

6

colección

CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.  
DOCUMENTOS



# VIOLENCIA DE GÉNERO EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL ESTADO ESPAÑOL



**VIOLENCIA DE GÉNERO EN LOS  
PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL  
ESTADO ESPAÑOL**

**2009**



**© MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD  
CENTRO DE PUBLICACIONES**

Pº del Prado, nº 18 - 28014 – MADRID

NIPO Papel: 800-10-053-7

ISBN: 978-84-937545-4-9

Depósito legal: M-53223-2010

Correo electrónico: [publicaciones@mpsi.es](mailto:publicaciones@mpsi.es)

Internet: [www.060.es](http://www.060.es)

## PRESENTACIÓN

Cinco millones de mujeres viven en pequeños municipios españoles. Con el fin de conocer las características específicas que tiene la violencia de género en el ámbito rural, el Ministerio de Igualdad y la Federación Española de Municipios y Provincias promovieron la realización de un estudio sobre de la violencia de género en los pequeños municipios del Estado español.

En este contexto social y cultural, la violencia de género adquiere significados específicos que hay que tener en cuenta a la hora de abordar el problema, ya que hace que las posibilidades de cambio del modelo social sean más complejas.

El ámbito rural aparece en los resultados de esta investigación como un mundo que se caracteriza por ser muy tradicional y estar muy masculinizado, y de ahí la dificultad para percibir la violencia de género debido a su legitimación, que obstaculiza las posibilidades de reconocimiento de los comportamientos violentos y, por ello, la solución a los mismos. Este estudio pone de manifiesto la situación de aislamiento y el déficit de servicios sociales, el control social y la estigmatización de las mujeres que sufren este tipo de violencia, la estructura familiar tan extensa y a la vez tan estrecha, que condiciona su vida cotidiana y que a su vez ejerce una gran presión y control social. Además, en esta investigación se aborda la situación económica a la que se enfrentan muchas mujeres rurales: falta de independencia económica y de autonomía personal, falta de oportunidades en el mundo laboral y la precariedad en el empleo, que hacen del empleo femenino algo secundario e invisible.

La confluencia de estas circunstancias puede originar que muchas mujeres que viven en el ámbito rural se encuentren en una posición de vulnerabilidad que las coloca en una situación de mayor riesgo frente a la violencia de género.

Este trabajo pone también de manifiesto los grandes cambios que se han producido en los últimos años en el medio rural, en gran medida precisamente gracias a la mayor implicación de las mujeres en la vida económica, social y laboral y también del gran esfuerzo de las instituciones para favorecer la igualdad y el empoderamiento de las mujeres que viven en pequeños municipios.

El presente estudio fue realizado por el equipo de Folia Consultores, S.L, bajo la dirección técnica de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y de la Federación Española de Municipios y Provincias.

El estudio desarrollado, que se inició con el análisis documental de la bibliografía existente en esta materia, cubrió todo el territorio del Estado desde diferentes ángulos, al entrevistarse a responsables de todas las comunidades y ciudades autónomas, a personas expertas y a organizaciones de mujeres del ámbito rural. El trabajo se centró finalmente en el estudio de veinte pequeños municipios, en los cuales se entrevistó de forma exhaustiva a responsables políticos, de servicios sociales, de salud, policía local y guardia civil, etc., así como a grupos de mujeres y a víctimas de violencia de género.

Esperamos que este texto sea de su agrado.

**Miguel Lorente Acosta**

Delegado del Gobierno para la  
Violencia de Género

**Pedro Castro Vázquez**

Presidente Federación Española  
de Municipios y Provincias

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
Fundamento y objetivos del Estudio .....	7
Equipo de trabajo .....	8
Estructura de esta publicación .....	8
<b>1. CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES</b> .....	11
1.1. Marco Internacional .....	11
1.2. Marco Europeo .....	12
1.3. Marco Estatal .....	15
1.4. Marco Autonómico .....	19
1.5. Marco Local .....	24
<b>2. MARCO DE ANÁLISIS</b> .....	27
2.1. El fenómeno de la violencia de género .....	27
2.1.1. Dificultad de conceptualización .....	27
2.1.2. Violencia expresiva e instrumental .....	30
2.1.3. Causas y factores de riesgo .....	33
2.1.4. Características de la violencia en el ámbito de la pareja o ex pareja .....	35
2.1.5. Consecuencias de la violencia contra las mujeres .....	37
2.2. Metodología Empleada: Enfoque metodológico y técnicas de investigación .....	41
2.2.1. Triangulación metodológica .....	41
2.2.2. Técnicas de investigación empleadas .....	41
2.2.3. Delimitación de ruralidad y selección de casos .....	48
<b>3. IMPACTO DE LA VIOLENCIA EN EL ÁMBITO RURAL</b> .....	61
3.1. Las mujeres rurales en España .....	61
3.1.1. Panorama general .....	61
3.1.2. Factores de ruralidad significativos en los municipios ...	71

3.2. La magnitud de la violencia de género según el tamaño del hábitat .....	82
3.2.1. Orientaciones sobre las cifras .....	82
3.2.2. Casos identificados en los municipios de estudio .....	84
3.2.3. Descripción manifestada de los perfiles de mujeres víctimas y de agresores .....	86
3.2.4. Opiniones y estereotipos sobre el fenómeno de la violencia en los municipios de estudio .....	90
<b>4. RECURSOS Y ACTUACIONES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTUDIO .....</b>	<b>99</b>
4.1. Las competencias de las comunidades autónomas en los servicios de atención a las víctimas de violencia de género y su incidencia en la provisión de servicios sobre la violencia de género .....	99
4.2. Idoneidad y distribución de las medidas y actuaciones de diputaciones, cabildos y consejos insulares contra la violencia de género .....	107
4.3. Recursos y actuaciones en los municipios de estudio .....	116
4.3.1. Principales características .....	116
4.3.2. Análisis de la idoneidad de los recursos para municipios rurales .....	118
<b>5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>157</b>
5.1. Conclusiones .....	157
5.1.1. El contexto cultural e institucional de la acción local .....	157
5.1.2. Sobre medidas y actuaciones de sensibilización e información .....	159
5.1.3. Sobre la formación de profesionales .....	160
5.1.4. Sobre información .....	161
5.1.5. Sobre el proceso de intervención .....	162
5.1.6. Sobre coordinación interinstitucional .....	163
5.2. Principales problemas detectados .....	164
5.3. Propuestas .....	169
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS .....</b>	<b>177</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA .....</b>	<b>179</b>

# INTRODUCCIÓN

## Fundamento y objetivos del estudio

El objeto de este estudio ha sido la mejora del conocimiento sobre la situación de la violencia de género en el mundo rural.

Puede afirmarse que la violencia de género adquiere significaciones específicas en las relaciones sociales y de género que se producen en el medio rural, ámbito donde se sitúan la mayoría de los pequeños municipios. En comparación con poblaciones de mayor tamaño, en los pequeños municipios existen:

- Estereotipos de género acentuados.
- Mayor peso de la comunidad que se concreta por ejemplo, en el mayor control social.
- Menor percepción de las características de la violencia.
- Menores posibilidades de independencia económica.
- Mayor envejecimiento de las mujeres.

Desde estas especificidades, en este Estudio, el enfoque de análisis de la violencia de género se fundamentó en el marco de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y en la teoría feminista que sitúa al fenómeno como la expresión máxima de la desigualdad consecuyente de una estructura aún patriarcal. Este marco teórico permite identificar las características de la violencia de género en el medio rural y los retos pendientes para afrontar el fenómeno.

Para la consecución del objetivo propuesto se desarrollaron varias líneas de trabajo interrelacionadas entre sí, entre ellas el estudio particular de 20 municipios de las Comunidades Autónomas consideradas como más rurales.

Las líneas de trabajo sobre las que se trabajó, fueron las siguientes

1. El análisis de las implicaciones para las Entidades Locales de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en especial para los municipios de las características señaladas, tanto por lo que se refiere a las competencias de las Entidades Locales, como a la distribución e idoneidad (accesibilidad y seguridad) de los recursos existentes para el apoyo a las víctimas.
2. El acercamiento al impacto de la violencia de género en mujeres de municipios pequeños.
3. La identificación de posibles obstáculos y necesidades específicas de las mujeres en estos municipios.

Las tres permitieron la elaboración de propuestas de mejora de la aplicación de la Ley en dichos municipios.

## **Equipo de trabajo**

Dirección Técnica:

Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad.  
Área de Igualdad. Federación Española de Municipios y Provincias.

Asesoramiento y Coordinación Técnica:

Equipo de Folia Consultores, S.L.

## **Estructura de esta publicación**

El resumen y las conclusiones logradas a partir del estudio realizado se organizan en esta publicación con el siguiente esquema:

El capítulo 1 se centra en el contexto institucional donde se desarrollan las políticas contra la violencia de género. Apunta brevemente la normativa y marcos de actuación internacionales y europeos, y se detiene algo más, por su importancia para este Estudio, en los ámbitos nacional, autonómico y local.

El capítulo 2 está dedicado a analizar, en primer lugar, el fenómeno de la violencia de género y constituye el marco conceptual del Estudio. En segundo lugar, se explica la metodología empleada que se ha basado en la

triangulación metodológica, utilizando diversidad de técnicas (análisis documental, encuesta, entrevista, etc.). Además, se delimita el concepto de ruralidad y se detalla la construcción de los 20 municipios estudiados en los que se ha basado buena parte de la investigación. En la última parte de este epígrafe, pueden verse las características de los municipios seleccionados.

El capítulo 3 analiza el impacto de la violencia en el ámbito rural. En concreto, en los 20 municipios de estudio aunque enmarcados en el panorama general de las mujeres rurales en España. También, se profundiza en los factores de ruralidad más significativos que inciden en la violencia de género. El segundo apartado de este capítulo contextualiza la violencia en aspectos cuantitativos de forma meramente orientativa, y además, refleja las características de la violencia identificada en los municipios de estudio. El capítulo finaliza explicando las opiniones y estereotipos mantenidos por la población de los mismos.

El capítulo 4 parte de las competencias de las Comunidades Autónomas para atender a las víctimas de violencia, y en un segundo apartado, pasa a resumir las conclusiones sobre las medidas y actuaciones en materia de violencia de género que, en el marco de sus competencias y de la normativa vigente, realizan las entidades locales: Diputaciones, Consells y Cabildos Insulares. La información fue recogida mediante una encuesta específica. De esta forma, se describen las principales características de las medidas puestas en marcha por los Gobiernos Locales que influyen en su territorio, y en consecuencia, en los núcleos de las zonas rurales. Los criterios que se valoran son la idoneidad y la distribución.

El tercer apartado de este capítulo se centra en los recursos y actuaciones de las entidades locales municipales que constituyen los casos de estudio y el análisis profundiza en criterios como la accesibilidad, la seguridad y la integralidad, que permiten aproximarse a la incidencia de la Ley 1/2004 en el medio rural.

Finalmente, en el capítulo 5 se recogen las principales conclusiones del Estudio. Además de presentar las ideas clave que destacan en la investigación, se analizan los problemas y obstáculos para el completo desarrollo legal contra la violencia de género en el medio rural y sus consecuencias. Asimismo, se proponen actuaciones que pueden superar dichas barreras y mejorar las condiciones actuales.



# 1 CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

Las políticas de Igualdad de los Gobiernos Locales en España están en total consonancia con el marco jurídico internacional, europeo, estatal y autonómico y aunque, como veremos a continuación, se utilizan diferentes (y no siempre coincidentes) conceptos, también las políticas referentes a la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

## 1.1. MARCO INTERNACIONAL

Los principales hitos a destacar son los siguientes:

- En 1945 se aprueba la Carta de Naciones Unidas, primer documento internacional que establece el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres.
- En 1967, Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (ratificada por 135 países). Naciones Unidas.
- En 1975, Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (México), Plan de Acción Mundial para la Promoción de la Mujer y se proclama el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985), que buscaba alcanzar los siguientes objetivos: igualdad, desarrollo y paz. Naciones Unidas.
- En 1979, CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificado por 179 países). Naciones Unidas.
- En 1980, Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague). Naciones Unidas.
- En 1981, en Ginebra, Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

- En 1985, en Nairobi, Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que se examinan y evalúan los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.
- En 1993, Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena y Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. Naciones Unidas.
- En 1995, en Pekín, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, en la que se adopta la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Naciones Unidas.
- En 1996, en Estambul, Cumbre de las Ciudades sobre Asentamientos Humanos, HABITAT III. Naciones Unidas.

El informe final del Secretario General de Naciones Unidas en 1999, sobre “Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, ya expresaba en sus conclusiones que: *“Las respuestas recibidas de los gobiernos sobre la aplicación de la resolución 52/86 de la Asamblea General, aunque relativamente pocas, dan indicios de que subsisten problemas importantes en lo relativo a la violencia contra la mujer y de que se tropieza con dificultades para eliminarla eficazmente.”*

## 1.2. MARCO EUROPEO

En Europa, las políticas de igualdad han estado favorecidas por directivas, acuerdos e informes, algunos históricos como los siguientes:

- Convenio Europeo de Derechos Humanos, Consejo de Europa, 1950.
- Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos.
- Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional, y a las condiciones de trabajo.

- Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 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.
- Recomendación No. R (90) 2 sobre medidas sociales relativas a la violencia en la familia, del Consejo de Europa.
- El Tratado de Ámsterdam de 1997 contiene artículos específicos en los que se establece formalmente el compromiso de la Comunidad con la integración de la igualdad en el conjunto de las políticas. Su artículo 2 hace referencia a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los objetivos de la Comunidad Europea. Es en el artículo 3 donde se establece que todas las actividades de la Comunidad deberían contribuir a eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre mujeres y hombres. El artículo 141 modifica el ámbito de actuación del antiguo artículo 119 con la introducción del concepto de “Igual salario para un trabajo de igual valor” y añade dos apartados: Apartado 3, prevé que el Consejo proponga medidas a fin de garantizar la aplicación del principio de igualdad en el ámbito laboral; y el apartado 4 que plantea a los Estados Miembros la posibilidad de adoptar o mantener medidas de acción positiva en aquellas situaciones donde uno de los dos sexos se encuentre infrarrepresentado profesionalmente.
- En 1999, el primer Informe de la Comisión Europea sobre seguimiento de la política de *mainstreaming* señala los progresos realizados en la incorporación de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones comunitarias. También define los ámbitos políticos de intervención que se consideran prioritarios para la transversalidad, además de la política de empleo: la reforma de los fondos estructurales y la ampliación de la Unión Europea, que debe aumentar los niveles de igualdad en las respectivas sociedades de los países candidatos, y de transformar la igualdad formal en igualdad de hecho, entre otras cosas.

A partir del año 2000 se han sucedido recomendaciones, directrices, decisiones, directivas, resoluciones, reglamentos y diversas iniciativas en el marco de la Unión Europea y del Consejo de Europa sobre estas cuestiones como, por ejemplo, las siguientes:

- Resolución del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, reunidos en el seno del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a

la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar (2000/C 218/02).

- Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006).
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.
- Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia, del Consejo de Europa
- Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.
- Resolución del Consejo de 20 de octubre de 2003 sobre iniciativas para luchar contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres (2003/C 260/03).
- 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.
- Dictamen de iniciativa, de 16 de marzo de 2006, del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La violencia doméstica contra las mujeres” (SOC/218).
- Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición).
- Pacto Europeo por la Igualdad de Género, adoptado por el Consejo Europeo de marzo de 2006.
- Decisión nº 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se establece el Año Europeo de la

Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) — Hacia una sociedad justa.

- Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006 , por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress.
- Reglamento (CE) nº 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género.
- “Directrices de la UE sobre la violencia contra las mujeres y la lucha contra toda forma de discriminación hacia ellas” adoptadas por el Consejo en diciembre de 2008 (Doc. 16173/08 + COR 1).
- Dictamen del Comité de las Regiones, aprobado en el 81 Pleno el 7 de octubre de 2009, sobre las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia hacia las mujeres y mejorar la atención a las víctimas.

Las cuestiones sobre violencia de género también han sido materia de políticas de la Comisión Europea dirigidas tanto a su eliminación como a su prevención: el programa de trabajo de la Comisión Europea para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010, en el que se determina la erradicación de la violencia contra las mujeres como uno de los seis ámbitos prioritarios para la acción de la UE en relación con la igualdad de género; el programa DAPHNE III (2007-2013), para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo, integrado en el programa general “Derechos fundamentales y justicia”; o el Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009, que marca las prioridades de los siguientes cinco años en el área de la libertad, seguridad y justicia y que establece un marco de respuesta a muchos de los aspectos relacionados con la violencia contra las mujeres.

### 1.3. MARCO ESTATAL

Como punto de partida, el **artículo 9.2. de la Constitución** establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la igualdad de trato expresada en los siguientes términos:

*“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”.*

La principal norma que ampara las Políticas Locales de Igualdad es la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.**

Su **objeto** es hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres. Establece en su artículo 3, que *“El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y , especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil.”*

En lo que concierne a la Administración Pública – incluida la Local - esta Ley, denominada popularmente Ley de Igualdad, establece criterios generales de actuación:

Art. 14 Criterios generales de actuación de los Poderes Públicos.

1. El compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres.
2. La integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico.
3. La colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas en la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades.
4. La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones.

5. La adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género.
6. La consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva.
7. La protección de la maternidad.
8. El establecimiento de medidas que aseguren la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar así como el fomento de la corresponsabilidad.
9. El fomento de instrumentos de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas y los agentes Sociales, las asociaciones de mujeres y otras entidades privadas.
10. El fomento de la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en las relaciones entre particulares.
11. La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas.
12. Todos los puntos en política española y en política de cooperación internacional.

La Ley de Igualdad establece una batería de iniciativas para eliminar la discriminación en diferentes ámbitos que tienen incidencia, tanto en la organización interna de las Entidades locales como en sus políticas.

Mediante Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre, se crea el **Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres** (BOE nº 251, de 19/10/00). Se fija en el Real Decreto que este Observatorio *“tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación de las mujeres, respecto a la de los hombres, y el efecto de las políticas institucionales puestas en marcha, para promover la participación de las mujeres, en todos los ámbitos, en un plano de igualdad”*.

Además, 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**, mandata en su artículo primero 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 la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

La Orden Pre/525/2005, de 7 de marzo, da publicidad al **Acuerdo de Consejo de Ministros** por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres. Se recogen medidas en los ámbitos de: Empleo, Empresa, Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, Investigación, Solidaridad, Deporte, Lucha contra la Violencia de Género y, en otro apartado denominado “Otras Medidas para la igualdad”, se especifican las del Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado.

Concretamente, respecto a la lucha contra la violencia de género, la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de **Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género** entró en vigor el 29 de enero de 2005, salvo los títulos relativos a Tutela penal y judicial, que entraron en vigor el 29 de junio de 2005. En su primer año se adoptaron algunas de las medidas previstas como la regulación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, de los juzgados sobre Violencia contra la Mujer y del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer así como el nombramiento de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer.

Esta Ley supuso un cambio importante porque visualizó la necesidad de acometer de manera integral la lucha contra la violencia, pero aún siendo el principal marco normativo para cualquier actuación desde la Administración Pública, las Comunidades Autónomas también legislaron sobre esta cuestión como puede comprobarse en el siguiente apartado de este Estudio.

La Ley previó la elaboración de un **Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género** para introducir *“en el escenario social las nuevas escalas de valores basadas en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, así como en el ejercicio*

*de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, todo ello desde la perspectiva de género*“. Este Plan se aprobó en Consejo de Ministros el 15 de diciembre de 2006 con dos objetivos: a) Mejorar la respuesta frente a la violencia de género y, b) Conseguir un cambio en el modelo de relación social. El Plan adquiere en esta materia la relevancia precisa porque entre los agentes fundamentales para su aplicación se cuenta con las Entidades Locales.

Por último hay que citar por su incidencia sobre el tema:

- **“Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante”** 2009-2012 del Ministerio de Igualdad, aprobado en Consejo de Ministros el 9 de enero de 2009, que contempla información, formación, sensibilización y medidas estructurales para lograr una atención adaptada a las circunstancias específicas de las mujeres extranjeras inmigrantes víctimas de violencia de género.
- **Real Decreto 1917/2008**, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, que tiene como principales beneficiarias a las mujeres víctimas de la violencia de género que se encuentren inscritas como demandantes de empleo en los Servicios Públicos de Empleo.

## **1.4. MARCO AUTÓNOMICO**

El marco legislativo y competencial autonómico es fundamental en este caso en el que las Comunidades Autónomas son responsables de los ámbitos más importantes para garantizar la prevención y la atención en casos de violencia de género: Educación, Salud, Servicios Sociales y, también, Políticas de Género.

Atendiendo al Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, la pluralidad legislativa derivada de la autonomía política de las Comunidades Autónomas se refleja en la multiplicidad normativa en materia de violencia contra las mujeres, al coexistir normas estatales y autonómicas sobre un mismo objeto de regulación. Así, en paralelo a la Ley Integral, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado normativas al respecto como se verá a continuación.

Puede afirmarse que las leyes autonómicas que, en general, inciden en el fenómeno de la violencia contra las mujeres, desarrollan el mandato de la Ley 1/2004 cuando encomienda a la Administración de las Comunidades Autónomas la organización y prestación de determinados servicios y el reconocimiento de determinados derechos, en el marco competencial propio.

Hay que recordar que las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social Integral (art 148.1.20 de la Constitución) y se recoge así además, en los Estatutos de Autonomía de: Canarias, País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia y Valencia. En otros casos, los Estatutos incluyen las políticas de género como tales dentro de sus competencias: Murcia, Islas Baleares, Castilla y León, Madrid y Cantabria. Y en otros, figura que sobre estos asuntos la competencia es compartida o solo hacen alusión a que la Comunidad debe propiciar la igualdad entre hombres y mujeres: Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Por último, las hay que no tienen competencia exclusiva en materia de promoción de la mujer: Asturias, Canarias, Galicia, Ceuta, Melilla y La Rioja. El hecho de que no incluyan esta materia como competencia exclusiva en sus Estatutos de Autonomía no impide que puedan desarrollar diferentes actuaciones.

