Estado de Bienestar de carácter corporativista, también llamado familiarista-natalista: El Estado interviene con carácter subsidiario, interesado en mantener la distribución de roles dentro del hogar. Fomenta la maternidad y concede importancia a las prestaciones monetarias, así como a la necesidad de estimular el nacimiento del tercer hijo. Se desean las familias numerosas, a las que se apoya a través de las “asignaciones familiares”, pero se respeta la paternidad voluntaria.

Un principio básico de este Estado es el intento de conciliación en la redistribución de recursos, concretamente entre la redistribución vertical que busca que una parte de los recursos pase de ciudadanos ricos a ciudadanos pobres y la redistribución horizontal que aspira a la transferencia de recursos de familias que no tienen hijos a familias que sí los tienen.

Reino Unido se caracteriza por tener un Estado de Bienestar liberal y, por tanto, no intervencionista. La actuación estatal está reducida a casos en que familia y mercado no son capaces de resolver por sí mismos el problema, por tanto, a casos de familias en situación de necesidad. Estas personas experimentan una estigmatización en cuanto que pobres o marginales.

Suecia: es un Estado de Bienestar de carácter socialdemócrata-igualitario como el resto de los países escandinavos -Dinamarca, Noruega y Finlandia-. Su finalidad es la extensión de la desmercantilización y del universalismo. Se pretende alcanzar la mayor igualdad posible entre hombres y mujeres y lograr una familia igualitaria en términos de asignación de roles y asunción de funciones. El Estado asume la responsabilidad de creación de condiciones y oportunidades que permitan a las mujeres compaginar el trabajo remunerado y el familiar y a los padres el tener una implicación activa y cada vez mayor en el cuidado de los hijos. Así, la política familiar trabaja en pos de la facilitación de la libre elección entre la interrupción temporal del ejercicio laboral y la compatibilización de obligaciones laborales y familiares. Por eso, el desarrollo tanto de permisos parentales, como de servicios de guarda y cuidado de infantes y de la reducción de los costes para los implicados en ambas opciones es muy rico y completo. Muchas de las medidas tomadas han sido de claro carácter natalista aunque en la década de los noventa se ha ido abandonando progresivamente.

Por otro lado, el Estado asume la responsabilidad del cuidado de mayores, incapacitados y menores. Ellos son los beneficiarios directos de las transferencias estatales.

Bélgica es un Estado de Bienestar de carácter corporativista que pretende incentivar la natalidad. Tiene sus raíces en el sistema de Seguridad Social de la Alemania. Los medios para lograrlo consisten en el incremento de las asignaciones según el rango y la edad de los hijos, en un intento de compensar el incremento del gasto que comportan los hijos conforme van creciendo.

España, junto con Italia, se caracteriza por ser un Estado de Bienestar de carácter corporativista - mediterráneo. Para otros autores, es un Estado de Bienestar de tipo mixto que conjunta elementos del Estado corporativista (en cuanto a los planteamientos teóricos) y del Estado liberal (en cuanto a la praxis, por cuanto la intervención real es mínima) (Alvarado, 1998: 38; Esping-Andersen, 1993). Las tareas de protección social son compartidas entre las familias y el Estado. Como consecuencia de ello tenemos un tardío y desigual desarrollo del Estado de Bienestar influido por

concepciones vigentes y defendidas por la Iglesia católica de acuerdo con las cuales se entendía que la familia constituía un ámbito institucional con territorio propio y vetado a la influencia nociva del mercado y el Estado (Federación Nacional de Familias Numerosas, 1993:3).

En el momento presente, la familia sigue desempeñando funciones de protección social de primer orden excluidas de la cobertura del Estado de Bienestar al hacerse cargo, por ejemplo, de jóvenes mayores de edad dependientes de sus padres y con una emancipación cada vez más tardía, de personas mayores que no pueden valerse por sí mismas o de mujeres solas con hijos a su cargo -acogidas con frecuencia por padres o familiares-.

Un elemento característico del Estado de Bienestar de España es el tratamiento diferenciador en la concesión de asignaciones familiares -subsidijs familiares con condición de recursos- y el incremento de las mismas según el rango de los hijos. Actualmente, las prestaciones familiares, más que auténticos instrumentos de política familiar, tienen un carácter básicamente asistencial estando destinadas a población muy necesitada o con determinadas problemáticas -como la presencia de hijos disminuidos-. Por consiguiente, el Estado de Bienestar en España tiene un carácter sustancialmente asistencial que, más que perseguir la desmercantilización y redistribución, es decir, la reforma de la sociedad, aspira a paliar algunas de las situaciones de necesidad que genera su subsistema económico (Federación Nacional de Familias Numerosas, 1999:9).

Por lo que se refiere a política de conciliación de vida familiar y vida laboral, en España se persigue facilitar la atención de los niños en el hogar disponiendo para ello de una generosa política de permisos parentales. Sin embargo, los costes de esta opción se entienden como costes privados por lo que la oferta de servicios financiados con fondos públicos para el cuidado de infantes menores de 3 años es pobre (Meil, 1999:34-38).

Según pone de manifiesto M.A. Durán, España sigue dedicando a la protección a la maternidad y la familia una partida del presupuesto de protección social muy inferior al resto de los países europeos, aunque han de tenerse en cuenta también formas indirectas de protección a través de la fiscalidad, la educación o la infancia (Durán, 1999: 151).

SUBSIDIOS Y PRESTACIONES FAMILIARES

En los países europeos existe una gran variedad de subsidios: de nacimiento, de padres o madres solos, de hijo/s a cargo, de orfandad, etc. Sin embargo, estas prestaciones se caracterizan por disparidades a veces enormes respecto a las cuantías, las condiciones para beneficiarse de las mismas, la edad límite de los hijos a cargo, etc. Por otro lado, las tendencias evolutivas de las últimas décadas (tomando como puntos de inicio y final de la comparación 1970 y 1994) se caracterizan por un descenso relativo de las prestaciones familiares respecto de otras prestaciones sociales.

Así, en Bélgica se ha pasado de un 20% a un 8%, en Irlanda de un 17% a un 13%, en Francia de un 17% a un 9,6%, en los Países Bajos de un 14% a un 5% y en Italia de un 13% a un 3,6%. No obstante, a fin de que la igualdad de hombre y mujer en el ámbito profesional sea real y se puedan conciliar cada vez mejor vida familiar y vida profesional, todos los países han desarrollado políticas de formas de cuidado que van desde guarderías y escuelas infantiles hasta el establecimiento de regímenes de permisos parentales.

España, junto con Grecia, ocupa los últimos lugares -por orden descendente- en lo referente a cuantía de prestaciones familiares. Estos países son, por otro lado, algunos de los que han experimentado una reducción más fuerte del índice sintético de fecundidad entre 1985 y 1994. Por el contrario, el índice sintético de fecundidad de países en primera posición en prestaciones familiares, como Dinamarca y Luxemburgo, ha aumentado en ese período de tiempo llegando a 1,80 hijos por mujer para Dinamarca y a 1,72 para Luxemburgo (Hermange, 1999:14; Federación Nacional de Familias Numerosas, 1999: 33). Pese al respaldo de los datos, desde sectores influyentes en política social española se sigue postulando el inevitable proceso de envejecimiento de la población española (Velarde y Cercas, 1999: 48).

A continuación se desglosan, país por país, los subsidios y/o prestaciones familiares existentes en los países europeos escogidos. Es necesario, sin embargo, realizar una precisión: las prestaciones por motivo de la maternidad no están incluidas en este apartado; se ha optado por incluirlas en el apartado 3 correspondiente a permisos y excedencias laborales.

Alemania

Los *subsidios familiares o prestaciones por hijos a cargo* -Kindergeld- con carácter universal fueron instaurados en 1954, como consecuencia del debate social y político que tuvo lugar a raíz de la caída de la natalidad en los años 30. Se observó como causa del descenso de la natalidad la pobreza de las clases trabajadoras. El objetivo de estos subsidios es la compensación de la carga familiar o, dicho con otras palabras, lograr la igualación financiera de las familias con hijos respecto a las familias sin hijos -Familienlastenausgleich-.

Hasta 1996 no eran incompatibles la percepción del subsidio familiar y la desgravación familiar por hijos a cargo. A partir de 1996, con la Ley de protección de la maternidad -Mutterschutzgesetz-, los interesados han de elegir entre una de ambas prestaciones.

Los subsidios por hijos a cargo (considerándose como tales los menores de 18 años y los de 21 cuando son estudiantes de Formación Profesional y parados con rentas inferiores a 204 EUROS/mes) consisten en: por el primer hijo, 220 DM/mes -unas 18.700 ptas.-; por el segundo, 250 DM -acumuladamente unas 39.950 ptas.-; por el tercero, 300 DM -acumuladamente unas 65.450 ptas.- y, a partir del cuarto, 350 DM -acumuladamente unas 95.200 ptas.-.

La organización y administración de las ayudas a las familias es competencia municipal. El gobierno regional o central define las reglas de la atención social familiar y cede los servicios sociales-asistenciales a organizaciones no gubernamentales asegurándoles la totalidad de la financiación. Las familias exentas de declaración de la renta reciben su subsidio familiar por hijos a cargo de la llamada Caja Familiar Federal -Bundesfamilienkasse-. Las familias obligadas a declarar reciben esas prestaciones conjuntamente con el salario, siendo pagado directamente por el empresario.

Por otro lado, merece la pena citar la *prestación por nacimiento*, que consiste en una cantidad fija para los gastos del parto, y las *ayudas a las familias* en función de modalidades particulares: en caso de enfermedad de un niño y de indisposición de la persona que le cuida, se toman disposiciones financieras para que el otro progenitor pueda cuidar del niño en el domicilio. Además, existen: el *subsidio para la educación del infante* -Erziehungsgeld- consistente en 600 marcos alemanes mensuales - unas 51.000 ptas.- en los primeros 24 meses de vida del niño. Las condiciones para su obtención son:

- en los primeros 6 meses de vida del niño, a) en caso de matrimonio, límite de ingresos de 100.000 marcos alemanes anuales -8.500.000 ptas. aproximadamente-; b) en otros casos autorizados, límite de ingresos de 75.000 marcos alemanes anuales -6.375.000 ptas. aproximadamente-;
- a partir del 7º mes de vida, a) el límite de ingresos anuales es de 29.400 marcos anuales -unas 2.499.000 ptas.- b) en otros casos autorizados, límite de ingresos de 23.700 marcos alemanes anuales -2.014.500 ptas. aproximadamente.

Finalmente, el *subsidio para la vivienda* -Wohngeld- para el alquiler de la vivienda o para los gastos de la vivienda propia.

En la actualidad, además de los subsidios o prestaciones por hijos a cargo, existen también otras prestaciones relacionadas con los permisos y excedencias laborales, por lo que aparecen en el apartado correspondiente.

Francia

La ley de los subsidios familiares -“Loi sur les allocations familiales”- fue promulgada en 1932. Por esta ley los empresarios de la industria y del comercio se veían obligados a afiliarse a cajas de compensación que se encargaban de distribuir los subsidios, considerados como un complemento salarial. Estos subsidios se plantearon universales, pero a finales de la década de los 90 han sido objeto de debate político; En 1997 el gobierno de Lionel Jospin acordó restringir la concesión de los subsidios familiares bajo condición de recursos, pero en 1998 el gobierno volvió a declarar el carácter universal de la concesión de los subsidios familiares.

Las familias perciben asignaciones a partir del segundo hijo a cargo que se van incrementando en un 511%. Se consideran hijos a cargo a los jóvenes hasta los 20 años residentes con los padres, tanto si son estudiantes como si no lo son.

La *prestación por natalidad* -“Allocation pour jeune enfant”- se concede desde 1985 a todos los niños que se percibe desde el cuarto mes de embarazo hasta los tres meses del niño, sin condición de recursos y, por tanto, con carácter universal. Dicha prestación se prorroga hasta los tres años del niño con carácter restringido, según los recursos de la familia.

La *ayuda para la vuelta a la escuela* -“Allocation de rentrée scolaire”- existe desde 1974 para familias con rentas bajas. Consiste en una cantidad fija que, desde 1993 alcanza los 87 EUROS.

La caja nacional de subsidios familiares -“Caisse nationale d’allocations familiales” es el organismo político-administrativo, semipúblico, encargado de la gestión de fondos de los subsidios familiares. Los padres también participan en la provisión de estos subsidios familiares en función de sus rentas y/o ingresos.

Otros subsidios existentes en la actualidad:

1) *Subsidio para la educación parental* -“Allocation parentale d’éducation”-. Existe desde 1985 y consiste en una excedencia remunerada para padres y madres que tengan al menos tres niños, uno de ellos menor de tres años. Las condiciones para la obtención de este subsidio son: a) haber trabajado y cotizado en la Seguridad Social al menos dos años de los diez anteriores al nacimiento del último hijo y, b) haber interrumpido la actividad laboral. La cuantía aproximada es de 62.000 ptas. mensuales.

2) *Complemento de ayuda a la familia para la contratación de una persona cuidadora-educadora infantil titulada.* Desde 1995 se ha aumentado ese complemento de tal modo que, en la actualidad, las ayudas monetarias y desgravaciones fiscales cubren un 70% del coste bruto del servicio.

3) *Subsidio para el cuidado de niños en el domicilio a través de una persona cuidadora-educadora infantil titulada.* Se trata de un subsidio con carácter trimestral para trabajadores en activo y cotizantes que en sus orígenes, en 1986, subvencionaba los gastos de canguro para niños de 0 a 3 años. Este subsidio se ha incrementado en un 50% a partir de 1995 y se ha ido ampliando para niños de 4 a 6 años, aunque con la percepción de la mitad del importe.

4) *Prestación específica para familias monoparentales* -“Allocation de parent isolé”-. Existe desde 1976 con la finalidad de garantizar a los progenitores solos un nivel de recursos que les permita en un espacio de tiempo determinado -de uno a tres años y medio según la edad de los hijos- enfrentarse a las consecuencias materiales del hecho de la maternidad no compartida por defunción del cónyuge o compañero, separación, divorcio o abandono. El porcentaje de beneficiarios alcanza un 10% del total de familias monoparentales, entendiéndose por tales a los hogares compuestos por una persona sin cónyuge y al menos un hijo de menos de 25 años de edad, soltero y residente en el mismo hogar sin pareja e hijos.

Reino Unido

En 1944 Winston Churchill introdujo los subsidios familiares, a raíz del Informe *Social Insurance and Allied Services* de Sir William H. Beveridge (1942). El gobierno laborista de Attlee fue quien puso en práctica las propuestas del plan. Estos subsidios para hijos a cargo –considerando como tales a los menores de 16 años y a los menores de 19, para los estudiantes de formación profesional, tenían carácter universal. El gobierno laborista de Tony Blair ha mantenido el universalismo de las prestaciones familiares y, además desde abril de 1999 ha incrementado el importe de la asignación para el primer hijo en una cuantía de 2,5 £ semanales.

Existen, además, las siguientes prestaciones:

1) *Prestación por nacimiento*, de una cuantía de 130 EUROS por hijo nacido, para familias bajo condición de recursos.

2) *Prestación obligatoria por maternidad*, pagada por el empresario a la trabajadora que ha estado empleada durante dos o más años a tiempo completo y 5 o más años a tiempo parcial.

3) *Prestación específica para familias monoparentales*, que se concede para el primer hijo y consiste en 34 EUROS al mes. Hay que señalar que un 70% de estas familias viven gracias a los fondos públicos¹. El gobierno laborista de Blair considera que para solucionar el problema de pobreza infantil que se genera en esa situación no es suficiente con el establecimiento de un subsidio especial para las mujeres que encabezan familias monoparentales, sino que hay que procurar que esas mujeres consigan un trabajo, fuente de autoestima e independencia.

¹ El Reino Unido tiene una de las tasas de monoparentalidad más elevadas de Europa: una cuarta parte de todas las familias con hijos es una familia monoparental. Aproximadamente 1,1 millones de progenitores solos están en programas de mantenimiento de rentas y unos 300.000 son beneficiarios del crédito familiar. Dichas familias, en especial las de madres solas, tienen una tasa de pobreza muy alta: un 60% vive con ingresos por debajo de la media, comparables sólo al 23% del conjunto de los hogares. Las madres solas son también las que se mantienen más tiempo en situación de pobreza que otras familias. Muchas veces una ocupación estable tampoco consigue sacarlas de esa situación (Federación Nacional de Familias Numerosas, 1999: 31).

El hecho es que en los últimos años la tasa de ocupación de las madres solas ha descendido un total de 11 puntos, de un 52% en 1971 a un 41% en 1995. El gobierno laborista tiene entre sus objetivos el fomento decidido del trabajo de las madres solas, solucionando los obstáculos que se lo impidan como pueden ser la falta de guarderías o la escasa cualificación profesional.

Suecia

La *Ley para la concesión de prestaciones o subsidios familiares* a todas las familias con hijos, con independencia del rango del hijo y de la renta de los padres, es de 1948. La prestación se pagaba anualmente para todo niño menor de 16 años –y de 18 en caso de orfandad– y ascendía a 260 coronas (lo que representaba el 3,1% del salario medio de un empleado masculino). Esta ley fue promulgada porque el Estado sueco estaba preocupado por los bajísimos índices de fecundidad –un 1,7 hijos por mujer- en comparación con los niveles que habían tenido en 1900, alrededor de 4,05 hijos por mujer.

En 1934 Alva y Gunnar Myrdal publicaron *La crisis demográfica* en la que se mostraban en contra de los ajustes que no fueran en especie. Los conservadores defendían las transferencias horizontales, de familias sin hijos a familias con hijos, mientras que los partidos de izquierdas defendían las transferencias verticales, de familias ricas a familias pobres.

Hasta 1992 la asignación anual en concepto de *subsidio familiar por hijo/s a cargo* (se seguía considerando como tales a los menores de 16 años, pero también a los mayores de 16 estudiantes) había seguido una continuada tendencia ascendente llegando a 10.020 coronas –unas 187.000 ptas.–. Sin embargo, a partir de 1992 el importe de la asignación se ha ido reduciendo hasta llegar a las 7.500 coronas –153.938 ptas.–.

Hasta 1995 las familias numerosas de tres o más hijos gozaban de una prestación adicional. A partir del tercer hijo la asignación ascendía en un 50% y en un 160% a partir del cuarto y siguientes hijos. En 1996 se realiza la *reforma de los Programas de Prestaciones Familiares por hijo/s a cargo*, por la que las asignaciones por hijo son las mismas con independencia del rango de dicho hijo. Además, se suprime el suplemento por familia numerosa, y sólo lo mantienen quienes lo tenían antes de 1996 (Wingen, 1997:254).

En el capítulo de otras prestaciones o subsidios:

1) *Prestación familiar para madre o padre sola/o*. Está determinada una cantidad mensual de una cuantía de 1.173 coronas -149 EUROS- que ha de percibir la madre o el padre sola/o, ya sea por parte del otro padre o madre, o por parte del Estado (Wingen, 1997:261-262).

2) *Prestación por adopción de un niño extranjero*. La cantidad oscila entre la mitad de los gastos que genera dicha adopción hasta una ayuda máxima de 24.000 coronas -2.454 EUROS-.

3) *Subsidio particular para niños adoptados en caso de un único padre o madre adoptivo/a* (Wingen, 1997: 261-262).

