

LA PROTECCIÓN SOCIAL A LA MUJER

CARMEN ALEMÁN BRACHO¹
MERCEDES GARCÍA SERRANO

Fecha de recepción: diciembre de 2009
Fecha de aceptación y versión definitiva: febrero de 2010

RESUMEN: Estudio de las políticas destinadas a la igualdad de oportunidades y a la participación de la mujer en los escenarios económicos, políticos, sociales, culturales y profesionales. Con referencia a las resoluciones de la Unión Europea, a las recientes leyes sobre violencia y sobre igualdad aprobadas en España y a las medidas de intervención social.

PALABRAS CLAVE: Igualdad, Participación, Intervención, Trasversalidad, Violencia, Servicios sociales, Medidas de actuación.

Social protection for women

ABSTRACT: A study of the policies aimed at equal opportunities and the participation of women in economic, political, social, cultural and professional areas. With references to European Union resolutions, to the recent laws concerning violence and on equality passed in Spain, and measures of social intervention.

KEY WORDS: Equality, Participation, Intervention, Transversality, Violence, Social services, Measures to take action.

1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL GÉNERO

Las diferencias entre hombres y mujeres no obedecen tan sólo a razones biológicas. El proceso a través del cual asimilamos los valores, expectativas y roles de la sociedad en que nacemos, ofrece papeles distintos para mujeres y hombres. Gran parte de esta socialización diferencial se construye en torno a la relación entre el género y el papel que a hombres y mujeres se les supone en el ámbito público o privado.

¹ Catedrática de Servicios Sociales en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. E-mail: caleman@poli.uned.es

A las mujeres se les ha socializado tradicionalmente para permanecer en el ámbito privado (doméstico, afectivo), se les orienta hacia la intimidad, hacia lo interior, hacia lo micro-social, hacia la dependencia económica, afectiva y de criterio. A los hombres se les socializa para progresar en el ámbito público (laboral/profesional, político, tecnológico), se les reprime la esfera afectiva y se potencian sus talentos y ambiciones para la autopromoción; se les orienta hacia la acción, hacia lo exterior, hacia la independencia económica, afectiva, de acción y de criterio (Poal Marcet, 1993: pp. 83-90).

Estas diferencias en la construcción social del género no serían negativas en sí mismas si no fuera por la distinta valoración social que reciben cada uno de estos ámbitos, valoración en la que la esfera privada aparece en un segundo plano. Desde este punto de vista, las políticas destinadas a procurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres han de tener en cuenta dos principios comunes: la valoración del ámbito privado y del trabajo de cuidado del hogar y la familia; y el incremento de la participación de la mujer en los diversos ámbitos de la esfera pública desde el económico y profesional hasta el político y cultural.

Respecto al primero de estos principios, la valoración del papel de la mujer en el ámbito privado, debemos tener en cuenta la importante labor que desempeña dentro de la familia como agente de bienestar. Es con frecuencia la mujer la que detecta y transmite las necesidades de la familia al sistema de bienestar social. Posee diversos roles, —el de compañera, madre e hija—, en cada uno de ellos desempeña una serie de tareas que aseguran tanto el bienestar físico como emocional no sólo del compañero y los hijos, sino también el cuidado de los padres mayores, o de los nietos cuando son pequeños.

La modernización de nuestra sociedad ha puesto de manifiesto la importancia de dichas tareas. Se han creado perfiles profesionales para muchas de ellas, a través de servicios de proximidad, guarderías, ayuda a domicilio..., funciones que tradicionalmente han venido desempeñando las mujeres en la familia y que se convierten en nuevos servicios ofrecidos por el sistema de bienestar o nuevas actividades económicas generadoras de empleo a medida que las estructuras familiares se transforman y aumenta la participación de la mujer en el ámbito laboral.

Junto a la valoración del papel que desempeñan las mujeres dentro del ámbito privado, se hace necesario mejorar las condiciones de su acceso al ámbito público. La participación en el ámbito laboral en igualdad de condiciones, remuneración y capacidad para ejercer una carrera profesional, la participación en el ámbito cultural así como en el de la toma de decisiones, sean de carácter público o privado, se encuentran en la base de las

políticas para la igualdad de géneros tanto en el contexto nacional como internacional.

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que entró en vigor en 1981 como tratado internacional. La Convención fue la culminación de más de 30 años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 para seguir de cerca la situación de la mujer y promover sus derechos. La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En 1999 la necesidad de insistir en el carácter vinculante de este programa de acción dio lugar a la puesta en marcha del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999). En el mismo sentido concurre la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, la cual ha supuesto un impulso a las políticas de igualdad para el nuevo milenio a través de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

A continuación nos detenemos en las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Haremos hincapié tanto en la transversalidad del principio de igualdad en las políticas públicas, como en la acción positiva dirigida a la lucha contra la discriminación de género que se desarrolla tanto en el seno de la Unión Europea como en la intensa actividad pública que en los últimos años impulsa el Gobierno de España con la colaboración de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales. Nos centraremos en los servicios y prestaciones dirigidos a las mujeres, especialmente a aquellas que se encuentran en situación de riesgo, entre ellas las que sufren la violencia de género. Finalmente, haremos referencia a la orientación del trabajo social para las mujeres y a los centros y recursos sociales especialmente dirigidos a su atención.

2. PRINCIPIOS Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. PRINCIPIOS

El desarrollo del marco para el reconocimiento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito europeo encuentra su punto de arranque en el art. 119 del Tratado de la Unión, el cual recoge la exigencia de igualdad de retribución para igual trabajo entre ambos géneros. Sin embargo, dicho principio se mantuvo inactivo hasta finales de los sesenta. La revolución social de 1968 y el surgimiento de la segunda ola del movi-

miento feminista, favorecieron la inclusión en la agenda social de la UE de la concepción de la igualdad no sólo desde el punto de vista económico, sino también social (Gardiner, 1997: pp. 247-252).

Este reconocimiento de la igualdad de género se ha venido desarrollando a través de distintos actos comunitarios entre los que desde 1979, se suceden diversas Directivas, en buena parte, relativas a la igualdad en el mercado laboral y la protección social. De forma aún reciente, la Directiva 2006/54/CE refunde el acerbo comunitario sobre aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, con disposiciones relativas a el acceso al empleo, incluida la promoción, y a la formación profesional; las condiciones de trabajo, incluida la retribución; y los regímenes profesionales de seguridad social. Otras Directivas que también han de ser trasladadas a la normativa de los Estados miembro relativas a la igualdad de acceso a bienes o servicios y su suministro (2004) o en la lucha contra la trata de seres humanos, en particular, mujeres (2003).

El compromiso de la UE con la integración del principio de igualdad en la vida social, cultural, política y económica se hace mayor a medida que avanza el proceso de consolidación institucional del proyecto comunitario. En este sentido, la Comunicación de la Comisión *Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias* señalaba el principio de igualdad de género, no sólo como un ámbito para la igualdad de remuneraciones, o para el establecimiento de medidas específicas que mejoren la calidad de vida de la mujer, sino como un principio transversal que debe estar presente en todas las políticas de la Unión. Ésta es la filosofía del Tratado, cuyo art. 3 establece que «en todas las actividades, (...) la Comunidad fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover la igualdad» —el texto del Tratado de Amsterdam reconoce la igualdad de género en los arts. 2, 3, 13, 137 (anterior 118) y 141 (anterior 119)—.

En el año 2006 la Unión intensificará su compromiso con este principio de presencia de la igualdad de género en todos sus ámbitos de actuación a través de la puesta en marcha del Pacto por la Igualdad de Género del Consejo de Europa, la creación del Instituto Europeo de la Igualdad de Género y el Plan de Trabajo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres sucesor de la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad de Género.

El Pacto por la Igualdad de Género del Consejo de Europa. El mismo reconoce que las políticas de igualdad entre hombres y mujeres son de vital importancia para el crecimiento económico, la prosperidad y la competitividad, de ahí que sea necesario, en el nivel europeo, llevar a cabo políticas que fomenten el empleo de la mujer y garanticen un mejor equilibrio entre vida

y trabajo. El Pacto impulsa la actuación de la Unión Europea y los Estados Miembro en los siguientes ámbitos:

- Medidas destinadas a reducir las diferencias por razón de género y luchar contra los estereotipos de género en el mercado laboral.
- Medidas destinadas a promover un mejor equilibrio entre vida y trabajo para todos incluidas las relativas al fomento de servicios de apoyo en educación infantil y cuidado de otras personas y fomento de los permisos paternales y maternales.
- Medidas destinadas a reforzar la gobernanza mediante la integración de la dimensión de género en las políticas y una mejor supervisión.

Por su parte, el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, creado en 2006, aunque con inicio efectivo de su actividad en 2008, tiene como cometido ayudar a apoyar a las instituciones europeas y a los Estados miembros en el fomento de la igualdad de género en todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes, y luchar contra la discriminación por razón de sexo. El Instituto crea y coordina la red europea de igualdad de género.

2.2. INICIATIVAS Y PROGRAMAS

Con el fin de hacer reales estos principios, la UE plantea diversas iniciativas y programas de actuación entre los que cabe destacar los Programas de Acción para la Igualdad de Oportunidades. Desde 1982 y hasta 2000 se desarrollan cuatro programas de igualdad de oportunidades. El IV Programa de Igualdad de Oportunidades se desarrolla entre 1996 y 2000 contemplando acciones dirigidas a la integración de la dimensión de género en todas las políticas comunitarias y, en especial, en el ámbito del empleo y la toma de decisiones.