No obstante, muchas de estas normativas autonómicas amplían el ámbito de protección y asistencia referido en la norma estatal, dando entrada además a la violencia laboral, docente y social, según los casos. Aún cuando todo ello resulta notablemente enriquecedor en la medida en que se introducen otros enfoques respecto al fenómeno de la violencia sexista, puede producir algunas disfunciones en temas relacionados con la prevención y sensibilización contra la violencia, así como en las prestaciones a las que se tiene derecho.

A continuación se relaciona la normativa en materia de violencia de género y los planes de actuación adoptados en materia de igualdad y de violencia de género en las Comunidades Autónomas. (Se ha señalado en rojo los Planes que están en vigor a la fecha de redacción del Estudio (junio 2009) y sombreadas, las Comunidades Autónomas más ruralizadas, en las que se ha realizado el trabajo de campo de esta investigación).

**Tabla 1: Leyes y planes contra la violencia de género en las Comunidades Autónomas.**

CCAA	Ley autonómica Violencia/ Igualdad	Ley de Igualdad	Plan Violencia	Plan de Igualdad con área de violencia
ANDALUCÍA	Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía.	Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.	Plan de Acción del Gobierno Andaluz contra la Violencia de Género 2001-2004.	Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013 (IMHA).
ARAGÓN	Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón.		II Plan integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón 2009-2012.	
ASTURIAS				Programa de Estrategias para Avanzar en el Desarrollo de las Políticas de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres: 2005-07.
BALEARES		Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer.		III Plan de Igualdad 2002-2005.
CANARIAS	Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género.	Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres.	Programa Canario para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujeres (2002-2006).	III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006).
CANTABRIA	Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas y Decreto 64/2006 de desarrollo de la Ley 1/2004.			Estrategia de Mainstreaming de Género del Gobierno de Cantabria 2007-2015

CCAA	Ley autonómica Violencia/ Igualdad	Ley de Igualdad	Plan Violencia	Plan de Igualdad con área de violencia
CASTILLA LA MANCHA	Ley 5/2001, del 17 de mayo, de Prevención de la Violencia y de Protección de las Mujeres Maltratada.			IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2004 - 2008.
CASTILLA Y LEÓN		Ley 1/2003, de 3 marzo de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León. LEY 7/2007, de 22 de octubre, de modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León.	II Plan contra la Violencia de Género en Castilla y León (2007-2011).	IV Plan Integral de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla y León (2007-2011).
CATALUÑA	Llei 5/2008, del 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masculista.		Programa de intervención integral contra la violencia machista (2008-2011).	Plan de Políticas de las Mujeres (2008-2011).
COMUNIDAD VALENCIANA		Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	Plan de medidas del Gobierno Valenciano para combatir la violencia que se ejerce contra las mujeres. 2005-2008.	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006 – 2009.
EXTRE- MADURA				III Plan de Igualdad de Oportunidades (2006-2009).
GALICIA	Lei 11/2007, do 27 de xullo, galega para a prevención e o tratamento integral da violencia de xénero.	Lei 7/2004, do 16 de xullo, galega para a igualdade de mulleres e homes.		V Plan de Igualdade de Oportunidades das Mulleres Galegas 2007 – 2010

CCAA	Ley autonómica Violencia/ Igualdad	Ley de Igualdad	Plan Violencia	Plan de Igualdad con área de violencia
MADRID	Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid		Plan de Acción Integral contra la Violencia de Género (2005-2008).	IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid
MURCIA	Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia.		II Plan de Acciones contra la Violencia hacia las Mujeres de la Región de Murcia 2004/2005.	IV Plan estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la Región de Murcia (2009-2011)
NAVARRA	Ley Foral, 22/2002 de 2 de Julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista. Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista.	Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Navarra.		I Plan de Igualdad de Navarra 2006-2010.
PAÍS VASCO		Ley 4/2005, de 18 de febrero para la Igualdad de Mujeres y Hombres.		IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Directrices VIII Legislatura.
RIOJA (LA)			III Plan Integral para la violencia de género (2006-2009)	III Plan Integral de la Mujer 2006-2009.
CEUTA				I Plan de Igualdad de Oportunidades de la ciudad de Ceuta 2005-2008.
MELILLA				Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres (2000 - prorrogado).

**Fuente: Folia Consultores.**

Como puede comprobarse, todas las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla, tienen alguna norma o plan para las actuaciones en materia de violencia de género en sus territorios. No obstante, la vigencia de los mismos es diferente y buena parte de esta legislación o de estos planes no están vigentes en el momento de redactar este Estudio. De hecho, se dan distintas opciones para la elaboración de leyes o planes: pueden ser continuidad de otros replicando su estructura, o pueden marcar estrategias a más largo plazo. Así mismo, el nombre difiere entre ellos (planes de mujer, igualdad o políticas de las mujeres), enmarcando el enfoque estratégico de diferente modo.

Respecto a las diez Comunidades Autónomas más rurales y consideradas en este Estudio, seis de ellas tienen una Ley contra la violencia y cuatro una Ley de Igualdad. También en siete casos, hay planes vigentes de Igualdad y en tres, específicamente contra la violencia (Aragón, Castilla y León y La Rioja). Los planes contra la violencia que están en vigor asumen una intervención **integral**, tal como se recoge en la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de **Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**.

En las respectivas leyes autonómicas, las violencias ejercidas contra las mujeres se nombran con diferentes términos: violencia sexista, de género, patriarcal, machista, doméstica, entre otros. La terminología expresa características diferentes y enmarca al fenómeno de manera diversa, lo que incide en la intervención.

En las Comunidades Autónomas más ruralizadas, la posición teórica de la Ley también es variada: *violencia sexista o de género* en Navarra, *violencia de género* en Andalucía, *violencia doméstica* en Castilla-La Mancha, y *violencia contra las mujeres* en la ley aragonesa.

Las prestaciones sociales en las Comunidades Autónomas están reguladas por su propio marco normativo como se verá en otro apartado.

## **1.5. MARCO LOCAL**

**El artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local** (actualizada a fecha 21/12/03) (B.O.E. 3-04-1985), concreta que:

*Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.*

Además, en el artículo 25 de la **Ley de Bases de Régimen Local**, se recoge, en relación a las competencias atribuidas al ámbito local: *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.*

Actualmente se está trabajando en el anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, en el que se prevé incluir planteamientos relativos a la igualdad de género, tanto en la redacción del texto, como a través de la inclusión de medidas que fomentan la participación y la integración de las mujeres en el ámbito del Gobierno y la Administración Local.



## 2 MARCO DE ANÁLISIS

### 2.1. EL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

En la presentación de la campaña *Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres* que Naciones Unidas está realizando de 2008 a 2015, se afirmaba que *“La violencia contra la mujer no sólo es una grave infracción a los derechos humanos, sino que además impone enormes costos sociales y económicos y menoscaba la contribución de las mujeres al desarrollo, la paz y la seguridad”*.

En ese marco, Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas, explicaba que *“no hay un enfoque predeterminado para combatir la violencia contra la mujer. Lo que da buenos resultados en un país tal vez no surta los efectos deseados en otro. Cada país debe elaborar su propia estrategia”*.<sup>1</sup>

En este caso, también se hace necesario caracterizar en cada territorio, el fenómeno, sus implicaciones y cuáles pueden ser los criterios más idóneos para combatirlo.

#### 2.1.1. Dificultad de conceptualización

Una dificultad para abordar el fenómeno de la violencia de género es su conceptualización.

En la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia hacia la Mujer de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU, 1993), ampliada posteriormente por el Consejo de Europa<sup>2</sup>, la **violencia contra las mujeres** queda

---

<sup>1</sup> Día Internacional de la Mujer. 8 de Marzo de 2009.

[http://www.nacionesunidas.org.co/UNIFEM/UNVAW\\_Backgrounder\\_spanish\\_2.pdf](http://www.nacionesunidas.org.co/UNIFEM/UNVAW_Backgrounder_spanish_2.pdf)

<sup>2</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia, aprobada el 30 de abril de 2002: “... se considera violencia contra las mujeres cualquier acto de violencia por razón del sexo que resulta, o podría resultar, en daño físico, sexual o psicológico o en el sufrimiento de la mujer, incluyendo las amenazas de realizar tales actos, coacción o la privación arbitraria de libertad, produciéndose éstos en la vida pública o privada”.

definida como “*todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada*”. Es decir, toda la violencia contra las mujeres se identifica como violencia de género.

En uno de los estudios de Naciones Unidas se afirma que la violencia contra las mujeres es una cuestión de derechos humanos y dice textualmente:

*“La categorización de la violencia contra la mujer como una cuestión de derechos humanos tiene importantes consecuencias. El reconocimiento de que la violencia contra la mujer es una violación de derechos humanos clarifica las normas vinculantes que imponen a los Estados las obligaciones de prevenir, erradicar y castigar esos actos de violencia y los hacen responsables en caso de que no cumplan tales obligaciones. Éstas emanan del deber de los Estados de tomar medidas para respetar, proteger, promover y cumplir los derechos humanos. De tal modo, la exigencia de que el Estado tome todas las medidas adecuadas para responder a la violencia contra la mujer sale del reino de la discrecionalidad y pasa a ser un derecho protegido jurídicamente.*

*El marco de derechos humanos brinda acceso a una serie de instrumentos y mecanismos que se han elaborado para responsabilizar a los Estados en los niveles internacional y regional. Entre ellos figuran los órganos de derechos humanos creados por tratados y los tribunales penales internacionales, así como los sistemas africano, europeo e interamericano de derechos humanos”* (Organización de Naciones Unidas, 2006).

En España, la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* define la violencia de género “*como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, que se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia*”; la **violencia de género** en los términos de esta Ley “*comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad*”.

Como se ha visto en el anterior capítulo, algunas Comunidades Autónomas también han legislado sobre este mismo tema aportando conceptualizaciones diferentes que hacen más complejo el análisis. De hecho, el Primer Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (2007) ya expresaba su conclusión de que:

*“...la comparación normativa se hace difícil como resultado del diferente concepto de violencia de género empleado en las leyes autonómicas, lo que sin duda introducirá ambigüedad y duda. Las diferentes expresiones utilizadas –violencia de género, violencia contra la mujer, violencia contra las mujeres o violencia sexista– demuestran un diagnóstico diferente sobre un fenómeno inicialmente coincidente. Que no se trata de un simple problema terminológico lo pone de relieve el análisis de los objetivos presentados en cada una de estas legislaciones específicas: lograr la igualdad de género, alcanzar la igualdad, lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, erradicar la violencia contra las mujeres o erradicar la violencia de género. No obstante, en el estado actual de desarrollo de nuestra legislación, la homogeneización terminológica parece un objetivo difícil, pues es probable que cada una de estas leyes represente una posición política e ideológica distinta, que se traduce en formas diferentes de intervención y en el modo de desarrollar los instrumentos: cambios legislativos o políticas públicas. La heterogeneidad mencionada explica la dificultad para cruzar los datos provenientes de las diferentes Comunidades Autónomas y para hacer posible la comparación entre ellos. No obstante, la erradicación de la violencia contra las mujeres constituye un objetivo común y para lograrlo se deben vencer todas las dificultades para tratar de alcanzar la mayor sinergia institucional.”*

En este Estudio se ha tomado como marco conceptual la definición que en la Ley Integral se da sobre la violencia de género aunque, inevitablemente, el análisis de los recursos que cada Comunidad Autónoma moviliza contará con las dificultades que el Observatorio ya avanzaba.

Considerando por tanto que el foco está en la violencia de género en el ámbito de las relaciones afectivas de pareja, y aunque la falta de un consenso claro sobre el propio concepto, impida la comparación de datos entre distintos estudios, tanto nacionales como extranjeros, se puede afirmar que es un fenómeno cultural, porque su origen está basado en el constructo de la superioridad masculina sobre las mujeres, y es universal porque como define este término la Real Academia, *se extiende a todo el mundo, a todos los países, a todos los tiempos.*

Cuando la OMS (2002) describe su modelo ecológico para comprender la violencia, sitúa los factores que inciden en la producida contra las mujeres por sus parejas o exparejas, en aquellos relativos a la estructura de la sociedad; es decir, entre los que *contribuyen a crear un clima en el que se alienta o se inhibe la violencia*. Y afirma que en los estudios realizados en todo el mundo, entre el 10% y el 69% de las mujeres indicaron haber sido objeto de agresiones físicas por parte de una pareja masculina en algún momento de sus vidas.

### **2.1.2. Violencia expresiva e instrumental**

Con independencia de a quien se dirige y desde dónde, la violencia se puede clasificar en violencia expresiva y violencia instrumental.

La primera se produce cuando la persona o el grupo explotan con agresividad ante la incapacidad de superar una situación. En este caso, a los varones por el mero hecho de ser “hombres” (razón de género), se les tolera la violencia expresiva en mayor grado que a las mujeres. Por ejemplo, en los deportes de competición, en las peleas de “jóvenes”, en los pleitos de hombres, etc., la violencia está asociada simbólicamente a la fortaleza física que caracteriza la idea de lo masculino. La permisividad de la violencia de los varones tiene una raíz de género.

La violencia instrumental es la que se utiliza como medio para conseguir algo. En este sentido, *“se entiende que la violencia que se ejerce contra las mujeres en casi todas las culturas es una violencia instrumental porque es un medio para conseguir un resultado: la dominación de un grupo (los varones) sobre otro grupo (las mujeres)”* (Franco, P. (Coord.) - FEMP 2002).

Pero además de dicha clasificación, no hay un solo tipo de violencia hacia las mujeres, ni tampoco un solo ámbito donde ésta se produce. La tabla siguiente presenta una síntesis de clasificación de los diferentes tipos de violencia:

**Tabla 2: Tipos de violencia de género según motivaciones.**

Formas en que se ejerce		Violencia Psicológica	Violencia Física	Violencia Sexual	Violencia Estructural		
					económica	social	espiritual
Ámbitos donde se produce la violencia de género	en la pareja	Expresiva e instrumental		Siempre instrumental	Siempre instrumental		
	en familia						
	en el trabajo	Expresiva e instrumental					
	espacio público o comunitario	Siempre instrumental					

**Fuente: Folia Consultores, 2006.**

Se comprueba que, los ámbitos donde puede señalarse cierta ambigüedad son aquellos en los que más se centra el debate social, y están relacionados con la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o ex-pareja, ya que es allí donde puede encontrarse tanto un tipo de violencia expresiva (explosión de agresividad), como instrumental (dominación/control). El hecho de que la violencia expresiva sea frecuente en relaciones conflictivas de pareja, confunde muchas veces a la opinión pública y a las y los profesionales a la hora de identificar las razones de género con independencia del momento problemático o no de una relación de pareja.

Las drogodependencias o situaciones adversas o conflictivas – por ejemplo, una mala racha económica, una separación o un divorcio -, pueden facilitar dos condiciones: desinhibir al violento y darle la oportunidad de ejercer como tal, pero en ningún caso las condiciones pueden confundirse con las causas, porque solo aquellos hombres predispuestos a la agresión contra las mujeres, aprovechan la ocasión.

A todo ello aluden los indicadores - a partir de los que usó el Instituto de la Mujer en la Macroencuesta del año 1999 - que proponen las autoras Alberdi y Matas (2002) para detectar las situaciones de maltrato que no son visibles en el ámbito de la pareja. Se exponen a continuación:

**Tabla 3: Indicadores débiles y fuertes de maltrato**

Tipo de violencia		Indicadores DÉBILES de maltrato utilizados en la Macroencuesta. Reflejan situación de sometimiento	Indicadores FUERTES de maltrato utilizados en la Macroencuesta. Reflejan situación objetiva de violencia
Violencia física		16. Cuando se enfada la toma con los animales o cosas que Vd. aprecia	4. Le insulta o amenaza.
			9. En ciertas ocasiones le produce miedo.
			12. Cuando se enfada llega a empujar o golpear.
Violencia psíquica de desvalorización	Desvalorización personal	8. No tiene en cuenta sus necesidades.	3. Hace oídos sordos a lo que Vd. dice, no tiene en cuenta sus opiniones, no escucha sus peticiones.
		15. Le dice que todas las cosas que hace están mal.	
		23. No valora el trabajo que realiza.	
	Desvalorización social	14. Le dice que adónde va sin él, no es capaz de hacer nada sin él.	20. Le dice que no debería estar Vd. en esta casa y que Vd. busque la suya.
			21. Le reprocha que viva de su dinero.
	Desvalorización indirecta	25. Delante de sus hijos dice cosas para no dejarle a Vd. en buen lugar.	10. No respeta sus objetos personales.
			26. Desprecia y da voces a sus hijos.
	Desvalorización espiritual	22. Ironiza, no valora sus creencias (religiosas, políticas, si pertenece a alguna asociación).	
Violencia psíquica de control	Control personal	1. Le impide ver a su familia o tener relaciones con amigos y vecinos.	13. Se enfada sin que se sepa la razón.
		6. Decide las cosas que Vd. puede o no hacer.	19. Le controla los horarios.
	Control económico	2. Le quita el dinero que Vd. gana o no le da lo suficiente que necesita para mantenerse.	5. No le deja trabajar o estudiar.
	Control doméstico		17. Le hace sentirse culpable porque no le atiende como es debido.
			24. Le hace sentirse responsable por las tareas del hogar.
			18. Se enfada si las cosas no están hechas (ropa, comida, etc.).
Violencia sexual	11. Le dice que coquetea continuamente o por el contrario que no cuida Vd. su aspecto.	7. Insiste en tener relaciones sexuales aunque Vd. no tenga ganas.	

**Fuente: (Alberdi y Matas 2002)**

La violencia que sufren las mujeres a manos de sus parejas o exparejas es una expresión del poder concedido a los hombres sobre las mujeres y tiene como objetivo final, la dominación, la sumisión de la mujer, lo que es una diferencia sustancial con otros tipos de violencia.

### 2.1.3. Causas y factores de riesgo

La violencia contra las mujeres es a la vez causa y consecuencia de discriminación, de desigualdad y de subordinación. En las siguientes páginas, se exponen las principales causas y consecuencias consensuadas internacionalmente a través de estudios e investigaciones respecto a la violencia contra las mujeres. La mayor parte de la información viene expuesta en cuadros y tablas para facilitar la síntesis.

Respecto a los **factores de riesgo**, en el caso de las víctimas, se ha de subrayar que las formas en que se manifiesta la violencia están determinadas por las normas sociales y culturales, y por la dinámica de cada sistema social, económico y político. En este sentido, en las mujeres es necesario considerar también factores tales como el origen étnico, la casta, la clase, la condición de migrante o refugiada, la edad, la religión, la orientación sexual, el estado matrimonial, la discapacidad o la condición de portadora o no de VIH, ya que influyen en las formas de violencia a que están sometidas y en cómo la experimentan.

Se considera que son **causas estructurales** de la violencia contra las mujeres:

- **El patriarcado**, y dentro de éste otras relaciones de dominación y subordinación que afectan a las mujeres, como determinadas costumbres culturales, tradiciones sexistas y algunos valores religiosos.
- **Las desigualdades económicas**, que son otro factor causal, pero no independiente y neutral al patriarcado. Afectan de modo especial a las mujeres, reducen su capacidad para actuar y tomar decisiones, e incrementan su vulnerabilidad a la violencia. Tienen que ver con la discriminación en el empleo, los salarios inferiores, las peores condiciones laborales, el acceso a otros recursos económicos y la falta de independencia económica. Aunque esta última no es determinante ante una situación de violencia, el acceso a recursos económicos puede favorecer la toma de decisiones y mayor acceso a la protección y a la reparación.

En cuanto a factores influyentes, se puede diferenciar entre dos tipos: **factores causales de tipo estructural** y factores de riesgo de distinto nivel. Los

primeros son: el uso de la violencia en la resolución de los conflictos, las doctrinas jurídicas sobre la privacidad del hogar y la familia, y la insuficiente acción del Estado. Respecto a los niveles que conforman los **factores de riesgo**, es importante considerar que de acuerdo con el informe de ONU (2006), se trata de “*un conjunto recurrente de factores correlacionados estadísticamente pero no se ha determinado que sean factores causales directos*”. Se dan en relación a cinco niveles identificados que pueden y suelen darse al mismo tiempo, incrementando por tanto el riesgo de que las mujeres sufran violencia. Estos niveles se detallan en la tabla siguiente: individual, pareja y familia, comunidad, sociedad y Estado.

**Tabla 4: Causas estructurales de la violencia de género, factores causales específicos y de riesgos**

CAUSAS ESTRUCTURALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El patriarcado</li> <li>- Las desigualdades económicas</li> </ul>	FACTORES CAUSALES ESTRUCTURALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de la violencia en la resolución de los conflictos.</li> <li>- Doctrinas jurídicas sobre la privacidad del hogar y la familia.</li> <li>- Inacción del Estado.</li> </ul>
FACTORES DE RIESGO [Niveles]			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tener una historia de abusos durante la infancia.</li> <li>- Haber presenciado escenas de violencia de pareja en el hogar.</li> <li>- Tener una condición educacional o económica en desventaja.</li> <li>- Integrar una comunidad marginada o excluida.</li> <li>- Tener un estatus migratorio inseguro (irregular).</li> <li>- Factores estresantes: consumo frecuente de alcohol y drogas.</li> <li>- Factores de predisposición en las víctimas: baja autoestima, carácter dependiente, valores sociales tradicionales respecto a los géneros.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El control masculino de la riqueza y la autoridad para adoptar decisiones dentro de la familia. Organización familiar vertical y autoritaria.</li> <li>- Historia de conflictos de pareja, y la existencia de importantes disparidades interpersonales en materia de condición económica, educacional o de empleo.</li> <li>- Los conflictos en los procesos de ruptura de pareja incrementan la violencia ya existente.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El aislamiento de las mujeres y la falta de apoyo social o redes.</li> <li>- Las actitudes comunitarias que toleran y legitiman la violencia.</li> <li>- La existencia de niveles elevados de carencia de empoderamiento social y económico, (en particular la pobreza).</li> <li>- Dificultades para hablar o leer el idioma.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones en la economía formal o informal de acceso al trabajo o a una renta según el sexo.</li> <li>- Dificultades de acceso a la educación según el sexo.</li> <li>- Socialización del género según estereotipos y socialización por separado según el sexo.</li> <li>- Roles de género que amparan la dominación masculina y la subordinación femenina.</li> <li>- Tolerancia de la violencia como medio de resolución de conflictos.</li> <li>- Psicopatologizar el problema y clasificarlo como privado.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La inadecuación de las leyes y políticas de prevención y castigo de la violencia.</li> <li>- Bajo nivel de sensibilidad, y capacitación de los agentes de la ley, tribunales y de la prestación de los servicios sociales.</li> </ul>		

**Fuente: elaboración Folia Consultores a partir de: ONU 2006, Federación de Mujeres Progresistas (2005) y Save the Children (2005).**

En cuanto a las relaciones de pareja, los principales factores de riesgo son el convencimiento del agresor de que es un método favorable para conseguir lo que pretende y que el contexto social lo comprenda y lo admita.