Bélgica

A partir de 1996, los subsidios familiares están indexados en función de la inflación, así las asignaciones se revalorizan de acuerdo con el coste de la vida. Existe una gran variedad de subsidios o prestaciones familiares por hijos a cargo, que sin embargo van dirigidos a determinadas familias. El concepto de “hijo a cargo” hace referencia a los menores de 18 años y hasta los 25 años si son estudiantes y residentes con los padres. En caso de invalidez del hijo, se considera “a cargo” hasta los 21 años.

Subsidio familiar para hijos de asalariados y funcionarios: contiene un importe base de 100 FB para el primer hijo que se llega a incrementar en un 28% cuando el hijo alcanza los 18 años –128 FB–; por el segundo hijo se percibe un importe base de 185 FB llegando a los 249 FB cuando éste cumple los 18 años; por el tercer hijo y siguientes se contemplan 276,3 FB y asciende a 341,2 FB a los 18 años del hijo.

Subsidio familiar para hijos de autónomos: contiene un importe base de 29,1 FB para el primer hijo que se convierten en 57,1 FB cuando el hijo alcanza los 18 años; por el segundo hijo se percibe un importe base de 185 FB llegando a los 249 FB cuando éste cumple 18 años; por el tercer hijo y siguientes se contemplan 276,3 FB y asciende a 341,2 FB a los 18 años del hijo.

Subsidio familiar para hijos de asalariados incapacitados: contiene un importe base de 209,5 FB para el primer hijo que se convierten en 274,4 FB cuando el hijo alcanza los 18 años; por el segundo hijo se percibe un importe base de 216,6 FB llegando a los 281,5 FB cuando éste cumple los 18 años; por el tercer hijo y siguientes se contemplan 281,8 FB y asciende a 346,7 FB a los 18 años del hijo.

Subsidio familiar para hijos de parados durante más de 6 meses y pensionistas: contiene un importe base de 150,9 FB para el primer hijo que se convierten en 215,8 FB cuando el hijo alcanza los 18 años; por el segundo hijo se percibe un importe base de 216,6 FB llegando a los 281,5 FB cuando éste cumple los 18 años; por el tercer hijo y siguientes se contemplan 281,8 FB y asciende a 346,7 FB a los 18 años del hijo.

Subsidio familiar para huérfanos: contiene un importe base de 384,2 FB.

Subsidio familiar para hijos de asalariados y funcionarios: contiene un importe base de 100 FB para el primer hijo que se llega a incrementar en un 28% cuando el hijo alcanza los 18 años –128 FB–; por el segundo hijo se percibe un importe base de 185 FB llegando a los 249 FB cuando éste cumple los 18 años; por el tercer hijo y siguientes se contemplan 276,3 FB y asciende a 341,2 FB a los 18 años del hijo.

Otros subsidios existentes son:

1) *Subsidio de maternidad:* asciende a un importe base de 1354,8 FB para el primer hijo, y un importe base de 1019,3 FB para el segundo hijo.

2) *Prima de adopción:* se obtiene la misma cuantía sea cual sea el orden del hijo adoptado, 1354,8 FB.

3) *Prestación durante la excedencia parental,* a lo largo de este permiso, que tiene de 6 a 12 meses de duración, los trabajadores de diferentes categorías profesionales perciben un salario fijo igual (Gauthier, 1996: 177).

España

La *Ley General de la Seguridad Social* de 1966 estableció asignaciones familiares de 250 ptas. por hijo al mes. Desde la entrada en vigor de esta ley hasta la promulgación de la que viene a sustituirla en 1990, las asignaciones familiares por hijo a cargo no fueron prácticamente revalorizadas, por lo que a lo largo de esos años de estancamiento la relación entre esta prestación y el salario mínimo interprofesional pasó del 5,6% en 1970 al 0,5% en 1990. El 20 de diciembre de 1990 fue aprobada la *Ley de Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social*, dentro de las cuales se incluyen prestaciones familiares. Esta Ley, junto con el Real Decreto 356/1991 de 15 de marzo, decretaron que estas prestaciones familiares pasaran a concederse con condición de recursos y, además, se realizó una revalorización de su importe.

Las prestaciones familiares tienen dos modalidades, contributiva y no contributiva por cada hijo a cargo. Por hijo a cargo se entiende genéricamente aquel que vive con sus padres –o sólo con uno de los progenitores– y a sus expensas. La edad límite de hijo a cargo son los 18 años; aunque este límite se amplía si el hijo se encontrase afectado por una disminución o incapacidad igual o superior al 65%. En este último caso se mantiene la prestación siempre que esta persona se encuentre a cargo del beneficiario, con independencia de la naturaleza legal de la filiación existente entre ellos.

La cuantía de las prestaciones familiares es de 36.000 ptas. anuales, articuladas en asignaciones de 3.000 ptas. mensuales por hijo cobrables cada seis meses. Cuando el hijo/s son disminuido/s o incapacitado/s, la cuantía oscila entre las 72.000 y las 587.460 ptas. anuales, en función de si es o no mayor de edad y de acuerdo con su grado de disminución. Desde 1991 hasta la actualidad las asignaciones familiares no han sido actualizadas. Por el contrario, el techo de ingresos que confiere derecho a la obtención de asignaciones es revisado periódicamente.

El aspirante a prestaciones familiares en su modalidad contributiva ha de cumplir los siguientes requisitos: ser trabajador residente legalmente en territorio español –con independencia de su nacionalidad–, comprendido en el campo de aplicación de la Seguridad Social, y disponer de unos ingresos anuales inferiores a 1.181.720 ptas. El aspirante a prestaciones familiares en su modalidad no contributiva se diferencia del anterior en que, cumpliendo las mismas condiciones, no tenga derecho a prestaciones de esta misma naturaleza en otro régimen público de protección social.

En 1994 se amplía el tratamiento de las prestaciones familiares por hijo a cargo en su modalidad no contributiva.

En 1995 se realizó el *Programa de protección de familias numerosas*, y el concepto de familia numerosa se amplió en 1998. A partir de esta fecha, familia numerosa es aquella a partir de 3 hijos, tanto si son monoparentales como biparentales. En caso de familias biparentales, los hijos han de ser comunes o los padres han de estar casados. También tienen derecho a esta consideración de familia numerosa las familias con dos o más hijos cuando el padre o madre están disminuidos o incapacitados para trabajar. Se considera “hijos a cargo” a los menores de 21 años o hasta 25 si están estudiando, realizando el servicio militar o la prestación social sustitutoria. Los beneficios del título de familia numerosa abarcan desde la exención o reducción de determinadas tasas académicas y administrativas, de tarifas de transporte y trato de preferencia en la concesión de préstamos hasta la adjudicación de viviendas de promoción pública. Existe una clasificación de las familias numerosas por cate-

gorías según el número de hijos a cargo. Su inclusión en cada una de ellas comporta el grado de exención o reducción a que tienen derecho.

El Real Decreto-Ley 1/2000 (BOE 14/2000, 17-1-2000) tiene como objetivo la mejora de la protección familiar por parte de la Seguridad Social. Por medio del mismo se acuerda una subida de la cuantía de las asignaciones económicas familiares con carácter retroactivo, con vigencia desde el 1 de enero de 1997. La cuantía del importe anual se fija en 48.420 ptas. por cada hijo no minusválido a cargo. En caso de hijo minusválido –en un grado igual o superior al 33%– la cuantía anual alcanza las 96.780 ptas. Además, con ese Real Decreto se establecen 2 nuevas prestaciones:

- Prestación económica en un pago único para familias numerosas por cada hijo nacido a partir del tercero. La cuantía es de 75.000 ptas.
- Prestación económica por parto múltiple en un pago único. Si el número de hijos nacidos es 2, se percibirá el resultado de multiplicar el importe mensual del salario mínimo interprofesional por 4; si nacen 3 niños, se percibirá el resultado de multiplicar el importe mensual del salario mínimo interprofesional por 8; si se tienen 4, se percibirá el resultado de multiplicar el importe mensual del salario mínimo interprofesional por 12 y así sucesivamente.

PERMISOS Y EXCEDENCIAS LABORALES

Alemania

En 1878 se instauró en Alemania el permiso de maternidad, que tenía una duración de 4 semanas y no estaba retribuido. Para antes de 1910 se había ampliado a 6 semanas, aunque seguía sin retribuirse. En la actualidad, la *Prestación por descanso de maternidad* –Mutterschaftsurlaub– es de 14 semanas en las que se goza de pleno salario. Existen asimismo otros permisos, como:

La *prórroga del descanso de maternidad*, que conlleva una prestación –Erziehungsurlaub–. Se trata de una prórroga optativa del permiso de maternidad durante 18 meses con un salario de hasta 600 DM/mes –unas 51.000 ptas. aproximadamente– en función del nivel de ingresos de los progenitores. El sector industrial alemán, incluyendo la metalurgia, se encuentra en cabeza dentro del sector privado en lo referente a excedencias parentales.

Destaca una relativa flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo: particularmente en la metalurgia alemana existe la llamada *libreta de ahorro de horas de trabajo* –Überstundenkonto– en la que se anotan las horas de trabajo extraordinarias que han de emplearse necesariamente como tiempo libre, lo cual revierte positivamente en la posibilidad de tener tiempo libre adicional por motivos o necesidades familiares.

Permiso Parental Temporal: se trata de un permiso que proporciona libertad a los padres para determinar las situaciones (distintas al matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda) que requieren la presencia en el hogar, por ejemplo, en caso de enfermedad de un hijo. El tiempo concedido es limitado. Existen asimismo días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda.

Francia

Permiso de maternidad retribuido: durante las 16 semanas de descanso por maternidad se obtiene un 84% del salario, lo cual supone un total de 13,4 semanas de salario completo. A partir del tercer hijo la duración del permiso de maternidad se extiende hasta las 26 semanas.

Existen asimismo días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda.

Reino Unido

En 1895 se instauró un permiso de maternidad de 4 semanas de duración, que no era retribuido. En la actualidad, existe un *permiso de maternidad retribuido* de 18 semanas y que proporciona un 45% del salario, constituyendo por tanto 8,1 las semanas con retribución total dentro de ese período.

Existen asimismo días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda.

Suecia

En este país existe un permiso de maternidad no retribuido, de 4 semanas de duración, desde 1900. A partir de 1995 la *prestación por descanso de maternidad* queda definida como 65 semanas o 450 días de permiso, de los que 48,8 semanas o 360 días gozan de plena retribución. A partir de los 360 días, los padres pueden recibir una pequeña compensación de 60 coronas diarias –unas 1.000 ptas.– durante 90 días. La condición para tener derecho a esta prestación económica consiste en que el progenitor ha de haber estado cubierto por el seguro de enfermedad al menos 240 días antes del nacimiento del hijo. Los padres que no tienen trabajo remunerado o no se encuentran cubiertos por la Seguridad Social únicamente tienen derecho a un subsidio de 60 coronas diarias (Federación Nacional de Familias Numerosas, 1999: 22-23).

Se puede disponer de este permiso según la conveniencia de los padres a excepción de 30 días mínimos a los que tiene derecho cada uno de ellos. En caso de que uno de ellos no los tome, el otro no puede tomarlos para sí. Si el padre o la madre quieren prorrogar su excedencia más allá del período autorizado, precisa que el otro le de su consentimiento. La originalidad del sistema sueco radica en la integración de las prestaciones de maternidad y de las excedencias parentales.

Así, existe un *seguro parental*, que cubre el derecho al permiso parental, la garantía de la vuelta al trabajo y el derecho a una prestación financiera durante el período de permiso.

Otra medida disponible es el *permiso parental temporal*, de hasta un máximo de 60 días en caso de enfermedad de los niños o de la persona a su cuidado. Los padres o madres solas tienen derecho al mismo número de días que quienes están emparejados.

Asimismo hay que citar los días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda.

Bélgica

Bélgica tiene desde 1899 un permiso de maternidad no retribuido de cuatro semanas de duración, y ya para 1900 se introdujo una prestación económica y una prolongación de la duración del permiso a 6 semanas. En la actualidad el permiso de maternidad es de catorce semanas de duración durante las cuales se percibe el 80% del salario, o dicho de otra manera, durante 11,2 semanas se goza de retribución completa.

En 1985 se aprobó el *Plan sobre la interrupción de la carrera profesional*, en el que estaba inmersa la *excedencia parental*. De acuerdo con lo establecido en el Plan, los trabajadores empleados en la misma empresa durante el último año, tienen la posibilidad de pedir la interrupción de su vida profesional durante un período entre 6 y 12 meses considerándose uno de los motivos el *cuidado y educación de un bebé*. También se contempla la *reducción* de la jornada laboral, de completa a media jornada, durante un período comprendido entre 6 meses y 5 años.

Asimismo existe el *permiso parental temporal*, del que pueden gozar los padres en función de situaciones que requieran su presencia en el hogar como en el caso de enfermedad de un hijo. La determinación de dichas situaciones corresponde a los propios padres. Su duración alcanza los 10 días por hijo menor de 12 años.

Finalmente, citar los días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como: matrimonio, nacimiento de hijo o cambio de vivienda.

España

En 1990 se estipuló que la *Prestación por descanso de maternidad*, con una duración de 16 semanas, consistiera en una retribución del 75% del salario. Sin embargo, a partir de enero de 1995 el permiso retribuido consiste en la totalidad del salario. Para acceder a ella es necesario estar dada de alta en la Seguridad Social, al menos durante nueve meses antes del parto y, haber cotizado durante 180 días en el año inmediatamente anterior al inicio del descanso.

También es de 1995 la Ley de regulación *del permiso parental y de maternidad*, según la cual se reconoce un permiso de período de excedencia no superior a 3 años para atender al cuidado de cada hijo por naturaleza o adopción. Si ambos padres trabajan, sólo uno de ellos podrá ejercitar ese derecho. Durante el primer año tendrá derecho a la reserva de su puesto de trabajo y, transcurrido el mismo, la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional (Ley 4/1995, BOE 71/1995, 24-3-1995).

En 1999 se realizó la Ley para promover *la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras*. En esta Ley se hacen concordar los permisos o ausencias retribuidas con la directiva 96/34/CEE previendo la ausencia del trabajador en los supuestos de accidente y hospitalización. Al mismo tiempo se flexibiliza el derecho del permiso de lactancia: derecho a 1 hora de ausencia del trabajo o a reducción de la jornada laboral en 1/2 hora para niños menores de 9 meses. Si trabajan ambos padres, este derecho puede ser disfrutado indistintamente por padre o madre. Otras novedades de la ley son:

- El padre puede optar a un máximo de 10 semanas de las 16 correspondientes al permiso de maternidad. Además, se permite que padre y madre disfruten simultáneamente de este derecho.
- Ampliación del permiso de maternidad en 2 semanas más por cada hijo en caso de parto múltiple.
- Permiso por motivo de adopción y acogimiento permanente y preadoptivo. No se hace distinción en la edad siempre que sean menores de 6 años.
- Declaración de nulidad para la decisión unilateral de extinción de contrato de trabajo por embarazo, o solicitud o disfrute de permisos de maternidad, paternidad o cuidado de familiares (BOE 266/1999, 6-11-1999).

GUARDERÍAS

Uno de los factores dignos de ser tenido en cuenta al hablar de la conciliación de la vida familiar y laboral es la existencia de una red suficiente de guarderías y centros de atención a los niños pequeños. Es un hecho conocido, y aún repetido a menudo, que en España (como en otros países mediterráneos) el apoyo de la red familiar (hay que citar especialmente el papel que han jugado las abuelas) es de gran importancia para entender el fenómeno de la incorporación de la mujer al mercado laboral. Veamos, siquiera brevemente, cuál es la situación y la filosofía de la atención infantil en los países europeos que se están analizando.

Alemania

Alemania concede mucha importancia a la educación y cuidado del niño en los primeros años de vida considerándose, en general, que ésta debería realizarse en el seno del hogar siendo responsabilidad completa de la familia y, especialmente, de las madres. La significación de la madre en ese marco valorativo de la educación es muy importante.

En la realidad se aprecia una insuficiente oferta de centros de día para el cuidado de niños menores de 5 años. Esto se debe, sobre todo, a que las escuelas son entendidas como centros educativos y no como centros de atención y cuidado de la infancia. La escuela alemana está organizada temporalmente en jornadas continuas que comienzan a las 8.00 horas y concluyen a las 14.00 horas como muy tarde. Por ello, las tardes quedan libres para los infantes o escolares lo cual contribuye a una no fácil conciliación de la vida laboral con la vida familiar, habida cuenta que el niño ha de ser atendido por los padres a partir de las 14.00 horas.

Francia

Desde muy temprano, convencidos del valor pedagógico de la educación preescolar, los servicios de atención y educación preescolar e infantil han sido muy valorados en Francia. Así se explica que este país considere como un deber el desarrollo de unos servicios públicos de escuelas infantiles.

En 1981, por iniciativa de la Caja Nacional de Subsidios Familiares, se establecieron como prioridad las escuelas infantiles. En 1984 se estableció el “contrato de guardería” basado en acuerdos con empresas privadas para dar prioridad a la creación de nuevos centros. De 1984 a 1993 se firmaron 215 contratos que dieron lugar a la creación de 20.000 nuevas plazas.

A partir de 1994: se ha continuado con el aumento continuado de plazas en escuelas infantiles. El gobierno socialista de Lionel Jospin se ha comprometido a crear 100.000 nuevas plazas en los próximos 5 años. Para ello prevé invertir entre 300 y 400 millones de FF al año –entre 7.500 y 10.000 millones de ptas–.

Reino Unido

La educación preescolar e infantil institucionalizada ha encontrado siempre una respuesta reticente por parte de las autoridades, que no valoran positivamente la responsabilidad estatal en educación preescolar y por eso no es subvencionada.

En 1991 la insuficiencia de plazas de guardería se hizo insoslayable y se aprobó un Plan que preveía desgravaciones fiscales para los empresarios que las creasen. No obstante, los resultados de la iniciativa fueron bastante limitados. En 1994, el gobierno conservador de John Major se comprometió a crear plazas en escuelas infantiles para toda la infancia de 4 años con el fin de cubrir la demanda de los padres.

En 1995 se planteó la propuesta de sistema de cheques escolares para padres por parte de las autoridades locales. Por medio de ellos, los padres tenían la posibilidad de contratar libremente servicios de guardería.

Desde 1999, para familias con rentas medias y bajas, existe una cobertura del 70% de los costes de los servicios de guardería con unos gastos previstos de 70 £ por hijo solo y 105 £ por dos o más hijos. La finalidad de ello es que los padres tengan acceso a servicios de calidad en las guarderías. El gobierno Blair está dispuesto a invertir en la apertura de la escuela fuera de los horarios escolares con el fin de favorecer a los padres trabajadores.

Suecia

Entre 1978 y 1987 el porcentaje de niños escolarizados de entre 3 y 6 años se incrementó del 48 al 58%. Pese al aumento, la escasez de plazas llevó al gobierno a adoptar en 1985 una resolución decretando que, como muy tarde, en 1991 todos los niños de entre 1 año y medio y 6 años tuvieran plaza en guarderías públicas. La consecución de esto se ha retardado debido a las restricciones presupuestarias y al aumento relativo reciente de la fecundidad.

