

# A E Q U A L I T A S

REVISTA JURÍDICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

---

NÚMERO 17

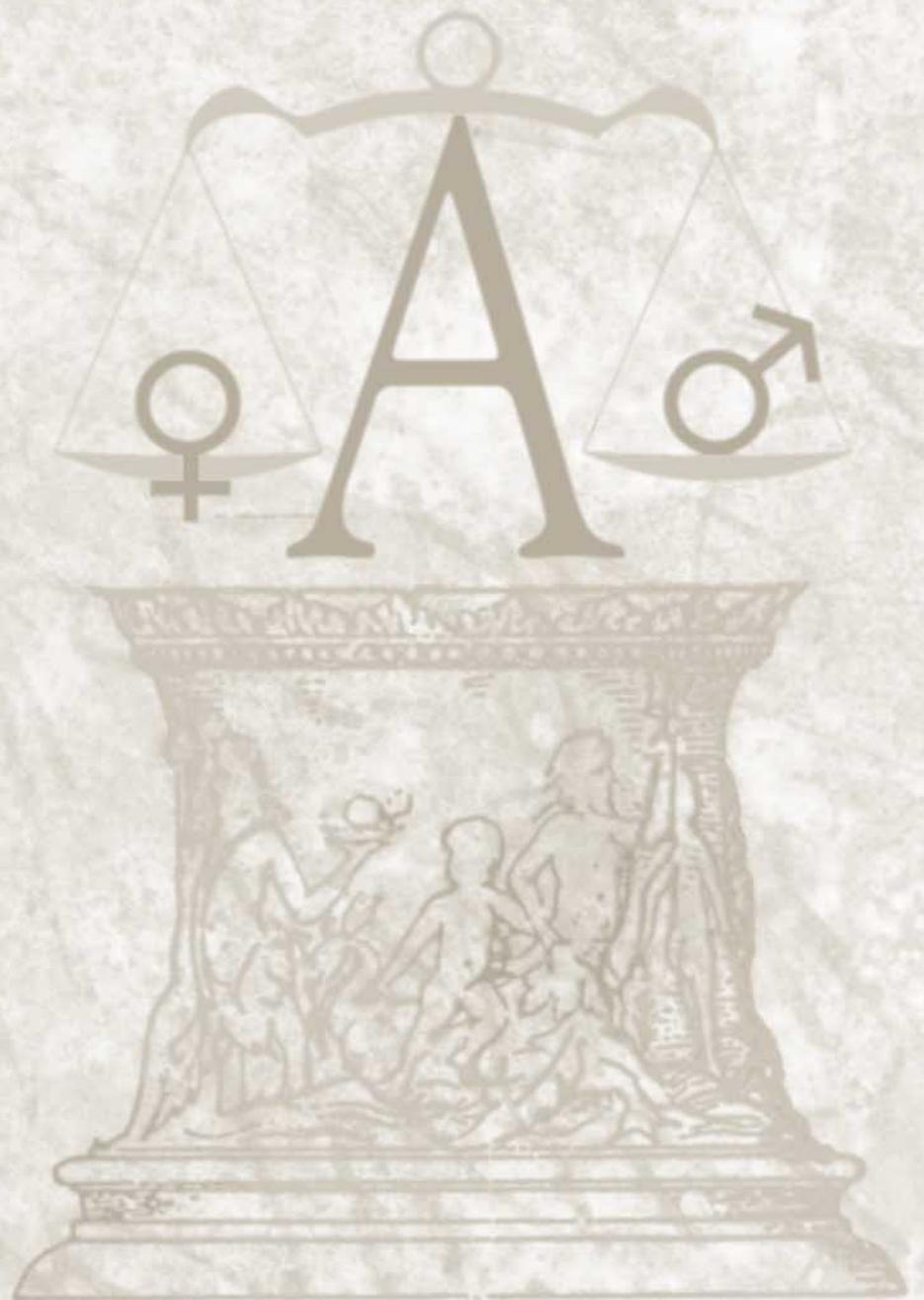
JULIO-DICIEMBRE 2005

---

PERIODICIDAD SEMESTRAL

---





## CONSEJO DE REDACCIÓN

### DIRECTORA

#### MARÍA ELÓSEGUI ITXASO

Profesora Titular de Filosofía del Derecho.  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza.

### SUBDIRECTORA

#### TRINIDAD AULLÓ ALDUNATE

Directora del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Servicios Sociales y Familia.  
Gobierno de Aragón.

### SECRETARIA TÉCNICA

#### MERCEDES DE ECHAVE SANZ

Documentación y Publicaciones  
del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Servicios Sociales y Familia.  
Gobierno de Aragón.

### VOCALES

#### JUAN RIVERO LAMAS

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza.

#### GABRIEL GARCÍA CANTERO

Catedrático de Derecho Civil.  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza.

#### ALTAMIRA GONZALO VALGAÑÓN

Abogada.  
Miembro del Consejo Rector  
del Instituto Aragonés de la Mujer.

#### CARMEN ROMEO FERRER

Abogada.  
Coordinadora en Zaragoza del Servicio Jurídico de Atención  
a la Mujer del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Servicios Sociales y Familia.  
Gobierno de Aragón.

#### ANA NAVARRO ALASTUEY

Abogada.  
Coordinadora en Huesca del Servicio Jurídico de Atención  
a la Mujer del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Servicios Sociales y Familia.  
Gobierno de Aragón.

#### OLGA SÁNCHEZ TORRES

Abogada.  
Coordinadora en Teruel del Servicio Jurídico de Atención  
a la Mujer del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Servicios Sociales y Familia.  
Gobierno de Aragón.

### EDITA:

#### Instituto Aragonés de la Mujer. Departamento de Servicios Sociales y Familia. Gobierno de Aragón.

Camino de las Torres, 73. 50008 Zaragoza  
Tel. 976 716 720  
E-mail: iam@aragon.es

#### Universidad de Zaragoza.

Plaza San Francisco, s/n. 50009 Zaragoza  
Tel. 976 761 000  
E-mail: elosegui@posta.unizar.es

DISEÑO GRÁFICO E IMPRESIÓN: Los Sitios talleres gráficos.

DEPÓSITO LEGAL: Z-1508-99

ISSN: 1575-3379

## CONSEJO ASESOR

#### ANA DE SALAS GIMÉNEZ DE AZCÁRATE

Consejera de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón.  
Presidenta del Consejo Rector del Instituto Aragonés de la Mujer.

#### FERNANDO GARCÍA VICENTE

Justicia de Aragón.

#### FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

#### JOSÉ MARÍA RIVERA HERNÁNDEZ

Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

#### VEGA ESTELLA IZQUIERDO

Letrada. Directora de Gestión y Documentación Parlamentaria. Cortes de Aragón.

#### RAFAEL SANTACRUZ BLANCO

Director General de Servicios Jurídicos. Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

#### FRANCISCO JAVIER HERNÁNDEZ PUÉRTOLAS

Decano del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.

#### MARÍA JOSÉ BALDA MEDARDE

Decana del Ilustre Colegio de Abogados de Huesca.  
Presidenta del Consejo de Colegios de Abogados de Aragón.

#### LUCÍA SOLANAS MARCELLÁN

Decana del Ilustre Colegio de Abogados de Teruel.

#### MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Consejero de Estado.  
Ex-presidente del Tribunal Constitucional.

#### DOLORES DE LA FUENTE VÁZQUEZ

Directora General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

#### ELISA SIERRA

Profesora Asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho. Universidad Pública de Navarra.

#### CARMEN ORTÍZ LALLANA

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Magistrada Suplente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

#### MARÍA FERNANDA FERNÁNDEZ LÓPEZ

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho. Universidad de Sevilla.

#### ROBERT ALEXY

Catedrático de Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional. Christian-Albrechts Universität. Kiel.

#### ALFONSO RULZ MIGUEL

Catedrático de Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid.

#### DOLORES SERRAT MORÉ

Profesora Titular de Medicina Legal. Universidad de Zaragoza.  
Médica Forense. Psiquiatra.

#### TERESA PÉREZ DEL RÍO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, habilitación de Catedrática.  
Facultad de Derecho. Universidad de Cádiz.

#### FERNANDO REY MARTÍNEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid.

#### PALOMA DURÁN Y LALAGUNA

Profesora Titular de Filosofía del Derecho.  
Universidad Jaume I. Castellón.

#### AMPARO BALLESTER PASTOR

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho. Universidad de Valencia. Magistrada Suplente del Tribunal de lo Social.

#### MARÍA ÁNGELES BARRER E UNZUETA

Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho. Universidad País Vasco-Donostia.

#### BEATRIZ QUINTANILLA NAVARRO

Profesora Asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Complutense.

#### MARÍA PILAR DE LUIS CARNICER

Profesora Titular de Organización de Empresa. Centro Politécnico Superior. Universidad de Zaragoza.

#### LUIS NAVARRO ELOLA

Profesor Titular de Organización de Empresa. Centro Politécnico Superior. Universidad de Zaragoza.

#### CARMEN SÁEZ LARA

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Córdoba

#### ASUNCIÓN VENTURA

Profesora Titular de Derecho Constitucional.  
Facultad de Derecho. Universidad Jaume I de Castellón.

#### CRISTINA SAN ROMÁN GIL

Administradora Superior del Gobierno de Aragón.

#### ROGELIO ALTISENT

Médico de Familia. Centro de Salud Actur. Profesor Asociado de Medicina de Familia.  
Facultad de Medicina. Universidad de Zaragoza.

#### AURORA LÁZARO

Médica Pediatra. Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa.  
Profesora Asociada de Pediatría. Facultad de Medicina. Universidad de Zaragoza.

#### MARÍA JOSÉ COLL TELLECHEA

Especialista en Psicología Jurídica.

#### JOSÉ MARÍA CIVEIRA

Médico Psiquiatra. Hospital Universitario Miguel Servet. Zaragoza.

#### ANA CARMEN MARCUELLO

Médica Ginecóloga. Hospital Universitario Miguel Servet. Zaragoza.

# AEQUALITAS

REVISTA JURÍDICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Editorial

## ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE PUBLICACIÓN

**1**

AEQUALITAS aceptará para su publicación todos aquellos artículos que sean inéditos y versen sobre el tema central de la revista.

El Consejo de Redacción atenderá cualquier sugerencia o consulta previa, para evitar reiteraciones en las posibles colaboraciones (Tel. 976 761 433. Departamento de Derecho Público).

**2**

Los originales serán remitidos a la directora de la revista:

Profesora María Elósegui  
Facultad de Derecho  
Universidad de Zaragoza.  
50006 Zaragoza (España).

Los trabajos no excederán de diez hojas DIN A4, de 30 líneas de texto.

Se enviarán en soporte de papel y en diskette de ordenador de 3,5" (PC o Macintosh), trabajados en WORD o similar, o bien por e-mail (elosegui@posta.unizar.es), indicando a qué sección de la revista van destinados, teniendo en cuenta que las citas se incluirán a pie de página, según el siguiente modelo:

AUTOR o AUTORA del LIBRO, N. *Título*, lugar de edición, editorial, año, página. AUTOR o AUTORA. REVISTA, N. "Título del artículo de la revista", *Revista*, n.º, vol. (año), pp. 1-31.

**3**

Se indicará el autor, lugar de trabajo, dirección, teléfonos y, en su caso, el e-mail.

No se devolverán los originales y no se mantendrá correspondencia sobre las colaboraciones que no se hayan encargado, sin que ello sea obstáculo para que se envíen artículos por libre iniciativa.

**4**

La selección se hará según criterios científicos, solicitando la lectura de los artículos a dos de los miembros del Consejo de Redacción. También y en su caso se solicitará la lectura a miembros del Consejo Asesor u otras personas especialistas cuando se estime oportuno y, en consecuencia, podrán ser aceptados para su publicación.

**5**

AEQUALITAS no se hace responsable de las opiniones de las autoras y autores de los artículos publicados, ni de posibles variaciones en las programaciones anunciadas.

**E**n el presente número de la revista *AEQUALITAS* se abordan algunas novedades legislativas como la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.

En cuanto a las novedades acaecidas en el ordenamiento jurídico español se dedica un artículo a la Ley 15/2005, de 8 de julio por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio y por la Ley 13/2005 de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

En el Foro de Debate se presenta el resultado de distintos proyectos de investigación de universidades españolas sobre el reparto del cuidado y sus repercusiones en la percepción de las pensiones para aquellos/as que no han participado en el mercado laboral.

Contamos para ello con la aportación de la Catedrática de Sociología María Ángeles Durán del Centro de Investigaciones Científicas de Madrid, directora del Proyecto de investigación 2002-2005, “El uso del tiempo en España” (Ref.: SEC 2002-00504), financiado por el Plan Nacional de Investigación 2002-2005.

Como señala la autora en la introducción de su artículo; “El trabajo no remunerado que se produce en los hogares sin convertirse directamente en dinero es un recurso tan esencial para el bienestar de las sociedades desarrolladas como el trabajo aplicado a la producción en el mercado. En España, la mayoría de la población no recibe directamente del mercado laboral los recursos que necesita para sobrevivir, y la supervivencia se garantiza principalmente por la mediación de redes familiares que redistribuyen los recursos monetarios y no monetarios. En 1998 se aprobó en el Congreso de los Diputados una propuesta no de ley para llevar a cabo la mencionada Cuenta Satélite, que supondrá de hecho el reconocimiento contable de los hogares y las familias como agentes económicos activos”.

Desde la investigación en el terreno de la Economía Política, la profesora Titular de dicha materia Paloma de Villota, nos presenta los resultados de otra investigación realizada en la Universidad Complutense. En el presente estudio se propone que el Derecho, tanto el Derecho Fiscal como el Derecho Laboral, y especialmente el Sistema de Seguridad Social deben de evolucionar. Se percibe la necesidad de un cambio en el sistema de pensiones, basadas en la actualidad en las cotizaciones realizadas a la Seguridad Social como consecuencia de la participación en el mercado laboral. Como muestran con claridad los datos aportados por investigadoras del mundo de la economía y de la sociología, las mujeres son las que dedican más tiempo a lo largo de su vida al cuidado de los demás como trabajo no retribuido, siendo éste el principal motivo por el que se retiran o no acceden ni siquiera al mercado laboral. Hoy son las mujeres las que viven más tiempo. Los datos demuestran que en su vejez y viudedad la mayoría de ellas no tienen independencia económica, sino que dependerán de una pensión de jubilación de su consorte fallecido. En España el acceso a las pensiones de jubilación no es universal, por el contrario son pensiones contributivas de jubilación, basadas en la participación en el mercado de trabajo.

Como consecuencia de ello los derechos sociales así determinados perpetúan la desigualdad de género, agravando la existente en el mercado de trabajo, pero a edades más avanzadas. Países de nuestro entorno europeo, como los nórdicos han sido capaces de avanzar legalmente en el Estado de bienestar haciendo posible una cobertura universal de pensiones individualizada, que no depende de lo cotizado en el mercado laboral. Eso demuestra que existen soluciones cuando hay voluntad política y el legislador asume este nuevo paradigma necesario en un Estado Social y democrático de Derecho.

Las causas de esa falta de igualdad en el reparto de tareas queda patente también en los resultados de otro proyecto de Investigación de la Universidad Complutense (realizado por investigadoras de Ciencia Política, en el proyecto *MAGEEC*), parte de cuyos análisis se presentan en el artículo “Mainstreaming de género y análisis de los diferentes marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa”.

Todo ello apunta en una clara dirección. Son urgentes los cambios legislativos en el Sistema de Seguridad Social, debemos avanzar hacia ayudas universales individuales, y abandonar el actual sistema de Seguridad Social basado casi exclusivamente en pensiones contributivas, a la par que se va ajustando en la realidad social un reparto equilibrado de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres, y una paritaria participación en el mercado laboral retributivo.

**María Elósegui Itxaso**

Profesora Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Zaragoza.  
Directora de la Revista *AEQUALITAS*

# Comentario a la Directiva 2004/113/CE



POR MARÍA ANTONIA AVILÉS.  
Economista.

Diputada del Parlamento Europeo en la V Legislatura (2000-2004).



## ANTECEDENTES

El Consejo de la Unión Europea aprobó esta Directiva, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro el día 13 de diciembre de 2004.

La propuesta de dicha Directiva fue anunciada en la Agenda de política social de la Comisión Europea de junio de 2000. En el Consejo Europeo de Niza, los Jefes de Estado y de Gobierno instaron a la Comisión a que adoptara una propuesta de Directiva para fomentar la igualdad de género en ámbitos distintos al del empleo.

La igualdad de trato entre mujeres y hombres y la no discriminación por razón de sexo son principios fundamentales de la legislación comunitaria. El planteamiento de la Unión Europea sobre la igualdad ha evolucionado considerablemente con el tiempo, y el énfasis inicial en la igualdad de remuneración y en evitar las distorsiones de la competencia entre Estados miembros ha dado paso a la preocupación por la igualdad como derecho fundamental. Así lo demuestra la atención que se presta a la igualdad en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Tratado Constitucional, que aun no ha sido aprobado definitivamente.

La base jurídica se introduce por primera vez en el Tratado de Ámsterdam, apartado 1 del artículo 13 que establece que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

La presente Directiva no incluye los ámbitos que entran en el campo de la aplicación del artículo 141 del Tratado, ni cuestiona el acervo le-

gislativo existente por el que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

La Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo había solicitado a la Comisión, en repetidas ocasiones, que presentara una propuesta de Directiva para prohibir la discriminación por razones de sexo en ámbitos distintos al del empleo. Sin embargo una tenaz resistencia de diversos grupos de interés, en particular del sector de los seguros y de los medios de comunicación, y las diferencias de opinión dentro de la Comisión hicieron que resultase muy difícil su adopción.

Finalmente la propuesta fue adoptada el 5 de noviembre de 2003. No obstante, debido a la gran resistencia que esta encontró, se ha reducido su ámbito de aplicación, de forma que solo abarca el acceso y suministro de bienes y servicios, dejando fuera otros ámbitos como, por ejemplo, el contenido de los medios de comunicación y la publicidad, la educación y los procesos decisorios.

Aunque es lamentable que los ámbitos antes mencionados, en los que la discriminación resulta evidente, no hayan sido incluidos en este acto jurídico, esperemos que sean objeto de otra Directiva en un futuro próximo. Si bien habría sido deseable adoptar un marco y una Directiva exhaustiva para prohibir la discriminación por razón de sexo en todos los ámbitos fuera del lugar de trabajo. Tenemos que valorar las dificultades que la comisión ha tenido que superar para adoptar esta propuesta, y que dicha propuesta representa un primer paso en la respuesta de la Comisión a la solicitud del Consejo Europeo.

La propuesta se basa inequívocamente en el artículo 13 del Tratado CE, que debe interpretarse a la vista de los artículos 2 y 3 del Tratado. Estos artículos obligan a la Comunidad no solo a luchar contra la discriminación por razón de sexo, sino

también a eliminar las desigualdades y promover la igualdad de género en todas sus actividades. Por consiguiente el planteamiento que hace el Tratado CE del principio de igualdad entre hombres y mujeres no es únicamente un planteamiento general contra la discriminación, sino también un planteamiento proactivo y sustantivo a favor de la igualdad.

El texto abarca todos los bienes y servicios disponibles al público de los sectores público y privado. El Tratado CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo ofrecen una clara definición de bienes y servicios. De conformidad con el primer párrafo del artículo 50 del Tratado CE, se consideraran como “servicios” las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas.

Es jurisprudencia constante que las normas de la seguridad social no pueden excluir la aplicación de los artículos 49 y 50 del Tratado CE. Sin embargo, la seguridad social y la asistencia social quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta Directiva, ya que la Directiva 79/7/CE del Consejo, del 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, ya cubre dichos ámbitos.

Con arreglo a la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia Europeo, cuando los hombres y las mujeres son tratados de forma distinta, pero no se encuentran en una situación comparable, este hecho no constituye un caso de discriminación, y por tanto, no está incluido per se en la presente Directiva. Además, el Tribunal de Justicia Europeo ha desarrollado una jurisprudencia constante en lo relativo a las justificaciones objetivas en caso de discriminación indirecta por razones de sexo.



En su calidad de sectores de servicios, los medios de comunicación y la publicidad entrarían claramente en el ámbito de aplicación de esta Directiva, aunque lamentablemente se han excluido el contenido de los medios de comunicación y la publicidad, donde la discriminación es un hecho que se observa continuamente.

La educación, otro sector de servicios, ha sido claramente excluida de este ámbito. Hay que tener en cuenta que cada uno de los Estados miembros de la UE tiene plenas competencias para organizar su propio sistema educativo, que la enseñanza privada primaria y secundaria quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta propuesta y que el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje profesional, incluida la experiencia laboral práctica, ya están contemplados en Directiva 2002/73/CE.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo dispone que la utilización de factores actuariales, distintos según el sexo, en el ámbito de los sistemas de prestaciones queda excluida del ámbito de aplicación del antiguo artículo 119 del Tratado CE. A raíz de estas sentencias del Tribunal de Justicia, se introdujo un nuevo apartado 3 del artículo 141 de Tratado de Ámsterdam. Por tanto, este apartado que garantiza la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de empleo constituiría el fundamento jurídico adecuado para abordar cualquier tipo de discriminación por razón de sexo en el ámbito del empleo.

Convendría revisar la Directiva vigente relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social, en el marco de la simplificación y mejora de la legislación en el ámbito de la igualdad de trato entre

hombres y mujeres, sobre la base del apartado 3 del artículo 141, al objeto de eliminar la discriminación por razón de sexo en los planes de pensiones laborales.

A pesar de que la legislación comunitaria reconoce el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, la aplicación de este principio ha resultado sumamente difícil en la práctica. Por este motivo, la Directiva incluye algunas disposiciones que constituyen una serie de mecanismos capaces de ofrecer soluciones eficaces en caso de discriminación. Todos estos mecanismos ya se han recogido en Directivas anteriores.

En relación con el sector de los seguros la propuesta no se oponía a que las cotizaciones se calculen según el riesgo, sino únicamente a la inclusión del género como factor de dicho cálculo.

El uso del factor “género”, al igual que el factor “raza”, como base para calcular los porcentajes constituye una discriminación, puesto que estos factores se encuentran fuera del control de las personas interesadas.

Los cálculos de las compañías aseguradoras tan solo tienen en cuenta la relación estadística entre factor y riesgo. Sin embargo, existe una diferencia importante entre relación estadística y relación causal. Desde un punto de vista estadístico, la esperanza de vida varía según el género. No obstante resulta insostenible afirmar que esta es una relación causal. De este modo, podríamos utilizar igualmente la “situación familiar” como factor decisivo para calcular la esperanza de vida, ya que también constituye una relación estadística significativa. Así pues, la elección del factor “género” se utiliza de forma arbitraria para calcular el riesgo simplemente porque es sencillo y barato.

Además, la esperanza de vida, tomada en general como un factor es-

pecífico del género para el cálculo de las cotizaciones, depende en mayor medida del estilo de vida de la persona que de su sexo (por ejemplo, fumar, consumir alcohol, factores de estrés, interés por la salud...). Por ello, las cotizaciones deben calcularse en función de criterios más objetivos.

El derecho fundamental a la igualdad de trato entre hombres y mujeres es un derecho individual que gozan los hombres y las mujeres en tanto que personas, y no como miembros de un grupo. Además, el derecho a la igualdad de trato, al ser un derecho fundamental, prima sobre el derecho a la libertad contractual. Por su parte, el Tribunal de Justicia ha señalado que el principio de igualdad entre mujeres y hombres es uno de los derechos fundamentales que el Tribunal ha de garantizar.

Por tanto, la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres que garantiza el Tratado, exige inevitablemente que las compañías aseguradoras realicen algunas adaptaciones en sus sistemas de cálculo.

Esta Directiva permite que las víctimas de discriminación puedan llevar a los tribunales los presuntos actos de discriminación y si ésta quedara demostrada, recibir la compensación adecuada. Las sanciones aplicadas deberían ser suficientemente disuasivas para contribuir a la prevención de la discriminación futura.

1

Dictamen emitido el 30 de marzo de 2004 (no publicado aún en el Diario Oficial).

2

DO C 121 de 30.4.2004, pág. 27.

3

DO C 241 de 28.9.2004, pág. 44.

4

DO L 17 de 19.1.2001, pág. 22.

5

DO L 180 de 19.7.2000, pág. 22.



**DIRECTIVA DEL CONSEJO 2004/113/CE  
de 13 de diciembre de 2004 por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres  
y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular el apartado 1 de su artículo 13,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo<sup>1</sup>,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones<sup>2</sup>,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>3</sup>,

Considerando lo siguiente:

**1**

De conformidad con el artículo 6 del Tratado de la UE, la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros, y respeta los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario.

**2**

El derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y los Pactos de las Naciones Unidas de derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de los que son signatarios todos los Estados miembros.

**3**

Al tiempo que se prohíbe la discriminación, es importante que se respeten otros derechos y libertades fundamentales como la protección de la intimidad y la vida familiar así como las transacciones que se lleven a cabo en dicho contexto, y la libertad religiosa.

**4**

La igualdad entre hombres y mujeres es un principio fundamental de la Unión Europea. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea prohíbe, en sus artículos 21 y 23, cualquier discriminación por razones de sexo, y consagra el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

**5**

El artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea confiere a la promoción de este principio el rango de misión esencial de la Comunidad. Del mismo modo, el apartado 2 del artículo 3 del Tratado exige que la Comunidad se fije el objetivo de eliminar las desigualdades y fomentar activamente la igualdad entre hombres y mujeres en todas sus actividades.

**6**

En su Comunicación «Agenda de política social», la Comisión anunció su intención de proponer una directiva sobre la discriminación sexual fuera del mercado laboral. Derecho Esta propuesta está en consonancia con la Decisión 2001/51/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa sobre la estrategia marco comunitaria en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)<sup>4</sup>, que abarca todas las políticas comunitarias y que tiene por objeto promover la igualdad entre hombres y mujeres, mediante la adaptación de éstas y la aplicación de acciones concretas para mejorar la situación de los hombres y las mujeres en la sociedad.

**7**

En su reunión de Niza de los días 7 y 9 de diciembre de 2000, el Consejo Europeo instó a la Comisión a reforzar los derechos en materia de igualdad mediante una propuesta de Directiva para promover la igualdad de género en ámbitos distintos de los del empleo y la vida profesional.

**8**

La Comunidad ha adoptado un abanico de instrumentos jurídicos para prevenir y combatir la discriminación sexual en el mercado laboral. Estos instrumentos han demostrado que las medidas legislativas son útiles para luchar contra la discriminación.

**9**

La discriminación sexual y el acoso, incluido el sexual, también se producen en ámbitos ajenos al mercado de trabajo. Tal discriminación puede ser igualmente dañina y constituir un obstáculo a la integración plena y con éxito de hombres y mujeres en la vida económica y social.

**10**

Hay problemas especialmente evidentes en el sector del acceso a los bienes y servicios y su suministro. Por ello, procede prevenir y eliminar la discriminación sexual en este terreno. Como en el caso de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico<sup>5</sup>, este objetivo puede alcanzarse mejor mediante legislación comunitaria.

**11**

Esta legislación debe prohibir la discriminación sexual en el acceso a los bienes y servicios y su suministro. Deben considerarse bienes aquellos que se consideran como tales en las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a la libre circulación de mercancías. Deben considerarse servicios aquellos que se consideran como tales en las disposiciones del artículo 50 del mencionado Tratado.

**12**

Con objeto de impedir la discriminación por razón de sexo, la presente Directiva se aplica tanto a la discriminación directa como a la indirecta. Sólo existe discriminación directa cuando una persona recibe –por razón de sexo– un trato menos favorable que otra persona en una situación comparable. Así pues, por ejemplo, las diferencias entre hombres y mujeres en la prestación de cuidados sanitarios que se derivan de las diferencias físicas entre hombres y mujeres no corresponden a situaciones comparables, por lo que no constituyen discriminación.

**13**

La prohibición de la discriminación deberá aplicarse a las personas que presten bienes y servicios disponibles para el público y que se ofrezcan fuera del ámbito de la vida privada y familiar, y a las transacciones que se efectúen en dicho contexto. No se aplicará al contenido de los medios de comunicación ni de la publicidad, ni a la enseñanza pública o privada.

**14**

Todas las personas gozan de libertad para celebrar contratos, incluida la libertad de elegir a la otra parte contratante para efectuar una transacción determinada. Una persona que suministre un bien o preste un servicio puede tener una serie de razones subjetivas para elegir a la otra parte contratante. En la medida en que dicha elección no se base en el sexo de la persona contratante, la presente Directiva no debe afectar a la libertad de la persona a la hora de elegir a la otra parte contratante.

**15**

Ya existe una serie de instrumentos jurídicos vigentes para la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos relacionados con el empleo y la ocupación. Por ello, la presente Directiva no deberá aplicarse en este ámbito. El mismo razonamiento se aplica a las actividades por cuenta propia, en la medida en que estén cubiertas por instrumentos jurídicos vigentes. La Directiva se aplicará exclusivamente a los seguros y pensiones de carácter privado, voluntario e independiente de la relación laboral.

**16**

Sólo podrán admitirse diferencias de trato cuando estén justificadas por un propósito legítimo. Pueden constituir propósitos legítimos, por ejemplo, la protección de las víctimas de la violencia por razón de sexo (en supuestos como la creación de refugios para personas de un solo sexo), las razones de intimidad y decencia (en supuestos como la oferta de alojamiento hecha por una persona en una parte de su vivienda), la promoción de la igualdad de género o de los intereses de los hombres o de las mujeres (por ejemplo, or-

ganizaciones de voluntarios del mismo sexo), la libertad de asociación (en los casos de afiliación a clubes privados para un solo sexo), la organización de actividades deportivas (por ejemplo, acontecimientos deportivos para uno de los sexos). No obstante, toda limitación deberá ser adecuada y necesaria a tenor de los criterios emanados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

**17**

El principio de igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios no exige que se ofrezcan en todos los casos prestaciones o instalaciones compartidas para hombres y mujeres, toda vez que no se ofrezcan de manera más favorable a un de los sexos.

**18**

El recurso a factores actuariales basados en el sexo está generalizado en el sector de los seguros y otros servicios financieros afines. A fin de garantizar la igualdad de trato entre hombres y mujeres, la utilización del sexo como factor actuarial no deberá dar lugar a diferencias en las primas y las prestaciones de las personas individuales. Para evitar un reajuste repentino del mercado, esta norma se aplicará únicamente a los nuevos contratos celebrados después de la fecha de incorporación de la presente Directiva.

**19**

Algunas categorías de riesgos pueden presentar variaciones entre los sexos. En algunos casos, el sexo constituye uno de los factores determinantes para la evaluación de los riesgos asegurados, aunque no necesariamente el único. Para los contratos que aseguren riesgos de esta índole, los Estados miembros podrán optar por autorizar excepciones a la norma de primas y prestaciones independientes del sexo, a condición de que estén en condiciones de garantizar que los datos actuariales y estadísticos subyacentes en que se fundan los cálculos son fiables, se actualizan con regularidad y son accesibles al público. Sólo se permitirán excepciones en los casos en que la legislación nacional no haya aplicado y la norma de independencia del sexo. Cinco años después de la incorporación de la presente Directiva, los Estados miembros podrán revisar la justificación de tales excepciones, atendiendo a los datos actuariales y estadísticos más recientes y a un informe elaborado por la Comisión tres años después de la fecha de dicha incorporación.

**20**

Un trato menos favorable a las mujeres por motivos de embarazo y maternidad deberá considerarse una forma de discriminación directa por razón de sexo y estará, por consiguiente, prohibido en el ámbito de los seguros y servicios financieros afines. Por lo tanto, no deberán atribuirse a sólo uno de los sexos los costes asociados a los riesgos de embarazo y maternidad.

**21**

Las personas que hayan sido objeto de discriminación sexual deben disponer de medios de protección jurídica adecuados. A fin de asegurar un nivel de protección más efectivo, también se debe facultar a las asociaciones, organizaciones o personas jurídicas para que puedan iniciar procedimientos, con arreglo a lo que dispongan los Estados



miembros, en nombre de cualquier víctima o en su apoyo, sin perjuicio de la normativa nacional de procedimiento en cuanto a la representación y defensa ante los tribunales.

**22**

Las normas relativas a la carga de la prueba deberán adaptarse cuando haya un caso de presunta discriminación; con vistas a la aplicación eficaz del principio de igualdad de trato, cuando se aporten pruebas de tal discriminación la carga de la prueba recaerá nuevamente en la parte demandada.

**23**

La aplicación efectiva del principio de igualdad de trato exige una protección judicial adecuada contra las represalias.

**24**

Para impulsar el principio de igualdad de trato, los Estados miembros fomentarán el diálogo con aquellas partes interesadas que tengan, con arreglo a las legislaciones y prácticas nacionales, un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por razones de sexo en el ámbito del acceso a bienes y servicios y a su suministro.

**25**

La protección contra la discriminación sexual se verá reforzada con la existencia de uno o más organismos independientes en cada Estado miembro, con competencias para analizar los problemas existentes, estudiar las soluciones posibles y proporcionar asistencia tangible a las víctimas. Estos organismos podrán ser los mismos que los que tienen una responsabilidad nacional en materia de defensa de los derechos humanos o de salvaguardia de los derechos individuales, o de la aplicación del principio de igualdad de trato.

**26**

La presente Directiva establece requisitos mínimos, reconociendo a los Estados miembros la facultad de adoptar o mantener disposiciones más favorables. La aplicación de la presente Directiva no puede servir para justificar retroceso alguno con respecto a la situación ya existente en cada Estado miembro.

**27**

Los Estados miembros deben prever sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Directiva.

**28**

Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, garantizar un nivel común de protección contra la discriminación lo suficientemente elevado en todos los Estados miembros, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, pueden lograrse mejor, debido a las dimensiones y efectos de la acción, a nivel comunitario, la Comunidad puede tomar medidas, de conformidad con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformi-

dad con el principio de proporcionalidad enunciado en ese artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos.

**29**

De acuerdo con el punto 34 del Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor”<sup>6</sup>, se alienta a los Estados miembros a establecer, en su propio interés y en el de la Comunidad, sus propios cuadros, que muestren, en la medida de lo posible, la concordancia entre las directivas y las medidas de transposición, y a hacerlos públicos.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

### Capítulo I

#### DISPOSICIONES GENERALES

##### Artículo 1

###### Objeto

La presente Directiva tiene por objeto crear un marco para combatir la discriminación sexual en el acceso a bienes y servicios y su suministro, con vistas a que entre en vigor en los Estados miembros el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

##### Artículo 2

###### Definiciones

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

**a)**

“discriminación directa”: la situación en que una persona haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que es, ha sido o sería tratada otra en una situación comparable, por razón de sexo;

**b)**

“discriminación indirecta”: la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúa a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios;

**c)**

“acoso”: la situación en que se produce un comportamiento no deseado relacionado con el sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo;

**d)**

“acoso sexual”: la situación en que se produce cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual, con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

<sup>6</sup> DO C 321 de 31-12-2003, p. 1.



### Artículo 3

#### *Ámbito de aplicación*

**1**

Dentro de los límites de los poderes conferidos a la Comunidad, la presente Directiva se aplicará a todas las personas que suministren bienes y servicios disponibles para el público, con independencia de la persona de que se trate, tanto en lo relativo al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, y que se ofrezcan fuera del ámbito de la vida privada y familiar, y a las transacciones que se efectúen en ese contexto.

**2**

La presente Directiva no afectará a la libertad de la persona a la hora de elegir a la otra parte contratante, siempre y cuando dicha elección no se base en el sexo de la persona contratante.

**3**

La presente Directiva no se aplicará al contenido de los medios de comunicación o de la publicidad, ni a la educación.

**4**

La presente Directiva no se aplicará a asuntos relacionados con el empleo y la ocupación. No se aplicará a asuntos relacionados con el trabajo por cuenta propia, en la medida en que dichos asuntos estén cubiertos por otros actos legislativos comunitarios.

### Artículo 4

#### *Principio de igualdad de trato*

**1**

A efectos de la presente Directiva, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres significa que

a)

no habrá discriminación directa por razones de sexo, como el trato menos favorable a las mujeres por razón de embarazo y maternidad;

b)

no habrá discriminación indirecta por razones de sexo.

**2**

La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de disposiciones más favorables relativas a la protección de las mujeres con respecto al embarazo y la maternidad.

**3**

En el sentido de la presente Directiva, el acoso y el acoso sexual se consideran discriminación sexual, por lo cual quedan prohibidos. El rechazo de tales comportamientos por una persona o su sumisión a ellos no se utilizará como base de una decisión que le afecte.

**4**

Toda orden de discriminar directa o indirectamente por razón de sexo se considerará discriminación en el sentido de la presente Directiva.

**5**

La presente Directiva no prohíbe las diferencias de trato cuando la prestación de bienes y servicios de forma exclusiva o principal a las personas de una de los sexos esté justificada por un propósito legítimo y los medios para lograr ese propósito sean adecuados y necesarios.

### Artículo 5

#### *Factores actuariales*

**1**

Los Estados miembros velarán por que en todos los nuevos contratos que se celebren después del 21 de diciembre de 2007 a más tardar, el hecho de tener en cuenta el sexo como factor de cálculo de primas y prestaciones a efectos de seguros y servicios financieros afines no de lugar a diferencias en las primas y prestaciones de las personas consideradas individualmente.

**2**

No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán decidir, antes del 21 de diciembre de 2007 autorizar diferencias proporcionadas de las primas y prestaciones de las personas consideradas individualmente en los casos en que la consideración del sexo constituya un factor determinante de la evaluación del riesgo a partir de datos actuariales y estadísticos pertinentes y exactos. Los Estados miembros que se acojan a esta disposición informarán a la Comisión y velarán por que los datos exactos pertinentes en relación con la consideración del sexo como factor actuarial determinante se recopilen, se publiquen y se actualicen con regularidad. Dichos Estados miembros reexaminarán su decisión cinco años después de 21 de diciembre de 2007 atendiendo al informe de la Comisión a que se refiere el artículo 16, y transmitirán a la Comisión el resultado de este nuevo examen.

**3**

En cualquier caso, los costes relacionados con el embarazo y la maternidad no darán lugar a diferencias en las primas y prestaciones de las personas consideradas individualmente.

Los Estados miembros podrán aplazar la aplicación de las medidas necesarias para cumplir el presente apartado hasta dos años después del 21 de diciembre de 2007 a más tardar. En tal caso los Estados miembros de que se trate informarán inmediatamente a la Comisión.

### Artículo 6

#### *Acción positiva*

Con objeto de garantizar la plena igualdad en la práctica entre hombres y mujeres, el principio de igualdad de trato no impedirá a los Estados miembros mantener o adoptar medidas específicas destinadas a evitar o compensar las desventajas sufridas por razón de sexo.

### Artículo 7

#### *Requisitos mínimos*

**1**

Los Estados miembros podrán introducir o mantener dis-



posiciones más favorables para la protección del principio de igualdad entre hombres y mujeres que las previstas en la presente Directiva.

**2**

La aplicación de la presente Directiva no constituirá en ningún caso motivo para reducir, en los ámbitos que ésta trata, el nivel de protección contra la discriminación ya garantizado por los Estados miembros.

## Capítulo II

### RECURSOS Y APLICACIÓN

#### Artículo 8

##### *Defensa de derechos*

**1**

Los Estados miembros velarán por la existencia de procedimientos judiciales o administrativos e incluso, cuando lo consideren oportuno, procedimientos de conciliación para exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas mediante la presente Directiva, disponibles para todas las personas que se consideren perjudicadas por la no aplicación, en lo que a ellas se refiere, del principio de igualdad de trato, incluso tras la conclusión de la relación en la que supestamente se ha producido la discriminación.

**2**

Los Estados miembros introducirán en sus ordenamientos jurídicos internos las medidas necesarias para que cualquier persona que se considere perjudicada a causa de una discriminación en el sentido de la presente Directiva reciba una indemnización o compensación reales y efectivas del Estado miembro, de manera disuasiva y proporcional al daño sufrido. La fijación de un límite máximo predeterminado no limitará dicha compensación o indemnización.

**3**

Los Estados miembros velarán por que las asociaciones, organizaciones o entidades jurídicas que, de conformidad con los criterios establecidos en su Derecho nacional, tengan un interés legítimo en velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Directiva, puedan iniciar, en nombre del demandante o en su apoyo, y con su autorización, cualquier procedimiento judicial o administrativo previsto para hacer cumplir las obligaciones que se derivan de la presente Directiva.

**4**

Los apartados 1 y 3 se entenderán sin perjuicio de las normas nacionales en materia de plazos para incoar acciones judiciales en relación con el principio de igualdad de trato.

#### Artículo 9

##### *Carga de la prueba*

**1**

Los Estados miembros adoptarán, con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, las medidas necesarias para garantizar que, cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, del principio de igualdad de trato aduzca, ante un tribunal

u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta, corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato.

**2**

Lo dispuesto en el apartado 1 no impedirá a los Estados miembros adoptar normas sobre admisibilidad de las pruebas que sean más favorables a la parte demandante.

**3**

Lo dispuesto en el apartado 1 no se aplicará a los procedimientos penales.

**4**

Lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 se aplicará asimismo a todo procedimiento tramitado de conformidad con el apartado 3 del artículo 8.