En este sentido hay que recordar que uno de los obstáculos que existen para la erradicación de la violencia actualmente, es que casi ningún varón se siente responsable de la violencia contra las mujeres (hasta los violentos tienen sus atenuantes). En cambio las mujeres fácilmente son culpabilizadas porque queda que “algo habrán hecho” (Bonino, 2003).

### 2.1.4. CARACTERISTICAS DE LA VIOLENCIA EN EL AMBITO DE LA PAREJA O EXPAREJA

No estaría completa la descripción de las características de la violencia sin explicar los mecanismos de la violencia dentro del ámbito de la pareja. Existen varios modelos explicativos de la violencia de género en la pareja, pero los más difundidos son los del ciclo de la violencia y el modelo ecológico. En los gráficos siguientes aparecen ambos explicados de forma resumida, siguiendo la propuesta de Juárez (2006)<sup>3</sup>.

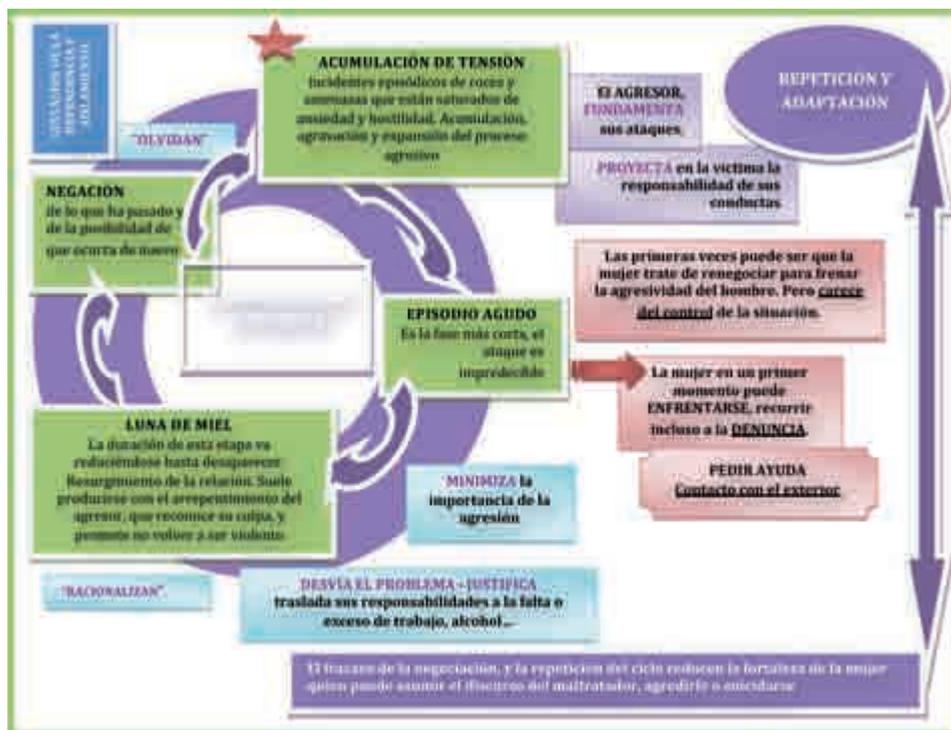
**Gráfico 1: Modelo ecológico para explicar la violencia**



**Fuente: elaboración propia Folia Consultores a partir de Juárez 2006.**

<sup>3</sup> De acuerdo con Juárez hay 4 modelos fundamentales: dos hacen mención al inicio y normalización del fenómeno El ciclo de la violencia de Walker (1984), y El modelo ecológico; y otros dos, a la figura masculina del maltratador, el modelo de los tipos de violencia masculina de Kauffman, y el de los Modelos terapéuticos en el trabajo con hombres violentos. El de Walter se complementaría con la llamada rueda de la violencia (Sor Juana Inés, 1996), el efecto bola de nieve (Garro, 1992), y la espiral de la violencia (Cantera L., 1999).

**Gráfico 2: El ciclo de la violencia y su funcionamiento respecto al maltratado y a la víctima**



El modelo ecológico explica que al maltratador y a su víctima deben situarse en un contexto social determinado. Por su parte, el modelo de explicación del ciclo de la violencia, expone cómo se acumula la tensión en la relación, que el maltratador fundamenta y proyecta, hasta que se produce el episodio de violencia aguda y la mujer es agredida. En este punto, en ocasiones se defiende, rompe la relación o denuncia. Sin embargo, el maltratador minimiza y justifica, y ambos acaban “racionalizando” el proceso. Después, o en paralelo, se produce el perdón y la “luna de miel” junto con la negación del problema, el olvido, y la reproducción del ciclo, que cada vez es más breve. La repetición tiene como resultado la normalización de la violencia y la adaptación de la víctima.

La adaptación de la víctima puede implicar llegar a la aniquilación psíquica<sup>4</sup> o física, y no sólo porque alguna agresión resulte en muerte

<sup>4</sup> Muerte psíquica: trastornos mentales graves derivados del maltrato que llevan a un deterioro profundo (ingreso en Psiquiátricos o mantenimiento con altas dosis de psicofármacos) Fuente: (Barea, 2004)

(Barea, 2004). Respecto a esto último, el único estudio existente al respecto en España<sup>5</sup>, señala que cerca del 66% de las mujeres maltratadas intenta suicidarse y requiere de asistencia médica para salvar su vida. El 80% ha pensado en la idea del suicidio como salida a la situación de violencia.

Respecto a los maltratadores en el ámbito de la pareja, cabe señalar que, en el 90% de los casos, se trata de un hombre, (un individuo, no un colectivo), sin ningún rasgo específico que tiene o ha tenido, una relación afectiva con la víctima.

*Cuando me preguntan cuáles son las características, el perfil del agresor pues yo digo que son muy claras las características; el perfil del agresor es: hombre varón de sexo masculino. No hay un perfil, no hay una conducta, una alteración, un rasgo psicológico que te lleve a maltratar, a ejercer la violencia continuada y sistemática como mecanismo y elemento de control. No existe esa patología. Pueden existir elementos, rasgos, o trastornos o enfermedades de la personalidad o mentales que puedan favorecer la respuesta impulsiva, la dificultad para el autocontrol, etc., pero el ejercicio sistemático, continuado y mantenido de la violencia para obtener beneficios no deriva de una patología sino que deriva de una voluntad, y esa voluntad es la que desarrolla el agresor cuando quiere conseguir esos objetivos basándose en la violencia.* (Lorente Acosta, 2005).

El maltratador utiliza estrategias defensivas para justificarse: fundamenta la agresión, la racionaliza, la minimiza, la olvida o desvía el problema. En todo caso, lo que intenta es trasladar la responsabilidad de la agresión a la víctima, provocando una doble victimización cuando afirma que ella miente, que está loca o que le provocó (Álvarez, 2002).

### **2.1.5. Consecuencias de la violencia contra las mujeres**

Las consecuencias de esta violencia no son solo visibles en la salud de las víctimas, sino que tiene también repercusiones sociales e intergeneracionales. En la siguiente tabla se resumen algunas de ellas:

---

<sup>5</sup> (Lorente Acosta, Sánchez de Lara, Naredo, & Chicano, 2005)

**Tabla 5: Consecuencias de la violencia contra las mujeres**

Consecuencias para la salud de las víctimas		Repercusiones sociales e intergeneracionales
Salud física	<p>Lesiones físicas como las fracturas y las lesiones abdominales o torácicas.</p> <p>Dolores crónicos. Fracturas. Cansancio. Contusiones y hematomas. Síndrome del colon irritable. Rotura de tímpano. Funcionamiento físico reducido. Fibromialgia. Trastornos gastrointestinales.</p> <p>Aumenta el riesgo de VIH.</p> <p>Muerte. Homicidio. Suicidio</p>	<p>Impide que las mujeres participen plenamente social y económicamente.</p> <p>Influye en la probabilidad de tener empleo, y de ser promocionadas en los mismos. También una tendencia a empleos de baja condición. Absentismo. Pérdida de empleo.</p> <p>Estigmatización de las mujeres</p>
Salud reproductiva	<p>Trastornos ginecológicos, la enfermedad pélvica inflamatoria, las infecciones de transmisión sexual, en particular el VIH, hemorragias o infecciones vaginales, los dolores pélvicos crónicos y las infecciones de las vías urinarias. Anorgasmia.</p> <p>Embarazos no deseados, embarazos de alto riesgo y diversos problemas: abortos, partos prematuros, sufrimientos fetales y bajo peso al nacer.</p>	<p>La violencia sexual erosiona la seguridad física en los espacios públicos y su riesgo puede aumentar en la vida pública, lo que puede disminuir la participación de las mujeres.</p> <p>Necesidad de apoyo institucional.</p> <p>Costos económicos (productivos y de gasto social)</p>
Salud mental	<p>Indefensión aprendida.</p> <p>Depresión mayor riesgo de estrés y trastornos de ansiedad, estrés posttraumático.</p> <p>Sentimientos de culpa y vergüenza.</p> <p>Baja autoestima. Trastornos psicósomáticos. Crisis de pánico y fobias. Conductas sexuales inseguras (no protegidas), Trastornos de alimentación (bulimia, anorexia).</p> <p>Suicidio.</p> <p>Escaso cuidado personal. Mayor probabilidad de abusar del alcohol y las drogas y de presentar disfunciones sexuales, intentos de suicidio, estrés posttraumático y trastornos del sistema nervioso central.</p>	<p>En hijos e hijas, problemas emocionales y de comportamiento: en su salud, en su rendimiento educacional y en el uso de la violencia en sus propias vidas.</p> <p>Manifiestan un mayor grado de ansiedad, depresión, síntomas de trauma y problemas de temperamento hacia sus pares (violencia escolar).</p> <p>Incrementa la situación de riesgo o exclusión social de menores.</p> <p>Perpetúa la discriminación contra las mujeres y tiene un efecto simbólico en todas ellas como miembros del mismo grupo.</p>

**Fuente: Elaboración a partir de (Organización Mundial de la Salud, 2005), (Organización de Naciones Unidas, 2006), (Bosch & Fiol, 2002)**

Respecto a los costes económicos, los mismos informes enfatizan que la violencia:

- Empobrece a las mujeres individualmente consideradas y a sus familias.
- Empobrece a sus comunidades, a las sociedades (incluyendo a empresas) y a las naciones.
- Reduce la capacidad de las víctimas/sobrevivientes de hacer una contribución productiva a la familia, la economía y la vida pública; absorbe recursos de los servicios sociales, el sistema de justicia, los organismos de atención de la salud y los empleadores y reduce los logros educacionales globales, la movilidad y el potencial de innovación de las víctimas/sobrevivientes, de sus hijos e incluso de los autores de dichos actos de violencia.

En este sentido, se puede hablar de los siguientes tipos de costes (Organización de Naciones Unidas, 2006).

- Costo directo de los servicios relacionados con la violencia contra la mujer: gastos efectivos realizados por las personas, los gobiernos y las empresas en bienes, instalaciones y servicios para dar tratamiento y apoyo a las víctimas/ supervivientes y llevar a los autores ante la justicia.
- Reducción de empleos y productividad, por ausentarse del empleo como resultado de lesiones o traumas, o por trabajar en un nivel de productividad reducida a causa de las lesiones y el estrés. Pérdida de empleo como consecuencia de lo anterior, o porque se han visto obligadas a mudarse<sup>6</sup>.
- Costes intangibles: dolor y el sufrimiento infligidos a las mujeres (y a sus familias).

Respecto a las secuelas psicológicas de las víctimas de violencia por parte de su pareja o ex-pareja, es importante comprender los estados psicológicos que las conducen a la normalización de la violencia en la relación y a la adaptación a la situación.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, el Estudio “Los costes económicos y sociales de la violencia contra las mujeres en Andalucía”, (Instituto Andaluz de la Mujer, 2003), cuantificaba en 2.356 millones de euros anuales los costos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Visibilizar todas estas consecuencias es clave porque algunos de los mitos relacionados con la violencia en este ámbito se deben a su desconocimiento.

En este sentido, hay que subrayar que algunas profesionales como Leonor Walker, comenzaron en la década de los 80 del pasado siglo, a hablar de síndrome de la mujer maltratada como una manifestación del síndrome de indefensión aprendida, tratando de explicar la incapacidad de las víctimas para protegerse a sí mismas de la violencia. Se caracterizaba por sentimientos de baja autoestima, inhibición, aislamiento, fatalismo, depresión y sensación de desamparo e impotencia (Arineros, 2005).

Otras autoras y autores consideran que aunque no es muy correcta la denominación del síndrome de la mujer maltratada, es cierto que se produce indefensión aprendida y se puede considerar una tríada fundamental de secuelas de la violencia de género: depresión, estrés post traumático y síndrome de Estocolmo. Tal y como señala la psicóloga experta Consuelo Barea (2004) cualquier mujer maltratada, en un momento u otro habrá padecido por lo menos una de las tres secuelas anteriores. Dichas secuelas corresponden en realidad, a diferentes etapas del proceso de victimización. En cualquier caso, las secuelas psicológicas de la violencia implican distorsiones emocionales, cognitivas y conductuales. En el caso más grave, durante el “proceso de liberación del maltrato”, la víctima puede llegar a considerar como sus enemigos a quienes quieren ayudarla a salir de la situación, o minimizar el daño recibido y rechazar la cooperación con la Justicia.

En el mismo sentido se expresa el psicólogo Montero Gómez (2001), quien alude al “síndrome de adaptación paradójica a la violencia doméstica” como mecanismo de adaptación de la víctima para amortiguar las consecuencias de su maltrato y que puede dar lugar a un proceso de identificación de la víctima con el agresor, con algunas similitudes con el síndrome de Estocolmo.

En resumen, la incapacidad para reaccionar es consecuencia del deterioro psicológico que produce la violencia. Tener en cuenta esta premisa es fundamental tanto para que la opinión pública no insista en responsabilizar solo a las víctimas en la solución del problema, como, y lo más importante, para iniciar la intervención con ellas, lo que únicamente es posible si las y los profesionales tienen la información y la formación suficientes para hacerlo.

## **2.2. METODOLOGÍA EMPLEADA: ENFOQUE METODOLÓGICO Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

### **2.2.1. Triangulación metodológica**

Los principios de la sociología establecen que para una investigación “*no existe una sola metodología, ni un solo tipo de técnicas, ni un solo instrumento*” (Ibáñez, Alvira y García, 1989:15). Para este Estudio se optó por la triangulación metodológica, que favorece la adquisición de un conocimiento más amplio y profundo de la realidad social (Cea D’Ancona, 1996). De este modo, el planteamiento metodológico utilizado está basado en una reflexión sobre el enfoque y las técnicas que presentan una mayor factibilidad y adecuación al objeto de estudio.

Dado que los objetivos eran diversos, y de éstos dependía la adecuación metodológica, se decidió plantear la metodología en relación a cuatro áreas que correspondían a las dimensiones del Estudio: implicaciones de la ley, los recursos, la caracterización del fenómeno y las propuestas.

Estas cuatro áreas quedan integradas mediante una visión relacional, imprescindible para alcanzar una visión global del fenómeno en el ámbito de los municipios rurales, lo que da lugar finalmente a un diseño cohesionado que proporciona un panorama de la situación de la violencia de género en pequeños municipios y de la lucha contra la misma.

### **2.2.2. Técnicas de investigación empleadas**

Aunque cada línea de investigación se fundamentó más en unas técnicas de investigación que en otras, todas generaron información que daba respuesta, en mayor o menor medida, al resto de líneas de trabajo.

#### **2.2.2.1. Análisis documental**

Se analizaron diversas fuentes secundarias en relación a:

- El contexto normativo e institucional de las Comunidades Autónomas y su aplicación práctica sobre los territorios.

- La documentación 'gris' sobre el tema: Informes, investigaciones, estadísticas diversas.

Se recopilieron cuantiosas fuentes documentales sobre las Comunidades Autónomas, sobre normativa, informaciones de la página web oficial de cada entidad, material, estudios y artículos y noticias de prensa, que fueron ordenadas según los siguientes ítems:

**Mujer y Ruralidad:**

- Plan de Igualdad para el medio rural.

- Informes sobre mujer y ruralidad.
- Estudios sobre mujer y ruralidad.

**Leyes:**

- LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- 20 medidas urgentes en la lucha contra la violencia de género.
- Ley de Igualdad.
- Ley de Bases de Régimen Local.
- Ley de Desarrollo Rural.
- De cada Comunidad Autónoma.

**Planes y protocolos de ámbito nacional:**

- Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011).
- Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género.
- Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género.
- Protocolo Implantación Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica.

- Protocolo de Coordinación entre los Órdenes Jurisdiccionales Penal y Civil para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica.
- Protocolo de Colaboración y Coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica y de Género.
- Protocolo Común para Actuación Sanitaria ante Violencia de Género.

- Otros documentos:**
- Memorias de trabajo de las actuaciones puestas en marcha sobre violencia de género.
  - Información sobre Recursos
  - Campañas, materiales, guías, folletos, etc.
  - Artículos y documentos relacionados.
  - Estudios e informes
  - Artículos y noticias de prensa digital y escrita
  - Sistemas de Indicadores de violencia de género.

En la aproximación a las Comunidades Autónomas y sus competencias respecto a lo local y al ámbito rural, se hizo imprescindible un **análisis comparativo** del contexto. Por un lado, del contexto normativo y de sus actuaciones sobre los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de aplicación de la Ley (lo que tiene que ver con el cumplimiento de la legislación). Y por otro, respecto a las situaciones diferenciales de cada una de ellas, lo que permitió una identificación de influencias en los territorios objeto de estudio.

A partir de lo anterior la investigación se centró en la producción de datos primarios a través de las técnicas de encuesta y entrevista.

### **2.2.2.2. Encuesta - censo de actuaciones**

Esta técnica tuvo como objetivo producir datos primarios sobre las actuaciones, tipos de recursos, distribución e idoneidad de los mismos y dificultades actuales de las entidades locales del tipo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. Permitió un acercamiento mayor a los recursos movilizados y que tienen opción de ser utilizados en los municipios rurales o pequeños.

El método de encuesta fue por correo electrónico. La muestra es de 52 entidades; es decir, el 100% del territorio nacional de estas entidades, ya que se dirigió a todas las existentes: 41 Diputaciones, 7 Cabildos Insulares y los 3 Consejos Insulares. Los resultados obtenidos fueron de 50 respuestas.

### **2.2.2.3. Entrevistas**

Las entrevistas dieron respuesta a las cuatro líneas de trabajo. **En total se realizaron 156 entrevistas a lo largo de toda la investigación.**

Se entrevistó a personas expertas (16 entrevistas), y a personas responsables o encargadas de los temas de igualdad y violencia de género en todas las Comunidades y Ciudades Autónomas del Estado (19 entrevistas).

Las entrevistas a CCAA fueron telefónicas, a excepción de Aragón, Madrid y Murcia, que se realizaron presencialmente mediante entrevistadoras, y Galicia, que decidió contestar al cuestionario por escrito. Como personas expertas, se entrevistó telefónicamente a las figuras de coordinación provinciales de los servicios de teleasistencia (TAMVG) en 14 de las 16 provincias objeto de estudio, de las entidades EULEN y Cruz Roja, y a representantes de la Subdirección General de Planificación y Coordinación Interinstitucional de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (Ministerio de Igualdad) y de la Subdirección General de Igualdad y Modernización de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino).

Dentro de esta clasificación el número total de entrevistas fue 35.

Por otro lado se entrevistó, en visitas de trabajo de campo, a diversas figuras informantes en los 20 municipios de estudio. Excepcionalmente algunas entrevistas fueron por teléfono por las dificultades habituales en la localización de informantes, el resto se realizó durante la estancia de las investigadoras en los

municipios, que varió de dos a cuatro días dependiendo del número de entrevistas programadas. Dentro de esta clasificación el número total de entrevistas fue 121.

En el procedimiento utilizado en los municipios de estudio, se trató en primer lugar, de localizar a mujeres víctimas de violencia que de forma voluntaria, accedieran a una entrevista. No en todos los casos se cumplían los requisitos adecuados para la entrevista de la mujer en situación de violencia, por este motivo, se llevaron a cabo 9 entrevistas que corresponden a los siguientes tamaños municipales:

- Municipios de 500 y menos habitantes: 1 entrevista.
- Municipios de 501 a 2.000 habitantes: ninguna.
- Municipios de 2.001 a 5.000 habitantes: 3 entrevistas.
- Municipios de 5.001 a 10.000 habitantes: 2 entrevistas.
- Municipios de 10.001 a 20.000 habitantes: 3 entrevistas.

En segundo lugar, se entrevistó a personal técnico y político de los municipios o de referencia para éstos. En los 20 municipios seleccionados no hay todos los recursos clave en materia de atención, por este motivo, la concreción del número de entrevistas a realizar en cada municipio fue diferente. Las entrevistas que se proponían en cada localidad eran a:

- Personal responsable del Centro de Salud municipal o consultorio.
- Personal del recurso especializado en violencia de referencia en el municipio o para el municipio; y en su ausencia, personas responsables de la atención social de base (servicios sociales básicos).
- Puesto/Cuartel de la Guardia Civil de referencia o en el municipio.
- Policía Local, en su caso.
- Persona con responsabilidad política con competencias en la materia, o alcalde o alcaldesa.
- En las entrevistas se trataba de conocer la experiencia profesional sobre este tema en el municipio y sus opiniones profesionales y per-

sonales. Se llevaron a cabo un total de 92 entrevistas, que se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 6. Número de entrevistas realizadas según perfil del informante (tipo de recurso)**

	Guardia civil	Policía local	Personal de Centro de Mujer	Personal de Servicios Sociales	Personal de Centro de Salud o consultorio	Personal político	Total
Total	16	11	12	17	19	17	92

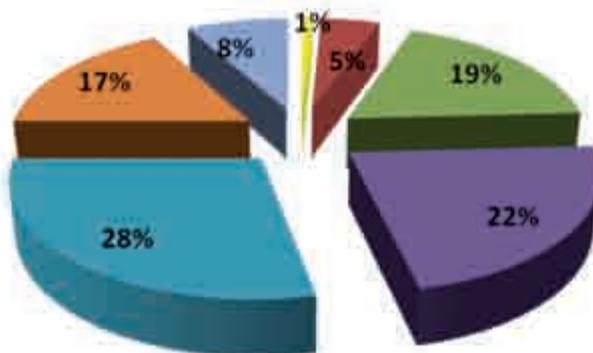
**Elaboración Folia Consultores**

En tercer lugar, se entrevistó a mujeres residentes en los pueblos, mediante entrevistas grupales. El objetivo era recoger las experiencias personales y opiniones de la población femenina del municipio. Se hizo una entrevista grupal por municipio, es decir, 20 entrevistas.