Bélgica

Bélgica, junto con Francia, se encuentra muy bien situada dentro de los países de la Unión Europea en la escolarización de niños de 0 a 6 años. Ya en 1988, según datos de Gauthier, un 20% de niños belgas de 0 a 3 años estaba escolarizado y más de un 95% de los niños belgas entre 3 y 6 años (Gauthier, 1988:181).

España

Según datos de Gauthier sobre la provisión pública de servicios de guardería de Europa en 1988, España tenía un porcentaje de 28% de niños de hasta 3 años escolarizados (Gauthier, 1988:181). Sólo Suecia –con un 30%– y Dinamarca –con un 50%– superaban ese porcentaje. En lo referente a porcentaje de niños de 3 a 6 años escolarizados, España ocupaba entonces un 8º lugar –orden descendente– entre los países europeos con un 65%.

Sin embargo, la perspectiva que proporciona la tabla 2, con datos recientes, es bastante diferente; en lo que a provisión pública de plazas de refiere, España presenta uno de los porcentajes más pequeños de entre los países europeos.

Tabla 2 • *Porcentaje de niños menores de cuatro años escolarizados en centros financiados con fondos públicos*

PAIS	%	PAIS	%
Bélgica ('93)	30	Italia ('91)	6
Dinamarca ('94)	48	Holanda ('93)	8
Alemania ('90)	2 (Occ) / 50 (Or)	Austria ('94)	3
Grecia ('93)	3	Portugal ('93)	12
España ('93)	2	Finlandia ('94)	21
Francia ('93)	30	Suecia ('91)	33
Irlanda ('93)	30	Reino Unido ('91)	2

Fuente: Meil Lanwerlin, G. (1999), p. 35.

OBJETIVOS EN MATERIA DE DESARROLLO DEMOGRÁFICO

Una vez hecha la reflexión sobre la situación actual de la familia frente al desarrollo demográfico en Navarra, es preciso diseñar los objetivos generales a alcanzar y las medidas que coadyuvarán a su consecución.

A tal fin, se definen como tales, los siguientes:

- Objetivo 1. ***Apoyar a las familias en el momento del nacimiento o adopción de sus hijos/as.***
- Objetivo 2. ***Mejorar las ayudas que desde las administraciones navarras se dan a las familias con hijos/as.***
- Objetivo 3. ***Facilitar desde un reparto equilibrado, la atención a los hijos e hijas de los padres y madres que trabajan fuera del hogar.***
- Objetivo 4. ***Valorar específicamente las situaciones familiares especialmente débiles: viudedad femenina, divorcios, hogares monomarentales,...***
- Objetivo 5. ***Implicar a los distintos sectores económicos en el apoyo a las familias.***
- Objetivo 6. ***Sensibilizar a la opinión pública en la necesidad de proteger y potenciar a la familia como institución social básica transmisora de valores de convivencia, solidaridad, respeto mutuo y tolerancia.***

Objetivo 7. ***Desarrollar un sistema de seguimiento permanente y continuado de la evolución de las estructuras de cohesión social en Navarra.***

MEDIDAS EN MATERIA DE DESARROLLO DEMOGRAFICO

Con el fin de conseguir los objetivos mencionados, el Gobierno de Navarra por sí, y con la colaboración de otras instituciones públicas y de los agentes sociales y económicos, asume la puesta en marcha de las siguientes acciones:

1. Se creará un Observatorio Navarro de la Familia como estructura de estudios, análisis y propuestas de carácter permanente, en el que colaboren de manera habitual profesionales del mundo académico y del ámbito institucional, administrativo y asociativo de la Comunidad.
2. Se promoverá la elaboración y actualización de informes descriptivos sobre la realidad social y familiar en Navarra:
 - Se fomentará la investigación sobre actitudes y valores, dinámicas de la familia, reparto de roles...
 - Se difundirán resultados de las investigaciones mediante publicaciones, comunicaciones...
 - Se promoverá el debate público mediante jornadas, congresos...
3. Se difundirá en los medios de comunicación los objetivos y medidas previstas en el Plan de Apoyo a la Familia, y los resultados de su aplicación.
4. Se promoverá la concienciación social del papel estratégico de la familia en los medios de comunicación, escuela...
5. Se posibilitará entre las Administraciones Públicas los contactos con entidades que trabajen en aspectos relacionados con la familia (Asociaciones, Colegios Profesionales, etc.).
6. Se revisarán los baremos de adjudicación de ayudas y de tarifas de acceso a recursos, en función no sólo del número de miembros del hogar, sino también de las circunstancias familiares.
7. Se instará al Gobierno de la Nación para que se regule específicamente el periodo de baja materna para las mujeres cuyo hijo/s han de permanecer durante una larga temporada ingresados en la incubadora (partos prematuros, nacimientos de bajo peso, complicaciones en el parto o postparto...).
8. Se instará al Gobierno de la Nación a que aumente la cuantía del sueldo mínimo exigido como requisito para recibir la prestación familiar por hijo a cargo.
9. Se facilitará la adopción de niños extranjeros por medio de una prestación económica que cubra parte de los gastos, teniendo en cuenta los recursos económicos de las familias adoptantes.
10. Se articularán las ayudas para la entrada o vuelta a la escuela (libros, material escolar,...) para familias con rentas medias/bajas en función del número de hijos escolarizados.
11. La Administración de la Comunidad Foral introducirá y aplicará en su normativa específica, prácticas que tengan en cuenta la vida familiar de los trabajadores (flexibilidad horaria, teletrabajo, vacaciones, etc...).

12. Se estudiará potenciar, mediante subvenciones o desgravaciones fiscales, el protagonismo de las empresas como mediadoras de recursos (guarderías, ayuda a la escolarización de los hijos...) a sus empleados.
13. Se promoverá un trato favorable a las familias numerosas por parte de:
 - Los establecimientos comerciales (descuentos, ofertas especiales...).
 - Las entidades bancarias (créditos específicos...).
 - Las empresas de servicios (agua, gas, electricidad, teléfono...).
 - Las Entidades Locales (actividades, cursos formativos...).
14. Se abundará en el apoyo económico a las familias para conciliar la vida familiar y laboral, previa evaluación del desarrollo de las ayudas económicas por excedencia de los padres.
15. Se implantarán en la Comunidad Foral las técnicas de reproducción asistida, la inseminación artificial y fecundación in vitro como prestaciones de la red sanitaria pública a favor de las personas que sufren problemas de infertilidad y deseen ser padres y madres.

VALORACIÓN ECONÓMICA

Las medidas previstas en las áreas de actuación sobre los que se ha estructurado el Plan, conllevan en muchos casos un coste económico que se ha cuantificado teniendo en cuenta que en algunas de ellas ya se está destinando financiación del Gobierno de Navarra, en otros casos se trata de potenciar actuaciones ya existentes, o bien supondría la ejecución de actuaciones nuevas. Para todos estos casos, se ha efectuado el cálculo correspondiente para un período de 4 años, del 2001 hasta el 2004.

Excepcionalmente, en el área de actuación “6. La familia y la vivienda...”, solamente se han incluido las cifras correspondientes a los incrementos necesarios para potenciar las medidas incluidas en ese capítulo, sin tener en cuenta los importe que actualmente están destinados a las ayudas para la adquisición, rehabilitación o alquiler de viviendas, y que supondrían un montante de alrededor de 6.000 millones de ptas. Ello se debería a la dificultad de asignar específicamente al concepto de familia, la parte correspondiente de esas ayudas.

En las tablas que se ofrecen a continuación, se indican las cifras por Departamentos, su distribución por capítulos económicos, el resumen del coste por área de actuación, así como el detalle para cada uno de éstos de las medidas para las que se ha calculado coste.

En la mayoría de casos, el coste señalado se refiere a gasto presupuestario de los Departamentos, excepto en el caso del Departamento de Economía y Hacienda, dado que las cifras asignadas a éste corresponden a menores ingresos presupuestarios derivados de las ventajas fiscales propuestas en el IRPF y otros impuestos.

En la Tabla 1 se ofrece el resumen por áreas de actuación de las cifras correspondientes a las medidas para las que se ha calculado coste económico. En esta tabla se puede observar como las áreas de actuación 3 y 8 absorben la mayor parte del coste, suponiendo entre las dos una media aproximada del 84% para cada año.

En la Tabla 2 figura el coste total en miles de euros por Departamentos, así como su evolución para el período previsto. Hay que tener en cuenta que las cifras correspondientes al Departamento de Economía y Hacienda se refieren a coste derivado de menores ingresos, mientras que para en el resto de departamentos, las cifras se refieren a gastos.

En la Tabla 3 figura la distribución del coste según su naturaleza, indicando por una parte los gastos fiscales (que supondría menores ingresos provenientes de recaudación de impuestos), y por otra parte el reparto por capítulos económicos del resto de gastos previstos. Se observa en todos los años que la mayor parte del coste se materializa en el capítulo 4 “transferencias corrientes” y en los “gastos fiscales”, con una media en torno al 75% del coste total cada año. Los gastos en capítulo 1 “gastos de personal” que figuran en la tabla, reflejan el coste calculado para este concepto en centros propios del Gobierno de Navarra, como son guarderías infantiles, centros residenciales de discapacitados y de ancianos.

En las tablas siguientes, desde la 4 hasta la 13, se ofrece el detalle para cada área de actuación de las medidas para las que se ha calculado coste económico. No se han incluido en estas tablas aquellas medidas “sin coste” asociado, dado que en la mayoría de casos se ha considerado que éste no sería significativo, como por ejemplo las medidas que suponen aprobación de normativas, las que abogan por la coordinación de organismos públicos o privados en cuanto a criterios a seguir en varias actuaciones, etc.

** Las cifras totales de las tablas recogen ajustes por redondeo.*

Tabla 1 • *Coste total por Áreas de actuación (miles de euros)*

Descripción área actuación	2001	2002	2003	2004
3. Régimen fiscal aplicable a las familias	29.659,95	29.659,95	29.659,95	29.659,95
4. La educación y la familia, dos instituciones que se ayudan	7.871,46	7.871,46	3.303,76	3.303,76
5. Formar una familia y trabajar fuera de ella. Un desafío de nuestro tiempo	7.287,27	7.659,90	8.044,55	8.513,34
6. La familia y la vivienda: diferentes necesidades, diferentes respuestas	1.262,13	1.322,23	1.382,33	1.382,33
7. La familia como núcleo fundamental en el desarrollo de las personas jóvenes	925,56	1.054,78	1.177,98	1.295,18
8. Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales	93.080,55	96.655,37	99.445,27	100.857,04
9. Protección a la infancia y a la adolescencia en dificultad social	4.412,63	4.986,60	5.111,61	6.019,74
10. Más allá de prestarse cuidados: disfrutar juntos; el tiempo libre de las familias	126,21	216,36	306,52	697,17
11. La familia en los medios de comunicación	1.250,11	1.412,38	1.430,41	1.412,38
12. Desarrollo demográfico	1.803,04	2.446,12	2.662,48	2.764,66
Totales	147.678,89	153.285,13	152.524,85	155.905,54

Nota: las cifras se refieren a gastos del Gobierno de Navarra, excepto en la medida 3, que recoge el coste correspondiente a menores ingresos previstos por recaudación de impuesto

Tabla 2 • *Coste total por Departamentos (miles de euros)*

Departamento	2001	2002	2003	2004
Bienestar Social, Deporte y Juventud	100.245,81	105.419,33	108.601,69	111.333,29
Economía y Hacienda	29.659,95	29.659,95	29.659,95	29.659,95
Educación y Cultura	8.171,96	8.171,96	3.784,57	3.964,88
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	7.287,27	7.659,90	8.044,55	8.513,34
Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda	1.262,13	1.322,23	1.382,33	1.382,33
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	901,52	901,52	901,52	901,52
Salud	150,25	150,25	150,25	150,25
Totales	147.678,89	153.285,13	152.524,85	155.905,54

Tabla 3 • *Coste total por tipo de gasto (miles de euros)*

Tipo de gasto	2001	2002	2003	2004
Gastos Fiscales	29.659,95	29.659,95	29.659,95	29.659,95
Gastos de Personal	10.147,49	10.384,29	10.588,63	10.797,78
Bienes corrientes y servicios	5.372,45	6.047,98	6.839,52	7.415,29
Transferencias corrientes	83.091,13	86.789,15	86.028,87	88.775,50
Inversiones reales	7.673,12	7.997,67	7.200,13	7.305,90
Transferencias de capital	11.734,76	12.406,09	12.207,76	11.951,13
Totales	147.678,89	153.285,13	152.524,85	155.905,54

Tabla 4 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 3 (miles de euros)*

3. Régimen fiscal aplicable a las familias	2001	2002	2003	2004
1. Reducción en la base imponible de las cargas familiares que disminuyen la capacidad subjetiva de pago	16.227,33	16.227,33	16.227,33	16.227,33
2. Tener en cuenta los pagos a la Seguridad Social en contratos con personas que trabajen en el hogar familiar	300,51	300,51	300,51	300,51
3. Potenciar la deducción en IRPF por el cuidado de personas mayores	991,67	991,67	991,67	991,67
8. Ampliar la reducción en IRPF por planes de pensiones y mutualidades de previsión social	480,81	480,81	480,81	480,81
9. Elevar los límites aplicables en IRPF a las reducciones en planes de pensiones y mutualidades de previsión social a favor de minusválidos	120,20	120,20	120,20	120,20
10. Elevar la deducción en IRPF por vivienda habitual cuando se trate de unidad familiar de más de tres personas	2.764,66	2.764,66	2.764,66	2.764,66
14. En el impuesto sobre el patrimonio, se elevará la exención de la vivienda habitual	5.168,70	5.168,70	5.168,70	5.168,70
17. En las transmisiones patrimoniales, reducir el tipo en las transmisiones de la vivienda habitual en unidades familiares de tres o más miembros	3.606,07	3.606,07	3.606,07	3.606,07
Totales	29.659,95	29.659,95	29.659,95	29.659,95

Tabla 5 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 4 (miles de euros)*

4. La educación y la familia, dos instituciones que se ayudan	2001	2002	2003	2004
1. Estimular la creación de escuelas de padres en los centros escolares	42,07	42,07	42,07	42,07
2. Fomentar el asociacionismo entre las familias a través de las Federaciones de APYMAS	222,37	222,37	222,37	222,37
3. Fomentar la participación en los Consejos Escolares	30,05	30,05	30,05	30,05
4. Formación de tutores para facilitar la relación de los padres con el centro educativo	510,86	510,86	510,86	510,86
5. Establecer publicaciones sobre "Familia y Educación"	42,07	42,07	42,07	42,07
6. Promover la edición de materiales específicos sobre educación en valores	174,29	174,29	174,29	174,29
9. Contribuir a dignificar la imagen de la formación profesional y darla a conocer entre padres y alumnos	294,50	294,50	294,50	294,50
10. Facilitar el acceso de los alumnos a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación	1.068,00	1.068,00	1.068,00	1.068,00
11. Fomentar el aprendizaje de dos lenguas extranjeras y el conocimiento de Europa	739,24	739,24	739,24	739,24
12. Desarrollar la LOGSE y la Ley de Protección del Menor respecto a los centros 0-3 años	4.567,69	4.567,69	-	-
13. Poner en marcha un Centro de Recursos para la Educación Familiar	180,30	180,30	180,30	180,30
Totales	7.871,46	7.871,46	3.303,76	3.303,76

Tabla 6 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 5 (miles de euros)*

5. Fomentar una familia y trabajar fuera de ella. Un desafío de nuestro tiempo	2001	2002	2003	2004
3. Establecer programas de formación en nuevas tecnologías y teletrabajo, especialmente para mujeres	4.874,21	5.096,58	5.324,97	5.613,45
4. Promover el empleo autónomo y la creación de pymes entre mujeres y jóvenes	1.184,00	1.256,12	1.328,24	1.424,40
5. Implantar talleres de empleo para formar a las mujeres en profesiones en las que están subrepresentadas	384,65	408,69	432,73	456,77
6. Garantizar unos ingresos mínimos a los trabajadores/as que, por maternidad o atención a hijos, transformen su contrato de tiempo completo en parcial	414,70	456,77	504,85	552,93
7. Bonificación en cuotas a la SS para las empresas que contraten trabajadores a tiempo parcial para cubrir la jornada de trabajadores que hayan hecho uso de la anterior medida	102,17	114,19	126,21	138,23
10. Realizar campañas para dignificar e impulsar la Formación Profesional Ocupacional	9,02	9,02	9,02	9,02
11. Informar a las familias para que orienten adecuadamente a sus hijos en relación con los estudios de formación profesional	9,02	9,02	9,02	9,02
12. Realizar campañas para concienciar sobre el reparto equitativo de tareas entre hombres y mujeres	9,02	9,02	9,02	9,02
14. Subvencionar a pymes que inviertan para fomentar la igualdad de oportunidades en el trabajo	300,51	300,51	300,51	300,51
Totales	7.287,27	7.659,90	8.044,55	8.513,34

Tabla 7 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 6 (miles de euros)*

6. La familia y la vivienda: diferentes necesidades, diferentes respuestas	2001	2002	2003	2004
3. Establecer ayuda pública para potenciar el alquiler de vivienda	240,40	240,40	240,40	240,40
5. Posibilitar en determinadas circunstancias el acceso de los inquilinos a la propiedad	60,10	60,10	60,10	60,10
6. Regular la concesión de ayudas para adquisición VPO en determinadas situaciones de cambio de vivienda	120,20	120,20	120,20	120,20
7. Regular la posibilidad de cambio de VPO de régimen especial en determinadas situaciones de cambio de vivienda	90,15	90,15	90,15	90,15
8. Regular la posibilidad de cambio a VPO y de otras ayudas en casos especiales (realojos, declaración de ruina, etc.)	90,15	90,15	90,15	90,15
9. Incentivar económicamente las obras de rehabilitación	240,40	240,40	240,40	240,40
10. Mejorar el régimen de ayudas para rehabilitaciones con destino a alquiler	120,20	120,20	120,20	120,20
12. Impulsar las obras en áreas de rehabilitación preferente	150,25	180,30	210,35	240,40
13. Impulsar la rehabilitación en áreas grandes, coordinando actuaciones públicas y privadas en viviendas, urbanizaciones y dotaciones	120,20	150,25	180,30	180,30
14. Estudiar la problemática de barrios o zonas deterioradas social o físicamente	30,05	30,05	30,05	-
Totales	1.262,13	1.322,23	1.382,33	1.382,33

Tabla 8 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 7 (miles de euros)*