En el año 2000 la Unión Europea adopta una Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad de Género que comprende el periodo 2001 a 2005. Como objetivos plantea la promoción de la igualdad de género en la vida económica; la igualdad de participación y representación; de acceso y realización plena de los derechos sociales para hombres y mujeres; igualdad en la vida civil y promoción del cambio de los roles y estereotipos de género [Comunicación de la Comisión *Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad de hombres y mujeres* (2001-2005). Bruselas, 7-6-2000. COM (2000) 335 final]. La Estrategia Marco Comunitaria establece como vertiente operativa, la puesta en marcha del Programa de Acción sobre la Estrategia Comunitaria en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005).

El Plan de Trabajo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2006-2010 se basa en la experiencia de la Estrategia Marco sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005) combinando el lanzamiento de nuevas medidas con el refuerzo de las actividades actuales que venían consiguiendo buenos resultados. Reafirma el enfoque dual de la igualdad de género basada en la perspectiva de género (promover la igualdad de género en todas las áreas y actividades políticas) y en medidas específicas de acción positiva. Los objetivos y medidas del Plan se enmarcan en seis áreas prioritarias de la actuación:

- La conciliación de la vida laboral y personal, planteando acuerdos laborales flexibles tanto para mujeres como para hombres y aumentando los servicios de asistencia y apoyo a las mujeres, aún principales cuidadoras de niños y otras personas dependientes.
- La participación de la mujer en la política, en la toma de decisiones y en el ámbito de la ciencia y la tecnología. En este último espacio el programa «Educación y formación 2010» fomenta el acceso de las mujeres a carreras científicas y técnicas con arreglo al objetivo europeo de establecer el equilibrio de géneros en este campo.
- La erradicación de la violencia de género y la trata de seres humanos. La intensificación de la acción en la materia y la coordinación legislativa y de política interior entre Estados miembros resultan claves para hacer frente a esta forma moderna de esclavitud ante la que son más vulnerables las mujeres y los niños, sobre todo las mujeres jóvenes, en situación de pobreza. Este enfoque se refleja en el Plan de la UE contra la trata de seres humanos. La Directiva de la Unión Europea relativa a los permisos de residencia a las víctimas de la trata amplía y favorece la vía de reintegración de las víctimas a la sociedad mediante su acceso al mercado laboral, la formación profesional y la enseñanza.
- La eliminación de los estereotipos sexistas de la sociedad, especialmente en el mercado laboral y en los medios de comunicación.
- La promoción de la igualdad de género fuera de la UE aplicando la legislación de la UE en los países adherentes, los candidatos y los candidatos potenciales y promoviendo la igualdad de género en la Política Europea de Vecindad (PEV), la política exterior y la de desarrollo.

No obstante, una de las áreas a las que se concede más peso en el Plan es la que se centra en la garantía de la misma independencia económica para las mujeres y los hombres. Con tal fin se plantean entre otras medidas alcanzar los objetivos de empleo de Lisboa que fijan en un 60% la tasa de empleo femenino en 2010; eliminar la diferencia salarial entre las mujeres

y los hombres (dado que ellas cobran un 15% menos que los hombres) y fomentar el espíritu emprendedor y su participación como empresarias. La modernización de los servicios sociales, sanitarios y de asistencia con capacidad de responder a las necesidades nuevas y específicas de las mujeres y los hombres y la lucha contra la discriminación múltiple, en especial de las mujeres inmigrantes o de minorías raciales forman parte de las actuaciones complementarias de protección social. Para el desarrollo del Plan la Comisión prevé el diseño y seguimiento de programas anuales de trabajo detallados.

Junto a los planes y estrategias para la igualdad de oportunidades, la UE prevé el desarrollo de iniciativas y proyectos piloto en los que podrán participar organizaciones no gubernamentales y administraciones públicas —fundamentalmente en el ámbito regional y local— en líneas de trabajo como la actuación sobre la violencia de género y la mejora de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

Con anterioridad al 2000, era la iniciativa comunitaria sobre Empleo y Recursos Humanos y dentro de ella el programa *Now*, el que trataba de mejorar el acceso de la mujer al mercado de trabajo. Sucesora de aquella iniciativa será el programa *EQUAL* (2001-2004) el cual incluye entre sus pilares temáticos por un lado, la conciliación de la vida familiar y profesional y la reintegración de los hombres y mujeres que han abandonado el mercado de trabajo mediante formas flexibles de organización del trabajo y servicios de apoyo; por otro, la reducción de los desequilibrios entre hombres y mujeres y el apoyo a la eliminación de la segregación en el trabajo.

El nuevo periodo de programación de los Fondos Europeos 2007-2013 incluye el programa *PROGRESS*, el nuevo programa de la UE para el fomento del empleo y la solidaridad social cuya actividad se desarrolla paralelamente a la del *FSE*. Mientras que el *FSE* invierte en la aplicación de las políticas de empleo e inclusión social en los estados miembros, *PROGRESS* se centra en actividades con amplia dimensión europea para asegurar el valor añadido de la Unión.

Hacia las mujeres en situación de riesgo se dirige la iniciativa *Daphne* diseñada para combatir la violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres, y en particular, la violencia que supone la explotación y el abuso sexual. La actual edición de *Daphne III* 2007 a 2013. De forma complementaria, la Comisión viene impulsando acciones en el marco de la campaña europea de sensibilización de la opinión pública sobre la violencia contra las mujeres.

3. LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN ESPAÑA: MARCO NORMATIVO, ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS Y PLANES DE ACTUACIÓN

3.1. LA *CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*: UN ANTES Y UN DESPUÉS EN EL MARCO NORMATIVO PARA LA IGUALDAD

En las últimas décadas se ha producido un cambio muy importante en la acción social destinada a la mujer. Este cambio se aprecia no sólo en la mayor presencia de la cuestión de género de las agendas públicas, sino en la mudanza hacia una orientación que dirige sus objetivos y filosofía hacia el logro de la igualdad de oportunidades entre géneros.

Tradicionalmente a la mujer se le otorgaba una posición subordinada desde el punto de vista jurídico. Esta diferente posición se hacia patente en la regulación del matrimonio. La hegemonía que concedía el Código Civil al marido situaba a la mujer en una posición equiparable al menor en carencia de derechos y posibilidad de toma de decisiones. Precisamente debido a estas concepciones, la legislación se orientaba a obstaculizar o impedir el trabajo extra-doméstico de la mujer, sobre todo el trabajo en ocupaciones cualificadas. La afirmación contenida en el Fuero del Trabajo, —una de las leyes fundamentales del franquismo—, el Estado liberará a la mujer del trabajo, constituye un gráfico ejemplo de esta mentalidad.

Las medidas jurídicas no impidieron que la mujer trabajara fuera del hogar, aunque con frecuencia en los puestos peor remunerados. Se dio lugar a toda suerte de discriminaciones salariales y a impedimentos para que la mujer trabajara efectivamente, llegando incluso a prever la excedencia forzosa en caso de matrimonio (pueden consultarse las referencias básicas en Iglesias de Ussel, 1984).

Distintas reformas legales emprendidas en 1961, 1962, 1970 y 1975, atenuaron la discriminación en materia de derechos políticos, profesionales y laborales; en dicho cambio desempeñaron un importante papel las nuevas costumbres que iban implantándose. Pero la modificación más importante se produce en 1976, ya en plena transición política, con la Ley de Relaciones Laborales, que equiparó laboralmente a mujeres y hombres. Una innovación que llega en plena crisis económica y con limitados efectos en el medio rural (Iglesias de Ussel, 1988).

Con la *Constitución* de 1978 se produce un giro definitivo hacia una nueva orientación. El texto constitucional establece en su art. 14 la plena igualdad entre todos los ciudadanos, sin que pueda prevalecer discriminación, entre otras, por razón de sexo. Complementariamente, también establece la

obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan esa igualdad. La *Constitución* supone, por tanto, la confirmación de una nueva orientación, en la que se reconoce en las leyes no sólo el principio de no-discriminación por razón de género, sino también la necesidad de promover acciones que igualen las oportunidades entre los diversos grupos sociales (art. 9.2), también entre hombres y mujeres.

3.2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: MINISTERIO DE IGUALDAD E INSTITUTO DE LA MUJER

La igualdad entre hombres y mujeres ha formado parte habitualmente de la cartera ministerial relacionada con Trabajo y Asuntos Sociales. No obstante, la voluntad de dar un mayor protagonismo a la equidad real entre hombres y mujeres da lugar a la creación en 2008 del Ministerio de Igualdad. Forma parte del mismo la Secretaría General de Políticas de Igualdad de la que dependen:

- La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.
- La Dirección General para la Igualdad en el Empleo, a la que corresponde el desarrollo de las políticas de igualdad en materia de empleo.
- La Dirección General contra la Discriminación, que comprende el desarrollo de las políticas de lucha contra la discriminación por razón de género.