Considerando los grupos de edad, las mujeres entrevistadas fueron altamente coherentes con el perfil demográfico de las mujeres en cada municipio de estudio. El peso relativo de cada grupo de edad en el conjunto de participantes puede apreciarse en detalle en el siguiente gráfico:

**Gráfico 3. Peso relativo de los grupos de edad en las mujeres entrevistadas en los municipios de estudio**

**<25 años   26-35   36-45   46-55   56-65   66-75   >75**



**Elaboración Folia Consultores**

El número de participantes en cada grupo fue muy variable de un municipio a otro. Se trató de enfocar la convocatoria en grupos no menores de seis y no mayores de 12 personas, de mujeres asociadas y no asociadas, favoreciendo la presencia de estas últimas.

Lo cierto es que tras el trabajo de campo se comprobó que en los municipios grandes la localización fue en general más costosa, achacable a un mayor individualismo y desvinculación de los asuntos comunitarios. Por el contrario, en los municipios más pequeños, donde sus miembros están más vinculados a lo que ocurre en la comunidad, la presencia de mujeres sobrepasó la convocatoria estimada. Además, con independencia de los tamaños municipales, en aquellos lugares donde había organizaciones de mujeres, la presencia de éstas fue mayoritaria.

#### **2.2.2.4. Cuestionario a asociaciones de mujeres rurales**

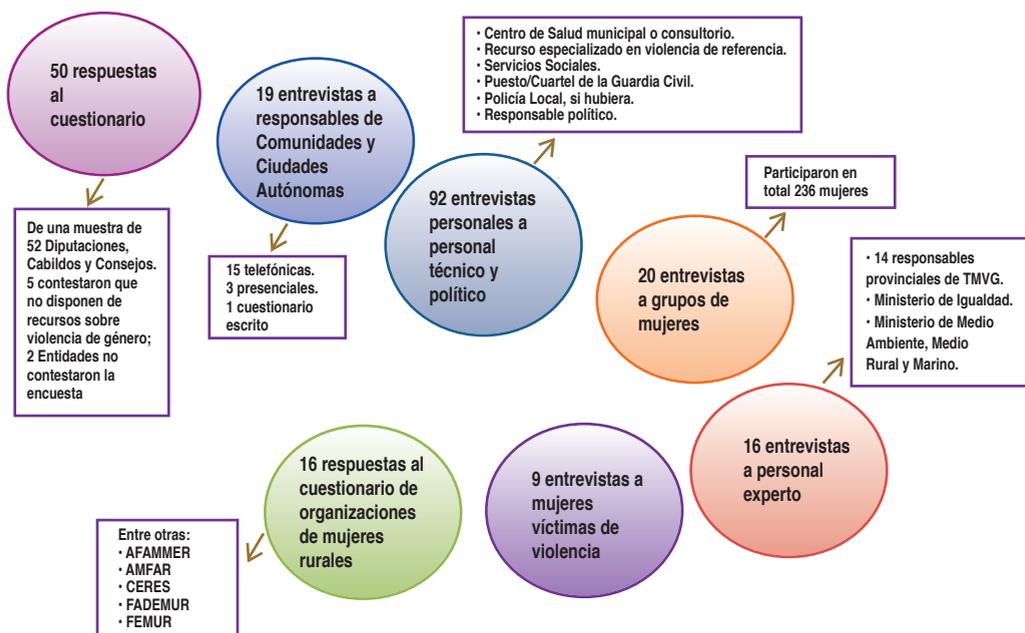
Se hizo llegar un cuestionario abierto para su autocumplimentación, así como cuantas reflexiones al respecto consideraran pertinentes a una serie de asociaciones de mujeres rurales:

- AFAMMER: Asociación de Familias y Mujeres del Medio Rural
- AMFAR: Federación de Mujeres y Familias del Ámbito Rural
- CERES: Confederación de Mujeres del Mundo Rural
- FADEMUR: Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales
- FEMUR: Federación de la Mujer Rural

También se contactó con sus delegaciones provinciales y se amplió el contacto a asociaciones de mujeres rurales y de municipios rurales de las Comunidades Autónomas de: Baleares, Canarias, País Vasco y Cataluña, dada la escasa presencia de estos territorios en las federaciones antes mencionadas. En total se recibieron 16 cuestionarios.

El gráfico siguiente resume el trabajo de campo realizado:

**Gráfico 4. Resumen del trabajo de campo**



*Elaboración Folia Consultores*

### 2.2.3. Delimitación de ruralidad y selección de casos

#### 2.2.3.1. Delimitación de ruralidad

La orientación del Estudio a los “municipios rurales” implicaba limitar las unidades de análisis y su selección. De esta forma, se realizó una selección de municipios en los que se buscaron territorios significativos de la ruralidad a lo largo del Estado a modo de “estudios de caso”.

Esta selección de unidades tuvo varias fases. La primera fue la aplicación de tres factores que formaron estratos de municipios aplicados a las Comunidades Autónomas más rurales y a sus provincias. Estos tres factores son:

- Grado de ruralidad de la Comunidad Autónoma de pertenencia, según la delimitación del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).

- Tamaño de “pequeño municipio” según el número de habitantes clasificados en 5 tramos de:
  - Municipios de 500 y menos habitantes
  - Municipios de 501 a 2.000 habitantes
  - Municipios de 2.001 a 5.000 habitantes
  - Municipios de 5.001 a 10.000 habitantes
  - Municipios de 10.001 a 20.000 habitantes
- Peso proporcional de los pequeños municipios respecto al total de municipios en cada provincia, para identificar aquellas con mayor presencia de éstos.

En cuanto al grado de ruralidad, aunque el “tamaño de población” no puede recoger la pluralidad de situaciones y la diversidad de los hábitats rurales, es el criterio demográfico clave para la clasificación de los municipios en España (hay municipios con considerable población, aunque agrícolas y con pocos servicios, y otros pequeños pero turísticos y totalmente terciarizados).

En coherencia con lo anterior, el territorio nacional es considerado eminentemente rural, dado el peso de la población asentada en municipios con menos de 20.000 habitantes. En el último Censo de Población y Vivienda disponible (2001) el 73,30% del total de municipios se clasificó como rural<sup>7</sup>. Si bien como se ha indicado, esto no se adapta adecuadamente a los distintos tipos de hábitat.

En un intento de ir más allá, y recoger el patrón de distribución territorial en nuestro país, que es de tipo disperso, las definiciones por las que ha optado el Ministerio de Medioambiente y Medio Rural y Marino (MARM) combinan tanto el número de habitantes como la densidad de población, lo que las hace más precisas. Así, en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, se recogen las siguientes definiciones:

---

<sup>7</sup> De los 8.108 municipios que engloba el territorio nacional en el 2001, 5.943 eran clasificados de tipo rural. Actualmente existen 8.111 municipios (INE, 2007).

- a) Medio rural: el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>.
- b) Zona rural: ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.
- c) Municipio rural de pequeño tamaño: el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural.

Como se señalaba en el Estudio “Respuesta de las mujeres rurales a los programas de desarrollo rural del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación” (2006), los municipios con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes juegan un papel fundamental en la estructuración económica en el ámbito comarcal dentro del mundo rural (MAPA, 2007, pág. 9). Es por ello que los tramos poblacionales de 5.001 a 10.000 habitantes y de 10.001 a 20.000 habitantes son especialmente significativos.

Otra aproximación que favorece una clasificación práctica de lo rural se encuentra en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013<sup>8</sup>, en el que se basa esta propuesta. Presenta a su vez un panorama de España según el porcentaje de territorio en áreas rurales de cada Comunidad Autónoma.

---

<sup>8</sup> Tanto en el Plan como en la Ley se hace referencia también a:

- a) Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.
- b) Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.
- c) Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

En el Plan, la clasificación se fundamenta en la metodología de la OCDE (aplicada a regiones y municipios) que se basa también en la densidad de población<sup>9</sup> (ver tabla 7), lo que es especialmente útil para aproximarse a la dispersión poblacional. De esta forma, el territorio nacional es predominantemente rural en un 23% y rural intermedio en un 63%, siendo sólo el 14% predominantemente urbano<sup>10</sup>.

**Tabla 7. Territorio en áreas rurales de cada Comunidad Autónoma según la clasificación OCDE (% sobre el total del territorio autonómico)**

% territorio en áreas rurales			Comunidades Autónomas
Predominante urbano	Rural intermedio	Predominante rural	
0,0	68,9	31,1	Andalucía
0,0	36,2	63,8	Aragón
0,0	100,0	0,0	Canarias
0,0	100,0	0,0	Cantabria
0,0	15,4	84,6	Castilla- La Mancha
0,0	53,4	46,6	Castilla y León
24,1	38,0	37,9	Cataluña
100,0	0,0	0,0	Comunidad de Madrid
0,0	100,0	0,0	Comunidad Foral de Navarra
46,5	53,5	0,0	Comunidad Valenciana
0,0	0,0	100,0	Extremadura
0,0	42,1	57,9	Galicia
0,0	100,0	0,0	Illes Balears
0,0	100,0	0,0	La Rioja
58,0	42,0	0,0	País Vasco
0,0	100,0	0,0	Principado de Asturias
0,0	100,0	0,0	Región de Murcia

**Fuente: OCDE y MAPA 2007, Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural - 2007- 2013**

<sup>9</sup> Densidad de población es el cociente entre la población de un territorio y su extensión superficial. Generalmente se expresa en habitantes/kilómetro cuadrado.

<sup>10</sup> De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (actualmente Ministerio de Medioambiente y Medio Rural y Marino), (2007), en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural - 2007- 2013, se establece que la OCDE clasifica como rurales aquellos municipios cuya densidad de población es inferior a 150 habitantes/km<sup>2</sup>. Después, a nivel regional (NUTS 3 o NUTS 2), se distinguen tres tipos de regiones: 1) Regiones predominantemente rurales: más del 50% de la población vive en comunidades rurales (con menos de 150 habitantes/km<sup>2</sup>). 2) Regiones intermedias: entre un 15 y un 50% de la población de la región vive en municipios rurales. 3) Regiones predominantemente urbanas: menos del 15% de la población de la región vive en municipios rurales. Pp.17.

Esta metodología señala que las Comunidades Autónomas cuyo territorio se encuentran mayoritariamente en áreas rurales son las diez siguientes (ver Tabla 10):

- Extremadura 98,50%
- Castilla- La Mancha 98,07%
- Castilla y León 97,67%
- Aragón 97,18%
- Comunidad Foral de Navarra 95,62%
- La Rioja 91,14%
- Principado de Asturias 89,88%
- Cantabria 88,14%
- Galicia 88,13%
- Andalucía 88,09%

Esta clasificación es la que determinó la aproximación territorial a los municipios.

En una segunda fase, y como parte de la búsqueda documental, dentro de los trabajos de selección de las unidades de estudio, se contactó con las 10 Comunidades Autónomas objeto del muestreo. Dado que en la fecha de elaboración del marco muestral (marzo de 2009), ninguna de las Comunidades Autónomas estudiadas había delimitado y calificado las zonas rurales, tal y como exige el desarrollo de la Ley, se hizo un análisis preliminar de su territorio a través de los Programas de Desarrollo Rural Sostenible de cada una de ellas. Así, en ausencia del desarrollo de la Ley se recurrió a los Planes de Desarrollo Rural (PDR) de cada comunidad en los que se establecía a grandes rasgos las zonas rurales.

**Tabla 8. Territorio en áreas rurales de cada Comunidad Autónoma según metodología MARM (% sobre el total del territorio autonómico)**

Comunidades Autónomas	% territorio en áreas rurales	Comunidades Autónomas	% territorio en áreas rurales
Andalucía	88,09	Comunidad Valenciana	73,88
Aragón	97,18	Extremadura	98,50
Canarias	66,44	Galicia	88,13
Cantabria	88,14	Illes Balears	77,98
Castilla- La Mancha	98,07	La Rioja	91,14
Castilla y León	97,67	País Vasco	70,57
Cataluña	85,49	Principado de Asturias	89,88
Comunidad de Madrid	57,05	Región de Murcia	82,94
Navarra	95,62		

**Fuente: MAPA 2007, Plan Estratégico Nacional De Desarrollo Rural - 2007- 2013**

### **2.2.3.2. Selección de las unidades de análisis**

Como ya se ha mencionado, se escogieron 20 municipios rurales según cuota de tamaño población (a partir de 5 estratos poblacionales), proporción de territorio rural de la comunidad a la que pertenece (sobre las 10 Comunidades Autónomas con mayor proporción de territorio rural), y equilibrio de los gobiernos locales respecto al territorio). La selección de los municipios se realizó en varias etapas sucesivas.

#### **1ª Fase: Elaboración del marco muestral**

Para la elaboración del marco muestral sobre el que se realizaría la selección de los casos, se acudió a los listados de municipios del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en concreto se utilizaron las fuentes más actualizadas hasta el momento:

- Revisión del Padrón Municipal de habitantes 2008 (INE), del que se obtuvieron el número de habitantes de los municipios.
- Anuario Estadístico de España 2007 (INE); del que se obtuvo la densidad poblacional de los municipios (datos elaborados en colaboración con el INE y el Instituto Geográfico Nacional (IGN).

De esta forma se elaboró un archivo de municipios, clasificados por Comunidades Autónomas (con mayor proporción de territorio rural) y por provincias con mayor carácter rural, tal y como cada Comunidad lo define en su Plan de Desarrollo Rural (PDR).

En el caso de las comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura se tomó en consideración todas sus provincias. En Andalucía, la selección se centró en las dos provincias que son señaladas como eminentemente rurales: Jaén y Córdoba. En el caso de Galicia, según lo que establece su PDR, se tomaron las provincias de Lugo y Orense. Y en Castilla y León, se consideraron las provincias eminentemente rurales, según establece su PDR: Ávila, Palencia, Segovia, Soria y Zamora.

En el listado de municipios que conformó el marco muestral del estudio de casos, se incluyeron sólo aquellos municipios que cumplían con los requisitos establecidos partiendo de las definiciones determinadas por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y por los criterios expuestos por cada Comunidad Autónoma en sus Planes de Desarrollo Rural.

Se consideraron por tanto, municipios rurales aquellos que cumplían las siguientes condiciones:

- Municipios de menos de 20.000 habitantes
- Municipios rurales de población inferior a 5.000 habitantes
- Densidad menor a 100 habitantes por kilómetro cuadrado

## **2ª Fase: Distribución del número de casos**

Una vez elaborado el listado de municipios “rurales”, se procedió a la distribución de los 20 casos en función del tamaño de municipio, y proporción de ruralidad de la Comunidad Autónoma, de manera que la selección de municipios fuese equilibrada. El proceso seguido fue el siguiente:

- 1º.- Se consideró que cada uno de los cinco estratos poblacionales anteriormente citados debía contar con el mismo número de municipios estudiados, es decir cuatro.

2º.- Se distribuyeron los 20 casos entre las Comunidades Autónomas objeto de estudio, en función de su proporción de territorio rural (se consideró que aquellas con mayor territorio rural tendrían también representación, dos ó tres casos) y número de provincias que la componen (a las Comunidades uniprovinciales se les asignó un solo caso).

De este modo, la distribución de los 20 casos, quedó según la siguiente estratificación:

**Tabla 9. Distribución de casos según tamaño poblacional y Comunidad Autónoma**

CCAA	Nº de habitantes / tamaño de municipio					Total
	Menos de 500 habitantes	De 501 a 2000 h.	De 2001 a 5000 h.	De 5001 a 10.000 h.	De 10001 a 20000 h.	
Andalucía				1	1	2
Aragón	1	1			1	3
Asturias					1	1
Cantabria	1					1
C. La Mancha			1	1	1	3
Castilla León	1		1	1		3
Extremadura		1	1	1		3
Galicia		1	1			2
Navarra		1				1
La Rioja	1					1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>20</b>

*Elaboración Folia Consultores*

### 3ª Fase: Selección de las unidades muestrales iniciales

Una vez distribuido el número de municipios a entrevistar según tamaño de municipio y Comunidad Autónoma se seleccionaron los municipios aleatoriamente<sup>11</sup>, hasta completar la estratificación diseñada.

<sup>11</sup> Se utilizó una tabla de números aleatorios.

Para cada uno de los estratos se seleccionó un municipio titular y tres suplentes. El objetivo de los municipios suplentes es doble, por un lado permitir una selección proporcional de representación política en los gobiernos municipales, y contar con unos municipios de reserva, por si alguno de los municipios fuese inaccesible o se negase a participar en el Estudio.

#### **4ª Fase: Selección de los municipios según gobiernos locales**

A continuación se procedió a comprobar el partido gobernante en cada uno de los municipios seleccionados aleatoriamente, para ello se contó con la colaboración de la FEMP, que envió la información solicitada tanto de los municipios titulares como de los suplentes.

De esta manera y siempre que hubiese una representación proporcional de partidos políticos por tamaño de municipio y Comunidad Autónoma, se seleccionó el municipio titular.

Para ello se comprobó el porcentaje de voto válido que obtuvieron los partidos políticos en las distintas Comunidades Autónomas<sup>12</sup>, a través de los datos del Ministerio del Interior sobre el resultado de la elecciones municipales 2007.

La proporcionalidad de los partidos quedó como sigue:

**Tabla 10. Partidos políticos presentes en los municipios seleccionados**

<b>Partidos en el gobierno municipal</b>	<b>Número de municipios seleccionados</b>
PP	6
PSOE	8
Izquierda Unida	1
Partidos regionalistas / autonómicos	5
Total	20 municipios

**Elaboración Folia Consultores**

<sup>12</sup> Los datos de porcentaje válido se refieren a todos los municipios, independientemente de su condición rural o urbana.

**Tabla 11. Resultado de las elecciones municipales 2007: porcentaje de voto válido por partidos políticos. Total nacional y Comunidades Autónomas con mayor proporción de territorio rural**

	PSOE	PP	IU <sup>(1)</sup>	PA <sup>(2)</sup>	PAR <sup>(3)</sup>	CHA <sup>(4)</sup>	PRC <sup>(5)</sup>	BNG <sup>(6)</sup>	PR <sup>(7)</sup>	UPN <sup>(8)</sup>	NB <sup>(9)</sup>	Otros
<b>Total Nacional</b>	<b>35,31</b>	<b>36,01</b>	<b>5,54</b>									<b>21,21</b>
CCAA> territorio rural:												
Andalucía	<b>40,65</b>	32,09	12,36	6,14								7,43
Aragón	<b>38,51</b>	30,15	4,5		13,9	8,64						1,89
Asturias	<b>39,72</b>	39,35	10,27									8,54
Cantabria	26,87	<b>40,59</b>	1,67				21,43					7,47
Castilla y León	36,73	<b>46,53</b>	4,07									10,63
Castilla-La Mancha	<b>47,04</b>	41,83	4,91									4,39
Extremadura	<b>46,44</b>	38,24	5,58									8,11
Galicia	29,04	<b>39,83</b>	1,37					19,15				8,94
La Rioja	40,27	<b>47,07</b>	2,86						6,43			1,46
Navarra	19,13		6,22							<b>33,36</b>	15,76	19,3

**Fuente: Resultados Elecciones Municipales 2007. Ministerio del Interior. Elaboración propia**

(1) Se han incluido aquí las diversas denominaciones, candidaturas y coaliciones con las que Izquierda Unida se ha presentado en las distintas Comunidades Autónomas

(2) Partido Andalucista

(3) Partido Aragonés

(4) Chunta Aragonesista

(5) Partido Regionalista de Cantabria

(6) Bloque Nacionalista Gallego

(7) Partido Riojano

(8) Unión del Pueblo Navarro

(9) Nafarroa Bai

## 5ª Fase. Selección última de municipios

Una vez asegurada la proporcionalidad política, los municipios seleccionados como casos de estudio resultaron los siguientes:

**Tabla 12. Municipios seleccionados como casos de estudio**

Tamaño	Categoría muestreo	Municipio	Partido gobierno
MENOS DE 500 HABITANTES	Selección Inicial	Municipio 1	Regionalista
	Selección Inicial	Municipio 2	Regionalista
	Selección Inicial	Municipio 3	PSOE
	Selección Inicial	Municipio 4	Regionalista
DE 501 A 2000 HABITANTES	Selección Inicial	Municipio 5	PSOE
	Selección Inicial	Municipio 6	PP
	1º Suplente	Municipio 7	Regionalista
	1º Suplente	Municipio 8	Regionalista
DE 2001 A 5000 HABITANTES	Selección Inicial	Municipio 9	PSOE
	Selección Inicial	Municipio 10	PP
	Selección Inicial	Municipio 11	PP
	Selección Inicial	Municipio 12	PSOE
DE 5001 A 10000 HABITANTES	3º Suplente	Municipio 13	Regionalista
	Selección Inicial	Municipio 14	PP
	Selección Inicial	Municipio 15	PSOE
	Selección Inicial	Municipio 16	PSOE
DE 10001 A 20000 HABITANTES	2º Suplente	Municipio 17	PP
	Selección Inicial	Municipio 18	PSOE
	Selección Inicial	Municipio 19	PSOE
	1º Suplente	Municipio 20	PP

**Elaboración Folia Consultores**

Para poder mantener el anonimato de las fuentes, no se hará público el nombre de los municipios seleccionados, ni su provincia o Comunidad Autónoma de pertenencia.