7. La familia como núcleo fundamental en el desarrollo de las personas jóvenes	2001	2002	2003	2004
1. Realizar actividades intergeneracionales para transmitir experiencias entre los miembros de la sociedad	30,05	30,05	30,05	30,05
2. Fomentar programas de movilidad juvenil ampliando el arco de edad desde 10 a 25 años	646,09	676,14	706,19	736,24
3. Fomentar que las instituciones educativas eviten la competitividad entre las personas jóvenes	90,15	150,25	210,35	270,46
4. Realizar actuaciones para que los jóvenes potencien y experimenten su sentido de responsabilidad	30,05	30,05	30,05	30,05
6. Ofertar actividades diversificadas de relación social alternativas al individualismo y a la pasividad	12,02	30,05	45,08	60,10
7. Realizar programas de formación, junto con las familias, destacando los aspectos positivos de los más jóvenes	12,02	24,04	30,05	30,05
8. Promover entre las familias y EELL mecanismos para permitir a los jóvenes incardinarse en los órganos de participación social	-	6,01	6,01	6,01
9. Coordinar el Plan Joven de Navarra con el Plan de Familia, especialmente en el ámbito laboral y de vivienda	9,02	-	-	-
10. Formar intensivamente a las personas que trabajan con jóvenes	24,04	36,06	48,08	60,10
11. Poner en marcha una oficina para facilitar el alquiler de viviendas por jóvenes	60,10	60,10	60,10	60,10
12. Difundir las medidas y recursos de apoyo al autoempleo	6,01	6,01	6,01	6,01
13. Potenciar y difundir programas a favor de la formación para el empleo y orientación socio-laboral.	6,01	6,01	6,01	6,01
Totales	925,56	1.054,78	1.177,98	1.295,18

Tabla 9 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 8 (miles de euros)*

8. Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales	2001	2002	2003	2004
1. Revisar el Plan Gerontológico de Navarra estableciendo parámetros de calidad	30,05	30,05	30,05	30,05
2. Garantizar recursos "ligeros" alternativos al domicilio y centros de día en los núcleos de población importantes	4.237,14	4.237,14	4.237,14	4.237,14
3. Poner en marcha un programa de atención comunitaria dirigido a personas con dificultades de autovalimiento	11.419,23	11.549,05	11.681,27	11.816,50
4. Poner en marcha el Plan de Atención Socio-sanitario de las personas dependientes	46.250,29	47.433,68	48.334,60	49.252,94
5. Potenciar la formación, el apoyo técnico y económico al voluntariado y a las familias cuidadoras de personas dependientes	901,52	901,52	1.202,02	1.502,53
6. Compensar económicamente a los trabajadores que soliciten excedencia o reducción de jornada para atender a persona mayor	-	-	691,16	691,16
7. Crear un organismo que vele por los intereses de las personas incapacitadas legalmente y sin tutela familiar	-	-	120,20	120,20
8. Controlar la efectividad de las medidas de atención a las familias del Plan de Lucha contra la Exclusión Social	30,05	30,05	30,05	30,05
9. Poner en marcha los equipos técnicos para la incorporación sociolaboral del Plan de Lucha contra la Exclusión Social	7.521,67	7.951,99	8.084,81	8.220,04
10. Mantener la prestación de la Renta Básica para las familias en situación de grave necesidad económica	5.409,11	5.409,11	5.409,11	5.409,11
11. Reordenar la atención primaria de servicios sociales potenciando la atención a la familia, la incorporación socio-laboral y a las personas con dificultades de autovalimiento	6.424,82	7.142,43	7.260,83	7.382,23
13. Elaborar un Plan para la integración de personas con discapacidad	-	601,01	601,01	601,01
14. Extender la red de centros y servicios de atención de 0-3 años por toda Navarra	9.094,52	9.787,48	9.880,64	9.982,21
15. Abundar en el apoyo económico a familias con partos múltiples	96,16	96,16	96,16	96,16
16. Crear recursos para evitar situaciones traumáticas en procesos de ruptura familiar	115,39	175,50	175,50	175,50
17. Estudiar la necesidad de ampliar los recursos de atención a mujeres maltratadas	300,51	360,61	360,61	360,61
18. Redactar un Plan integral de atención a los inmigrantes	1.250,11	949,60	1.250,11	949,60
Totales	93.080,55	96.655,37	99.445,27	100.857,04

Tabla 10 • Medidas con coste y evolución en el área de actuación 9 (miles de euros)

9. Protección a la familia y a la adolescencia en dificultad social	2001	2002	2003	2004
1. Poner en marcha los equipos técnicos de apoyo a la infancia y adolescencia previstos en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social	210,35	330,56	420,71	601,01
2.1. Programa de sensibilización y prevención primaria	-	-	150,25	60,10
2.2. Programa de detección de niños y jóvenes en situación de dificultad social	-	-	-	30,05
2.3. Programa de prevención secundaria e intervención familiar temprana en atención primaria de servicios sociales	-	120,20	120,20	240,40
2.4. Programa de investigación, valoración y decisión en situaciones de dificultad social	60,10	60,10	60,10	60,10
2.6. Programa de intervención familiar en situaciones de desprotección infantil grave	301,71	420,71	540,91	601,01
2.7. Programa de acogimiento familiar	-	-	-	60,10
2.9. Programa de acogimiento residencial	3.059,15	3.120,45	3.182,36	3.246,07
2.10. Programa de atención a niños y jóvenes con medidas judiciales penales	751,27	904,52	607,02	1.090,84
2.12. Programa de evaluación continuada del Plan de atención a la infancia	30,05	30,05	30,05	30,05
Totales	4.412,63	4.986,60	5.111,61	6.019,74

Tabla 11 • Medidas con coste y evolución en el área de actuación 10 (miles de euros)

10. Más allá de prestarse cuidados: disfrutar juntos; el tiempo libre de las familias	2001	2002	2003	2004
2. Fomentar actividades y programas para ser realizados con hijos pequeños y jóvenes	30,05	30,05	30,05	30,05
3. Articular medidas que permitan a los niños el uso intensivo de los centros escolares, culturales y deportivos	-	-	120,20	240,40
4. Apoyar a las EELL, APYMAS y otras entidades que favorecen el cuidado de niños durante períodos extraescolares	-	-	120,20	240,40
5. Sensibilizar e informar sobre la importancia del tiempo libre de las familias	60,10	150,25	-	150,25
7. Incentivar la investigación de modelos estándares en cuanto a espacios y equipamientos públicos	30,05	30,05	30,05	30,05
8. Facilitar la transmisión de una cultura urbana según la demanda de calidad del ciudadano	6,01	6,01	6,01	6,01
Totales	126,21	216,36	306,52	697,17

Tabla 12 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 11 (miles de euros)*

11. La familia en los medios de comunicación	2001	2002	2003	2004
2. Realizar actividades para concienciar a los padres de su responsabilidad en el uso de los recursos multimedia	-	150,25	-	150,25
3. Apoyar la puesta en marcha de actuaciones para formar a los padres en el uso de Internet	-	30,05	30,05	30,05
4. Facilitar el acceso de las familias a Internet	901,52	901,52	901,52	901,52
5. Crear un portal de Internet especializado en educación y familia	300,51	300,51	300,51	300,51
6. Sensibilizar sobre los posibles abusos y usos incorrectos de los sistemas multimedia e Internet	-	-	150,25	-
7. Organizar jornadas sobre el uso adecuado de los códigos deontológicos y la autorregulación de los medios de comunicación	18,03	-	18,03	-
9. Convocar ayudas para proyectos que transmitan una imagen respetuosa de los valores de la familia	30,05	30,05	30,05	30,05
Totales	1.250,11	1.412,38	1.430,41	1.412,38

Tabla 13 • *Medidas con coste y evolución en el área de actuación 12 (miles de euros)*

12. Desarrollo demográfico	2001	2002	2003	2004
1. Crear un Observatorio Navarro de la Familia como estructura de estudios, análisis y propuestas de carácter permanente	150,25	153,26	156,26	159,27
2. Promover la elaboración y actualización de informes descriptivos sobre la realidad social y familiar en Navarra	180,30	183,91	187,52	191,12
4. Promover la concienciación social del papel estratégico de la familia en los medios de comunicación, escuela, etc.	120,20	122,61	125,01	127,41
9. Facilitar la adopción en el extranjero por medio de prestaciones económicas que cubran parte de los gastos	-	150,25	150,25	150,25
13. Promover un trato favorable a las familias numerosas	150,25	153,26	156,26	159,27
14. Abundar en el apoyo económico a familias para conciliar vida laboral y familiar	1202,02	1682,83	1887,18	1977,33
Totales	1803,04	2446,12	2662,48	2764,66

FASES DE IMPLANTACIÓN Y SEGUIMIENTO

La puesta en marcha del conjunto de medidas contenidas en el Plan exige, por una parte, establecer una secuenciación que ordene temporalmente las prioridades en su ejecución y, por otra, articular los mecanismos de seguimiento y apoyo que la hagan posible.

Este capítulo propone las distintas fases en que cada medida se hará realidad, así como el o los organismos responsables de su ejecución.

Es obvio que se trata éste de un paquete de medidas ambicioso. Pero lo es más si aceptamos que trata de dar respuesta a situaciones cuyo cambio se acelera día a día. Por ello es preciso no sólo un seguimiento que asegure la ejecución de las medidas, sino una observación sistemática sobre el efecto de ésta y sobre la propia realidad social en la que se pretende actuar.

Es, por tanto, crucial articular los dispositivos que permitan la evaluación del Plan y un ajuste dinámico de las medidas en él contenidas a las necesidades de cada momento.

Por todo ello, junto a las fases de implantación, se propone la creación de los siguientes órganos:

Comisión de Seguimiento del Plan de Apoyo a la Familia

La Comisión de Seguimiento del Plan de Apoyo a la Familia estará integrada por representantes de los Departamentos de Bienestar Social, Deporte y Juventud, Presidencia, Economía y Hacienda, Vivienda, Educación y Cultura, Salud, Servicio Navarro de Salud, Instituto Navarro de Bienestar Social, Instituto Navarro de Deporte y Juventud, Instituto Navarro de la Mujer, Telecomunicaciones, Trabajo, Servicio Navarro de Empleo.

Ejercerá las siguientes funciones:

- Impulsará, coordinará y dirigirá la puesta en marcha del Plan.
- Evaluará anualmente el cumplimiento del Plan y la consecución de los objetivos propuestos.
- Aprobará y elevará al Gobierno de Navarra y al Parlamento Foral de Navarra un informe de evaluación al final del periodo previsto para la implantación de todas las medidas, a los efectos de determinar el impacto y la efectividad de las mismas.
- Propondrá las modificaciones oportunas cuando éstas se consideren necesarias para alcanzar los objetivos.

- Aprobará informes evaluativos anuales sobre la situación del Plan, que deberán incluir el análisis del grado de cumplimiento de las medidas del Plan y de consecución de los objetivos, así como las modificaciones y recomendaciones necesarias a los órganos políticos y técnicos encargados de su ejecución.
- Velará por el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de apoyo a la familia, más allá de las emanadas del Plan.

El apoyo técnico y administrativo a la Comisión de Seguimiento recaerá en una **Unidad técnico-administrativa de coordinación del Plan de Apoyo a la Familia** dependiente del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dotada de medios personales y materiales, ejercerá las siguientes funciones:

- Impulsará y coordinará, bajo la dirección del Presidente de la Comisión de Seguimiento, las actuaciones de las diferentes áreas implicadas.
- Elaborará y propondrá a la Comisión de Seguimiento el sistema de evaluación del Plan.
- Recopilará los indicadores de evaluación de las distintas áreas y elaborará los informes anuales de evaluación del Plan.
- Propondrá las correcciones necesarias para adaptar las medidas propuestas en el Plan a los cambios sociales que se pudieran detectar durante su ejecución.

Observatorio de la Familia para Navarra

El Plan va más allá de ser un conjunto de medidas que la Administración Foral se propone para apoyar a las familias navarras. Aspira, más allá de éstas, a enfocar la atención de la administración y de la sociedad en su conjunto en una cuestión crucial para la sociedad actual: la pervivencia de la familia como primer y fundamental ámbito de crianza de los niños y de las niñas, como escenario privilegiado para la transmisión de valores y como primer sistema de protección social de sus miembros.

Es fundamental para dar respuesta a los cambios que se operan en nuestra sociedad, y en concreto en el ámbito de la familia, conocerlos y, en la medida de lo posible, predecirlos. Es necesario no sólo responder a los retos ya planteados, sino adelantarse cuanto sea posible a los futuros.

Para ello se propone la creación de un Observatorio de la Familia para Navarra.

Se trata de una estructura de carácter fundamentalmente investigador y consultivo cuyo órgano rector estará formado por:

- Personas pertenecientes al mundo académico, en particular a las Universidades radicadas en la Comunidad Foral.
- Personas de aquellas unidades de la administración más relacionadas con las políticas de familia.
- Representantes de entidades y asociaciones ciudadanas que actúan en este campo.

Sus funciones irán más allá de la búsqueda científica, abarcando las siguientes:

- Monitorizar datos de evolución de la estructura familiar, a través de análisis secundarios de datos que ya se vienen recogiendo, como el tamaño de los hogares, el tipo de hogares, natalidad, fecundidad, mortalidad, matrimonios, separaciones y divorcios...y reunir otros datos de interés que no se recojan en las estadísticas oficiales y que se consideren necesarios para mostrar la evolución de la estructura familiar.
- Fomentar la investigación, no ya sobre la estructura sino sobre las dinámicas de la familia en sus relaciones internas, reparto de roles, tipos de apoyo que los miembros se prestan entre sí, interacciones con el exterior...
- Promover la investigación sobre actitudes y valores con respecto a la familia y a los cambios que se operan en ésta.
- Promover estudios comparativos sobre distintas modalidades de conciliación entre tareas de cuidados y vida laboral en términos de satisfacción de cuidadores/as y personas que reciben los cuidados, de rendimiento en el ámbito laboral y de adecuación a las necesidades relativas a la crianza y educación de niños y niñas.
- Fomentar la investigación sobre las pautas educativas en el seno de la familia, de transmisión de valores y modelos sociales y de interacción con otras instituciones en estas tareas, como la escuela y los medios de comunicación.
- Difundir los resultados de las investigaciones mediante publicaciones, comunicaciones...
- Promover el debate público sobre el cambio social y familiar y los medios para afrontarlo, mediante jornadas, congresos o presencia en medios de comunicación, estimulando la creación de estados de opinión que orienten las políticas familiares.
- Instar a los agentes sociales creadores de opinión, de percepción social y de actitudes a acuerdos de autorregulación para promocionar una imagen de familia y de roles de género democrática y compatible con las necesidades de sus miembros, particularmente de niños y niñas.
- Proponer a las administraciones y a otros agentes sociales, en especial a los reguladores de las relaciones laborales, medidas de apoyo a la familia basadas en un conocimiento real de las necesidades y expectativas de la ciudadanía.
- Elaborar dictámenes e informes a petición de la Comisión de Seguimiento del Plan de Apoyo a la Familia.
- Elaborar propuestas e informes al representante español en el Observatorio Europeo de Políticas Familiares para su presentación ante el mismo.

El **Observatorio** adoptará la forma de una fundación, estará dotada inicialmente con fondos públicos y podrá recibir donaciones y aportaciones de colaboradores privados con el fin de potenciar su capacidad investigadora y de divulgación. Podrá establecer líneas de colaboración permanentes o esporádicas que vehiculen la aportación de profesionales, expertos o entidades que trabajan en las diferentes áreas que afectan a la familia.

3. RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LAS FAMILIAS

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
3. Régimen fiscal aplicable a las familias			2001	2002	2003	2004 y suces.
A) Modificaciones en la ley foral del impuesto sobre la renta de las personas físicas						
1.	El concepto de renta gravable será el de renta disponible o discrecional, el cual implicará reducir en la base imponible las cargas familiares que disminuyen la capacidad subjetiva de pago: descendientes, ascendientes, mayores de sesenta y cinco años, minusvalías, familias monoparentales, etc...	Hacienda de Navarra	Tributaria			
2.	Se tendrán en cuenta los pagos realizados a la Seguridad Social en los contratos formalizados con personas que trabajen en el hogar familiar en el cuidado de los miembros dependientes.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
3.	Se potenciará la deducción por el cuidado de personas mayores. En el momento en que se encuentre definido y delimitado por la legislación mercantil, se permitirá la deducción del seguro de dependencia.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
4.	Se clarificará y delimitará la tributación de las parejas estables introduciendo medidas que posibiliten su control tributario, facilitando la prueba de la realidad de la pareja estable.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
5.	En la tributación de las parejas estables, se eliminará la referencia a la vecindad civil con el fin de evitar un posible conflicto con el Convenio Económico con el Estado y con la normativa comunitaria.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
6.	Se mejorará técnicamente la Ley del IRPF concretando el alcance de la igualdad entre los cónyuges y las parejas estables en aspectos concretos de rendimientos de capital inmobiliario, rendimientos de actividades empresariales, bienes afectos, disolución de las parejas estables y grupo familiar a efectos de la transparencia fiscal, entre otros.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
7.	Se potenciará la declaración conjunta elevando las bases máximas establecidas para la tributación conjunta en la deducción en vivienda de la unidad familiar y los límites de renta para la deducción por alquiler de vivienda y por gastos de custodia de hijos, regulado todo ello en el artículo 75 de la actual Ley Foral del IRPF.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
8.	Se ampliará la reducción en planes de pensiones y mutualidades de previsión social en el sentido de que las aportaciones efectuadas a planes de los que sean titulares los cónyuges que obtengan rendimientos de trabajo y de actividades empresariales o profesionales inferiores a la cantidad que se determine, puedan ser objeto de reducción en la base imponible del otro cónyuge, con un límite máximo.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
9.	Se elevarán los límites aplicables a las reducciones en planes de pensiones y mutualidades de previsión social constituidos a favor de personas con minusvalía.	Hacienda de Navarra	Tributaria			
10.	Se elevará la deducción en vivienda habitual cuando se trate de una unidad familiar de más de tres personas. Se mantendrá la deducción por alquiler de vivienda.	Hacienda de Navarra	Tributaria			

3. RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LAS FAMILIAS

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable		Fases de implantación			
				2001	2002	2003	2004 y suces.
3. Régimen fiscal aplicable a las familias							
11.	En la exención de los incrementos de patrimonio con ocasión de la transmisión de la vivienda habitual, por mayores de sesenta y cinco años, se eliminará la restricción de que la contraprestación sea exclusivamente una renta vitalicia.	Hacienda de Navarra	Tributaria	■			
12.	En la transmisión de la empresa familiar se arbitrará la posibilidad de que, en supuestos tasados, la exención en el transmitente alcance a las transmisiones gratuitas inter vivos a favor de descendientes en línea colateral, especialmente los sobrinos	Hacienda de Navarra	Tributaria	■			
B) En el impuesto sobre sociedades							
13.	Apoyo explícito a la incorporación de la mujer al trabajo estableciendo por medio de Ley Foral una deducción adicional en el Impuesto sobre Sociedades por cada contratación indefinida de mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino. Esta deducción se aplicará en los sujetos pasivos del IRPF que realicen actividades empresariales o profesionales en régimen de estimación directa.	Hacienda de Navarra	Tributaria		■		
C) En el impuesto sobre el patrimonio							
14.	Se elevará la exención de la vivienda habitual.	Hacienda de Navarra	Tributaria		■		
15.	Se introducirán reducciones en la base imponible por pertenecer a una unidad familiar, por hijos menores de 25 años o por minusválidos.	Hacienda de Navarra	Tributaria		■		
D) En el impuesto sobre sucesiones							
16.	Se introducirá la exención en la transmisión lucrativa inter vivos y mortis causa de la empresa familiar a favor de algún pariente colateral, en supuestos tasados.	Hacienda de Navarra	Tributaria			■	
E) En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.							
17.	En la modalidad de transmisiones patrimoniales, modificar a la baja el tipo en las transmisiones de la vivienda habitual en unidades familiares de tres o más miembros.	Hacienda de Navarra	Tributaria			■	
18.	En la modalidad de actos jurídicos documentados, modificar a la baja el tipo proporcional en las transmisiones de la vivienda habitual y de los préstamos hipotecarios relacionados con ella.	Hacienda de Navarra	Tributaria			■	
F) En el texto articulado de la Ley Foral de tasas, exacciones parafiscales y precios de la Administración de la Comunidad Foral y siempre teniendo en cuenta el nivel de renta de las familias							
19.	Introducir bonificaciones en los precios públicos de la Universidad Pública de Navarra y en los de las enseñanzas no obligatorias impartidas en centros y residencias dependientes del Departamento de Educación y Cultura, en los casos de unidades familiares de tres o más miembros.	Hacienda de Navarra	Tributaria		■		