A la Secretaría de Igualdad se adscribe el Instituto de la Mujer, creado en 1983 como organismo autónomo dependiente entonces del Ministerio de Cultura. Desde su nueva posición en la estructura de la Administración General del Estado son funciones de este organismo, entre otras, las siguientes:

- Estudiar la situación educativa, laboral, cultural, sanitaria, etc., de la mujer.
- Elaborar informes y sugerir medidas para eliminar discriminaciones existentes.
- Asesorar al Gobierno para lograr la igualdad real entre los ciudadanos, tal como establece el art. 14 de la *Constitución*.
- Coordinar el trabajo de los distintos ministerios que afecten al bienestar de la mujer.
- Establecer relaciones con organizaciones feministas nacionales no gubernamentales, con organizaciones internacionales y con instituciones semejantes de ámbito autonómico o local.
- Fomentar la prestación de servicios en favor de la mujer.

La actividad del Instituto de la Mujer se ha desarrollado en numerosos campos. Cabe destacar su labor en la promoción de medidas legales, realización de estudios e investigaciones, organización de jornadas y seminarios, edición de publicaciones, organización de campañas de sensibilización dirigidas a la opinión pública en radio, prensa y televisión (sobre violencia de género, derechos de la mujer, trabajo de las empleadas de hogar, tareas domésticas, etc.) así como en el impulso de una amplia acción cultural: exposiciones, ciclos de cine y teatros, etc. Las áreas en las que el Instituto ha priorizado su actividad han sido: la salud, la educación, el trabajo, la justicia, los servicios para grupos específicos de mujeres (como el de apoyo a mujeres víctimas de la violencia de género), y la imagen de la mujer en los medios de comunicación y la publicidad.

La Ley Orgánica de Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres añade nuevos órganos a esta estructura institucional, entre ellos, la Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Consejo de Participación de la Mujer.

La Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres es el órgano colegiado responsable de la coordinación de las políticas y medidas adoptadas por los departamentos ministeriales con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y promover su efectividad. Entre sus funciones se encuentra:

- El seguimiento y coordinación de la aplicación del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y de su integración activa en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y dotación presupuestaria de sus políticas públicas y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.
- El seguimiento y coordinación del desarrollo y aplicación de los informes de Impacto de Género y de las actuaciones de las Unidades de Igualdad constituidas en cada departamento ministerial, así como de la participación de las mujeres en los puestos de representación y dirección de la Administración General del Estado.

Por su parte, el Consejo de Participación de la Mujer, órgano colegiado de consulta y asesoramiento vinculado a la Secretaría de Políticas de Igualdad, trata de servir de cauce para la participación de las mujeres en la consecución efectiva del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y en la lucha contra la discriminación por razón de sexo.

La Ley crea además las Unidades de Igualdad (art. 77) en cada Ministerio como departamentos dirigidos a asegurar la transversalidad en la correspondiente cartera de gestión, analizar el comportamiento de la realidad y

asegurar la coordinación entre administraciones y de éstas, con los agentes económicos y sociales. Entre las funciones de las Unidades de Igualdad se encuentran:

- Recabar la información estadística elaborada por los órganos del Ministerio y asesorar a los mismos en relación con su elaboración.
- Elaborar estudios con la finalidad de promover la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas de actividad del Departamento.
- Asesorar a los órganos competentes del Departamento en la elaboración del informe sobre impacto por razón de género.
- Fomentar el conocimiento por el personal del Departamento del alcance y significado del principio de igualdad mediante la formulación de propuestas de acciones formativas.
- Velar por el cumplimiento de esta Ley y por la aplicación efectiva del principio de igualdad.

Completa esta estructura los distintos observatorios que analizan la realidad multidimensional de la igualdad. Entre los pioneros el Observatorio de la Imagen de las Mujeres vinculado desde su creación en 1994 al Instituto de la Mujer. Posteriores son el Observatorio para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000), el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género (2002), el Observatorio de Salud de la Mujer (2004) o el Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas (2005). En 2006 se crea el Observatorio Estatal de Violencia contra la mujer y al año siguiente el Observatorio de la Mujer de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

3.3. MARCO NORMATIVO PARA LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE HOMBRES Y MUJERES

El mandato constitucional sobre la igualdad de género está presente en el desarrollo normativo en democracia, no obstante, a finales de los noventa se completa con una producción legislativa que apunta de forma específica a temas de atención de forma directa al bienestar de la mujer, especialmente, la conciliación de la vida laboral y familiar y la lucha contra la violencia de género.

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre trata de promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras abriendo un camino en el que la Ley registra novedades en la igualdad de padre y madre en el cuidado del hijo, la protección especial para las mujeres en riesgo de embarazo y el apoyo a las labores de cuidado sobre familiares que por razón de edad o causa de enfermedad se encuentran en situación de dependencia.

De otro lado, y debido a la incidencia de la violencia contra la mujer, se han ido desarrollando, especialmente a partir de 2003 un marco normativo que se articula y consolida a través de la Ley Orgánica sobre Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y al que haremos más abajo referencia.

No obstante, a pesar del amparo constitucional, los sucesivos planes de igualdad y estos avances legislativos parciales, el desigual tratamiento y situación de hombres y mujeres persiste. Como reconoce la Ley de Igualdad Efectiva, «El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente. La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, (...) es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos».

A esta tarea trata de dar respuesta la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. La misma supone una referencia para la ordenación general de las políticas públicas bajo la óptica del principio de igualdad y la perspectiva de género, al tiempo que establece un marco general para la adopción de las llamadas acciones positivas que permitan alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. La Ley se estructura en un Título preliminar, ocho Títulos, y diversas disposiciones.

El Título I define, siguiendo las indicaciones de las Directivas europeas de referencia, los conceptos y categorías jurídicas básicas relativas a la igualdad, como las de discriminación directa e indirecta, acoso sexual y acoso por razón de sexo, y acciones positivas. Asimismo, determina las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias e incorpora garantías de carácter procesal para reforzar la protección judicial del derecho de igualdad. Conviene traer a colación algunos de estos conceptos:

- Principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, ya sea directa o indirecta. Es un principio informador del ordenamiento jurídico, que se integra en él y ha de observarse en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.
- Discriminación directa e indirecta. Se considera discriminación directa por razón de sexo la situación en que por razón del sexo de la persona sea o pueda ser tratada de manera menos favorable que otra en situación comparable. Entre estas situaciones caben el acoso

sexual o por razón de sexo, el condicionamiento de un derecho o expectativa de derecho, el trato desfavorable por embarazo o maternidad, o cualquier trato adverso que se produzca por razón de cualquier queja o acción administrativa o legal emprendida interpuesta para hacer frente a una discriminación. La discriminación indirecta se genera por una disposición, criterio o práctica aparentemente neutro que pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados.

- El texto normativo también concreta los conceptos de acoso por razón de sexo y acoso sexual. Ambos están producidos por cualquier comportamiento verbal o físico, de naturaleza sexual, realizados con el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo. No obstante, en el segundo de los casos el comportamiento es de naturaleza sexual.
- Las acciones positivas son medidas específicas a favor de las mujeres adoptadas por los poderes públicos con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad. Sirven para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto a los hombres. Son aplicables en tanto subsistan esas situaciones de desigualdad. Han de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso. Las personas físicas y jurídicas privadas también pueden adoptar este tipo de medidas en los términos que establece esta Ley. En concreto, el art. 43 de la Ley Orgánica prevé su establecimiento mediante la negociación colectiva.

El Título I también establece las garantías procesales para la tutela del derecho a la igualdad de mujeres y hombres, a través de un procedimiento preferente y sumario con inversión de la carga de la prueba y legítima a las instituciones públicas con competencias en materia de mujer y a las organizaciones para la defensa de los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, para actuar en determinados procedimientos judiciales.

En el Título II, se establecen las pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad se define el principio de transversalidad y los instrumentos para su integración en la elaboración, ejecución y aplicación de las normas. También se consagra el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales y en los nombramientos realizados por los poderes públicos, con las consiguientes modificaciones en las Disposiciones adicionales de la Ley Electoral, regulándose,

asimismo, los informes de impacto de género y la planificación pública de las acciones en favor de la igualdad, que en la Administración General del Estado se ha plasmado, según el propio mandato de la ley, en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011.

En el capítulo segundo de este título, se abordan las orientaciones para áreas específicas como la educación, salud, sociedad de la información, deportes, o desarrollo en el medio rural. Es en el ámbito rural en el que se insiste especialmente en que las Administraciones públicas promuevan el desarrollo de una red de servicios sociales para atender a menores, mayores y dependientes como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en mundo rural (art. 30.4 de la Ley).

Tras regular la relación entre igualdad y medios de comunicación en el Título III, la Ley aborda las principales novedades en el ámbito laboral y de la conciliación familiar y profesional en los Títulos IV y V de la Ley. En el ámbito empresarial se regulan los Planes de Igualdad en las empresas y su negociación en los convenios colectivos, se crea el distintivo empresarial en materia de igualdad y se establecen medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo. La Ley amplía las medidas para hacer efectivo el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y el fomento de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en el reparto de las obligaciones familiares. En este sentido, entre las principales novedades que presenta la ley se encuentran la creación del permiso de paternidad autónomo y su correspondiente prestación económica, una nueva prestación por maternidad por parto de 42 días de duración para las trabajadoras que no tienen cotización suficiente, la mejora de la prestación económica por riesgo durante el embarazo, y la protección al riesgo durante la lactancia con la correspondiente prestación económica.

El Título VI de la Ley está dedicado a la igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios, con especial referencia a los seguros. El Título VII contempla la realización voluntaria de acciones de responsabilidad social por las empresas en materia de igualdad. El último Título de la Ley establece una serie de disposiciones organizativas, entre las que se incluye la creación de la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres, de las Unidades de Igualdad en cada Ministerio y del Consejo de Participación de la Mujer.