Para cada uno de los casos se elaboró un informe individual, cuya comparación sirvió como base para la elaboración del Estudio y sus conclusiones.

De cada municipio se estudió el contexto geográfico e institucional que lo caracterizan, su composición por entidades de población, su situación de-

mográfica actual según el Padrón Municipal de Habitantes 2008 (INE), dando especial importancia a la caracterización de la población femenina.

A continuación, se realizó una descripción de los elementos de ruralidad que comprenden: las comunicaciones e infraestructuras, la economía y el empleo de las mujeres, las relaciones de género y el control de la comunidad.

Tras esto, se expusieron y analizaron de forma preliminar los datos y discursos recogidos sobre:

- El número de casos identificados, tipología de la violencia y perfiles de víctimas y agresores detectados.
- Percepción del fenómeno en el municipio y opiniones sobre la violencia.
- Influencia de la política municipal.
- Características de los recursos para las mujeres víctimas disponibles en el territorio incluyendo el conocimiento e información sobre los recursos, y la valoración de la coordinación entre recursos.
- Y, finalmente, las dificultades y necesidades expresadas por los y las informantes respecto al acceso, uso y funcionamiento de los recursos, y las propuestas formuladas en torno a ello y la erradicación de la violencia.

Se trata de casos analíticos para caracterizar el fenómeno de la violencia en los pequeños municipios y municipios rurales, y de naturaleza ejemplar para cada uno de tamaños municipales a los que pertenecen (Coller, 2005).

El propósito en ningún caso fue la búsqueda de representatividad estadística, sino analítica (Flyvberg, 2004).

Se recoge en páginas siguientes un resumen de las conclusiones de este Estudio.



# 3 IMPACTO DE LA VIOLENCIA EN EL ÁMBITO RURAL

## 3.1. LAS MUJERES RURALES EN ESPAÑA

### 3.1.1. Panorama general

Según el Padrón Municipal, el 1 de enero de 2008, el 32,30 % de la población española vivía en municipios de menos de 20.000 habitantes<sup>13</sup> (hay 7.723), y el 21,38% lo hacía en menores de 10.000 habitantes; (había 6.822 municipios de ese tamaño, que suponían el 84,10% de los municipios españoles).

**Tabla 13. Población total según Comunidades Autónomas.  
1 de enero de 2008**

	TOTAL	MUJERES	% de mujeres sobre la población	% Mujeres sobre pob>15años
Total Nacional	46.157.822	23.310.085	50,50	50,83
Andalucía	8.202.220	4.130.720	50,36	50,71
Aragón	1.326.918	662.515	49,93	50,15
Asturias	1.080.138	561.847	52,02	52,40
Baleares	1.072.844	532.449	49,63	49,87
Canarias	2.075.968	1.035.831	49,90	50,06
Cantabria	582.138	296.669	50,96	50,53
Castilla León	2.557.330	1.287.992	50,36	50,60
Castilla La Mancha	2.043.100	1.009.969	49,43	49,61
Cataluña	7.364.078	3.703.050	50,29	50,60
Com. Valenciana	5.029.601	2.521.168	50,13	50,40
Extremadura	1.097.744	551.552	50,24	50,50

<sup>13</sup> Atendiendo al tamaño de municipio que se ha considerado en este Estudio.

	TOTAL	MUJERES	% de mujeres sobre la población	% Mujeres sobre pob>15años
Galicia	2.784.169	1.439.901	51,72	52,14
Madrid	6.271.638	3.230.980	51,52	52,01
Murcia	1.426.109	703.110	49,30	49,49
Navarra	620.377	310.095	49,98	50,18
País Vasco	2.157.112	1.101.962	51,09	51,44
La Rioja	317.501	157.159	49,50	49,57
Ceuta	77.389	38.004	49,11	49,02
Melilla	71.448	35.112	49,14	49,42
Comunidades más rurales según MARM				

**Fuente: Padrón Municipal, INE. Elaboración propia Folia Consultores.**

En los municipios menores de 20.000 habitantes residen 7.347.155 mujeres, lo que representa el 31,5% del total de la población femenina en España.

**Tabla 14. Población por Comunidades Autónomas más rurales según MARM y sus provincias, sexo y edad**

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Total	65 años y más	Total	65 años y más	Total	65 años y más
TOTAL ESPAÑA	46.157.822	7.632.925	22.847.737	3.238.301	23.310.085	4.394.624
ANDALUCÍA	8.202.220	1.196.446	4.071.500	510.703	4.130.720	685.743
Almería	667.635	83.642	343.716	36.905	323.919	46.737
Cádiz	1.220.467	157.857	608.616	67.505	611.851	90.352
Córdoba	798.822	136.627	392.658	57.145	406.164	79.482
Granada	901.220	143.913	447.280	61.928	453.940	81.985
Huelva	507.915	73.555	252.394	31.048	255.521	42.507
Jaén	667.438	118.498	332.568	51.226	334.870	67.272
Málaga	1.563.261	223.920	773.012	98.580	790.249	125.340
Sevilla	1.875.462	258.434	921.256	106.366	954.206	152.068
ARAGÓN	1.326.918	262.071	664.403	113.441	662.515	148.630
Huesca	225.271	48.549	114.939	21.863	110.332	26.686
Teruel	146.324	34.963	75.777	15.961	70.547	19.002

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Total	65 años y más	Total	65 años y más	Total	65 años y más
Zaragoza	955.323	178.559	473.687	75.617	481.636	102.942
ASTURIAS	1.080.138	235.315	518.291	95.919	561.847	139.396
CANTABRIA	582.138	107.295	285.469	44.522	296.669	62.773
CASTILLA Y LEÓN	2.557.330	570.332	1.269.338	245.825	1.287.992	324.507
Ávila	171.815	41.750	86.836	18.665	84.979	23.085
Burgos	373.672	76.397	189.675	33.091	183.997	43.306
León	500.200	122.044	244.786	51.963	255.414	70.081
Palencia	173.454	38.961	85.852	16.261	87.602	22.700
Salamanca	353.404	82.693	172.878	35.644	180.526	47.049
Segovia	163.899	34.662	83.252	15.068	80.647	19.594
Soria	94.646	23.818	47.881	10.531	46.765	13.287
Valladolid	529.019	94.497	260.075	40.312	268.944	54.185
Zamora	197.221	55.510	98.103	24.290	99.118	31.220
C. - LA MANCHA	2.043.100	362.035	1.033.131	159.335	1.009.969	202.700
Albacete	397.493	69.854	199.820	30.881	197.673	38.973
Ciudad real	522.343	96.115	260.649	41.134	261.694	54.981
Cuenca	215.274	49.795	109.058	22.183	106.216	27.612
Guadalajara	237.787	36.582	122.327	16.552	115.460	20.030
Toledo	670.203	109.689	341.277	48.585	328.926	61.104
EXTREMADURA	1.097.744	207.063	546.192	88.707	551.552	118.356
Badajoz	685.246	120.579	340.243	51.264	345.003	69.315
Cáceres	412.498	86.484	205.949	37.443	206.549	49.041
GALICIA	2.784.169	602.862	1.344.268	250.013	1.439.901	352.849
Coruña (A)	1.139.121	235.223	548.037	96.916	591.084	138.307
Lugo	355.549	98.531	172.914	42.226	182.635	56.305
Ourense	336.099	95.541	161.848	40.716	174.251	54.825
Pontevedra	953.400	173.567	461.469	70.155	491.931	103.412
NAVARRA	620.377	107.019	310.282	45.753	310.095	61.266
RIOJA (LA)	317.501	57.178	160.342	24.852	157.159	32.326

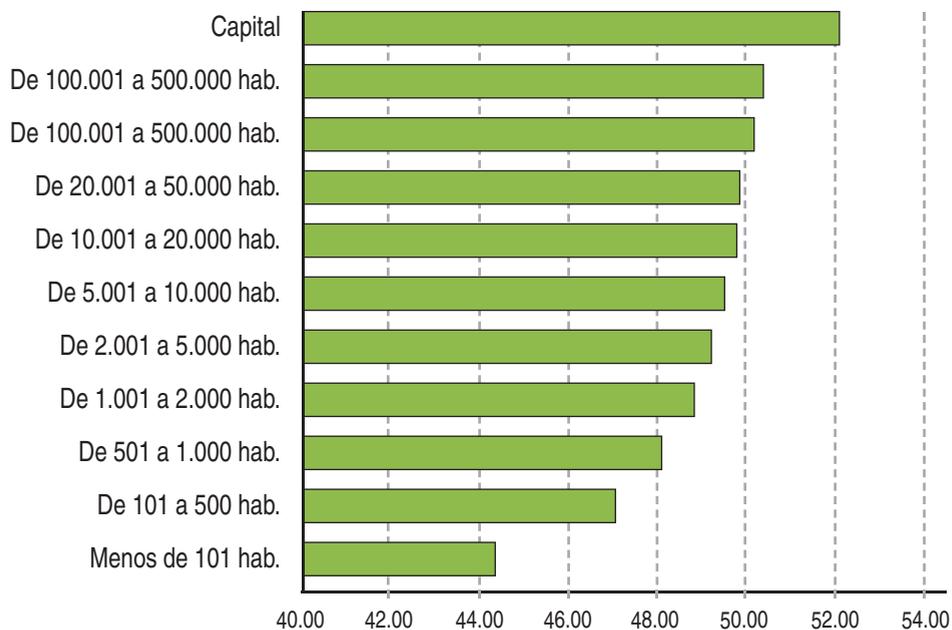
**Fuente: Padrón Municipal, INE. Elaboración propia Folia Consultores**

De acuerdo con el “Panorama sociolaboral de las mujeres en el medio rural y en la agricultura” (MARM, 2008), se da distinto comportamiento de-

mográfico de hombres y mujeres según el tamaño de los municipios: a menor dimensión poblacional hay un mayor índice de masculinización y de envejecimiento, siendo este último más acusado entre las mujeres. El medio rural está en general envejecido. En las localidades con menos de 1.000 habitantes, el 35,2% de las mujeres han cumplido los 65 años y en los pueblos de 1.000 a 5.000 este grupo supone el 24,6% de la población femenina (MAPA 2006).

La proporción de mujeres que habitan en municipios rurales es menor que la que vive en entornos urbanos. A medida que desciende el tamaño de municipio, menor es su presencia en éstos.

**Gráfico 5. Proporción de mujeres según el tamaño del municipio de empadronamiento (a 1 de enero 2008)**



**Fuente: Padrón de Habitantes 2008, INE 2009.  
Elaboración propia Folia Consultores**

Las mujeres rurales en el Estado español se caracterizan por la diversidad socioprofesional y la ruptura generacional, causas ambas de que muchas mujeres estén protagonizando una transición entre el papel tradicional de cuidadoras de la familia y colaboradoras de las explotaciones agrícolas familia-

res, hacia el de dinamizadoras de cambios culturales y socioeconómicos en el medio rural. Todo lo cual se produce en un contexto de transformación en el marco de la globalización económica y cultural.

Los cambios que han experimentado las zonas rurales en España de reducción del sector primario en el sistema productivo, despoblación (sobre todo emigración femenina), pérdida de población activa, cambios medioambientales, *desagrarización*, y la brecha respecto a las tecnologías de la información y comunicación, pueden tener como consecuencia el desarrollo de barreras que afecten especialmente a las mujeres por razón de género. Algunas de estas barreras contribuyen a la permanencia de algunos factores que inciden en el marco comunitario que afecta a la violencia contra las mujeres. Sin embargo otros cambios, como son la mejora de los recursos formativos, o el desarrollo de actividades de desarrollo rural alternativo que colaboren hacia un empleo de calidad de las mujeres, pueden facilitar su eliminación. Estos límites tienen un claro exponente en el acceso a los recursos en el área de la violencia de género, y en el acceso a la información como se verá más adelante.

Un rasgo común entre las mujeres rurales que se identifica en el estudio “La mujer rural ante la modernización de la sociedad rural” (García Sanz, 2004 b), es *“su vinculación con la casa, con el hogar, con el cuidado del marido y de los hijos, con la atención a las personas mayores”*, si bien la edad es una variable a tener muy en cuenta en el desarrollo de estos roles. Esta obra ofrece un panorama, resumido de España por zonas, de gran interés, a saber:

*“el interior se caracterizaría por la presencia de mujeres con rasgos todavía muy tradicionales frente al Mediterráneo y las islas, en las que aparece un tipo de mujer rural mucho más activa y con mayor presencia en el tejido productivo. Esta nota es también aplicable, aunque por motivos distintos, a las mujeres del Norte, que se han caracterizado por una presencia muy fuerte en todo lo referente a la ganadería. Ahora bien, este corte relativo a la actividad nada o poco tiene que ver con la formación, que suele ajustarse a otras coordenadas. En la mitad Norte, con excepción de Galicia y Asturias, se ha optado por la formación de la mujer, posición que es mucho más reticente en la mitad Sur. Es importante tener en cuenta este hecho puesto que va a marcar el futuro de muchos pueblos”.*

Las mujeres rurales se reivindican como campesinas, o reclaman este pasado, aunque este no es un papel exclusivo. Tal y como enfatiza la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales *“las mujeres rurales, históricamente, han trabajado y trabajan en los negocios y empresas familiares (más*

*allá de las explotaciones agrarias), contribuyendo de forma importante a la marcha de la economía familiar. Sin embargo, este trabajo no ha estado reconocido ni por la sociedad, ni por sus familiares e, incluso, ni por ellas mismas. Esta falta de reconocimiento, esta invisibilización, ha conllevado la falta de independencia económica al no obtener unos ingresos propios, la falta de derechos sociales, la falta de identidad como profesional...*" (FADEMUR, 2008). Todo ello ha afectado a sus expectativas de futuro, sobre todo de las más jóvenes, que optan muchas veces por la emigración relacionada con la búsqueda de empleo y oportunidades en entornos urbanos.

Como se desprende de toda la literatura especializada, las mujeres rurales en el Estado español se caracterizan, actualmente, por la diversidad socioprofesional y la ruptura generacional, causas ambas de que muchas mujeres estén protagonizando una transición entre el papel tradicional de cuidadoras de la familia y colaboradoras de las explotaciones agrícolas familiares, hacia el de dinamizadoras de cambios culturales y socioeconómicos en el medio rural. Todo lo cual se produce en un contexto de transformación en el marco de la globalización económica y cultural.

FADEMUR estima que el 82% de las mujeres rurales españolas trabajan en explotaciones agrarias, y si bien, según esta federación, *"no hay un único perfil y no se puede hablar de mujer rural o mujer agraria, sino de mujeres rurales y mujeres agrarias"* (2008, pág. 16), el hecho de que ocho de cada diez trabajen en explotaciones agrarias, merece reseñarse.

Por un lado, como señala el MAPA, el trabajo asalariado femenino en la agricultura y en la agroindustria es fundamentalmente eventual<sup>14</sup>, incluye a mujeres tanto nacionales como extranjeras, e incluso hay actividades y subsectores feminizados. Sobre todo en la agricultura intensiva (horticultura y floricultura), en los almacenes de manipulado y en algunos invernaderos. Para García Sanz (2003), la agricultura a tiempo parcial afecta al 70% de las explotaciones agrarias en España en mayor o menor grado.

Por otro lado, según los datos de la última Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas (INE), en el año 2007, de las 988.059 titularidades de explotaciones, el 28,81% estaban a nombre de mujeres; y en el 18,81% una mujer era jefa de las explotaciones.

---

<sup>14</sup> Según el Censo Agrario de 1999, concentrándose sobre todo en Andalucía, Murcia y Extremadura; (MARM, 2008).

Existen claras diferencias entre las Comunidades eminentemente rurales, relacionadas con el desarrollo de la estructura agraria española a lo largo de su historia. En aquellas Comunidades caracterizadas por explotaciones de pequeño tamaño, Galicia, Asturias y Cantabria, la proporción de mujeres, tanto titulares como jefas, es significativamente mayor (ver tabla siguiente). En cualquier caso, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino señala que, según el Censo Agrario (INE, 1999), la mayoría de las explotaciones cuyo titular es mujer son de reducida dimensión económica, (muchas menor a 2 UDE)<sup>15</sup> y que por tanto tienen bastantes probabilidades de desaparecer (MAPA, 2008).

Asimismo, el MAPA señala que los factores que concentran un mayor número de mujeres agricultoras son básicamente dos: *“por un lado, las ganaderas (en especial, las productoras de leche) de Galicia y la Cornisa Cantábrica y en segundo lugar, las hortofrutícolas de regadío de la fachada mediterránea. Con menos continuidad territorial que los conjuntos citados, ambas orientaciones concentran trabajadoras del sector más occidental del Sistema Central (ganadería de leche), o las producciones hortícolas de La Rioja y el Valle del Ebro en general, las explotaciones frutícolas del fondo regado de la Depresión Central Catalana, o del Valle del Júcar, entre otras”*.

**Tabla 15. Características de las explotaciones agrícolas según presencias de mujeres. Año 2007**

	Titulares		Jefatura	
	Total (miles)	% Mujeres	Total	% Mujeres
Total Nacional	988.059	28,81	1.043.906	18,84
Andalucía	242.282	27,98	255.958	14,41
Aragón	45.590	19,56	49.972	10,21
Asturias	29.335	49,44	30.245	41,05
Baleares	12.446	31,89	13.186	19,57
Canarias	13.433	23,03	14.785	17,67

<sup>15</sup> Las Unidades de Dimensión Europea (UDE), son unas unidades de medida comunitarias. Una UDE corresponde a 1.200 euros (200.000 pts.) de margen bruto total de la explotación.

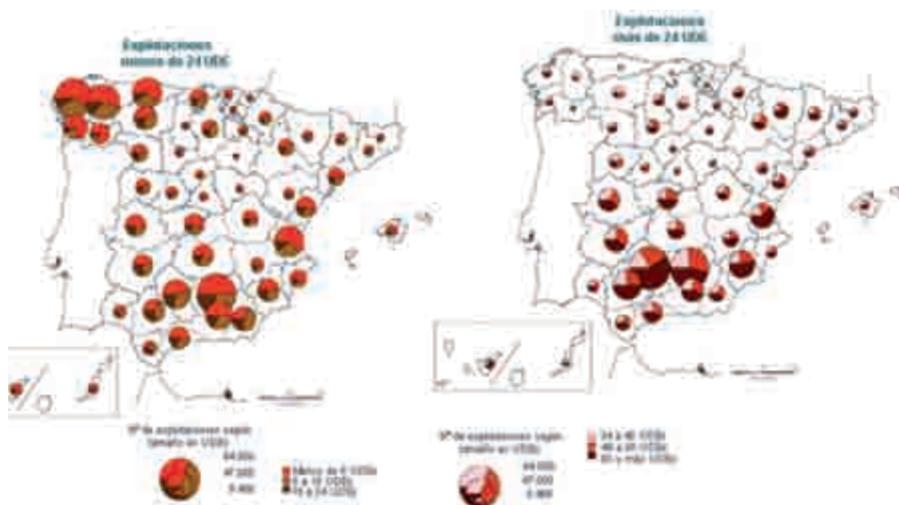
	Titulares		Jefatura	
	Total (miles)	% Mujeres	Total	% Mujeres
Cantabria	11.185	41,18	12.101	37,58
Castilla y León	87.442	23,52	93.605	17,27
Castilla-La Mancha	126.573	27,00	131.730	17,29
Cataluña	50.072	20,15	55.096	12,39
C. Valenciana	131.185	24,94	135.303	13,59
Extremadura	67.747	26,24	70.683	16,49
Galicia	85.023	53,49	88.037	48,86
Madrid	8.030	25,55	8.795	10,88
Murcia	32.069	26,32	34.156	13,25
Navarra	15.071	17,67	16.401	9,56
País Vasco	20.478	31,12	21.695	25,32
La Rioja	10.092	13,83	10.936	12,07

***Elaboración: Instituto de la Mujer 2009, a partir de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas, 2007***

El trabajo en estas explotaciones aparece recogido en las estadísticas laborales como “ayuda familiar”, aunque esta denominación aparezca bajo el epígrafe de “contratación”. En la Encuesta de Población Activa las mujeres suponen el 46,70% de esta mano de obra familiar sobre un total de 1.155.976 personas que trabajan como “ayuda familiar” (desde el año 2003 esta proporción ha descendido dos puntos cada dos años).

En muchos casos -señala FADEMUR(2008)-, este tipo de trabajadores y trabajadoras, tienen condicionada su alta en la Seguridad Social a la rentabilidad económica de la explotación agraria y dicho pago se afronta a partir de los beneficios que se obtienen en la explotación. Cuando se trata de la cuota a la Seguridad Social de una mujer que es cónyuge o pareja del jefe de la explotación, no existen esos condicionantes; en muchos casos se considera que el pago de una única cuota es suficiente ya que cubre la asistencia sanitaria de los miembros de la unidad familiar. Siete de cada diez personas empleadas como “ayuda familiar”, son mujeres cónyuges, es decir trabajan con el marido, lo que pone en evidencia la dependencia económica de una gran parte de estas mujeres *rurales y agrarias*.

**Gráfico 6. Distribución provincial de las explotaciones agrarias pertenecientes a mujeres titulares jefes de explotación según tramo en UDEs en 1999**



**Fuente: INE, Censo Agrario 1999. Imagen obtenida del Atlas de la España Rural. MAPA 2004. Elaboración de Fernando Molinero. Disponible en MAPA <http://www.mapa.es/en/desarrollo/pags/mujer/sociolaboral.htm>**

Dos terceras partes de las mujeres rurales<sup>16</sup> no cotizan a la Seguridad Social, a pesar de que en 2005 se aprobó una bonificación del 30% durante tres años para que las menores de 40 años se incorporasen a la Seguridad Social, según un estudio elaborado por la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR 2007).

Por otro lado, el MAPA estima que son por encima de medio millón las mujeres que se encuentran ‘vinculadas’ a explotaciones agrarias familiares, no sólo en calidad de cónyuges. En este sentido, no hay que olvidar la existencia de trabajadores y trabajadoras de origen inmigrante que trabajan en el sector agrícola, que es un sector en algunos casos muy feminizado (por ejemplo, la fresa de Huelva). Finalmente, hay que tener en cuenta que muy pocas personas jóvenes son titulares de explotaciones, y que gran parte de las personas jubiladas siguen ligadas al trabajo en sus explotaciones.