**5**

Los Estados miembros no precisan aplicar el apartado 1 en las gestiones en que el tribunal u otra autoridad competente debe investigar los hechos del caso.

#### Artículo 10

##### *Represalias*

Los Estados miembros introducirán en sus ordenamientos jurídicos nacionales las medidas necesarias para proteger a las personas contra cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda producirse como reacción ante una denuncia o un procedimiento judicial destinado a hacer cumplir el principio de igualdad de trato.

#### Artículo 11

##### *Diálogo con las partes interesadas*

Con el fin de promover el principio de igualdad de trato, los Estados miembros fomentarán el diálogo con las partes interesadas pertinentes que tengan, con arreglo a su legislación y práctica nacionales, un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación sexual en el ámbito del acceso a bienes y servicios y su suministro.

## Capítulo III

### ORGANISMOS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO

#### Artículo 12

**1**

Los Estados miembros designarán uno o más organismos para que se encarguen de promover, analizar, controlar y apoyar la igualdad entre todas las personas sin discriminación por razones de sexo, y adoptarán las disposiciones necesarias a tal fin. Dichos organismos podrán formar parte de los órganos encargados a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos de las personas, o la aplicación del principio de igualdad de trato.

**2**

Los Estados miembros velarán por que los organismos mencionados en el apartado 1 tengan, entre otras, las siguientes competencias:

**a)**

sin perjuicio del derecho de las víctimas y asociaciones, organizaciones y otras personas jurídicas consideradas en el apartado 3 del artículo 8, prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación al iniciar un procedimiento por discriminación;

**b)**

realizar estudios independientes sobre la discriminación;

**c)**

publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con esta discriminación.

## Capítulo IV

### DISPOSICIONES FINALES

#### Artículo 13

##### *Cumplimiento*

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se respete el principio de igualdad de trato en lo relativo al acceso a bienes y servicios y su suministro, dentro del ámbito de la presente Directiva y, en particular, para que:

**a)**

se supriman las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato;

**b)**

se declaren o puedan declararse nulas, o se modifiquen, todas las disposiciones contractuales en los reglamentos internos de las empresas, así como en las normas que rijan las asociaciones con o sin ánimo de lucro, contrarias al principio de igualdad de trato.

#### Artículo 14

##### *Sanciones*

Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva y tomarán cualquier medida necesaria para garantizar su aplicación. Las sanciones, que podrán incluir la indemnización a la víctima, serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros comunicarán estas disposiciones a la Comisión, a más tardar el 21 de diciembre de 2007, y comunicarán inmediatamente cualquier modificación ulterior de las mismas.

#### Artículo 15

##### *Divulgación de la información*

Los Estados miembros velarán por que las disposiciones adoptadas en virtud de la presente Directiva, junto con otras

disposiciones vigentes ya adoptadas en este ámbito, sean puestas en conocimiento de las personas interesadas, por todos los medios adecuados y en el conjunto de su territorio.

#### Artículo 16

##### *Informes*

**1**

Los Estados miembros comunicarán a la Comisión toda la información disponible sobre la aplicación de la presente Directiva, a más tardar el 21 de diciembre de 2009, y, posteriormente, cada cinco años.

La Comisión redactará un informe resumido, que incluirá un examen de las prácticas vigentes de los Estados miembros en relación con la disposición del artículo 5 sobre la utilización del sexo como factor para el cálculo de primas y beneficios. Presentará dicho informe al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 21 de diciembre de 2010. En caso necesario, la Comisión adjuntará a su informe propuestas de modificación de la Directiva.

**2**

El informe de la Comisión tendrá en cuenta los puntos de vista de las partes interesadas pertinentes.

#### Artículo 17

##### *Incorporación a la legislación nacional*

**1**

Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva a más tardar el 21 de diciembre de 2007. Comunicarán de inmediato a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

**2**

Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

#### Artículo 18

##### *Entrada en vigor*

La presente Directiva entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

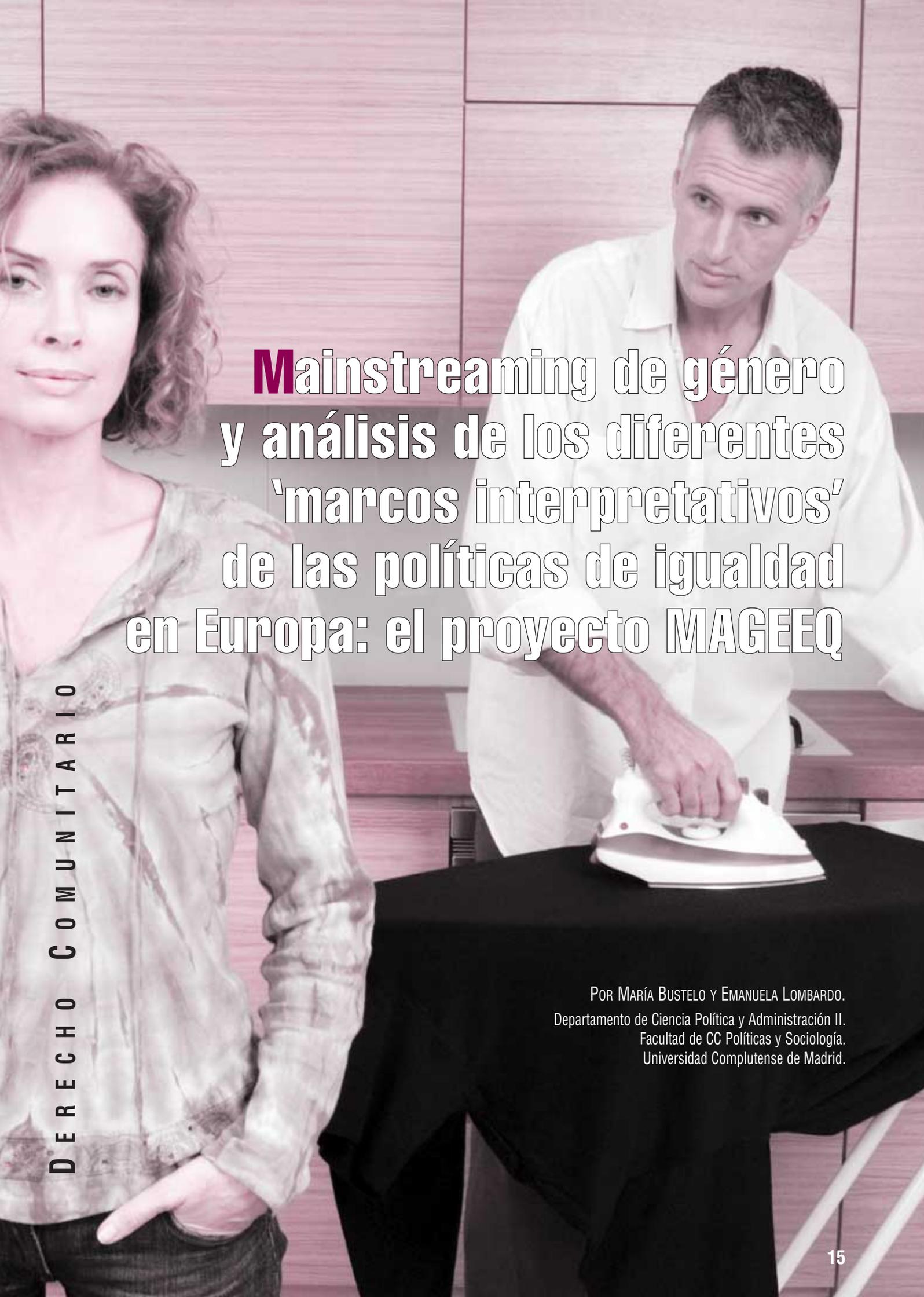
#### Artículo 19

##### *Destinatarios*

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

*Hecho en Bruselas, el 13 de diciembre de 2004.*

Por el Consejo  
El Presidente  
B. R. BOT



# Mainstreaming de género y análisis de los diferentes 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ

D E R E C H O C O M U N I T A R I O

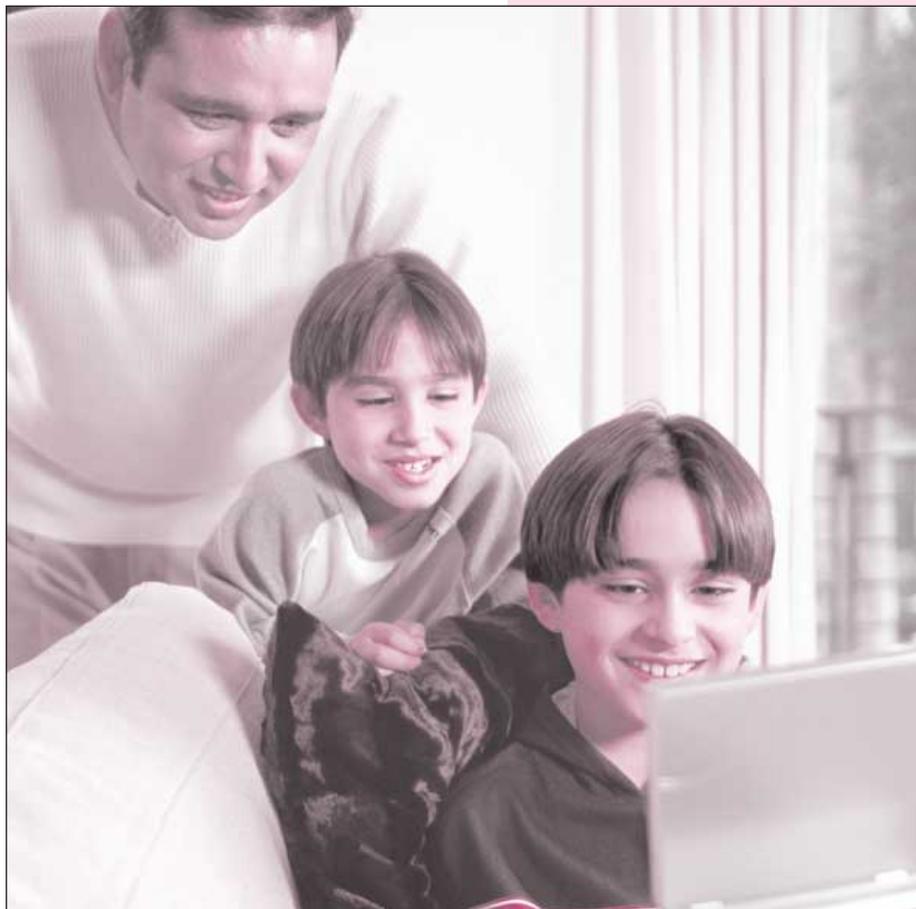
POR MARÍA BUSTELO Y EMANUELA LOMBARDO.  
Departamento de Ciencia Política y Administración II.  
Facultad de CC Políticas y Sociología.  
Universidad Complutense de Madrid.



## INTRODUCCIÓN

La existencia de ‘marcos interpretativos’ (policy frames) diferentes en relación con el problema de la desigualdad de género influye en la formulación e implementación de las políticas de igualdad en Europa. Ésta es la tesis central del artículo, que se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ<sup>1</sup> (Mainstreaming Gender Equality in Europe) en el que se realiza un análisis comparativo de los ‘marcos interpretativos’ políticos de la desigualdad de género entre la Unión Europea y seis países miembros: dos del sur de Europa, España y Grecia, dos del centro, Holanda y Austria, y dos países candidatos del este (y miembros desde el 1 mayo 2004), Hungría y Eslovenia. El estudio se lleva a cabo a través del análisis del discurso de los documentos oficiales de las principales instituciones políticas y de los debates parlamentarios en los niveles nacional y comunitario, así como de textos producidos por la sociedad civil y los medios de comunicación. El análisis se propone identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los ‘marcos interpretativos’, poniendo énfasis en las diversas representaciones que los/as actores/as políticos ofrecen del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas al mismo. El artículo está escrito con una doble intención: dar a conocer el marco teórico y la metodología del proyecto MAGEEQ y presentar los resultados del análisis de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad para el caso de España.

La primera sección presenta el marco teórico del estudio, en el que se define el concepto de ‘marco interpretativo’ utilizado en el contexto de esta investigación y se asientan los orígenes de este último en la teoría de los movimientos sociales y en la literatura sobre el establecimiento de la agenda política. Se argumenta que la enorme variedad de interpretaciones del problema de la desigualdad de género por parte de distintos/as actores/as en el nivel supra-, sub-, y



estatal afecta a la formulación e implementación de las políticas de igualdad. En la segunda sección se aclara la metodología utilizada en el proyecto MAGEEQ, explicando cuál es la selección de temas y textos, en qué consiste el análisis de marcos (frame analysis), y cómo se analizan y resumen los discursos (explícitos e implícitos) de diferentes actores/as presentes en los textos, a través de las ‘preguntas guía’ y los ‘supertextos’. En la tercera y última sección se presentan los resultados relativos al caso español en las áreas de conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica<sup>2</sup> y participación política de las mujeres, los cuales son los temas comunes analizados por los seis equipos del MAGEEQ.

## 1. LOS ‘MARCOS INTERPRETATIVOS’ DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

La desigualdad de género es un problema político polémico y complejo. Existen una gran variedad de interpretaciones y de análisis diferentes so-

<sup>1</sup> El proyecto de investigación MAGEEQ, en el que participan seis países, está coordinado desde el punto de vista científico y administrativo desde el IWM de Viena. Mieke Verloo es la Directora de Investigación. La teoría, la metodología y los resultados de la investigación han sido desarrollados en el contexto del equipo que forma parte del MAGEEQ. Por lo tanto, queremos agradecer a Raquel Platero, Elin Peterson, Ilse van Lamoen, Petra Meier, Jacintha van Beveren, Marjolein Paantjens, Birgit Sauer, Karin Tertnegg, Cornelia Klinger, Maro Pantelidou Maloutas y su equipo, Viola Zentai, Andrea Kriszan, Vlasta Jalusic y Majda Hrenzjak por su trabajo en el MAGEEQ y sus contribuciones inspiradoras. Véase [www.mageeq.net](http://www.mageeq.net)

<sup>2</sup> Aunque en este momento sería más adecuado utilizar los términos de “violencia de género”, “violencia contra las mujeres” o incluso “violencia machista”, en lugar del de “violencia doméstica” mantenemos aquí el término que se ha utilizado de forma común en el proyecto MAGEEQ, y que a su vez era el término más utilizado en los textos analizados.



bre el tema y un gran número de estrategias distintas en los países europeos que están influenciadas por los diferentes contextos políticos nacionales. Entre las feministas, las académicas o las activistas, y entre los/as actores/as políticos/as ordinarios/as no se llega a un consenso real ni sobre el diagnóstico ni tampoco sobre el pronóstico del problema. Asuntos como la prostitución o la violencia doméstica son ejemplos de cómo la diversidad interpretativa afecta a las soluciones propuestas. La política holandesa sobre la prostitución concibe dicho problema más o menos como un empleo normal retribuido, mientras que en Suecia se trata como un delito (Outshoorn 2001). Con respecto a la violencia doméstica, la mayoría de los países europeos tienen casas de acogida para mujeres maltratadas, mientras que Austria expulsa el maltratador de su hogar (Logar 2000). Las medidas políticas que se adoptan varían notablemente según que el objetivo sea la igualdad, la diferencia, o la autonomía.

La diversidad de interpretaciones de la desigualdad de género como problema público es todavía más relevante en lo referente a la estrategia del mainstreaming de género que ha circulado en la Unión Europea en la última década, puesto que ésta requiere una multiplicación de los niveles de gobierno, los/as actores/as, y las áreas políticas con el objetivo de que se incorpore una perspectiva de igualdad de género en todos los procesos políticos y administrativos (Consejo de Europa 1999: 26). Al involucrarse nuevos/as actores/as políticos/as en distintos niveles, aumentan las posibilidades de que en la fase de implementación se pierda o se vea comprometido el consenso, por cuanto ilusorio, conseguido sobre el diagnóstico y el pronóstico del problema.

Si, por un lado, la variedad de interpretaciones es enriquecedora, por otro lado las maneras diversas de entender la igualdad de género en

el nivel supra-estatal, estatal y sub-estatal (y por parte de distintos/as actores/as dentro de un mismo nivel) pueden distorsionar, en el proceso de implementación, los problemas y objetivos compartidos en la fase de formulación de las políticas de igualdad. Es difícil que al decir 'igualdad de género' todos/as los/as actores/as entiendan lo mismo, por lo tanto cada actor pondrá en práctica las medidas de igualdad según su propia interpretación del concepto, sin haber aclarado previamente cuál es su manera de entender la igualdad, puesto que ha asumido una presunta comprensión unitaria del concepto. Por esta razón, la finalidad del estudio llevado a cabo por el proyecto MAGEEQ es explicitar las interpretaciones implícitas del problema de la desigualdad de género por parte de los distintos actores políticos en el contexto europeo.

Una parte de la literatura sobre mainstreaming de género apunta hacia los 'marcos interpretativos' de las políticas (policy frames) como factor determinante que afecta la introducción y la implementación de las políticas públicas de género (Behning y Serrano Pascual 2001; Braithwaite 2000; Beveridge, Nott y Stephen 2000; Consejo de Europa 1999; Rubery y Fagan 2000; Hafner-Burton y Pollack 2000; Verloo 2001; Tarrow 1998; Jahan 1995). El enfoque analítico del que partimos en nuestro estudio consiste precisamente en describir y analizar las diferencias en los 'marcos interpretativos' sobre el problema de la desigualdad de género, con la idea de que éstos influyen en la formulación e implementación de las políticas de igualdad en Europa. La intención es construir un marco analítico, avalado y fundamentado empíricamente, de las distintas dimensiones de los 'marcos interpretativos' de la desigualdad de género.

El enfoque del MAGEEQ pretende dar prioridad al examen de los procesos discursivos, utilizando en concreto el análisis de 'marcos in-

terpretativos' (frame analysis). Un marco (frame) es un esquema interpretativo que estructura el significado de la realidad. La definición de 'marco interpretativo de política' (policy frame) de la que partimos en MAGEEQ es 'un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución' (Verloo 2002: 11). Por lo tanto, los marcos de política no son simples descripciones de la realidad sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma.

El análisis de marcos (frame analysis) se concibe como el estudio de los 'marcos interpretativos' de política tal y como se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y políticos en sus respectivos discursos. El método policy frame o de marcos interpretativos de las políticas intenta identificar los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí en el discurso de los/as actores/as socio-políticos/as, marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación (Rein y Schön 1993, 1994; Triandafyllidou y Fotiou 1998; Snow et al. 1986; McAdam, McCarthy y Zald 1996).

Los 'marcos interpretativos' constituyen un concepto utilizado por la teoría de los movimientos sociales, aquella rama de las ciencias sociales que utiliza una combinación de oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos enmarcadores para explicar la subida y la caída de los movimientos sociales (Snow y Benford 1988, 1992; Snow et al. 1986; Tarrow 1998). La teoría de los movimientos sociales emplea el concepto de 'marco interpretativo' así como lo define el sociólogo Goffmann: 'un esquema de interpretación' que permite al



individuo ‘localizar, percibir, identificar y clasificar un número aparentemente infinito de acontecimientos que entran dentro de su campo de aplicación’ (Goffmann 1974: 21). Según la teoría de los movimientos sociales, los ‘marcos interpretativos’ sirven a los movimientos para asignar significado e interpretar los acontecimientos sociales con la finalidad de movilizar simpatizantes y desmovilizar a sus antagonistas (McAdam, McCarthy y Zald 1996; Ibarra y Tejerina 1998).

El concepto de ‘marco interpretativo’ se relaciona también con la literatura sobre el establecimiento de la agenda política (Cobb y Elder, 1983; Aguilar, 1996). El enfoque de Carol Bacchi denominado ‘What’s the problem?’ nos advierte que la definición de los problemas políticos que llegan a la agenda no es una mera descripción de hechos y objetivos, sino que tiende a ser una ‘representación estratégica’ que da relevancia a determinados problemas o asuntos y no a otros. Bacchi considera que cada ‘solución’ postulada contiene ya en sí una particular ‘representación’ de cuál es el problema y esto tiene implicaciones en el tipo de solución ‘encontrada’. Basándose tanto en la teoría de los movimientos sociales como en la literatura sobre el establecimiento de la agenda, el MAGEEQ se centra en el proceso de enmarcamiento de las políticas (policy framing) y en una valoración de la diversidad de interpretación de los problemas y de los objetivos de las mismas.

## 2. LA METODOLOGÍA DEL MAGEEQ PARA EL ANÁLISIS DE LOS ‘MARCOS INTERPRETATIVOS’ DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

### 2.1

#### El objeto del MAGEEQ: la selección de los temas

El equipo de investigación del MAGEEQ se apoyó en Walby (1990) y Connell (1987) y en el trabajo rea-

lizado en torno al modelo de emancipación holandés –EER (Verloo y Roggeband, 1996) para la selección de los temas respecto a su estructura. El marco teórico de este modelo identifica las estructuras que sostienen las relaciones de género, demostrando que instituciones y organizaciones son más cruciales en la constitución de la desigualdad de género. Las tres estructuras principales de la desigualdad de género, para este modelo, y que son las que se asumen en MAGEEQ como las tres estructuras centrales para la problemática de género, son la división del trabajo <sup>3</sup>, la organización de la intimidad <sup>4</sup>, y la organización de la ciudadanía <sup>5</sup>.

Entre los criterios para elegir los temas dentro de cada estructura se encuentran, por un lado, la importancia o relevancia pública de los temas en cada país y, por otro, la riqueza del material, en particular por lo que se refiere al número de actores/as con diferentes puntos de vista que están implicados en los debates. Desde sus inicios, el MAGEEQ propone centrarse en los temas no directamente relacionados con el ámbito laboral. Esto es debido a que, aunque la política de género de la Unión Europea está todavía centrada principalmente en torno a las áreas pertenecientes al mercado laboral, los temas relacionados con la ciudadanía y con la vida privada de los/as ciudadanos/as están adquiriendo una importancia creciente en la Unión. Ésta es la razón por la que se descarta la organización del trabajo y se eligen los temas más candentes en las otras dos estructuras: la organización de la ciudadanía y la organización de la intimidad.

El equipo del MAGEEQ decidió elegir cuatro temas, dos por cada estructura. Para permitir una comparación más profunda entre los seis países implicados en el proyecto, se decidió que tres temas serían comunes y un cuarto tema sería elegido libremente por cada país. Los temas candentes más comunes resultaron ser violencia doméstica (identificado

como el más candente en la mayoría de los países) y conciliación de la vida familiar y laboral. Dado que ambos temas se atribuían, en su mayor parte, a la esfera de la organización de la intimidad <sup>6</sup>, se eligió un tercer tema perteneciente a la organización de la ciudadanía. Se decidió que el tema de la participación política de las mujeres era razonablemente común y relativamente crucial. Además, cada país eligió un cuarto tema y en el caso del equipo español <sup>7</sup> elegimos los derechos de homosexuales, debido a que en los últimos años ha sido un tema candente y que ha saltado a la opinión pública y a la arena política en diversas ocasiones.

### 2.2

#### La selección de los textos

El período objeto de estudio que cubre el MAGEEQ va desde 1995 (con la IV Conferencia de Pekín como punto de partida de las estrategias de mainstreaming de género) hasta 2004, año en el que se terminan los estudios por países y se comienza el análisis comparativo. Los textos cuya autoría pertenece a las instituciones políticas y a las administraciones públicas son el corpus principal del análisis, es decir los textos oficiales declarando las políticas de igualdad de género, que pueden ser textos legales, planes o programas. En el caso español, se cuenta con un elemento muy valioso a estos efectos, como son los Planes de igualdad que se generalizan en el nivel nacional y autonómico en la década de los 90. Una segunda categoría de textos consiste en las actas de los debates parlamentarios, y otros posibles discursos políticos sobre igualdad de género y mainstreaming de género en particular. Otro tipo de textos son los que se originan en los medios de comunicación y reflejan los debates públicos sobre desigualdad de género. Por último, los textos que provienen del movimiento feminista y los textos de expertas en estudios de género sirven como contraste para el análisis.



3

La división del trabajo se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones en el trabajo, e implica una jerarquía entre hombres y mujeres, entre trabajo y cuidado, entre trabajo pagado y no pagado, entre trabajos femeninos y masculinos. En esta estructura las mujeres ocupan una posición subordinada con respecto a los hombres no solamente porque trabajan en sectores que son peor remunerados, sino también porque realizan la mayor parte del trabajo no pagado de cuidado doméstico y familiar, de las que son consideradas las únicas responsables. La interrelación que existe en el sistema de género hace que el trabajo reproductivo no pagado y predominantemente realizado por las mujeres sea fundamental para mantener el sistema paralelo de trabajo productivo retribuido dominado por los hombres.

4

La organización de la intimidad se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los/as niños/as. En la actual organización de la intimidad se asume la heterosexualidad como norma de las relaciones entre individuos, es decir se asume que mujeres y hombres sean dos tipos muy distintos de personas que supuestamente dependen sexualmente los unos de los otros. En este contexto, la sexualidad femenina o bien es invisible o bien se entiende como derivada de la sexualidad masculina. La organización de la vida privada y de la relación con los/as niños/as se funda en una concepción de las identidades femenina y masculina en las que los papeles socialmente construidos para ambos sexos se organizan de una manera que resulta desigual para las mujeres.

5

La organización de la ciudadanía se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la ciudadanía. En la actual organización de la ciudadanía, existe una jerarquía entre hombres y mujeres en cuanto al disfrute de los principales derechos civiles, políticos y sociales. Esto se traduce en la falta de una 'ciudadanía plena' para las mujeres, debido a las limitaciones relativas a su participación activa y representación en las instituciones políticas, a la inseguridad y desprotección que representan las varias formas de violencia sexual en contra de las mujeres, o a las restricciones del papel público de las mujeres, tanto en el ámbito laboral como político, impuestas por la división del trabajo reproductivo femenino y productivo masculino.

6

Aunque en la interpretación del MAGEEQ, los temas como la conciliación y la violencia doméstica pertenecen sobre todo a la organización de la intimidad, la conciliación también pertenece a la organización del trabajo, así como la violencia doméstica tiene elementos en común con la organización de la ciudadanía.

7

El resto de los temas escogidos es el siguiente. Holanda y Grecia: migración; Hungría: políticas anti-discriminación; Eslovenia y Austria: prostitución.

8

La lista de las preguntas guía (Sensitising Questions) se adjunta en el Anexo 1.

Para seleccionar los textos a analizar se procedió a reconstruir una "línea del tiempo" en la que se identificaron los momentos o eventos importantes referidos a cada uno de los temas, a lo largo del período de estudio (1995-2004). Los textos se fueron añadiendo a partir de dichos momentos clave hasta comprobar que otros nuevos textos ya no añadían más información sustancial.

2.3

### El análisis de los 'marcos interpretativos' (*frame analysis*)

El análisis en MAGEEQ se propone identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los marcos interpretativos, poniendo énfasis en las relaciones de poder presentes en los discursos e identificando los procesos de exclusión, es decir quiénes no tienen voz en la interpretación de dicho problema. Para esto se estudian los discursos presentes en textos que reflejan el debate público, a través de documentos oficiales y debates parlamentarios en las instituciones políticas, así como en la sociedad civil y en los medios de comunicación.

Las cuestiones cruciales que guían el análisis de los textos en este enfoque son: ¿Cuál es el problema tal y como se representa? ¿Dónde se localiza? ¿Qué es lo que se ve como causa? ¿Y como efecto? ¿Quién(es) es(son) responsable(s) del problema? ¿Quién tiene voz en la definición del problema? ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Quién tiene voz a la hora de sugerir un curso de acción adecuado para resolver el problema?

El foco del análisis se encuentra en la búsqueda de marcos que compiten entre sí y de las inconsistencias dentro de éstos. El enfoque adoptado asume que los marcos de política tienen un formato típico basado en la división de diagnóstico y pronóstico. Por lo tanto, una política incluye una representación de un diagnóstico (algún hecho o aspecto de la vida social se considera problemático y necesita cambios), una representación de un pronóstico (se propone una solución

al problema que especifica que es lo que se debe hacer) y una llamada a la acción (que fundamenta las razones para implicarse en la acción correctiva y por parte de quiénes), que son las tres tareas principales del proceso de creación de marcos (Snow y Benford 1988: 199). Así, los textos de política incluyen trazos implícitos o explícitos de lo que se considera que es un problema y de lo que se considera que es la solución a ese problema. De este modo, en los textos aparecen ideas relacionadas con las causas del problema, los fines a perseguir, los medios a utilizar, la conveniencia de ciertos efectos y quién debe hacer algo al respecto.

2.4

### La base para el análisis: las "preguntas guía"<sup>4</sup>

Para el análisis de los textos se han establecido una serie de "preguntas guía" (sensitising questions). Éstas ayudan a establecer y discriminar las diferentes dimensiones y, por lo tanto, son la base para describir y analizar los marcos. Además, la lista de preguntas es la que va a facilitar el análisis comparativo de los marcos, puesto que todos los textos analizados por los seis países contestan a las mismas preguntas. Para identificar y analizar marcos de política se necesita un enfoque cualitativo y, para eso, se ha recurrido a técnicas basadas en la metodología de la Grounded Theory (Strauss y Corbin 1997):

- análisis de palabras y frases utilizadas repetida y regularmente a lo largo de los textos;
- análisis de las palabras en su contexto;
- dimensiones de ideas específicas implícitas en los textos;
- y la organización de ideas en diferentes posiciones dentro de esas dimensiones.

Para ayudar en el análisis, se ha recurrido a un programa informático de asistencia al análisis cualitativo, llamado Kwalitan (Peters 1998).

La lista de las preguntas guía se ha confeccionado utilizando elementos



de la teoría de los movimientos sociales, la teoría de género, el análisis del discurso y la teoría política. La estructura general se ha tomado de la teoría de los movimientos sociales, debido a que es en este campo donde se ha desarrollado más el análisis de marcos interpretativos. Siguiendo el ya mencionado trabajo de Snow y Benford (1988), esta estructura general consiste en las dimensiones de:

- diagnóstico,
- roles en el diagnóstico,
- pronóstico,
- roles en el pronóstico.

El diagnóstico (diagnostic framing) se refiere a la identificación del problema y la atribución de culpa o causalidad. La creación del pronóstico (que trata sobre cómo debe ser tratado el problema) depende de la creación de marcos de pronóstico (prognostic framing).

A esta estructura básica se han añadido tres elementos:

- voz,
- equilibrio entre diagnóstico y pronóstico,
- y normas.

Dado que los marcos de política difieren de los marcos de los movimientos sociales en el sentido de que no siempre se originan en actores específicos, sino que pueden comenzar en instituciones como administraciones públicas, gobiernos, comités o portavoces, un primer elemento llamado Voz (Voice) era necesario. Esta dimensión facilitará el análisis posterior en términos de exclusión, inclusión y poder. El segundo elemento que se ha añadido es el Equilibrio (Balance), entre diagnóstico y pronóstico, para poder distinguir entre los marcos en los que predomina uno u otro. Por último, dado que el foco del MAGEEQ en la igualdad de género implica el análisis de las posiciones normativas, es decir que es lo que se considera explícita o implícitamente como bueno y como malo, se añade una subsección de Normas (Normativity) para destacar esta dimensión.

El trabajo de Hoppe y Van De Graaf (1989), los cuales identificaron en los textos de política cadenas causales, finales y normativas, inspira el foco en Causalidad (qué es lo que se ve como causa y qué como efecto) dentro de Diagnóstico, y el de Medios (qué es lo que se ve como meta, y cuáles los fines para alcanzar dicha meta) dentro de Pronóstico. Basándonos en el análisis del discurso, se ha creado un sub-elemento de Forma (forma de argumentación, dicotomías, metáforas) dentro de las dimensiones de Diagnóstico y Pronóstico. La teoría de género, y especialmente el trabajo ya comentado de Connell, Walby, Verloo y Roggeband, provocan el sub-elemento de Localización (organización del trabajo, organización de la intimidad y organización de la ciudadanía).

La teoría de la estructuración de Giddens (1984) ha sido la fuente para el sub-elemento de Mecanismos de la desigualdad de género (Recursos, Reglas y Legitimación de la violencia). Giddens distingue entre dos mecanismos relacionados con las constitución de las relaciones de poder, el primero la ‘distribución y acceso a los recursos’ y el segundo, el ‘uso de las reglas’ (referidas tanto a interpretaciones como a normas). El añadido de la legitimación de la violencia como un tercer mecanismo se basa en los análisis feministas radicales que enfatizan la importancia de la violencia sexual como un mecanismo que (re)produce jerarquías sexuales.

## 25

### Los códigos y los supertextos

La metodología desarrollada en MAGEEQ debe permitir un análisis comparativo posterior. La base para esta comparación se construye a través de elementos comunes de codificación. Así, los marcos similares o comparables se señalarán con códigos similares o comunes.

La metodología que se ha desarrollado a lo largo del primer año del proyecto (2003) se compone de dos pasos o fases. En la primera fase, los

## 9

En MAGEEQ se ha elegido el concepto de supertexto en contraste con el concepto de “subtexto”. Mientras un subtexto es algo que puede ser analizado como un significado implícito y no dicho de un texto, un supertexto es el significado oculto que se hace explícito.

## 10

En el Anexo 1 se adjunta el esquema de un supertexto.

## 11

Esto será especialmente importante en el análisis comparativo, ya que permitirá el análisis conjunto de textos y documentos en seis idiomas diferentes.

## 12

Queremos aquí agradecer especialmente el trabajo realizado por las otras dos integrantes del equipo español, Elin Peterson y Raquel Platero.

## 13

Utilizamos para los temas las denominaciones que hemos encontrado más comúnmente en los documentos analizados, aunque desde una perspectiva feminista sería preferible el uso del término ‘corresponsabilidad’ en vez de ‘conciliación’ o violencia ‘de género’ o ‘machista’ en vez de ‘doméstica’.

## 14

Los textos seleccionados para el análisis de la política familiar en España, en el periodo que se extiende desde el 1995 hasta la actualidad, son los siguientes: III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 1997-2000; IV Plan para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2003-2006; IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid 2002-2005; III Plan de Igualdad del País Vasco 1999-2002; Debate parlamentario sobre conciliación y permiso parental (2003) basado en dos propuestas:

- Del grupo parlamentario socialista, sobre ampliación de derechos que posibiliten una real conciliación de la vida profesional y familiar de los trabajadores y las trabajadoras (Número de expediente 122/000253).
- Del grupo parlamentario catalán (Convergencia i Unió) para regular el permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogimiento (Número de expediente 122/000250); Debate parlamentario sobre los efectos de la Ley de conciliación (2003) Sobre la Realización de un Estudio para conocer cuál ha sido el desarrollo de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Número de expediente del Senado 663/000075 y número de expediente del Congreso 161/001647; UGT sobre la Ley 46/2002, ‘Valoración de la deducción por maternidad y de la reducción por cuidado de hijos incluidos en la reforma parcial del IRPF’; El Mundo, 18 de abril de 2002, ‘Los funcionarios que tengan hijos reducirán jornada sin perder salario’; Directorio de la pastoral familiar de la iglesia en España 2003; Programa Electoral de Partido Popular 2004; Programa Electoral de Partido Socialista PSOE 2004; Programa Electoral de Izquierda Unida 2004.



textos o documentos que han sido cuidadosamente seleccionados y pasados a formato electrónico, son analizados utilizando la lista de Preguntas Guía (Sensitising Questions), y los resultados del análisis se resumen en inglés en los que hemos llamado un “supertexto”<sup>10</sup>. Se han elaborado ‘supertextos’ para cada uno de los textos seleccionados para los tres temas. El proceso de construcción de un supertexto es el siguiente. Con la ayuda de las Preguntas Guía, se eligen códigos que caracterizan el texto. Al utilizar el programa informático Kwalitan, los códigos se añaden a los textos, y se organizan en una estructura jerárquica, en forma de árbol. El proceso termina con la construcción del supertexto en el que se refleja una introducción general del contexto (título, autor, país, tema, destinatarios) y unos resúmenes de las principales dimensiones de las Preguntas-Guía, seguidos de los códigos respectivos asignados a cada una de las dimensiones<sup>10</sup>.

De esta manera, los supertextos funcionan como un resumen sistemático y estructurado, y que puede ser leído y entendido por alguien que no haya leído necesariamente el documento original<sup>11</sup>. Además, el uso de Kwalitan permite que no se pierda el vínculo a los documentos originales analizados en su idioma original, y que siempre se pueda volver a los mismos. En España, para cada uno de los temas se han realizado entre 12 y 18 supertextos. El objetivo del proyecto es conseguir una base de aproximadamente 300 supertextos entre los seis países más el análisis de la política europea, que podrán ser utilizados en la segunda fase del análisis. En esta fase la base de datos de supertextos se someterá a un segundo análisis, de carácter comparativo, en la que los supertextos serán los textos a analizar. A estos últimos se asignarán códigos que deberán ser acordados por los equipos al completo.

### 3. EL ANÁLISIS DE LOS ‘MARCOS INTERPRETATIVOS’ DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA: CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, VIOLENCIA DOMÉSTICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES<sup>12</sup>

En esta sección se presentan los resultados relativos al caso español del análisis de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en las áreas de conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica y participación política de las mujeres, que constituyen los temas comunes analizados por los seis equipos del MAGEEQ<sup>13</sup>.

#### 3.1

##### Conciliación de la vida laboral y familiar

Los textos analizados<sup>14</sup> ofrecen una imagen normativa de las mujeres como madres en primer lugar y trabajadoras en segundo lugar, mientras que los hombres, el grupo normativo de referencia, parecen ser invisibles. El marco interpretativo emergente, por lo tanto, está basado en la idea de las mujeres como madres y trabajadoras que deben ser ayudadas para que puedan conciliar trabajo y vida familiar. Las mujeres se definen como el colectivo problemático (problem-holders) y el principal objetivo de las acciones. Ellas son tratadas como las principales responsables del cuidado, que parece ser un problema exclusivo de las mujeres. Tan sólo a ellas, y no a los hombres, se les hace responsables del cambio. A los hombres no se les exigen cambios para compatibilizar trabajo y vida familiar.

El tercer y el cuarto plan nacional de igualdad y las leyes 39/1999 y 46/2002 son buenos ejemplos del marco interpretativo oficial de la política familiar en España. El programa electoral del PP, en el gobierno desde 1996 y hasta 2004, también refleja una imagen norma-

tiva de las mujeres como madres trabajadoras y pone el énfasis en la conciliación como elemento clave de la emancipación femenina. Las acciones propuestas son el reflejo de esta actitud, puesto que tienden a mantener a las mujeres en su papel tradicional de madres y a atribuirles la responsabilidad exclusiva del cuidado y de la conciliación. Sin embargo, en los debates parlamentarios y en los programas electorales de los partidos entonces en la oposición, se destaca la tendencia a enmarcar la política familiar de forma distinta, con un mayor enfoque en la organización de la ciudadanía, como veremos más adelante. A pesar de sus diferencias, estos marcos alternativos comparten algunos elementos del entonces marco interpretativo oficial, como la comprensión de la conciliación como un fenómeno basado en la necesidad de las mujeres de emplearse en el mercado del trabajo más que de la necesidad de compartir las responsabilidades domésticas.

Entre los textos seleccionados que forman el marco interpretativo oficial existen señales de líneas de pensamiento más progresistas. En el IV Plan de Igualdad nacional, por ejemplo, la causa del problema se encuentra en los valores tradicionales y en los estereotipos de las mujeres como cuidadoras (care-givers) y los hombres como ganadores del pan (breadwinners), para los que se demanda un cambio de mentalidad. También la ley de conciliación reclama como normativas la igualdad de oportunidades, la igual responsabilidad y la igual distribución de las tareas entre los sexos. Sin embargo, estos elementos más progresistas se encuentran en el diagnóstico y en los objetivos, pero no en el pronóstico. Las acciones que se recomiendan están en contradicción con el marco normativo del diagnóstico, puesto que vuelven a enfocar a las mujeres como principales cuidadoras. Un ejemplo de las contradicciones dentro del mismo marco oficial es la afirmación en el IV Plan de



Igualdad de que los valores tradicionales y los estereotipos de género están en la raíz del problema, pero por otro lado, la ley de conciliación está completamente basada en estos estereotipos de género.

### 3.2

#### Participación política de las mujeres

La participación política de las mujeres no ha sido en España un tema tan candente como la política familiar o la violencia doméstica<sup>15</sup>. El debate ha evolucionado desde la necesidad de cuotas en los partidos políticos como un mecanismo interno para introducir más mujeres políticas, a la reforma del sistema electoral a finales de los noventa. Las reformas han sido propuestas por el PSOE (que en 1988 aprobaba una cuota interna del 25% de mujeres en las listas electorales y en puestos de responsabilidad) y por Izquierda Unida. Sin embargo, ninguna de las propuestas fue aceptada por el PP, en el gobierno desde el 1996 y con mayoría absoluta desde el 2000 hasta marzo 2004, el cual está claramente en contra de las cuotas. El debate sobre la paridad se ha centrado en los partidos políticos y en el ámbito legislativo, con una participación menor del movimiento feminista limitada al CELEM, la coordinadora española para el Lobby Europeo de Mujeres. El tema de la participación política de las mujeres y de las cuotas ha estado por lo tanto vinculado específicamente al PSOE y a Europa. Aunque IU ha sido activa en este ámbito, su discurso más reciente en el programa electoral del 2004 tiene un énfasis mayor en la participación social y en los movimientos en general, pero sin una dimensión específica de género.