3.4. PLANES PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Las políticas públicas para la igualdad de género han tomado forma en sucesivos planes de igualdad de oportunidades. En casi dos décadas, las que median entre 1988 y 2008, se han desarrollado cinco planes de igualdad, el más reciente el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades previsto

para el período 2008-2011 y que viene a concretar los objetivos, ámbitos y medidas de actuación previstos en la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva (art. 17 de la Ley), al tiempo que, a mejorar la coordinación entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas (general, autonómica y local) y los distintos agentes sociales.

La adecuación de la legislación al principio de no discriminación, las medidas de acción positiva, la participación económico y social y el apoyo al sector asociativo han sido líneas de acción comunes ya presentes en el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades desarrollado entre 1988 y 1990. No obstante, la persistencia de diferentes oportunidades para hombres y mujeres en nuestra sociedad, llevó a considerar conveniente seguir profundizando en las actuaciones para la igualdad de género, pasando del concepto de igualdad normativa al de igualdad de oportunidades, y de forma reciente a la igualdad efectiva entre géneros como objetivo de las políticas públicas.

Este último es el enfoque del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades. El mismo reconoce que el acceso a servicios como salud y educación ha mejorado considerablemente y se puede considerar paritario, no así, sin embargo los resultados. La participación de la mujer en el ámbito laboral, político o científico-tecnológico sigue siendo desigual. A ello hay que añadir que las mujeres tienen más probabilidad de verse atrapadas en situaciones de exclusión social (pobreza, discapacidad, ruptura familiar, inmigración o prejuicios étnicos, entre otras), que afectan al pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía. De ahí que, la no discriminación y la igualdad sean los dos principios básicos inspiradores del Plan de Igualdad de Oportunidades. A ellos se unen cuatro principios rectores que ordenan los objetivos y actuaciones previstos:

1. La redefinición del modelo de ciudadanía que reconozca lo femenino como riqueza, en un concepto de ciudadanía que no se limita a la participación en el poder político, sino que se extiende al disfrute de los derechos civiles y sociales.
2. El empoderamiento de las mujeres en una doble vertiente: como capacidad y autonomía de las mujeres para tomar decisiones y como revalorización de la aportación de las mujeres.
3. La transversalidad en la perspectiva de género como término acuñado en la Confederación Mundial de la Mujer de Pekín de 1995, alude a la necesidad de que los poderes públicos se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones y que implica, de un lado, incluir esta perspectiva en su funcionamiento cotidiano y toma de decisiones; de otro, la creación de mecanismos que favorezcan la coordinación de los actores públicos entre sí y con los sujetos privados.

4. La innovación como fuerza de cambio social, rompiendo el dominio masculino en el sistema ciencia-tecnología e incluyendo la participación de las mujeres en la Sociedad de la Información.

Estos principios rectores ordenan los doce ejes de actuación del Plan: Participación política y social, participación económica, corresponsabilidad, educación, innovación, conocimiento, salud, imagen, atención a la diversidad e inclusión social, violencia, política exterior y de cooperación para el desarrollo y tutela del derecho de igualdad.

Desde el ámbito de la participación política y social, se apuesta por un criterio de «democracia paritaria» entendiendo como tal el planteado por la Comisión Europea y en el que ninguno de los dos sexos supera la representación del 60%. En gran parte, el avance en la participación de las mujeres, como en otros países, se debe a la implementación de cuotas. Promover la labor de Unidades de Igualdad en los Ministerios y Observatorios de Igualdad y fortalecer la participación de las mujeres en puestos directivos, tanto en la dirección de la Administración General del Estado como en la dirección de las empresas, son objetivos de esta área de actuación.

Pero sin duda, uno de los ámbitos en los que se hace más patente la menor participación de las mujeres es en el económico y laboral. La menor tasa de actividad y la persistencia del desempleo y la brecha salarial justifican las acciones de fomento de la empleabilidad, la calidad en el empleo y la igualdad salarial de las mujeres. Esta participación vendrá en parte condicionada por la capacidad de nuestra sociedad para conciliar vida personal, laboral y familiar.

La corresponsabilidad implica que hombres y mujeres deben compartir espacios —públicos y privados—, recursos, decisiones y responsabilidades familiares, profesionales y económicas. En esta área se avanza en la línea de conciliación ya iniciada. La sensibilización de los varones hacia el ejercicio de los derechos de paternidad, atención y cuidado de personas dependientes, el aumento de las plazas disponibles en educación infantil y el desarrollo de las medidas previstas en la Ley de Dependencia permitirán avanzar en este equilibrio de responsabilidades.

En los ámbitos de educación, innovación y conocimiento, se reconoce que si bien el acceso de la mujer a todas las modalidades de la educación cuenta con una tasa de matriculación superior a la masculina, existen diferencias en la participación por tipos (menor en carreras científicas y técnicas) o grado alcanzado (por ejemplo, el número de Cátedras ocupadas por mujeres es significativamente menor) en la trayectoria académica. El trabajo en la tolerancia y la convivencia enriquecedora a través de la Educación para la Ciudadanía en los primeros niveles y la incorporación de la transversalidad de género a las políticas de fomento de la participación en

la Sociedad de la Información, la investigación y el desarrollo, son parte de las propuestas de este Plan Estratégico.

El eje de atención a la diversidad e inclusión es el que cuenta con una mayor conexión con nuestra área de conocimiento sobre servicios sociales. El Plan parte del concepto clave de interseccionalidad como aquel en el que convergen dos o más formas de discriminación. La discriminación múltiple recogida en este concepto está relacionada con la conexión entre el género y factores como la etnia, la edad, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, la diversidad funcional, o los modelos de socialización en el país de origen. La prevalencia de esta interseccionalidad es mayor entre las mujeres. Se estima, según recoge el diagnóstico que realiza el Plan que, un 60% de las personas con discapacidad son mujeres; las mujeres mayores viven solas con más frecuencia que los hombres con consecuencias económicas importantes; en el 86% de las familias monoparentales, la persona de referencia es una mujer. A esta mayor incidencia hay que sumar los profundos problemas sociales que atentan contra la integridad de las mujeres y los pilares éticos de nuestra sociedad: la violencia de género y la incidencia de la prostitución y la trata de mujeres.

Adecuar la respuesta y recursos de los Servicios Sociales a las diferentes necesidades de los colectivos de mujeres en situación o riesgo de exclusión forma parte de los objetivos de este eje de actuación del Plan, previendo las siguientes actuaciones:

- Potenciar la formación en transversalidad de género de las personas responsables de la planificación, seguimiento y evaluación de los Servicios Sociales, a través de la incorporación de módulos específicos, en la formación profesional para el empleo.
- Revisión de la normativa y la planificación de los Servicios Sociales para detectar vacíos o insuficiencias relacionados con las necesidades específicas de los grupos de mujeres en situación o riesgo de exclusión.
- Favorecer el intercambio permanente de experiencias y buenas prácticas en la gestión de los Servicios Sociales.

También la territorialidad puede suponer una causa de desigualdad. El medio en el que se desarrolla la vida de las personas puede condicionar las oportunidades de las que puedan disfrutar, en especial, en las poblaciones de menos de 20.000 habitantes, y dentro de ellas, pequeños núcleos poblacionales, pedanías y poblaciones dispersas. De ahí que, las peculiaridades del medio rural consideradas en la LOIE, y las previsiones de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural hayan llevado a la ordenación de una planificación específica para este ámbito a través del Plan para favorecer la Igualdad entre Hombres y Mujeres en el Medio Rural, impulsado por el Mi-

nisterio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. De ahí que, este Plan proponiendo como primer objetivo la igualdad de oportunidades, una al mismo otros dos que se adecuan a la especificidad del medio rural:

- Por un lado, contribuir a frenar el despoblamiento de muchas zonas rurales, especialmente las más desfavorecidas y alejadas de núcleos importantes de población. Una población con pocas mujeres no es sostenible, especialmente en muchas zonas, como ahora es el caso, en las que son las mujeres jóvenes las primeras en emigrar.
- Por otro, un objetivo de carácter socioeconómico, que permita al medio rural aprovechar las fortalezas de la población femenina. En la actualidad las mujeres en el medio rural tienen una tasa de actividad inferior a la que tienen en las ciudades, siendo esta del 39% en los municipios de menos de 20.000 habitantes, frente a un 46% en los municipios de mayor población. Existe, pues, un potencial económico que aún no se ha desarrollado suficientemente.

El Plan prevé acciones para la introducción de la perspectiva de género tanto en las actuaciones del propio Ministerio (transversalidad), como en la programación específica que se pone en marcha como consecuencia de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio rural, y entre la que se cuenta, el Plan Estratégico y el Marco Nacional de Desarrollo Rural. Junto a estos ejes, el Plan prevé dos grupos de medidas:

- Relacionadas específicamente con el sector agrario, en la que se suma un tratamiento especial para la mujer en los planes de seguros agrarios combinados, en la asignación de cuotas lácteas y en el reconocimiento de la propiedad compartida sobre las explotaciones agropecuarias.
- Relacionadas con el medio rural en general, entre las que se incluye el tratamiento especial en los programas de innovación tecnológica, modernización o integración cooperativa y en los que se hace especial hincapié en los programas de formación y empleo dirigidos a la diversificación productiva que impliquen soluciones de autoempleo para mujeres empresarias.

4. PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Podemos considerar como situaciones de alto riesgo social aquellas en las que la mujer se encuentra falta de recursos para superar una situación de desventaja económica, social o personal. En estas circunstancias se en-

cuentran mujeres víctimas de agresión sexual o malos tratos, aquellas que ejercen la prostitución, mujeres reclusas, o responsables de familias monoparentales (Trigueros Guardiola, 1995: p. 69).

En cada una de estas circunstancias la intervención social se encuentra ante problemáticas específicas, si bien coincide una nota común de indefensión de la mujer ante la socialización de carácter tradicional en la que los hombres han ocupado la esfera pública y las posiciones de dominio tanto dentro como fuera del hogar. Este hecho se materializa en situaciones extremas en el caso de violaciones y malos tratos, en los que el tratamiento social y en ocasiones jurídico, ha llegado a culpabilizar a la víctima. De hecho, la modernización de nuestra sociedad no ha generado la reducción de las conductas de agresión contra la mujer.

No existe un perfil social del agresor o la víctima que pueda extenderse a todos los casos, aunque si podemos considerar la existencia de una dinámica semejante en la agresión a la mujer (Lorente Acosta, 1998: p. 101-102). Una primera fase de tensión creciente puede dar lugar a conductas de agresión verbal o física de carácter esporádico. Dicha tensión puede desembocar en una agresión de carácter agudo en la que existe una mayor falta de control y aumenta la capacidad lesiva por parte del agresor. Tras un episodio de alta violencia, el agresor se muestra amable y realiza promesas de no volver a una conducta similar. En la mayor parte de los casos, no se trata de episodios de violencia aislados, sino que este ciclo vuelve a repetirse. La mayor parte de las mujeres no buscan ayuda médica inmediata y aún es un pequeño porcentaje de las afectadas el que presenta denuncia del episodio.

4.1. MARCO NORMATIVO

La persistencia de la violencia hacia las mujeres, encuentra su concreción más evidente en las agresiones, denunciadas o no, y la persistencia del número de mujeres que pierden la vida a manos de sus agresores, causa de un *fuerte rechazo colectivo y una evidente alarma social*, que ha dado un creciente peso del tema en la agenda de los poderes públicos, tanto en el ámbito estatal como autonómico. La referencia común para estas acciones es la Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género. En torno a ella se amplía el entramado institucional y de medidas dirigidas a la protección de las víctimas y la lucha contra la violencia de género.

Si bien anteriormente el legislador había incluido algunas referencias sobre el tema, será a partir de 2003 cuando se produzcan en el derecho español los mayores avances en materia de lucha contra la violencia de género. En este año se regula la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia de Género —Ley Orgánica 27/2003, de 31 de julio—, como nuevo instru-

mento diseñado para proteger a la víctima de violencia de género de forma integral e inmediata. A ella se suma poco más tarde la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género —Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre—, que avanzará y completará el marco normativo.

La Orden de Protección concentra en una única e inmediata resolución judicial la adopción de medidas de naturaleza penal y civil, y activa al mismo tiempo los mecanismos de protección social establecidos a favor de la víctima por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. La Orden de Protección proporciona protección integral a la víctima de la violencia doméstica en tres ámbitos:

- Protección física con el fin de evitar que el agresor pueda acercarse en el futuro a la víctima y cometer nuevas agresiones.
- Protección jurídica que posibilite que la víctima obtenga inmediatamente seguridad jurídica a través de la atribución inicial de la vivienda familiar, la concesión de la custodia de los hijos y el establecimiento de un régimen provisional de prestación por alimentos.
- En el ámbito de protección social se activan los servicios y prestaciones sociales establecidos por las distintas administraciones, entre ellos, el derecho a obtener la Renta Activa de Inserción gestionada por el Instituto Nacional de Empleo.

El Juez dicta la Orden de Protección que puede contener medidas penales y civiles y pone en marcha medidas de Protección Social. Será el Juez de Violencia de Género, o en su caso el Juez de Guardia —siempre que dichas solicitudes se presenten y los detenidos sean puestos a disposición judicial fuera de las horas de audiencia de dichos Juzgados—, quien dicte la Orden de Protección. En los partidos judiciales en que exista un solo Juzgado de Primera Instancia e Instrucción será éste el que asuma el conocimiento de los asuntos relacionados con la materia de violencia de género, incluida la Orden de Protección. El operador judicial valorará medidas penales que pueden incluir, entre otras, la prisión provisional y la prohibición de aproximación, residencia o comunicación. Por su parte las medidas civiles, relativas a la protección jurídica, se remiten al Juzgado de Primera Instancia que conozca del procedimiento civil para su ratificación, modificación o cese.

La Orden de Protección puede ser solicitada por la propia víctima, un pariente, el Fiscal o adoptada por el propio Juez. Puede presentarse en cualquier Comisaría o puesto de Guardia Civil, en el Juzgado o Fiscalía, Oficinas de Atención a la víctima o los servicios sociales e instituciones asistenciales dependientes de las administraciones públicas. Recibida en el Juzgado de Guardia la solicitud, el Juez convoca urgentemente, a las partes y resuelve sobre las medidas dictadas durante la guardia.

La Orden de Protección se inscribe en el Registro Nacional para la protección de las Víctimas de la Violencia de Género, al tiempo que se comunica a la víctima al Ministerio Fiscal y a las administraciones públicas competentes en materia de protección social.

Pero como señalábamos anteriormente, este marco de protección se completará en 2004 con la Ley de Protección Integral. La Ley abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones. Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que esta Ley regula.

La Ley se estructura en un título preliminar y cinco títulos además de las correspondientes disposiciones transitorias, derogatorias y finales. En el título preliminar se recogen los principios rectores de esta actuación integral que impulsa la Ley, entre ellos:

- Consagrar los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género exigibles ante las Administraciones Públicas y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios ofrecidos.
- Mejorar y reforzar los servicios sociales locales y autonómicos disponibles y lograr que entre los mismos exista un mayor y mejor grado de coordinación.
- Fortalecer el marco penal y procesal para asegurar una protección integral desde las instancias jurisdiccionales.
- Fomentar la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en los procesos de información, atención y protección a las víctimas.
- Garantizar el principio de transversalidad de las medidas adoptadas de forma que se tengan en cuenta las demandas y las necesidades específicas de todas las mujeres víctimas de violencia de género.

En el Título I se determinan las medidas de sensibilización, prevención y detección e intervención en diferentes ámbitos. En el educativo se incorpora la educación sobre la igualdad entre hombres y mujeres y contra la violencia de género como contenido curricular. En el campo de la publicidad se legitima a asociaciones e instituciones que trabajan a favor de la igualdad entre hombres y mujeres para el ejercicio de la acción de cese o rectificación de publicidad. En el sistema sanitario se contemplan actuaciones de detección precoz y apoyo asistencial a las víctimas, así como la aplicación de protocolos sanitarios ante las agresiones derivadas de la violencia objeto de esta Ley, que se remitirán a los Tribunales correspondientes con objeto de agilizar el procedimiento judicial.

En el Título II relativo a los derechos de las mujeres víctimas de violencia, se establecen medidas para la protección social y económica que permitan: de un lado, justificar las ausencias del puesto de trabajo de las víctimas, posibiliten su movilidad geográfica y la suspensión con reserva del puesto de trabajo; de otro, ayudas sociales y económicas en aquellos supuestos en que se estime que la víctima debido a su edad, falta de preparación general especializada y circunstancias sociales no va a mejorar de forma sustancial su empleabilidad. Estas ayudas, que se modularán en relación a la edad y responsabilidades familiares de la víctima, tienen como objetivo fundamental facilitarle unos recursos mínimos de subsistencia que le permitan independizarse del agresor.

Entre las medidas de protección también se incluye el derecho de acceso a la información y a la asistencia social integrada a través de servicios de atención permanente, urgente y con especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Con este fin se crea un Fondo especial al que podrán acceder las comunidades autónomas.

Tras el Título III, en el que se contempla la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, los Títulos IV y V presentan las principales novedades relativas respectivamente, a la tipificación y endurecimiento de las penas contra los agresores y a la creación de los Juzgados contra la Violencia de Género. Se ha optado, como reconoce la propia Ley, por «una fórmula de especialización del orden penal, de los Jueces de Instrucción, creando los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los Jueces Civiles». De igual forma, se crea la figura del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, encargado de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en este aspecto. Los Fiscales intervendrán en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia de Género, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o los relativos sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos.

Dada la gravedad del problema algunas de las medidas habían de ser adoptadas de manera inmediata. Con este fin, el Gobierno, aprobó a finales de 2006, junto al Plan Nacional de Sensibilización y Prevención, un Catálogo de Medidas Urgentes contra la Violencia de Género, que intensifica las medidas previstas en la Ley de Protección Integral en un «plan de choque» con cuatro grandes objetivos: aumentar la atención y sensibilización; reforzar los mecanismos judiciales y de protección judicial; mejorar la coordinación de todos los cuerpos profesionales que se dedican a proteger a las mujeres víctimas de violencia de género y los recursos de todas las

Administraciones, y conseguir la máxima inhibición de los maltratadores y agresores. La mejora de la dotación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con agentes especializados, la extensión de los nuevos Juzgados exclusivos de Violencia sobre la Mujer, la incorporación de nuevos fiscales especializados y el fortalecimiento del turno de oficio forman parte de este Catálogo de Medidas Urgentes.