<sup>16</sup> El Estudio se llevó a cabo en Galicia, Castilla y León, Cantabria, Andalucía, Castilla la Mancha, Murcia, Extremadura y Aragón.

El trabajo agrícola, de cuidados y en el hogar de las mujeres, no es ni valorado socialmente, ni aparece en las estadísticas oficiales. Es parte del contexto de discriminación y desigualdad que enfrentan las mujeres. En muchos casos, esto ha empujado a la mujer rural a emigrar, lo que a veces abarca varias generaciones de una misma zona, y se ha puesto de manifiesto en los 20 municipios de este Estudio. También las mujeres son protagonistas de actividades diferentes a las tradicionales, intentando impulsar sectores alternativos de desarrollo rural. Esfuerzos, que como recuerda el Ministerio se topan con *“estereotipos sexistas han frenado su desarrollo, haciendo invisibles las múltiples tareas desempeñadas”*.

En relación a esto no conviene olvidar que, unido a la revitalización del medio rural está muy a menudo la llegada de población *“neorrural”* (en ocasiones, profesionales liberales); aunque por lo general en áreas rurales no demasiado lejos de zonas urbanas, lo cual también ha sido confirmado en el trabajo de campo.

Llegado este punto conviene recordar las propuestas para mejorar la situación de las mujeres rurales que se recogieron en el III Congreso Mundial Mujeres Rurales:

- Necesidad de que su trabajo se reconozca y se cuantifique en los macroindicadores económicos.
- Aumento de la cotitularidad real de las explotaciones familiares, para que mujeres y hombres gocen de los mismos derechos.
- Facilitar el acceso a recursos elementales como el agua, la tierra y los créditos bancarios, lo que parece difícil de conseguir sin el acceso de las mujeres a puestos de decisión.
- Insistencia en la formación, para que las mujeres puedan aprovechar las oportunidades derivadas de los cambios ocurridos en el sector de la agricultura y la ganadería.
- Acotar actividades innovadoras enmarcadas en el desarrollo local.
- Atender las nuevas demandas de productos y servicios urbanos, pero teniendo en cuenta, primordialmente, las necesidades y los derechos adquiridos de las ciudadanas del ámbito rural.

- Desarrollar el sector servicios en las áreas rurales, como ámbito muy importante para generar nuevos yacimientos de empleo.
- Desarrollar la participación social de las mujeres rurales en su medio, a través de las asociaciones y agrupaciones de productos agrarios, grupos de acción local, centros de desarrollo rural, organizaciones profesionales agrarias, etc.
- Incentivar los sistemas agrícolas gestionados por mujeres, así como su permanencia en los espacios rurales.

### **3.1.2. Factores de ruralidad significativos en los municipios**

En el capítulo sobre metodología se han puesto de manifiesto las dificultades conceptuales sobre la definición de ruralidad. En este Estudio, además del tamaño municipal (municipios menores de 20.000 habitantes), se han considerado especialmente reveladores tres factores que caracterizan el medio rural actual y que influyen de manera significativa en el fenómeno de la violencia contra las mujeres: una mayor dificultad para la movilidad y menor número de infraestructuras, una economía en transformación pero fuertemente segregada por sexo, y una sociedad más tradicional respecto al control de la comunidad y las relaciones de género.

Evidentemente, hay una brecha generacional a tener en cuenta en el análisis de estos factores. Por lo que se ha podido identificar, la percepción de la diferencia entre mujeres mayores/mujeres jóvenes, se sitúa, en los municipios de menor tamaño y más envejecidos, a partir de los 40-45 años (menores y mayores de), y en los pueblos de mayor tamaño –a partir de los 5.000 habitantes y sobre todo en relación a los 50-55 años.

#### **3.1.2.1. Comunicaciones e infraestructuras**

En el medio rural, existen menos recursos e infraestructuras disponibles, y esto ocurre tanto en el propio municipio, como usualmente, en su ámbito geográfico más cercano. Implica de partida, una menor accesibilidad a recursos básicos de salud y educación, de ocio y cultura, de información, etc. Lo que incluye muy especialmente, a los medios públicos de transporte y la tecnología, como por ejemplo la cobertura de telefonía móvil, los puntos

de internet públicos, la banda ancha, o la propia línea telefónica. Tal y como señala Fernando Molinero, *“la disponibilidad de líneas de telecomunicaciones rápidas y de gran capacidad continúa siendo un atributo urbano, lo que hipoteca en cierta medida el futuro del mundo rural, caracterizado ante todo por su escasa accesibilidad y su baja densidad de ocupación y de flujos, aspectos que se podrían superar mediante un acceso fácil, capaz y seguro a las técnicas y medios de telecomunicación”*, (Molinero Hernando, 2005, pág. 54).

Todos ellos son factores negativos respecto a la violencia de género, porque las ocasiones para romper el aislamiento de la comunidad son escasas (menos oportunidades de extender las redes sociales), y porque además, se tienen menos oportunidades de acceder a la información y a los recursos de atención (menos oportunidades de empoderamiento).

El Estudio da cuenta de que en los municipios de menos de 500 habitantes se presenta una considerable escasez de infraestructuras y recursos. La mayoría carece de recursos educativos y culturales, hay muy pocos comercios, el transporte público es ocasional (por ejemplo un autobús tres veces por semana o una vez al día), no hay taxis rurales, apenas una entidad bancaria o caja de ahorros, carecen de farmacias, el recurso sanitario (Centro de Salud) está entre 4,6 y 26 kilómetros de distancia, y además hay problemas generalizados de cobertura de telefonía móvil<sup>17</sup>.

Según aumenta el tamaño municipal hacia los 2.000 habitantes, mejora la frecuencia del transporte público, la presencia de farmacias, los centros educativos de Enseñanza Primaria, los comercios y la cobertura de telefonía móvil. Alrededor de los 5.000 habitantes hay mayor probabilidad de encontrar al menos un servicio de taxi privado y más entidades bancarias, así como recursos culturales y de ocio, y Centros de Salud en la demarcación municipal. Si bien el transporte público no mejora significativamente.

A partir de los 5.001 habitantes se generaliza la existencia de los consultorios y Centros de Salud, y farmacias. Hay mayor probabilidad de contar con un Instituto de Enseñanza Secundaria, recursos deportivos y culturales, y aumenta la frecuencia del transporte público y el número de estaciones de tren, también los taxis privados, y el desarrollo comercial.

---

<sup>17</sup> Fuente. Telefónica Movistar. Mapa de cobertura a julio 2009.

En el caso de municipios de 10.000 y más habitantes, hay recursos educativos, culturales, deportivos, y de ocio en los cuatro municipios de estudio, transporte público de varias líneas de autobuses diarias hacia diferentes destinos, taxis privados y recursos comerciales y sanitarios.

La cobertura de telefonía móvil es deficiente en 10 de los 20 municipios de estudio, y en uno no existe.

La existencia de recursos asistenciales, es decir los Servicios Sociales de base, y los especializados en violencia o mujer, que han sido aglutinados bajo la denominación común de “Centros de la Mujer”, también tienen una presencia significativamente escasa en los pequeños municipios.

### **3.1.2.2. Economía y empleo de las mujeres**

Como ya se ha descrito en el epígrafe anterior sobre las mujeres rurales en España, la economía del medio rural es muy diversa dependiendo de las zonas geográficas. En general, podría clasificarse como tradicional, en declive, o en transformación. En todos los casos, la presencia de las mujeres en ella está invisibilizada, el mercado de trabajo es precario, y la actividad económica de muchas mujeres en los municipios es irregular. De este modo, puede encontrarse:

- Una economía agraria o agro-ganadera más tradicional, o una economía muy agroindustrial (influida por la globalización agroalimentaria). Esto afecta al trabajo agrícola y a los modelos de agricultor/a que puedan darse.
- Abandono del campo unido a la falta de población.
- Una evolución hacia una economía de servicios (más diversificada), por un crecimiento poblacional grande, o por nuevas actividades de ocio, turismo y medioambiente como “nuevo desarrollo rural”.

Siempre, las mujeres se enfrentan, como ocurre en la sociedad urbana y en comparación con los varones, con menos oportunidades económicas. En todos los municipios de estudio las mujeres tienen restricciones en la economía formal de acceso al trabajo, lo que implica incrementar su vulnerabilidad a la violencia como ya ha sido explicado en el apartado donde se desarrollaba el marco conceptual del Estudio. No hay que olvidar que las de-

sigualdades socioeconómicas son para la ONU (2006) una causa estructural de la violencia de género.

Si bien lo anterior es generalizable a los veinte municipios estudiados, es necesario subrayar la brecha generacional que se da entre las mujeres mayores y menores de 50 años. Sobre todo respecto a su acceso y permanencia en el mercado de trabajo formal remunerado en la economía local de los municipios de estudio. En este sentido, es importante tener en cuenta la estructura de edad de la población femenina, de la que se deduce que prácticamente en todos los municipios hay una masculinización de la población, marcada por el emigración femenina a núcleos de población mayor, para cursar estudios superiores en el caso de las más jóvenes - quienes se quedan mayoritariamente en el destino de su migración- y también en el caso de una -y hasta dos generaciones- por encima, que emigraron fundamentalmente en busca de empleo.

Como señala el Estudio las Mujeres Jóvenes en el Mundo Rural, *“Las mujeres jóvenes, con la ayuda activa y complicidad de sus madres, han sido las principales protagonistas de esta rebelión silenciosa. (...) Las jóvenes rurales han realizado importantes estrategias de género, todas ellas destinadas a romper sus vínculos con el trabajo familiar, agricultura y el medio rural”* (Sampedro Gallego, 2000).

La formación de las más jóvenes, que como dice Rosario Sampedro, puede ser un trampolín para la búsqueda de empleo, tiende a alejarlas del mundo rural además de dotarles de un capital formativo *difícilmente rentable en el propio medio*.

La asimetría de sexos a favor de la población femenina suele ser habitual a partir de los 60 años, pero en la mayoría de los municipios del Estudio, no se da hasta los 75 años, donde las mujeres superan a los hombres empadronados.

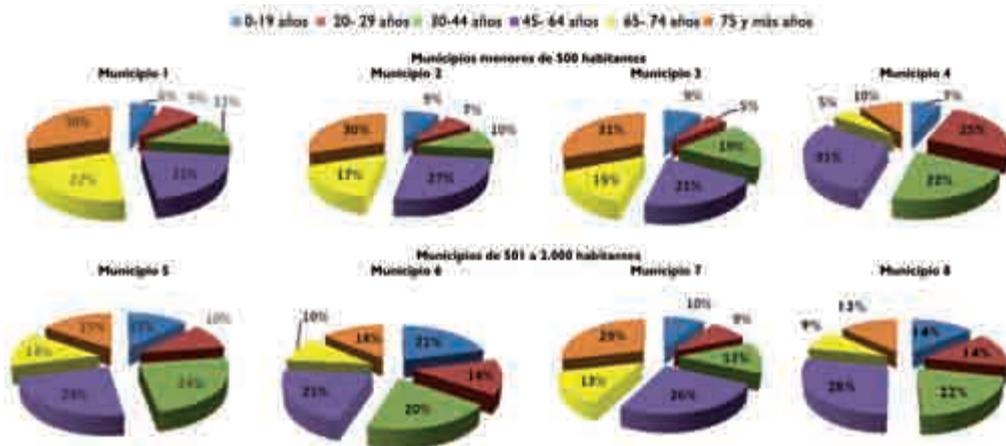
En los pueblos de menor tamaño, menores de 500 habitantes, la población de mujeres con menos de 20 años es minoritaria (en torno al 7%), y por lo general hay tres veces más mujeres de 75 y más años (hasta el 30% de todas las mujeres). La población femenina más numerosa es la de 45 a 64 años. Ésta se mantiene como mayoritaria también en el siguiente tamaño, de 501 a 2.000 habitantes, si bien disminuye la presencia de la de más edad (mayores de 74 años), y se incrementa ligeramente la de mujeres menores de 20 años.

A partir de los municipios de 2.001 habitantes, se incrementa el peso del grupo de edad que va de los 30 a los 44 años que se hace mayoritario, y también aumentan las menores de 20 años. Más allá de los 5.001 disminuye la proporción de mujeres mayores de 65 años, equilibrándose casi por igual los grupos de mujeres de edades entre los 30 y los 44 años, y las de 45 a los 64 años.

Finalmente, los municipios de tamaño más grande (10.001 a 20.000 habitantes) tienden a caracterizarse (excepto en un caso por sus numerosas pedanías distantes y envejecidas) por tener una población donde las menores de 30 años son el doble de las mujeres de 65 y más años.

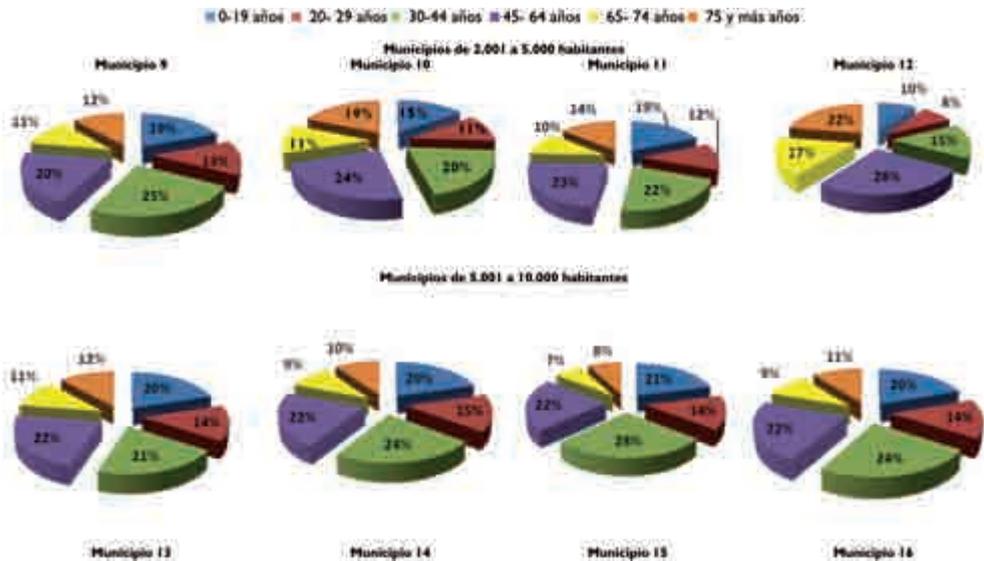
En los siguientes gráficos puede verse de forma comparada la población femenina de cada municipio de estudio.

**Gráfico 7. Población femenina de los municipios de estudio por grupos de edad y municipio, (% sobre el total de población femenina empadronada en el municipio). Municipios del 1 al 8**



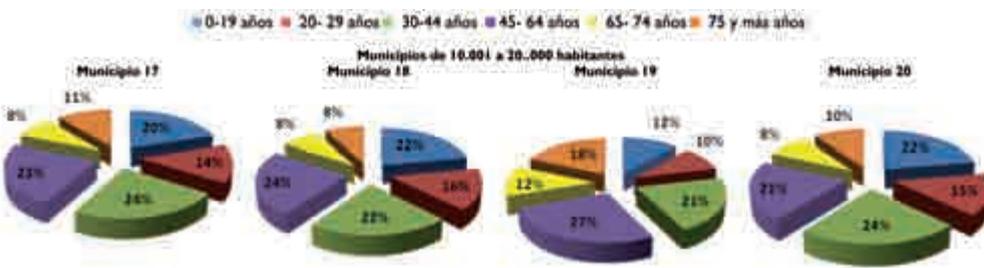
**Elaboración Folia Consultores, fuente: explotación estadística del Padrón Municipal 2008 (INE 2009)**

**Gráfico 8. Población femenina de los municipios de estudio por grupos de edad y municipio, (% sobre el total de población femenina empadronada en el municipio). Municipios del 09 al 16**



*Elaboración Folia Consultores, fuente: explotación estadística del Padrón Municipal 2008 (INE 2009)*

**Gráfico 9. Población femenina de los municipios de estudio por grupos de edad y municipio, (% sobre el total de población femenina empadronada en el municipio). Municipios del 17 al 20**



*Elaboración Folia Consultores, fuente: explotación estadística del Padrón Municipal 2008 (INE 2009)*

La estructura de edad que se ha acaba de comentar es determinante respecto a la demanda de empleo formal en la economía local. Va asociada a las mejoras de formación de la población joven y por tanto a la potencialidad

de modernizar tanto la economía como parte de los valores que rigen algunas relaciones sociales.

Como se ha puesto de manifiesto en el análisis demográfico de cada pueblo escogido, la población de menos de 20 años es escasa, y con bastante frecuencia presenta pautas de emigración a partir de los 18 años. Esto unido a la prolongación de los años de estudio, que todos los informantes han subrayado que es mayor para las mujeres jóvenes que para sus pares varones, hace que se haya situado en los 20 años la edad en la que es más probable que estas mujeres se incorporen al mercado de trabajo de su zona.

Es evidente que cada región de España tiene un desarrollo y una economía rural diferenciada. Tomando en cuenta por tanto toda la información anterior, se pueden describir las pautas encontradas en el trabajo de campo.

Entre los 20 y los 64 años, las mujeres prácticamente no llegan a representar el 50% de la población femenina en los municipios de estudio de menos de 500 habitantes. Su trabajo está asociado a ser amas de casa y a las explotaciones agrícolas como ayuda familiar, y en el caso de las menores de 45 años, esporádicamente a las industrias locales (normalmente agroindustrias) o al sector servicios. Por lo general las mujeres paradas se concentran entre los 25 y los 44 años, y son algo menos de la mitad de las personas desempleadas.

A partir de los 501 habitantes y según se avanza hacia un tamaño municipal de 5.000 habitantes, la presencia de las mujeres en el sector servicios y la agroindustria, formal e informalmente, se incrementa; también su trabajo agrícola pero de forma estacional y sobre actividades muy feminizadas. La edad de las mujeres paradas es más diversa y hay demandantes menores de 25 años y mayores de 45 años. Las mujeres paradas son más de la mitad de las personas paradas en los municipios.

En los municipios de mayor tamaño aumenta la proporción de las desempleadas de más de 45 años y las mujeres paradas se sitúan alrededor del 60% frente al 40% aproximado de varones. La economía tiende a terciarizarse en mayor medida.

### ***3.1.2.3. Control de la comunidad y relaciones de género***

Los contextos rurales que han sido analizados en el Estudio, muestran una sociedad culturalmente más tradicional, aunque aquí se debe enfatizar

de nuevo que hay una brecha generacional en cuanto a la asunción de determinados valores y roles. Sobre este aspecto, el enfoque se ha centrado exclusivamente en el control de la comunidad y las relaciones de género.

Es necesario recordar –como ya se ha señalado- que las formas en que se manifiesta la violencia están determinadas por las normas sociales y culturales y por la dinámica de cada sistema social, económico y político. Como se ha visto en los municipios de estudio, el patriarcado se manifiesta claramente en las costumbres culturales, como por ejemplo a veces en el uso del espacio público, las tradiciones sexistas y, de forma minoritaria, en algunos valores religiosos del matrimonio (en relación a su ruptura y la forma de cohabitación).

En casi la totalidad de los municipios más pequeños, la forma de cohabitación aceptada y mayoritaria es el matrimonio celebrado en ceremonia religiosa. Las personas informantes han puesto de manifiesto que en muchos casos, se continúa educando de forma diferente a mujeres y a hombres, por lo que los roles de género continúan estando muy marcados incluso entre la población más joven. Por ejemplo, en opinión de las mujeres entrevistadas en uno de los pequeños pueblos, *“ahora en el pueblo las mujeres tienen más libertad”*, lo que no quiere decir que para poder ejercerla, no tengan que cumplir primero con sus obligaciones domésticas.

De este modo, en uno de los municipios entre 501 y 2.000 habitantes, las vecinas hacían hincapié en que efectivamente, *“aquí en los pueblos seguimos educando así [de forma separada]”,* y son las madres *“las que tenemos la culpa [de que se perpetúen las desigualdades]”*. A las hijas se las prepara para responsabilidades que ellas [las madres] saben que van a tener que cumplir *“a la hora de la verdad”*.

Del uso diferenciado de los espacios públicos - por ejemplo las plazas y los bares -, se ha hablado en prácticamente todos los pueblos. En uno de ellos, las mujeres participantes en la entrevista grupal relataban el esfuerzo que ha supuesto utilizar alguno de los bares del pueblo, ignorando las miradas y los comentarios tanto de otras mujeres como de hombres: *“cuántas veces habremos estado aquí en la plaza [en un bar], y pasaban mirándonos como diciendo –tú qué haces aquí”, “y alguna [vecina] que te dice, anda mira qué bien, tú aquí y tu marido en casa”*. También reconocían que *“dependiendo de cada una”*, les ha costado hacer entender a sus maridos, el hecho de estar en una asociación de mujeres con lo que conlleva: actividades y tiempos propios. Todas sabían de mujeres a las que sus maridos no les parece bien que estén *“fuera de la casa”*.

En cualquier caso, reconocen hacer un uso diferenciado por sexo de los espacios públicos, aunque las causas las achaquen a su propia cultura: *“no es que no quedemos porque no se vea bien, es que no tenemos esa costumbre”*.

Las relaciones de género son menos igualitarias que la imagen que proyectan sobre esta cuestión, de los espacios urbanos. No sólo hay una división por género del trabajo más profunda, sino también una mayor presencia de creencias y comportamientos machistas entre mujeres y hombres, que se traduce en una menor independencia de las mujeres a la hora de tomar decisiones sobre su vida. Sobre todo, si esto afecta a su acceso al mercado de trabajo formal.

En uno de los municipios, de algo más de ocho mil habitantes, muchas de las mujeres se identificaban con papeles de madre y esposa porque *“como mujer siempre se da más importancia al hogar y al cuidado de los hijos”*. Algo que, además, consideran natural, genético, y que un varón nunca iba a poder incorporar en su comportamiento. A pesar de ser conscientes de que ello supone monopolizar el espacio del hogar y que, *“echa para atrás a muchos hombres para ayudar”*, creen que se puede compartir espacios, pero que *“sentirse iguales es lo más difícil”*.