En los textos analizados el problema está relacionado con la infrarepresentación de las mujeres en las listas y posiciones de los partidos políticos, y parlamentos nacionales, regionales, así como en las corporaciones locales, y la idea de democracia paritaria está enmarcada desde el

punto de vista de las reformas normativas. Los planes de igualdad revelan una cierta contradicción entre el diagnóstico, en el que se responsabiliza a la estructura social tradicional por el problema, y el pronóstico, que se centra exclusivamente en las mujeres para que éstas ‘se animen a participar’ en política. El grupo normativo de referencia son los hombres, pues lo fundamental es que las mujeres conquisten puestos tradicionalmente ocupados por los hombres. La tendencia en los textos es la de poner un énfasis mayor en el pronóstico más que en el diagnóstico, por lo que falta en muchos casos una explicación de las causas de la infrarepresentación de las mujeres. Las acciones propuestas, además, tienden a ser muy generales y a quedarse en el nivel de la sensibilización más que de una inversión de recursos más significativa.

En algunos de los debates parlamentarios emerge la idea del cambio cualitativo aportado por las mujeres en política, pero las mujeres son presentadas como meros instrumentos para conseguir el cambio. El argumento es que la política necesita más mujeres porque esto ‘feminizaría’ la política, determinando un cambio cualitativo. En definitiva, las mujeres deberían humanizar la política, mientras que los hombres no pueden y no deberían cambiar. Las mujeres parecen ser al mismo tiempo el problema y las responsables de solucionarlo.

Si en líneas generales los dos partidos mayoritarios coinciden en el nivel formal en que es positivo tener más mujeres en política, cada partido enmarca el problema de forma muy distinta. El PP se opone a las cuotas con un argumento liberal-conservador basado en el individuo, que invalida la dimensión de género. Dentro de este marco, los individuos más ‘capaces’ compiten en igualdad de condiciones, sin considerar las categorías de género, clase, etnia, orientación sexual, y las estructuras de poder que a éstas sub-

yacen. La idea es que si se aplica el principio de igualdad de oportunidades el resultado vendrá ‘naturalmente’. El PP opone tres argumentos a las cuotas. El primero es que las cuotas tienen unos efectos negativos sobre todo para las mujeres, debido a que las desacreditan y las privan de la ‘igual dignidad’ que quieren conseguir (se habla de la ‘vergüenza francesa’ en referencia a la Ley de paridad de Francia). El segundo argumento es que el PP ya ha resuelto el problema de la infrarepresentación de las mujeres y que, además, las cuotas no pueden imponerse y la incorporación de las mujeres a la política se dará ‘naturalmente’. El tercer argumento es la inconstitucionalidad de las cuotas como discriminaciones positivas.

El PSOE e IU están a favor de las cuotas y han propuesto (sin éxito durante la época del gobierno po-

### 15

Para analizar los marcos interpretativos sobre la participación política de las mujeres se han seleccionado los siguientes textos: III Plan de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres. Instituto de la Mujer (1997-2000); IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Instituto de la Mujer (2003-2006); Proposición de Ley del 16 de Noviembre de 2001 Reforma de la Ley Orgánica 5 /19-06-1985 del Régimen Electoral; Debate parlamentario sobre los Derechos de la Mujer, 22 de Abril de 1997; Debate sobre tres proposiciones de ley sobre garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en acceso a posiciones electas, 8 de Abril de 2003; Plan de Igualdad del Partido Socialista (PSOE) 26 de Abril de 2002; III Plan de Acción Positiva para las mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi (1999-2002); El Mundo, 7 de marzo de 1999. Fernando Lázaro/Nuria San Román ‘Aznar y Borrell ponen de manifiesto sus discrepancias en la política sobre la mujer’; IV Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2001-2003) Área 8. Fomentar la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad; IV Plan de Igualdad de oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma de Madrid (2002-2005); Programa Electoral de Partido Socialista PSOE 2004; Programa Electoral de Izquierda Unida 2004; Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha; Manifiesto por la Paridad ‘Iniciativas y reformas de las leyes electorales. Modificación de las normas de financiación de los partidos políticos’ de María Durán en ‘Hacia una democracia paritaria: Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes’.



pular, debido a la oposición de dicho partido) unas reformas normativas basadas en los principios de justicia, democracia real, ciudadanía, igualdad de derechos. En los debates parlamentarios, sin embargo, los partidos de izquierda no prestan suficiente atención a las estructuras patriarcales y a la desigualdad histórica que está en la raíz de la infrarepresentación femenina. El discurso se centra en la idea liberal de los derechos de/l/la ciudadano/a, que no está relacionado con las estructuras de poder sino que cruza todas las categorías sociales. Por lo tanto, podría existir una contradicción en el concepto de ‘iguales derechos’, debido a que los argumentos a favor de las cuotas van más bien en la dirección de un reajuste del poder y de una modificación del concepto liberal de iguales derechos. En el programa electoral de 2004 del

16

En el ámbito del tema de la violencia doméstica, se han analizado los siguientes textos: I Plan de Acción Contra la Violencia Doméstica 1998-2000; II Plan Integral contra la violencia doméstica 2001-2004; País Vasco, Plan de Seguridad para Las Mujeres Víctimas de Maltrato Doméstico 2002-2004. Comisión de Seguimiento del Acuerdo Interinstitucional; Anexo Plan de Igualdad. Programa de Acciones contra la violencia de género, de la Comunidad de Madrid 2001-2004; Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; Ley de Prevención de Malos Tratos de Castilla-la Mancha, Toledo 17 de mayo de 2001; Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica; Debate Parlamentario 3 Noviembre 1998, Comparecencia Defensor del Pueblo Para Presentar el Informe de Violencia Doméstica; Debate parlamentario 10 de Septiembre de 2002 – toma en consideración de la proposición de ley del grupo parlamentario Socialista de una Ley Integral contra la violencia doméstica; Comunicado del foro de Madrid contra la violencia a las mujeres 02/1998; Replica al Informe del Consejo General del Poder Judicial Sobre la Problemática de la Violencia Doméstica; Manifiesto del Movimiento Feminista: Propaganda No, Protección Efectiva ya; El País | Sociedad - 09-04-2000 Amaya Iríbar - Madrid Radiografía de la española maltratada. Las asociaciones de mujeres cuestionan los resultados de la primera encuesta del Gobierno sobre violencia doméstica; EL PAÍS | Sociedad - 21-01-2004 Amaya Iríbar - Madrid Rosa M. Tristán. Un juez afirma que ir “a la moda” no es típico de maltratadas; Programa electoral del Partido Popular, 02/2004; Programa electoral del Partido Socialista para las elecciones de 2004, 02/2004; Programa Electoral de Izquierda Unida, 02/2004; Directorio de la pastoral familiar de la iglesia en España 11/2003.

PSOE se introduce en el diagnóstico del problema la existencia de estructuras patriarcales y la tradición, aunque no se profundiza suficientemente en esta dirección.

En el Plan de Igualdad del País Vasco parece encontrarse un marco interpretativo emergente que diferencia éste de los otros planes. Éste consiste en el enfoque hacia el empoderamiento (empowerment) de las mujeres y su mayor independencia. El objetivo político del empoderamiento revela un cambio en la concepción de la igualdad definida como autonomía de las mujeres en lugar de como adaptación a la norma masculina o protección de las ‘necesidades especiales’ de las mujeres. Otro elemento dentro de este marco emergente es el énfasis del plan vasco en la importancia de reforzar el movimiento de mujeres, que demuestra una voluntad por parte de las femócratas de conectar con los grupos feministas y representar sus demandas.

El movimiento de mujeres, que en este caso está representado por la federación de asociaciones CELEM, no parece desarrollar un marco interpretativo o un diagnóstico del problema de la participación política femenina muy diferente del ofrecido por las organizaciones gubernamentales. En este caso también el énfasis está puesto en los cambios cuantitativos más que cualitativos necesarios para incorporar una perspectiva de género en política. En el ‘Manifiesto por la paridad’ de CELEM el problema es la infrarepresentación femenina y se proponen como soluciones una legislación paritaria, así como la consulta a las organizaciones de mujeres. El discurso de CELEM sobre participación política está influenciado tanto por las mujeres socialistas como por el Lobby Europeo de Mujeres (LEM) y su campaña para aumentar el número de mujeres en los puestos de decisiones. Una vez más el discurso se centra en los cambios cuantitativos más que sustantivos necesarios para introducir

una perspectiva de género en la arena política europea.

### 3.3

#### Violencia doméstica

El tema de la violencia en contra de las mujeres se hace cada vez más candente a lo largo del periodo 1995-2004, tanto en el debate político como en las medidas activadas para abordar el problema<sup>16</sup>. A pesar de su relevancia en todos los textos analizados, es difícil encontrar una explicación sobre los orígenes del problema. En algunos casos se atribuye la responsabilidad de la violencia a la dominación masculina y a la desigualdad de género, pero nunca se atribuye una responsabilidad directa a los hombres. Por lo general el diagnóstico es vago o inexistente, o es seguido por un pronóstico que no tiene relación con el diagnóstico (II Plan nacional en contra de la violencia doméstica). Los distintos actores definen el problema de forma diferente. El Partido Popular y los medios de comunicación hablan de ‘violencia doméstica’; el movimiento de mujeres, el Partido Socialista e Izquierda Unida, junto a algunos planes regionales, prefieren definirlo como ‘violencia de género’; el Defensor del pueblo lo define como ‘violencia familiar’, denominación que se encuentra también en una parte de la normativa existente en materia.

Pueden por lo tanto delimitarse dos marcos interpretativos diferentes. En el primero, común a casi todos los textos gubernamentales, el problema se enmarca como ‘violencia doméstica’. Este marco tiende a debilitar la dimensión de género de la violencia en contra de las mujeres, disolviendo el componente patriarcal de la violencia en el concepto más ‘neutral’ y menos feminista de ‘violencia familiar’. En el segundo marco, común a las organizaciones feministas, el feminismo académico, los partidos de izquierda y el Plan Vasco, el problema se interpreta como ‘violencia de género’. El diagnóstico de este marco hace re-



ferencia a la existencia de un ‘orden de género’ como causa del problema, y por consiguiente propone soluciones y medidas que tienen que ver con un cambio estructural de la sociedad. Esto significa que las acciones deben dirigirse no solamente hacia las mujeres víctimas de la violencia sino también hacia los hombres como grupo objetivo. Para este tipo de medidas se utiliza el término ‘integral’, que deriva de la petición del movimiento feminista de una ‘ley integral’ en contra de la violencia de género, que el PSOE recoge en su propuesta parlamentaria de 2002 y en la ley recientemente aprobada.

Las mujeres son el grupo objetivo principal de las medidas de las administraciones públicas. Se representan en la mayoría de los casos como víctimas que necesitan asistencia y protección. A pesar de las resistencias de las maltratadas a presentar denuncia en contra de los maltratadores, las mujeres se representan en los textos normativos como las responsables de acabar con el problema de la violencia a través de sus denuncias. Los hombres se mencionan en los textos como voluntarios que asisten a las víctimas, como profesionales de los medios, como expertos, como maltratadores cuya impunidad se lamenta, o, como en el informe del Defensor del pueblo, cuya rehabilitación se invoca como necesaria. Curiosamente, no se suele mencionar al colectivo masculino como objetivo de las acciones de sensibilización para prevenir la violencia en contra de las mujeres, sino a la sociedad en general para concienciarla sobre el problema.

En algunos de los textos gubernamentales se deja entrever un perfil de la mujer víctima de malos tratos. La Encuesta del Instituto de la Mujer sobre violencia relacionada con el I Plan de acción en contra de la violencia, presenta a las mujeres víctimas como un grupo homogéneo con un perfil bien definido: con un nivel de educación bajo, con más de

45 años, que han sufrido violencia durante un cierto número de años, de baja renta económica. La prensa examinada a lo largo del periodo 1995-2004, además, contribuye a crear un estereotipo de mujer que sufre violencia (víctimas de crímenes violentos, sobre todo cuando están en el proceso de separación y divorcio), y tiende a describir todos los detalles más morbosos del crimen. El movimiento de mujeres rechaza el empleo del concepto de ‘perfil de la víctima’, que se encuentra en otros artículos de prensa seleccionados (por ejemplo, el caso del juez que consideró nula la acusación por malos tratos en contra de un hombre, debido a que, la mujer no se adaptaba al ‘perfil de la víctima’).

Por último, parece delinarse una contradicción en el marco de los textos gubernamentales analizados (con la excepción del Plan Vasco). A las mujeres se les asigna la responsabilidad de parar la violencia masculina en contra de ellas, a través de sus denuncias. Sin embargo, no se les trata al mismo tiempo como sujetos activos y no se promueve suficientemente su empoderamiento. Las mujeres son presentadas en la mayoría de los casos como víctimas que necesitan protección y asistencia más que sujetos activos que luchan por sus derechos y por su autonomía. Las acciones tienden a estar orientadas hacia el tratamiento de las consecuencias de la violencia a través de la asistencia a las mujeres maltratadas, más que hacia un cambio estructural de la sociedad patriarcal a través de medidas educativas de carácter integral y de la activación de un proceso de reeducación de los maltratadores a partir de la primera señal de violencia.

## CONCLUSIONES

Las dificultades que se encuentran a la hora de implementar el mainstreaming de género derivan, en parte, de la existencia de una gran diversidad de ‘marcos interpretativos’ que influyen en la formulación

de las políticas de igualdad. El proyecto MAGEEQ, cuyo marco teórico y metodológico se da a conocer en este artículo, pretende explorar y comparar los diferentes marcos interpretativos de las políticas de igualdad en la Unión Europea y seis países miembros, es decir España, Grecia, Holanda, Austria, Hungría y Eslovenia. Se ha profundizado tanto en el concepto de ‘marco interpretativo’ de las políticas, como en los aspectos más relevantes del método de análisis de marcos (frame analysis). Asimismo, se han presentado los resultados del análisis de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad para el caso de España. Las áreas analizadas corresponden a los temas comunes analizados por los seis equipos del MAGEEQ, es decir conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica y participación política de las mujeres.

Aplicando el análisis de marcos a los textos de las principales instituciones políticas, de la sociedad civil y de los medios de comunicación en las tres áreas que acabamos de mencionar, se han podido identificar diferentes articulaciones del diagnóstico y pronóstico del problema de la desigualdad de género. Como emerge en el caso español, existen temas, como la conciliación, en los que, a un diagnóstico suficientemente elaborado que recoge parte de la complejidad de la problemática de género, no se corresponde, sin embargo, un pronóstico que proponga soluciones globales y un cambio de los roles de género, sino que se ofrecen unas medidas que contribuyen a mantener el ‘orden de género’ existente. Otros temas, como la violencia doméstica y la participación política de las mujeres, presentan una ausencia casi total de marcos de diagnóstico y un énfasis predominante en el pronóstico. Es decir, no se exploran en profundidad las causas o los responsables del problema, mientras que se ofrecen listas de soluciones que en muchos casos no parecen cuestionar las rela-

ciones de poder que subyacen a los problemas. En general, en el análisis de los marcos de las políticas de género se ha comprobado como las diferentes representaciones que se dan del problema de la desigualdad influyen en el tipo de soluciones propuestas.

En el caso del mainstreaming de género, la diversidad de interpretaciones de la desigualdad de género como problema público es todavía más relevante ya que la estrategia requiere de una multiplicación de los/as actores/as políticos/as en distintos niveles y áreas. La existencia de formas diferentes de entender y enmarcar el problema de la desigualdad de género en el nivel supra-estatal, estatal y sub-estatal (y por parte de distintos/as actores/as dentro de un mismo nivel) puede distorsionar, en el proceso de implementación, los objetivos compartidos en la fase de formulación de las políticas de igualdad. La mayoría de los textos políticos no señalan explícitamente cuestiones como las siguientes: cuál es el problema que se quiere resolver tal y como está representado, quién es responsable de ello, cuál es la causa, cuál es la solución y quién debería solucionar el problema. Explicitar las interpretaciones del problema de la desigualdad de género a menudo implícitas en el discurso de los distintos actores políticos, que es en definitiva la tarea que se propone el equipo del proyecto MAGEEQ, puede ser un primer paso hacia una formulación más clara de las políticas de igualdad y una implementación más eficaz del mainstreaming de género.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México D. F., Colección Antologías de Política Pública, 1996. Ed. Miguel Angel Porrúa.
- BACCHI, CAROL L. *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. London, Sage, 1999.
- BEHNING, UTE y SERRANO PASCUAL, A. "Re-thinking the gender contract? Gender mainstreaming in the European employment strategy" en Emilio Gagliolo y Reiner Hoffmann (eds.), *European Trade Union Yearbook 2000*. Brussels, ETUI, 2001.
- BEVERIDGE, F.; NOTT, S.; y STEPHEN, K. "Mainstreaming and engendering of policy-making: a means to an end?". *Journal of European Public Policy*, Special Issue: Women, Power and Public Policy in Europe. Guest ed. Mazey, S., vol. 7, n. 3, 2000, pp 385-405.
- BRAITHWAITE, M. *Mainstreaming equal opportunities into the structural funds: how regions in Germany, France and the United Kingdom are putting into practice the new approach. Final Report of the Survey of Current Practice and Findings of the Seminar at Gelsenkirchen*. January 21-22. Report Produced for the European Commission, DG Regional Policy and Cohesion, April 1999.
- BUSTELO, M.; LOMBARDO, E.; MEIER, P.; y PANTELIDOU, M. "Women in political decision-making and gender mainstreaming: obvious partners?", ponencia presentada en el panel *Differences in the framing of gender inequality as a policy problem across Europe*, 2nd Pan-European Conference on EU Politics of the ECPR Standing Group on the European Union, 24-26 Junio 2004, Bologna.
- BUSTELO, M.; LOMBARDO, E.; PLATERO, R. Y PETERSON, E. *Preliminary country study Spain*. Vienna, Institut für die Wissenschaften des Menschen, 2004.
- BUSTELO, M.; LOMBARDO, E.; PLATERO, R. Y PETERSON, E. *State of the art and mapping of competences on gender mainstreaming and gender equality policy in Spain*. Vienna, Institut für die Wissenschaften des Menschen, 2003.
- Cobb, R. y Elder, C. *Participation in American Politics*. 2nd edition, Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1983.
- CONNELL, R.W. *Gender & power*. Stanford, Stanford University Press, 1987.
- Consejo de Europa. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), (versión español e inglés). Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, n° 28, 1999.
- GIDDENS, A. *The constitution of society. Outline of a theory of structuration*. Oxford, Polity Press, 1984.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: An essay on the organisation of experience*. New York, Harper, 1974.
- HAFNER-BURTON, E. y POLLACK, M.A. "Mainstreaming gender in the European Union". *Journal of European Public Policy*, Special Issue: Women, Power and Public Policy in Europe. Guest ed. Mazey, S.; vol. 7, n. 3, 2000, pp 432-56.
- HOPPE, R. Y VAN DER GRAAF, H. *Beleid en politiek*. Coutinho, Bussum, 1989.
- JAHAN, R. *The elusive agenda: Mainstreaming women in development*. London, Zed Books, 1995.
- IBARRA, P. y BENJAMÍN, T. (eds.). *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid, Trotta, 1998.
- LOGAR, R. "Feminist governmental strategies against male violence". Alice Schwarzer (ed.). *Man wird nicht als Frau geboren. 50 Jahre nach dem 'Anderen Geschlecht' ziehen Schriftstellerinnen und Politikerinnen gemeinsam Bilanz: Wo stehen Frauen heute?* Köln, Kiepenheuer & Witsch, 2000.
- LOMBARDO, E. "El mainstreaming de género en la Unión Europea". *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, n° 13, 2003, pp 6-11.
- McAdam, D; McCarthy, J.D. y Zald, M.N. *Comparative perspectives on social movements. Political opportunity, mobilising structures, and cultural framings*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- OSTNER, I. y LEWIS, J. "Gender and the evolution of European social policies", en Leibfried, S. y Pierson P. (eds.), *European social policy. Between fragmentation and integration*. Washington DC, The Brookings Institution, 1995.
- OUTSHOORN, J. "Debating prostitution in parliament". *The European Journal of Women's Studies*, vol. 8, n° 4, 2001, pp 472-491.
- PETERS, V. *Kwalitan: computer programme and reference book*. 1998.
- REIN, M. y SCHÖN, D. "Reframing Policy Discourse", en Fischer, F. y Forester, J. (eds.), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, Duke University Press, 1993, pp 144-166.
- REIN, M. y SCHÖN, D. *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York, Basic Books, 1994.
- RUBERY, J. y FAGAN, C. *Gender impact assessment and European employment Strategy*. Manchester, EWER/UMIST, 2000.
- SNOW, D.A., et al. "Frame alignment process, micro-mobilization and movement participation". *American Sociological Review*, vol. 51, n° 4, 1986, pp 464-481.
- SNOW, D. y BENFORD, R. "Ideology, frame resonance and participant mobilization", *International Social Movement Research*, 1, 1988, pp 197-217.
- SNOW, D. y BENFORD, R. "Master frames and cycles of protest" en Morris, A.D. and McClurg-Mueller, C. (eds.) *Frontiers in social movement theory*. New Haven, Yale University Press, 1992.
- STRAUSS, A. Y CORBIN, J. (eds.). *Grounded theory in practice*. London, Sage, 1997.
- TARROW, S. "Mentalities, political culture and collective action frames: constructing meanings through action", en Morris, A.D. y McClurg-Mueller, C. (eds.) *Frontiers in social movement theory*. New Haven, Cn, Yale University Press, 1992.
- TRIANDAFYLIDOU, A. y FOTIOU, A. "Sustainability and modernity in the European Union: a frame theory approach to Policy-making". *Sociological Research Online*, vol. 3, n° 1, 1998. www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html
- TUCHMAN, G. *Making news: a study in the construction of reality*. New York, Free Press, 1978.
- VERLOO, M. "Policy frames and implementation problems: the case of gender mainstreaming". Part B: *Proposal Description of RTD Projects*, 2002, www.mageeq.net
- VERLOO, M. *Gender mainstreaming: practice and prospects. Report prepared for the Council of Europe*. EG (99) 13.
- VERLOO, M. y ROGGBAND, C. "Gender impact assessment: the development of a new instrument in the Netherlands". *Impact Assessment*, vol. 14, n° 1, 1996, pp 3-21.
- WALBY, S. *Theorising patriarchy*. Oxford, Blackwell, 1990.



## ANEXO 1. Modelo de supertexto y preguntas guía

### NUMERO / CÓDIGO/ TITULO

- Título Completo del texto.
- País / Lugar.
- Tema.
- Fecha.
- Tipo / Estatus del documento.
- Actor(es) y Género de los actores, si se puede aplicar.
- Audiencia.
- Evento / Razón /Motivo de la aparición del texto.
- Partes eliminadas del texto.

### VOZ / QUIÉN HABLA EN EL TEXTO

- RESUMEN.
- Voz (voces) presentes en el texto.
- Perspectiva desde la que hablan.
- Referencias: palabras clave / conceptos (y de quién provienen).
- Referencias: actores políticos.
- Referencias: documentos.
- Formato (argumentación / estilo / técnicas de persuasión / dicotomías / metáforas / contrastes).

### DIAGNOSTICO

- RESUMEN.
- ¿Qué se representa como problema?  
¿En qué medida el género es parte de ello?
- ¿Por qué se ve como problema?
- Causa (¿cuál es la causa de qué?).
- Dimensiones de género (categorías sociales / identidad / comportamiento / normas y símbolos / instituciones).
- Interseccionalidad (clase, etnia, raza, edad, preferencia sexual, ...).
- Mecanismos (recursos / normas e interpretaciones / legitimación de la violencia).
- Localización (organización del trabajo / organización de la intimidad / organización de la ciudadanía).

### ATRIBUCIÓN DE LOS ROLES EN EL DIAGNÓSTICO

- RESUMEN.
- Causa (¿quién ha causado el problema?).
- Responsabilidad (¿quién es responsable del problema?).
- Quienes tienen el problema (¿de quién parece ser el problema?).
- Normatividad (si existe un grupo problemático, ¿quién es el grupo normativo?).
- Roles activos / pasivos (agresores / víctimas, etc.).
- Legitimación de la no existencia de un problema(s).

### PRONÓSTICO

- RESUMEN.
- ¿Qué hacer? ¿Qué acciones son necesarias y porqué?
- Jerarquía / prioridad en los objetivos.
- ¿Cómo alcanzar los objetivos (estrategias / instrumentos / ...).
- Dimensiones de género (categorías sociales / identidad / comportamiento / normas y símbolos / instituciones).
- Interseccionalidad (clase, etnia, raza, edad, preferencia sexual, ...).
- Mecanismos (recursos / normas e interpretaciones / legitimación de la violencia).
- Localización (organización del trabajo / organización de la intimidad / organización de la ciudadanía).

### ATRIBUCIÓN DE LOS ROLES EN EL PRONÓSTICO

- RESUMEN.
- Llamada a la acción y la inacción (¿Quién debería (o no) hacer el qué?).
- ¿Quién puede sugerir líneas de acción posibles?
- ¿Sobre quién se actúa? (grupos diana).
- Límites a la acción.
- Legitimación de la (in)acción.

### NORMATIVIDAD

- RESUMEN.
- ¿Qué se observa como ideal / preferible (institución / estado de la situación / manera de actuar / personas)?
- ¿Qué se observa como malo / perjudicial? (institución / estado de la situación / manera de actuar / personas).
- Localización de las normas en el texto (diagnostico / pronóstico / en cualquier parte).

### EQUILIBRIO

- RESUMEN.
- Énfasis en las diferentes dimensiones / elementos.
- Fricción o contradicciones entre las dimensiones / elementos.
- Comentarios.

# Las últimas reformas legales en España sobre el derecho a contraer matrimonio y en materia de separación y divorcio.

## Puntos de reflexión

### 1. INTRODUCCIÓN

En la tesitura de escribir unas líneas sobre las últimas reformas legislativas españolas afectantes al matrimonio, la separación y el divorcio, y generadas por la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio y por la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, debe señalarse que se trata de normas que, se opine lo que se opine de ellas, han cambiado de forma radical el marco jurídico preexistente.

No se puede, en un breve artículo, analizar en detalle la reforma legislativa indicada y por ello prefiero efectuar algunas reflexiones sobre puntos llamativos de la misma o de especial trascendencia.

Dado que la reforma legislativa que afecta al matrimonio homosexual, tras la Ley 13/2005, es de evidente simplicidad en punto a técnica legislativa a la vista del segundo párrafo añadido al Artículo 44 del Código Civil, quedando a otros sectores sociales y jurídicos la posible alabanza o crítica de la oportunidad legislativa de regular tal materia, prefiero centrar estas líneas en analizar el actual sistema de separación y divorcio español por comparación con el existente en nuestro entorno cultural más próximo dentro de los países que forman la Unión Europea.

Igualmente, merecen algunos comentarios determinadas modificaciones sustantivas y procesales referidas a los procesos de modificación de medidas, a la mediación familiar, a la custodia compartida y a la exploración de menores en este tipo de procesos.

POR FRANCISCO JAVIER FORCADA MIRANDA.

Magistrado.

Corresponsal Territorial de la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional para el territorio del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Miembro de la Red Judicial Europea Civil y Mercantil de la Comisión Europea como "Otra Autoridad Judicial".



## 2. LA REGULACIÓN DE LA SEPARACIÓN Y EL DIVORCIO EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea<sup>1</sup>, actualmente no hay disposiciones comunitarias sobre la legislación aplicable al divorcio. De hecho el Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000, no se refiere a esta materia.

Las leyes internas en los países miembros de la Unión Europea en materia de nulidad, separación y divorcio, siguen teniendo profundas diferencias, debido, sin duda, a diferentes raíces culturales y de concepción social y política de la familia.

De hecho, la Unión Europea actualmente, a través del Libro Verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divorcio, Roma III, se está planteando la necesidad de armonizar las normas de conflicto de leyes aplicables en la materia e incluso de modificar las normas de competencia recogidas en el Reglamento 2.201/2003. No hay que olvidar la regulación que hace tal Reglamento de la litispendencia y de las acciones dependientes que ya supuso una gran logro desde el Convenio de 28 de mayo de 1998, que nunca pudo entrar en vigor, con la consecuencia de que, por ejemplo, países como Suecia y Finlandia ante los que se tramite una demanda de divorcio, tuvieran que declinar su competencia a favor de otro país ante el que se hubiera presentado una demanda en primer lugar para conocer de una separación o de una nulidad, que son figuras desconocidas en países como Suecia y Finlandia.

Curioso, de forma añadida, es el fenómeno que permite el Art. 63 del Reglamento 2.201/2003 (y el an-

terior 40 del Reglamento 1347/2000), respecto a que las sentencias canónicas de nulidad dictadas en base a acuerdos con la Santa Sede suscritos por España, Portugal, Italia y Malta, puedan circular libremente por la Unión Europea, pese a tratarse de resoluciones dictadas inicialmente por un Estado no perteneciente a la Unión.

En el área matrimonial, el reciente programa de La Haya en materia de derecho de familia y sucesiones destaca que los instrumentos relativos a algunos ámbitos del derecho de familia, deberán haberse ultimado a más tardar en 2011 y que estos instrumentos deberán tratar de asuntos de Derecho internacional privado y no deberán basarse en conceptos armonizados de “familia”, “matrimonio”, etc. Sólo deberán introducirse normas de Derecho material uniforme como medidas de acompañamiento, cuando sea necesario para posibilitar efectivamente el reconocimiento mutuo de las resoluciones o para mejorar la cooperación judicial en materia civil. Así, el programa de La Haya, contiene la invitación a la Comisión para que presente las siguientes propuestas:

**1** Un proyecto de instrumento sobre el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de obligaciones alimentarias, incluidas las medidas cautelares y la aplicación provisional, en 2005. Ya existe un libro verde sobre obligaciones alimentarias presentado por la Comisión: Bruselas, 15-4-2004. COM (2004) 254 final, y ya se trabaja sobre una propuesta de reglamento y una directiva que contemplen esta materia.

**2** Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de sucesión, incluida la cuestión de la competencia, el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones en este ámbito, un certificado de herencia europea y un mecanismo que per-

mita el conocimiento preciso de la existencia de las últimas voluntades y testamentos de los residentes de la Unión Europea, en 2005. Dicho libro verde ya se ha publicado. Bruselas, 01.03.2005. COM(2005) 65 final.

**3** Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de régimen matrimonial, que incluya la cuestión de la jurisdicción y el reconocimiento mutuo en 2006.

**4** Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de divorcio (Roma III), en 2005. Dicho libro verde ya

**1**

La normativa europea afecta en este momento a más de 500 millones de ciudadanos integrados en 25 países democráticos, como lo son Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Dinamarca, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido. Respecto a Croacia, decir que fue nombrado país candidato el 18 de junio de 2004, si bien las negociaciones no se abrieron el 17 de marzo de 2005 debido a la evaluación de que Croacia no cooperaba plenamente con el Tribunal Internacional Criminal para la ex Yugoslavia. Turquía fue nombrado país candidato en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, habiéndose abierto el periodo de negociaciones para la adhesión en fecha 3 y 4 de octubre de 2005 tras una durísima negociación que no se espera como probable que concluya antes de unos 10 años mas o menos. De forma añadida, las negociaciones con Rumania y Bulgaria han concluido recientemente y estos dos países van a pasar a formar parte de la Unión Europea el 1 de enero de 2007.

**2**

Supuesto de la Ley n° 2004-439 de 26 de mayo de 2004, Journal officiel de la République française, 2004, n° 122, 27.05.2004.

**3**

Es de interés la consulta del Libro verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divorcio, Roma III, presentado por la Comisión –Bruselas, 14.3.2005 COM (2005) 82 final– y su documento anexo de trabajo –Bruselas, 14.3.2005 SEC (2005) 331–. En dicha documentación se encuentran referencias a otros estudios, y así existe un trabajo acerca de los derechos de propiedad matrimoniales encargado por la Comisión en abril de 2004 y accesible en la Web ubicada en la siguiente dirección: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm). Igualmente son de interés el trabajo que comprende un cuestionario relativo a la ley aplicable al divorcio o Roma III, resumiendo las respuestas de delegaciones de los países de la Unión y accesible en <http://>



se ha publicado. Bruselas, 13-3-2005. COM (2005) 82 final.

Volviendo al tema de la legislación aplicable al divorcio, se ha de resaltar que en el ámbito de la Unión Europea, se permite el divorcio salvo en Malta (que sin embargo reconoce las sentencias de divorcio pronunciadas por los órganos jurisdiccionales competentes de otros países), y existe una tendencia evidente en las situaciones de crisis familiar a dar mayor papel al mutuo acuerdo o al consentimiento frente a los sistemas de divorcio culpa o sanción, siendo el caso de la reciente reforma francesa muy significativo en esta tendencia<sup>2</sup>, junto al de la

reforma española que se comenta, de mucho mayor calado<sup>3</sup>.

Lo cierto, es que hay grandes diferencias todavía entre las legislaciones de los países miembros en esta materia, donde la regulación de diferentes causas de divorcio va desde la admisión del divorcio por mutuo consentimiento, pasando por la admisión del divorcio solo en casos de constatación de ruptura irrecuperable del matrimonio, hasta sistemas basados en el divorcio sanción, en la previa separación de hecho y sistemas como el sueco, finlandés y español actual, que no requieren la concurrencia de causa alguna<sup>4</sup>.

Quizás el ejemplo extremo de contraste lo sea el caso de Suecia y Finlandia, por no citar ahora el reciente sistema español, frente al de Irlanda. Así, en Suecia y en Finlandia no existe ni separación ni nulidad, y solo se conoce el divorcio como forma de disolución del vínculo matrimonial. En Finlandia desde 1987, la ley finlandesa se basa en el principio del divorcio a demanda en el que cada esposo tiene derecho a obtener el divorcio sobre la base de una petición ya individual o ya de los dos esposos y en Suecia la procedencia del divorcio es igualmente independiente de si los esposos están o no de acuerdo en el divorcio. En Suecia y Finlandia no se requiere causa alguna para obtener el divorcio y sí solo el lapso de un determinado periodo de tiempo. En Finlandia el divorcio no se concede normalmente de forma inmediata y se exige un periodo de reflexión de seis meses, que cuando ha pasado, exige la presentación de una solicitud para que se conceda el divorcio, sin que la corte tenga poder discrecional para rechazar la demanda de divorcio o posponer la sentencia de divorcio, debiendo tal petición efectuada tras el periodo de reflexión de seis meses, presentarse dentro del plazo de un año desde que se inició el periodo de reflexión de seis meses, pues en otro caso se rechaza la petición de divorcio y el esposo que quiera el divorcio deberá comenzar

el trámite desde el principio. En Suecia el divorcio debe ser precedido de un periodo de seis meses de consideración si uno de los esposos vive de forma permanente con un menor de 16 años y tiene la custodia y si solo uno solo de los esposos quiere el divorcio. El periodo de consideración siempre se requiere en Finlandia mientras que en Suecia solo se requiere si uno de los esposos tiene la custodia de un menor de 16 años o el otro se opone, no requiriéndose periodo alguno de consideración si la demanda de divorcio se basa en el consentimiento de los esposos y los esposos no tienen la custodia de menores de 16 años.

Frente a ello, en Irlanda (Art. 41.3. 2º de la Constitución aprobada en el referéndum de noviembre de 1995 y reflejada en la Family Law (Divorce) Act, 1996), existe no solo la separación y la nulidad además del divorcio sino que el divorcio solo se concede si a la fecha de inicio del proceso, los esposos han vivido separados por un periodo de al menos cuatro años durante los últimos cinco, si no hay previsión razonable de reconciliación entre los esposos y si el tribunal considera aceptables las medidas propuestas teniendo en cuenta las circunstancias existentes respecto de los menores de uno o ambos y respecto de cualquier otra persona prescrita por la ley, algo que incluye hijos de 18 a 23 años que están estudiando y de más de 18 que tiene discapacidad mental o física de tal grado que no es previsible la posibilidad de mantenerse por sí mismos. Los tribunales tienen poder para conceder el divorcio si se cumplen los criterios prefijados, sea o no contestada la demanda. Esto es, tales exigencias proceden incluso en divorcios por mutuo consentimiento.

Respecto a la separación existe normativa reguladora de la misma en Francia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido, Italia, Bélgica, Dinamarca, España, Lituania, Polonia y Malta. No exis-

register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st08/08839en0.pdf., el estudio sobre los problemas prácticos derivados de la no armonización de las normas de conflicto en asuntos de divorcio, elaborado por TMC Asser Instituut, en Noviembre de 2002 y accesible en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm), la información sobre la legislación de los 15 viejos miembros de la Unión basada en los informes aportados al estudio sobre el cuestionario relativo a la ley aplicable al divorcio o Roma III accesible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st08/08839en0.pdf.>, y la información sobre la legislación de los 10 nuevos miembros que accedieron a la Unión el 1 de mayo de 2004 con base en los datos recopilados de tales países por la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil y accesible en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/ejn/divorce/divorce\\_gen\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/divorce/divorce_gen_en.htm).

#### 4

Sobre el divorcio por mutuo consenso decir que algunos países exigen un previo periodo de separación de hecho, caso de seis meses en Austria, seis meses o un año según el caso en Dinamarca, cinco años en Chipre, dos años en Bélgica y 4 años en Irlanda por citar algunos ejemplos. La causa consistente en la apreciación de una ruptura irreparable del matrimonio, aun en ausencia de culpa en algunos casos, existe como causa única de divorcio en República Checa, Alemania, Hungría, Italia, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Holanda y Reino Unido, y existe en otros países junto a otras causas. El divorcio basado en la culpa como causa se regula en Bélgica, Francia, Luxemburgo, Austria, Portugal, Dinamarca, Chipre y Lituania. En el caso del Reino Unido no se regula el divorcio culpa, pero situaciones de adulterio, comportamiento irrazonable y abandono, pueden integrar la causa de ruptura irreparable del matrimonio. La previa separación de hecho es causa autónoma de divorcio en países como Bélgica, Francia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Chipre, Letonia y Lituania. Finalmente, en el caso de España, Suecia y Finlandia, no se requiere ya causa alguna para la concurrencia del divorcio y sí solo el transcurso de determinado lapso temporal, según el caso.



te el concepto de separación legal en Alemania, Austria, Grecia, Finlandia, Suecia, República Checa, Estonia, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Hungría. La posibilidad de conversión de la separación en divorcio existe en Bélgica, después de tres años, en Dinamarca, después de un año, en Francia después de tres años, en Italia, después de tres años, en Lituania después de 1 año, en Luxemburgo, después de 3 años, en Portugal después de dos años y en España antes de la última reforma del divorcio existía después de periodos de 1 a 5 años. No se permite la posibilidad de conversión de la separación en divorcio en Irlanda, Holanda, Polonia, y Reino Unido.

En lo tocante a la nulidad matrimonial, todos los Estados miembros, con la excepción de Suecia y Finlandia, la permiten, si bien sobre la base de causas diferentes, implicando a veces la retroactividad de efectos a la fecha del matrimonio y produciendo en otros países solo efectos ex nunc desde la fecha de la nulidad.

A lo expuesto se une el añadido de que países como España, Portugal, Italia y Malta tienen acuerdos con la Santa Sede, de tal modo que cabe la nulidad de un matrimonio por tribunales canónicos, pudiendo producir tales decisiones efectos civiles en el resto de países de la Unión en los términos que regula el Reglamento 2.201/2003, según ya se dijo.

Incluso es de resaltar que en algunos países es posible demandar el divorcio por consentimiento ante una autoridad administrativa, caso de Portugal, Estonia y Dinamarca<sup>5</sup>.

Igualmente y en materia de divorcio es de suma importancia la regulación de las normas de conflicto internas que van a determinar la aplicación de una u otra ley de divorcio a un caso concreto. También en este campo, las divergencias entre los países de la Unión Europea son muchas y existen normas de conflicto nacionales muy diversas. Existe un grupo de países como Austria, Bélgica, Estonia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Lituania,

Luxemburgo, Holanda, España, República Checa, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia, que aplican una escala de factores de conexión que buscan siempre la más cercana a las partes. Otro grupo de países como Reino Unido, Irlanda, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Chipre y Letonia aplican sistemáticamente la ley del foro a los procedimientos de divorcio, si bien la ley escocesa y sueca permiten, sin embargo, la posibilidad de tener en cuenta la ley extranjera en determinadas circunstancias. Un sistema peculiar es el de Francia, en donde la ley francesa se aplica cuando ambos esposos tiene la nacionalidad francesa o están domiciliados en Francia o si una ley extranjera no demanda la competencia mientras el tribunal francés tiene jurisdicción. En otro grupo de países existe la posibilidad limitada de elección de la ley aplicable por las partes, caso de Alemania, Holanda y Bélgica. Ello en Alemania solo cabe cuando los esposos no tiene la misma nacionalidad y ninguno es nacional del Estado de la residencia habitual de las partes o los esposos residen en diferentes Estados. En Holanda y bajo ciertas circunstancias se permite a los esposos elegir entre aplicar la ley de su común nacionalidad o la ley Holandesa. En Bélgica, se permite a las partes elegir entre la ley de la nacionalidad de cualquiera de las partes o la ley belga. En España tenemos una regulación de la materia que permite la posibilidad de optar por la aplicación de ley del foro si uno de los esposos es español o residente en España y la demanda es de común acuerdo<sup>6</sup>.