Dentro de este mismo catálogo se incluye la puesta en marcha de un número de teléfono único y gratuito con atención las veinticuatro horas y la evaluación de los recursos de asistencia social integral, así como, diversos protocolos de mejora de atención y coordinación de las administraciones en materia de atención sanitaria, valoración de riesgos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y policías autonómicas. Además, el Catálogo contempla la extensión del servicio de tele-asistencia a todas las mujeres con órdenes de protección y de alejamiento.

En cuanto a las medidas de inhibición de los maltratadores la iniciativa contempla, entre otras actuaciones, la elaboración y evaluación de programas comunes de reeducación de agresores y su implantación en todos los centros penitenciarios. La iniciativa se centra, tanto en los reclusos que tengan régimen abierto, como en los maltratadores con régimen cerrado.

Este marco normativo general está siendo acompañado por las nuevas leyes autonómicas sobre la materia, unas vigentes y otras en redacción, que en el futuro darán lugar en algunas cuestiones a duplicitad normativa.

4.2. ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

El desarrollo de la Ley de Protección Integral ha puesto en marcha en el seno de la Administración General del Estado una estructura institucional especializada en la que ocupan especial protagonismo la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

La Delegación para la Violencia de Género asume las competencias de la Delegación Especial del Gobierno para la Violencia sobre la Mujer, creada por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Su principal objetivo es formular las políticas públicas en relación con la violencia de género que desarrolle el Gobierno. La Delegación ejerce sus funciones en colaboración y coordinación con las demás Administraciones Pùblicas con competencias, así como con otras instituciones públicas o privadas implicadas en esta lucha y con la sociedad civil. Forman parte de sus funciones: formular las políticas públicas en materia de violencia de género, impulsar y desarrollar medidas de

sensibilización y prevención, fomentar el conocimiento del fenómeno de la violencia de género y coordinar y colaborar con otras instituciones.

El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, —creado por Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo—, es el órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Igualdad, al que corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Se encarga de recabar cuanta información obre en poder de las instituciones, tanto públicas como privadas, que desde el ámbito social, sanitario, educativo, judicial y policial, entre otros, están implicadas en la lucha contra la violencia de género, para analizar la magnitud del fenómeno y su evolución. Entre los trabajos de referencia del Observatorio se encuentra el Informe Anual sobre Violencia sobre la Mujer y el Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género.

Esta estructura se complementa con una organización descentralizada a través de las Unidades de Violencia sobre la Mujer localizadas en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Las distintas unidades creadas se han ido integrando en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Las Unidades de Violencia sobre la mujer desarrollan las siguientes funciones:

- Apoyo a la protección integral de las víctimas de violencia de género: Identificando necesidades de recursos para la protección de las víctimas, valorando perfiles de mayor vulnerabilidad y trasladando las conclusiones.
- Seguimiento de las situaciones de violencia de género: Vigilancia de los casos que se registren en cada provincia, con especial atención a los calificados de mayor riesgo, los que dejen sin efecto las medidas cautelares de protección a solicitud de la víctima y los que sean comunicados por la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer. Asimismo, se realizará un análisis de las muertes por violencia de género.
- Informe trimestral de seguimiento de la violencia de género y la respuesta institucional: Datos estadísticos, datos sobre recursos disponibles, actuaciones realizadas y propuestas de actuación.
- Protocolos: Para apoyar a las víctimas y las distintas actuaciones se seguirá lo establecido en los protocolos suscritos entre la Administración General del Estado y otras entidades, instituciones y administraciones públicas.

4.3. PLANES DE ACCIÓN ESPECIAL

La indefensión en que se encuentran las mujeres en estas situaciones y la necesidad de dotarlas de recursos que permitan prevenir, cuando no

salir, del escenario de violencia llevó a la aprobación y puesta en marcha en 1998 del I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica, impulsado por el Instituto de la Mujer en colaboración con diversos ministerios, Comunidades Autónomas, Federación Española de Municipios y Provincias y Organizaciones no Gubernamentales. En sus tres años de vigencia, se crearon numerosos servicios destinados a atender y proteger a las mujeres víctimas, como los Servicios de atención especializados de la Policía (SAM) y de la Guardia Civil (EMUNE), se reforzaron los Centros de Acogida dependientes de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y ONGs y los Centros de Información y las Oficinas de asistencia a las víctimas en Juzgados y Fiscalías. En el ámbito legislativo se ha tipificado como delito la violencia psíquica o la posibilidad de ejercer la acción penal por terceros no implicados directamente en las situaciones de violencia.

El II Plan de acción contra la violencia doméstica ((2001-2004) afianza estas líneas de trabajo articulando sus acciones en cuatro áreas: medidas preventivas y de sensibilización; medidas legislativas y procedimentales; medidas asistenciales y de acción social, y acciones para la investigación y conocimiento de la realidad social.

La Ley de Protección Integral dará un nuevo impulso a este proceso reconociendo el mandato de poner en marcha el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género para 2007-2008. El Plan subraya dos objetivos estratégicos:

- Mejorar la respuesta frente a la violencia de género. Se ponen en marcha aquellas medidas que redunden en la garantía del ejercicio efectivo por parte de las mujeres de los derechos que la Ley Integral les reconoce, mejorando la información, la accesibilidad y la eficacia de los servicios y programas de intervención y contribuyendo, especialmente, a evitar las situaciones de mayor riesgo. Con relación a este último punto, se actúa sobre aquellos grupos de personas que presenten un mayor riesgo, como son mujeres víctimas o potenciales víctimas de violencia y hombres agresores o potencialmente agresores, para evitar tanto la reincidencia como la propia materialización del acto violento.
- Conseguir un cambio en el modelo de relación social. Este segundo objetivo, emplazado en el largo plazo, exige sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre la necesidad de un «cambio en el modelo de relación social» entre hombres y mujeres, fundamentalmente en el ámbito afectivo, para avanzar en la consolidación del derecho de ciudadanía de las mujeres.

El Plan establece una serie de ejes de actuación clasificados en dos tipos: Temáticos, aquéllos que definen ámbitos de actuación; y transversales, que

son los que contemplan intervenciones horizontales comunes al conjunto del Plan. Los ejes temáticos son los siguientes: justicia, seguridad, salud, servicios sociales, educación y comunicación. A ellos se suman como transversales los siguientes: investigación y estudio, formación y especialización de profesionales, movilización de actores, coordinación y seguimiento y evaluación del Plan:

- En el ámbito de la justicia se apuesta por el desarrollo de las Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género, la garantía del turno de oficio especializado en violencia de género, y el establecimiento de parámetros que permitan la agrupación de partidos judiciales en materia de violencia de género, conciliando el necesario desbloqueo en el funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer compatibles con el mantenimiento de una proximidad razonable del juzgado con relación a la víctima.
- El fortalecimiento del área de seguridad pasa, entre otras actuaciones, por la formación, y el desarrollo de un sistema informático en el que puedan integrarse los diferentes dispositivos electrónicos de vigilancia para los agresores con el fin de garantizar la seguridad de las víctimas y el seguimiento y control del agresor en todo el territorio.
- En el ámbito de la salud, se hace hincapié en la necesidad de coordinar la atención a las víctimas de la violencia de género en los diferentes niveles de los sistemas y servicios de salud del Sistema Nacional de Salud y Desarrollar mecanismos de asesoramiento, intervención y coordinación de los servicios de salud con las otras administraciones implicadas (justicia, seguridad, servicios sociales), especialmente con las unidades de valoración forense para mejorar la efectividad de la atención integral.
- Desde los servicios sociales, además de tener en común con el resto de las áreas, las medidas de refuerzo de la formación de los profesionales, se insiste en la promoción de proyectos autonómicos y locales innovadores que garanticen el derecho a la asistencia social integral. Estos proyectos necesariamente deberán contemplar la situación de las mujeres con discapacidad, mujeres inmigrantes, mujeres mayores, mujeres rurales y pertenecientes a minorías étnicas, así como la atención de menores.

5. LA INTERVENCIÓN SOCIAL CON MUJERES

Las mujeres desempeñan diversos papeles dentro del sistema de bienestar social. Son parte del mismo como profesionales, reciben su atención en

situaciones que así lo demandan y detectan y trasmitten al sistema las necesidades de la unidad familiar. No obstante, la participación de las mujeres en los servicios sociales, bien como agentes, bien como objeto de su atención, ha sido entendida desde una concepción patriarcal de la sociedad, reproduciendo a través de dicho sistema la dominación del hombre sobre la mujer.

Esta es la crítica que realiza el trabajo social feminista a la acción de los servicios sociales dirigidos a las mujeres. Desde esta crítica el trabajo social desde la perspectiva feminista, trata de contribuir al bienestar a través de cuatro ejes de actuación principales: la definición de los problemas sociales en los que intervenir, el trabajo en la comunidad, el asesoramiento y el trabajo social institucional (Dominelli y MacLeod, 1999).

En cuanto a la definición de los problemas sociales, la interpretación feminista ha permitido entenderlos no como problemas individuales, sino como consecuencia de unas relaciones sociales desiguales en las que el patrón de dominación masculina afecta a mujeres y hombres, ya que estos últimos «experimentan privación emocional como resultado de la presión de que son objeto para que se acomoden a los estereotipos de masculinidad» (Dominelli y MacLeod, 1999: p. 30).

