

VALORACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO DEL PROYECTO DE LEY INTEGRAL SOBRE VIOLENCIA

Según la última encuesta sobre malos tratos, realizada por el Instituto de la Mujer, en el año 2002, el 4% de las mujeres españolas mayores de 18 años declaraban haber sido víctimas de malos tratos, durante el último año, por alguna de las personas que convivían con ellas en su hogar, o por su novio, aunque no conviviera. Mientras que más del 11% eran consideradas “técnicamente” como maltratadas.

Por otra parte, el Centro de Estudios Reina Sofía para el estudio de la violencia recordaba que, en el año 2003, 70 mujeres murieron a manos de sus parejas o exparejas, lo cual supone, con diferencia, la primera causa de muertes de mujeres por delitos violentos.

Sin embargo, los malos tratos en el ámbito familiar y/o de pareja son sólo una manifestación más de la violencia de género. El propio proyecto de Ley define la “violencia de género” como *“todo tipo de acto de violencia, basado en la pertenencia de la persona agredida al sexo femenino, tanto si se producen en la vida pública como en la privada... Su objetivo último es el sometimiento de la mujer”*. Por tanto, además de los malos tratos, se deberían incluir, bajo este concepto, otro tipo de manifestaciones, como pueden ser las agresiones sexuales, el acoso sexual o el tráfico de mujeres.

Esta visión “globalizadora” de la violencia de género llevó a la necesidad de elaborar una Ley “Integral” que, además, tuviera en cuenta todos los aspectos que pudieran incidir en este fenómeno: los educativos, sanitarios, asistenciales, jurídicos, etc.

Por otra parte, es importante destacar el carácter “preventivo”, más que “paliativo”, de esta Ley, lo cual responde al convencimiento de que solamente atacando el problema desde sus orígenes es posible combatirlo con éxito.

La Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en su artículo primero, modifica el apartado del artículo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, estableciendo que *“El procedimiento de elaboración de proyectos de ley... se iniciará, en el ministerio o ministerios competentes, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por ... un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo...”*.

Con carácter general, evaluar el impacto en función del género significa comparar y apreciar, en función de criterios pertinentes con respecto al género, la situación y la tendencia actual con la evolución que cabría esperar, como resultado de la introducción de la política propuesta.

La evolución del impacto de género supone la utilización de técnicas de valoración prospectiva de las normas, es decir, un estudio y análisis “ex ante” de proyecto normativo que se promueve, con el objetivo de verificar si, en el momento de planificar las medidas contenidas en la disposición, se ha tenido en cuenta el impacto que producirán en los hombres y en las mujeres, advirtiendo a quienes la adoptaran de cuáles pueden ser las consecuencias deseadas y no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación.

La norma a valorar ha de tener unos objetivos claros, concretos y medibles, ya que en caso, contrario, no se podrá determinar con precisión el impacto.

Igualmente, debe poderse indicar la progresión temporal del impacto: a corto, medio y largo plazo y, si es posible, cuantificando, anualmente, los resultados que se pueden prever.

La Ley Integral contra la violencia de género es, sin embargo, una iniciativa legislativa que plantea algunos problemas metodológicos particulares, a la hora de evaluar el impacto de género. Fundamentalmente, derivados del hecho de que, por definición, la “violencia de género” es un tipo de violencia que se basa en la pertenencia de la persona agredida al sexo femenino. Según esto, no sería posible desglosar por sexo los datos ya que éstos estarían referidos, de forma exclusiva, al sexo femenino.

Por otra parte, el artículo 2 de la citada Ley establece que su objeto es *“prevenir la violencia de género, mediante la regulación de los mecanismos necesarios que permitan luchar con eficacia contra la misma, así como establecer un catálogo de derechos de las víctimas que garanticen su asistencia, protección y reparación”*.

Desde luego, este objetivo es *claro*, pero no puede decirse que sea excesivamente *concreto* y, aún menos, *medible*.