### 3. LA REFORMA ESPAÑOLA

En este marco europeo de referencia, la reforma española de la separación y el divorcio no solo es drástica por comparación con la normativa española anterior, sino que coloca a España a la cabeza en el marco de la Unión Europea respecto a aquellos países que menos trabas imponen en supuestos de crisis matrimonial.

Frente a sistemas de divorcio sanción y divorcio remedio, se ha impuesto el

5

En concreto en Dinamarca la separación y el divorcio se pueden conseguir por dos vías, ya por una sentencia, ya por un decreto administrativo o *bevilling* ex Art. 42.1 de la Ley refundida 148 del 1991-03-08, teniendo la separación o el divorcio obtenido por decreto administrativo los mismos efectos jurídicos que cuando media sentencia, si bien el decreto administrativo solo procede si los cónyuges de común acuerdo desean que se decrete la separación o divorcio por vía administrativa y siempre que estén de acuerdo sobre los efectos a que se refieren los arts. 46, 49 y 54 a 56 de la Ley antes citada. Se trata de efectos relativos a la patria potestad, obligación de alimentos entre cónyuges, extinción o no del derecho de pensión de viudedad, derecho de continuar el arriendo de la vivienda común y la obligación, en su caso, del cónyuge con bienes privativos, de pagar al otro cierta cantidad con cargo a los mismos. Tales decretos administrativos, son extendidos por el Ministerio de Justicia o por el Departamento (*statsamt*) correspondiente, facultado a este efecto por el Ministro de Justicia. El *statsamt* es el órgano administrativo superior de cada una de las 14 regiones en que se divide Dinamarca a efectos administrativos, con competencia en algunos asuntos de derecho de familia y personas. Dicho organismo hace una labor de conseguir un acuerdo entre las partes que de lograrse se refleja en un documento impreso aprobado por la Dirección General de lo civil o *Civilretsdirektoratet*.

6

En el caso de España está vigente un nuevo sistema. La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, sobre medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, dio nueva redacción a los arts. 9.2 y 107 del CC. Dicha reforma cambió de forma drástica, el sistema de derecho internacional privado en materia de ley aplicable a las situaciones de crisis matrimonial en España a través de una técnica legislativa sin duda deficiente. El anterior Art. 107 del CC establecía que la separación y el divorcio se regían por la ley nacional común de los cónyuges en el momento de la presentación de la demanda y, a falta de nacionalidad común, por la ley de la residencia habitual del matrimonio, y si los esposos tuvieran residencia habitual en diferentes Estados, por la ley española, siempre que los Tribunales españoles resultasen competentes. Igualmente señalaba que las sentencias de separación y divorcio dictadas por Tribunales extranjeros producirían efectos en el ordenamiento español desde la fecha de su reconocimiento conforme a lo dispuesto en la LEC. Ahora, la citada LO 11/2003, de 29 de septiembre, que entró en vigor el 1 de octubre de 2003, cambia de forma radical el sistema de determinación de la ley aplicable en España y en su artículo tercero uno, modifica el Código Civil en los siguientes términos: "Artículo 3. Modificación del CC. Uno. La rúbrica del capítulo XI del título IV del libro I del CC quedará redactada del siguiente modo: "Ley aplicable a la nulidad, la separación y el divorcio". Dos. El segundo párrafo del apartado 2 del art. 9 del CC quedará redactado del siguiente modo: "La nulidad, la separación y el divorcio se regirán por la Ley que determina el art. 107". Tres. El art. 107 del CC quedará redactado del siguiente modo: "Artículo 107. 1. La nulidad del matrimonio y sus efectos se determinarán de conformidad con la ley aplicable a su celebración. 2. La separación y el divorcio se regirán por la ley nacional común de los cónyuges en el momento de la presentación de la demanda; a falta de nacionalidad común, por la ley de la residencia habitual común del matrimonio en dicho momento y, en defecto de ésta, por la ley de la última residencia



habitual común del matrimonio si uno de los cónyuges aún reside habitualmente en dicho Estado. En todo caso, se aplicará la ley española cuando uno de los cónyuges sea español o resida habitualmente en España: a) Sino resultara aplicable ninguna de las leyes anteriormente mencionadas. b) Si en la demanda presentada ante tribunal español la separación o el divorcio se pide por ambos cónyuges o por uno con el consentimiento del otro. c) Si las leyes indicadas en el párrafo primero de este apartado no reconocieran la separación o el divorcio o lo hicieran de forma discriminatoria o contraria al orden público”.

**7**

A nivel de la Unión Europea, la Comisión publicó el 19 de abril de 2002 un Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil que solo trataba de las ADR en el ámbito del derecho civil y mercantil, incluidos el derecho laboral y el relacionado con el consumidor. Quedaban excluidos del ámbito del Libro Verde las cuestiones relacionadas con los derechos no negociables y que interfieren con el orden público, como ciertas disposiciones del derecho de las personas y de familia, del derecho de la competencia y del relacionado con el consumidor a las que no se podía aplicar una ADR. En materia de Derecho de familia, el Libro Verde referenciado ya se planteaba aprovechar las iniciativas adoptadas en el ámbito del derecho de familia. Así, recalaba que en la cumbre de Viena de diciembre de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre las disposiciones óptimas de aplicación de las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas al establecimiento de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia. Entre las medidas que deberían adoptarse en los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Tratado, la letra c) del apartado 41 de dicho plan de acción establece: “examinar la posibilidad de elaborar modelos de soluciones no judiciales de los conflictos, en particular por lo que se refiere a los conflictos familiares transnacionales. A este respecto, prever la mediación como medio de solucionar los conflictos familiares”. Los responsables políticos han tomado conciencia del papel privilegiado que pueden desempeñar las ADR en la resolución de los conflictos familiares de alcance transfronterizo, tanto si dichos conflictos se refieren a cuestiones vinculadas al ejercicio de la autoridad parental –derechos de custodia y de visita de los hijos– como a la división del patrimonio familiar o a la fijación de asignaciones para alimentos. Las partes en conflicto podrían así recurrir a una ADR, tanto antes de pensar en recurrir a un tribunal como durante el procedimiento judicial y en la fase de aplicación de las decisiones de justicia. Se podía leer igualmente en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil de 2003, que la eficacia de las ADR en el derecho de familia está ya acreditada en varios países, por lo que deben fomentarse plenamente. Sería razonable que la propuesta del Reglamento Bruselas II bis, más favorable a esas prácticas, pudiera llegar a aplicarse. Por lo demás, se debería crear una red de organismos de mediación familiar en Europa reconocidos por las autoridades nacionales competentes, Ministerios de Justicia o jurisdicciones estatales encargadas de las cuestiones familiares. Por otra parte, la necesidad de tener en cuenta la dimensión humana de los conflictos familiares llevó al Consejo y a la Comisión a tomar iniciativas paralelas en derecho de familia. A este respecto, uno de los objetivos obvios de la propuesta de Reglamento Bruselas II bis es considerar la mediación como medio de solucionar estos conflictos.

que algún sector doctrinal califica como divorcio repudio.

La exposición de motivos de la Ley justifica su objetivo en el respecto al libre desarrollo de la personalidad y reconoce mayor trascendencia a la voluntad de la persona cuando ya no desea seguir vinculado con su cónyuge, no haciendo depender su deseo de no seguir casado, de la demostración de concurrencia de causa alguna. Sin embargo, el principio por el que se dice reforzar la libertad de los cónyuges en el matrimonio, al hacer depender la continuación de la convivencia y la vigencia del matrimonio de la voluntad de las partes, anula de otro lado la existencia de derechos y deberes recíprocos dentro del matrimonio, fuera del marco ético o moral, pese a lo cual ahora se impone de forma obligada por el legislador la corresponsabilidad de compartir incluso las obligaciones domésticas en el novedoso Art. 68 del Código Civil.

Sistemas legales como el finlandés y el sueco que permiten el divorcio sin causa, no regulan la separación y la nulidad, frente a lo cual en España se mantiene autónoma la figura de la separación y la nulidad, y en ningún caso se fija un plazo de reflexión temporal en supuestos de divorcio y separación. Una vez transcurridos tres meses desde la celebración del matrimonio, sin olvidar la excepción del Art. 81.2º del Código Civil, procede decretar judicialmente la separación y el divorcio a petición de parte.

Se ha creado en España lo que algún sector llama el divorcio automático, express y/o divorcio repudio, amparador de toda ausencia de causa para alejarse de un inicial compromiso entre las partes, sin duda, generador de derechos y obligaciones durante su vigencia.

No se adivina muy bien, en un marco de tanta amplitud a la concesión del divorcio o la separación, la justificación legislativa de la exigencia de un plazo de tres meses desde la fecha de celebración del matrimonio, y ni se explica el por qué de tal plazo ni su fundamentación.

Al margen de opiniones a favor y en contra, lo cierto es que en la praxis diaria, la legislación vigente agiliza, sin duda alguna, los trámites de toda ruptura, abarata costes y permite una resolución más sencilla de los conflictos matrimoniales alejados ya de causas tan dolorosas en la ruptura que implicaban posiciones irracionales en muchas ocasiones en este tipo de procesos.

El futuro dará o quitará razones a los detractores o a los promotores de la reforma, pero nadie debe dudar de la generación actual de dos beneficios tangibles para el ciudadano, como lo son el abaratamiento de costes y la mayor celeridad en la tramitación de la crisis matrimonial.

#### 4. LA MEDIACIÓN FAMILIAR

En materia de mediación familiar, la Ley 15/2005, de 8 de julio, declara en su exposición de motivos el establecimiento de la mediación como un recurso voluntario alternativo de solución de los litigios familiares por vía de mutuo acuerdo con la intervención de un mediador imparcial y neutral.

Dicha Ley introduce una nueva regla 7ª al Art. 770 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que permite a las partes de común acuerdo la facultad de solicitar la suspensión del proceso de conformidad con lo previsto en el Art. 19.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para someterse a mediación, existiendo el compromiso por parte del Gobierno en la disposición final tercera de la norma, de remitir un proyecto de Ley sobre mediación basada en los principios establecidos en la Unión Europea<sup>7</sup>, y, en todo caso, en los de voluntariedad, imparcialidad, neutralidad y confidencialidad, y en el respecto a los servicios de mediación creados por las Comunidades Autónomas. Igualmente, la reforma modifica el apartado 2 del Art. 777 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para permitir la aportación con el escrito inicial, del acuerdo final alcanzado en el procedimiento de mediación familiar.



Al margen de las normas reguladoras de la mediación familiar a nivel autonómico<sup>8</sup>, es evidente que la actual reforma supone una oportunidad vital y única para que el derecho español regule de forma avanzada la mediación familiar, aprovechando la experiencia de muchos años de países de nuestro entorno y de algunas autonomías.

Es de alabar, por lo tanto, el impulso que la Ley 15/2005, de 8 de julio, pretende dar a la mediación en procesos familiares, sobretodo cuando a nivel de la Unión Europea, el Reglamento 2201/2003<sup>9</sup>, en su artículo 55 impone la cooperación de Autoridades Centrales para facilitar la celebración de acuerdos entre los titulares de la responsabilidad parental a través de la mediación o por otros medios, y facilitar con este fin la cooperación transfronteriza.

Resulta por el contrario curioso que la Disposición final tercera de la Ley 15/2005, de 8 de julio, imponga la mediación basada en los principios establecidos en las disposiciones de la Unión Europea, que hemos visto favorecen el recurso a la mediación, y sin embargo en España en materia de violencia doméstica se anule el recurso a la mediación.

Existe en España la importante disfunción que genera nuestra vigente Ley de Violencia de Género, ya que la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que en el Artículo 44 sobre Competencia, adiciona un artículo 87 ter en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, donde se fija la competencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el orden civil y penal, y donde se señala en el ordinal cinco que en todos estos casos está vedada la mediación.

Resulta así, que en aquellos procesos de ruptura familiar conflictiva, en donde mas beneficios pudiera obtenerse con el uso de la mediación, resulta prohibido el acceso a la misma.

Sin duda, el recurso a la mediación tiene sus límites en ámbitos donde las partes no tiene la libre disposición de sus derechos y desde luego, puede cuestionarse la utilidad de la mediación en situaciones de conflicto extremo, pero quizá no siempre sea acertado en todos los casos el argumento de sobreprotección que anule la facultad volitiva de la mujer, cuando siempre existe la salvaguarda de jueces y fiscales, y cuando no todos los casos de violencia lo son de conflicto extremo, pudiéndose considerar que la prohibición del recurso a la mediación indicado, de forma absoluta, puede casar mal con la normativa europea.

En el ya citado Reglamento 2201/2003, se potencia como se ha visto el recurso a la mediación en materia de responsabilidad parental como forma idónea de solución de conflictos y en el Art. 46 del mismo Reglamento se sitúa en el mismo plano que a las resoluciones judiciales, a los acuerdos entre las partes que tengan fuerza ejecutiva en el Estado miembro de origen, y ello, como característica innovadora que cubre tales acuerdos con el objetivo de animar a las partes a llegar a acuerdos extrajudiciales en temas de responsabilidad parental, con independencia de si se trata de un acuerdo privado entre las partes o de un acuerdo concluido ante una autoridad.

Me parece importante, igualmente, hacer la consideración de que en temas de sustracción internacional de menores, mas del 70 % de los casos mundiales registrados bajo el amparo del Convenio de 25 de octubre de 1980, van ligados a supuestos de violencia de género, y pese a ello, la Conferencia de La Haya en estos temas, y en todos los afectantes a menores relativos a Convenios de tal organización, no ha dejado nunca de animar a las partes a recurrir a acuerdos para solventar este tipo de conflictos<sup>10</sup>.

En mi opinión, y visto que la violencia de género surge fundamentalmente en situaciones de crisis familiar,



8

Ley 1/2001, de 15 de marzo de Cataluña, Ley 4/2001, de 31 de mayo de Galicia, Ley 7/2001, de 20 de noviembre de la Comunidad Valenciana, Ley 15/2003, de 8 de abril de Canarias y Ley 4/2005, de 24 de mayo de Castilla La Mancha.

9

Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000. Diario Oficial n° L 338 de 23/12/2003 p. 0001 - 0029

10

Solo por poner un ejemplo en la Conferencia judicial de Malta sobre las cuestiones transfronterizas del derecho de familia celebrada bajo los auspicios del Gobierno de Malta en colaboración con la Conferencia de La Haya de derecho internacional privado del 14 al 17 de marzo de 2004, existe una recomendación en base a la cual, se resalta que deben ser tomadas medidas para facilitar, a través de la mediación, de la conciliación, del establecimiento de una Comisión de Buenos Oficios, o de medidas similares, soluciones para la protección del menor que sean acordadas entre los padres.



deben contemplarse, si lo que se pretende es la reducción de la litigiosidad, formulas de conciliación y mediación compatibles con la inexcusable defensa de la mujer agredida, que tiendan a desactivar el aspecto contencioso del proceso de ruptura familiar en un marco de reconocimiento de la igualdad de derechos y obligaciones a las partes, y siempre en casos que no puedan considerarse peligrosos o extremos.

A nivel internacional, se puede observar como el recurso a la mediación familiar en algunas legislaciones como la francesa y en muchas estadounidenses, puede incluso imponerse obligatoriamente por el juez a las partes en caso de desacuerdo de los cónyuges, medida esta que tampoco se ha previsto en la reforma española.

## 5. LA EXPLORACIÓN DE MENORES

En temas de audiencia de menores en procesos judiciales, en España siempre ha sido clave el Art. 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor, en cuanto establece que: "...El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social. En los procedimientos judiciales, las comparecencias del menor se realizarán de forma adecuada a su situación y al desarrollo evolutivo de éste, cuidando de preservar su intimidad. Se garantizará que el menor pueda ejercitar este derecho por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente, cuando tenga suficiente juicio. No obstante, cuando ello no sea posible o no convenga al interés del menor, podrá conocerse su opinión por medio de sus representantes legales, siempre que no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los del menor, o a través de otras

personas que por su profesión o relación de especial confianza con él puedan transmitirla objetivamente. Cuando el menor solicite ser oído directamente o por medio de persona que le represente, la denegación de la audiencia será motivada y comunicada al Ministerio Fiscal y a aquéllos".

En esta materia el interés superior del menor siempre se ha fijado como referente primordial y de hecho, el Auto del Tribunal Constitucional nº 28/2001, de 1 de febrero, ya indica que el interés superior del menor se ha elevado, en último término, en norma de orden público, y por consiguiente de insoslayable observancia en el Ordenamiento Jurídico Español.

Ahora en España, la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, introduce en la materia importantes novedades. En el Art. 92 del Código Civil se imponía al juez la obligación de oír a los menores si tuvieran suficiente juicio y siempre a los mayores de doce años, señalándose que el juez de oficio o a petición de los interesados, podrá recabar el dictamen de especialistas.

Ahora en el nuevo Art. 92 del Código Civil, se hacen novedosas previsiones en los apartados 2, 6 y 9, que dicen:

**2**

El Juez, cuando deba adoptar cualquier medida sobre la custodia, el cuidado y la educación de los hijos menores, velará por el cumplimiento de su derecho a ser oídos.

**6**

En todo caso, antes de acordar el régimen de guarda y custodia, el Juez deberá recabar informe del Ministerio Fiscal, y oír a los menores que tengan suficiente juicio cuando se estime necesario de oficio o a petición del Fiscal, partes o miembros del Equipo Técnico Judicial, o del

propio menor, valorar las alegaciones de las partes vertidas en la comparecencia y la prueba practicada en ella, y la relación que los padres mantengan entre sí y con sus hijos para determinar su idoneidad con el régimen de guarda.

**9**

El Juez, antes de adoptar alguna de las decisiones a que se refieren los apartados anteriores, de oficio o a instancia de parte, podrá recabar dictamen de especialistas debidamente cualificados, relativo a la idoneidad del modo de ejercicio de la patria potestad y del régimen de custodia de los menores.

Recalcar además que, de forma muy novedosa, la citada Ley 15/2005, de 8 de julio, ha regulado por primera vez en España la forma de llevar a cabo las exploraciones de menores al añadir un nuevo párrafo final a la regla 4ª del Art. 770 de la LEC. Dicha regla ya establecía que cuando hubiere hijos menores o incapacitados se les oír si tuvieran suficiente juicio y, en todo caso, si fueren mayores de doce años. Ahora el párrafo nuevo añade: "... En las exploraciones de menores en los procedimientos civiles se garantizará por el Juez que el menor pueda ser oído en condiciones idóneas para la salvaguarda de sus intereses, sin interferencias de otras personas, y recabando excepcionalmente el auxilio de especialistas cuando ello sea necesario".

La misma reforma en materia de separaciones y divorcios consensuales deroga el anterior Art. 777.5 que decía: "...Si hubiere hijos menores o incapacitados, el tribunal recabará informe del Ministerio Fiscal sobre los términos del convenio relativo a los hijos y oír a éstos, si tuvieran suficiente juicio y siempre a los mayores de doce años...". Ahora el nuevo Art. 777.5 dice:

**5**

Si hubiera hijos menores o incapacitados, el Tribunal recabará informe del Ministerio Fiscal sobre los



términos del convenio relativos a los hijos y oír a los menores si tuvieran suficiente juicio cuando se estime necesario de oficio o a petición del Fiscal, partes o miembros del Equipo Técnico Judicial o del propio menor. Estas actuaciones se practicarán durante el plazo a que se refiere el apartado anterior o, si éste no se hubiera abierto, en el plazo de cinco días...”.

De la nueva redacción ya no parece obligatoria la audiencia de menores, en todo caso, en este tipo de procesos.

Me parece muy importante que los menores ya no tengan que acudir a los juzgados de forma indiscriminada en los procesos de separación y divorcio consensuales por el mero hecho de ser mayores de doce años, de forma automática. La experiencia cotidiana de los juzgados, tras la entrada en vigor de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, ha demostrado que tal hecho es innecesario y nada aporta al desarrollo del proceso, cuando las personas que ejercen la patria potestad sobre un menor están de acuerdo en la forma de su ejercicio y el Ministerio Fiscal, junto al Juez, velan por la legalidad de las medidas acordadas por los padres sobre los menores a su cargo. Ni los juzgados tienen, hoy por hoy, dependencias adecuadas para atender a los menores, ni los mismos deben acudir de forma innecesaria a los juzgados cuando tal medida no resulte aconsejable o mas bien imprescindible.

Respecto a la forma en que el juez aborda la exploración de un menor, la nueva regulación es totalmente insuficiente pese a su carga notable de buenas intenciones. Ahora se dice que se garantizara la audiencia en condiciones idóneas para la salvaguarda de los intereses del menor, pero no se dice qué condiciones sean esas.

De hecho, en los juzgados de Zaragoza, los jueces no disponen de salas apropiadas ni de medios espe-

ciales para la audiencia de menores que llevan a cabo en sus propios despachos, con premura de tiempo y sin posibilidad de aislar al menor del entorno de los juzgados y de las lógicas influencias.

No hay regulación de aspectos importantes que siempre surgen al planear una audiencia de menores, tales como valorar qué información debe darse al menor durante la audiencia, si es que ha de dársele alguna información sobre el motivo de la entrevista, y como debe articularse su representación procesal puntual y la forma de documentar el resultado de la declaración. La nueva reforma sí ha matizado que la exploración se haga sin interferencia de otras personas y recabando excepcionalmente el auxilio de especialistas cuando ello sea necesario. Ello plantea ahora si se podría o no incluso impedir la presencia del Ministerio Fiscal que lo hubiera solicitado, ya que al auxilio de especialistas siempre se ha recurrido cuando se ha considerado necesario, en la forma que mas prudente se ha estimado.

En mi opinión, es clave la figura del Ministerio Fiscal en esta área, y no debería existir obstáculo a su intervención en la exploración de menores, dada la altísima responsabilidad que en sus informes asume el Ministerio Fiscal precisamente en defensa de los intereses del menor.

Otro tema es el de la documentación de la exploración. Así como en sistemas anglosajones tal hecho causa recelo y se prefiere evitar la plasmación escrita de los deseos del menor, en España se suelen documentar las manifestaciones del menor de cara a la posterior motivación por el juez de su decisión y de cara a que las partes puedan valorar oportunamente tales declaraciones. Cómo se deba hacer esa documentación, por quien y qué es lo que se deba recoger, es materia hartamente complicada. Hay niños que a veces traen una larga lista de cosas escritas que le quieren decir al juez, ya sea este un comportamiento es-

pontáneo o inducido, y hay niños, a los que es muy difícil crearles la mínima confianza como para hacerse una idea de sus deseos o emociones.

No se olvide, tampoco, la importancia de documentar las declaraciones de un menor, por ejemplo, a los efectos de valorar denegaciones de retorno o de ordenar dicho retorno en casos de sustracción interparental de menores y en el marco de las previsiones recientes del Art. 10 y 11 del Reglamento 2.201/2003.

Todo ello refleja la existencia de problemas reales al margen del valor que en cada país y entorno cultural se otorgue al parecer de los menores, en cada caso, y con independencia de que cada país pueda considerar una edad determinada como límite para imponer una audiencia obligatoria.

Respecto a las formas posibles de llevar a cabo la exploración de un menor, los sistemas de derecho comparado aportan pocas variantes. Pueden citarse las siguientes posibilidades:

### **1** A través de un representante que designe el propio menor.

Ello exige un alto grado de madurez en el propio menor y una edad adecuada a tal grado de discernimiento. El Art. 9.2 de la LO 1/1996 admite esta forma de audiencia. El representante podría ser cualquier persona y su finalidad sería de mera transmisión del pensamiento del menor. El representante no sería nunca un asesor del tribunal y su función se limitaría a transmitir los deseos del menor sin poder tener ninguna otra participación en el proceso.

### **2** Entrevista del menor por personas expertas.

Parece un mecanismo de gran lógica completado por la posterior declaración de tales expertos ante el



juez y las partes en el proceso, donde aportaría junto a los datos obtenidos en la exploración su parecer personal y su profesional opinión.

**3**

### Exploración a través de los representantes legales o terceras personas.

Es una medida lógica en procesos donde no existe conflicto alguno, caso de las separaciones y divorcios de mutuo acuerdo. Ello evitaría la siempre no deseable presencia de un menor de forma innecesaria en un edificio de juzgados. El recurso a terceras personas iría desde recurrir a familiares, profesores del colegio o cualquier persona que mantuviera una especial relación de confianza con el menor. El Art. 9.2 de la LO 1/1996 admite esta forma de audiencia.

**4**

### Exploración personal juez menor.

Es el caso de la práctica forense española. Exige un cierto grado de madurez del menor y debe permitir la presencia del Ministerio Fiscal pero de ninguna otra persona. Es un sistema que presenta problemas de documentación, de contraste y de objetividad. El nuevo Art. 770, 4<sup>a</sup> in fine tras la Ley 15/2005 sigue esta línea con determinadas garantías.

A nivel internacional, son dos los parámetros claves en los que debe moverse la audiencia de menores, de un lado el Artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de otro el marco de la Convención de las Naciones Unidas de 1989 sobre los derechos del niño. En especial, el Art. 24 de la Carta regula los derechos procesales y sustantivos del niño, al señalar que:

**1**

Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta

será tomada en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.

**2**

En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

**3**

Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses.

El Art. 3 de la Convención de 1989 da consideración primordial al interés superior del niño y el Artículo 12 establece que Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional. El principio de salvaguarda del interés prioritario del menor lo recoge también el punto 8.14 de la Carta Europea de Derechos del Niño (Resolución del Parlamento Europeo A 3-0172/1992 de 8 de julio) al señalar que toda decisión familiar, administrativa o judicial, en lo que se refiere al niño, deberá tener por objeto prioritario la defensa y salvaguarda de sus intereses.

El Art. 6 de la Convención Europea sobre el ejercicio de los derechos de los menores de 1996, condiciona la audiencia del menor a que no sea la misma manifiestamente contraria a su interés y a que el menor tenga

suficiente capacidad de comprensión. El Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 recoge la posibilidad de denegación del reconocimiento de medidas adoptadas en el Art. 23, entre otros casos, si, excepto en caso de urgencia, la medida se ha adoptado en el marco de un procedimiento judicial o administrativo, en el que el niño no ha tenido la posibilidad de ser oído, en violación de principios fundamentales de procedimiento del Estado requerido. La necesidad de consultar al menor e informarle la recoge también la Recomendación del Consejo de Europa N<sup>o</sup> R. (98) 1 sobre mediación familiar, estableciendo que el mediador informe a los padres sobre la necesidad de consultar a sus hijos menores.

Al margen de la normativa citada, la realidad demuestra que a nivel internacional la forma de abordar la exploración de menores varía mucho de un país a otro. Así, en Alemania parece regir una práctica universal en virtud de la cual el juez siempre debe conocer al niño, aun si tiene solamente 3 ó 4 años de edad. En Suecia, el juez parece que nunca se encuentra con el menor sino que se apoya en el informe del asistente social. En Francia, el juez de familia goza de completa libertad de discreción en relación a la audiencia de menores para decidir si los ve personalmente o no. En Malta, en caso de desacuerdo de los progenitores en materia de particular importancia cualquiera de ellos puede dirigirse al tribunal, que oirá a los menores si han alcanzado los 14 años.

En Inglaterra y Gales, generalmente al niño, que no es parte en los procesos de sustracción internacional de menores, lo ve el oficial del CAFCASS (Children and Families Court Advisory and Support Service), al margen del proceso, y tras tal examen, el oficial del CAFCASS, informa oralmente al juez o tribunal. Parece que los jueces ingleses no entrevistan al menor personalmente ni en procesos de La Haya. En Ca-



nadá es muy raro que un juez de familia se entreviste personalmente con el menor y es frecuente el recurso al auxilio de profesionales expertos. El Art. 34 del Código Civil de Québec declara que la Corte en cualquier proceso que afecte al interés del menor, le dará la oportunidad de ser oído si su edad y poder de discernimiento lo permiten.

En la Unión Europea, el tema relativo a la audiencia del menor es recurrente en el desarrollo del Reglamento 2.201/2003, y en particular con la mirada puesta en los arts. 23, 41 y 42 del mismo y en los puntos 19 y 20 del preámbulo del Reglamento. Sobre esta cuestión, la guía práctica elaborada por la Comisión a través de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, hace determinadas matizaciones al señalar que el Reglamento hace hincapié en la importancia de que los menores tengan la oportunidad de manifestar su opinión en los procedimientos que les afectan. La audiencia del menor es uno de los requisitos para suprimir el procedimiento de exequátur en el derecho de visita y las resoluciones que implican la restitución del menor. Es también posible oponerse al reconocimiento y a la ejecución de una resolución relativa a la responsabilidad parental por no haber dado al menor la posibilidad de audiencia y el Reglamento establece el principio fundamental de que se dará audiencia a un menor en los procedimientos que le afecten.

Como excepción, un menor puede no ser oído si no se hubiere considerado conveniente habida cuenta de su edad o grado de madurez y esta excepción debe interpretarse de manera restrictiva para la guía práctica. De hecho, el Reglamento no modifica los procedimientos nacionales aplicables en esta materia y en general la audiencia al menor debe hacerse teniendo en cuenta su edad y madurez. La valoración de los puntos de vista de los niños pequeños requiere experiencia y cuidados especiales y es diferente al caso de

los adolescentes. No es necesario el menor exprese sus opiniones en una audiencia ante el órgano jurisdiccional, sino que pueden obtenerse por medio de una autoridad competente de conformidad con las leyes nacionales.

Por ejemplo, en algunos Estados miembros, la audiencia del menor la hace un asistente social que presenta un informe al órgano jurisdiccional indicando los deseos y sensaciones del menor. Si la audiencia tiene lugar ante el órgano jurisdiccional, el juez deberá intentar organizar las preguntas teniendo en cuenta la naturaleza del asunto, la edad del menor y demás circunstancias. En cualquier caso es importante que el menor pueda expresar libremente sus opiniones. Cuando la audiencia del menor la haga un juez u otro funcionario, es muy importante que esa persona reciba la formación adecuada, por ejemplo cómo comunicar con menores y debe ser consciente del riesgo de que los padres intenten influir y presionar al menor. Si se realiza correctamente, y con la discreción apropiada, la audiencia puede permitir que el menor exprese sus propios deseos y se libere de la sensación de responsabilidad o de culpabilidad.

La audiencia del menor puede tener diversos sentidos dependiendo del tipo y objetivo del procedimiento. En un procedimiento sobre el derecho de custodia el objetivo es generalmente tratar de encontrar el entorno más conveniente en que el menor debe residir. En un caso de sustracción de menores el propósito es a menudo determinar la naturaleza de las objeciones de los menores a la restitución y cuáles son sus causas, y también determinar si, y en qué medida, puede correr peligro el menor. Hay siempre una posibilidad de que los padres intentan influir al menor en estos casos.

El Reglamento 2201/2003, en los puntos 19 y 20 del preámbulo señala que la audiencia del menor de-

sempeña un papel importante en la aplicación del Reglamento, sin que éste tenga por objeto modificar los procedimientos nacionales aplicables en la materia y remite para la práctica de tales audiencias a los procedimientos establecidos en el Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001.

Pese a ello, se puede decir que en cierta medida, el Reglamento está armonizando las legislaciones internas cuando impone un derecho de audiencia que puede no estar previsto en la legislación interna de algún país. Se impone una posibilidad de audiencia en todo caso, aún hipotética.

## 6. LA MODIFICACIÓN DE MEDIDAS Y LA CUSTODIA COMPARTIDA

La reforma operada por la Ley 15/2005, de 8 de julio, incide de forma novedosa en otros dos aspectos que me parecen destacables.

En materia de custodia compartida<sup>11</sup>, permite la misma en caso de acuerdo de los progenitores, algo que no resulta novedoso y era posible bajo la anterior legislación, y admite la posibilidad en casos excepcionales de que el juez, a instancia de una de las partes, con informe favorable del Ministerio Fiscal, pueda acordar la guarda y custodia compartida fundamentándola en que sólo de esta forma se protege adecuadamente el interés superior del menor. Con ello la ley exige que al menos uno de los progenitores solicite la custodia compartida (no procediendo si cada parte la pide para sí), y siempre que el Fiscal lo informe a favor y se trate así de proteger el interés superior del menor como base de la medida. Además el nuevo n° 7 del Artículo 92 impone una prohibición a la guarda conjunta en caso de indicios fundados de violencia doméstica o concurrencia de causa penal en los términos que indica.



Se antoja prácticamente imposible la concurrencia de hecho de los requisitos indicados que permitan imponer una guarda compartida cuando una de las partes no la desea. Ya es difícil encontrar las circunstancias que la hagan posible en caso de procesos consensuales<sup>11</sup>, pero cuando una de las partes no la desea, es muy difícil su imposición e imposible fundamentarla en que solo de esa forma se va a proteger el interés superior del menor, que normalmente será contrario a mantener al menor con un progenitor que no quiere compartir tal custodia con el otro.

Respecto a las modificaciones de medidas, el actual Art. 775.2 de la LEC tras la reforma, ya remite claramente al Art. 770 de la LEC para la tramitación de las modificaciones de medidas. Cuando este tipo de procesos estaba funcionando bien con remi-

sión a la vía del Art. 771 de la LEC, me parece inapropiado el cambio actual que solo va a generar lentitud y complejidad procesal y de costes para las partes. En procesos de modificación de medidas, no suele darse complejidad que justifique un proceso con contestación escrita, ni suele existir urgencia para adoptar medidas provisionales cautelares en casos en donde lo que se pretende es modificar medidas ya existentes, y no imponerlas por inexistencia de medidas.

El sistema actual va a motivar la celebración de procesos de modificaciones de medidas provisionales y posteriores vistas del proceso principal, duplicando así innecesariamente las actuaciones procesales, dando una innecesaria complejidad procesal a la tramitación y haciendo más costoso el proceso para las partes.

## 7. CONCLUSIÓN

Solo se han apuntado ideas, reflexiones y propuestas en estas líneas. Tras ellas, sí me gustaría recalcar la necesidad de que el legislador y las instituciones acaben prestando una mayor especial atención a jurisdicción tan importante como ésta de familia y que servicio tan alto presta a la ciudadanía.

El legislador se ha ocupado de especializar jurisdicciones como la de menores, mercantil, social, vigilancia penitenciaria, etc., pero no se aborda la creación del orden juris-

dicional de familia que permita dar una solución global y especializada a los problemas familiares en el más amplio sentido de la palabra. Jurisdicción que podría tener ámbito provincial, exigencia de personal especializado y dotación suficiente de medios para prestar un servicio rápido y adecuado al ciudadano.

Esta es la tarea que falta por abordar en este momento, siendo inexplicable la desatención que el legislador presta a materia tan directamente relacionada con el bienestar de la ciudadanía y de los menores.

Dar satisfacción al principio de igualdad y de tutela judicial efectiva, exige ya que el legislador español preste atención a las necesidades de los ciudadanos en el área de familia.

Respecto a las reformas legales que se han analizado en algunos aspectos, pueden ser alabadas o criticadas, pero es notorio que han tenido una virtud evidente: potenciar la igualdad de derechos entre los ciudadanos en el marco matrimonial y agilizar los trámites de la separación y divorcio, reduciendo costes y tiempo. No se puede dudar de ello.

Esperemos que en un futuro reciente, se hagan reformas que permitan seguir en la línea de ofrecer al ciudadano un servicio de calidad en materias que afectan a la esencia más íntima del individuo y a los intereses superiores de los menores.

### 11

Sobre custodia compartida siempre es interesante el recurso al análisis de la legislación y de las iniciativas parlamentarias de otros países de nuestro entorno con más experiencia en la materia, en donde existe o se abre paso la figura de la custodia compartida, caso de Francia, Estados Unidos, Canadá y Suecia.

### 12

Suele necesitarse una clara voluntad y deseo de los progenitores a favor de compartir la custodia, que las relaciones entre los mismos sean fluidas y presenten posturas razonables, que la ruptura no haya sido traumática para ellos ni para los menores, que existan medios económicos que la permitan, proximidad de domicilios, colaboración de otros parientes, etc.

Este artículo  
se reedita ya que,  
por error,  
en la anterior edición  
faltaban los párrafos finales

# El Observatorio Estatad de violencia sobre la Mujer

POR FERNANDO REVIRIEGO PICÓN.

Profesor de Derecho Constitucional (UNED).

Coordinador del Observatorio de Género del Instituto de Derecho Comparado.

Entre las novedades de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se cuenta la creación del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (en adelante OEVM). Se ha configurado como un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y tiene (tendrá) como cometido el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Se trata de un órgano (a diferencia de otros también creados por la Ley, como la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer) sobre el que existía una cierta idea compartida desde diferentes sectores políticos y sociales de que podría ser un instrumento de indudable potencialidad y dinamización.

Parte importante de su actividad consiste en elaborar informes, estudios y propuestas. Son varias las precisiones que respecto de éstos realiza la Ley, tanto con relación a la estructuración de los datos a consignar como respecto de la necesidad de realizar estudios específicos sobre ciertos colectivos. De esta forma se consignarán los datos desagregados por sexo, y se considerará de forma particular la situación de aquellas mujeres que tienen a priori un mayor riesgo de sufrir casos de violencia de género o que tuvieren dificultades mayores para acceder a los diferentes servicios.

La primera de las precisiones parece innecesaria en tanto no parece añadir nada nuevo a lo que, en su caso, hubieran recogido indefectiblemente dichos informes.

Se hace extraño imaginar que, aun en ausencia de esta previsión, no se hubiera procedido a dicha desagregación, a la vista del sentido y finalidad de la propia Ley.

Con relación a la segunda, debemos destacar que no aclara la Ley en este punto quien habría que encajar dentro de esa rúbrica referida: mayor riesgo de sufrir casos de violencia de género o de acceder a los servicios que se articulen. No obstante, en un momento posterior de su articulado, al abordar los Planes de Colaboración a elaborar en esta materia, se hizo una referencia concreta, que no cerrada, a las mujeres pertenecientes a minorías, a las mujeres inmigrantes, a las mujeres que se encuentren en situación de exclusión social o a las mujeres con discapacidad. En buena lógica hay que entender que son éstas las que entrarían dentro de ese colectivo a singularizar en los informes del OEVM. Especialmente necesaria y significativa nos parece esta última referencia, en la medida en que hasta la fecha no se cuenta en nuestro país respecto de éstas con datos oficiales sobre afección de violencia de género, mientras que respecto de los otros colectivos sí podrían citarse algunos; ello cuando los datos con que contaríamos respecto de otros países europeos indican que alrededor del cuarenta por ciento de las mujeres que tienen algún tipo de discapacidad ha sufrido durante algún momento de su vida este tipo de violencia.

Más allá de especificaciones sobre su contenido, se singulariza especialmente, entre los informes a realizar, uno de ellos, el que anualmente deberá remitir



tanto al Gobierno como a las CCAA en el que se indique la evolución de la violencia ejercida sobre la mujer como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, ejercida por sus cónyuges (o que lo hubieren sido) o por quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin mediar convivencia. Se comprenderá aquí cualquier acto de violencia no sólo física sino también psicológica, incluyéndose agresiones a la libertad sexual, amenazas, coacciones o privación arbitraria de la libertad. Este informe recogerá igualmente los tipos penales que se hubieran aplicado en los diferentes supuestos de violencia ejercida sobre la mujer, así como cuestiones relativas a la efectividad de las medidas acordadas para la protección de las víctimas.

### **NATURALEZA, DEPENDENCIA ORGÁNICA Y DENOMINACIÓN DEL OEVM**

De manera similar a lo que aconteció respecto de la Delegación Especial, antes citada, tanto durante la tramitación de la Ley integral como después, se debatió la dependencia orgánica del OEVM así como su naturaleza.

Debemos recordar, respecto de esa primera cuestión, que el OEVM se encuentra adscrito también al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que las propuestas de reasignación han incidido en la necesidad de adscribirlo bien al propio CGPJ con el objeto de separarlo del Ejecutivo, o bien, al igual que sucedió para la Delegación, al Ministerio de Presidencia. La justificación de esta reasignación derivaría de valorar de forma inoperativa, o mejor, de forma menos operativa que las otras alternativas posibles, su adscripción al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Respecto de la segunda cuestión apuntada, su naturaleza, se ha planteado igualmente si era oportuno configurarlo como un órgano administrativo con la dependencia señalada o elegir la forma de agencia con personalidad jurídica propia (al estilo de los conocidos Ministerialfreie Räume) pretendiéndose así ampliar a este campo esa nueva forma de gestión de los asuntos públicos. En ese sentido se manifestó el Consejo de Estado en su informe al Anteproyecto, al señalar que, a su juicio, “quizá fuera más oportuno optar por la creación de una agencia u otro tipo de organismo que, en todo caso, gozara de personalidad jurídica propia (en lugar de crear un órgano administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) con legitimación para intervenir ante los órganos jurisdiccionales”. A esta idea se adhirieron diferentes voces durante la tramitación parlamentaria, aunque con escaso éxito.