Esta interpretación social de los problemas, requiere de formas de intervención que superen la actuación que tradicionalmente se había centrado en el caso individual y refuerzen la vertiente comunitaria en el trabajo social. El trabajo social feminista valora la intervención a través de redes y estructuras comunitarias, en las que la creación de asociaciones e iniciativas de auto-desarrollo llevadas a cabo por mujeres desempeña un papel central en el refuerzo de una identidad y capacidad de actuación autónomas.

Con estas bases de partida, el trabajo social feminista dirige su crítica hacia el trabajo social institucional, señalando que los sistemas públicos de servicios sociales, refuerzan el papel de la institución como instrumento de control sobre las personas, favoreciendo en las relaciones de género el sometimiento de las mujeres a la institución familiar —tratando de preservar el papel de la mujer como base de la unidad familiar a pesar de los costes que pueda conllevar para ellas, especialmente en situaciones de alto riesgo—.

En definitiva, el trabajo social feminista y su crítica al trabajo social institucional, trata de poner de manifiesto la necesidad de desarrollar las capacidades de las mujeres para lograr un mayor control sobre sus vidas, fortaleciendo una identidad propia como mujer que a veces se ha visto diluida a través del ejercicio de los papeles de hija, madre y esposa. Para el logro de dichos fines se establecen, entre otros, los siguientes criterios de actuación (Trigueros, 1995: p. 107):

- Formar grupos de mujeres para afirmar su personalidad, tomar conciencia de sus problemas y ver la similitud y las diferencias con los problemas de otras mujeres.

- Establecer una relación que capacite a la mujer para resolver sus problemas.
- Involucrar a las mujeres en los procesos de toma de decisión y de determinación de las políticas de las entidades que les atienden.
- Favorecer su derecho a un espacio, a hablar y a defender su punto de vista.
- Formular los servicios y el soporte que precisan y vencer su aislamiento social.

Desde estos supuestos tanto los servicios sociales comunitarios como especializados deberán reconsiderar sus principios de acción no sólo hacia la mujer como individuo, sino como integrante de la unidad familiar. Con frecuencia son las mujeres las que transmiten los problemas de la familia a los servicios sociales generales. El trabajador social deberá atender no sólo a las cuestiones planteadas de forma puntual, sino a la posición que ocupa la mujer dentro de la familia, ya que en ocasiones, se autoexcluyen como demandantes de ayuda. Las funciones preventivas y de investigación serán centrales para detectar posibles situaciones de riesgo dentro de la unidad familiar para las mujeres, pudiendo de esta forma dar una atención no meramente asistencial a su situación, sino una acción integrada a través del diseño de un plan de intervención que ponga especial énfasis en las relaciones igualitarias de convivencia.

6. CENTROS Y RECURSOS DESTINADOS A LA MUJER

La construcción de la diferencia de género sitúa a más de la mitad de la población española en una potencial situación de desventaja, de ahí que sea necesario contar con programas y recursos que nivelen esta situación, aún más en el caso de aquellas mujeres que requieren de una especial protección.

Uno de los principales recursos para las mujeres es la información sobre las oportunidades que el sistema de bienestar les ofrece. Desde los Centros de Información o Atención a la Mujer, implantados en la mayor parte de las comunidades autónomas para el ámbito provincial y cada vez con más frecuencia en los medianos y grandes municipios, se muestran las vías de acceso a recursos y programas de empleo, cultura, salud o bienestar social, al tiempo que se comunica a las mujeres con riesgos o problemas sociales, con la red de centros para atender de forma especializada estas necesidades.

Dependiendo de las necesidades y el tipo de apoyo y protección que requiera cada caso se contará con un perfil de centro distinto (Guía de Recursos y Centros de Interés para Mujeres, 2007):

- Los centros de día son los principales recursos de carácter no residencial. Estos centros son espacios de acogida e intervención integral para la mejora de la calidad de vida, ofrecen información y asesoramiento, promueven la autonomía personal y la responsabilidad, fomentan la ayuda mutua y ofrecen capacitación y ocio. Algunos de estos centros presentan un perfil especializado en la atención de grupos específicos de mujeres, entre ellos, los dirigidos a las afectadas por problemas mentales o de adicción, aquellas que trabajan o quieren abandonar la prostitución, y la atención a las mujeres inmigrantes.
- Centros de acogida. En los centros de acogida se ofrece una atención especial a aquellas mujeres cuya situación requiere de una estancia más prolongada favoreciendo la seguridad y bienestar que permitan su recuperación personal. Dependiendo de la problemática que les afecta puede diferenciarse.
 - a) Centros de acogida para madres, centros de acogida temporal para madres gestantes o con hijos/as de corta edad cuyas circunstancias económicas y familiares les impiden permanecer en su medio, existiendo riesgo para ellas o sus hijos. Estos centros proporcionan alojamiento, manutención e itinerarios de intervención particularizados que doten de mayor autonomía a estos hogares.
 - b) Centros de acogida para mujeres víctimas de la violencia de género. Junto al alojamiento y manutención ofrecen programas integrales en los que tiene especial peso el apoyo psicológico y emocional y el asesoramiento jurídico.
 - c) Centros de acogida para mujeres con dificultades de integración social que atienden a mujeres jóvenes y adultas con problemas de desestructuración personal, familiar y social. Estos centros ofrecen especial apoyo a las mujeres que cumplen el tercer grado de reclusión o que han cumplido su pena.

No obstante, junto a estos centros de acogida, la mayor parte de carácter residencial, cada vez se dispone de un mayor número de fórmulas de atención intermedia que compatibilizan la guía y el apoyo de personal técnico especializado con un mayor grado de autonomía en el proyecto de vida. Es el caso de los hogares y pisos tutelados cuyo peso es especialmente importante en la reincorporación social y el proceso de normalización una vez superada la situación de riesgo social o personal.

Son los centros de carácter autonómico responsables de las políticas de igualdad (Institutos de la Mujer autonómicos) los encargados de coordinar

esta red de recursos en la que tienen especial cabida los especializados en la respuesta ante las situaciones de violencia de género. La Ley de Medidas Protección Integral, el Plan de Sensibilización y el Catálogo de Medidas Urgentes han fortalecido el catálogo de recursos y servicios para estas mujeres y sus hijos e hijas menores. Para hacer efectivo su derecho a la integridad física y moral, la Ley de Medidas de Protección, en su art. 19, recoge y reforza el derecho de la mujer y sus hijos menores a una asistencia social integral a través de servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral.

La organización de estos servicios por parte de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, responde a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional que implica especialmente:

- a) Información a las víctimas;
- b) atención psicológica;
- c) apoyo social;
- d) seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer;
- e) apoyo educativo a la unidad familiar;
- f) formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos, y
- g) apoyo a la formación e inserción laboral.

A través de los mismos se hace posible que las mujeres (*Guía de los Derechos de las Mujeres Víctimas de la Violencia de Género*):

- Reciban asesoramiento sobre las actuaciones que pueden emprender y sus derechos.
- Conozcan los servicios a los que pueden dirigirse para recabar asistencia material, médica, psicológica y social.
- Accedan a los diferentes recursos de alojamiento (emergencia, acogida temporal, centros tutelados, etc.) en los que está garantizada su seguridad y cubiertas sus necesidades básicas.
- Recuperen su salud física y/o psicológica.
- Logren su formación, inserción o reinserción laboral, y reciban apoyo psico-social a lo largo de todo el itinerario de recuperación integral con el objeto de evitar la doble victimización.

Los servicios sociales actúan coordinadamente y en colaboración con los Cuerpos de Seguridad, los Jueces de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, del ámbito geográfico correspondiente. Estos servicios podrán solicitar al Juez las medidas urgentes que consideren necesarias.

Una atención que en el marco de medidas de protección integral se reforza a través del fortalecimiento de recursos de la red al menos en dos sentidos: de un lado, creando nuevos servicios de atención y protección inmediata; de otro, avanzando desde la protección y la acogida hacia la atención social integral, desde el concepto de 'casa de acogida' al de atención social integral.

Dentro de los nuevos servicios se cuentan la teleasistencia móvil y el teléfono de información y asistencia para mujeres víctimas de la violencia. Ambos aprovechan las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación. La teleasistencia móvil para las víctimas de la violencia de género es una modalidad de servicio que, con la tecnología adecuada, ofrece a las víctimas de violencia de género una atención inmediata y a distancia, asegurando una respuesta rápida a las eventualidades que les puedan sobrevenir, las 24 horas del día, los 365 días del año y sea cual sea el lugar en que se encuentren.

Por otra parte, este servicio se basa en la utilización de tecnologías de comunicación telefónica móvil y de tele-localización. Permite que las mujeres en riesgo de sufrir violencia de género puedan entrar en contacto, ante situaciones de emergencia, con un Centro atendido por personal específicamente preparado para dar una respuesta adecuada a la crisis planteada, bien por sí mismos o movilizando otros recursos humanos y materiales, propios del usuario o existentes en la comunidad. El contacto con el Centro de Atención puede establecerse en todo momento y desde cualquier lugar, tan sólo apretando un botón y en la modalidad de «manos libres».