La “prevención de la violencia de género” es un objetivo un tanto vago y poco operativo que nos remite, en cualquier caso, a indicadores de incidencia. En relación con él, sólo podremos evaluar la progresión temporal del impacto a través de indicadores que reflejen la posible disminución (o incremento) real del fenómeno, para, así, inferir que se cumple el objetivo de “prevención”.

La evaluación de impacto, por otra parte, ha de guardar una estrecha relación con la situación de las fuentes estadísticas en el momento en que ésta se lleva a cabo, ya que, la necesidad de hacerla “ex ante” del proyecto normativo impide remitirse a la elaboración de nuevas herramientas estadísticas, dado que este es un proceso lento que, inevitablemente, supone una demora de, al menos, uno o dos años, antes de poder contar con los primeros datos estadísticos disponibles.

En esta situación, es complicado proponer un conjunto de indicadores que sirvan al propósito de esta evaluación de impacto. En realidad, los únicos disponibles actualmente serían aquellos relacionados con la Macroencuesta

sobre violencia doméstica y con el número de mujeres muertas por violencia de género.

En relación con la primera, hay que dejar constancia de su carácter parcial, por cuanto se centra, únicamente, en un aspecto concreto de la “violencia de género”, cual es la “violencia doméstica”. No obstante, nos parece fundamental contar con dos indicadores como serían:

- Porcentaje de mujeres que se declaran víctimas de violencia doméstica.
- Porcentaje de mujeres calificadas “técnicamente” como maltratadas.

En lo que respecta al número de mujeres muertas, habría que arbitrar un conjunto de indicadores que tomaran en cuenta una combinación de los datos provenientes de los medios de comunicación (que actuarían como sistema de alerta) y los facilitados por el Ministerio del Interior, ya que, como se ha demostrado en diversas ocasiones, la utilización exclusiva de una u otra fuente, presenta serias limitaciones.

En relación con el número de mujeres muertas se propone el indicador:

- Número de mujeres muertas por violencia de género.

Este indicador, en realidad, debería aparecer desglosado en los siguientes tres:

- Número de mujeres muertas a manos de su pareja o expareja.
- Número de mujeres muertas en el ámbito familiar.
- Número de mujeres muertas fuera del ámbito familiar.

El número de mujeres muertas debería ser completado con el número de mujeres víctimas de delitos de homicidio doloso o asesinato, independientemente del resultado de la acción, ya que entendemos que es una medida más estable que la primera. Sin embargo, los medios de comunicación no ofrecen referencia exhaustiva de estos hechos, por lo que deberíamos acudir, de forma exclusiva, a los datos del Ministerio del Interior, lo cual plantea algunas limitaciones, entre las cuales no es la menor la de referirse, tan sólo, a los casos en los que el agresor es la pareja o expareja. A pesar de ello, recogeríamos en nuestra propuesta el indicador:

- Número de mujeres víctimas de delitos de homicidio doloso o asesinato a manos de su pareja o expareja.

En cualquier caso, nos parece necesario reflexionar sobre el hecho de que el número de mujeres muertas (e incluso el de delitos de homicidio o asesinato) puede ser un indicador que se mueva en sentido contrario al de la evolución del fenómeno. Hay estudios que sugieren que estas conductas de extrema violencia se producen, en un elevado porcentaje, en situaciones que el agresor vive como de extrema tensión, relacionadas, en su mayor parte, con procesos de separación o ruptura de la convivencia. El aumento de tales situaciones, derivadas de la creciente autonomía de la mujer para tomar decisiones en este sentido, sería, por tanto, una variable que correlacionaría con el número de mujeres muertas, por lo que un aumento o disminución de éstas no podría interpretarse, exclusivamente, como consecuencia de evolución de la extensión del propio fenómeno de la violencia de género.