En un plano exclusivamente terminológico, aunque evidentemente estamos ante una cuestión menor, debemos señalar que durante la elaboración de la Ley, la

existencia de un Observatorio contra la violencia doméstica y de género en el CGPJ amén (entre otros) del Observatorio Regional de la CAM o el Observatorio de Género de la CAV, hicieron que se planteara la posibilidad de buscar una terminología alternativa a este instituto en orden a solventar eventuales equívocos. Parece interesante apuntar, al hilo de esta idea, que la Proposición de Ley integral presentada por el GP Socialista de 2001 recogía esta misma figura (cuya principal función, al decir de la Exposición de Motivos de la Proposición, sería servir como observatorio de la situación y evolución de la violencia de género) bajo la rúbrica Consejo Consultivo. Aunque por otros motivos diferenciados el término nacional que acompañaba inicialmente al Observatorio en el texto del Proyecto también fue objeto de ciertas críticas desde los sectores nacionalistas, barajándose como alternativas los términos central o estatal, siento esta última la opción finalmente escogida. Y de igual manera se produjo (aquí sin alteración alguna) respecto de la reseña final del mismo, que recordemos habla de la violencia sobre la Mujer, proponiéndose como alternativa el término recogido finalmente en la propia rúbrica del cuerpo legal, violencia de género.

### **COMPOSICIÓN DEL OEVM**

Al Observatorio también se le ha analizado desde el plano de su futura composición, planteándose la posibilidad o necesidad, en su caso, de que determinadas entidades y agentes sociales se encontraran en él representados.

Si bien en el Proyecto inicialmente remitido se difería en este punto a su futuro desarrollo reglamentario ello no impedía incluir una mención específica y única a las “organizaciones de mujeres con implantación en todo el territorio del Estado y de asociaciones de consumidores y usuarios”.

En sede parlamentaria ello sirvió para iniciar el debate sobre la conveniencia o necesidad de asegurar en la propia Ley la participación de CCAA, entidades locales, agentes sociales, organizaciones empresariales y sindicales más representativas, organizaciones de defensa de los derechos humanos, personas expertas del ámbito académico en igualdad y no discriminación y de la abogacía institucional. Con la excepción de las tres últimas referidas, todas ellas se recogieron finalmente en el texto de la Ley, contándose así con una importante participación social e institucional que ha sido aplaudida desde diferentes sectores tras su definitiva aprobación.

Otras propuestas sobre la composición de este órgano (aunque aquí estaríamos retomando nuevamente cuestiones sobre su naturaleza al traer como causa la opción por un no adscripción orgánica específica) fue la determinación de una participación equilibrada Ad-



ministración Central-CCAA en orden a coordinar y reformar la cooperación institucional de las políticas que puedan llevarse a cabo en la materia.

### ATENCIÓN A COLECTIVOS ESPECÍFICOS

La atención específica a ciertos colectivos que tendrían una singular vulnerabilidad, así, a las mujeres con mayor riesgo de sufrir la violencia de género o con mayores dificultades para acceder a los servicios (recordemos, mujeres inmigrantes, mujeres en situación de exclusión social o mujeres con discapacidad), ha sido uno de los elementos destacados en la actuación del OEVM, punto que ha sido privilegiado igualmente en otros lugares de la Ley. Al hilo de este punto se nos plantea la duda de si hubiera sido oportuno incluir en esta apartado de la Ley una específica mención respecto de los menores, testigos habituales de casos de violencia de género, o incluso de las eventuales implicaciones de este fenómeno con confesiones religiosas/libertad religiosa, como hace no mucho tiempo tuvimos ocasión de comprobar en un suceso conocido de todos.

### COORDINACIÓN CON OTROS OBSERVATORIOS. EL OBSERVATORIO DEL CGPJ

El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ (en origen, Observatorio de Violencia Doméstica) fue creado durante la anterior Legislatura en virtud del Convenio firmado en 2002 por el CGPJ y los Ministerios de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por lo que aquí interesa, parece claro que su actuación no ha de solaparse con la del OEVM, por más que desde algunos sectores así se apuntara durante la tramitación parlamentaria. Esto es así, al encuadrarse fundamentalmente las competencias de aquél en la Administración de Justicia. Así, recordemos, tiene entre otros cometidos, recibir y analizar cuantas resoluciones judiciales sean dictadas por los Juzgados y Tribunales en asuntos relativos a la violencia doméstica; elaborar propuestas de actuación dirigidas a los órganos competentes –incluyendo sugerencias legislativas– a la vista del seguimiento de aquellos procesos; actualizar la Guía práctica de actuación contra la violencia doméstica; establecer criterios para que la estadística judicial permita hacer un seguimiento de los procesos relacionados con esta materia; proponer cursos de especialización en la materia dirigidos principalmente a los miembros de la Carrera Judicial y Fiscal y demás personal al servicio de la Administración de Justicia; analizar, impulsando en su caso la realización de los correspondientes estudios y encuestas, la realidad sociológica del fenómeno de la violencia doméstica; informar sobre el contenido de Convenios y Protocolos que en materia de violencia doméstica suscriban las instituciones firmantes, etc.



Apuntado ese no solapamiento entre Observatorios carece de sentido profundizar en el estudio de esta figura, aunque es de justicia señalar que este Observatorio del CGPJ ha desarrollado desde su creación una intensa actividad, elaborando, entre otras actuaciones, múltiples informes en la materia (Informes de la actividad de los órganos judiciales sobre violencia doméstica, muertes violentas en el ámbito de la violencia doméstica, maltrato familiar, violencia doméstica en el ámbito de menores, etc.) que indudablemente han servido al objetivo pretendido: dotas de efectividad de las actuaciones de las diferentes instituciones. Su relevante labor determinó la unanimidad de los diferentes actores sociales e institucionales en orden a su continuidad, por más que algunas voces llegarían a apuntar la necesidad de optar por un cambio de nomenclatura para el mismo; una de las opciones que se apuntó en este sentido fue la de denominarlo “Comisión de seguimiento de las resoluciones judiciales en materia de violencia de género”.

### POTENCIALIDAD DE LA FIGURA

Ni que decir tiene que existe una indudable potencialidad en la tutela institucional articulada en la Ley Integral, bajo la que se enmarca al creación del OEVM, especialmente, como se denunció durante la tramitación parlamentaria, por la existencia de situaciones realmente kafkianas respecto a decisiones judiciales o de atención por parte de los cuerpo especiales de policía. Situaciones a las que deberán dar respuesta tanto la Delegación Especial como el OEVM, objeto de estas notas.



F O R O D E  
D E B A T E

# **Los recursos para la conciliación entre la vida laboral y familiar: Efectos de las políticas de conciliación**

POR MARÍA LUISA MOLTÓ CARBONELL.

Institut Universitari  
d'Estudis de la Dona (IUED).  
Universidad de Valencia.



## 1. INTRODUCCIÓN

Mi intervención va a consistir en analizar de qué forma las políticas públicas pueden contribuir a la superación del estereotipo masculino y femenino, que es justamente el tema en el que se enmarca esta mesa redonda. Como se afirma en la presentación del curso, solamente es posible avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres en la medida en que se compartan roles y tareas, en corresponsabilidad.

Por tanto plantearé muy brevemente, en primer lugar los aspectos más relevantes de los instrumentos de conciliación entre la vida laboral y privada en España y, en segundo lugar, sus efectos a nivel personal, a nivel empresarial y nivel de la sociedad.

La distribución del tiempo dedicado al cuidado entre mujeres y hombres está condicionada por la disponibilidad de servicios de cuidado de calidad y a precios asequibles, de la posibilidad de disfrutar de permisos remunerados para el cuidado de familiares (niños y personas mayores) y de las fuentes de financiación.

Voy a hablar aquí de políticas públicas en sentido amplio. Es decir, de todas aquellas medidas destinadas a facilitar la conciliación de la vida laboral y personal, tanto desde los poderes públicos como desde la iniciativa privada.

Consideraré por tanto tres ejes básicos: el tiempo, los servicios y las prestaciones económicas.

Me limitaré también al cuidado de los niños, ya que en este tema se dispone de una mayor experiencia, y, por tanto puede servir para predecir en qué sentido debe apuntar el desarrollo de políticas de protección y cuidado para las personas dependientes.

## 2. LOS RECURSOS PARA LA CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

Existe un desequilibrio entre el peso de las medidas de tiempo disponible para el cuidado que faciliten la conciliación entre la vida familiar y laboral y la provisión de servicios.

### 2.1

#### Tiempo

En cuanto al tiempo disponible hay que considerar por una parte los permisos y excedencias por maternidad y paternidad (los de corta duración remunerados, los de larga duración no remunerados) y, por otro, la flexibilidad en la distribución de la jornada laboral.

Las dos fuentes de información son la negociación colectiva y el estudio IFREI realizado por el IESE.

Los acuerdos nacionales de la negociación colectiva 2002 y 2003 incorporaron las modificaciones intro-

ducidas en la Ley 39/1999) de Conciliación, pero su impacto no es uniforme. Se recoge mejor la ley a nivel sectorial que nacional. Los permisos largos no remunerados para el cuidado de los hijos se suelen recoger en los convenios con mayor frecuencia que los permisos para el cuidado de familiares adultos. Son relativamente menos importantes, aunque ya empiezan a plantearse en algunos convenios la compatibilidad entre los horarios laborales y escolares, introduciendo alguna flexibilidad, particularmente en los horarios de verano, coincidiendo con las vacaciones escolares.

A nivel de empresa se dispone de información de una muestra no representativa de grandes y medianas empresas que puede ilustrar las tendencias de comportamiento en las prácticas de la denominada responsabilidad social de la empresa. Algunas de estas prácticas son la ampliación de los permisos de paternidad, maternidad, lactancia y los permisos de larga duración para el cuidado de hijos, extensiones todas ellas sin remuneración, salvo en algún caso aislado (Véase en detalle el porcentaje de empresas en Moltó, 2005, pp 11-12).

Uno de los principales problemas es la baja participación de los padres en los permisos de paternidad (1.5% en 2003 de acuerdo con datos del MTAS). Si bien hay que destacar que el número de permisos de maternidad/paternidad por año viene a ser alrededor de un tercio del total de niños nacidos, según Flaquer (2000, p 119). El porcentaje de varones que disfrutaron de permisos no remunerados de larga duración se incrementa ligeramente a un 3,6% (CES, 2003, p 183).

De todos los factores que determinan la decisión de disfrutar de dichos permisos, como la remuneración ó no de los mismos, la flexibilidad horaria y la cultura empresarial, es esta última la principal razón de la baja participación de los varones en los permisos para el cuidado de niños y familiares. Según el estudio de Chinchilla y otros (2003a, 2003b, 2004 y 2005), aunque las políticas de conciliación se encuentran presentes en la agenda del 19% de los responsables de departamentos de recursos humanos, sólo un 10% de los responsables de alta dirección las tienen en sus agendas.

La flexibilización del horario de trabajo es una medida utilizada por un 59% de las grandes empresas, al menos para una parte de sus empleados, aunque en solo un 17% de las empresas está disponible esta medida para todos los empleados. El empleo a tiempo parcial, está un poco más disponible (60% para parte de la plantilla), pero es más restrictivo en su disponibilidad para toda la plantilla (sólo un 9.4% de las empresas). No obstante, algunas empresas permiten a las madres de niños hasta los 6 años de edad una reduc-



ción horaria de entre un cuarto y un 50%, con la correspondiente reducción salarial, si bien en algunos casos es menos que proporcional. La flexibilidad horaria se reduce en la mayor parte de los casos a las horas de entrada y salida del trabajo. La posibilidad de compartir el trabajo ó de teletrabajo es prácticamente inexistente. En este sentido cabe destacar la posibilidad de combinar la flexibilidad horaria con otro tipo de flexibilidad, la espacial, particularmente con el creciente uso de la informática que permite la instalación de la oficina en casa y de oficinas satélites que ahorran tiempo de desplazamiento. No obstante, hay que destacar el posible impacto negativo de este tipo de flexibilidad sobre el resultado final de la conciliación entre la vida laboral y familiar a no ser que se establezcan límites a la disponibilidad del empleado/a en el teletrabajo. De la misma manera que la restricción de reuniones de directivos a partir de las cinco de la tarde es una de las prácticas que van cobrando relevancia en los programas de conciliación de las grandes empresas. Finalmente, una recomendación de interés es la inclusión de los temas de conciliación en los planes urbanísticos, sobre todo en las grandes ciudades.

## 2.2

### Servicios

El cuidado de los niños se encuentra integrado en el sistema educativo a partir de la última reforma educativa del 23 de Diciembre de 2002, con la LOCE (Ley 10/2002). No obstante, la educación de 0-3 tiene carácter mixto educativo-asistencial. A ello se suma que las competencias educativas han sido traspasadas a las comunidades autónomas, lo que hace que las diferencias existentes en la financiación de la educación preescolar y la infantil de 3-6 años puedan ser elevadas entre diferentes comunidades autónomas. En la actualidad, en el curso 2004-2005 sólo el 13,5% de niños menores de 3 años están escolarizados en comparación con el 96,7% de los comprendidos entre 3 y 6 años.

A pesar de la propuesta del Plan Integral de Apoyo a la Familia de aumentar la provisión de servicios de cuidado de los niños menores de 3 años de calidad, el CES (2003) ha criticado la ausencia de presupuesto y de su evaluación y seguimiento, lo cual pone en entredicho la posibilidad de alcanzar la meta establecida por la UE para el 2010 de provisión de servicios de cuidado para el 33% de niños menores de 3 años. Existe por tanto una demanda no satisfecha, en este caso ni siquiera por el sector privado a precios de mercado. Un problema importante para que las familias utilicen los servicios de cuidado de niños es sus posibilidades de afrontarlos económicamente. Así por ejemplo, solamente aquellas familias con ingresos muy bajos disponen de servicios subvencionados al 100%, siendo dicha subvención de menor cuantía a medida

que aumentan los ingresos familiares. No obstante, dado el elevado coste de un servicio de calidad, el precio máximo pagado por una familia en una institución pública representa aproximadamente el 40% del salario mínimo interprofesional. Para aquellas familias con una madre de edad comprendida entre los 30 y los 39 años que gane el salario medio el precio pagado por una guardería privada representaría entre un 25 y un 50% de dicho salario medio.

## 2.3

### Prestaciones económicas

Las ayudas económicas no son importantes en absoluto en la agenda de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, ni a nivel nacional ni a escala empresarial. La única prestación de la Seguridad Social por hijo dependiente es una prestación en función de un mínimo de ingresos familiares, siendo además de una cuantía comparativamente muy reducida. Cantó, del Río y Gradín (2002) la cuantifican como un 20% de la cuantía media de países de nuestro entorno como Francia, Alemania, Reino Unido ó Suecia.

La prestación más novedosa, que no depende de los ingresos familiares es el pago de los 100 Euros mensuales o, alternativamente, la desgravación fiscal de 1.200 euros de las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años.

Las prestaciones económicas a nivel de la empresa se limitan a complementar la prestación de maternidad, que consiste en el 100% de la base reguladora de la cotización por contingencias comunes a la seguridad social, hasta el 100% del salario percibido habitualmente. A ello se une algún pago extra por motivo de nacimiento de un hijo/a y la ayuda económica para guardería (en un 3% aproximadamente de las grandes y empresas).

## 3. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN

### 3.1

#### Efectos a nivel individual

El nuevo modelo de familia de doble sustentador ha experimentado un aumento considerable en España en la última década. Dicha tendencia está asociada al aumento del nivel educativo de las mujeres. En este contexto, sin embargo, la presencia de los hombres en el ámbito doméstico no ha sido tan relevante, en particular en su participación, junto a las mujeres en las responsabilidades familiares.

El comportamiento de los hombres y de las mujeres jóvenes se asemeja cada vez más en su actividad como estudiantes y trabajadores. Sin embargo, cuando tiene hijos su comportamiento aparentemente es dife-



rente no tanto por el hecho de que las mujeres abandonen el mercado laboral, sino por ser penalizadas por la maternidad.

Abandonar el mercado de trabajo es una de las estrategias para hacer frente a las responsabilidades familiares en el caso de las mujeres, pero no en el de los varones. No obstante, abandonar el mercado laboral por razones familiares puede considerarse una estrategia de mujeres pero también, un claro indicador de los obstáculos con los que se encuentran las mujeres para hacer compatible su vida laboral y familiar. Es más, el abandono “voluntario” del mercado laboral es en todo caso una estrategia no compartida por mujeres de diferentes cualificaciones.

Por otro lado, la baja participación de los hombres españoles en los permisos de maternidad/paternidad no es sustancialmente diferente de de otros países de nuestro entorno en la UE, donde también estas medidas de conciliación juegan más un papel simbólico, teniendo un efecto pedagógico, más que un impacto efectivo en las prácticas sociales. En este sentido, la distribución y flexibilización de los horarios laborales juegan un papel mucho más relevante en las estrategias de flexibilización a escala individual, lo cual demuestra por otra parte, la existencia de relaciones evidentes entre las estrategias individuales y las políticas públicas para la conciliación entre la vida laboral y familiar. Así por ejemplo, tal como se pone de manifiesto el estudio de Carrasco et al. (2003), ante la imposibilidad de compartir con sus compañeros varones el cuidado de los hijos, las mujeres tratan de organizarse de forma permanente para evitar cambios de última hora que les obligue a buscar ayudas puntuales para este tipo de cuidados. Por tanto, están dispuestas a trabajar en horarios peores con tal de que no varíen a menudo ó de forma imprevista.

En este sentido, la recomendación del informe del CES sobre la negociación colectiva es precisamente la exclusión de los empleados con responsabilidades familiares de los turnos variables, dándoles prioridad en la elección de turnos fijos (CES, 2003<sup>a</sup>). No obstante, debe quedar claro también que la reducción de la jornada laboral de forma generalizada es el instrumento más eficiente para compatibilizar la vida laboral y familiar.

En resumen, la interrelación entre trabajo remunerado y las tareas de cuidado determinan el tiempo de las mujeres, y sólo en menor medida, el de los hombres. En este contexto, cabría hablar de estrategias de mujeres, más que de estrategias familiares para la conciliación de la vida familiar y laboral, formando parte de esta estrategia el retraso de la edad de la maternidad, con sus correspondientes efectos demográficos y socioeconómicos.

### 3.2

#### Efectos sobre las empresas

La políticas empresariales de apoyo a la familia tiene costes evidentes y también beneficios indirectos a través de sus efectos sobre la productividad. A pesar de la dificultad de cuantificar no sólo los costes sino también los beneficios derivados de la aplicación de medidas de conciliación por parte de las grandes empresas se podría considerar que la mejora del ambiente de trabajo redundará con toda seguridad en una mejora de la productividad de sus empleados. Una gran empresa del sector de telecomunicaciones que aplicó políticas de conciliación como la ampliación a 18 semanas del permiso de maternidad, a dos horas durante 12 meses del permiso de lactancia, a un máximo de 4 años del permiso no remunerado para el cuidado de familiares y ayudas económicas para guarderías declaraba haber tenido un coste de 1,5 millones de euros en 2001.

Lo que se conoce mejor, en general, son las fuentes de pérdida de productividad debidas a los conflictos entre la vida familiar y laboral. Así, un 19% de las grandes empresas que participaron en el estudio IFREI declaraban tener problemas de rotación excesiva de su personal, un 17% afirmaba tener dificultades para encontrar empleados clave, un 21% problemas de absentismo laboral y un 14% problemas de estrés entre sus empleados. Retener a los buenos empleados, en especial si éstos son mujeres requiere un tratamiento de la compatibilización entre trabajo y las responsabilidades familiares de sus empleadas y empleados, por parte de las empresas, en especial facilitar la reincorporación a sus puestos de trabajo tras los periodos de permiso, proporcionando formación para su puesta al día ó la contratación de empleados para sustituir a aquellos que deseen disfrutar del permiso de paternidad. Finalmente hay que destacar que la reducción y racionalización de los horarios de trabajo ha salido en prensa en sucesivas ocasiones en los primeros meses de 2005, siendo liderado por las grandes multinacionales (Véase Galán, 2005; Trías de Bes, 2005; y Alameda, 2005).

### 3.3

#### Efectos a escala social

A través de estudios cualitativos, como el citado anteriormente de Carrasco et al. (2003) se ha revelado la centralidad del trabajo remunerado en la vida de las mujeres españolas, a pesar de las relativamente menores tasas de participación en el mercado laboral en comparación con una buena parte de los países de la UE. Las mujeres, especialmente las madres jóvenes, declaran estar dispuestas a intercambiar un “buen trabajo” por un horario que les permita compatibilizar sin problemas su vida laboral y familiar. Mientras, los



varones se enfrentan al clásico *trade off* recogido en los modelos de la economía laboral, según el cual existe un intercambio entre salario, horas de trabajo (en el mercado) y horas de ocio. Así, un ejemplo de dicha diferencia se pone de manifiesto en la mayor participación de las mujeres en el sector público, con un horario más reducido y una mayor flexibilidad que favorece la conciliación.

Aunque existen pocos estudios sobre los aspectos socioeconómicos de las políticas de conciliación, recientemente se dispone de algún estudio sobre el impacto de ayudas económicas para la conciliación entre la vida familiar y laboral y el impacto de dos formas de empleo atípico (empleo a tiempo parcial y contratos temporales) sobre las decisiones de fecundidad.

En primer lugar hay que destacar la incidencia limitada de la prestación económica para las madres de niños menores de 3 años (de 100 euros mensuales) ó, alternativamente, la desgravación fiscal en el IRPF (de 1.200 euros). Así, los resultados del estudio de Sánchez-Mangas y Sánchez-Marcos (2004) muestran que, tras un periodo razonable de experiencia de esta medida, el aumento en la participación laboral de las madres de niños menores de 3 años fue significativamente mayor que el incremento de participación experimentado por las mujeres sin hijos o con hijos mayores de 3 años, sobre todo en el caso de las mujeres con menores niveles de educación.

No obstante, la eficacia de esta medida es limitada, ya que menos de la mitad de su impacto es atribuible a la medida en sí misma. En realidad la prestación económica es muy limitada ya que ni siquiera cubre una parte del coste de sustitución del cuidado, es decir el coste de guardería, y ni siquiera en este caso el coste completo.

Para finalizar, es importante analizar detenidamente las diferentes opciones para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, dado que algunas formulas

que han dado resultados aceptables en algunos países de nuestro entorno, puede no dar resultado en nuestro país. Tal es el caso del trabajo a tiempo parcial y la utilización a gran escala de la contratación temporal. Los estudios de Ariza, De la Rica y Ugidos (2005) y De la Rica e Iza (2005) demuestran empíricamente el impacto negativo sobre la fecundidad, bien de forma directa en el caso del trabajo a tiempo parcial ó, indirectamente, a través del retraso en la edad de la maternidad en el caso de contrato temporal.

#### 4. CONCLUSIONES

La conciliación entre la vida laboral y familiar es uno de los temas importantes del debate social en la actualidad, por diversas razones. Por una parte, por el aumento significativo de las tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral, por otro lado por las presiones demográficas ocasionadas por una población crecientemente envejecida y, también, por el impacto de la Agenda Social Europea en la que aparece como uno de los aspectos más relevante. Además, la aprobación de la Ley de Conciliación en 1999 dio el impulso inicial necesario. No obstante, se observa una gran dispersión de medidas incluidas en diversos documentos y planes, con lo que se echa en falta una estrategia coherente y coordinada, que permita además realizar un seguimiento y evaluación de las medidas aprobadas.

En realidad la conciliación continua siendo hoy día más una teoría que una práctica, con un desequilibrio importante entre la provisión de tiempo y la provisión de servicios de cuidado de calidad a precios asequibles para toda la población.

Desde una perspectiva comparada, España es uno de los países del sur de Europa situados en una de las últimas posiciones en el ranking de políticas públicas de apoyo a las familias con doble sustentador, con un nivel de intervención pública en el cuidado de los niños menores de 3 años particularmente bajo.



El panorama se completa con unas tasas de empleo relativamente reducidas, sobre todo la correspondiente a las mujeres, con escaso uso del trabajo a tiempo parcial y bajas tasas de natalidad. Sin embargo, de acuerdo con Meulders y Gustafsson (2002), la penalización en el empleo de las madres es menor que en otros países de la UE. Ello es debido, por una parte, a que la relativa minoría de mujeres presentes en el mercado laboral tienen una mayor permanencia y a que, por otro lado, la contribución de las mujeres a los ingresos familiares se puede mantener gracias a las redes de ayuda familiar en el cuidado de los niños.

Para terminar, hay que destacar que la mayor responsabilidad de las mujeres (con respecto a los varones) en el cuidado de los hijos junto con su relativamente mayor

precariedad en el mercado laboral, tiene implicaciones importantes sobre el futuro profesional de las mujeres, que disfrutarán de menores ingresos, pensiones insuficientes y una disminución del número de hijos.

Es por tanto necesario abandonar la idea de que proveer servicios de cuidado de niños es exclusivamente una forma de promoción de la familia y de garantizar la participación laboral de las mujeres, sino un derecho de los hijos a recibir una educación de calidad, adaptada en todo caso a las nuevas y variadas formas de organización familiar. Así, la falta de tiempo de las mujeres, junto a la doble presencia afecta negativamente no sólo a la calidad de vida de las mujeres, sino a la calidad del cuidado que puede ser proporcionado en estas condiciones (Moltó, 2005, p 34).

## REFERENCIAS

ALAMEDA, S. “Entrevista a Amparo Moraleda, Presidenta de IBM España-Portugal”, *El País Semanal*, 20 Febrero 2005.

ARIZA, A.; DE LA RICA, S. y UGIDOS, A. The effects of flexibility in working hours on fertility: a comparative análisis of selected European countries. *Public Finance and Management* (de próxima aparición). ([www.ehu.es/SaradelaRica/publications.html](http://www.ehu.es/SaradelaRica/publications.html)) 2005.

CANTÓ, O.; DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. “What helps households with children in leaving poverty?: Evidence from Spain in contrast with other EU countries”. *Working paper FEDEA*, EEE137, Mayo. ([www.fedea.es/hojas/publicado.html](http://www.fedea.es/hojas/publicado.html)).

CARRASCO, C. *et al.* *Tiempos, trabajos y flexibilidad: una cuestión de género*. Madrid, Instituto de la Mujer, Colección Estudios 78, 2003.

CES. *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*. Consejo Económico y Social, Colección Informes, Noviembre 2003a. ([www.ces.es](http://www.ces.es)).

CES. *Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Consejo Económico y Social. Colección Informes, Diciembre 2003b ([www.ces.es](http://www.ces.es)).

CHINCHILLA, N., POELMANS, S. y LEÓN, C. “Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas”, *Documento de Investigación IESE DI 498*, Marzo 2003a ([www.iese.edu/research/pdfs/DI-0498.pdf](http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0498.pdf)).

CHINCHILLA, N., POELMANS, S. y LEÓN, C. “IFREI.IESE Family-responsible Employer Index 2004”. *Documento de Investigación IESE DI 372*, Marzo 2003b ([www.iese.edu/doc.asp?id=372&ar=6](http://www.iese.edu/doc.asp?id=372&ar=6)).

CHINCHILLA, N. y POELMANS, S. “La conciliación de la vida laboral, familiar y personal en el Área Metropolitana de Barcelona, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona”. *Documento de Investigación IESE DI 423*, 2004 (<http://insight.iese.edu/doc.asp?id=423&ar=6>).

DE LA RICA, S. y IZA, A. “Career planning in Spain: Do fixed-term contracts delay marriage and parenthood?”, *Review of Economics of the Household* (próxima aparición). 2005 ([www.ehu.es/SaradelaRica/publications.html](http://www.ehu.es/SaradelaRica/publications.html)).

FLAQUER, L. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Colección Estudios Sociales, Fundación “la Caixa”, 2000.

GALÁN, L. “Horarios sin salida”, *El País*, 20 Febrero 2005.

MEUDERS, D. y GUSTAFSSON, S. (coord.) *The rational of motherhood choices: Influence of employment conditions and of public policies*. Final report. Project financed within the Key Action Improving the Socio-economic Knowledge Base, 2002.

MOLTÓ, M.L. *Reconciliation of work and private life in Spain*. Informe para el Expert Group on Gender Social Inclusion and Employment EGG-SIE, Marzo 2005.

SÁNCHEZ-MANGAS, R. y SÁNCHEZ-MARCOS, V. “Reconciling female labour participation and motherhood: the effect of benefits for working mothers”, *Working paper FEDEA EEE 195*, October 2004 ([www.fedea.es/hojas/publicado.html](http://www.fedea.es/hojas/publicado.html)).

TRÍAS DE BES, F. “¿Trabajo o familia?”, *El País Semanal*, Número 1.486, Domingo 20 de marzo de 2005, pp 104-105.

# El trabajo no remunerado y las familias

POR MARÍA-ÁNGELES DURÁN HERAS.

Catedrática de Sociología y Profesora de Investigación en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Departamento de Economía. IEG. Madrid.

## 1. LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL TRABAJO NO REMUNERADO Y LAS FAMILIAS

El trabajo no remunerado que se produce en los hogares sin convertirse directamente en dinero es un recurso tan esencial para el bienestar de las sociedades desarrolladas como el trabajo aplicado a la producción para el mercado.

En España, la mayoría de la población no recibe directamente del mercado laboral los recursos que necesita para sobrevivir (niños, estudiantes, ancianos, enfermos y discapacitados, adultos carentes de empleo), y la supervivencia se garantiza principalmente por la mediación de redes familiares que redistribuyen los recursos monetarios y no monetarios.

En años recientes, la investigación sobre las implicaciones sociales del trabajo no remunerado ha ganado amplitud. En 1995, la Conferencia de Naciones Unidas de Pekín propuso la creación de una Cuenta Satélite de Hogares, para añadir a los sistemas convencionales de Contabilidad Nacional. La mayoría de los países asistentes a la Conferencia firmó su adhesión a la propuesta, entre ellos España. En 1998 se aprobó en el Congreso de los Diputados, por unanimidad de todos los partidos políticos, una propuesta de ley para llevar a cabo la mencionada Cuenta Satélite, que supondrá de hecho el reconocimiento contable de los hogares y las familias como agentes económicos activos y no sólo como agentes consumidores.



CUADRO 1

MUJERES DEDICADAS AL TRABAJO NO REMUNERADO EN EL HOGAR EN ESPAÑA, SEGÚN EDAD Y SIMULTANEIDAD CON EL EMPLEO, 2003 (MILES DE PERSONAS)

Edad	A		B				C		D		E		F		G
	Total mujeres		Mujeres con empleo y trabajo no remunerado				Mujeres inactivas con trabajo no remunerado como principal inactividad (labores del hogar)		Mujeres inactivas pensionistas con trabajo no remunerado como inactividad secundaria		Mujeres paradas que realizan labores del hogar		Mujeres dedicadas a trabajo no remunerado en España		Prop. de mujeres con trab. no remunerado sobre total mujeres
	B1	B2	B3	B4	C1	C2	D1	D2	E1	E2	F1	F2	(Fx100/A)		
	Mujeres con empleo	Con empleo y TNR(1)	Distrib. mujeres con empleo y TNR por grupos de edad (%)	% de mujeres con empleo y TNR sobre empleadas en esa edad	Inactivas y TNR como principal inactividad	Distrib. mujeres inactivas con TNR como pral. actividad por grupos de edad (%)	Inactivas pensionistas	Inactivas pensionistas con TNR como inactividad secundaria (61% de inactivas pensionistas)(2)	Total mujeres paradas	Mujeres paradas que realizan TNR(3)	Total mujeres dedicadas a TNR en España (B2+C1+D2+E2)	Distrib. porcentual por edad (%)			
Total	17.608,90	6.464,10	3.987,60	100	62	5.006,90	100	1.295,70	790,50	1.198,40	898,80	10.683,80	100	61	
16 a 19	896,00	109,70	30,40	1	28	27,90	1	0,00	0,00	69,90	52,43	110,73	1	12	
20 a 24	1.394,90	622,10	230,90	6	37	76,40	2	0,00	0,00	194,20	145,65	452,95	4	32	
25 a 29	1.687,60	1.101,30	536,00	13	49	201,00	4	0,20	0,12	240,90	180,68	917,80	9	54	
30 a 39	3.357,70	1.997,20	1.321,00	33	66	870,80	17	0,50	0,31	350,40	262,80	2.454,91	23	73	
40 a 49	2.892,90	1.587,40	1.130,60	28	71	935,90	19	6,30	3,84	226,30	169,73	2.240,07	21	77	
50 a 59	2.397,30	840,90	600,60	15	71	1.190,90	24	39,10	23,85	99,30	74,48	1.889,83	18	79	
60 a 64	994,40	168,30	116,70	3	69	540,90	11	89,70	54,72	16,40	12,30	724,62	7	73	
65 y más	3.988,10	37,20	21,50	1	58	1.163,10	23	1.159,90	707,54	1,00	0,75	1.892,89	18	47	

(1) TNR: Trabajo no remunerado en el hogar.  
 (2) En España hay un total de 791.000 mujeres pensionistas que desarrollan labores del hogar como actividad secundaria, lo que supone el 61% del total de mujeres pensionistas. Al no disponer de datos desagregados por edad, se ha aplicado este mismo porcentaje del 61% al número de mujeres pensionistas en cada grupo de edad, a fin de estimar el número de mujeres pensionistas que además realizan labores del hogar.  
 (3) En España, el 44,01% de los parados realiza labores del hogar. Aplicamos la hipótesis de que este porcentaje se eleva, para el caso de las mujeres, al 75%. A falta de datos desagregados, lo mantenemos constante para todas las edades.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del servidor web del INE: "www.ine.es". Encuesta de Población Activa, III trimestre 2003.

La Encuesta de Población Activa proporciona una información periódica muy detallada sobre la población que dedica parte de su tiempo al trabajo no remunerado en el hogar, permitiendo contrastar su evolución a través de largas series temporales así como su desagregación por grupos de edad y tipo de actividad principal. Como datos más relevante del Cuadro 1 puede señalarse (columna G) que según esta fuente el 61% de las mujeres mayores de dieciséis años dedican parte de su tiempo al trabajo no remunerado en el hogar, que esta proporción llega al 79% en el grupo de cincuenta a cincuenta y nueve años, y al 47% en el de mayores de sesenta y cinco, que teóricamente corresponde con la edad de jubilación.

Entre las mujeres con empleo, el porcentaje que asimismo dedica parte de su tiempo al trabajo doméstico no remunerado es el 62% (columna B4).

Desde el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Departamento de Economía del IEG, Madrid) se vienen realizando ininterrumpidamente investigaciones sobre los recursos de trabajo no remunerado de las familias desde 1987, tanto mediante encuestas propias realizadas en 1992, 1995, 1998, 2000 y 2003, con financiación de proyectos I+D (de tipo ge-

neral o focalizadas en los cuidados de la salud dentro del hogar) como mediante el análisis secundario de otras fuentes disponibles de ámbito internacional, nacional y autonómico.

Durante los años 2002-2003, el Instituto Nacional de Estadística ha llevado a cabo los trabajos de campo de la Encuesta de Empleo del Tiempo, con diseño elaborado por Eurostat y aplicada también en otros países europeos. Para comienzos del 2004 se conocerán los resultados detallados de este estudio, actualmente en fase de procesamiento de datos.

En esta ponencia se presentan algunos avances del proyecto de investigación (2002-2005) "El uso del tiempo en España" (Ref.: SEC 2002-00504), financiado por el Plan Nacional de Investigación 2002-2005 (Dir. M.A. Durán).

## 2.- LA DEMANDA DE TRABAJO NO REMUNERADO EN LOS HOGARES

La literatura sobre componentes de los puestos de trabajo en el ámbito extradoméstico es muy abundante y la desagregación en tareas de los puestos de trabajo es un objetivo habitual para los analistas de empresas.



La visibilización de estas tareas, su descomposición en elementos menores, forma parte generalmente de los planes de entrenamiento y formación profesionales, así como de la gestión de recursos humanos. Sin embargo, la visibilización de las tareas y cometidos dentro de los hogares no ha sido hasta ahora objeto de un esfuerzo similar: hay poca reflexión teórica (comparada con el enorme caudal de la reflexión sobre el trabajo extradoméstico, especialmente el asalariado) y menos aún, investigación empírica.

Comparado con el trabajo asalariado, el trabajo doméstico requiere una finura mucho mayor de análisis, y las dicotomías habituales de los instrumentos de medición del trabajo (respecto a la simultaneidad de papeles, responsabilidades, espacios, ciclos, etc.) resultan demasiados burdas para percibir con precisión su variada realidad.

En muchas investigaciones empíricas, especialmente en las que se ocupan de otros temas y añaden o incluyen algunas preguntas sueltas sobre trabajo doméstico, el concepto de “trabajo doméstico” se ciñe a las transformaciones más frecuentes y elementales del entorno físico del hogar: cocinado de alimentos, limpieza de objetos u vivienda, lavado de ropa. La definición de “cuidados” suele ser muy restringida, ciñéndose a la prestación concreta, activa, de cuidados personales. Sin embargo, los conceptos esenciales para entender el trabajo de los responsables de hogar son los de “dirección”, “gestión” y “disponibilidad”, difícilmente traducibles a estimaciones de tiempo, intensidad o esfuerzo. Metodológicamente, los principales problemas de medición y análisis comparado se producen en este tipo de tareas, por lo que es necesario desarrollar una labor de “conversión” o “pacto” conceptual y metodológico a nivel internacional, similar a la que desde hace décadas vienen realizando la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) o el Eurostat sobre el trabajo convencional monetarizado.

El conjunto del trabajo no remunerado que se realiza en las familias en un momento dado es el resultado del ajuste entre demanda y oferta. La demanda de trabajo no remunerado parte de cinco categorías sociales principales: los niños, los enfermos, los ancianos, los sobreocupados en la producción para el mercado y los autoconsumidores. Las tres primeras categorías tienen en común que son en gran medida insolventes, esto es, no pueden pagar a precio de mercado el trabajo de asistencia que necesitan, por lo que alguien (el Estado a través de los servicios públicos, los familiares y amigos, los voluntarios o algún otro grupo social al que se obligue en forma de leva u otro impuesto similar) ha de hacerlo por ellos. La población que vende su tiempo en el mercado sí puede comprar trabajo de atención, especialmente si el precio diferencial de su trabajo y el que compra es elevado, lo que explica la procedencia

social, generalmente de los niveles sociales más bajos o inmigrantes, de los que prestan servicios a los hogares. El autoconsumo de trabajo es la respuesta de la mayor parte de la población de rentas medias y bajas, especialmente de las mujeres, porque su nivel de salarios, la cantidad de trabajo que venden al mercado y otros componentes de tipo cultural no les permiten adquirir trabajo para su propia atención pero en cambio están en condiciones de producirlo por sí mismos.

Además de los cambios en la cantidad total de trabajo no remunerado producido en los hogares, están teniendo lugar cambios en la distribución (quién lo produce, quién lo recibe) en su contenido (el tipo de tareas), en su calidad y en la valoración social del trabajo.

Respecto a los componentes de la demanda, en los últimos diez años en España se ha reducido el número de niños, pero la demanda por niño ha aumentado, se ha hecho más exigente y cualificada. Las demandas de los ancianos han crecido tanto en cantidad como en calidad y lo mismo ha sucedido con las demandas relacionadas con la salud (prevención, rehabilitación, nuevas aspiraciones en relación con el cuerpo, incremento del número y proporción de ancianos enfermos como consecuencia del envejecimiento general de la población). Una parte importante de la demanda se ha reorientado hacia el mercado, tanto formal como informal (residencias, comedores, ayudas domésticas de la población inmigrante), y esta tendencia se hará más acusada a medida que vaya envejeciendo el segmento de población femenina que actualmente tiene más de cincuenta años y nunca se incorporó con plenitud a la población activa. Las nuevas generaciones de mujeres, con mejor cualificación profesional e integradas en el mercado de trabajo, difícilmente podrán hacerse cargo de los millones de horas anuales de trabajo no remunerado que han venido produciendo hasta ahora sus antecesoras.

El autoconsumo de trabajo también ha aumentado, especialmente en la clase media. Su máxima expresión es el bricolaje o “hágalo usted mismo”, en la frontera entre el trabajo y el ocio.

En cuanto a los sobreocupados y exentos de trabajo no remunerado, especialmente varones que viven en hogares familiares, ha habido una ligera y lenta incorporación al trabajo no remunerado, especialmente entre los varones más jóvenes, urbanos y de mayor nivel educativo; pero el cambio ha sido mucho menor en conjunto que los cambios paralelos que han realizado las mujeres en el ámbito educativo, laboral y político.

La oferta de trabajo no remunerado, realizada con grados muy variables de voluntariedad, es producida principalmente por mujeres, y en especial por la categoría denominada “responsables de hogar”, que en décadas anteriores solía clasificarse bajo la rúbrica “sus labores” o “amas de casa”.