4. LA EDUCACIÓN Y LA FAMILIA, DOS INSTITUCIONES QUE SE AYUDAN

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
4. La educación y la familia, dos instituciones que se ayudan			2001	2002	2003	2004 y suces.
1	Se estimulará la creación de escuelas de padres y madres en los centros escolares, especialmente en el segundo ciclo de la educación infantil, a través de la oferta de ayudas, el asesoramiento técnico y pedagógico y la elaboración de programaciones y materiales específicos.	Dirección General de Educación				
2	Se colaborará con las Federaciones de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos para fomentar entre las familias el asociacionismo.	Dirección General de Educación				
3	Se fomentará la participación en los Consejos Escolares a través de campañas institucionales, en colaboración con el Consejo Escolar de Navarra.	Dirección General de Educación				
4	Se incluirán en los Planes Anuales de Formación del Profesorado módulos específicos para la formación de tutores en técnicas y métodos que favorezcan y faciliten la relación de los padres con el centro educativo.	Dirección General de Educación				
5	Se establecerá una línea de publicaciones sobre "Familia y Educación".	Dirección General de Educación				
6	Se promoverá la edición de materiales específicos sobre educación en valores que faciliten la elaboración o revisión de los Proyectos Educativos de Centro y para su utilización en escuelas de padres.	Dirección General de Educación				
7	Se impulsará una escuela coeducativa; la educación ambiental, la educación para la paz, y la educación intercultural y para el desarrollo, de tal forma que se eduque en pro de una sociedad en la que hombres y mujeres gocen de las mismas oportunidades, en el respeto al medio ambiente, la tolerancia y la resolución no violenta de los conflictos, y en la interculturalidad y la solidaridad entre países, culturas y pueblos diferentes.	Dirección General de Educación				
8	Se apoyarán los planes de mejora de aquellos centros docentes que incluyan entre sus objetivos la profundización en la educación en valores.	Dirección General de Educación				
9	Se promoverá e incentivará desde las Administraciones en aquellos centros que escolarizan mayor número de alumnos desfavorecidos, modelos más específicos, que incluyan implicación de los municipios, asociaciones, voluntarios y de las propias Asociaciones de Padres y Madres.	Dirección General de Educación • Entidades Locales • APYMAS • Entidades Iniciativa Social				
10	Se promoverán programas específicos de atención a las nuevas realidades (multiculturalidad, minorías étnicas e inmigrantes) que se plantean en la actualidad en el sistema educativo, con el fin de equilibrarlo internamente.	Dirección General de Educación • Entidades Locales • APYMAS • Entidades Iniciativa Social				
11	Se apoyarán singularmente las actividades programadas por las Asociaciones o Federaciones de Padres de Alumnos en torno a la educación de valores en la familia.	Dirección General de Educación				
12	Se establecerán mecanismos que permitan la formación de los padres y madres respecto al modo de cooperación con el profesorado y los centros.	Dirección General de Educación Entidades Locales APYMAS				
13	Se contribuirá mediante campañas institucionales a la dignificación de la formación profesional en la imagen que de ella tiene la sociedad y a su conocimiento por parte de padres y alumnos.	Dirección General de Educación				

4. LA EDUCACIÓN Y LA FAMILIA, DOS INSTITUCIONES QUE SE AYUDAN

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
4. La educación y la familia, dos instituciones que se ayudan						
14.	Se facilitará el acceso de nuestros alumnos a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en cuanto herramienta de aprendizaje y como parte de la formación básica que se requiere hoy en día, tanto para la prosecución de estudios superiores como para la inserción en el mundo del trabajo.	Dirección General de Educación				
15.	Se fomentará el aprendizaje de dos lenguas extranjeras y potenciar el conocimiento de Europa a través de los Programas Europeos.	Dirección General de Educación				
16.	Se desarrollarán recursos que den soporte a la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y la Ley de Protección del Menor en lo relativo a los centros de atención a niños y niñas menores de tres años.	Instituto Navarro de Bienestar Social				
17.	Se garantizará el acceso a plazas de Educación Infantil de 1er ciclo a todos los menores de 3 años demandantes de este recurso educativo, mediante la implementación de las plazas públicas, el acceso a plazas concertadas y la progresividad de las ayudas económicas públicas hasta la gratuidad, según la capacidad económica familiar.	Instituto Navarro de Bienestar Social				
18.	Se creará y pondrá en funcionamiento un Centro de Recursos para la Educación Familiar que permita fomentar la implicación de las familias en el proceso educativo y que impulse la educación en valores.	Dirección General de Educación				
19.	Se utilizarán de manera intensiva y extensiva las escuelas para la organización de actividades de ocio y tiempo libre y de apoyo a la familia en general.	Dirección General de Educación • APYMAS • Ayuntamientos				
20.	Se incrementará el número de actividades extraescolares y se fomentará la implicación de los padres en la organización de extraescolaridad del centro educativo, que deberá subvencionarse por la Administración, y la utilización del mismo en un horario más amplio que el escolar, de manera que se contribuya a la inserción del centro escolar en la Comunidad a la que presta el servicio.	Dirección General de Educación • Entidades Locales • APYMAS				
21.	Se fijará en la convocatoria de ayudas para la adquisición de material escolar los umbrales de renta en un 50% superiores a los de la convocatoria del MECD.	Dirección General de Educación				
22.	Se incrementará en la convocatoria general de ayudas para estudios medios y superiores del Gobierno de Navarra, en un veinte por ciento el umbral de Patrimonio y Volumen de Negocio por cada miembro de la unidad familiar, contando a partir del quinto miembro.	Dirección General de Educación				
23.	Se establecerá en la convocatoria general de ayudas descuentos de la renta familiar por familia numerosa, 75.000 pesetas por el tercer y cuarto hijo y 100.000 pesetas por el quinto, el sexto, etc.	Dirección General de Educación				
24.	Se establecerán descuentos de la renta familiar por minusvalía de alguno de los miembros de la unidad familiar, 250.000 pesetas por cada miembro con minusvalía igual o superior al 33% y 400.000 pesetas por cada miembro con minusvalía igual o superior al 66%.	Dirección General de Educación				
25.	Se establecerán descuentos de la renta familiar de 150.000 pesetas por cada hijo que realiza estudios universitarios con residencia fuera del domicilio familiar por razón de los estudios que realiza, cuando dos o más hermanos se encuentran en estas circunstancias.	Dirección General de Educación				

5. FORMAR UNA FAMILIA Y TRABAJAR FUERA. UN DESAFÍO DE NUESTRO TIEMPO

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
5. Formar una familia y trabajar fuera. Un desafío de nuestro tiempo			2001	2002	2003	2004 y suces.
1.	Se estudiarán medidas complementarias que incentiven la contratación indefinida de hombres y mujeres menores de 30 años.	Dirección General de Trabajo				
2.	Se estudiarán medidas complementarias que incentiven la contratación inicial indefinida a tiempo parcial, así como la transformación de contratos temporales en indefinidos a tiempo parcial de hombres y mujeres.	Dirección General de Trabajo				
3.	Se establecerán programas de formación en nuevas tecnologías y teletrabajo para mujeres. Se garantizará en el último caso, adoptando las medidas oportunas, la legalidad de este tipo de trabajo, tendente en muchos casos a constituir una fuente de empleo sumergido o precario.	Servicio Navarro de Empleo				
4.	Se promoverá el empleo autónomo y la creación de pymes entre las mujeres y entre los/las jóvenes, mediante asesoramiento, formación, ayudas técnicas y económicas.	Servicio Navarro de Empleo				
5.	Se fomentará la formación de jóvenes y mujeres en áreas que constituyan nuevos yacimientos de empleo.	Servicio Navarro de Empleo				
6.	Se pondrán en marcha talleres de empleo que permitan a las mujeres adquirir formación en aquellas profesiones en las que se encuentran subrepresentadas.	Servicio Navarro de Empleo				
7.	Se garantizará un mínimo de ingresos a aquellos/as trabajadores/as que, por razones de maternidad o de atención a los hijos, soliciten la transformación de su contrato a tiempo completo en otro a tiempo parcial.	Dirección General de Trabajo				
8.	Se subvencionará, a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, a las empresas que contraten mujeres a tiempo parcial para cubrir la jornada no trabajada por los hombres o las mujeres que hicieran uso de la anterior medida.	Dirección General de Trabajo				
9.	Se propiciará que en la negociación colectiva, los agentes económicos y sociales incorporen en los convenios cláusulas que faciliten la conciliación entre la vida familiar y laboral: mecanismos de flexibilidad horaria para trabajadores/as con responsabilidades familiares, preferencias en los turnos de vacaciones para trabajadores/as con responsabilidades familiares, sistemas de control sobre las decisiones de movilidad geográfica que afecten a hombres y mujeres con responsabilidades familiares, mejoras en las medidas de corresponsabilidad familiar sin afectar negativamente a las mujeres. Así mismo, se establecerán mejoras en el disfrute de permisos para el cuidado de familiares, de tal manera que puedan ser utilizados de forma consecutiva por los familiares y así garantizar el cuidado del familiar durante el mayor tiempo posible de manera continuada.	Dirección General de Trabajo				
10.	Todas las medidas de flexibilización de las condiciones de trabajo aprobadas, deberán favorecer a las rentas familiares con menores ingresos, priorizando las situaciones de mayor necesidad y menor capacidad económica.	Servicio Navarro de Empleo				
11.	Para contribuir a la verdadera conciliación de la vida laboral y familiar se crearán en toda Navarra centros de educación infantil suficientes para cubrir la demanda. También se crearán centros de este tipo en polígonos industriales importantes como experiencia piloto. Asimismo se desarrollarán servi-	Dirección General de Educación • Instituto Navarro de Bienestar Social • Entidades Locales				

5. FORMAR UNA FAMILIA Y TRABAJAR FUERA. UN DESAFÍO DE NUESTRO TIEMPO

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
	5. Formar una familia y trabajar fuera. Un desafío de nuestro tiempo					
	<p>cios escolares complementarios como comedor, transporte escolar, y otros, que contribuyan al objetivo. Estas medidas relativas a la mejora y aumento de los servicios públicos se priorizarán sobre las ayudas directas a la renta familiar</p>					
12.	Se fomentará la formación de las mujeres que hayan abandonado temporalmente el trabajo por atender a hijos/as o mayores a su cargo y deseen reincorporarse, estableciendo ayudas para que en las horas en las que asista a los cursos de formación, las personas de ella dependientes estén atendidas (ayuda en el domicilio, acceso a guarderías gratuitas con horarios y fechas flexibles, a centros de día de atención a ancianos, ...)	Servicio Navarro de Empleo	■	■	■	■
13.	Se realizarán campañas de dignificación e impulso de la Formación Profesional, en general, y de la Ocupacional, en particular, tendentes a la mentalización y orientación desde los primeros niveles de enseñanza en relación con los estudios a seguir, enfocando el tema desde el prisma de su salida al mercado laboral.	Servicio Navarro de Empleo	■	■	■	■
14.	Se realizarán campañas de información dirigidas a las propias familias para que éstas orienten a sus hijos/as de forma adecuada en relación con los estudios de formación profesional.	Servicio Navarro de Empleo	■	■	■	■
15.	Se realizarán campañas de concienciación y sensibilización del reparto equitativo de tareas, en concreto entre los/as jóvenes, para que entre hombre y mujer se establezcan desde el inicio unas relaciones recíprocas, basadas en la igualdad.	Servicio Navarro de Empleo Instituto Navarro de la mujer	■	■	■	■
16.	Se aprobará un código de conducta de promoción de comportamientos positivos, de manera que las empresas se comprometan voluntariamente en los procesos de selección a no tener en consideración la situación familiar de la mujer, o a que no afecte negativamente a la evaluación de su actividad profesional ni a su promoción, en la medida en que no sea de relevancia para la aptitud, la capacidad y la competencia de las candidatas.	Dirección General de Trabajo			■	■
17.	Se subvencionará a PYMES que realizan inversiones que fomentan la igualdad de oportunidades en el trabajo acomodando sus instalaciones de tal forma que faciliten su permanencia y promoción en el trabajo.	Dirección General de Trabajo	■	■	■	■
18.	Se estudiarán medidas de protección dirigidas al ama de casa a fin de que, al menos, puedan disfrutar en su día de una pensión de jubilación.	Dirección General de Trabajo			■	■
19.	Se elaborará y remitirá al Parlamento un Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que, además del aspecto laboral, contemple medidas educativas, de sensibilización, etc. con el objeto de contribuir a la igualdad de género.	Instituto Navarro de la Mujer			■	
20.	Dotar presupuestariamente al Plan de Empleo con el objetivo de cumplir aquellas propuestas contenidas en él y que afectan directamente a la conciliación de vida laboral y familiar así como a la dignificación del trabajo de la mujer	Dirección General de Economía			■	■
21.	Se remitirán al Gobierno Central propuestas de modificación legislativa en materia laboral y de Seguridad Social, cuando tras el detenido estudio de las mismas, se concluya que son convenientes o necesarias para alcanzar los objetivos que se propone el Plan de Apoyo a la Familia. Se informará al Parlamento de Navarra de la remisión de estas propuestas.	Dirección General de Trabajo			■	■

6. LA FAMILIA Y LA VIVIENDA: DIFERENTES NECESIDADES, DIFERENTES RESPUESTAS

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
6. La familia y la vivienda: diferentes necesidades, diferentes respuestas						
1.	Se estudiará la creación de un nuevo tipo de cuenta de ahorro-vivienda a largo plazo destinada a generar recursos a los hijos e hijas para el momento en que necesiten adquirir una vivienda.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
2.	Se promoverán concursos de adjudicación de suelo público con variedad de oferta de viviendas a precio limitado.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
3.	Se construirán un número de entre 15.000 y 17.000 viviendas de protección oficial en Navarra y para ello se creará un banco público de suelo suficiente.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
4.	Se creará un Banco de Suelo Público para la construcción de viviendas de protección especial.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
5.	Se establecerá un nivel de ayuda pública al alquiler de vivienda superior al de otras formas de tenencia.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
6.	Se reservarán cupos de vivienda en alquiler en los concursos de adjudicación de suelo público.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
7.	Se fomentará la creación de un parque público de vivienda en alquiler, prioritariamente para jóvenes, que contribuya a reducir los alquileres abusivos.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Entidades Locales				
8.	Se mediará desde la Administración en la promoción y gestión de una Bolsa de Vivienda en Alquiler.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Entidades Locales				
9.	Se posibilitará que en determinados casos y condiciones, los inquilinos puedan acceder a la propiedad.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
10.	Se ampliará la reserva de viviendas para compra y alquiler para atender a aquellas personas y familias afectadas por circunstancias de necesidad, exclusión social y otras que requieran la urgencia en la disposición de vivienda.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
11.	Se regulará la concesión de ayudas para adquisición de V.P.O. para aquellas situaciones de cambio de vivienda motivado por inadecuación de la superficie a la variación de la composición familiar.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
12.	Se regulará la posibilidad de cambio de vivienda de protección oficial de régimen especial en los supuestos anteriores.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
13.	Se promocionarán ayudas en función de las rentas de las unidades familiares para el pago parcial de alquileres desde el Departamento de Vivienda y el Instituto Navarro de Bienestar Social a personas en situación de dificultad, que, reuniendo los requisitos para acceder a vivienda de VPO, no puedan acceder a la misma	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Instituto Navarro de Bienestar Social				
14.	Se establecerá una diferenciación en los módulos de vivienda según las necesidades de aquellas familias a que vayan destinadas.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
15.	Se regulará la posibilidad de cambio a vivienda de protección oficial y ayudas en casos especiales: reajustes urbanísticos, declaración de ruina, etc.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
16.	Se aumentará el número de inspecciones con el fin de eliminar fraudes con la adjudicación de viviendas protegidas.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				

6. LA FAMILIA Y LA VIVIENDA: DIFERENTES NECESIDADES, DIFERENTES RESPUESTAS

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
6. La familia y la vivienda: diferentes necesidades, diferentes respuestas			2001	2002	2003	2004 y suces.
17.	Se potenciará el alquiler en régimen especial como una posibilidad muy interesante, especialmente para personas inmigrantes con rentas bajas, jóvenes con primeros empleos, pensionistas con baja paga, personas que vienen de una ruptura afectiva y deben asumir en solitario el costo de una vivienda, etc. A pesar de las reticencias iniciales, puede resultar muy atractivo si se articula bien la opción de compra, especialmente para jóvenes que en pocos años tendrían dinero suficiente para comprar su primera vivienda, y que luego entrarían por nuevas necesidades en el mercado de otras VPO, dejando la anterior para otros jóvenes.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Entidades Locales				
18.	Se modificarán los criterios para posibilitar opciones de compra que favorezcan al arrendatario de VPO, pero que no hagan la operación inviable al promotor. Debe modificarse el precio de la opción debiendo ser éste, el mismo que tendría esa vivienda en el momento de la venta en el régimen de VPO, eliminando las referencias al precio de la calificación definitiva y remitirse al precio del módulo para venta. En alquiler joven se eliminará el descuento del 4% por año de alquiler. Las medidas posibilitarán que se promueva vivienda bajo dicho régimen, que en caso contrario no encontraría promotor dispuesto a llevarla a cabo.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
19.	Se incentivará económicamente la realización de obras de rehabilitación.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
20.	Se mejorará el régimen de ayudas para la rehabilitación con destino a alquiler.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
21.	Se reformará y extenderá a los particulares la intervención y el asesoramiento de las Oficinas de Rehabilitación de Viviendas.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
22.	Se impulsará la rehabilitación de áreas de rehabilitación preferente (cascos antiguos, etc.) donde se concentran situaciones familiares y personales que precisan mayor nivel de ayuda pública.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
23.	Se impulsará económica y técnicamente la intervención rehabilitadora en áreas grandes, de modo que se coordinen actuaciones públicas y privadas en viviendas, edificios, urbanizaciones y dotaciones.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
24.	Se identificará y estudiará la problemática de barrios o zonas deterioradas social o físicamente.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				
25.	Se actuará de manera urgente en materia de vivienda, urbanismo y equipamientos de las viviendas en zonas urbanas deterioradas.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Entidades Locales				
26.	Se actuará planificadamente para erradicar las zonas de infravivienda en zonas de Pamplona y de otras zonas de la geografía como Estella o Sangüesa.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Entidades Locales				
27.	Se contemplará en el sistema de ayudas de rehabilitación de viviendas las necesidades técnicas y de espacio de las obras de rehabilitación motivadas por la presencia en las familias de miembros dependientes a su cargo.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda				