En lo referente a los datos sobre denuncias por malos tratos y violencia sexual, hay que señalar que, a pesar de la dificultad manifiesta para interpretar la evolución de los mismos, ambos indicadores deberían ser incluidos, igualmente, aún con reservas, como indicadores de impacto. Esta dificultad se deriva de la imposibilidad, si atendemos sólo a esta fuente, de conocer si un posible aumento de las denuncias se debe a un incremento real en la incidencia del fenómeno, a una mayor concienciación, por parte de las mujeres, para denunciar estos hechos o una combinación de ambos. No obstante, la interpretación conjunta de estos datos y los provenientes de la macroencuesta pueden ofrecer mayor luz sobre esta materia. Así pues, se proponen, igualmente, como indicadores:

- Número de denuncias por malos tratos a manos de pareja o expareja.
- Número de denuncias por violencia sexual.

En realidad, todas las dificultades reseñadas y la escasa operatividad de los objetivos marcados por este proyecto normativo no son sino una consecuencia lógica de las propias características de la materia sobre la que se pretende incidir.

La violencia de género es un campo en el que, prácticamente, “todo está por hacer”, empezando por la propia definición que, como se ha demostrado en la literatura, ha adoptado diversas acepciones. Por otra parte, las conductas incluidas bajo esta denominación pertenecen a la esfera de los “comportamientos ocultos”, aquellos que rara vez tienen traducción en las estadísticas oficiales y que, además, son difícilmente reconocibles por las propias víctimas.

Por ello, en este caso, la evaluación de impacto no puede sino adoptar un perfil genérico, proponiéndose un mayor énfasis en la evolución de implementación y en la evaluación de otro tipo de resultados de la citada Ley.

La Ley propone una serie de medidas, más o menos concretas, en el campo de la ecuación, la publicidad, el ámbito judicial y fiscal, la Seguridad del Estado, el apoyo a las víctimas (información, centros de ayuda, asistencia jurídica, protección social, etc.) o la administración pública. El grado de implementación de estas medidas deberá ser objeto de evolución, en distintos momentos, del mismo modo que deberán evaluarse los resultados inmediatos derivados de la aplicación de tales medidas.

Por otro lado, debemos destacar que una parte importante del articulado de la Ley se refiere al desarrollo de indicadores específicos sobre violencia de género y de organismos administrativos encargados de su puesta en marcha y evaluación. Así, el artículo 13 establece la creación de una Delegación del Gobierno contra la violencia de Género que tendrá entre sus funciones la de *“analizar las magnitudes y características del fenómeno de la violencia de género, así como la elaboración de estudios e investigaciones que sirvan para el análisis y diagnóstico de las nuevas manifestaciones de la violencia de género”*, mientras que el artículo 14 que corresponde al Observatorio nacional de la violencia de género, también de nueva creación, el ejercicio de las siguientes funciones: *“... h) establecer un marco común de indicadores para*

todas las CCAA en las áreas que se determinen reglamentariamente. En virtud a esta facultad:

- *Fomentar la inclusión de indicadores sobre violencia en las estadísticas que, de forma periódica, realizan los Institutos estadísticos y los Centros de Investigación Sociológica y animar la realización de estudios e investigaciones sobre la incidencia de esta problemática en la población general.*
- *Desarrollar métodos para mejorar la comparabilidad, objetividad y fiabilidad de la información, armonizando y consensuando definiciones y conceptos acerca de los indicadores.*
- *Reunir, registrar y analizar las informaciones y datos.*
- *Realizar investigaciones y encuestas científicas...*

La Ley, por tanto, no hace sino recalcar la importancia de los indicadores y la necesidad de elaborar un sistema unificado sobre violencia de género, en cuya elaboración habrían de participar, a nuestro entender, representantes de las CCAA, ámbito judicial (CGPJ), Ministerio del Interior, y asociaciones de mujeres especializadas en este tema.

La existencia de este sistema de indicadores que, como decimos, deberá ser estudiado en profundidad y ampliamente consensuado, permitirá conocer, con mayor detalle, cuál es la situación actual de este fenómeno, profundizando en aquellas manifestaciones de la violencia de género que, hasta este momento, permanecen menos conocidas, a la vez que servirá estudiar la evolución del mismo y poder, por tanto, evaluar cuál es la incidencia de las medidas contenidas en esta Ley o de otras que pudieran adoptarse en el futuro.