### 3.- LA PRODUCCIÓN DE TRABAJO NO REMUNERADO: CONCENTRACIÓN Y REPARTO DE TAREAS

Según la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado en Madrid (1998, dirigida por M.A. Durán), realizada solamente a responsables de hogar, para la mayoría de los responsables de hogar (72%) esta es su dedicación exclusiva, no tienen otra ocupación. Para un 9% no es la dedicación exclusiva pero sí la principal; solamente para el 18% es una dedicación secundaria y tienen otra actividad diferente que consideran principal. Además, entre los responsables de hogar existen muy pocos/as que puedan hacerlo en jornada reducida: la mejor prueba es que incluso entre quienes consideran que esta ocupación es sólo secundaria para ellos, y se dedican también a otras actividades, el promedio diario de minutos dedicados al hogar es 483 (8 horas, 03 minutos), que supone solamente una reducción de 79 minutos diarios (1 hora, 19 minutos) respecto a quienes se dedican en exclusiva al trabajo no remunerado del hogar.

Se consideran “exentos” quienes nunca participan de una tarea o labor. La Encuesta Demográfica de Madrid, realizada en 1991 a la población adulta madrileña, permitió conocer algunas características de los “exentos” respecto a seis tareas básicas del hogar: compras, comidas, limpieza de vajilla, preparación de ropa, limpieza de la casa, y cuidado de niños. Salvo el cuidado de niños, que sólo es posible en algunos hogares, el resto de las labores son comunes a cualquier hogar. El 79% de la población adulta madrileña está prácticamente exenta del cuidado de niños, el 55% de cocinar, el 59% de atender la ropa y el 53% de limpiar. Pero el resto de la población adulta no está exenta y su actividad suma más horas que las empleadas en cualquier otro sector productivo.

Como en todas las encuestas sobre uso del tiempo, los índices obtenidos por agregación plantean algunas dificultades ya que hay tareas que se realizan simultáneamente (por ejemplo, cuidar niños y cocinar), densificando el ritmo de trabajo. Los índices sintéticos (tiempo total real destinado a varias tareas superpuestas) obtienen valores menores que los índices obtenidos por agregación. La Encuesta de Trabajo No Remunerado en Madrid (1998), dirigida exclusivamente a responsables de hogares, permitió conocer más de cerca la variedad de situaciones entre estos trabajadores. Sólo el 5% de los responsables de hogares son varones. La población menor de 25 años tiene un comportamiento totalmente diferente del resto, con escasa dedicación a todas las tareas. A partir de esa edad, que coincide con el cambio de situación matrimonial, la participación de las mujeres aumenta drásticamente y la de los varones sólo aumenta ligeramente. En el grupo de 25 a 34 años, la proporción de

varones exentos de cualquier tarea doméstica se aproxima al 40%, en tanto que la de mujeres es en torno al 15%. En el grupo de 35 a 44 años, que es el de máxima intensidad en la demanda interna de trabajo no remunerado en los hogares, la proporción de varones exentos se aproxima también al 40%, mientras que la de mujeres es en torno al 6%. A partir de los cuarenta y cinco años, aumenta la proporción de exentas entre las mujeres, tanto por la menor complejidad de sus hogares (nido vacío) como por sus propias dificultades físicas. Entre los varones, a estas dos condiciones hay que añadir la influencia de la ideología que favorecería un reparto tradicional de papeles, que es más persistente en la población de edad más avanzada.

El trabajo doméstico puede concentrarse en una sola persona o repartirse entre varios miembros del hogar. Según la citada Encuesta de Trabajo No Remunerado en la Comunidad de Madrid (1998), la mayoría de las mujeres responsables de hogar (57%) consideran que realizan todo el trabajo no remunerado de su hogar. Sobre las mujeres responsables de hogar hay una gran concentración de trabajo doméstico, y apenas se reparte con otras personas: sólo el 4% considera que realiza menos de la mitad del total del trabajo doméstico de su hogar.

La concentración de tareas sobre el responsable de hogar crece paulatinamente a medida que aumenta su edad. No se debe tanto a su posición en el ciclo vital cuanto a que pertenece a cohortes correspondientes a un momento histórico de gran división sexual del trabajo. Los que se ocupan de “todo” el trabajo doméstico del hogar sólo son el 38% entre los menores de treinta años, pero a partir de los cincuenta años se aproximan al 66%. También la dedicación compartida (cuando el responsable principal realiza menos de la mitad) se asocia con la edad: es más frecuente entre los menores de treinta años o los mayores de setenta y cinco que en los hogares de edades intermedias, que son los que necesitan mayor cantidad de trabajo doméstico. Sea cual sea el tamaño del hogar lo más frecuente es que el responsable del hogar asuma toda el trabajo doméstico de su hogar.

En cuanto a la clase social subjetiva, la asociación es inversa, pero no muy intensa. El 54% de los/las responsables de hogar que se identifican con la clase media alta desempeñan todo el trabajo doméstico de su hogar, cifra menor pero no muy diferente de la correspondiente a quienes se autoidentifican con la clase social baja (69%).

La tarea en que menos delegación se produce es en la preparación de alimentos, en la que el responsable principal dedica como promedio el 94% del tiempo necesario, o lo que es lo mismo, otros familiares sólo aportan el 6%. La tarea en que hay más participación de otros miembros de la familia es en las reparaciones o tareas



CUADRO 2

LA DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA GLOBAL DEL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO LOS DÍAS LABORABLES (DEFINICIÓN ESTRICTA Y AMPLIA, EN MINUTOS, AÑO 2000)

A1	A2	B	C1	C2	D1	D2
Tiempo total agregado en tareas domésticas no remuneradas	Tiempo total agregado en tareas domésticas más Relaciones familiares	Tiempo en trabajo remunerado	Total trabajo, excepto cuidado A1 + B	Total trabajo incluyendo cuidado A2 + B	Proporcionalidad del trabajo no remunerado en la definición estricta % A1 sobre C1	Proporcionalidad del trabajo no remunerado en la definición amplia % A2 sobre C2
325,5	525,5	196,5	522,0	722,0	62%	73%

Fuente: Encuesta sobre Actividades No Remuneradas, CSIC, 2000. (Dirigida por M.A. Durán). Realizada por ASEP, julio 2000, a población mayor de 18 años, 1.200 entrevistas.

de mantenimiento y cuidado de animales y plantas. El principal responsable aporta la mayoría del tiempo (74%) pero otros miembros de la familia realizan aportaciones relevantes, el 26% del tiempo necesario.

El tiempo medio que el conjunto de los restantes miembros del hogar dedican los días laborables al trabajo doméstico es 67 minutos (1 hora, 7 minutos), según estimación de los responsables de hogar. La participación de los “otros” en el trabajo doméstico se reduce drásticamente en función de la edad del responsable de hogar, reflejando claramente el cambio de modelos en la sociedad española, así como la diferente composición del hogar. Los más jóvenes reflejan divisiones menos tajantes del trabajo dentro de la familia.

A pesar de los cambios perceptibles, todavía hay grandes diferencias respecto al trabajo no remunerado entre hombre y mujeres. Otra Encuesta sobre Actividades No Remuneradas (CSIC, 2000, dirigida por M.A. Durán), referida a toda la población mayor de dieciocho años, muestra la diferente proporción de exentos en la población: un 31% de los varones frente a un 5% de las mujeres no realizaron tareas domésticas el último día laborable anterior a la encuesta. Esta encuesta puso de relieve las grandes diferencias entre la dedicación media al trabajo doméstico no remunerado de los varones (162 minutos diarios) y de las mujeres (480 minutos diarios) (índices agregados). La dispersión de la distribución es muy alta. Para los varones, lo más frecuente es no realizar tareas domésticas (exentos), pero una proporción digna de un análisis más pormenorizado (19%) supera las cinco horas diarias. Para las mujeres, lo más frecuente es dedicarle más de once horas diarias (26%), y sólo el 7% le dedica menos de una hora diaria.

La incorporación de las mujeres al trabajo remunerado (empleo), habitualmente no las libera de ser las principales responsables y trabajadoras no remuneradas para sus hogares. Tampoco la condición de jubiladas reduce sensiblemente su dedicación a las tareas domésticas.

Aunque las categorías con cifras extremas de dedicación son los varones ocupados (135 minutos diarios como media) y las amas de casa (626 minutos como media), llama la atención la disparidad de tiempo que le asignan varones y mujeres en circunstancias labora-

les parecidas: así sucede entre los que tienen empleo (135 minutos los varones y 346 minutos las mujeres), los parados y estudiantes (190 minutos los varones, 314 las mujeres) o los jubilados (216 minutos los varones, 378 minutos las mujeres). Todo ello demuestra que los patrones tradicionales de asignación de uso del tiempo en función del género perviven en gran medida incluso cuando las mujeres acceden al ámbito público o profesional.

El Cuadro 2 sintetiza estas cifras y establece el grado de proporcionalidad entre la producción diaria de trabajo remunerado y no remunerado. Con ello facilita una visión macrosociológica del trabajo no remunerado y de su centralidad en la creación de las condiciones materiales de la vida cotidiana. Estos datos no son muy diferentes de los ofrecidos por las dos encuestas CIRES sobre Uso del Tiempo, de 1991 y 1996: en la definición estricta de trabajo no remunerado (excluye el cuidado o relaciones familiares), éste representa el 62% del tiempo de trabajo realizado por toda la población adulta y en la definición amplia (incluye el cuidado) asciende al 73%.

Los cambios ocasionados por la progresiva incorporación de las mujeres al empleo y por la participación de los varones jóvenes en el trabajo no remunerado pueden percibirse en las sucesivas encuestas de actividades y uso del tiempo, a lo que se unen las diferencias metodológicas o el tipo de indicadores utilizados, que a veces dificultan la comparación entre diferentes estudios. Por ello en los estudios más recientes el cómputo de los tiempos de trabajo no remunerado se hace por dos procedimientos: mediante la agregación del tiempo dedicado a las diversas ocupaciones (índice agregado) y mediante una estimación del tiempo total invertido, realizada por el propio entrevistado (índice sintético). El análisis de la relación entre ambos índices merecen un tratamiento monográfico que aquí no podemos dedicarle, pero sí avanzaremos que entre uno y otro se producen diferencias del 200%, debido a la superposición de tareas y a las diferencias de conceptualización. Debido a estas diferencias, tiene más calidad los análisis relacionales dentro de una misma encuesta y los análisis comparados de varias fuentes que toman en consideración las diferencias metodológicas.



CUADRO 3 LA DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LA CARGA SEMANAL DE TRABAJO, INCLUYENDO VACACIONES Y ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA						
Tiempo de trabajo (horas y centésimas)	A Hombres	B Mujeres	C Total horas sem. A + B	% Participación en trabajo total		Total
				Hombres	Mujeres	
<b>Excluidas vacaciones</b>						
Trabajo remunerado	25,9	13,0	38,9	66,6	33,4	100,0
Trabajo no remunerado	8,7	28,9	37,7	23,2	76,8	100,0
Carga total de trabajo (semanal)	34,7	41,9	76,6	45,3	54,7	100,0
<b>Incluyendo vacaciones (-14% Tr. Remun.+ 10% Tr. No remun.)</b>						
Trabajo remunerado	22,3	11,2	33,5	66,6	33,4	100,0
Trabajo no remunerado	9,6	31,8	41,4	23,2	76,8	100,0
Carga total de trabajo (semanal)	31,9	43,0	74,9	42,6	57,4	100,0
<b>Incluyendo vacaciones y distrib. Población (48,5% v, 51,5% m)*</b>						
Trabajo remunerado	21,6	11,5	33,2	65,3	34,7	100,0
Trabajo no remunerado	9,3	32,8	42,1	22,1	77,9	100,0
Carga total de trabajo (semanal)	30,9	44,3	75,2	41,1	58,9	100,0

\* La proporción de varones y mujeres ha sido tomada de las proyecciones de población española mayor de 18 años a partir del censo de 1991, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística.  
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la encuesta CSIC sobre Uso del Tiempo en España, 2003.

Según la más reciente Encuesta sobre Uso del Tiempo del CSIC (mayo, 2003), en España la dedicación al trabajo doméstico no remunerado del conjunto de la población mayor de dieciocho años, es de 20 horas semanales (9 horas los varones y veintinueve las mujeres) en el índice sintético. Según esta misma encuesta en el 43% de los hogares existe al menos una persona que requiere especial dedicación de trabajo no remunerado. En algunos hogares hay dos o más personas en esta situación, lo que da un promedio de 0,83 personas por hogar.

El Cuadro 3 realizado a partir de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (CSIC, 2003) muestra una estimación de la cantidad de trabajo remunerado y no remunerado producido al cabo del año que proporciona información sobre días laborables, sábados y domingos. En el punto 1 se realiza la estimación sin tener en cuenta los períodos vacacionales. El punto 2 pondera los datos anteriores mediante la aplicación de un calendario laboral que permite estimar los días vacacionales y el consiguiente descenso del empleo y aumento del trabajo no remunerado. Se estima que las vacaciones y festivos reducen un 14% el volumen de horas de trabajo remuneradas que corresponderían anualmente a un año sin festividades, y simultáneamente añaden un 10% de horas de trabajo no remunerado. Ambas ponderaciones se han obtenido a partir del cómputo de festividades y mediante discusiones de grupo y entrevistas cualitativas, pero se consideran sobre todo hipótesis razonables que sirven de punto de partida para próximas investigaciones empíricas más detalladas. El punto 3 pondera los datos anteriores con la proyección de la distribución de la población mayor de dieciocho años entre hombres y mujeres según datos censales.

En resumen, en el año 2003 las mujeres españolas realizan el 35% de las horas anuales de trabajo remuneradas, el 78% de las no remuneradas y el 59% del total de horas trabajadas (remuneradas y no remuneradas). Lo que estos cuadros muestran es que al inicio del siglo XXI la participación de las mujeres en el trabajo remunerado ha aumentado respecto a la última década, pero se mantiene en España la estructura económica de tipo iceberg, con casi dos tercios de la carga global de trabajo realizada en el seno de los hogares en condiciones no laborales, esto es, no remunerada, y solamente un tercio en condiciones de intercambio directo por dinero.

La situación familiar, medida a través de la variable estado civil, es un factor de gran influencia sobre el trabajo no remunerado en el hogar. Tomando como referencia (100%) la dedicación media de las mujeres casadas (35'7 horas semanales en el índice sintético), el índice mínimo de dedicación es el de los varones solteros (19%). El de las mujeres solteras es 42'5%, más del doble que el de los varones del mismo estado civil. La diferencia menor se produce entre hombres y mujeres divorciados (48'5% y 56'0%). La diferencia máxima se da entre los varones y las mujeres casados (24'0% y 100%) (Cuadro 4), ya que los varones le dedican la cuarta parte de tiempo que sus esposas. Como no es un estudio longitudinal y la edad de las casadas no es la misma que la de los solteros, hay que contemplar las cifras con precaución; pero, simplificando los resultados y suponiendo –lo que no es cierto– que se tratase de las mismas parejas, la conclusión sería que a los varones el matrimonio les añade 1'7 horas semanales de trabajo no remunerado, en tanto que a las mujeres el matrimonio les añade 20'5 horas de trabajo no remunerado.



**CUADRO 4**  
**TIEMPO MEDIO (HORAS Y CENTÉSIMAS DE HORA) DEDICADO A TRABAJO NO REMUNERADO (ÍNDICE SINTÉTICO) DURANTE LA ÚLTIMA SEMANA, SEGÚN SEXO Y ESTADO CIVIL, ESPAÑA 2003**

Estado civil	Hombre				Mujer				Total			
	A Media	B N	C Horas de diferencia con casadas (35,7-A)	D % de tiempo respecto a casadas (A/35,7x100)	E Media	F N	G Horas de diferencia con casadas (35,7-E)	H % de tiempo respecto a casadas (E/35,7*100)	I Media	J N	K Horas de diferencia con casadas (35,7-I)	L % de tiempo respecto a casadas (I/35,7x100)
Soltero/a	6,9	183	28,8	19,4	15,2	130	20,5	42,5	10,4	313	25,3	29,0
Separado/a	13,8	14	21,9	38,6	21,3	14	14,4	59,7	17,5	28	18,2	48,9
Divorciado/a	17,3	8	18,4	48,5	20,0	9	15,7	56,0	18,7	17	17,0	52,5
Viviendo en pareja	14,7	24	21,0	41,2	26,2	27	9,5	73,4	20,8	51	14,9	58,1
Viudo/a	13,3	19	22,4	37,3	24,3	88	11,4	68,2	22,4	107	13,4	62,6
Casado/a	8,6	344	27,1	24,0	<b>35,7</b>	362	0,0	100,0	22,5	706	13,2	63,0
Total	8,7	594	27,0	24,4	28,9	629	6,8	81,0	19,1	1.223	16,6	53,6

Fuente: Encuesta CSIC sobre Uso del Tiempo en España, 2003.

**CUADRO 5**  
**TIEMPO (HORAS Y CENTÉSIMAS DE HORA) DEDICADO A DIFERENTES ACTIVIDADES DURANTE LA SEMANA Y PESO RELATIVO DEL MISMO, SEGÚN SEXO, ESPAÑA 2003**

Actividades	Días laborables				Sábados				Domingos				Semanal			
	Varón		Mujer		Varón		Mujer		Varón		Mujer		Varón		Mujer	
	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%
Trabajo profesional	4,84	51,8	2,40	25,9	1,38	22,9	0,71	9,9	0,36	7,8	0,31	5,2	25,93	45,3	13,00	21,9
Estudio	0,64	6,9	0,46	4,9	0,23	3,8	0,16	2,2	0,15	3,3	0,12	2,1	3,60	6,3	2,57	4,3
Trabajo no remunerado en el hogar (índice sintético)	1,29	13,8	4,36	47,1	1,28	21,2	3,93	54,6	1,02	22,3	3,22	53,8	8,73	15,2	28,92	48,7
Desplazamientos	1,79	19,2	1,35	14,5	1,46	24,1	1,06	14,8	1,19	26,1	0,87	14,5	11,61	20,3	8,65	14,6
Actividades de ocio	0,76	8,1	0,61	6,6	1,68	27,7	1,27	17,7	1,81	39,6	1,42	23,8	7,28	12,7	5,74	9,7
Actividades de voluntariado	0,01	0,2	0,09	1,0	0,02	0,3	0,06	0,8	0,04	0,9	0,04	0,6	0,13	0,2	0,54	0,9
Total	9,33	100,0	9,25	100,0	6,04	100,0	7,19	100,0	4,57	100,0	5,98	100,0	57,28	100,0	59,43	100,0

Fuente: Encuesta CSIC sobre Uso del Tiempo en España, 2003.

#### 4.- EL CICLO SEMANAL

Es una regla comúnmente admitida por las instituciones que realizan estudios de mercado y encuestas que el trabajo de campo no debe realizarse en algunas fechas, por las dificultades especiales que entraña. Entre estas fechas de improbable localización temporal de las encuestas se encuentra los festivos y períodos vacacionales. El resultado es la relativa “invisibilización” de los tiempos “no normales”, en los que es máxima la dedicación al trabajo no remunerado en los hogares, por comparación con la dedicación al trabajo remunerado en las empresas u otros centros de trabajo.

Las primeras y muy modestas encuestas sobre uso del tiempo realizadas en España no permitían diferenciar los ciclos semanales de producción. En las más recientes ya se puede disponer de información sobre días laborables, sábados y domingos, aunque no todavía sobre períodos vacacionales (verano, Navidad, Semana Santa y festividades locales). La Encuesta sobre Uso del Tiempo (CSIC, 2003) ha mostrado la diferente estructura temporal de los días laborables y el fin de semana. (Cuadro 5)

Utilizando el índice sintético de trabajo no remunerado, puede concluirse que el sábado es un día “casi laboral” a efectos domésticos; el tiempo dedicado a este tipo de trabajo sólo se reduce un 5’7% respecto a la media de los días laborables. Atendiendo al tamaño del hogar, la disminución de trabajo es algo más visible en los hogares de dos personas, pero en las familias numerosas (cinco miembros o más), incluso supera el trabajo de los días laborables. Una pauta similar se sigue en los domingos, en que la media baja un 27’3% respecto a los días laborables en el índice sintético, también se produce la máxima disminución en los hogares bipersonales, y la mínima, en los hogares de familias numerosas.

La conclusión más evidente es que el ritmo semanal del trabajo no remunerado apenas es cíclico, y que parte de las tareas que durante la semana no se hicieron o se hicieron con poca calidad (compra, cocina, gestión interna, etc.) se trasladan para ocupar el tiempo que, teóricamente, se destina al descanso. Por comparación con el trabajo remunerado, que se ha beneficiado tanto del progreso técnico como de las



**CUADRO 6**  
ESTIMACIÓN DE LAS UNIDADES DE DEMANDA DE CUIDADOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID, 2003. ESCALA DE MADRID

Edad	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
	Pond	Población	Unidades de demanda	Distrib. por edad (%)	Población hombres	Ud. Demanda hombres	Distrib. por edad (%)	Población mujeres	Ud. Demanda mujeres	Distrib. por edad (%)	Demanda de cuidados de los grupos de edad sobre mujeres potencialmente activas(1) (1.738.021)
Total		5.110.645	6.011.385	100,0	2.455.263	2.866.417	100,0	2.655.382	3.144.968	100,0	Ca/He 3,46
0 a 4 años	2	266.091	532.182	8,9	137.492	274.984	9,6	128.599	257.198	8,2	Cb/He 0,31
5 a 14 años	1,5	487.240	730.860	12,2	251.273	376.910	13,1	235.967	353.951	11,3	Cc/He 0,42
15 a 17 años	1,2	163.269	195.923	3,3	83.534	100.241	3,5	79.735	95.682	3,0	Cd/He 0,11
18 a 64 años	1	3.404.424	3.404.424	56,6	1.666.403	1.666.403	58,1	<b>1.738.021</b>	1.738.021	55,3	Ce/He 1,96
65 a 74 años	1,2	441.848	530.218	8,8	195.059	234.071	8,2	246.789	296.147	9,4	Cf/He 0,31
75 a 84 años	1,7	259.225	440.683	7,3	97.317	165.439	5,8	161.908	275.244	8,8	Cg/He 0,25
85 y más	2	88.548	177.096	2,9	24.185	48.370	1,7	64.363	128.726	4,1	Ch/He 0,10
Demanda/población total		Ca/Ba	1,18		Fa/Ea	1,17		la/Ha	1,18		
Demanda/población 18-64		Ca/Be	1,77		Fa/Ee	1,72		la/He	1,81		
Demanda/mujeres 18-64		Ca/He	3,46		Fa/He	1,65		la/He	1,81		
Demanda/población 18 y +		Ca/BΣ(e,f,g,h)	1,43		Fa/EΣ(e,f,g,h)	1,45		la/HΣ(e,f,g,h)	1,42		
Demanda/mujeres 18 y +		Ca/HΣ(e,f,g,h)	2,72		Fa/HΣ(e,f,g,h)	1,30		la/HΣ(e,f,g,h)	1,42		

(1) Mujeres entre 18 y 64 años (1.738.021).

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (página web, 2003). Proyecciones de población 1996-2011.

negociaciones colectivas de las condiciones de trabajo, la jornada semanal del trabajo no remunerado es mucho más larga, y lo mismo sucede con el número anual de horas trabajadas, ya que las festividades y períodos vacacionales tienen poca incidencia en la reducción del trabajo no remunerado.

### 5.- TRANSFERENCIAS DE TRABAJO NO REMUNERADO A LOS FAMILIARES QUE RESIDEN EN OTROS HOGARES

Los contactos entre familiares que residen en distintos hogares no sólo son afectivos. En muchos casos conllevan fuertes transferencias de dinero y/o de trabajo no remunerado, que hace posible la subsistencia de los hogares dependientes. Las transferencias las reciben sobre todo los hogares con personas ancianas, enfermas o con niños pequeños. Aunque no se monetaricen, las transferencias de trabajo tienen una importancia mayor para el bienestar colectivo que las transferencias familiares de patrimonio y rentas.

Las encargadas de realizar transferencias de trabajo entre hogares son principalmente mujeres. Según la Encuesta CSIC Hogares 2000 (número de entrevistas a hogares, 703) (Dirigida por M.A. Durán) el 16'7% de las amas de casa en España (hay más de cinco millones de amas de casa a tiempo completo) dedican algo de tiempo semanal a esta actividad, a lo que se añade el 14% de los inactivos e, incluso, el 10'3% de quienes tienen un empleo estable.

En un país con baja cobertura en los servicios públicos de atención a niños y discapacitados y con un voluntariado que rara vez presta su dedicación de puertas adentro en los hogares, las familias necesitan de las cesiones de tiempo de sus parientes para superar las circunstancias adversas. Con la misma pensión de jubilación o incapacidad, un sujeto enfermo cae inmediatamente en la miseria o puede sobrevivir en función de que cuente o no con transferencias de tiempo de sus familiares.

Quienes menos tiempo dedican a otros hogares de su familia extensa son los varones inactivos (sólo 6'7% les dedican semanalmente algo de tiempo) o con empleo estable (7'1%). Entre las mujeres, la dedicación es más intensa que entre los varones (13'79 horas y centésimas como media semanal por mujer que ayuda, frente a 4'02 los varones). Por ocupación, el 14'1%, de las mujeres con empleo estable, el 14'0% de las inactivas y el 36'8% de las que tienen empleo ocasionalmente, transfieren trabajo a sus familiares no convivientes.

Por nivel de ingresos familiares, las mujeres que más trabajo transfieren son las de los niveles medios/bajos. En los hogares de mayor nivel de ingresos hay una elevada proporción de hogares bisalariales, con la consiguiente escasez de tiempo y mayor facilidad para dedicar ayudas remuneradas a los parientes que lo necesiten. En el nivel inferior de ingresos es elevada la proporción de personas de avanzada edad que apenas pueden prestar ayuda. De todos modos, un dato muy relevante y que proporciona una comprensión mejor del valor social de

**CUADRO 7**  
**ESTIMACIÓN DE LAS UNIDADES DE DEMANDA DE CUIDADOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID, 2011. ESCALA DE MADRID**

Edad	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
	Pond.	Población	Unidades de demanda	Distrib. por edad (%)	Población hombres	Ud. Demanda hombres	Distrib. por edad (%)	Población mujeres	Ud. Demanda mujeres	Distrib. por edad (%)	Demanda de cuidados de los grupos de edad sobre mujeres potencialmente activas(1) (1.722.377)
Total		5.261.631	6.302.838	100,0	2.530.161	3.007.451	100,0	2.731.470	3.295.387	100,0	Ca/He 3,66
0 a 4 años	2	310.815	621.630	9,9	160.624	321.248	10,7	150.191	300.382	9,1	Cb/He 0,36
5 a 14 años	1,5	549.295	823.943	13,1	283.723	425.585	14,2	265.572	398.358	12,1	Cc/He 0,48
15 a 17 años	1,2	149.253	179.104	2,8	76.793	92.152	3,1	72.460	86.952	2,6	Cd/He 0,10
18 a 64 años	1	3.376.403	3.376.403	53,6	1.654.026	1.654.026	55,0	<b>1.722.377</b>	1.722.377	52,3	Ce/He 1,96
65 a 74 años	1,2	446.424	535.709	8,5	198.994	238.793	7,9	247.430	296.916	9,0	Cf/He 0,31
75 a 84 años	1,7	309.440	526.048	8,3	121.179	206.004	6,8	188.261	320.044	9,7	Cg/He 0,31
85 y más	2	120.001	240.002	3,8	34.822	69.644	2,3	85.179	170.358	5,2	Ch/He 0,14
Demanda/población total		Ca/Ba	1,20		Fa/Ea	1,19		la/Ha	1,21		
Demanda/población 18-64		Ca/Be	1,87		Fa/Ee	1,82		la/He	1,91		
Demanda/mujeres 18-64		Ca/He	3,66		Fa/He	1,75		la/He	1,91		
Demanda/población 18 y +		Ca/BΣ(e,f,g,h)	1,48		Fa/EΣ(e,f,g,h)	1,50		la/HΣ(e,f,g,h)	1,47		
Demanda/mujeres 18 y +		Ca/HΣ(e,f,g,h)	2,81		Fa/HΣ(e,f,g,h)	1,34		la/HΣ(e,f,g,h)	1,47		

(1) Mujeres entre 18 y 64 años (1.722.377).

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (página web, 2003). Proyecciones de población 1996-2011.

las personas de edad avanzada, especialmente de las mujeres, es que casi una cuarta parte (22%) de las mujeres de sesenta a setenta y cuatro años presta alguna ayuda en forma de trabajo a otros hogares. Sin duda esta transferencia explica el gran cambio en relación al empleo que se ha producido en los hogares jóvenes y que ha permitido aumentar el acceso al trabajo remunerado de las mujeres jóvenes con hijos a pesar de las carencias en los servicios de atención preescolar e infantil.

Un avance de la Encuesta sobre Mujeres y Trabajo No Remunerado en Madrid (CSIC, 2003, dirigida por M.A. Durán) permite constatar que un 14'4% de las mujeres madrileñas suelen ayudar a sus familias residentes en otros hogares mediante transferencias de trabajo no remunerado. Aproximadamente un tercio de estas ayudas se prestan desde el hogar propio (por ejemplo, trayendo los nietos o cocinando para otros en el propio domicilio), pero en los dos tercios restantes la ayuda se presta fuera del propio hogar, trasladándose al hogar de los familiares o acompañándoles en actividades (sanitarias, de gestiones, educación, etc.) fuera de ambos hogares.

## 6.- LA APLICACIÓN DE LA ESCALA DE MADRID A LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL

Con el fin de disponer de una herramienta de fácil utilización en estudios comparativos sobre necesidades y

recursos de los hogares se ha construido la llamada "escala de Madrid", equivalente a la "escala de Oxford" comúnmente utilizada para los análisis de necesidades monetarias en los hogares. En síntesis, la "escala de Oxford" pondera con un punto al primer miembro adulto del hogar, y con puntuaciones inferiores a los restantes adultos y a los niños. De modo similar, la "escala de Madrid" pondera con un punto a la población adulta de edades entre dieciocho y sesenta y cinco años, y pondera con puntuaciones más elevadas, porque sus necesidades de cuidado son mayores, a los adolescentes, niños y personas de edad avanzada.

Utilizando las proyecciones de población 1996-2011 realizadas por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, se han construido los Cuadros 6 y 7. La escala de ponderación por tramos de edad se muestra en la primera columna. Las columnas restantes muestran la demanda de cuidados previsible, desagregada por tramos de edad y género. La última columna (K) asume el hipotético escenario de que todo el cuidado requerido por la población recayese exclusivamente sobre las mujeres de 18-65 años. Si así fuera, en el año 2003 cada mujer tendría que producir una cantidad de horas de cuidado tres veces y media superior al tiempo que necesita para cuidarse a sí misma. En el año 2011, esta cifra habrá aumentado hasta 3'66, con las variaciones en la composición de la demanda que pueden observarse en la comparación entre ambas tablas.



En síntesis, las políticas de bienestar social tienen que anticipar la demanda de los colectivos de diversas edades, con necesidades específicas, y tienen también que prever cuántas personas podrán hacerse cargo de estas demandas por razones puramente afectivas o familiares.

El resto de las demandas sólo podrán satisfacerse si existe una buena conjunción de servicios públicos y de oferta del mercado de servicios a precios asequibles. El desajuste entre las demandas y la oferta se resolverá generando situaciones carenciales o intensificando la presión y la carga global de trabajo sobre los colectivos con menos capacidad social y política para conseguir la redistribución del esfuerzo colectivo.

## 7.- UNA APLICACIÓN ESPECÍFICA DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA FAMILIA A LA PLANIFICACIÓN SANITARIA

La composición demográfica y socioeconómica de los hogares es clave para entender y planificar la atención sanitaria, ya que varios estudios realizados desde hace una década en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, a partir de la inicial Encuesta sobre Nuevas Demandas Sociales (ámbito nacional, 2.500 entrevistas, 1990), la Contabilidad Nacional, y otras fuentes, muestran que sólo el 12% del tiempo total dedicado anualmente en España al cuidado de la salud lo aportan los profesionales sanitarios. El 88% restante, la inmensa mayoría, es tiempo dedicado por los familiares y /o autocuidado. Según el Censo de 2001, en España existen 14.270.658 hogares, identificados por el número de viviendas principales existentes. Las redes familiares, tanto por afinidad como por consanguinidad, son más extensas que el hogar, y sus límites son más difusos que los de los hogares. A medida que aumenta la longevidad y la movilidad espacial y social, la familia se torna un concepto cada vez más amplio y menos operativo, aunque mantiene todavía su preeminencia como instrumento de análisis por razones legales e ideológicas. En relación con la salud y enfermedad, los hogares prestan a sus miembros, o a los familiares residentes en otros hogares, tres tipos de servicios:

**1**

los servicios de infraestructura básica que repercuten indirectamente en la salud: alojamiento, alimentación, limpieza, información, seguridad, relaciones sociales, etc.

**2**

los servicios no remunerados relacionados directamente con la enfermedad, la discapacidad y la muerte (pre-diagnóstico, compañía, transporte, aplicación o vigilancia de tratamientos, etc.).

**3**

la gestión del consumo de servicios sanitarios (elección, tramitaciones, pagos, información, compra de medicamentos, etc.).

Los colectivos sociales que más dependen de sus familias son los niños, ancianos, personas con minusvalías severas y enfermos graves, pero las ya señaladas necesidades de cuidado, transporte, cobertura económica y gestión del consumo sanitario se extienden a toda la población y a todas las etapas de la relación con el sistema sanitario (hábitos de vida, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, etc.).

El tipo de familia más frecuente en España sigue siendo el nuclear (padres e hijos de un mismo matrimonio), pero sólo la mitad de este tipo de familias tiene algún hijo menor de dieciséis años, por lo que menos de un tercio del total de hogares corresponde ya al prototipo tradicional de familia conviviente. En los hogares unipersonales, debido a que están constituidos mayoritariamente por ancianos, es más frecuente el nivel socioeconómico bajo que en el resto de los hogares: es un colectivo muy frágil porque carece de recursos monetarios y familiares, y en este tipo de hogares unipersonales son mayoría las mujeres.

De igual importancia que la posición socioeconómica es la condición de género del enfermo y sus familiares. Mujeres y hombres tienen diferentes tasas de morbilidad y mortalidad; pero las diferencias más acusadas no se producen en el modo de enfermar, sino en el de ser tratados/as durante la enfermedad y en la adscripción del papel de cuidadores, que tradicionalmente ha correspondido a las mujeres. Los hogares en los que no hay mujeres disponibles para el cuidado son más pobres en recursos no monetarios, y esta pobreza de recursos afecta a todas las prestaciones de servicios. Al nivel individual, dentro de cada hogar las mujeres reciben menos cuidados que los varones, porque son ellas mismas las encargadas de desempeñar este papel y los restantes miembros del hogar carecen del entrenamiento, las actitudes y el tiempo necesario para ejecutarlo. La máxima disparidad se produce entre hombres y mujeres de edad avanzada: los varones reciben una cobertura social mejor que las mujeres en el período post-laboral (retiro, pensiones, seguros privados, infraestructuras asociativas), y sobre todo disponen de mejor cobertura de sus necesidades en el ámbito familiar. Las mujeres, por su mayor longevidad, menor edad que sus esposos y exclusión del mercado de trabajo, sufren mayores carencias monetarias, de salud y de cuidados inmediatos en los últimos años de su vida.

En la tabla sinóptica adjunta se sintetizan los tipos de demandas que las familias realizan en la actualidad al sistema sanitario. La tabla se ha organizado desde la

**TIPO DE DEMANDA**
**TIPO DE RELACIÓN CON EL SISTEMA SANITARIO**

- |  |   |
|--|---|
| <p><b>1</b><br/>Demandas relacionadas con la reproducción (evitarla, planificarla, conseguirla, atenderla, etc.).</p>                                      | <p>Las decisiones básicas corresponden a los individuos. Descenso en las demandas de atención en embarazo y partos, y en las demandas pediátricas básicas, aumento en las de planificación y fertilidad.</p> <p>Componentes ideológicos importantes.</p>  |
| <p><b>2</b><br/>Demandas relacionadas con la prevención de enfermedades (estilos de vida saludable, vacunación, revisiones, etc.).</p>                     | <p>La decisión y la ejecución corresponden básicamente a los individuos, con mediaciones importantes de los hogares. Los sanitarios ejercen funciones de creación de opinión y asesoramiento.</p> <p>Alto componente organizativo.</p>  |
| <p><b>3</b><br/>Demandas relacionadas con la curación o tratamiento de enfermedades, accidentes y minusvalías.</p>   | <p>Es la relación tradicional médico-paciente, y sigue siendo la más habitual. Importancia creciente de las actuaciones socio-sanitarias debidas al envejecimiento de la población y la prevalencia de crónicos.</p> <p>Alto componente técnico.</p>  |
| <p><b>4</b><br/>Demandas relacionadas con la producción social del cuerpo (estética, identidad).</p>   | <p>La iniciativa corresponde a los individuos. Presiones sociales, moda. El paciente es un consumidor/cliente.</p> <p>Alto componente económico.</p>  |
| <p><b>5</b><br/>Demandas relacionadas con la muerte (paliación, atención a terminales, investigación de la causa, actuaciones de certificación, etc.).</p> | <p>Nuevas demandas derivadas de los cambios tecnológicos y de nuevos valores y nuevas situaciones legales.</p> <p>Componentes ideológicos importantes.</p>  |
| <p><b>6</b><br/>Demandas de tipo burocrático u organizativo.</p>   | <p>Los sanitarios ejercen funciones de relación con la organización sanitaria y con otras organizaciones (laborales, de justicia, de pensiones y servicios públicos, etc.).</p> <p>Creciente absorción del tiempo del personal sanitario para estas tareas y presión para que satisfagan las demandas de las familias.</p> <p>La calidad en el ejercicio de esta función no depende tanto de la capacitación técnica médica como de otros tipos de formación y cualidades personales.</p> |
| <p><b>7</b><br/>Nuevas demandas procedentes de familias inmigrantes, carentes de cobertura sanitaria.</p>  | <p>Un reto para el sistema sanitario por la precariedad de condiciones de vivienda, laborales, accesibilidad, comunicación, dispersión del núcleo familiar y distancia cultural. Patologías derivadas de estas circunstancias.</p>  |

perspectiva de los tipos de demandas, excepto el último punto, que se refiere al tipo de demandantes. El tipo tradicional de demandas, que en la tabla corresponde al punto número tres, sigue siendo en la actualidad el más frecuente, pero proporcionalmente su importancia tiende a decrecer por el rápido aumento de los restantes tipos de demandas. En la mayor parte de los casos cabría decir “los hogares” en lugar de “las familias”, porque los servicios sanitarios se organizan en torno al reducido grupo de miembros de la familia que comparten una vivienda (cartilla, tarjeta, asignación de médico, recursos monetarios, etc.). No obstante, aunque la relación es mucho más intensa y los servicios prestados a familiares convivientes constituyen la mayoría de los servicios de salud que presta cada familia, no puede desdeñarse la importancia de los familiares no convivientes en la prestación general de servicios a otros familiares, y especialmente de servicios relacionados con la salud.

El papel que juega la familia en el sistema de cuidado de salud lo resaltan bien los resultados de varias encuestas realizadas para el Consejo Superior de Investigaciones Científicas sobre nuevas necesidades sociales y demandas sanitarias. Por ejemplo, según la encuesta sobre “Demandas urgentes de tiempo y asistencia sanitaria” (Madrid, 1994, dirigida por M.A. Durán), la decisión de acudir a una urgencia hospitalaria se toma por iniciativa familiar en el 67% de los casos, por envío de un especialista sólo en el 17’5% y por otros servicios de urgencia en el restante 15% de los casos. Los acompañantes emplean seis horas como promedio cada uno, desde que salen de su domicilio hasta el retorno. El número de acompañantes en urgencias hospitalarias alcanza una media próxima a tres personas, que se ocupan voluntariamente del enfermo. Lo más frecuente es que los enfermos vayan a acompañados por dos personas (36% de los casos).

Otra encuesta sobre la salud de los niños escolarizados, la Encuesta sobre “Demandas sociales vinculadas al cuidado de la salud de los niños” (Madrid, 1993, dirigida por M.A. Durán), demuestra el papel clave de las madres en el cuidado de la salud de los hijos, y permite además cuantificar la aportación de los familiares de dos generaciones anteriores: las abuelas son el principal cuidador en las enfermedades de los niños escolarizados en el 7% de los casos (2% si la madre no trabaja fuera de casa, 14% si trabaja fuera de casa).

En el caso de los ancianos, además del cuidado que se prestan entre sí los esposos, la Encuesta sobre “Las demandas de trabajo no monetarizado de los ancianos” (Madrid, 1993, dirigida por M.A. Durán), muestra el funcionamiento de los lazos intergeneracionales. El 85% de los ancianos, y el 90% de los que viven solos, tienen algún problema de salud que dificulta su vida habitual, aunque de ellos, solamente una



cuarta parte considera que es grave. El 57% dice tener dos y el 27% tres. El índice de gravedad en la segunda incapacidad es 28% y en la tercera, 23%. Un tercio de los ancianos entrevistados (34%) dijo que necesita ayuda para, al menos, un tipo de actividad. Las demandas generadas por la edad avanzada son duraderas: para el conjunto de las incapacidades o problemas citados en primer lugar, el promedio es de 14 años transcurridos desde su comienzo hasta la realización de la encuesta, y 6,5 años desde que reciben ayuda por su causa. El sistema de cobertura familiar a los ancianos se apoya sobre todo en los familiares convivientes, que cubren la mayoría de las atenciones. No obstante, los familiares no convivientes prestan también una ayuda sustancial en las actividades externas al hogar, como realizar compras, (en el 27% de los casos son familiares no convivientes quienes prestan la ayuda al anciano), ir al médico (32%), o salir fuera de casa (31%); y las relativas a las tareas domésticas dentro del hogar (limpieza de la vivienda y de la ropa, 49%; preparación de comidas, 29%).