6. LA FAMILIA Y LA VIVIENDA: DIFERENTES NECESIDADES, DIFERENTES RESPUESTAS

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
6. La familia y la vivienda: diferentes necesidades, diferentes respuestas			2001	2002	2003	2004 y suces.
28.	Se incentivará suficientemente la supresión de barreras arquitectónicas en las viviendas navarras.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
29.	Se establecerán ayudas a las comunidades que efectúen obras para eliminar barreras aunque no cumplan el 100% de los requisitos actualmente establecidos, y cuyo cumplimiento supone una subvención a fondo perdido a las comunidades del 45% en proporción al grado de cumplimiento alcanzado, y con las mismas características.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■
30.	Se ampliará la reserva de viviendas para personas con minusvalías y movilidad reducida.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■
31.	Se remodelarán mejorándose los coeficientes de ponderación de ingresos familiares a efectos de ayudas favoreciendo el número de miembros familiares y determinadas circunstancias: edad, minusválidos.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■
32.	Se fomentará la construcción de viviendas de tamaño relativamente amplio, contrarrestando la tendencia actual del mercado a hacer viviendas pequeñas.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda			■	■
33.	Se promoverá, en función de la demanda, la construcción en régimen de protección oficial de viviendas de superficie suficiente para satisfacer las necesidades de espacio de las familias numerosas, por convivencia entre ascendientes y descendientes.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■
34.	Se flexibilizarán los límites de superficie en caso de ampliación de vivienda en rehabilitación cuando esté motivada por conveniencia de dotar de mayor superficie a composiciones familiares de determinado número de personas.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■
35.	Se incentivará la venta de pisos antiguos para pasar a formar parte del parque público de vivienda, a precios tasados y con derechos de tanteo y retracto por parte del Gobierno de Navarra.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■
36.	Se valorarán positivamente las ofertas de viviendas amplias en los concursos de adjudicación de suelo público.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■
37.	Se pondrá en marcha una política de diseminación de los barrios con vivienda social a fin de contribuir a la integración en todas las áreas de las ciudades de determinados colectivos que tienen dificultades para ello.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda • Entidades Locales		■	■	■
38.	Se renegociará con las entidades bancarias el aumento del plazo de amortización de los préstamos hipotecarios vinculados a la compra de VPO. Deberá contemplarse el pasar de los 15 años actuales en el régimen general a 20 años como mínimo, en consonancia con los actuales plazos de financiación de los préstamos hipotecarios en el mercado. El objetivo es limitar la repercusión del aumento del módulo a las cuotas de amortización.	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda		■	■	■

7. LA FAMILIA COMO NÚCLEO FUNDAMENTAL EN EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS JÓVENES

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
7. La familia como núcleo fundamental en el desarrollo de las personas jóvenes			2001	2002	2003	2004 y suces.
1.	Se realizarán actividades intergeneracionales que permitan la transmisión de experiencias entre los miembros de la sociedad, sin exclusividades generadas por la edad.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
2.	Se planificará y realizará la construcción de centros cívicos en toda la geografía navarra, para la actividad y encuentro juvenil, así como para el intercambio generacional.	Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Entidades Locales		■	■	■
3.	Se fomentarán los programas de movilidad juvenil, ampliando el arco de edad desde los 10 hasta los 25 años.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
4.	Se fomentarán desde la infancia y durante todo el periodo educativo a través de formación permanente y campañas, los valores democráticos de la participación política y social como sinónimos de inquietud, crítica, tolerancia y compromiso con la colectividad frente al individualismo insolidario.	Dirección General de Educación • Instituto Navarro de Deporte y Juventud		■	■	■
5.	Se fomentará que las instituciones educativas eviten en los métodos educativos de las personas jóvenes la competitividad a favor de la competencia, promoviendo estímulos para un aprendizaje sin agobios.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
6.	Se establecerán programas de educación sexual para adolescentes, que contemplen formación e información sobre la prevención de embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual, educación afectivo-sexual, y cuya puesta en práctica se realicen en los centros educativos, universidades, centros de salud, otros lugares frecuentados por los jóvenes y a través de Internet..	Dirección General de Salud • Dirección General de Educación • Instituto Navarro de Deporte y Juventud		■	■	■
7.	Se fomentará el asociacionismo juvenil, democrático, plural y tolerante, a través de campañas y ayudas a las asociaciones.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud		■	■	■
8.	Se realizarán actuaciones en las que los propios jóvenes sean parte principal en la organización y funcionamiento de sus actividades, a fin de potenciar y experimentar el sentido de responsabilidad.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
9.	Se desarrollarán programas y actividades para jóvenes dirigidos a fomentar la tolerancia y enseñar estrategias para la expresión de la ira y la resolución de conflictos alternativos a la violencia.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
10.	Se pondrán en marcha campañas de fomento de hábitos de vida saludables. Estos programas de formación e información pueden ir destinados a distintos tipos de ámbitos: trastornos alimenticios como la anorexia o la bulimia, la ingesta irresponsable de alcohol y drogas, la prevención de accidentes de tráfico, etc..	Dirección General de Salud		■	■	■
11.	Se ofertarán actividades diversificadas de relación social, que resulten atractivas a los jóvenes y sean una alternativa al individualismo y a la pasividad.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■

7. LA FAMILIA COMO NÚCLEO FUNDAMENTAL EN EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS JÓVENES

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
7. La familia como núcleo fundamental en el desarrollo de las personas jóvenes						
12.	Se realizarán programas de formación, en colaboración con las familias, en los que se destaquen los aspectos positivos de los más jóvenes, en especial de los adolescentes, de manera que se vean siempre relacionados con la sociedad en la que están integrados, desde la unidad básica de convivencia que es la familia.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
13.	Se promoverán entre las familias y las entidades locales los mecanismos que permitan a los miembros más jóvenes de la sociedad incardinarse a los órganos de consulta y observatorios de la realidad social de cada localidad en Navarra.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud		■	■	■
14.	Se pondrá en marcha un Plan Global de políticas de juventud que se remitirá para su debate y aprobación al Parlamento de Navarra, y que, desde la coordinación de todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, contribuya a la emancipación de los y las jóvenes y en el que tendrán especial relevancia los aspectos laborales y de vivienda.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud		■	■	■
15.	Se establecerán mecanismos para la generalización de ayudas para estudios de post-grado para universitarios pertenecientes a familias con bajos niveles de renta.	Dirección General de Educación		■	■	■
16.	Se formará, a través de la Escuela Navarra de Actividades con Jóvenes, a las personas que trabajan con ellos.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
17.	Se pondrá en marcha una oficina para facilitar el alquiler de viviendas por jóvenes.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
18.	Se difundirán las medidas y recursos disponibles de apoyo al autoempleo.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
19.	Se promoverán y difundirán cuantos programas se hagan a favor de la formación y actualización para el empleo, así como de orientación socio-laboral.	Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
20.	Se creará el Instituto Navarro de la Juventud, dependiente del Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra, que actuará como organismo promotor y evaluador de las políticas de juventud que se pongan en marcha desde la Administración de la Comunidad Foral.	Dirección General de Presidencia		■	■	■

8. NECESIDADES FAMILIARES ESPECÍFICAS Y FAMILIAS CON NECESIDADES ESPECIALES

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
8. Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales						
1.	En la revisión del Plan Gerontológico de Navarra se establecerán parámetros de calidad relativos a prestaciones, cartera de servicios de centros residenciales, protocolos de actuación profesional, ratios de personal ...	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud	■	■	■	■
2.	Se elaborará un nuevo Plan Gerontológico que atienda las demandas y particularidades de las familias navarras en lo relacionado con la Tercera Edad.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud			■	
3.	Se garantizará que los núcleos de población importantes de toda la geografía navarra cuenten con recursos "ligeros" alternativos al domicilio y centros de día. Estos recursos estarán integrados entre sí y coordinados con los servicios sociales de base por un lado, y con las residencias socio-sanitarias de referencia por otro, de modo que se asegure la continuidad y la respuesta más adecuada a su situación.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud	■	■	■	■
4.	Se aprobará una Ley relacionada con el acogimiento familiar para establecer una regulación de las situaciones de convivencia entre personas que, sin constituir una familia, comparten una misma vivienda habitual, unidas por vínculos de parentesco lejano en la línea colateral, o de simple amistad o compañerismo, y fundada en la voluntad de ayuda al más débil y de permanencia. Concretamente, se debe regular la convivencia originada por la acogida que una persona o pareja ofrecen a otra persona o pareja mayor, en condiciones similares a las relaciones que se producen entre ascendentes y descendientes. En la situación actual de envejecimiento progresivo de la población como consecuencia de la prolongación de la vida y la reducción de la natalidad, una regulación legal de signo proteccionista que estructure dicho tipo de convivencia, puede solucionar el bienestar general de las personas mayores que se acojan a ella, resolverles las dificultades económicas y sociales y constituir una opción más, respecto al ingreso de las mismas en Instituciones geriátricas.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud		■	■	■
5.	Se establecerán mecanismos más rigurosos para el control efectivo de los conciertos con residencias y otros entes prestadores de servicios sociales concertados, velando por las condiciones laborales de los trabajadores de esos centros y por tanto en la calidad de los servicios prestados	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud		■	■	■
6.	Se pondrá en marcha un programa de atención comunitaria dirigido a personas con dificultades de autovalimiento que integre medidas diversificadas: atención a domicilio, centros de día, estancias temporales en residencias, servicio telefónico de emergencia.	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
7.	Se fomentará en nuestra Comunidad la formación y las titulaciones relacionadas con la asistencia de personas dependientes.	Dirección General de Educación • Instituto Navarro de Administración Pública		■	■	■
8.	Se establecerán mecanismos indirectos de ayuda al colectivo de viudas navarras con pensiones mínimas, en especial a viudas con familiares a cargo, diseñando políticas de empleo, programas de ocio, asesoramiento legal, y otro tipo de medidas.	Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■

8. NECESIDADES FAMILIARES ESPECÍFICAS Y FAMILIAS CON NECESIDADES ESPECIALES

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
8. Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales						
9.	Se remitirá para su debate en el Parlamento de Navarra y se pondrá en marcha el Plan de Atención Socio-sanitario que articula la coordinación de recursos sociales y sanitarios destinados a las personas dependientes.	Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
10.	Se pondrá en marcha el Plan de atención Sociosanitario por recogerse en él importantes aspectos de cómo atender algunas particularidades de familias navarras, en lo que concierne a las prestaciones sanitarias y en la atención social contemplándose medidas, de carácter extraordinario, para aquellas familias golpeadas por la drogadicción de sus hijos.	Instituto Navarro de Bienestar Social • Dirección General de Salud		■	■	■
11.	Se potenciarán los programas de formación y apoyo técnico y económico en dos niveles: <ul style="list-style-type: none"> • A las familias cuidadoras con miembros dependientes. • Al voluntariado para la atención comunitaria e integración social de personas dependientes. 	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
12.	Se compensará económicamente a aquellos trabajadores que soliciten excedencia o reducción de jornada de su puesto de trabajo para atender a una persona mayor.	Instituto Navarro de Bienestar Social			■	■
13.	Se creará un organismo tutelar que vele por los intereses de las personas incapacitadas legalmente y cuya tutela no es asumida por la familia.	Dpto. Bienestar Social Deporte y Juventud			■	
14.	Se cumplirán aquellas medidas contempladas en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005 que estén relacionadas con la familia en materia de mejora de prestaciones sociales contemplándose ayudas complementarias para aquellos colectivos en situación de clara injusticia social, como ocurre con las personas receptoras de pensiones de viudedad.	Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
15.	Se velará especialmente por la ejecución de las medidas que el Plan de Lucha contra la Exclusión Social establece para la atención a las familia en riesgo o situación de exclusión social mediante: <ul style="list-style-type: none"> • El control de su efectividad a través de la Comisión de Seguimiento del Plan de Lucha contra la Exclusión Social. • La evaluación de los indicadores del citado Plan. 	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud	■	■	■	■
16.	Se pondrán en marcha los equipos técnicos para la incorporación sociolaboral previstos en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social a fin de: <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso de las personas excluidas, o en riesgo de exclusión a los recursos del propio sistema de servicios sociales y de los restantes sistemas de protección social. • Proporcionar recursos específicos que no son ofrecidos por otros sistemas referidos a intervención psicosocial y socioeducativa. • Facilitar el acceso a recursos de incorporación laboral. • Llevar a cabo el acompañamiento a lo largo del proceso de incorporación social. <p>Estos equipos serán de dependencia y gestión públicas: municipal o mancomunada en las zonas que tengan capacidad y voluntad para implantarlos, y de autonómica en el resto.</p>	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■

8. NECESIDADES FAMILIARES ESPECÍFICAS Y FAMILIAS CON NECESIDADES ESPECIALES

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
8. Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales			2001	2002	2003	2004 y suces.
17.	Se mantendrá la prestación de la Renta Básica como garantía de ingresos mínimos para familias en situación de grave necesidad económica, potenciando su papel integrador mediante la suscripción de acuerdos de incorporación social y el acompañamiento a través de técnicos cualificados.	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
18.	Se reordenará la atención primaria de servicios sociales, teniendo en cuenta las siguientes líneas básicas: A. Se organizará la acción en torno a tres focos: <ul style="list-style-type: none"> • Atención a la familia, la infancia y la adolescencia. • Incorporación social y laboral. • Atención a personas con dificultades de autovalimiento. B. Se renovarán las formas y métodos de trabajo C. Se incorporará la dimensión de trabajo comunitario en cada programa. D. Se reforzarán los siguientes conceptos claves en la metodología del trabajo social: acogida, intervención contractual y acompañamiento. E. Se contará en todo momento para la concreción de las medidas con la participación de los y las profesionales del ámbito en cuestión con el objetivo de que sean operativas	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
19.	Se elaborará una nueva Ley Foral de Servicios Sociales que adapte a las nuevas necesidades y condiciones sociales el contenido de la anterior Ley Foral 14/83, de 30 de marzo, y que recoja las orientaciones de los distintos planes que afectan a los Servicios Sociales en Navarra. <ul style="list-style-type: none"> • Se tendrá en cuenta en su redacción, entre otros elementos, el reconocimiento de derechos a distintas atenciones que den respuesta a las necesidades sociales existentes, que establezca rigurosos controles a la participación de empresas privadas, que contemple las necesidades de las mujeres por razón de género, que articule los servicios generales con los específicos, que plantee exigencias de coordinación entre los distintos ámbitos de la Administración y la definición de parámetros de calidad. 	Dpto. Bienestar Social Deporte y Juventud	■			
20.	Se elaborará un plan para la integración de personas con discapacidad que: <ul style="list-style-type: none"> • Ordene y adapte a las actuales necesidades los recursos existentes. • Desarrolle nuevos recursos y programas (alojamiento, recursos ocupacionales, de ocio e integración social, eliminación de barreras...) • Potencie la calidad de los programas de atención a personas con discapacidad. • Establezca mecanismos para que se cumplan las reservas legales de puestos de trabajo. 	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
21.	Se extenderá la red de centros y servicios de atención de niños y niñas de 0 a 3 años por toda Navarra, y en su diseño se tendrá en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> • Las necesidades educativas de los niños y niñas • La flexibilidad de horarios necesaria para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar de los padres y de las madres. • La implantación de nuevos modelos de cobertura de estos servicios. 	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■

8. NECESIDADES FAMILIARES ESPECÍFICAS Y FAMILIAS CON NECESIDADES ESPECIALES

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
8. Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales						
22.	Se regulará la implantación del ciclo infantil 0-3 años dando un claro contenido de carácter educativo y asistencial. Se desarrollará el curriculum de educación infantil de primer ciclo conforme a al Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. En este ciclo de la educación infantil se tenderá al desarrollo del movimiento, al control corporal, a las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de convivencia y relación social y al descubrimiento del entorno inmediato. Se establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la coordinación y coherencia entre los dos ciclos que integran la etapa de Educación Infantil, así como de otros ciclos, teniendo en cuenta la posibilidad de los diversos modelos de centro. Se presentarán servicios de cuidado y atención a los niños y niñas menores de tres años, entendiéndolos no sólo como el necesario soporte, sino también como parte esencial de la prestación del servicio educativo, procurando de forma especial la estimulación e integración de los desfavorecidos social o personalmente.	Dirección General de Educación • Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
23.	Se aprobará una Ley específica de apoyo a las familias numerosas donde se contemple el concepto de la familia numerosa desde un punto de vista más amplio, dando cabida a otras situaciones como la de los hijos adoptivos, aquellos menores que se encuentren en régimen de acogida, los hijos incapacitados, hijos con minusvalía, familiares con relación de parentesco de consanguinidad, que necesiten asistencia para su subsistencia, etc... Deberán establecerse unas categorías más acordes con la realidad actual, como por ejemplo una general y otras especiales en función del número de miembros, aplicándose los beneficios que se otorguen en función de esas categorías. Es necesario introducir correcciones en la fiscalidad directa de las familias, pero las actuaciones inmediatas, deberán ir dirigidas a la mejora en la prestación de servicios de estas familias, por las ayudas económicas directas, por la facilidad en el acceso a los servicios públicos e incluso privados -enseñanza- y actuar un tanto más por vía de ayuda en la reducción del gasto. Debe también contemplarse de forma especial la situación de maternidad en toda su amplitud, con referencia a aquellos casos en los que la familia ya tiene más hijos, alargando el periodo de baja por maternidad cuando se tengan hijos menores de tres años, ayuda domiciliaria, acceso a servicios de guardería...	Gobierno de Navarra		■	■	■
24.	Se establecerán medidas de apoyo a las familias numerosas, en función de la renta, que hagan referencia a las necesidades de vivienda, educación y otras.	Gobierno de Navarra		■	■	■
25.	Se abundará en el apoyo económico por nacimiento de partos múltiples, previa evaluación del desarrollo de estas ayudas.	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
26.	Se crearán recursos encaminados a evitar situaciones traumáticas en los procesos de ruptura familiar, en separaciones y divorcios conflictivos y en acogimientos familiares. Específicamente: • Se creará un Servicio de Mediación Familiar que favorezca la negociación y el acuerdo en estos casos. • Se habilitará un punto de encuentro para garantizar la seguridad de los menores en la aplicación del régimen de visitas.	Instituto Navarro de Bienestar Social • Instituto Navarro de la Mujer	■	■	■	■

8. NECESIDADES FAMILIARES ESPECÍFICAS Y FAMILIAS CON NECESIDADES ESPECIALES

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
8. Necesidades familiares específicas y familias con necesidades especiales						
27.	Se establecerán mecanismos de apoyo a las mujeres maltratadas que contemplen medidas de carácter económico, vivienda, empleo, y programas de apoyo psicológico y rehabilitador, para aquellas mujeres que lo precisen como consecuencia de las situaciones de maltrato sufridas.	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
28.	Se redactará un Plan integral de atención a los inmigrantes teniendo en cuenta las siguientes líneas básicas: A. Acabar con las situaciones de irregularidad. B. Responder a las necesidades reales de trabajadores en la delimitación de los contingentes, dando respuesta a la demanda del sistema productivo. C. Dar un cauce adecuado, por una mínima solidaridad internacional, a las expectativas de la población de los países emisores. D. Desarrollar actuaciones en tres ámbitos: <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de acogida y adaptación, con especial atención al asesoramiento para el reagrupamiento familiar. • La incorporación a los sistemas de protección social. • La sensibilización de la población de acogida. Para ello se destinarán recursos económicos y humanos suficientes, tanto para la actuación desde la Administración de la Comunidad Foral, como desde los entes locales, así como para las organizaciones y asociaciones colaboradoras, no dejando caer en estas últimas el peso principal de estas actuaciones.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■

9. PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
9. Protección a la infancia y a la adolescencia con dificultad social			2001	2002	2003	2004 y suces.
1.	Se pondrán en marcha los equipos técnicos de apoyo a la infancia y adolescencia previstos en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social para apoyar a los Servicios Sociales de Base o llevar a cabo directamente los programas de protección infantil encomendados al nivel de atención primaria.	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
2.	Se diseñará un plan de atención a la infancia que desarrolle las siguientes funciones del sistema de protección infantil en la Comunidad Foral:	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud.	■			
2.1.	Programa de sensibilización y prevención primaria con la finalidad de: <ul style="list-style-type: none"> • limitar la existencia de situaciones sociales, actitudes, formas de relación social, familiar y económica, etc. asociadas a la aparición de situaciones de dificultad social. • mejorar la calidad de vida de los niños/as y la atención y cuidados que reciben. • reducir la frecuencia de aparición de situaciones de dificultad social. 	Instituto Navarro de Bienestar Social			■	■
2.2.	Programa de detección de niños y jóvenes en situación de dificultad social con la finalidad de: <ul style="list-style-type: none"> • conseguir una detección temprana de los casos de dificultad social. • establecer un sistema de trabajo en red con los recursos de atención primaria (centros de salud, centros escolares, policía local...) y especializados (centros de salud mental, hospitales...). 	Instituto Navarro de Bienestar Social				■
2.3.	Programa de prevención secundaria e intervención familiar temprana en la atención primaria de servicios sociales, orientado, entre otros objetivos a: <ul style="list-style-type: none"> • prevenir la aparición de situaciones de desprotección en familias que se encuentran en riesgo para ello y proporcionar atención temprana a familias donde se producen situaciones leves de desprotección. • proporcionar atención temprana de apoyo y correctora a niños/as y jóvenes que comienzan a presentar conductas desadaptadas. • coordinar la intervención de los recursos de atención primaria y especializada de los distintos sistemas en la intervención en estos casos. 	Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
2.4.	Programa de investigación, valoración y toma de decisión en las situaciones de dificultad social en la atención primaria de los servicios sociales, con el fin de: <ul style="list-style-type: none"> • implantar un proceso de investigación-valoración como paso previo a cualquier toma de decisión en la actuación protectora. • consensuar un procedimiento homogéneo de investigación-valoración entre todos los servicios sociales de atención primaria, facilitando a éstos criterios comunes para la valoración y toma de decisión basados en las necesidades del niño/a. 	Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
2.5.	Programa de coordinación entre los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social encaminado a lograr la más adecuada coordinación entre dichos servicios en: <ul style="list-style-type: none"> • el proceso de derivación de casos. • el proceso de intervención. 	Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■
2.6.	Programa de intervención familiar en situaciones de desprotección infantil grave con la finalidad de: <ul style="list-style-type: none"> • ofrecer el apoyo y tratamiento adecuado a las necesidades específicas de cada familia para evitar la separación de los niños/as. • facilitar la reunificación familiar una vez producida la separación. 	Instituto Navarro de Bienestar Social		■	■	■

9. PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
9. Protección a la infancia y a la adolescencia con dificultad social			2001	2002	2003	2004 y suces.
2.7.	Programa de acogimiento familiar encaminado a proporcionar a todos los niños/as que lo necesiten una familia acogedora que se adecúe a sus necesidades desarrollando de modo específico dos subprogramas: <ul style="list-style-type: none"> • captación, formación, selección y valoración de las familias acogedoras. • apoyo a las familias acogedoras a lo largo de todo el proceso de acogida. 	Instituto Navarro de Bienestar Social				
2.8.	Programa de adopción, encaminada a ofrecer a los niños/as que lo necesiten una familia adoptiva que se adecúe a sus necesidades, desarrollando de modo específico dos subprogramas: <ul style="list-style-type: none"> • captación, formación, selección y valoración de las familias solicitantes que garantice la idoneidad de las familias. • apoyo a la integración familiar con el fin de evitar los fracasos de las adopciones. 	Instituto Navarro de Bienestar Social				
2.9	Se revisarán los protocolos de actuaciones en materia de adopciones al objeto de reducir los largos procesos de tramitación de una adopción así como al de evitar algunos elementos de los procesos de adopción por ser innecesarios y generadores de tensiones.	Instituto Navarro de Bienestar Social				
2.10	Programa de acogimiento residencial que perseguirá: <ul style="list-style-type: none"> • la diversificación y adecuación de los recursos residenciales a las necesidades diferentes de los niños/as y jóvenes cuya guarda ostente el Gobierno de Navarra. • garantizar la estabilidad, la seguridad y la satisfacción de las necesidades fundamentales de los niños/as que se encuentren en acogimiento residencial. 	Instituto Navarro de Bienestar Social				
2.11	Programa de atención a niños/as y jóvenes con medidas judiciales penales, que adecúe los recursos existentes en la Comunidad Foral a las exigencias de la legislación vigente y dé respuesta a las necesidades de los menores.	Instituto Navarro de Bienestar Social				
2.12	Programa de coordinación entre el Instituto Navarro de Bienestar Social, como organismo que ostenta la máxima responsabilidad de la protección infantil en la Comunidad Foral, y el resto de servicios primarios y especializados.	Instituto Navarro de Bienestar Social				
2.13	Programa de evaluación continuada del plan de atención a la infancia, que permita ajustar las medidas en él contempladas a las necesidades reales de cada momento y facilite la mejora continua de los recursos del sistema.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Instituto Navarro de Bienestar Social				
2.14	Programa de desarrollo normativo que dé soporte jurídico a las medidas que integren el Plan, mediante: <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de una Ley Foral de Protección a la Infancia. • Modificación, en lo referido a centros y servicios destinados a la atención de menores en dificultad social, del Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, que desarrolla la Ley Foral 9/1990 sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en servicios sociales. 	Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Instituto Navarro de Bienestar Social				

10. MÁS ALLÁ DE PRESTARSE CUIDADOS: DISFRUTAR JUNTOS; EL TIEMPO LIBRE DE LAS FAMILIAS

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
10. Más allá de prestarse cuidados: disfrutar juntos; el tiempo libre de las familias						
1.	Se realizarán actividades a través de las Escuelas de padres y madres para formarles en el uso del tiempo libre con sus hijos.	Dirección General de Educación	■	■	■	■
2.	Se fomentarán actividades y programas para ser realizados con hijos pequeños y jóvenes: excursiones, actividades deportivas, culturales...	Dirección General de Educación Instituto Navarro de Deporte y Juventud	■	■	■	■
3.	Se articularán medidas que permitan por parte de los niños y niñas un uso intensivo de los centros escolares, culturales y deportivos.	Dirección General de Educación Instituto Navarro de Deporte y Juventud			■	■
4.	Se posibilitará la apertura de los centros escolares públicos en horario no escolar para la realización de todo tipo de actividades para la sociedad en general: ocio, cultura, formación, etc..	Dirección General de Educación • Entidades Locales		■	■	■
5.	Se apoyará económicamente los servicios ofrecidos por entidades locales, APYMAS y otras entidades que favorecen el mejor cuidado y atención de los niños y niñas durante los periodos extraescolares en que, por incompatibilidad de horario, no puedan ser atendidos por su familia.	Dirección General de Educación Entidades Locales			■	■
6.	Se realizarán campañas de sensibilización e información sobre la importancia del tiempo libre de las familias.	Dirección General de Bienestar Social	■	■	■	■
7.	Se realizarán campañas de acercamiento de la cultura a las familias navarras, con la promoción de espectáculos para todos los públicos, desde los valores humanistas y sociales y que abarquen todas las manifestaciones culturales.	Dirección General de Educación • Dirección General de Cultura • Entidades Locales		■	■	■
8.	Se racionalizará y objetivará la posible implantación de las tipologías urbanas abiertas o equipamentales, señalando los requisitos que deben cumplir: sus características, su programa, etc., y las necesidades según el tamaño de la población o de la parte de ciudad de que se trate.	D. Gral. de Bienestar Social, Deporte y Juventud • D. Gral. de Ordenación del Territorio y Vivienda D. Gral. de Cultura	■	■	■	■
9.	Se incentivará la investigación de modelos estándares en cuanto a espacios y equipamientos públicos.	D. Gral. de Bienestar Social, Deporte y Juventud • D. Gral. de Ordenación del Territorio y Vivienda • D. Gral. de Cultura	■	■	■	■
10.	Se realizarán actuaciones que faciliten transmitir una cultura urbana más en consonancia con la demanda de calidad que el ciudadano pide en nuestro ámbito.	D. Gral. de Bienestar Social, Deporte y Juventud • D. Gral. de Ordenación del Territorio y Vivienda • D. Gral. de Cultura	■	■	■	■
11.	Se favorecerá la singularización y la complementariedad urbana o territorial, mediante acuerdos intermunicipales de tipo equipamental, o mediante el reconocimiento de una cierta especialización por zonas en la ciudad.	Gobierno de Navarra Entidades Locales	■	■	■	■
12.	Se tomarán las medidas pertinentes para cambiar de destino algunos equipamientos que pueden quedarse obsoletos y no favorecen la interrelación, como reestructurar guarderías para convertirlas en centros de tercera edad o destinar zonas deportivas que ya no están rodeadas de población juvenil en parques, etc.	Gobierno de Navarra Entidades Locales	■	■	■	■
13.	Se velará porque los espacios públicos donde desarrollen sus actividades de ocio las familias, reúnan todos los requisitos imprescindibles en materia de higiene y seguridad.	Entidades Locales		■	■	■

11. LA FAMILIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
11. La familia en los medios de comunicación						
1.	Se abundará en la formación del profesorado en el uso de Internet y recursos multimedia.	Dirección General de Educación	■	■	■	■
2.	Se realizarán actividades para concienciar a los padres de su responsabilidad en el uso de los recursos multimedia.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Dirección General de Educación	■	■	■	■
3.	Se apoyará la puesta en marcha de actuaciones que permitan formar a los padres en el uso de Internet.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud • Dirección General de Educación	■	■	■	■
4.	Se facilitará el acceso de las familias a Internet, bien en su domicilio ofreciendo tarifas asequibles, bien a través de centros públicos.	Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones	■	■	■	■
5.	Se creará un portal de Internet especializado en educación y familia.	Dirección General de Educación	■	■		
6.	Se elaborará un auténtico Plan para una Navarra virtual, que extienda el acceso a la red a toda la ciudadanía, y que comprenda no sólo ayudas para la adquisición de ordenadores, sino también sobre formación, creación de espacios públicos para el acceso a la red, etc.	Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones		■	■	■
7.	Se garantizará para el 2004, que todos los colegios y bibliotecas públicas tengan acceso a internet a los recursos multimedia.	Dirección General de Educación • Dirección General de Cultura		■	■	■
8.	Se realizarán campañas de sensibilización para que las familias puedan reconocer los usos adecuados y los posibles abusos y usos incorrectos de los sistemas multimedia e Internet.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud •			■	
9.	Se organizarán jornadas sobre el uso adecuado de los códigos deontológicos, el autocontrol y la autorregulación de los medios de comunicación y de las empresas de publicidad.	Dpto. de Presidencia	■		■	
10.	Se encomendará a una instancia oficial independiente la evaluación del comportamiento ético de los medios de comunicación y de las empresas publicitarias.	Dpto. de Presidencia	■	■	■	■
11.	Se convocarán ayudas para la puesta en marcha de proyectos que transmitan una imagen respetuosa e incluso promotora de los valores de la familia.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud •	■	■	■	■
12.	Se garantizará que en las campañas de publicidad del Gobierno de Navarra se fomente, en la medida de lo posible, una imagen de la familia en términos de igualdad y corresponsabilidad.	Dpto. de Presidencia	■	■	■	■
13.	Se estudiará la viabilidad de la puesta en marcha de un chip antiviolencia para el uso de los medios audiovisuales en los hogares.	Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones	■	■		
14.	Se encomendará a los medios de televisión autonómicos de titularidad pública que emitan en la franja horaria de mayor audiencia familiar programación adecuada a la misma.	Dpto. de Presidencia	■	■	■	■

12. DESARROLLO DEMOGRÁFICO

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
12. Desarrollo demográfico						
1.	Se creará un Observatorio Navarro de la Familia como estructura de estudios, análisis y propuestas de carácter permanente, en el que colaboren de manera habitual profesionales del mundo académico y del ámbito institucional, administrativo y asociativo de la Comunidad.	Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud				
2.	Se promoverá la elaboración y actualización de informes descriptivos sobre la realidad social y familiar en Navarra: <ul style="list-style-type: none"> • Se fomentará la investigación sobre actitudes y valores, dinámicas de la familia, reparto de roles... • Se difundirán resultados de las investigaciones mediante publicaciones, comunicaciones... • Se promoverá el debate público mediante jornadas, congresos... 	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud				
3.	Se difundirá en los medios de comunicación los objetivos y medidas previstas en el Plan de Apoyo a la Familia, y los resultados de su aplicación.	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud				
4.	Se promoverá la concienciación social del papel estratégico de la familia en los medios de comunicación, escuela,....	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud				
5.	Se posibilitará entre las Administraciones Públicas los contactos con entidades que trabajen en aspectos relacionados con la familia (Asociaciones, Colegios Profesionales, etc.).	Administraciones Públicas				
6.	Se revisarán los baremos de adjudicación de ayudas y de tarifas de acceso a recursos, en función no sólo del número de miembros del hogar, sino también de las circunstancias familiares.	Administraciones Públicas				
7.	Se instará al Gobierno de la Nación para que se regule específicamente el periodo de baja materna para las mujeres cuyo hijo/s han de permanecer durante una larga temporada ingresados en la incubadora (partos prematuros, nacimientos de bajo peso, complicaciones en el parto o postparto..).	Gobierno de Navarra				
8.	Se instará al Gobierno de la Nación a que aumente la cuantía del sueldo mínimo exigido como requisito para recibir la prestación familiar por hijo a cargo.	Gobierno de Navarra				
9.	Se facilitará la adopción de un niño extranjero por medio de una prestación económica que cubra parte de los gastos, teniendo en cuenta los recursos económicos de las familias adoptantes.	Instituto Navarro de Bienestar Social				
10.	Se articularán las ayudas para la entrada o vuelta a la escuela (libros, material escolar,...) para familias con rentas medias/bajas en función del número de hijos escolarizados.	Dirección General de Educación				
11.	La Administración de la Comunidad Foral introducirá y aplicará en su normativa específica prácticas que tengan en cuenta la vida familiar de los trabajadores (flexibilidad horaria, teletrabajo, vacaciones, etc..).	Dirección General de Función Pública				

12. DESARROLLO DEMOGRÁFICO

Nº	Medidas de actuación	Organismo responsable	Fases de implantación			
			2001	2002	2003	2004 y suces.
12. Desarrollo demográfico			2001	2002	2003	2004 y suces.
12.	Se estudiará potenciar mediante subvenciones o desgravaciones fiscales el protagonismo de las empresas como mediadoras de recursos (guarderías, ayuda a la escolarización de los hijos...) a sus empleados.	Dirección General de Trabajo Hacienda Tributaria de Navarra	■	■	■	■
13.	Se promoverá un trato favorable a las familias numerosas por parte de: <ul style="list-style-type: none"> • Los establecimientos comerciales (descuentos, ofertas especiales...). • Las entidades bancarias (créditos específicos...). • Las empresas de servicios (agua, gas, electricidad, teléfono...). • Las Entidades Locales (actividades, cursos formativos...). 	Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud	■	■	■	■
14.	Se abundará en el apoyo económico a las familias para conciliar la vida familiar y laboral, previa evaluación del desarrollo de las ayudas económicas por excedencia de los padres.	Instituto Navarro de Bienestar Social	■	■	■	■
15.	Se implantarán en la Comunidad Foral las técnicas de reproducción asistida, la inseminación artificial y fecundación in vitro como prestaciones de la red sanitaria pública a favor de las personas que sufren problemas de infertilidad y deseen ser padres y madres.	Dirección General de Salud		■	■	■

BIBLIOGRAFÍA

- Aguinaga, J, Comas, D. (1996). “*Cambios de hábito en el uso del tiempo*”. Madrid: INJUVE.
- Alabart, A.; Cabré, A.; Domingo, A.; Fabrè, A. y Stolcke, V., (1988), “*La cohabitación en España*”. Un estudio en Madrid y Barcelona. Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudios y Encuestas, 8, Madrid.
- Alberdi, A.; Flaquer, Ll.; Iglesias de Ussel, J., (1994), “*Parejas y matrimonios: Actitudes, comportamientos y experiencias*”. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Alberdi, I. (dir) (1995), “*Informe sobre la situación de la familia en España*”, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Alberdi, I. 1999. “*La nueva Familia Española*”. Madrid.
- Alisch, M. y Dangschat J.S.(1998) “*Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Standentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit*”. Opladen. Leske +Budrich.
- Alvarado E., “*La crisis del Estado de Bienestar en el marco de la crisis de fin de siglo: algunos apuntes sobre el caso español*” en: E. Alvarado (coord.), (1998), *Retos del Estado de Bienestar en España a finales de los noventa*, Tecnos, Madrid.
- Alvarez Aledo, Carlos y otros. “*La distribución funcional de la renta en España. Un análisis de sus relaciones. Consejo Económico y Social*”.
- Alvarez Vélez, M.I (1994). “*La protección de los derechos del niño en el marco de las Naciones Unidas y en el derecho constitucional español*”. Madrid, UPCO.
- Alvarez, R., Azafra, M^aJ., Cuesta, M. (1997). “*Economía y Juventud*”. Madrid: INJUVE.
- Angulo Uribarri, J.(1996) “*Vivienda joven de Europa. Vivienda y juventud en España*”. Madrid: INJUVE.
- Arrubarrena, M.I, De Paúl, J. y Torres, B. (1996). “*El maltrato infantil. Detección, notificación, investigación y evaluación*”. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Asensio Cerver, Francisco. “*Plazas – Squares*”. Edita: Atrium. Barcelona 1993. Localización: Q.10671.
- Asensio Cerver, Francisco. “*Urban Parks*”. Edita: Paco Asensio. Barcelona 1994. Localización: PQ.5434.