Para garantizar el funcionamiento de este servicio, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) amplió el Convenio de Tele-asistencia firmado con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Esta forma de atención no se limita a las demandas ocasionales que puedan plantear las víctimas usuarias del mismo a través de los ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consells adheridos al Programa, sino que también contempla actuaciones programadas de carácter preventivo. Para ello, desde el Centro de Atención a Mujeres Víctimas de la Violencia, —desde el que se gestiona este servicio—, puede contactarse periódicamente con las usuarias del servicio para poder hacer un seguimiento permanente e intervenir si las circunstancias lo aconsejan.

Pueden ser usuarias de la tele-asistencia las víctimas de la violencia de género que cumplan los siguientes requisitos:

- No convivir con la persona o personas que las han sometido a maltrato.
- Contar con una orden de alejamiento o una orden de protección, siempre que el juez que la emitió no considere contraproducente este servicio para la seguridad de la usuaria.

Por su parte, el teléfono 016 ofrece atención gratuita y profesional durante las 24 horas del día los 365 días del año. Al otro lado del teléfono se encuentra asesoramiento jurídico e información a las mujeres víctimas de violencia de género y a su entorno, sobre qué hacer en caso de maltrato, así como, sobre recursos y derechos de las víctimas en materia de empleo, servicios sociales, ayudas económicas, recursos de información, de asistencia y de acogida para víctimas de este tipo de violencia. El teléfono trata de garantizar la máxima accesibilidad atendiendo en diversos idiomas y ofreciendo también su atención a personas con discapacidad auditiva. El servicio deriva en caso en que sea necesario al número de emergencias 112 y coordina los servicios telefónicos similares con los que cuentan las comunidades autónomas.

Dentro del marco de medidas y junto al derecho a la información, la asistencia jurídica y la atención social integral, se garantizan una serie de derechos:

- En el ámbito laboral y de Seguridad Social, se disponen medidas que permitan la reordenación del tiempo de trabajo, el cambio de centro con reserva del puesto de trabajo (si bien limitado en el tiempo), y el derecho a la suspensión o en su caso a la extinción del contrato con derecho a la prestación por desempleo, considerándose este como desempleo voluntario a efectos de recibir las correspondientes prestaciones.
- En el ámbito de la vivienda, se conceden ayudas para cambio de residencia y prioridad en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores.
- Derechos económicos a través de una ayuda económica específica para mujeres víctimas de violencia de género con especial dificultad para encontrar empleo, así como, la participación en el Programa Renta Activa de Inserción.

Para acceder a esta ayuda económica deberán reunirse como requisitos: Demostrar rentas insuficientes, dificultades para obtener un empleo y acreditar la condición de víctima mediante sentencia definitiva, orden de protección o, excepcionalmente, informe del Ministerio Fiscal. La ayuda económica se abona en un único pago siendo mayor la cantidad reconocida para las mujeres que ellas mismas, o bien un familiar a su cargo, cuenten con un grado de minusvalía reconocido superior al 33%.

Por último, y a caballo entre el sistema judicial y el de atención social, se encuentran las Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género. Son unidades funcionales de carácter técnico, de apoyo a los Juzgados de Violencia de Género y al resto de Juzgados que investigan este tipo de hechos vinculadas al Instituto de Medicina Legal.

Desde sus sedes provinciales, realizan un abordaje integral que orienta el estudio tanto a la mujer víctima de la violencia, como a los hijos e hijas expuestos a la situación de violencia generada dentro de la relación familiar, y a la valoración del agresor, especialmente con relación a la peligrosidad criminal y al riesgo de reincidencia. Los profesionales responsables de la valoración integral de este tipo de violencia se organizan como una unidad funcional multidisciplinar integrada por profesionales de la Medicina Forense, la Psicología y el Trabajo Social.

7. CONCLUSIONES

Las diferencias entre hombres y mujeres no sólo son un producto biológico, sino también el resultado de una construcción social. Esta última no es negativa en sí, lo negativo es la diferente valoración que se realiza de las esferas pública y privada. Se hace necesario que aquellas políticas destinadas a la igualdad de oportunidades valoren el ámbito privado y el trabajo de reproducción de la mujer; y fomenten la participación de esta última en los escenarios económico, político, cultural y profesional.

En el ámbito de la Unión Europea, es el art. 119 del Tratado de la Unión el que reconoce la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer. Para hacerlo efectivo, en las últimas décadas, se han activado una serie de Directivas, planes e iniciativas dirigidos a hacer de la igualdad entre géneros, no sólo un ámbito para la igualdad de remuneraciones o para el establecimiento de medidas específicas que mejoren la calidad de vida de la mujer, sino un principio trasversal que debe estar presente en todas las políticas de la Unión.

En el caso concreto de España, hasta la entrada en vigor de la *Constitución* de 1978, a la mujer se le otorgaba una posición subordinada desde el punto de vista jurídico. Un buen ejemplo lo podemos encontrar en la regulación que se hacia del matrimonio. A lo largo de la década de los sesenta y setenta se sucederán una serie de reformas legales encaminadas a atenuar la discriminación en materia de derechos políticos, profesionales y laborales.

Ahora bien, será con la *Constitución* de 1978 cuando se reconozca la plena igualdad de todos los ciudadanos, sin que pueda prevalecer discriminación, entre otras, por razón de sexo (art. 14). Igualmente, en nuestro texto constitucional se recoge la obligación por parte de los poderes públicos para remover los obstáculos que impidan esa igualdad.

Para hacer efectivos estos principios, desde los años ochenta se han ido consolidando una serie de estructuras administrativas y elaborando un conjunto de medidas. Desde finales de los noventa esta acción se fortalece, en

un primer momento a través de la legislación y medidas previstas en dos ámbitos centrales. De un lado, la conciliación de la vida laboral, personal y laboral, de otro, la lucha contra la violencia de género. Líneas de trabajo en las que se ha ido profundizando, especialmente en el caso de la violencia contra la mujer, un problema social en el que la normativa y los planes de actuación previstos se han visto respaldados por una estructura institucional especializada que gira en torno a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

El peso de la atención hacia la persistente desigual situación de la mujer ha ido creciendo tanto en la agenda de la Administración General del Estado, como en la de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, y lo ha hecho, en una doble perspectiva: orientando la igualdad entre hombres y mujeres como línea transversal a las políticas públicas, y como actuación especial dirigida a nivelar la participación de la mujer en todos los órdenes, —político, social, económico, cultural...—, y a luchar contra la discriminación, en especial, aquella que se cruza con otros criterios que profundizan en la desventaja social e individual de la mujer. Es el caso de las mujeres que se encuentran en situación de alto riesgo social (ausencia de recursos económicos, mujeres víctimas de malos tratos o de agresión sexual, prostitutas, reclutas o responsables de familias monoparentales), pero también, de aquellas que viven en el ámbito rural o están afectadas por algún tipo de discapacidad.

A todas ellas, a toda la sociedad, porque una sociedad más igual es más justa y enriquecedora se dirige la acción del Ministerio de Igualdad y de la Ley para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVITZ, M. (1996), *Under attack, fighting back. Women and Welfare in the United States*, Nueva York: Ed. Mothly Review Press.
- CAMARERO RIEJO, L. A. (2006), *El trabajo desvelado. Trayectorias ocupacionales de las mujeres rurales en España*, Madrid: Ed. Instituto de la Mujer.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999), *Informe Anual de la Comisión sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea 1998*, Bruselas: 5/3/1999. COM (1999) 106 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2008), *La igualdad entre hombres y mujeres. 2008*, COM 2008 (10) Final.
- (2006), *Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010*, COM 92 final.
- COMITÉ DE DIRECCIÓN PARA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (2001), «Acciones positiva en el campo de la igualdad entre mujeres y hombres», *Informe final de activi-*

- dades del grupo de especialistas sobre acciones positivas en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres*, Madrid: Ed. Instituto de la Mujer.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (2008), *Guía de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia*, Madrid: Ed. Ministerio de Igualdad.
- DOMINELLI, L., y MACLEOD, E. (1999), *Trabajo social feminista*, Madrid: Ed. Cátedra.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2007), *Manual para elaborar un plan de igualdad en la empresa*, Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2008), *Guía de Recursos y Centros de Interés para las mujeres*, Madrid: Ed. Instituto de la Mujer.
- (2008), *III Macroencuesta sobre Maltrato sobre las Mujeres*, Elabora SIGMA-Dos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008), *Mujeres y hombres en España. 2007*.
- LORENTE ACOSTA, M. (1998), *Agresión a la mujer: Maltrato, violación y acoso. Entre la realidad y el mito cultural*. Granada: Ed. Comares.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*, Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2006), *De las casas de acogida a los centros de atención integral*, Actas Jornadas del Congreso celebrado bajo el mismo título, Oviedo, 29-30 de noviembre y 1 de diciembre.
- MUN MAN SHUN, G. (2006), *Mujer, discapacidad y violencia. El rostro oculto de la desigualdad*, Madrid: Ed. Instituto de la Mujer.
- OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER (2008), *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, Madrid: Ed. Secretaría General de Políticas de Igualdad.
- SOLÉ, C., y FLAQUER, L. (2006), *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*, Madrid: Ed. Instituto de la Mujer.
- TRIGUEROS GUARDIOLA, I. (1995), *Manual de Prácticas de Trabajo Social con mujeres*, Madrid: Ed. Siglo xxi.
- URIARTE, E., y ELIZONDO, A. (coord) (1997), *Mujeres en política*, Barcelona: Ed. Ariel.