En todos los tipos de atenciones, incluso en el acompañamiento durante la noche, los familiares no convivientes se hacen cargo de, al menos, un 10% de las atenciones. Este un dato de gran relevancia para el análisis de la economía no monetaria de la salud, porque hace visible la solidez de las prestaciones interfamiliares en los hogares españoles, incluso en las grandes ciudades.

## 8.- PERSPECTIVAS DE FUTURO Y CONCLUSIONES

El Cuadro 8 presenta la evolución previsible de la composición por edades de la población europea a corto y medio plazo. Se ha realizado a partir de las proyecciones demográficas realizadas por los institutos nacionales de estadística de los países miembros de la Unión Europea, sin ponderar las cifras con los cambios preVISIBLES en las expectativas de atención de la población. Por ello, aunque la proporción de niños vaya a reducirse sensiblemente, probablemente la demanda de trabajo no remunerado de cuidado se mantendrá o incluso aumentará por el incremento de las expectativas de los padres respecto a sus hijos (incremento de servicios educativos, sanitarios, de ocio, etc.).

Es espectacular el incremento previsible de la demanda de cuidados para ancianos, que obligará a generar nuevos servicios institucionales y nuevos modelos familiares de relación intergeneracional.

El trabajo no remunerado que se desarrolla en los hogares resultará influido sobre todo por cuatro factores:

### a)

El cambio en la estructura de edades de la población

**CUADRO 8**  
PROYECCIÓN PARA LOS AÑOS 2010, 2020 Y 2050. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE CUIDADO EN EUROPA SEGUN EDAD DE LA POBLACION DEMANDANTE (1995=100)

Edad	Europa	Escenario Básico		
	1995	Europa 2010	Europa 2020	Europa 2050
Preescolar (0-4 años)	100,0%	94,5%	89,0%	79,5%
Escolar (5-14 años)	100,0%	95,4%	89,8%	79,9%
Joven/escolar (15-17 años)	100,0%	93,1%	91,6%	79,9%
Adultos (18-64 años)	100,0%	102,6%	100,9%	86,1%
Mayor (65-74 años)	100,0%	108,9%	125,9%	131,9%
De edad avanzada (75-84 años)	100,0%	138,4%	154,3%	225,8%
De edad muy avanzada (85 y +)	100,0%	133,6%	168,3%	297,4%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eurostat, Statistiques Demographiques 1996.

### b)

La creciente tecnificación de los hogares.

### c)

El aumento de los recursos económicos monetarios.

### d)

El cambio de valores y modelos familiares.

El cambio en la estructura demográfica producirá un desplazamiento de las actividades de cuidado de niños hacia las actividades de cuidado de ancianos y aumentará el número de hogares al mismo tiempo que se reducirá su tamaño (número de miembros). La creciente tecnificación domótica reducirá la dureza y esfuerzo físico de las tareas domésticas, pero no afectará sensiblemente al trabajo de cuidado, que seguirá consumiendo un número muy elevado de horas. La mejora del nivel económico irá acompañada de una complejidad mayor en los servicios de cuidado prestados internamente por las familias, así como del trabajo de gestión de patrimonios (dotación, equipamiento, segunda vivienda, consumo de servicios, etc.), que sólo parcialmente se compensará con la externalización de estos servicios y con la contratación de trabajadores remunerados, en su mayoría inmigrantes, para realizar las actividades de menor cualificación.

En cuanto al cambio de valores, se incrementará la incorporación de las mujeres al mercado laboral y las presiones internas y externas para la redistribución de la carga global de trabajo (remunerado y no remunerado) dentro de las familias. No obstante, del análisis de las encuestas disponibles y los datos sobre número de horas dedicadas a cada actividad así como sobre el prestigio concedido a cada tarea y aspiraciones de cambio, es previsible que el cambio de los modelos tradicionales será lento. A corto plazo se recurrirá en mayor medida a la externalización de servicios y a la contratación de inmigrantes para tareas domésticas que a una modificación sustantiva de los modelos de reparto del trabajo no remunerado entre los miembros de la familia.

**OTRAS PUBLICACIONES DE LA AUTORA SOBRE FAMILIA Y TRABAJO NO REMUNERADO**
**LIBROS**

*Los costes invisibles de la enfermedad.* Fundación BBVA, Madrid, 2003 (1ª edición, Bilbao, 1999).

*La contribución del trabajo no remunerado a la economía española. Alternativas metodológicas.* (Dir.) Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, 2000.

*Las bases sociales de la economía española.* (Ed.) Universidad de Valencia y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Valencia, 1997.

*De puertas adentro.* Ministerio de Cultura, Madrid, 1988.

**ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS EN LIBROS DE OTROS AUTORES**

“El trabajo no remunerado”, en GARRIDO, A. (Ed.) *Sociopsicología del treball.* Universitat Oberta de Catalunya (UOC), (en prensa).

“La estructura productiva de los hogares y la gestión de sus recursos monetarios”, en VVAA, *Las encrucijadas del cambio social.* Centro de Investigaciones Sociológicas. Universidad de Vigo, 2002, pp 127-156.

“Economía, ideología y ocio” en SETIÉN, M.L. y LÓPEZ MARUGÁN, A. (Eds.) *Mujeres y Ocio. Nuevas redes de espacios y tiempos.* Universidad de Deusto, Bilbao, 2002, pp 41-55.

“Producción y consumo: las paradojas del sector hogares en la Contabilidad Nacional”, en VVAA, *Estructura y Cambio Social.* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2001, pp 653-672.

“Concentración y reparto del trabajo no remunerado en los hogares”, *Cuadernos de Relaciones Laborales.* Universidad Complutense de Madrid, 2000, n. 17, pp 91-122.

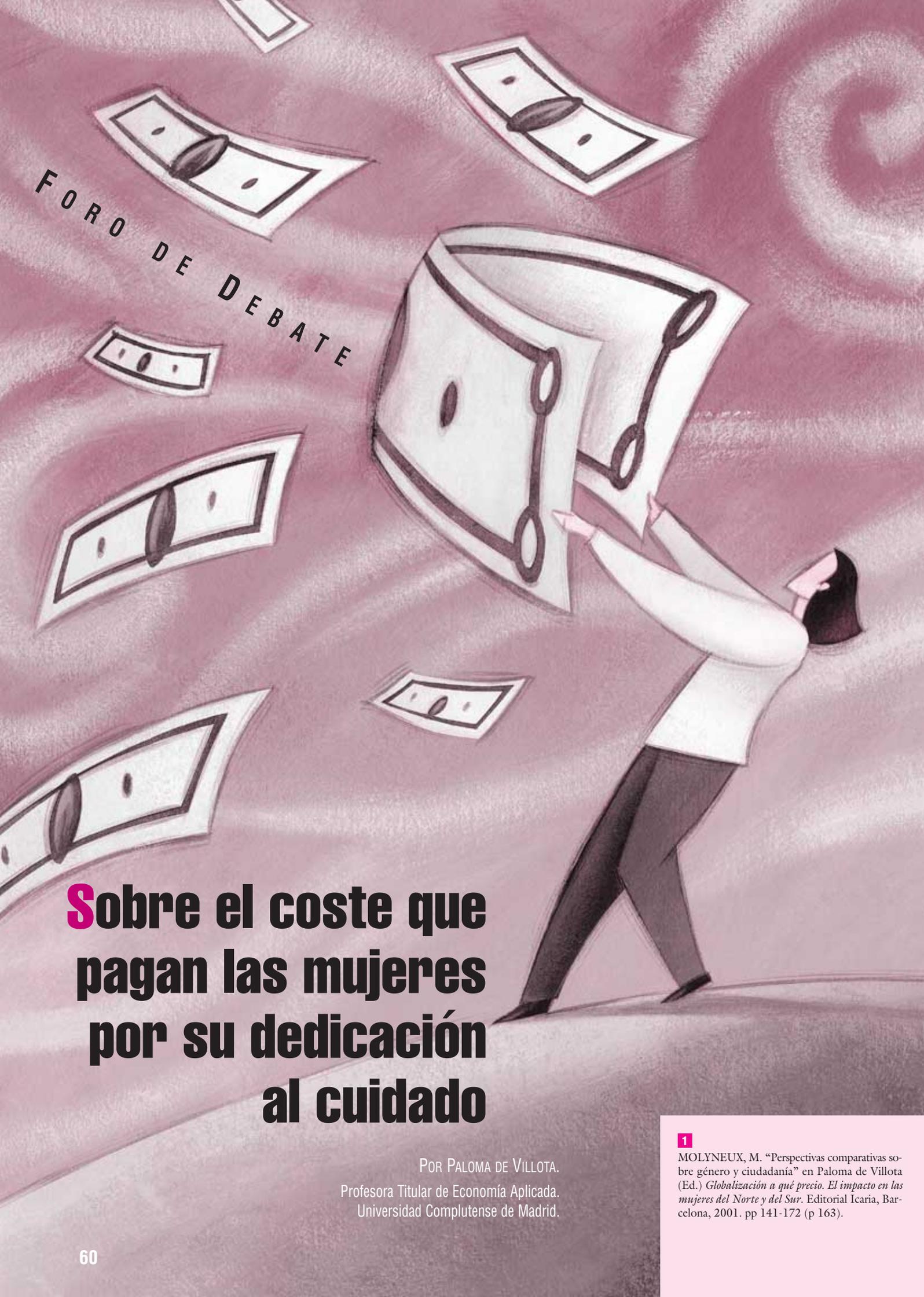
“El futuro del trabajo en Europa”, en del CAMPO, S. (Ed.) *Perfil de la Sociología Española.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2001, pp 163-200.

“Tendencias en el coste de la parentalidad en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.* Madrid, n. E, 1999, pp 147/167.

“El papel de mujeres y hombres en la economía española”, *Revista Información Comercial Española.* núm. 760, febrero 1997, pp 9-29.

“Relaciones familiares y vivienda”, *Revista Arbor,* núm. 685, Madrid, 2003, pp 115-161.





FORO DE DEBATE

# Sobre el coste que pagan las mujeres por su dedicación al cuidado

POR PALOMA DE VILLOTA.  
Profesora Titular de Economía Aplicada.  
Universidad Complutense de Madrid.

**1** MOLYNEUX, M. “Perspectivas comparativas sobre género y ciudadanía” en Paloma de Villota (Ed.) *Globalización a qué precio. El impacto en las mujeres del Norte y del Sur*. Editorial Icaria, Barcelona, 2001. pp 141-172 (p 163).



## GLOBALIZACIÓN, DESIGUALDAD Y CIUDADANÍA SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los informes sobre desarrollo humano del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, recomiendan, junto a copiosos estudios realizados durante los últimos años, que, para mejorar la comprensión de la realidad socioeconómica mundial, ésta debe ser aprehendida desde un enfoque multidimensional de género, clase y grupo étnico sin olvidar el deterioro medioambiental padecido por el planeta tierra. Su finalidad es llamar la atención sobre la imperiosa necesidad de captar el mundo desde esta óptica polivalente que facilite el análisis, para emprender, a posteriori, la senda correcta hacia un futuro más esperanzador.

Por ello, el análisis de la globalización como proceso envolvente que afecta a la humanidad en su conjunto, debe contemplarse también desde la perspectiva de género, lo que implica utilizar este concepto –como una categoría de análisis y principio básico de la organización social que atraviesa los niveles de producción y reproducción material de cada sociedad en cada momento histórico–.

El proceso globalizador se vislumbra y materializa tanto en los ámbitos económico, político o social actuales, como en el campo informacional. Entre las características más sobresalientes, se podrían enumerar, sin ninguna pretensión de exhaustividad:

- la redefinición de las relaciones sociedad-Estado con los cambiantes modos de producción y consumo, que han reducido el control de los Estados nación sobre sus propias economías;
- el creciente protagonismo de las empresas transnacionales en las relaciones internacionales;
- la intensificación de los movimientos especulativos de capital;
- el avance tecnológico experimentados por los medios de comunicación, surgido en el último cuarto del siglo XX;
- y el influjo creciente de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio o el Banco Mundial con un aumento de la desigualdad y la

pobreza, y un grado de concentración de poder económico en algunos países, sin precedentes históricos.

Estas transformaciones también se deben –como afirma Maxine Molyneux– a “los cambios en los modelos de producción y empleo, y el crecimiento de la economía informal, lo que ha tenido consecuencias en el significado del trabajo, en términos de la seguridad y la identidad de los individuos y grupo. El trabajo a tiempo completo ha dejado paso en amplios sectores de la población al trabajo a tiempo parcial, eventual e informal; y las mujeres constituyen una proporción cada vez mayor de la población económicamente activa. En conjunto, la confianza en el futuro se ha visto erosionada lo que ha tenido como resultado una mayor incertidumbre, especialmente en lo que se refiere al empleo, y un mayor riesgo e inseguridad en general flexibilización y fragmentación a escala mundial del proceso productivo”<sup>1</sup>.

Es indudable que estos cambios afectan a la gente de todo el mundo, es decir, tanto de los países del Norte como en los del Sur y originan, en ocasiones, una mayor concentración del ingreso a escala intraestatal, pero, sobre todo, afecta a la polarización de la desigualdad a escala planetaria que conlleva el empobrecimiento generalizado en algunas zonas y el deterioro de la calidad de vida de la gente, constatado empíricamente, por el retroceso de algunos indicadores sociales como por ejemplo la tasa de esperanza de vida al nacer, en algunos países.

Este proceso que se va imponiendo de forma implacable, suscita una sensación generalizada de impotencia. No obstante, muy recientemente, ha surgido una reacción popular ha, que ha acompañado las últimas reuniones de las grandes instituciones internacionales. Estas protestas han generado el desasosiego y la desconfianza de los grandes mandatarios de las potencias hegemónicas y otros que reproducen su discurso e intentan ridiculizar a quienes las defienden.

Estos movimientos populares reflejan el malestar creado por la incompetencia mostrada a escala gubernamental por el deterioro medioambiental y el aumento de la desigualdad y la pobreza en el mundo y ponen de manifiesto que la protesta ante este proceso descontrolado comienza a extenderse cada día con mayor dinamismo.

Los desajustes existentes se visualizan en momentos esporádicos, que se tornan cada vez más frecuentes. A título de ejemplo, se podría citar el número cada vez mayor de pateras que arriban a las playas de España que cuando fracasan en su intento, dejan tras sí un trágico saldo de desolación y muerte, transmitido a la opinión pública a través de los diversos medios informativos, provocado el estupor y angustia de cada vez un mayor número de personas. Porque es incuestionable que si se defiende la libertad económica y el libre movimiento de capitales, a escala planetaria, resulta bastante contradictorio que al mismo tiempo se frene e imposibilite la movilidad del factor trabajo con barreras cada vez más inexpugnables.

Desafortunadamente, hasta el presente son todavía escasas las voces que se alzan exigiendo la modificación de las reglas del juego, para que nadie pierda la esperanza de que es posible un futuro mejor.



## DESARROLLO Y DESIGUALDAD

A escala planetaria, la ausencia de desarrollo puede ser considerada como la insatisfacción de las necesidades básicas del ser humano, tanto de carácter físico como psíquico. En esta misma línea de interpretación cabe enumerar los enunciados de la Conferencia Internacional de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, en la que se reconoce el derecho al desarrollo y se constituye a la persona humana como el sujeto central del mismo<sup>2</sup>. Pese a estas declaraciones de carácter universal, la realidad marcha por otros derroteros, y persisten las miserables condiciones de vida de los habitantes de los suburbios de las grandes aglomeraciones urbanas, la mendicidad y la prostitución infantil que visualizan los desajustes socioeconómicos subyacentes. Incluso en los países industrializados se puede observar la desventajosa situación socioeconómica de muchos hombres y mujeres que han tenido que desplazarse para buscar su supervivencia con una emigración forzada y el aumento de la desigualdad entre la gente.

Esta desigualdad puede percibirse en el diagrama en forma de cálix en el que se refleja la distribución de la actividad económica en el mundo con el 20% de la población mundial –la más rica– que percibe el 84,7% de la renta mundial, realiza el 84,2% del comercio, acumula el 85,5% del ahorro y controla el 85% de la inversión global; por el contrario, el 20% más pobre percibe tan sólo el 1,4% de la renta mundial, realiza el 0,9% del comercio, posee el 0,7% del ahorro e invierte el 0,7%<sup>3</sup>.

Téngase en cuenta que no existe ningún Estado que muestre una desigualdad semejante. Si se toma el índice de Gini como medi-

da de desigualdad surge un 0,87 en una escala en la que 0 es la igualdad perfecta y 1 la desigualdad total. Brasil, donde el 20% más rico de la población recibe un ingreso 26 veces superior al del 20% más pobre, no presenta un al desequilibrio equiparable al mundial en el año 1960, cuando todavía no se habían alcanzado la magnitud actual. La disparidad de ingresos en 1960, a escala internacional, entre el 20% más pobre y más rico ascendía a una proporción de 30 a 1, mientras que en 1990 esta diferencia era ya de 60 a 1 y en 1995 de 74 a 1<sup>4</sup>.

Ante estas cifras, surge de forma natural y espontánea la pregunta ¿cómo es posible que esta situación se sostenga?<sup>5</sup> Por supuesto es imposible encontrar respuestas adecuadas, pero algo puede atisbarse en el ámbito político en el que persiste la violencia – por más execrable e inadmisibles que resulte. Es incuestionable que la violencia permanece enquistada, tanto en el interior de los estados con brutales enfrentamientos étnicos como entre los estados con estallidos esporádicos, de mayor o menor virulencia. Su utilización puede convertirse en una herramienta válida para quienes se sienten ante las puertas del infierno y por aquellos otros que se obstinan en no modificar las reglas del juego.

En el ámbito económico, puede decirse que existe un lenitivo que alivia las condiciones sociales y calidad de vida real de la gente. Y este lenitivo es la actividad económica invisible, no registrada estadísticamente por los sistemas de contabilidad nacional y llevada a cabo por un número incontable de hombres, niños, niñas y, sobre todo, mujeres que aportan su tiempo vital con la entrega de innumerables horas de trabajo de forma gratuita para la mejora de la calidad de vida.

Pese a esta contribución gratuita a la sociedad, es un hecho harto conocido que las mujeres sufren infravaloración social, debido a que en la actualidad con frecuencia, se equipara la condición de una persona exclusivamente a su capacidad de obtener ingresos.

Por ello, pese a absorber una mayor proporción del total de la carga de trabajo y a que la participación masculina en el mercado laboral es el resultado de una producción conjunta, gran parte de la cual no sería posible si las mujeres no se quedaran





**CUADRO 1**  
DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO EN EL MUNDO CONTABILIZADO O NO EN EL SISTEMA DE CONTABILIDAD NACIONAL

	Mujeres	Hombres
<b>Países en desarrollo</b>		
Registrado en SCN	34	76
Sin registrar en SCN	66	24
<b>Países industrializados</b>		
Registrado en SCN	34	66
Fuera del SCN	66	34

(Promedios totales obtenidos a partir de los datos barajados para nueve países en desarrollo y trece países industrializados suministrados en los estudios de Githinji 1995, Goldschmidt Clermont y Aligisakis 1995, Harvey 1995 y Urdaneta Ferrán 1994a, 1994b y 1994c, recogidos en el Informe sobre Desarrollo Humano de LA ONU, 1995).

**CUADRO 2**  
TOTAL DE HORAS PROMEDIO SEMANALES DE TRABAJO DOMÉSTICO Y EXTRADOMÉSTICO POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2000

Edad	Hombres		Mujeres	
	Extradoméstico	Doméstico	Extradoméstico	Doméstico
12-19	42,0	10,4	39,9	19,2
20-29	46,2	10,4	39,4	24,6
30-39	46,5	10,5	36,9	29,7
40-49	45,7	10,4	36,3	29,8
50-59	44,7	10,8	35,7	29,6
>60	41,7	11,6	33,2	28,4
Total	45,3	10,6	37,5	27,1

2

Conferencia Internacional de Viena sobre Derechos Humanos, párrafo 6, apartado 2.

3

Informe sobre Desarrollo Humano, publicado para el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), 1992 y en el Informe de 1994, p 62.

4

*Ibidem*, p. 85 y ss.

5

Este diagrama me trae a la memoria la conocida fábula de Esopo en la que salieron a cazar el león, la vaca, la cabra y la oveja llevándose muy bien por el camino. Lograron cazar un ciervo y llegada la hora del reparto el león, que era el más respetable de los cuatro, hizo cuatro partes, tantas como cazadores y exclamó a continuación:

*“Esta primera parte para mí, porque me llamo león; la segunda me parece también; porque soy el más fuerte de todos me corresponde la tercera, porque he trabajado más que ninguno; y respecto a la cuarta, quién se atreva a tocarla tendrá que entenderse las conmigo”.*

6

GIRÓN, A. y GONZÁLEZ MARÍN, M<sup>a</sup>L. “Cambios en el Empleo femenino y globalización”. *Revista de Trabajo Social*. Escuela Nacional de Trabajo Social. UNAM. México, 2001. p. 27.

7

BRAIDOTTI, R. *et Alter. Women, the Environment and Sustainable Development. Towards a Theoretical Synthesis*. 1994, p. 140.

en casa cuidando a los miembros de la familia y llevando a cabo el trabajo doméstico; las mujeres tienen un acceso limitado a determinados derechos sociales, como por ejemplo las pensiones de jubilación y, ello es así, como consecuencia de que el diseño de la seguridad social, en casi todos los países, sólo reconoce –como mecanismo de acceso– a quienes realizan un trabajo remunerado y contempla a los demás miembros de la familia como meros perceptores de derechos derivados, en función de sus vínculos filiales, conyugales, etc.

Mecanismos que perpetúan la dominación patriarcal intrafamiliar con una persona, cabeza e familia, perceptor de ingresos, en posesión de derechos sociales directos y los demás sólo portadores de derechos derivados. Además, en muchos países, como apunta M<sup>a</sup> Luisa González Marín para el caso de México, solo una proporción minoritaria de mujeres (el 5% del total) tiene acceso a los mismos, lo que conduce, en la mayoría de los casos, a situaciones de pobreza y exclusión social a edades avanzadas de la vida:

“con los cambios en las formas de organización del trabajo y los avances en la urbanización, las familias ampliadas han perdido terreno, cada vez la familia se restringe a los hijos y los cónyuges, no hay lugar para los abuelos, ni moral ni físicamente. La posibilidad de independencia económica que tienen las mujeres de edad avanzada es que tengan derecho a una jubilación, pero ésta es sólo para un pequeño grupo de mujeres. Únicamente el 5% de las mujeres tiene acceso a una pensión ya sea por trabajo o por viudez”<sup>6</sup>.

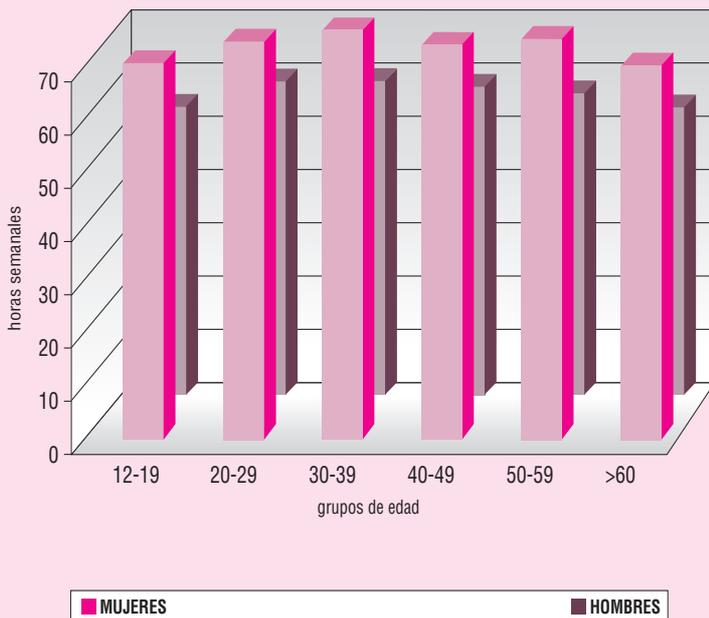
Al final todo es como un círculo infernal en el que las mujeres se consideran inactivas porque los trabajos que realizan –en su mayoría– no se contabilizan en el Sistema de Contabilidad Nacional (SCN), al no computarse la actividad económica que realizan, no tienen acceso a los derechos sociales que se diseñan de acuerdo con el grado de participación en el mercado de trabajo... Resulta imperioso, por tanto, romper cuanto antes este círculo vicioso o al menos intentarlo y denunciar estos mecanismos de opresión como hace la filósofa, Rosi Braidotti, que desde una perspectiva feminista, cuestiona la supuesta “neutralidad” de los sistemas de medición económica, centrados exclusivamente en determinadas actividades económicas:

“Las cuestiones con relación al Sistema de Contabilidad Nacional están no solo relacionados en cómo y en qué se mide sino sobre lo que no se mide, esto es el lado oculto del crecimiento económico: pobreza y contaminación de la naturaleza. La paradoja de este sistema es que la caminata de ocho horas de las mujeres de Tanzania para el acarreo de agua es considerada como actividad improductiva mientras que la descontaminación de residuos químicos o la producción y mantenimiento de armas nucleares crea valor añadido y contribuye al crecimiento económico. El SCN no es, bajo ningún concepto, un método estadístico inocente. Por el contrario, sirve como instrumento para perpetuar los valores económicos reduccionistas en que se fundamenta y, por tanto, se utiliza como medio para generar una realidad económica que destruye el medio ambiente y perpetúa la subordinación de las mujeres”<sup>7</sup>.



GRÁFICO 1

### Total de horas promedio semanales de trabajo doméstico y extradoméstico por grupos de edad y sexo, 2000



Fuente: INEGI. *Mujeres y Hombres*. 2002. pp. 314-315.

De acuerdo con la información suministrada por el informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1995, elaborado por la ONU las mujeres en los países en desarrollo y en los industrializados trabajan en mayor proporción que los hombres en la economía invisible y en total, un mayor número de horas, conforme ponen de relieve los estudios realizados sobre el uso del tiempo. Por ejemplo, en Kenia, un 35% más y, en Italia, un 28%.

El mayor número de horas trabajadas por las mejicanas de diferentes cohortes de edad queda reflejado en el gráfico 1.

En este estudio realizado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres, de México se señala el aumento de la desigualdad de género en los años centrales de la vida, fundamentalmente entre los cuarenta y cuarenta y nueve:

“el promedio de horas que dedican hombres y mujeres al trabajo doméstico y extradoméstico, observamos que las mujeres en todos los grupos de edad trabajan más horas que los hombres, lo que significa que la jornada de trabajo femenina es mayor que la de los hombres.

El número promedio de horas semanales de sobretrabajo femenino oscila entre 6 y 10 horas, y en general aumenta conforme se incrementa la edad de las mujeres.

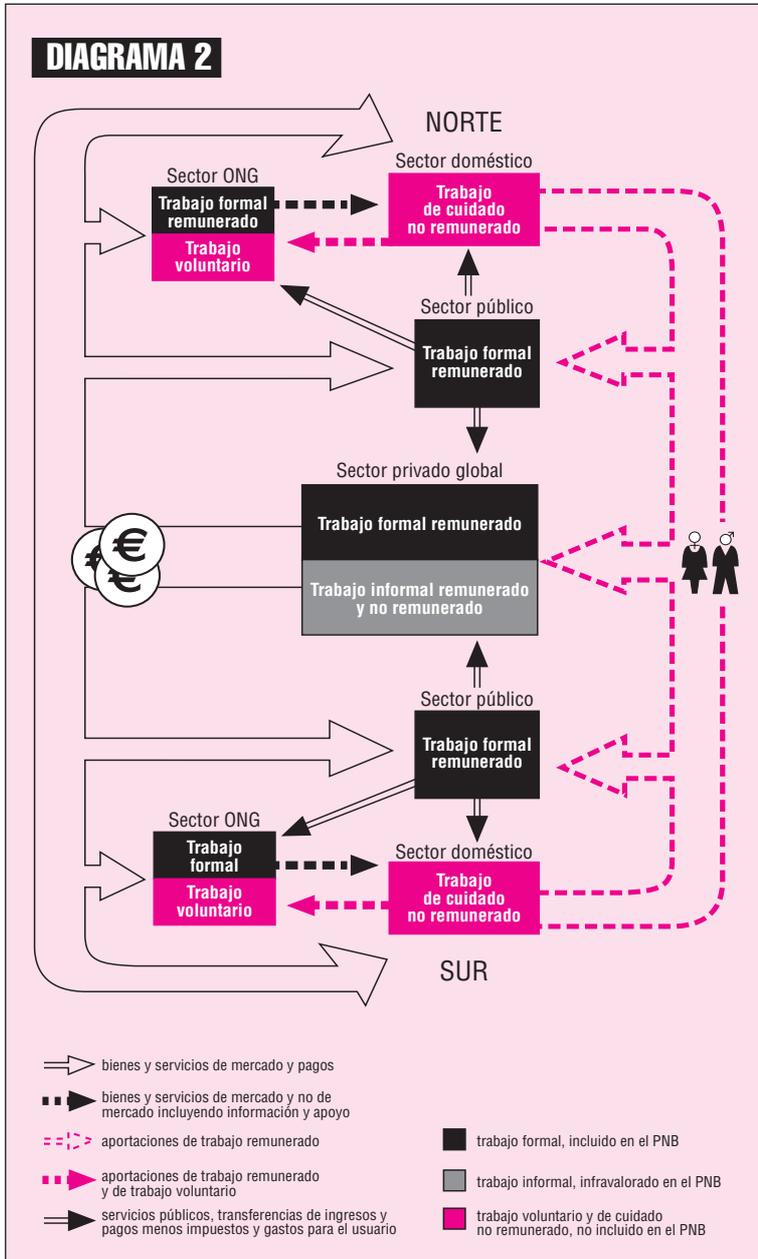
La mayor diferencia en el número promedio de horas dedicadas al trabajo doméstico y extradoméstico la presenta el grupo de 40 a 49 años, grupo en el cual las mujeres trabajan 9,9 horas semanales más que los hombres. En los grupos de 50 a 59 años y de 30 a 39 años, las diferencias son de 9,8 y 9,3 horas, respectivamente; en el grupo de 60 y más años la diferencia es de 8,5 horas, y en los grupos de 12 a 19 años y de 20 a 29 años, se presentan las menores diferencias, éstas son de 6,4 horas y 7,1 horas semanales”<sup>6</sup>.

Es incuestionable que el trabajo remunerado como el no remunerado se encuentran imbricados mutuamente y no pueden seguir analizándose de forma aislada porque la productividad en uno estará en función de las horas de dedicación al otro. El informe citado del PNUD, de 1995, subraya la necesidad de mejorar las estadísticas actuales, para que las encuestas de la población activa, que registran a las personas de acuerdo con el desempeño de su jornada laboral, reflejen la distribución del tiempo entre las diferentes actividades económicas llevadas a cabo por los distintos miembros del hogar. En este sentido, recomienda se complementen los cuestionarios con preguntas específicas sobre la realización simultánea de otras actividades para conocer la intensidad del trabajo desempeñado en un mismo intervalo temporal, como cuidado de niños y niñas a la vez que preparación de los alimentos, etc.

Algunos estudios han cifrado la aportación del trabajo no remunerado total, en torno a los 16 billones de dólares, lo que significa un 70% más del producto mundial, valorado en 23 billones de dólares. En esa estimación se incluye tanto el valor del trabajo no remunerado realizado por mujeres y hombres como el valor de la desvalorización del trabajo femenino en el mercado. De esta cifra, 11 billones corresponden a la contribución no monetizada e invisible de las mujeres<sup>7</sup>.

El Diagrama 1, reproducido del Informe del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM): *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*, coordinado por Diane Elson, explica este hecho de forma muy pedagógica, a la vez que pone de manifiesto la interconexión entre la





la economía invisible o no remunerada con las desventajas que conlleva (denominada en el Diagrama 2 como trabajo de cuidado) que genera flujos en diferente sentido y un movimiento migratorio procedente de los países en desarrollo a los industrializados que cada vez alcanza mayor importancia cuantitativa.

En este Diagrama 2 del informe de Unifem que acabo de citar, se apunta también a la aceleración del proceso globalizador como una característica intrínseca y determinante de su naturaleza:

“El comercio internacional, la inversión internacional y la migración internacional no son fenómenos nuevos. Lo que es nuevo es la velocidad acelerada y el alcance de los movimientos de capital real y financiero de las últimas décadas del siglo veinte, principalmente debido a la eliminación de los controles del Estado sobre el comercio y la inversión...”

Esta aceleración, junto al cambio tecnológico experimentado en los últimos años, ha expandido la actividad comercial, a escala

mundial, y ha diseminado la producción hacia la configuración de un sector privado global, que se caracteriza por la continua expansión de los mercados y las subsiguientes crisis financieras como la del Sudeste Asiático, el colapso de la antigua URSS, de África al sur del Sahara y la que sufre Argentina en la actualidad.

De acuerdo con esta misma fuente, los sectores doméstico, público al igual que las ONG se asientan, fundamentalmente, sobre las economías estatales y cuando utilizan nuevas tecnologías lo hacen a una escala minoritaria en comparación con el sector privado. Ello ha generado las diferencias entre la movilidad del capital y la de las personas como se dijo anteriormente.

### LAS DIFERENTES FORMAS DE INCORPORACIÓN AL MERCADO DE TRABAJO ENTRE MUJERES Y HOMBRES DETERMINAN LA DESIGUALDAD DE ACCESO A LOS DERECHOS SOCIALES QUE SE PERPETÚA DURANTE LA VEJEZ

Hacer efectivo tanto el derecho a la salud como a la educación, el derecho que tienen las personas a ser debidamente atendidas y a percibir una pensión de jubilación digna para todo el mundo –con independencia del historial laboral de cada cual y a su incorporación al sector formal, informal o de cuidado de la economía– son cuestiones que debieran ser consideradas tanto desde el punto de vista de su viabilidad económica como desde la perspectiva de género.

Hasta el presente, el diseño de los derechos sociales, en la mayoría de los países, se configura de acuerdo a la participación en el mercado de trabajo. Las mujeres padecen una gran desventaja que se percibe también cuando son receptoras de pensiones de jubilación.

Exigir historiales idénticos, sin desarrollar políticas de conciliación, es una medida clara de discriminación indirecta como consecuencia de que la división sexual del trabajo actual impone sobre las espaldas de las mujeres la doble jornada o la retirada temporal o definitiva del mercado... Por otra parte la compensación que se otorga a las mujeres a través de los derechos sociales derivados como la pensión de viude-

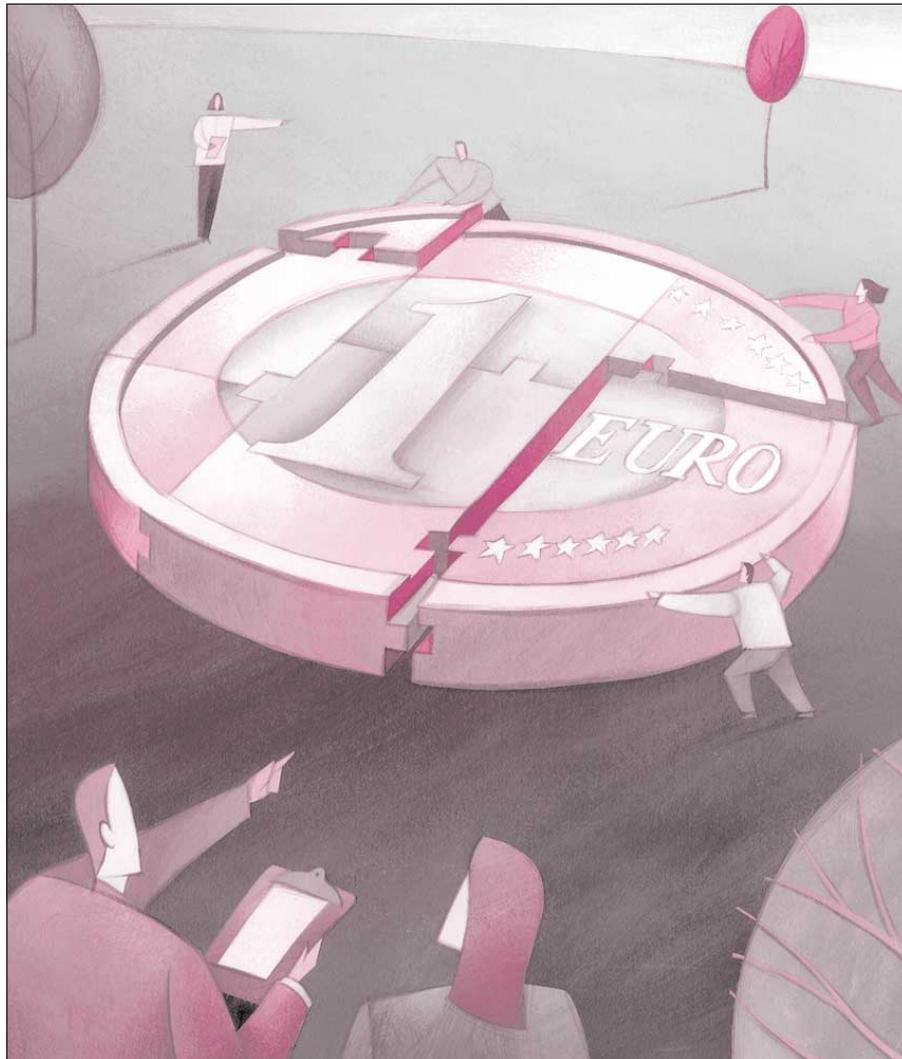
dad, por ejemplo, afianza su dependencia económica en el interior de la familia.

A propósito de los derechos sociales y de la ciudadanía, Capellin afirma con relación a las mujeres brasileñas:

“hoy aún continúa siendo difícil hablar de mujeres en un sentido general. De hecho, las grandes diferencias y disparidades que se dan entre las mujeres con relación a la disposición de recursos económicos y culturales, hacen que sean también dispares las oportunidades y diferentes las trayectorias. Es por eso que para análisis de las mujeres trabajadoras, optamos por centrarnos en la ciudadanía social –aquella que se refiere a los derechos en el mundo del trabajo–, antes que en la ciudadanía política –que radica en la autodeterminación, en la participación y en la libre elección de los representantes políticos– de cuya conquista las mujeres gozan ya desde 1932.

Nos interesa enfatizar la especificidad del estatuto de ciudadanía que produce participación de las mujeres en el mundo del trabajo. Este involucra los derechos sociales en el empleo, en tanto esfera pública, y en las relaciones familiares, en tanto esfera privada. En este contexto, la demanda de ciudadanía social se refiere a los cambios promovidos por la igualdad de trabajadoras y trabajadores para acceder a mercado de trabajo, a la carrera profesional, al sistema de previsión social y a los servicios de asistencia.

Además, a la introducción de modelos capaces de valorizar la asimetría de género en la repartición de las responsabilidades, en los procesos de toma, de decisiones en la convivencia familiar y, también, en la ejecución de diferente: actividades. Para alcanzar los derechos sociales, las trabajadoras impulsan modificaciones complejas que afectan arraigadas dimensiones culturales de la división sexual del trabajo. Cuestionan su marginalización en la definición de los derechos, intentan abolir la discriminación de género en las relaciones económicas, culturales y sociales, exigiendo, además, la igualdad con los hombres en el ejercicio de las responsabilidades familiares. Estas iniciativas procuran superar las ambigüedades y las tensiones al interior de los estatutos sociales: el de trabajadora y trabajador, el de esposa marido, el de padre y madre (Saraceno, 1994).



En este intento de mejora de la protección social de las mujeres, debe ser tenido en cuenta el objetivo estratégico F.6 de la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia mundial sobre las mujeres de Pekín (1995) que recomienda de forma explícita:

“Examinar una serie de políticas y programas, incluso las leyes sobre seguridad social y los regímenes fiscales, de conformidad con las prioridades y las políticas nacionales, para determinar cómo promover la igualdad entre mujeres y hombres y la flexibilidad en la división del tiempo de cada persona entre la educación y la formación, el empleo remunerado, las responsabilidades familiares, las actividades voluntarias y otras formas de trabajo socialmente útiles, y entre el ocio y el descanso, y en el modo que obtiene beneficios de todas esas actividades”

Por esta razón, el análisis de la política económica y social, desde una perspectiva de género, se convierte en una tarea fundamental para la consecución del objetivo de equidad de género. Tanto en la plataforma para la Acción de la Conferencia de Pekín como en las conclusiones y objetivos de esta Conferencia se hace hincapié en abordar el estudio de los presupuestos con este enfoque para conocer los efectos del gasto público entre los géneros y revisar los sistemas nacionales de impuestos y los sistemas de seguridad social con el objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra las mujeres.