- Bäcker, G. (1998) *"Social exclusion and poverty of families-a challenge for social politics and social work"*. En: Hernández Aristu, J. *"La exclusión social. Reflexión y acción desde el trabajo social"*. Eunate-Pamplona.
- Beck, U. (1986) *"Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne"*. Frankfurt a. M: edition suhrkamp.
- Beck, U. (1999). *"Schöne neue Arbeitswelt."*, Vision. : Weltbürgergesellschaft. Francfort. Campus.
- Bertrand, C.J. *"La televisión en Estados Unidos, ¿Qué nos puede enseñar?"*. Rialp. Madrid, 1992.
- BOE-número 71/1995, 24-3-1995. *"Ley 4/1995 de regulación del permiso parental y por maternidad"*.
- Bordwell, D. y Thompson, K. *"El arte cinematográfico. Una introducción"*. Paidós, Barcelona, 1995.
- Borrajo Iniesta, S., (1989), *"La ruptura matrimonial en España"*, Eudema, Madrid.
- Bourdieu, P., *"Sobre la televisión"*. Anagrama, Barcelona, 1997.
- Cachinero, B., (1982) *"La evolución de la nupcialidad en España 1997-1975"*, REIS, num. 20, octubre-diciembre, pp. 81-100.
- Casas, F y Pérez Olagüe M.L. (1996). *"Informe sobre la aplicación de la Convención de los Derechos de la Infancia"*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Casas, F. (1998). *"La infancia. Perspectivas psicosociales"*. Barcelona, Paidós.
- Casetti, F. y Di Chio, F., *"Análisis de la televisión"*. Paidós, Barcelona, 1999.
- Castells, M. (1997), *"La era de la información. Economía, sociedad y cultura"*. Vol. 1 La sociedad Red. Alianza Editorial.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. (CIS) (1996) *"Expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes"*. Madrid, CIS.
- Choay, Françoise, *"El Urbanismo: utopías y realidades"*. Edita: Lumen. Barcelona 1976. Localización: PQ.5022.
- Comisión de las Comunidades Europeas (21.03.2000). *"Informe sobre la Protección Social Europa 1999"*. Bruselas.
- (1994). La situación demográfica en la U. E. informe 1994, Bruselas.
- Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid 1998. *"Informe 14/98 del Consejo Económico y Social sobre el plan global para la protección y la familia de la Comunidad de Madrid"*. Madrid.
- Consejo General del Poder Judicial. *"Anexos de las Memorias del Consejo General del Poder Judicial, desde 1982 hasta 1997"*.

- Consellería de familia e promoción do emprego muller e xuventude 1998. *"II Plan integral de apoio a la familia 1998-2001"*. Xunta de Galicia.
- Cortes, J.A. *"La estrategia de la seducción. La programación en la neotelevisión"*. Eunsa, Pamplona, 1999.
- Costa, A. *"Saber ver cine"*. Paidós, Barcelona, 1991.
- Council of Europe. (1997), *"Recent demographic developments in Europe"*, Strasbourg.
- Cruz Cantero P, y Santiago Gordillo, P. (1997) *"Juventud y entorno Familiar"*. INJUVE. Madrid
- De Miguel, A. (2000). *"Dos generaciones de jóvenes 1960-1998"*. Injuve. Madrid.
- De Paúl, J. y Arrubarrena, M.I. (1995). *"Manual de Protección Infantil"*. Barcelona, Masson.
- Delgado Pérez, M. (1993), *"Cambios en las pautas de reproducción"* en L. Garrido Medina y E. Gil Calvo (eds.), *"Estrategias familiares"*, Alianza Universidad, Madrid.
- Delgado, M.; Castro, T. (1998), *"Encuesta de Fecundidad y Familia". 1995 (FFS)*, Opiniones y Actitudes, nº 20, CIS, Madrid.
- Departamento de Bienestar Social. *"Plan integral de apoyo a la familia"*. Generalitat de Catalunya. Barcelona 1993.
- Díaz-Aguado, M.J. y Martínez, R. (1993) *"Niños con dificultades socioemocionales. Instrumentos de evaluación. Programa de mejora del sistema de atención a la infancia"*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Durán Heras M.A., (1999), *"Tendencias en el coste de la parentalidad en Europa"* en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Conciliación de la vida familiar y laboral*, número extraordinario, Madrid, pp. 147-167.
- Ekert-Jaffé O. y Mougin, R., (1999), *"The Effect of Family Benefits on Fertility in Europe: A Panel Data Approach"*, comunicación presentada en: European Population Conference EAPS European Association for Population Studies, IUSSP, NIDI, SN, NVD, *European Populations University in Diversity*, The Hague, 30 Aug.-3. Sept. 1999.
- Elzo, Javier; Orizo, Francisco Andrés; Gonzalez-Anleo, Juan; González Blasco, Pedro; Laespada, M^a Teresa; Salazar, Leire 1999. *"Jóvenes Españoles 99"*. Fundación Santa María, Madrid.
- Esping-Andersen G., (1993), *"Los tres mundos del Estado del Bienestar"*, Alfons el Magnànim. Valencia.
- Eurostat. (1999), *"Statistiques démographiques, Données". 1960-1999*, Luxembourg.
- (1998). Eurostat. *"Facts through figures"*, Luxembourg.
- Federación Nacional de Familias Numerosas. (1999), *"Informe comparativo sobre las políticas familiares en la Unión Europea"*. II Jornadas de Trabajo de Asociaciones de Familias Numerosas, Alhama de Aragón.

- Fernández del Valle, J. y Fuertes J. (2000). “*El acogimiento residencial en la protección a la infancia*”. Madrid, Pirámide.
- Fernández-Ballesteros, R. (1995). “*Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*”. Madrid, Síntesis.
- Ferraz Martínez, A. “*El lenguaje de la publicidad*”. Arco Libros, Madrid, 1993.
- Fischer, A y otros: (2000) “*Jugend 2000*”. 13.Shell Jugendstudie. Opladen.Leske + Budrich.
- Flaquer, Ll. (1998), “*El destino de la familia*”, Ariel, Barcelona.
- Flaquer, Ll. y Soler, J. (1990), “*Permanencia y cambio en la familia española*”. CIS, Madrid.
- Flink, Charles Q. “*Greenways: a Guide to Planning, Design and Development*”. Edita: Island Press. Washington 1993. Localización: PQ.5396.
- Fundación Bartolomé de Carranza 1998. “*Juventud en Navarra 98*”. Pamplona.
- Fundación Encuentro. “*Informe España 1998*”.
- García Avilés, J.A.. “*Periodismo de calidad: Estándares informativos en la CBS, NBC y ABC*”. EUNSA, Pamplona, 1996.
- García Díez, S., (1999), “*Parlamentarias en Alemania: un equilibrio difícil entre carrera política, vida familiar y el desarrollo de una profesión*” en M. A. Durán, *Conciliación entre vida familiar y política. Informe realizado para las Cortes Generales de España con motivo de la III Conferencia de Comisiones Parlamentarias de Igualdad de Oportunidades entre las Mujeres y los Hombres de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo*, Madrid, 26 y 27 de noviembre de 1999.
- García- Noblejas, J.J. “*Medios de conspiración pública*”. EUNSA, Pamplona, 1997.
- García-Noblejas, J.J. “*Comunicación y mundos posibles*”. EUNSA, Pamplona, 1996.
- García Uceda, M. “*Las claves de la publicidad*”. 3ª edición. ESIC, Madrid, 1999.
- Gauthier A.H. (1996), “*The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*”, Oxford University Press, Oxford.
- Giarini O. /Liedke P.M. “*Del dilema del Empleo. El futuro del trabajo*”. Gaslaxia Gutenberg.Informe del Club de Roma.
- Gibbons, Johanna; Oberholzer, Bernard. “*Urban Streetscapes*”. Edita: Blackwell Scientific Publications. London 1991. Localización: PQ.5342.
- Giddens, A. (1994). “*Consecuencias de la modernidad*”. Madrid: Alianza.

- Giddens, A.(1995). *“Modernidad e identidad del yo. Él yo y la sociedad en la época contemporánea”*. Barcelona: Edic. Península.
- Gobierno de Navarra, Departamento de Estadística. *“Movimiento Natural de la Población”*. (1858-1989). (1989), Pamplona.
- Hamburger, F. (1996). *“Ambitos de intervención socio-educativa y perspectivas para la educación permanente de adultos al cambio de siglo”*. En: Hernández A. J. y Lopez B.A. Madrid MEC, pags. 47 y ss.
- Hermange M.-T. (6-I-1999), *“Informe sobre la protección de la familia y del niño”*, Comisión de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea, Bruselas.
- Hernández Aristu, J.; López Blasco, A. (1995), *“Familia 2000. Informe sociológico sobre la familia en Navarra”*, Universidad Pública de Navarra - Gobierno de Navarra, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, Pamplona (xerocopia).
- Hernández Ibañez, C. (1998). *“La situación jurídica del menores en el marco de las leyes de las Comunidades Autónomas”*. Madrid, Dykinson.
- Hernández, J. /López, A. (1995) *“Informe sobre la Familia en Navarra”*. Universidad Pública de Navarra. Pamplona.
- Hernández, J. /López, A. (1995). *“La familia en Navarra, individualización o redes sociales”*. En : Documentación Social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada. Madrid. Cáritas española nº 98.
- Hernández, J./Olza, M. (1998) *“La Exclusión Social: reflexión y acción desde el trabajo social”*. Eunate. Pamplona.
- Herrera Molina. El principio del neto subjetivo y la tributación de la familia. P.M. En *“Presente y futuro de la Imposición Directa en España”*.
- Iglesias de Ussel, J. (1995), *“Trabajo y familia en España”*, Revista de Investigaciones Sociológicas RIS, nº 11: 171-198.
- Iglesias de Ussel, J. (ed.) (1998), *“Las familias monoparentales”*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid.
- Iglesias de Ussel, J. Familia (1995). Documentación social. *“Revista de Estudios sociológicos y sociología aplicada. nº 101”*. Cáritas Española. Madrid.
- Iglesias de Ussel, Julio. 1998 *“La Familia y el cambio Político en España”*. Madrid.
- INJUVE, (1998). *“Juventud y calidad de vida”*. Madrid:INJUVE
- Instituto de Estudios Fiscales. *“Informe para la reforma del IRPF”*, 1999.
- Instituto Nacional de Estadística. *“Anuario Estadístico”*, varios años.

- “*Panorámica Social de España*”, Madrid (1995).
- “*Comunidad Foral de Navarra, Encuesta Sociodemográfica 1991, Tomo III*”. Resultados por Comunidades Autónomas, Madrid (1994).
- Instituto Nacional de Estadística. “*Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares*”.
- Instituto Nacional de Estadística. “Encuestas de Presupuestos Familiares”. 1980-1981 y 1990-1991.
- Instituto Navarro de Deporte y Juventud; 1997: “*Jornadas de Juventud*”. Memoria. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- Instituto Navarro de la Mujer - Universidad Pública de Navarra. “*Situación social de las mujeres en Navarra. Evolución y tendencias de cambio 1975-1996*”. (1997), Documento nº 3, Análisis de resultados, Pamplona (xerocopia).
- Kato, K.. “*Plazas of Southern Europe*”. Edita: Process Architecture. Tokyo 1993. Localización: Q.10842.
- Kirschenmann, Jörg. “*C. Vivienda y espacio público*”. Edita: Gustavo Gili. Barcelona 1985. Localización: PQ.5210.
- Krier, Robert. “*El espacio urbano*”. Edita: Gustavo Gili. Barcelona 1981. Localización: PQ.5107.
- Comisión de las Comunidades Europeas. “*La situación demográfica en la Unión Europea, Informe 1994*”, Bruselas. (1994).
- Langer, J. “*Las noticias sensacionalistas*”. Paidós, Barcelona, 2000.
- Lesthaeghe, R. (1995), “*The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation*” en Oppenheim Mason K. and Jensen, A.M. (eds.), *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Clarendon Press, Oxford, 17-62.
- Ley 4/1999 de regulación del permiso parental y por maternidad. BOE-número 266/1999, 6-11-1999.
- Ley 39/1999 para “*promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras*”. BOE-número 266/1999, 6-11-1999.
- López de Heredia, D. (1999), “*El envejecimiento de la población y la mortalidad en Navarra, 1975-1991*”, Editorial Rialp, Madrid.
- López de Heredia, D.; Montoro Gurich, C. (2000), “*Análisis demográfico de la población en Navarra, 1960-1996*” en *Análisis, evolución y desarrollo de las estructuras de cohesión social en Navarra*, Departamento de Bienestar, Deporte y Juventud (Gobierno de Navarra), Universidad Pública de Navarra, Universidad de Navarra.
- López, A., Hernández, J., Viscarret, J.J., Cabasés, , Errea, J. (1999). “*Jóvenes en una sociedad segmentada*”. Valencia: NAUllibres.

- López, F. Y cols. (1995). *"Necesidades de la infancia y protección infantil"*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- López, M^a Teresa, Moreno, M^a del Carmen y Paredes Raquel. Doctoras en Ciencias Económicas y Empresariales y Profesoras Titulares de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid. *"La protección social a la familia, en España y en los demás países de la Unión Europea, a través del IRPF"*. Abril de 2000. Fundación BBVA.
- Lyall, Sutherland. *"Landscape. Diseño del espacio público"*. Edita: Gustavo Gili. Barcelona 1991. Localización: Q.40097.
- Machado País, J. (1997) *"El futuro, ¿es de todos por igual o de unos más que de otros?. Culturas Juveniles, ocios, estilos de vida"*. En: Younis, J.A. Ni diferentes ni indiferentes. Los jóvenes en el mundo de hoy. pgs 111-132. Maspalomas, Fundación Maspalomas. Universidad de verano de Maspalomas.
- Martín López, Enrique 2000. *"Familia y sociedad una introducción a la sociología de familia"*. Pamplona.
- Martín Serrano, M (1997) *"Informe Juventud en España"*. Injuve. Madrid.
- Martín Serrano, M (1997). *"Juventud y Consumo"*. Madrid: Instituto Nacional de Consumo.
- Martín, M. *"El lenguaje del cine"*. Gedisa, Barcelona, 4^a edición, 1996.
- Martínez Costa, M^a P. *"La radio en la era digital"*. El País-Aguilar, Madrid, 1997.
- Martínez Sarandeses, José; Herrero Molina, María; Medina Muro, María. *"Espacios públicos urbanos"*. Edita: M.O.P.U.. Madrid 1990. Localización: PQ.5327.
- Meil Landwerlin, G. (1999), *"Cambio familiar y política de conciliación de vida familiar y vida laboral en España"* en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Conciliación de la vida familiar y laboral*, número extraordinario, Madrid, pp. 11-40.
- Montoro Gurich, C. (1998), *"La nupcialidad en Navarra. Análisis socio-demográfico"*, 1975-1991, Editorial Rialp, Madrid.
- Moschis, G. *"The acquisition of roles and child socialization"*, Research Monograph. Arizona State University. 1978 y 1982.
- Muñoz Pérez, F. (1995) *"Procreación y matrimonio en España (1970-1990)"*, *RIS*, num. 11, mayo-agosto, pp. 197-238.
- Paja Burgoa, J.A. (1998). *"La convención de los Derechos del Niño"*. Madrid, Tecnos.
- Panerai, Philippe R.; Depaule, Jean-Charles; Demorgan, Marcelle; Veyrenche, Michel. *"Elementos de análisis urbano"*. Edita: Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1983. Localización: PQ.5231.
- Paulhans, Peter. *"La ciudad peatonal"*. Edita: Gustavo Gili. Barcelona 1981. Localización: PQ.5320

- Pérez Royo, Marcial Pons. “*Manual del IRPF I*”. 1999.
- Pérez-Díaz, V., Chuliá, E., Alvarez-Miranda, B. (1998). “*Familia y sistema de bienestar. La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*”. Madrid: Fundación Argenteria-Visor Dis.
- Piñón Pallares, Luan Luis. “*Boulevares*”. Edita: C.O.A. Comunidad Valenciana. Valencia 1992. Localización: PQ.5362.
- Postman, N. “*Divertirse hasta morir. Discurso público en la era del ‘show business’*”, Tempestad, Barcelona, 1991.
- Recoletos (1997). “*Presente y Futuro de la Televisión Digital en Europa. Cable y satélite*”. Madrid. (Sobre todo: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido).
- Redondo, E., Muñoz, R. Y Torres, B.(1998). “*Manual de la buena práctica para la atención residencial a la infancia y adolescencia*”. Madrid, FAPMI.
- Reher, David S. (1996), “*La familia en España, pasado y presente*”, Alianza Editorial, Madrid.
- Reher, David S. 1996. “*La familia en España pasado y presente*”. Madrid.
- Revista De Juventud, nº 39/ 1997. “*Monográfico sobre Juventud y familia*”.
- Rios Martínez, J.C. (1998). “*La infancia en conflicto social: tratamiento socio-jurídico*”. Madrid, Cáritas.
- Ripoll-Millet, A. y Rubiol, G. (1990). “*El acogimiento familiar*”. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Sánchez Barricarte, J.J. (1998), “*El descenso de la natalidad en Navarra, 1786-1991*”, Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, Pamplona.
- Sánchez Pedroche, José Andrés. “*La familia en el nuevo IRPF*”. En “*Estudios del IRPF*”. Lex Nova 2000.
- Serrano, Jordi y Sempere, David. 1999. “*La participación juvenil en España*”. Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia ,Barcelona.
- Simón Acosta, Eugenio. “*La reforma del IRPF: familia y cargas familiares*”. En “*Presente y futuro de la Imposición Directa en España*”. Lex Nova, 1997.
- Solsona, M. y Treviño, R. (1990), “*Estructuras familiares en España*”, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid.
- Stropnik N. (1999), “*Child-related transfers in selected european countries: The case of child benefits and child tax savings*” Comunicación presentada en: European Population Conference EAPS European Association for Population Studies, IUSSP, NIDI, SN, NVD, *European Populations University in Diversity*, The Hague, 30 Aug.-3. Sept. 1999.

- Timmermann, E. (1998). *“Das eigene Leben leben. Autobiographische Handlungskompetenz und Geschlecht. Opladen”*. Leske + Budrich.
- Trancick, Roger. *“Finding lost space”*. Edita: van Nostrand Reinhold. New York 1986. Localización: PQ.5384.
- Tsuru, Kyuko. *“Elements and Total Concepts of Urban Equipment Design”*. Edita: Graphic-sha. Tokyo 1991. Localización: PQ.5386.
- Union Europea: *“Libro Blanco sobre los jóvenes”*.
- Universidad de Deusto. Instituto Interdisciplinar de estudios de ocio. *(Manuscritos no publicados)*.
- Universidad Pública de Navarra y Universidad de Navarra *“Estructuras de cohesión social”*. Informe cualitativo, cuantitativo y de datos secundarios. Pamplona.
- Uriel, Ezequiel y Maudos, Joaquín. *“Capitalización y crecimiento de la economía navarra”*. 1955-1997. Fundación BBV.
- Valero Lobo, A.; Lence Pérez, C. (1995), *“Nupcialidad, fecundidad y familia. La paradoja del comportamiento de la nupcialidad y la fecundidad en España”*, *RIS*, 11: 89-114.
- Van de Kaa, D. (1987), *“Europe´s Second Demographic Transition”*, *Population Bulletin*, 42 (1), pp. 1-59.
- Varios Autores: *“Juventud en Navarra 98”*.
- Velarde J.; Cercas A. (1999), *“El Estado del Bienestar”*, Acento, Madrid.
- Vergés Escuin, R. (ed.) (1997), *“La edad de emancipación de los jóvenes”*, Seminaris Urbans (I), Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- Viladrich, Pedro Juan 1998 *“La Familia Documento 40´Ong´S”*. Pamplona Documento del Instituto de Ciencias para la Familia.
- Villac, Michel 1999. *“La política familiar en Francia”*. Cahiers français
- Wingen M., (1997), *“Familienpolitik”*, UTB, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Younis Hernández, José A.1994. *“La influencia de los medios de comunicación en la infancia y la familia”*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.