Con independencia del tamaño del municipio todas las mujeres sitúan las cuestiones clave de las relaciones de género, en el trabajo precario de las mujeres y la falta de oportunidades laborales en su entorno, que las impide ser más autónomas y las hace más dependientes, y la corresponsabilidad.

En algunos pueblos se ha puesto de manifiesto que hay mujeres que *“no saben ni abrir una cuenta de banco”* o pedir un extracto bancario. La falta de independencia y empoderamiento económico resulta uno de los principales impedimentos de las mujeres a la hora de poder romper una relación, sobre todo si tienen hijos, tal y como se ha subrayado en los grupos de mujeres y por parte del personal técnico de los servicios entrevistados.

Además, en los municipios mayores de 10.000 habitantes, se ha señalado como una de las barreras de género, la imagen que en general, se da de las mujeres en los medios de comunicación, lo que para las entrevistadas influye muy negativamente en las chicas jóvenes, ya que los mensajes que transmiten son profundamente machistas.

El hogar familiar y su influencia en los individuos es también mayor, como se ha visto en el análisis de los municipios. Las redes familiares son precisamente los radios que estructuran el círculo de las comunidades. Demostrado por la sociología y la antropología a mediados del siglo pasado, “*incluso en las sociedades avanzadas, la familia conyugal se halla inserta en una red de servicios, ayudas y apoyos que reconstruyen hasta cierto punto el clásico sistema de parentesco de las sociedades tradicionales, aunque modificado*” (Del Campo, 1995, pág. 18). El amor romántico, el igualitarismo entre sus miembros, y el trabajo femenino independiente son los principales cambios que han transformado a las familias. Estos cambios no están ausentes en la sociedad rural, pero a veces sí se encuentran en diferente medida, muy especialmente respecto a la independencia económica de las mujeres. En cualquier caso, las familias siguen cumpliendo, como en el ámbito urbano, sus funciones de procreación, orientación moral, división del trabajo y asignación de estatus (Queen & Habenstein, 1974, págs. 9-10)<sup>18</sup>.

En todas las localidades, a excepción de las mayores de 10.000 habitantes, se ha expresado la importancia de no involucrar a las familias de pertenencia en los conflictos, y al mismo tiempo, resolver los problemas –incluyendo expresamente una situación de violencia de género– con la familia. Según las personas informantes de los recursos, para las mujeres víctimas, en la relación con la familia es totalmente determinante “*no preocuparles, no causarles un disgusto, evitarles vergüenza*”.

De la misma forma, se puede considerar una pauta general el hecho de que las y los vecinos aún no denuncian los casos que conocen, porque siguen pensando que son “*asuntos familiares privados*”.

El mayor control de la comunidad es una característica de las sociedades más tradicionales, sobre todo si están en municipios pequeños. Esto se ha apreciado en los municipios de varias formas:

- Un peso considerable de las opiniones y creencias compartidas por la mayoría de la comunidad frente a las opiniones y creencias individuales.
- Presión social para públicamente, hacer o no hacer determinadas actividades, expresar comportamientos u opiniones.
- Influencia a la hora de poder contar o no, con apoyos sociales.

---

<sup>18</sup> Citado por: (Del Campo 1995, 21).

Cierto es que estas comunidades rurales están insertas en la modernidad sociológica, pero precisamente, son sus otros rasgos de ruralidad y el tamaño de las mismas, lo que hace que perduren parte de sus rasgos específicos. Como señalara en su momento Robert Redfield o el propio Ferdinand Tönnies, por lo general son grupos que se consideran distintivos respecto a “los otros” (incluso al pueblo más cercano lo consideran diferente y rival), son pequeños y eso hace que sus miembros se comuniquen –como dice Bauman- de forma *omniabarcante*, y que en la comunicación desde el “exterior” se perciban con cierto extrañamiento, sobre todo si las fronteras no han cedido por la falta de penetración de las tecnologías de la información y la comunicación.

A lo anterior habría que añadir que *“el privilegio de estar en comunidad tiene un precio, (...) el precio se paga en la moneda de la libertad, denominada de formas diversas como autonomía, derecho a la autoafirmación o derecho a ser uno mismo”* (Bauman, 2008). Como señala este sociólogo, la comunidad tradicional tenía como ventaja principal la protección y la solidaridad entre sus miembros frente a lo exterior. Con la asimilación paulatina de la modernidad, el sacrificio de la libertad por la seguridad ha dejado de ser una cesión fácil, dado el propio avance del individualismo. Además, desde una perspectiva de género, las mujeres siempre han estado desprotegidas frente a numerosas formas de violencia, no sólo aquellas ejecutadas por sus parejas, sino por el conjunto de la sociedad organizada de forma patriarcal: en el nivel comunitario hay actitudes que toleran y legitiman la violencia.

Algunos municipios tienen entidades de población dispersas o pedanías que presentan en ocasiones rasgos característicos muy similares a los pueblos de menos habitantes. Por ejemplo, en uno de los estudiados, existen parroquias sólo pobladas por núcleos familiares, algunas de las cuales están muy aisladas del núcleo (a más de 20 kilómetros). Las parroquias algo mayores constituyen comunidades que tienen verdaderas identidades propias más allá de la pertenencia administrativa al conjunto del concejo. En éstas, las mujeres apenas tienen pauta alguna de movilidad. Al mismo tiempo, hay parroquias donde la construcción de segundas viviendas para gente de fuera de la región, ha supuesto una apertura forzada de la comunidad y una transformación de su entorno. En este sentido hay varios pueblos con fuertes contrastes internos y tendencias de cambio.

El tamaño del municipio sí es determinante en cuanto a la influencia de la opinión de la comunidad en los comportamientos individuales. En los pueblos especialmente pequeños, en el que todos y todas se conocen y que se relacionan en gran medida a través de las familias (extensas) y las redes familiares, la

influencia del “*qué dirán*” es muy patente. De este modo todos los informantes, profesionales, políticos y las propias vecinas entrevistadas enfatizaban que pesa mucho mantener una “*imagen correcta, de buena mujer y buena familia*”.

De acuerdo con todos los recursos entrevistados, en todos los municipios, en los casos de violencia el control de la comunidad sobre las mujeres condiciona la presentación de denuncias y dar a conocer su situación. El peso de la comunidad es un condicionante tanto para evitar perjuicios a las redes familiares, como para evitar sentirse criticada, “*juzgada por otros aunque no sea para mal*”.

El “*qué dirán*” tiene un peso decisivo en las mayores de 60 años, a las que caracterizan por tener unas relaciones de género y comunitarias “*muy tradicionalistas, más arraigadas*”.

De hecho, con bastante frecuencia, la detección de la violencia por parte de las y los profesionales de recursos de atención (Guardia Civil, Policía Local, Servicios Sociales, recursos específicos, Centro de Salud, etc.), se produce por medio de vías y canales de información informales, propios de una comunidad rural: “*los rumores y las habladurías*”.

## **3.2. LA MAGNITUD DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO SEGÚN EL TAMAÑO DEL HÁBITAT**

### **3.2.1. Orientaciones sobre las cifras**

En los últimos años, todos los informes nacionales e internacionales hacen hincapié en la necesidad de desarrollar y estandarizar los métodos para la recolección de estadísticas fiables que sean comparables entre sí. Por el momento esto no es así y se dan importantes dificultades en la recogida de datos.

Es importante hacer hincapié en que las cifras que se proporcionan en este Estudio sobre la incidencia del fenómeno de la violencia de género contra las mujeres en los municipios deben tomarse como aproximaciones, y no se trata de buscar la representatividad estadística, sino analítica.

La incidencia de la violencia hace referencia a las cifras absolutas de casos durante un período determinado. En principio, los casos deberían de ser regis-

trados en recursos tales como Centros de Salud, hospitales, Policía, tribunales (penales y civiles), y otros servicios públicos de apoyo a las víctimas.

A pesar de que en el trabajo de campo se solicitaron de forma reiterada los datos registrados para el año 2008 y el año 2009 (hasta mayo), lo cierto es que prácticamente la totalidad de los recursos informantes no disponía de un registro fiable de casos, si es que utilizaba alguno.

De ningún modo, estos datos pueden utilizarse para medir la prevalencia de la violencia de género. Son muy pocas mujeres aún las que denuncian o acuden a los servicios. La calidad de los datos registrados es irregular, no uniforme a lo largo del tiempo y no totalmente representativa. Otros factores a tener en cuenta son los cambios en las metodologías utilizadas por cada entidad u organismo y el doble cómputo de las víctimas. De acuerdo con el “Estudio a fondo sobre todas las formas de Violencia contra la Mujer”, *esos problemas son en gran medida consecuencia de una capacitación insuficiente, de la falta de recursos y de la mala coordinación entre organismos* (ONU, 2006: 66-75). Tal y como señalaban ya en el 2002 Alberdi y Matas respecto al contexto nacional:

*“la disparidad de cifras tiene varias explicaciones. Por una parte, hay que tener en cuenta los diferentes criterios que se usan para establecer la responsabilidad de los homicidios. (...) Por otra parte, hay algunas ocasiones en las que la muerte de la víctima se produce tardíamente, aunque sea como consecuencia de los daños producidos por la agresión, y el suceso no aparece contabilizado (...). Por el contrario, las asociaciones que siguen estos casos a través de la prensa, o a través de la relación directa con las víctimas o sus familiares, sí pueden identificar al agresor, conocer su relación con la víctima y registrar el caso como un homicidio de pareja. Además, las estadísticas del Ministerio del Interior sólo registran los sucesos atendidos por la Policía o la Guardia Civil, y no cuantifican los ocurridos en Cataluña y el País Vasco, que, son responsabilidad de los Mossos d’Esquadra y de la Ertzaintza. Cada uno de estos cuerpos de seguridad tienen sus propios métodos de registro, que por el momento, no están unificados”* (2002:117).

Hay que añadir a todo ello, que suelen sumarse los datos y no diferenciarse por las localidades origen de los mismos, lo que dificulta enormemente un análisis considerando el tamaño municipal.

El contexto del ámbito local no es favorable a la recogida y sistematización de la información sobre el fenómeno de la violencia: hay que recordar que no tiene competencias formalizadas de intervención, pero además, lo

habitual es que el personal responsable no tenga formación sobre la recogida y sistematización de datos, ni tampoco herramientas. Apenas hay datos informatizados (solo se encuentra fichas de usuarios, registros a mano...) lo cual es una barrera para su disponibilidad y acceso.

Si es cuestionable la validez del proceso de recogida de datos cuantitativos, la interpretación de la información cuantitativa que se obtiene está influida de forma decisiva por algunas características de la violencia contra las mujeres. En particular, pesa el hecho de que las mujeres tardan mucho tiempo en dar a conocer e incluso denunciar los abusos sufridos - según el Defensor del Pueblo, alrededor de siete años y medio (1998, pág. 116) - o el que sólo un reducido número de casos que llegan a instituciones inician algún trámite judicial - Ángeles Álvarez estimó que sólo se denuncia el 10% de los actos de violencia de los que las mujeres son víctimas (2002)-. Igualmente, parece significativo que la mayor parte de las sentencias absolutorias de malos tratos se deban a que las víctimas no acuden al juicio o no ratifican la denuncia (Consejo General del Poder Judicial).

### **3.2.2. Casos identificados en los municipios de estudio.**

Una vez aclarado que estos datos no son representativos, y que su interés es meramente analítico, es necesario subrayar que su uso es de especial importancia para comprender qué tipo de casos son los que identifican las y los agentes que intervienen sobre el fenómeno, de acuerdo con su propia interpretación de "*qué es violencia*" y de la aplicación de la legislación, cuando la conocen.

Los casos visibles son especialmente significativos porque, como se ha podido comprobar en el trabajo de campo, en torno a ellos se construye parte de la legitimación local –comunitaria e institucional- sobre la protección a las víctimas de la violencia de género, o por el contrario su deslegitimación.

Desde una perspectiva metodológica, es importante diferenciar aquellos casos identificados por los recursos de atención, de aquellos que la población femenina entrevistada conoce, o considera como casos de violencia de género en su municipio.

De este modo, teniendo en cuenta tanto los actores entrevistados, como el tamaño municipal, se ha recogido cifras de casos de violencia divergentes, que no admiten comparación, ni siquiera entre agentes de los mismos muni-

cipios, si bien sí hay algunos rasgos que merecen la pena ser comentados, sobre todo en función del tamaño de su población:

En los municipios estudiados de menos de 1.000 habitantes las mujeres entrevistadas son muy reticentes a hablar del fenómeno de la violencia, que asocian reiteradamente con aspectos privados, solo con violencia física y relacionándolos con el pasado, cuando las mujeres tenían reconocidos menos derechos. Unido a esto, la detección e identificación de casos aún es más difícil por la escasez de recursos de atención en este tipo de municipios debido a una distribución heterogénea según cada Comunidad Autónoma y casi siempre distanciada.

A partir de los 2.000 habitantes hay constancia de órdenes de protección identificadas por los agentes de protección (Guardia Civil y Policía Local). También los recursos sanitarios señalan conocer casos (aunque carezcan de registro alguno). Es llamativo en ese sentido, el hecho de que en cualquier tamaño municipal, los recursos sanitarios apenas tengan identificados casos de mujeres víctimas de violencia de género. El Informe de Amnistía Internacional 2006 señalaba que el 30% de las mujeres que acude a los ambulatorios ha sufrido violencia doméstica, aunque el motivo de su visita sea por otras dolencias, como problemas mentales, adicciones al alcohol o migrañas. Además, la Sociedad Española de Medicina General (SEMG) ha cifrado en un 95% el porcentaje de mujeres maltratadas que acude más de una vez a Atención Primaria durante el primer año de agresión, pero no comunica su situación.

Alrededor de los 5.000 habitantes y en adelante, hay una mayor distribución geográfica de los recursos de atención especializados para mujeres (que se han denominado en el Estudio, Centros de la Mujer), y en consecuencia una mayor detección de casos, independientemente de su denuncia y de forma independiente a los Servicios Sociales, que los señalan en mucho menor medida.

Finalmente, a partir de los 10.000 habitantes, mejoran los sistemas de identificación y registros de casos en la totalidad de municipios, y casi en todos los recursos de atención. Lo que, paradójicamente, no varía el hecho de que los datos aportados sobre el número de casos sean distintos en función de cada actor.

También en los municipios de alrededor de 10.000 habitantes o mayores, las mujeres reconocen la frecuencia del fenómeno a lo largo de generaciones

y dan información sobre un mayor número de casos por participante en las entrevistas grupales.

Destaca la cantidad de casos atendidos por los recursos especializados (tanto de otros pueblos cerca de los municipios de estudio, como en los mismos). Destaca igualmente, cómo las pautas de identificación están directamente relacionadas con la presencia de protocolos locales de coordinación y también con la cultura local de uso de recursos, (asociada a su vez al control de la comunidad y a la imagen social de cada uno de ellos, Guardia Civil, Servicios Sociales, Centro de Mujer, etc.).

### **3.2.3. Descripción manifestada de los perfiles de mujeres víctimas y de agresores**

La descripción que se hace a continuación está en relación con los casos conocidos por los y las informantes, tanto por el personal de los recursos de atención, como por las mujeres que han participado en las entrevistas grupales en los 20 municipios.

Para empezar, hay que matizar que excepto en dos municipios, se carece de registro sobre las características sociodemográficas de las víctimas y de los agresores.

Además, hay que hacer especial hincapié en que las personas entrevistadas omitían de sus discursos los posibles casos que en su opinión eran dudosos, o no consideraban “violencia”, lo que estaba determinado por las opiniones y estereotipos que cada informante manejaba. Y también, eran eliminados en las descripciones de las policías locales y la Guardia Civil, aquellos casos que habían sido rechazados como violencia en su tramitación judicial.

En relación a la tipología de la violencia de género que más se identifica, hay que distinguir que en los municipios con menos de 2.000 habitantes tiende a ser identificada como violencia de género sólo cuando se trata de casos de violencia física y no así, de violencia psicológica.

En Cuarteles, Puestos de la Guardia Civil o Comisarías, las personas informantes señalan que han atendido todo tipo de violencia: violencia solo física, física y psicológica, o solo psicológica: “*se dan casos de violencia continuada durante años, y también casos en los que llevaban una semana de situación de maltrato*”, afirman en un municipio.

En los 20 municipios se identifican algunos elementos comunes:

En relación al perfil de las víctimas, se tiende a creer que es un fenómeno que afecta en mayor medida a las mujeres inmigrantes, a pesar de que proporcionalmente éstas no son la mayoría de los casos enumerados por los informantes, ni siquiera de aquellos relacionados con las órdenes de protección contabilizadas.

Otro de estos rasgos es que en los casos identificados por los grupos de mujeres, hay un mayor peso de víctimas que tienen entre 35 y 45 años, seguido de menores de 30 años. Los casos que superan los 50 años son escasos, y los de mayores de 60 muy poco visibles. Choca con esta percepción el que paralelamente, casi todas las personas entrevistadas creen que uno de los colectivos vulnerables de sufrir violencia de género son “las mujeres mayores”. Cuando los profesionales de los recursos hablan de las mujeres víctimas de violencia que han conocido, la edad disminuye y se sitúa entre los 30 y los 35 años.

Ningún informante establece una relación directa entre la forma de relación (matrimonio, pareja o ex pareja) y los casos registrados, si bien, hay más casos identificados de mujeres casadas. Se establece un vínculo entre las mujeres inmigrantes y la relación afectiva con los agresores de tipo pareja de convivencia (sin estar casados), pero se carecen de datos fiables como para poder afirmar que esto ha sido comprobado en el trabajo de campo.

En los casos de mujeres extranjeras, las nacionalidades son diversas, si bien por el tipo de población inmigrante residente en los municipios de estudio, destacarían por su incidencia los de mujeres rumanas y origen latinoamericano (en especial de Ecuador). Lo que por otro lado es coincidente con las comunidades inmigrantes más numerosas en el Estado (INE, 2008).

Independientemente de su nacionalidad, y para las víctimas por encima de los 25 - 30 años, la mayoría tenía hijos e hijas.

En general, las personas informantes de los recursos dicen que un rasgo que caracteriza a las víctimas que han padecido una situación de maltrato de forma continuada y durante varios años, es el sentimiento de culpabilidad.

En aquellas mujeres que acuden a la Guardia Civil con mayor grado de información se nota, en su opinión, una influencia positiva del entorno familiar.

También se tiene la percepción generalizada por parte de los recursos entrevistados de que las mujeres menores de 30 años tienen un mayor conocimiento de sus derechos, aguantan menos tiempo el maltrato y tienden a denunciarlo antes.

En relación a los elementos que pueden influir en la interposición de denuncia o en su mantenimiento – dando un paso más allá de poner la situación en conocimiento de una o un profesional -, en todos los municipios de estudio, independientemente del volumen de su población, los recursos entrevistados señalan la dependencia económica de las víctimas respecto al maltratador además de la influencia del “qué dirán”, evitar ser comentario público y sentir que su familia puede sufrir.

También el mecanismo de denuncia se ve influido por el hecho de que, sobre todo en los municipios menores de 5.000 habitantes, los recursos de seguridad se consideran por parte de las víctimas, como mecanismo de mediación con el maltratador. Así ha sido reconocido por la Guardia Civil en algunos pueblos, y en ocasiones por la Policía Local, que informan de cómo las propias mujeres acuden a ellos, no para denunciar sino para pedir protección inmediata y sobre todo intermediación con el agresor, para que se calme y cambie su conducta. En estos casos los agentes no interponen denuncias de oficio. En línea con lo anterior, enfatizan que *“muchas víctimas quieren denunciar la situación pero que no le pase nada al agresor , busca otra solución distinta”*.

En cuanto a la población extranjera, prácticamente todos los recursos de seguridad entrevistados, creen que muchas mujeres *“víctimas reales o no”*, piensan que su situación personal se puede solucionar con las ayudas para las víctimas de violencia de género, *“pero no con consecuencias para el agresor”*. Este comportamiento, y el anteriormente citado, lo atribuyen a falta de información sobre el proceso y de cómo se tramitan estos casos.

Llama la atención que incluso en municipios donde hay población gitana, en el discurso de las personas entrevistadas no se cite a mujeres de esta etnia. Sólo en los municipios donde su presencia es históricamente significativa, han sido aludidas en términos de “población vulnerable”. En dos municipios se menciona la existencia de casos de mujeres de etnia gitana en los que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han intervenido de oficio *“porque se niegan reiteradamente a denunciar al agresor”*.

De cualquier modo, el grupo considerado mayormente vulnerable es, de modo unánime, el de las mujeres mayores de 65 años, en especial aquellas que viven en unidades de población (pedanías, parroquias, etc.) especialmente aisladas. En menor medida, se consideran mujeres vulnerables a las mujeres inmigrantes, en especial, en situación administrativa irregular. Mujeres mayores e inmigrantes se asocian a grupos vulnerables porque *“tienen en sus roles asumidos de mujer que aceptan una situación de desigualdad y ciertos maltratos en el matrimonio”*, y en el caso de las inmigrantes especialmente porque son culturas *“con las que no se ha trabajado tanto el fenómeno de igualdad, y por su propia idiosincrasia cultural, como pueden ser la cultura latinoamericana y la cultura árabe”*.

Otro de los elementos comunes en los 20 casos de estudio es la indefinición respecto a los agresores. Se sitúan de forma general, en torno a la misma edad y situación socioeconómica que las víctimas, pero aparte de esto, no hay nada en el discurso recogido que los caracterice de alguna otra forma. Esto evidentemente, no es casual, sino que está en relación directa con la falta de visibilidad social de los agresores en el fenómeno, frente a la sobre-visibilización de las víctimas. Muy especialmente en municipios de pequeño tamaño donde la comunidad y los acontecimientos del pueblo tienen tanta repercusión.

Profundizando en la información sobre los maltratadores identificados, en función de su nacionalidad, habría más varones de nacionalidad española que extranjera, incluso en relación a víctimas de origen inmigrante.

De este modo, el perfil del agresor, no es nada concreto, *“son perfiles que se dan en los manuales: sin ningún perfil socioeconómico determinado ni de edad, son muy heterogéneos sin ningún factor especial, en los casos en donde exista el abuso del alcohol los episodios físicos se agravan con este factor”*, como comenta una de las trabajadoras sociales entrevistada en un Centro de la Mujer.