En este sentido, las palabras de Colleen Lowe-Momo para Sudáfrica, son muy expresivas:

“El dinero habla. Los hombres escuchan lo que dice el dinero. Estas verdades son la causa medular del entusiasmo con el que la idea del presupuesto para las mujeres ha sido abrazada por las activistas de género. Cuando hablamos de presupuesto, finalmente sentimos que hemos llegado al meollo del asunto... y que los hombres se sentarán y escucharán”<sup>11</sup>.

Otro estudio realizado por Unifem sobre Las iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe, define en los siguientes términos un presupuesto con enfoque de género:

“¿Están incluidas las necesidades e intereses de las mujeres? Un presupuesto con enfoque de género demuestra el reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad. Reconoce las contribuciones diferenciadas de hombres y mujeres en la producción de bienes, servicios, así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos. Es una herramienta de análisis en el cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos rentas, especialmente en las mujeres pobres”<sup>12</sup>.

Y considera el objetivo clave:

“asegurarse que las políticas fiscales tomen en cuenta las contribuciones realizadas por la economía del cuidado o reproductiva en la producción económica nacional. La economía reproductiva consiste en actividades no remuneradas realizadas en el hogar y en la comunidad, las que sostienen la vida humana proporcio-

nando una fuerza laboral tanto para el sector público como privado”<sup>13</sup>.

Añadiendo más adelante:

“La creación de la riqueza nacional depende de la producción de los tres sectores. Los hogares no sólo son consumidores, sino también son productores de bienes y servicios. Las intersecciones e interacciones de estos tres sectores, ya sean remunerados o no constituyen un eje clave del análisis macroeconómico con enfoque de género, y tienen implicancias importantes para la política presupuestaria a nivel local y nacional”<sup>14</sup>.

Las herramientas de actuación son:



### Herramienta 1

Evaluación de la Política con Enfoque de Género en el Gasto Público por Sector intenta evaluar las políticas que subyacen a las asignaciones de presupuesto para identificar sus probables impactos en los hombres y en las mujeres.



### Herramienta 2

Evaluaciones de los beneficiarios de servicios públicos desagregados por género y de las prioridades presupuestarias intenta recabar y analizar las opiniones de hombres y mujeres sobre cuán efectivos son los actuales mecanismos de entrega de servicio público en satisfacer sus necesidades y cómo los actuales patrones del gasto público concuerdan con sus prioridades.



### Herramienta 3

Análisis desagregado por género de la incidencia de los beneficios del gasto público tiene como objetivo analizar hasta qué punto los hombres y mujeres, niñas y niños se benefician de los gastos en los servicios públicos.



### Herramienta 4

Análisis desagregado por género sobre el impacto del presupuesto en el uso del tiempo intenta identificar las relaciones entre el presupuesto nacional y el uso del tiempo de los hogares, para revelar las implicancias macroeconómicas en la reproducción social del trabajo no remunerado.



Es decir, el tiempo dedicado al cuidado de la familia y miembros de la comunidad, a los enfermos, a la recolección de leña y agua, a cocinar, limpiar, a instruir a los niños/niñas y a otras actividades.

### Herramienta 5

Marco de política económica de mediano plazo con conciencia de género intenta crear un marco de política económica de mediano plazo incorporando los roles diferenciados de hombres y mujeres en la actividad económica.

### Herramienta 6

Un informe de presupuesto (gastos) con enfoque de género intenta demostrar las implicancias previstas de gastos estimados al abordar temas de desigualdad de género en términos del gasto público total, así como en términos de los gastos de los ministerios sectoriales”<sup>15</sup>.

Hasta la fecha, sólo existen tres formas de llevar a cabo el análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género. Esta clasificación se efectúa con la consideración de quienes iniciaron el proceso: ya fueran los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, en tercer lugar, conjuntamente organizaciones no guber-

namentales (ONG) con el parlamento. Australia fue el primer país del mundo en tomar una iniciativa de esta naturaleza en el año 1985 y, en ello, el Instituto de la Mujer desempeñó un papel clave, al coordinar las tareas entre los Ministerios de Finanzas, Planificación Económica y otros ministerios. Y como apunta Rhonda Sharp, estos presupuestos son:

“informes amplios que analizaban la totalidad del presupuesto del gobierno [...] En el ciclo normal de la elaboración de presupuestos, a cada departamento gubernamental se le pidió que produjera un análisis de sus propios gastos...”

Para México, Claudia Vinay en un reciente estudio manifiesta:

“El análisis de presupuestos desde la perspectiva de género busca evaluar los impactos que el gasto público tiene en los distintos grupos poblacionales de mujeres y hombres. Las diferencias y desventajas que viven las mujeres a nivel microeconómico han sido estudiadas y reconocidas en la bibliografía feminista y en estudios con perspectiva de género desde hace tiempo; la idea de que las políticas macroeconómicas –entre ellas la política fiscal y, por ende, el gasto público tienen impactos diferenciados en mujeres y hombres es relativamente nueva. Si “género” significa la construcción social de las relaciones entre los hombres y las mujeres, entonces el género es una de las dimensiones sociales a tomarse en cuenta en el análisis macroeconómico.

Desde el momento de la formulación de los presupuestos públicos generalmente se ignoran los roles, responsabilidades y capacidades diferentes y socialmente determinadas que predominan para mujeres, hombres, niñas y niños. Estas diferencias están estructuradas de tal manera que dejan a las mujeres y a las niñas en posición de desventaja frente a los hombres, con menos recursos económicos, prestaciones sociales y poder político.

Dentro de la sociedad, algunos de los roles o papeles que desempeña cada sexo tienen más valor que otros: por lo general, aquéllos a los que se les atribuye menor importancia tienden a ser invisibles para los arquitectos de políticas. Por ejemplo, el trabajo de las mujeres en la esfera reproductiva no es reconocido como un valor, ya que se parte del supuesto de que estará siempre disponible. Estas diferencias en el valor de los papeles desempeñados por mujeres y hombres, que están integradas a las estructuras sociales y económicas, también se reproducen en las políticas, los programas y la asignación de recursos.

Como resultado de lo anterior, los presupuestos públicos- instrumento en donde se plasman las políticas públicas son mecanismos de transmisión y reproducción de la desigualdad entre los géneros. Al asignar recursos sin reconocer e incluso invisibilizando las desigualdades existentes entre diferentes sujetos sociales, se asume una neutralidad que no es acorde con el impacto diferenciado de las políticas públicas en los grupos de población.

Siendo así, la lectura del presupuesto desde una mirada de género es una herramienta que contribuye a una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Este ejercicio resalta las diferencias entre los diversos grupos de población objetivo, con el fin de tener impacto en los problemas específicos de cada grupo<sup>16</sup>.

11

UNIFEM. *El progreso de las mujeres en el mundo*. Nueva York, 2000. p. 114.

12

UNIFEM. *Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género*. Documento preparado para la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América latina y el Caribe-Beijing+5. Lima, 8-10 de febrero de 2000.

13

UNIFEM. *Iniciativas...*

14

UNIFEM. *Iniciativas...*

15

UNIFEM. *Iniciativas...* p. 3.

16

VINAY ROJAS, C. *et aliter*: Mujeres y pobreza: “El Presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género”. Documento del Proyecto “Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos con enfoque de género”, en colaboración entre la ONG Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. (México) y Fundar: Centro de Análisis e Investigación, A.C. (México), que cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.



Desde la perspectiva del gasto público, Ingrid Palmer, ejemplifica con el caso de Jamaica, la necesidad de mejorar las vías de acceso a los mercados para las mujeres, “y esto no sólo para mejorar su calidad de vida sino para conseguir el desarrollo económico”<sup>17</sup>.

Cada vez son más los países que utilizan el enfoque de género en la elaboración de las políticas públicas en general y la política económica, en particular, Su abandono sólo puede originar efectos negativos como pone de manifiesto, la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (ECE) en enero de 2000, para apoyar el empleo de las mujeres, el equilibrio entre trabajo retribuido y no retribuido y la promoción de nuevos esquemas dirigidos a paliar las necesidades sociales con relación a quienes precisan cuidados en la sociedad.

En la reunión preparatoria regional sobre la revisión del 2000, los Estados miembros de la ECE incidieron en los diversos obstáculos que dificultan una participación igualitaria de mujeres y hombres en la economía, poniendo de manifiesto los obstáculos fundamentales, entre ellos, la insuficiente sensibilización en el mercado laboral y en las instituciones de la seguridad social. Para evitarlo, señalarán cuatro áreas de acción prioritaria para el conjunto de la región en su intento de conseguir la igualdad económica:

**1**

Eliminación de la discriminación contra las mujeres en el mercado de trabajo.

**2**

Aumento de las oportunidades de empleo para las mujeres.

**3**

Promoción de la igualdad de género en la protección social.

**4**

Empoderamiento de las mujeres a través del acceso y el control de los recursos.

Para el desarrollo de la protección social, teniendo en cuenta las nuevas tendencias en el empleo y las necesidades de cuidado dependiente, la dirección estratégica segunda, postula “asegurar una pensión suficiente a las mujeres mayores”<sup>18</sup> e insta a los Gobiernos y agentes sociales a:

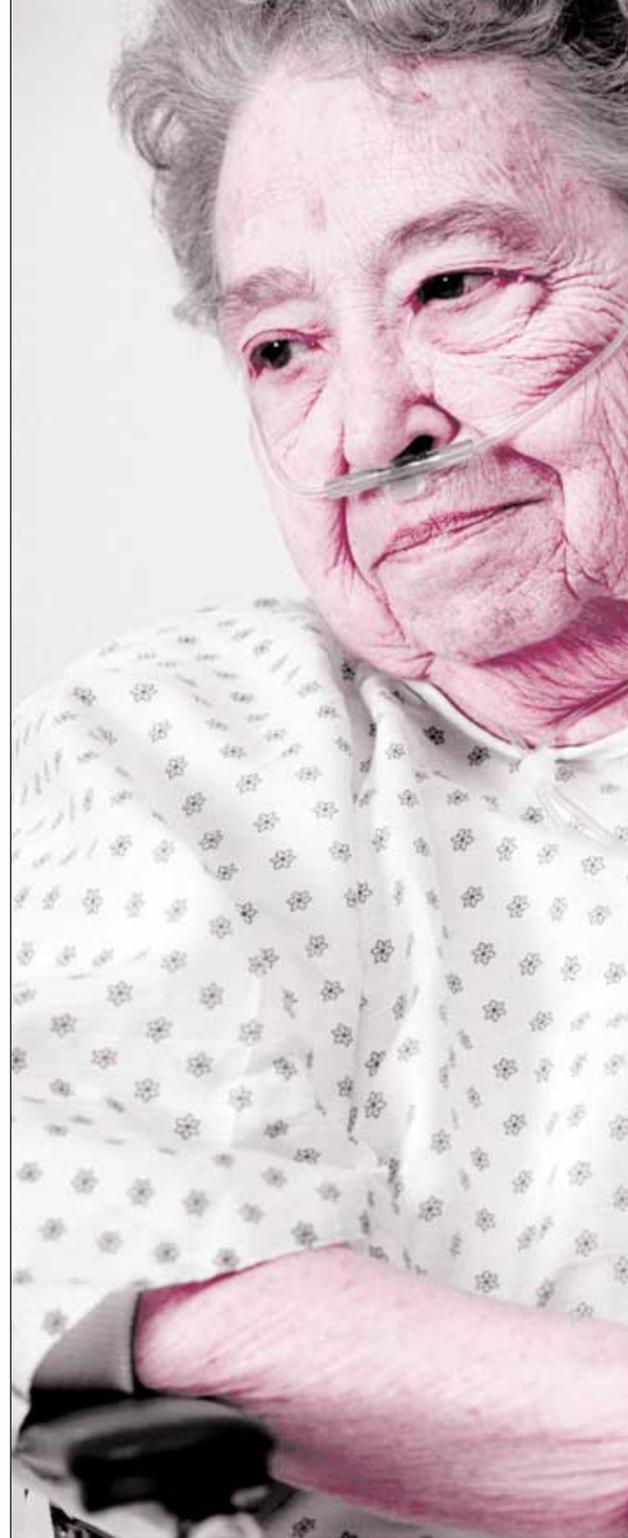
**1**

La búsqueda “de modos y maneras” que tengan en cuenta en los esquemas básicos de pensiones, los años de trabajo no retribuido de mujeres y hombres para mitigar las desventajas de quienes tengan periodos más cortos de trabajo retribuido como consecuencia en la mayoría de los casos de las responsabilidades inherentes al cuidado de personas.

**2**

Considerar “la situación de las mujeres mayores que nunca han trabajado para sistemas retribuidos y pagados de la seguridad social para los que ellas no existen”.

Por su parte la Comisión Europea en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo postula la necesidad de llevar



a cabo acciones específicas y reforzar “las políticas de igualdad de oportunidades en el empleo mediante la eliminación de cualquier política fiscal y de protección social potencialmente discriminatoria que pueda impedir la participación equitativa de la mujer en el mercado laboral formal” y “la garantía de que los sistemas de seguridad social y de impuestos reflejen el hecho de que los hombres y las mujeres puedan actuar como individuos a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar”<sup>19</sup>.

## LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS MUJERES DE ACUERDO CON SU PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO. EL CASO DE ESPAÑA

En España, y en aquellos países de la Unión Europea, que no han adoptado el modelo nórdico de estado de bienestar y en los que las pensiones de jubilación no son universales, se diseña el acceso a las pensiones contributivas de jubilación, de acuerdo con la participación en el mercado de trabajo. Como consecuencia de ello, los derechos sociales así determinados perpetúan la desigualdad de género, agravando la existente en el mercado de trabajo, pero a edades más avanzadas, como se intenta poner de manifiesto –aunque de forma muy sucinta– en este apartado.

Las mujeres como receptoras de pensiones de jubilación conforme a su forma de participación en el mercado laboral, sufren una exacerbada desigualdad, como muestra el Cuadro 3, tanto por la cuantía de las prestaciones percibidas como por el menor número de mujeres que tienen acceso a ellas. La razón se encuentra en que tanto el menor número de años cotizados a la seguridad social, como la menor remuneración percibida respecto a los varones, determinan a la postre una menor pensión de jubilación<sup>17</sup>.

La diferencia de género en las percepciones medias mensuales queda reflejada en el Gráfico 2 y supera a la desigualdad salarial entre mujeres y hombres observada en el mercado laboral porque asciende al 73%,

**17**

PALMER, I. “Public Finance from a gender perspective”. *World Development*, Volume 23 Number 11, November 1995. p. 1984.

**18**

Conclusiones acordadas sobre los cinco paneles de la Reunión Regional Preparatoria de la Comisión Económica para Europa. Naciones Unidas. 19-21 Enero de 2000. Conclusiones acordadas sobre las Mujeres y la economía (E/CE/RW. 2/2000/L4).

**19**

Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Boletín de la Comunidades Europeas. Suplemento 6/93, p. 146.

**20**

Es preciso recordar que el número de años cotizados y la cuantía de las cotizaciones anuales determinan la base sobre las que se realiza la fijación de la pensión.

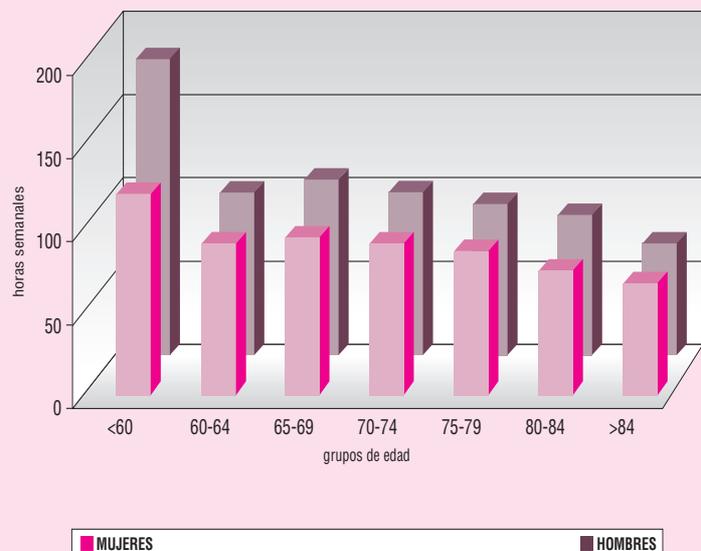
CUADRO 3  
PRESTACIONES POR JUBILACIÓN, 1998

Edad	Número de perceptores (miles)			Media mensual (miles ptas.)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	4.441,0	2.993,3	1.447,7	82,6	93,9	59,3
<60 años	3,6	3,5	0,1	159,0	160,1	94,6
De 60- 64	318,0	271,0	46,9	93,0	97,8	65,2
De 65 a 69	1.242,9	902,5	340,4	93,2	103,1	67,1
De 70 a 74	1.116,6	769,2	347,4	86,3	96,8	63,1
De 75 a 79	845,3	544,6	300,7	79,6	91,3	58,4
De 80 a 84	505,1	290,4	214,8	68,5	80,0	53,0
De 85 y +	409,5	212,1	197,5	55,3	64,3	45,7

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**GRÁFICO 2**

Prestaciones medias mensuales de jubilación, por sexo y grupo de edad. 1998



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

de acuerdo con la Encuesta de Salarios de la Industria y los Servicios para ese mismo año, mientras que la pensión media mensual percibida por las mujeres sólo supone el 63,2% de la masculina.

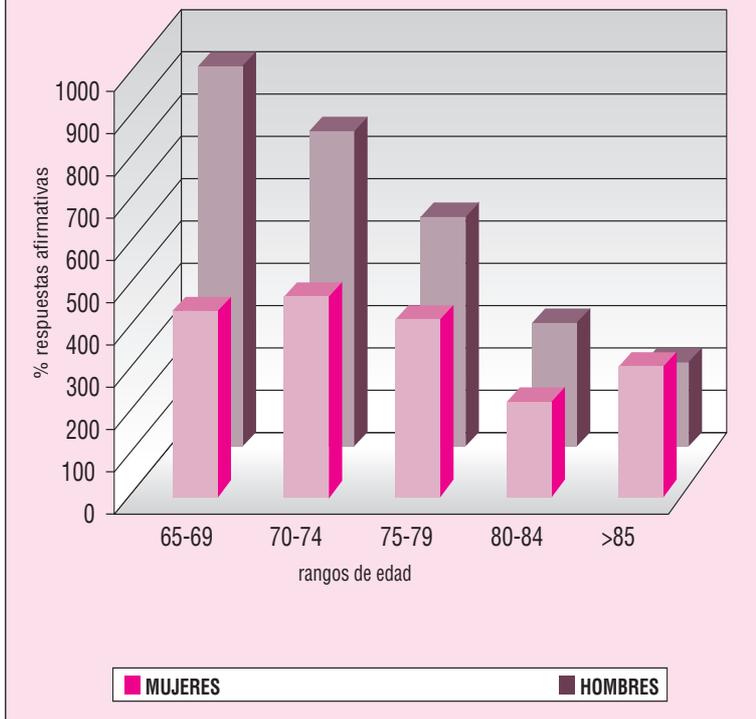
También se percibe la brecha de género al contemplar la proporción de beneficiarios y beneficiarias que las perciben, siendo relativamente escasas las mujeres receptoras en comparación con los varones. Gráfico 3.

Por el contrario, la vinculación de las mujeres al estado asistencial sigue siendo mayoritaria y desproporcionada en comparación con los hombres, como refleja el Cuadro 4. Un replanteamiento del gasto público en España, desde la perspectiva de género,



### GRÁFICO 3

#### Número de beneficiarios/as de pensiones de jubilación contributivas



exigiría la modificación de las reglas de acceso a las pensiones de jubilación de la Seguridad Social para que las distintas formas de trabajo sean todas reconocidas o, al menos, no penalizadas como hasta el presente. Gráfico 4.

El hecho de que las mujeres perciban, en mayor proporción que los hombres, pensiones asistenciales y de viudedad, implica respecto a las primeras, aumentar su dependencia del estado por razón de necesidad económica o situación de pobreza, cuyo reconocimiento supone una humillación para quién lo reconoce (vuelta al estado benefactor) y, las segundas, como se comentó en otro apartado anterior, consagran su dependencia y subordinación en el interior de la familia. Por esta razón varios países de la Unión Europea, como Dinamarca, han extinguido ambas y establecido una pensión de jubilación universal, sustentada ideológicamente en la concepción de ciudadanía universal, complementada con el historial laboral de cada persona<sup>21</sup>.

### OPCIONES DEL GASTO SOCIAL POR CUIDADO DE NIÑOS Y NIÑAS

Como se ha visto en el apartado anterior, el gasto público desembolsado para el cuidado de niños/as en la Unión Europea difiere de un país a otro, pero una vez adoptado como parte de la política pública, se suscita un segundo problema de gran trascendencia desde la perspectiva de género, al buscar respuesta a las preguntas: ¿en qué se gastan estas partidas presupuestarias? y/o ¿cuáles son las prioridades de este gasto social? Es incuestio-

nable que todas las medidas no coadyuvan de ninguna forma a la conciliación entre la vida familiar y laboral y que no resulta indiferente que se establezcan transferencias económicas (permisos remunerados maternales, parentales o sólo para el padre –por ejemplo, el mes de papá en Suecia– tendente a un reparto más equitativo en el trabajo de cuidado que intenta cambiar la división sexual del trabajo en el interior de la familia); o que se presten servicios de atención a la infancia y a personas discapacitadas, mayores dependientes en centros de cuidado permanente de día o que la atención se dispense domicilio por personas especializadas.

Todas estas alternativas, hipotéticamente factibles, cuando existe voluntad política para ejecutarlas, exigen una reflexión profunda por parte de las distintas fuerzas sociales y un debate a fondo tanto en un nivel político como social. Quienes detentan responsabilidades políticas no pueden seguir por más tiempo dando la espalda e ignorando la realidad en la que discurre la vida diaria de las mujeres con una doble jornada laboral cuando participan también en el mercado de trabajo.

Puede ocurrir que la atención y cuidado de personas no se perciba colectivamente como una necesidad social y además que esta falta de sensibilidad que desvela una deformada percepción de la realidad socioeconómica, se refleje a nivel presupuestario, con escasas asignaciones para su ejecución. Lamentablemente esta actitud persiste en España y, en menor medida, en Italia lo que evidencia, en última instancia, que en ambos países estas tareas permanecen todavía invisibles, al margen del sistema de Contabilidad Nacional y del debate político. Se mantienen en el ámbito privado, familiar sin que verdaderamente interesen a la esfera pública o, al menos, no en la medida suficiente para exigir un esfuerzo económico acorde con su envergadura.

Por el contrario, cuando se asignan partidas presupuestarias suficientes para la provisión de servicios de cuidado, es necesario, analizar “a posteriori” si éstas asignaciones contemplan los intereses de las mujeres como se comentaba anteriormente en los análisis de presupuesto desde la perspectiva de género.

**CUADRO 4**  
**NÚMERO DE BENEFICIARIOS/AS**  
**DE PENSIONES DE JUBILACIÓN CONTRIBUTIVAS**

Edad	Hombres	Mujeres
60-64	271.000	46.900
65-69	902.500	340.400
70-74	769.200	347.400
75-79	544.600	300.700
80-84	290.400	214.800
≥85	212.100	197.500
<b>Total</b>	<b>2.993.300</b>	<b>1.447.800</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**CUADRO 5**  
**NÚMERO DE BENEFICIARIOS/AS**  
**DE PENSIONES DE JUBILACIÓN NO CONTRIBUTIVAS. 1998**

Edad	Hombres	Mujeres
65-69	8.836	52.492
70-74	10.245	51.918
75-79	4.988	27.590
80-84	3.170	23.067
≥85	2.848	21.884

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario de estadísticas Laborales y Asuntos Sociales. 1998. Cuadros PEN-16 y PNC-04.

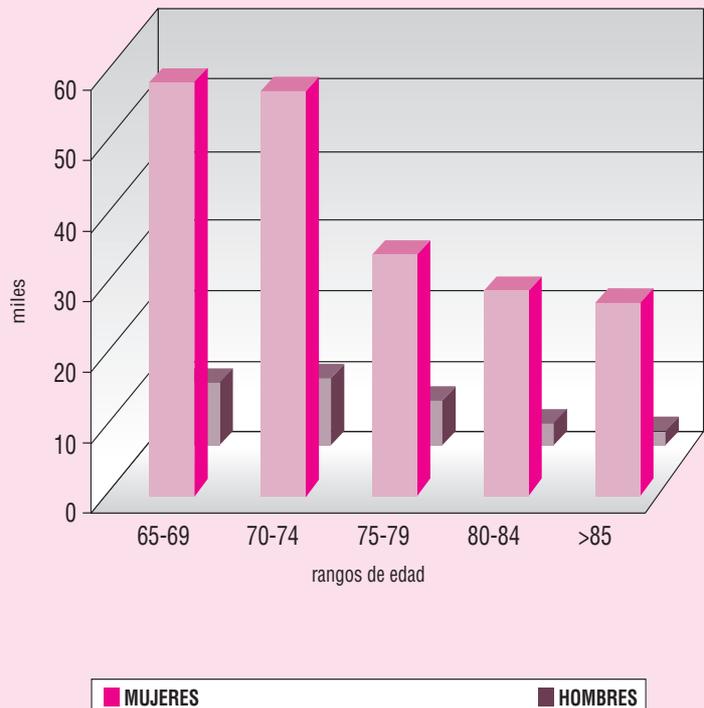
Debe subrayarse que sería cuanto menos desafortunado que este esfuerzo económico se dilapidara en la concesión de transferencias con la intención de apuntalar unos esquemas obsoletos, postulados por una ideología defensora del ama de casa tradicional de la familia burguesa (con un único perceptor de ingresos y portador, en exclusiva, de derechos sociales directos), al margen de las vivencias reales de la mayoría de las mujeres del siglo XXI tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo.

**21**

Respecto a la pensión de viudedad, en su mayoría han limitado su disfrute en función de la edad, años de convivencia previa, incompatibilidad con el disfrute de otra pensión. En otros se ha transformado en un derecho de transición por el quebranto que el fallecimiento del cónyuge puede generar en el interior de la familia y, en casi todos, se combina con políticas activas de reinserción laboral.

**22**

European Commission (DG V/D/5). *Care in Europe*. Brussels, 1998, p. 35.

**GRÁFICO 4**
**Número de beneficiarios/as de pensiones de jubilación no contributivas**

**GASTO SOCIAL DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES**

Con relación al gasto público español, dedicado a personas mayores, debe subrayarse que es una partida presupuestaria fundamental como consecuencia del envejecimiento progresivo de su población y del número de votos que representa este colectivo en cualquier contienda electoral, su evolución desde la década de los ochenta no es negativa –como ocurre con el gasto social de atención y cuidado de la infancia– y presenta un crecimiento en torno a 2,5 puntos porcentuales del PIB, como muestra el Cuadro 6.

Pese a esta evolución favorable, el resultado obtenido, medido en la cobertura de atención al colectivo, resulta a todas luces insuficiente, si se compara con otros países de la Unión Europea. Cuadro 7.

Debe subrayarse al respecto, que de acuerdo con la aseveración realizada por la red de expertos/as europea, la carencia de servicios sociales en algunos países no afecta con la misma intensidad al empleo femenino que la ausencia de servicios de atención a niños y niñas:

If we discount for the fact that all these countries are moderately good providers of care services to older people (and the handicapped), we come to the conclusion that in Continental and Southern countries the impact on female employment and earnings of care responsibility towards older people is not as strong as it is for children, but is significant nevertheless”<sup>22</sup>.



**CUADRO 6**  
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES COMO % DEL PIB

País	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bélgica	6,8	7,3	7,4	7,8	8,0	8,5	8,5	8,6	8,6p	8,6
Dinamarca			10,6	10,7	10,7	11,0	12,3	12,2	12,3	12,0
Alemania	10,8	11,1	10,6	10,6	10,8	11,1	11,2	11,6	11,6p	11,5p
Alemania 90	10,8	11,1	10,6	10,3	10,3	10,7	10,7			
Grecia			9,3	8,8	8,8	9,0	8,9	9,2	9,5	9,8
España	6,2	7,5	7,4	7,6	8,0	8,4	8,4	8,6	8,7p	8,7p
Francia	8,1	9,4	9,5	9,8	10,1	10,5	10,5	10,8	11,0	11,0
Irlanda	4,7	5,0	4,3	4,4	4,4	4,3	4,1	3,7	3,4	3,2
Italia	8,3	10,3	11,2	11,6	12,6	12,8	13,0	12,8	12,9	13,4p
Luxemburgo	8,0	6,6	6,7	6,9	7,1	7,1	7,1	7,4	7,2	7,1
Holanda	7,5	8,5	9,9	9,9	10,1	10,2	9,8	9,6	9,6p	9,3p
Austria	9,0	9,9	10,0	10,0	10,1	10,5	10,8	10,9	10,9	10,6
Portugal			4,8	5,2	5,5	6,1	6,1	6,6	6,9	7,0p
Finlandia	6,1	7,3	7,3	8,4	9,4	9,7	9,4	9,2	9,4	8,7p
Suecia						13,1	12,7	12,0	12,4	12,3
Reino Unido			8,2	8,8	9,3	9,5	9,3	9,2	9,3	9,1p
EU 15						10,6	10,6	10,7	10,8p	10,7
EU 11			9,8	10,0	10,4	10,7	10,7	10,9	11,0p	11,0
Islandia				4,7	4,9	5,0	5,0	5,1	5,0	5,1
Noruega			8,4	8,5	8,8	8,7	8,7	8,5	62	8,3p

Fuente: Eurostat. *Social protection expenditure and receipts*. Data 1980-97, p. 57.

**CUADRO 7**  
COBERTURA PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES COMO % DEL PIB

País	% de mayores de 65 años en cuidado institucional	% de mayores recibiendo servicios de cuidado a domicilio
Austria	4,7 (O)	3,0 (O)
Bélgica	4,0 (S)	6,0 (O)
Dinamarca	5,7 (O)	17,0 (O)
Finlandia	7,2 (O)	24,0 (O)
Francia	3,0 (S)	7,0 (S)
Alemania	5,0 (R)	3,0 (S)
Grecia (*)	0,5 (S)	
Islandia	alto (R)	Alto (R)
Irlanda	5,0 (S)	3,0 (S)
Italia	2,0 (S)	1,3 (R)
Holanda	10,0 (S)	8,0 (O)
Noruega	7,1 (O)	14,0 (O)
Portugal	5,0 (R)	1,5 (R)
España	2,8 (O)	1,0 (S)
Suecia	5,4 (O)	13,0 (O)
Reino Unido	5,1 (O)	13,0 (O)

(O) OCDE. Datos para 1986-94.

(S) Anttonen, Sipilä (1996). Datos para 1985-92, excepto Bélgica: 1981.

(R) Informe de Expertos. Datos de 1994 para Alemania, 1995 para Islandia y 1994 para Portugal.

(\*) 20 proyectos piloto sobre cuidado a domicilio en marcha y 112 que comenzarán en 1998.

Fuente: European Commission (DG V/D/5): *Care in Europe*. Brussels, 1998, p. 35.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Para finalizar, me permito la libertad de transcribir unas líneas de artículo de Charo Nogueira, aparecido en la contraportada de un periódico de hoy:

En el paraíso también existe el infierno. En la próspera Europa de los ciudadanos los hay que no se sienten tales: han quedado fuera del bienestar, sumidos en la pobreza rodeada de riqueza.

“Es como si lleváramos una etiqueta en la frente que nos acompaña a todas partes, incluso a pedir trabajo. Los pobres nos sentimos rechazados y eso provoca que uno se rechace también a sí mismo”, explica la belga Anne Lamaille, de 43 años.

Esta mujer sola, madre de tres hijos, forma parte de la treintena de europeos excluidos que ayer iniciaron en Madrid el encuentro Los más pobres en la construcción de Europa, organizado por la ONG Cuarto Mundo con el apoyo de la Comisión y el Parlamento de la Unión Europea (UE) <sup>23</sup>.



23

El País, 12 de mayo de 2002.

## HUESCA

E-mail: [iamhu@aragon.es](mailto:iamhu@aragon.es)

- **ALTO GÁLLEGO**  
Serrablo, 113. Teléfono 974 480 376 – 974 483 311. Sabiñánigo.
- **BAJO CINCA/BAIX CINCA**  
P.º Barrón Segoñe, 7 bajos. Teléfonos 974 454 196 – 974 472 147. Fraga.
- **CINCA MEDIO**  
Avda. del Pilar, 47. Teléfono 974 415 973 – 974 403 593. Monzón.
- **HOYA DE HUESCA**  
Ricardo del Arco, 6. Teléfono 974 293 031. Huesca.
- **LA JACETANIA**  
Levante, 10. Teléfono 974 356 735. Jaca.
- **LA LITERA/LA LLITERA**  
Doctor Flemig, 1. Teléfono 974 431 022. Binéfar.
- **LOS MONEGROS**  
Plaza de España, 1. Teléfono 974 391 276. Sariñena.
- **RIBAGORZA**  
Ángel San Blacat, 6. Teléfono 974 540 385. Graus.
- **SOBRARBE**  
La Solana, s/n. Teléfonos 974 500 909 – 699 319 053. Aínsa.
- **SOMONTANO DE BARBASTRO**  
P.º de la Constitución, 2. Teléfono 974 310 150. Barbastro.

## TERUEL

E-mail: [iamteruel@aragon.es](mailto:iamteruel@aragon.es)

- **ANDORRA-SIERRA DE ARCOS**  
Pº de las Minas, esquina C/ Ariño, 1. Teléfono 978 843 853. Andorra.
- **BAJO ARAGÓN**  
Mayor, 2 bajo dicha. Teléfono 978 871 217. Alcañiz.
- **BAJO MARTÍN**  
Lorente, 45. Teléfono 978 826 302. La Puebla de Híjar.
- **CUENCAS MINERAS**  
Escucha, s/n. Teléfono 978 756 795. Utrillas.
- **GÚDAR-JAVALAMBRE**  
Plaza de la Villa, 1. Teléfono 978 800 008. Mora de Rubielos.
- **JILOCA**  
Avda. de Valencia, 3. Teléfono 978 731 618. Calamocho.
- **MAESTRAZGO**  
Ctra. del Pantano, s/n. Teléfono 978 887 574 – 978 887 526. Castellote.
- **MATARRAÑA/MATARRANYA**  
Avda. Cortes de Aragón, 7. Teléfono 978 890 884. Valderrobres.
- **SIERRA DE ALBARRACÍN**  
Portal de Molina, 16. Teléfono 978 704 024. Albarracín.
- **TERUEL**  
San Francisco, 1, planta baja. Teléfono 978 641 050. Teruel.

## ZARAGOZA

E-mail: [iam@aragon.es](mailto:iam@aragon.es)

- **ARANDA**  
Castillo de Illueca. Teléfono 976 548 090. Illueca.
- **BAJO ARAGÓN-CASPE/BAIX ARAGÓ-CASP**  
Plaza de España. Ayuntamiento. Teléfono 976 639 078. Caspe.
- **CAMPO DE BELCHITE**  
Ronda de Zaragoza, s/n. C. S. La Granja. Teléfono 976 830 175. Belchite.
- **CAMPO DE BORJA**  
Mayor, 17. Teléfonos 976 852 028 – 976 852 858. Borja.
- **CAMPO DE CARIÑENA**  
Avda. Goya, 23. Teléfono 976 622 101. Cariñena.
- **CAMPO DE DAROCA**  
Plaza de España, 6 bajos. Teléfono 976 800 713. Daroca.
- **CINCO VILLAS**  
Avda. Cosculluela, 1. Teléfono 976 661 515. Ejea de los Caballeros.
- **COMUNIDAD DE CALATAYUD**  
San Juan El Real, 6. Teléfono 976 881 018. Calatayud.
- **RIBERA ALTA DEL EBRO**  
Plaza de España, 1. Teléfono 976 613 005. Alagón.
- **RIBERA BAJA DEL EBRO**  
Plaza de España, 1 bajos. Teléfono 976 165 506. Quinto.
- **TARAZONA Y EL MONCAYO**  
Avda. de la Paz, 31 bajos. Teléfono 976 641 033. Tarazona.
- **VALDEJALÓN**  
Plaza de España, 1. Teléfono 976 811 759. La Almunia de Doña Godina.
- **ZARAGOZA**  
Cº de las Torres, 73. Teléfono 976 716 720. Zaragoza.  
[www.aragon.es](http://www.aragon.es)



**E**L IAM ofrece Asesorías y Servicios gratuitos que trabajan de forma coordinada para conseguir una asistencia personalizada, integral y eficaz. Funcionan con cita previa.

## ASESORÍA JURÍDICA

En principio se orientó el servicio a la atención a mujeres maltratadas y agredidas sexualmente, pero actualmente se atiende todo lo relativo a la discriminación de la mujer en todos los campos de actuación jurídica.

## ASESORÍA PSICOLÓGICA

La atención y el trabajo se desarrolla de forma individualizada, ofreciendo ayuda a las mujeres, proporcionándoles tanto información como apoyo psicológico y dotándolas de recursos que les permitan afrontar los conflictos cotidianos.

El trabajo de prevención lo realiza fundamentalmente con la asistencia a reuniones de asociaciones de mujeres, charlas a las mismas sobre temas psicológicos y el desarrollo de cursos y seminarios específicos sobre autoestima, asertividad, habilidades sociales, etc.

## ASESORÍA LABORAL

[iاملaboral@aragon.es](mailto:iاملaboral@aragon.es)

Ofrece asesoramiento presencialmente en las sedes de Zaragoza, Huesca y Teruel y por teléfono, carta o correo electrónico, mediante:

- Recepción de demandas de búsqueda de empleo.
- Ofertas de empleo: estudio.
- Proposición sobre mejoras en cuanto al acceso al empleo.
- Individualización del proceso de búsqueda de empleo.
- Oferta formativa.

## ASESORÍA EMPRESARIAL

[iamza@aragon.es](mailto:iamza@aragon.es)

Ofrece asesoramiento empresarial para las mujeres que pretenden crear su propio puesto de trabajo mediante:

- Información.
- Asesoramiento: Estudio de viabilidad económico-financiera, planificación a tres o cinco años de las inversiones, cuando sea necesario. Fiscal. Sobre la búsqueda de socios/as. Sobre el acceso al mercado.
- Acciones de Motivación.
- Seguimiento: Apoyo en la gestión. Contactos con organismos, instituciones y otras empresas. Nuevas ayudas. Seguimiento y apoyo a la emprendedora durante toda la vida del proyecto.
- Programa [inf@empresarias](mailto:inf@empresarias). Envía a las empresarias información periódica y asesoramiento a su dirección de correo electrónico.

## ASESORÍA SOCIAL

Ofrece información y asesoramiento en los aspectos sociales y coordinación con las diferentes asesorías del IAM y con otras Instituciones.



## ESPACIO

### SERVICIO DE ATENCIÓN PSICOLÓGICA A HOMBRES CON PROBLEMAS DE CONTROL Y VIOLENCIA EN EL HOGAR

Atiende hombres residentes en la Comunidad Autónoma de Aragón, que hayan sido actores de malos tratos a mujeres y niños/as, en el marco de las relaciones familiares o similares, desarrollando con ellos un tratamiento psicológico adecuado. El objetivo es asegurar el bienestar psicológico de las mujeres víctimas de maltrato tanto en caso de separación como de mantenimiento de la relación y prevenir posteriores situaciones violentas.

# C O N T E N I D O

Editorial.....	5
----------------	---

## DERECHO COMUNITARIO

### Comentario a la Directiva 2004/113/CE.

Por María Antonia Avilés.

Economista.

Diputada del Parlamento Europeo en la V Legislatura (2000-2004).....	6
--	---

### *Mainstreaming* de género y análisis de los diferentes ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ.

Por María Bustelo y Emanuela Lombardo.

Departamento de Ciencia Política y Administración II.

Facultad de CC Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid .....	15
--	----

## DERECHO ESPAÑOL

### Las últimas reformas legales en España sobre el derecho a contraer matrimonio y en materia de separación y divorcio. Puntos de reflexión.

Por Francisco Javier Forcada Miranda.

Magistrado.

Corresponsal Territorial de la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional para el territorio del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Miembro de la Red Judicial Europea Civil y Mercantil, de la Comisión Europea,

como “Otra Autoridad Judicial” .....	27
--------------------------------------	----

### El Observatorio Estatal de violencia sobre la Mujer.

Por Fernando Reviriego Picón.

Profesor de Derecho Constitucional (UNED).

Coordinador del Observatorio de Género del Instituto de Derecho Comparado .....	38
---	----

## FORO DE DEBATE

### Los recursos para la conciliación entre la vida laboral y familiar:

#### Efectos de las políticas de conciliación.

Por María Luisa Moltó Carbonell.

Profesora Titular de Economía Aplicada.

Institut Universitari d’Estudis de la Dona (IUED). Universidad de Valencia .....	41
--	----

### El trabajo no remunerado y las familias.

Por María-Ángeles Durán Heras.

Catedrática de Sociología y Profesora de Investigación

en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Departamento de Economía. IEG. Madrid.....	47
--	----

### Sobre el coste que pagan las mujeres por su dedicación al cuidado.

Por Paloma de Villota.

Profesora Titular de Economía Aplicada.

Universidad Complutense de Madrid .....	60
---	----