Una excepción en la caracterización de los agresores, es la presencia del consumo de alcohol o el alcoholismo. Este factor es determinante en la construcción del perfil, porque los episodios violentos que protagonizan son más visibles para el conjunto de la comunidad, incluyendo los recursos de atención, y muy especialmente para los de seguridad. Lo que lamentablemente, refuerza los estereotipos asociados a los maltratadores.

### 3.2.4. Opiniones y estereotipos sobre el fenómeno de la violencia en los municipios de estudio

Si en el epígrafe anterior se describían los discursos sobre los perfiles de víctimas y agresores de casos considerados como violencia de género, en este punto se exponen las imágenes sociales relacionadas con el fenómeno en general, con independencia de los casos identificados.

En los municipios de menos de 1.000 habitantes las participantes en las entrevistas grupales tenían fuertes reticencias a hablar del tema. Consideraban la violencia asociada a “*otros tiempos*” y a mujeres en situación de exclusión, o “*mal casadas*”. Básicamente asociada a la agresión física, en muchos pueblos afirmaban desconocer casos ocurridos en los últimos años. Del mismo modo, aparecía rápidamente en su discurso, la idea de que los hombres son también víctimas de maltrato. En casi todos los municipios la denuncia era rechazada como mecanismo. Sobre ella, afirmaban que “el castigo” como tal, al maltratador, “*no sirve para nada*”, en el sentido de que no repara a la víctima y genera peores consecuencias, sobre todo para las familias. Las personas con responsabilidad política de los municipios más pequeños que han participado en el Estudio, enfatizaban que lo más difícil de la violencia es “*el reconocerse víctima*”, y al mismo tiempo el que alguien llegue a saberlo. Según estos informantes, para la gente “*de un pueblo*” es un motivo de vergüenza, personal y familiar.

En los pueblos mayores de 1.000 habitantes, las mujeres entrevistadas de mayor edad (a partir de 65 años) relataban cómo *antiguamente* (cuando ellas eran más jóvenes) la mujer aceptaba la situación de maltrato “*porque no tenía otro medio de vida. Se veía acorralada y aguantaba*”. Recordaban oír, incluso de la Guardia Civil, la frase de “*aguanta que es tu marido*”. En su opinión, antes se producían muchos casos entre las mujeres españolas “*ahora es más con las inmigrantes, porque para ellas como para nosotras antes, era algo cultural y normal*”. Para estas entrevistadas de más edad, hoy en día ha cambiado tanto la mentalidad de las mujeres como su nivel de información, pero “*maltratos ha habido antes, y hay ahora; toda la vida*”. Según ellas ahora puede haber más muertes, precisamente porque las mujeres tienen otra salida, y abandonan al agresor.

En general, las mujeres de municipios de alrededor de 2.000 habitantes y en adelante, que participaron en las entrevistas grupales, opinaban que la violencia está muy soterrada y son muy pocas las que se atreven a decirlo; “*muchas creen que su vida es así*”, “*otras no lo dicen por vergüenza, y otras, por el a dónde me voy con mis hijos*”. Creen que “*las mujeres aguantan lo*

*que sea*”, porque no hay suficientes apoyos. Piensan que se sienten aisladas y que en su mayoría, están muy deterioradas.

En ningún municipio se asociaba la violencia de género con el riesgo de ser asesinada, gravemente herida o lesionada de manera permanente. Parecía minimizarse el riesgo real que padecen las mujeres víctimas de violencia de género.

En relación con la tipología de violencia, creían que la mayoría de la gente desconoce qué es el maltrato psicológico y que se debería informar a la población al respecto. Pensaban que las mujeres que lo padecen deben sentirse muy indefensas porque no saben cómo demostrarlo, pero paradójicamente, lo señalaban como el más común y el más normalizado por las propias mujeres.

Los estereotipos asociados a las víctimas eran negativos, en el sentido de que las situaban en un discurso contradictorio de total victimización, al mismo tiempo que las consideraban las únicas responsables de salir de la situación de maltrato. De este modo, la mayoría de las personas informantes creían, por un lado que la situación de violencia es entendible en mujeres mayores de 50 años, pero que en *“mujeres de 50 para abajo no se puede entender”*, y por otro que las características de alguien que es víctima de violencia de género son las de una mujer dependiente psicológicamente del hombre, manipuladas, con poca autoestima, con poca personalidad y miedosas, *“como se ve en las películas”*. Asociaban romper la relación con el maltratador a tener que ir a una casa de acogida, salir del entorno, tener que cambiar de vida, permanecer vigilante y ser objeto de la opinión pública.

Al desconocer el ciclo de la violencia, ignoran parte de las consecuencias de ésta para quien la padece. Consideraban que las mujeres mayores han sido educadas en la sumisión y el aguante, y que muchas han tenido acceso a una educación muy básica, mientras que las otras *“han sido educadas en poder trabajar, en la libertad, en poder hacer su vida, entonces tiene que ser algún problema particular, psicológico de ellas”*. Otras participantes creían que es *“el amor el que te ciega de esa manera”*, y que el peso de venir de una familia *“que te educa de manera equivocada”*, en el sentido de que hay muchas familias que al ser maltratadoras, *“transmiten ese comportamiento a sus hijos”*.

Tal y como se acaba de poner de manifiesto, los agresores son sujetos poco visibles en los municipios. En torno a ellos, hay discursos profundamente contradictorios, que tienden a comenzar señalando la falta de justifi-

cación –de cualquiera- a agredir a otra persona y que finalizan, asociando algunas situaciones que viven “los hombres” víctimas de manipulaciones femeninas, y a veces reiteradamente provocados por mujeres “*que no son como tienen que ser*”.

Por una parte, la falta de conocimiento, tanto por parte de las mujeres entrevistadas como por personal técnico y político, sobre las causas de la violencia, sitúa la violencia ejercida por los agresores, casi exclusivamente, en una tipología expresiva. Incluso en dos municipios de tamaño intermedio, se señaló que en algunos casos los varones no son conscientes de ser agresores y no identifican su comportamiento dentro de pautas de dominación, porque “*para ellos es una costumbre*”.

Por otra parte, se generalizaba la presencia de estereotipos sobre el consumo de drogas y alcohol, así como los problemas mentales. Una minoría de mujeres cree que hay una diferencia entre el maltratador físico y el psíquico, y que quizás éste último, “*pueda tener arreglo*” mediante alguna terapia. Juzgan que si hubiera un motivo concreto detrás, se podría atacar la causa.

Sólo en un municipio de los de mayor número de habitantes, se señalaba por parte de las vecinas que los cambios sociales sobre las relaciones de género han influido en algunos hombres sobre sus relaciones de dominación respecto a las mujeres: “*han asustado a los hombres, que tienen miedo a que la mujer sea más [que ellos], y ante de eso la matan*”.

En todos los municipios, no sólo en las opiniones de las vecinas, sino también en las de muchos profesionales (no especializados) y responsables políticos, se creía que el maltrato contra el hombre es un fenómeno existente pero del que “*nadie se ocupaba*”. Así, subrayaban que también existen mujeres que son maltratadoras, sobre todo psicológicamente, de sus maridos: “*hay mujeres que utilizan este tema para aprovecharse, y esto está ocurriendo aquí*”, “*para deshacerse del marido [divorciarse]*”.

En ningún caso se veía al maltratador como un delincuente, un asesino potencial, ni a la violencia de género como un delito.

En conclusión, los siguientes estereotipos son los que se han evidenciado en el Estudio con mayor frecuencia:

- *Los casos de maltrato son aislados y escasos en el pueblo.* Dicho de otro modo: este problema aquí no existe. Se niega públicamente la exis-

tencia de la violencia de género en el entorno social del municipio porque se considera algo vergonzoso. A pesar de ello, se conocen casos diversos y son comentados en los diferentes círculos privados sociales del municipio. Esta creencia se repite desde diferentes actores: las mujeres del pueblo, personal de los recursos sanitarios y representantes políticos.

- *El maltrato es un problema de las clases sociales bajas, de nuestras abuelas y de las mujeres inmigrantes.* Paradójicamente a esta concepción el mayor número de casos registrados en los municipios de estudio, es de mujeres de clase media española. Como es sabido, la violencia contra la mujer se da en todas las clases sociales, niveles económicos y educativos; la diferencia puede encontrarse en que, en las clases menos favorecidas, las formas de ejercer el maltrato pueden ser más evidentes y menos ocultas. En estos casos las mujeres no disponen de recursos económicos y personales suficientes para obtener autonomía.
- *El maltrato es un conflicto o problema de la pareja.* Se tiene la visión de que la conducta de maltrato es problema de uno de los componentes de la pareja. Asocian la violencia a los celos y a las dificultades de ciertos hombres para asumir la independencia y libertad de las mujeres. La violencia pasa a ser una forma de resolver los conflictos, y no un problema en sí mismo. También se tiende a considerar que la situación puede ser responsabilidad de los dos, por haber dejado que la relación se deteriore, “*si te llevas mal te tienes que separar*”, lo que una vez más alude al desconocimiento del ciclo de la violencia y sus consecuencias en las víctimas.
- *Lo que ocurre dentro de un matrimonio y en casa de cada de uno es asunto privado, nadie tiene derecho a meterse, aunque se sospeche que algo no va bien.* No se considera una falta o delito cualquier tipo de violencia acontecida en el ámbito familiar, si no que se tiene la visión de algo privado e inviolable por parte de terceros, salvo propia voluntad de la víctima. Esta imagen encuentra su excepción en el caso de que la violencia afecte a menores, en tal situación sí existe posibilidad de movilización vecinal y sentimiento de responsabilidad familiar, pero únicamente referida a los menores, nunca se informaría de una situación que atente a los derechos humanos y seguridad de las madres. En el caso de que se detectase esta problemática vinculada a familiares o amigas cercanas se trataría de informar, ayudar y apoyar, pero no se

denunciaría la violencia física o psicológica de estas víctimas sin el consentimiento de las mismas.

- *Los maltratadores tienen problemas mentales y abusan del alcohol. Se desconocen las causas de la violencia de género vinculadas a creencias sexistas que asumen la superioridad del hombre sobre la mujer, manifestándose por medio de la violencia para ejercer control y dominio sobre la mujer. Es cierto que el consumo de alcohol o la presencia de patologías mentales puede facilitar el uso y la gravedad de la violencia, y en muchas ocasiones es utilizada por el agresor como excusa, pero nunca es la causa.*
- *Aquí también se han dado casos de maltrato a los hombres y es un problema igual de grave como el maltrato a la mujer . No se tiene en cuenta, en ningún momento, a la hora de hacer esta afirmación, que probablemente la violencia de la mujer hacia el hombre se produce en respuesta a los malos tratos repetidos y continuados por parte del agresor, o en situaciones extremas de defensa propia.*
- *Las mujeres que no abandonan a sus maridos es porque no quieren, algunas porque no tienen recursos para hacerlo y porque, en el fondo, es lo mejor para los niños. Aunque esta postura es minoritaria en los discursos recogidos a lo largo del trabajo de campo, esta se asocia a que “las mujeres tienen que poder elegir seguir con su matrimonio”. A pesar de que aparezcan elementos influyentes como la dependencia económica, la falta de cualificación y apoyos, o la existencia de niños pequeños, se cree importante el “pensarlo bien”. No se dimensionan, en su justa medida, las consecuencias que conllevan la exposición de los menores a la violencia en el hogar, como testigos, afectando a su bienestar psicológico y a su desarrollo emocional y social, además de la interiorización de roles sexistas y tolerancia a la violencia en las relaciones de pareja. Ni tampoco, una vez más, las consecuencias de la violencia en la víctima.*

Esta serie de mitos y creencias se comparte por las mujeres entrevistadas de asociaciones de mujeres. Respecto a esto, hay que señalar que, salvo alguna excepción en municipios de 10.000 o más habitantes, el perfil de las asociaciones que tomaron parte en las entrevistas en los municipios, no era feminista y la mayor parte de sus actividades estaban orientadas al ocio y tiempo libres.

En varios recursos especializados de atención a las mujeres (Centro de la Mujer) se relataron actitudes defensivas tanto de la población masculina,

como de algún personal local de varios recursos, incluyendo la Guardia Civil, del tipo *“qué más queréis las mujeres si la ley os lo da todo”*. En esta línea, en el trabajo de campo se detectó este tipo de resistencias entre parte del personal técnico y político entrevistado.

En el caso del personal sanitario, ha sido frecuente que rechazaran la violencia de género como un problema de salud o sociosanitario. Siempre han situado esta problemática en el ámbito social, y especialmente relacionado con situaciones de “riesgo de exclusión social, minorías étnicas y familias multiproblemáticas”.

Es importante considerar el sexo de las personas informantes, tanto responsables políticas como técnicas. En ese sentido, se puede concluir en la misma línea que el Estudio “La construcción social de la violencia de género en el discurso machista” (Garrido (coord.), 2008), que señala:

*“todavía se mantiene entre los hombres una notable identificación emocional con los contextos y los argumentos que motivan la violencia de género. (...) La igualdad formal que admiten los varones no se corresponde con la igualdad real y efectiva, ya que por el momento la admisión de esa igualdad real supone para ellos la pérdida de privilegios adquiridos históricamente sólo por el hecho de ser varones”*.

Para concluir este epígrafe se hará mención a dos elementos más en relación al fenómeno de la violencia de género. Por un lado, el discurso sobre la potencial intervención de las mujeres ante una situación conocida de maltrato y por otro lado, sobre cuál es su imagen de “un recurso ideal de atención” para las mujeres que son víctimas de violencia de género.

En cuanto a la **intervención en los casos de violencia**, la expresión recogida en un grupo de *“cada uno en su casa y no meterse en la de los demás”* es la máxima que resume los argumentos sobre la violencia en las comunidades más pequeñas. En opinión de las mujeres consultadas que viven en municipios de menos de 5.000 habitantes, es mejor no implicarse en este tipo de asuntos, donde *“si te metes puedes luego tener represalias”*, y donde *“no sabes a quién vas a favorecer al final, si a uno o a otro”*. Aunque esta opinión se matiza con el aumento del tamaño municipal, las actitudes más comunes son siempre las de evitar involucrarse o hacerlo de forma totalmente anónima mediante una llamada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En el caso de que una familiar sufriese una situación de violencia, el primer impulso sería alejar de inmediato a la víctima del maltratador. Pero no

sabrían bien qué hacer después. Las entrevistadas, mostrarían su total apoyo y tratarían de *“ayudarla a ser consciente de su situación”*, que es en su opinión *“lo más difícil”*. Lo más importante para ellas es *“que la mujer pueda decidir qué es lo quiere hacer”*.

En el caso de conocer a alguna mujer que fuese víctima de violencia (no una familiar) pocas mujeres llamarían a la Guardia Civil o a la Policía, si oyeran o sospecharan algún episodio de violencia. El motivo principal esgrimido es el de *“evitar un daño mayor”* a la víctima, por si el maltratador tomaba represalias contra ella. Pero una minoría sí consideraba que no lo harían para evitar represalias hacia ellas como vecinas.

Sólo una minoría de mujeres denunciaría un caso abiertamente, y sólo si tuviese una total certeza del mismo.

Si fuesen ellas mismas las víctimas, la mitad no sabrían cómo actuar (qué decisión tomar), otras romperían la relación con el maltratador, y en algún caso manifestaban que lo permitirían *“sólo una vez”*. Como puede apreciarse a partir de este tipo de opiniones, el riesgo y las consecuencias de ser víctima de violencia de género está bastante ausente del discurso de las mujeres.

Por último, en relación al **recurso ideal de atención**, hay total acuerdo entre las mujeres con independencia del tamaño del municipio en el que viven.

En su imaginario, un recurso ideal sería uno que cumpliera con las siguientes características:

- Un recurso discreto, donde ni el maltratador ni el resto del pueblo pueda asociarlo con la violencia.
- Atendido por técnicas mujeres.
- Que mantuviese el anonimato.
- Que fuese cercano en el trato y sencillo, donde se escuchara “mucho y bien”, que fuera acogedor y donde se mostrara afecto.
- Donde se aconsejara sobre qué decisiones tomar, sin presionar respecto a la denuncia,

- Preferiblemente, que estuviese a cargo de alguien que no fuese originario del pueblo.
- Que contara con todo tipo de servicios de ayuda para las mujeres y sus hijos e hijas, sobre todo ayuda psicológica.



## **4 RECURSOS Y ACTUACIONES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTUDIO**

### **4.1. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y SU INCIDENCIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

Como se señalaba anteriormente, la intervención contra la violencia está muy condicionada por el hecho de que mientras que no todas las Comunidades tienen reguladas sus competencias sobre este asunto, todas tienen competencias exclusivas sobre la atención integral. Por ese motivo, es preciso analizar la legislación sobre Servicios Sociales en cada territorio.

Todas las CCAA (no así Ceuta y Melilla) tienen leyes propias de Servicios Sociales. Las leyes anteriores a 2000, están en proceso de revisión.

En las leyes, la atención en general, es universal, solo en algunas Comunidades se hace mención explícita al requisito de empadronamiento en caso de la población extranjera (Aragón, Castilla La Mancha, Galicia), si bien siempre se añade un párrafo que amplía el derecho a aquellas personas que, sin estar en los supuestos anteriores, se encontraran en estado de necesidad o en situación de emergencia social o humanitaria.

En todos los casos está organizado un nivel básico de Servicios Sociales y otro más especializado.

Las denominaciones del nivel básico son variadas (Servicios Sociales Comunitarios, Servicios Sociales Generales, Servicios Sociales de Atención Primaria, Servicios Básicos, Servicios Sociales de Base, etc.). Sus competencias son básicamente, de las que informa el Ministerio de Sanidad y Política Social que los denomina Servicios Sociales de Atención Primaria y que se cofinancian mediante el Plan concertado a través del cual las administraciones estatal, autonómica y local, se comprometen a aportar los recursos económicos necesarios para el desarrollo de las siguientes prestaciones básicas:

- Información y orientación.
- Apoyo a la unidad convivencial y Ayuda a domicilio.
- Prevención e Inserción social.
- Alojamiento alternativo.
- Fomento a la solidaridad: cooperación social.

El Plan Concertado es un instrumento fundamental para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales.

Con el fin de mantener y desarrollar una Red de Servicios Sociales de atención primaria, gestionados por las corporaciones locales, y apoyar así a éstas en el desarrollo de las competencias que le son atribuidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y las respectivas leyes autonómicas de servicios sociales, se cofinancian proyectos cuyo objetivo general se concreta en: Proporcionar a la ciudadanía servicios sociales adecuados que permitan la cobertura de sus necesidades básicas.

- Procurar apoyo económico y asistencia técnica a las corporaciones locales en el desarrollo de sus competencias.
- Consolidar y ampliar la red básica de servicios sociales municipales, para desarrollar las prestaciones de servicios sociales de atención primaria, entre las que se encuentran la ayuda a domicilio y la teleasistencia, previstas en el catálogo de servicios de la “Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia”.
  - Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla aportarán, para la financiación de

los proyectos seleccionados, una dotación económica de igual cuantía, al menos, que la que le corresponde en la anterior distribución.

- Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla determinarán la cuantía de las aportaciones de las corporaciones locales de su territorio, responsables de cada proyecto, para participar en la cofinanciación.
- Los proyectos a financiar, seleccionados de común acuerdo por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y por la comunidad autónoma, tendrán como finalidad la dotación y mantenimiento de cualquiera de los siguientes tipos de centros: centros de servicios sociales y equipamientos complementarios, albergues y centros de acogida.

Por su parte, el Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales (SIUSS), se configura como una herramienta informática común del sistema, que no sólo actúa como soporte documental para la recogida de los datos básicos de los usuarios de los servicios, sino que también lleva a cabo un seguimiento de las intervenciones y proporciona un mayor conocimiento del perfil de dichos usuarios.

Por último, el Plan de formación de los profesionales de los servicios sociales de atención primaria es otro de los instrumentos en el ámbito de la cooperación técnica, que posibilita el reciclaje y la formación permanente del personal que presta servicios tanto en las comunidades autónomas como en las corporaciones locales

(Tomado de la página web oficial del Ministerio de Sanidad y Política Social (<http://www.msc.es/>))

La tabla siguiente recoge las principales características de las leyes de las Comunidades Autónomas de Servicios Sociales que afectan al contenido de este Estudio:

**Tabla 16: Aspectos de las legislaciones autonómicas sobre Servicios Sociales que afectan al objeto de este Estudio.**

RESPECTO A LOS MUNICIPIOS RURALES O MENORES DE 20.000 HABITANTES	En resumen, la ESTRUCTURA DE SERVICIOS SOCIALES, contiene los siguientes elementos que pueden afectar la atención de la violencia de género:
<p>En <b>Andalucía</b>, estos municipios no tienen competencias propias en materia de Servicios Sociales.</p>	<p><b>Servicios sociales comunitarios.</b></p> <p><b>Servicios sociales especializados</b>, además de los sectores de población que requieren de atención específica, donde no está el de mujeres víctimas de violencia, incluye un apartado de Otros que requieran una intervención social especializada.</p> <p>Las Áreas de actuación de los Servicios Sociales incluyen, en cualquier caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Prevención y eliminación de cualquier discriminación por razón de raza, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.</i></li> <li>• <i>La promoción y desarrollo integral de las comunidades rurales y urbanas.</i></li> </ul>
<p>En <b>Aragón</b>, son las comarcas las competentes en la materia, tanto para los servicios generales como para los especializados.</p>	<p><b>Servicios Sociales Generales</b> utilizan los Centros de Servicios Sociales que son municipales o comarcales. Uno por cada área básica. Los ayuntamientos ponen la infraestructura. Entre sus funciones:</p> <p>Atención, información y asesoramiento sobre los recursos existentes a las mujeres víctimas de violencia.</p> <p><b>Servicios Sociales Especializados</b> que tienen entre sus competencias, <i>Valoración y diagnóstico de las situaciones de necesidad social y realización de otras valoraciones especializadas que no corresponda realizar desde un servicio social general, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación.</i></p>
<p>En <b>Asturias</b>, se organizan zonas básicas para agrupar los municipios menores de 20.000. Puede haber también, zonas especiales de servicios sociales cuando no puedan reunir una zona básica. La gestión es del Principado.</p>	<p><b>Servicios Sociales Generales</b> utilizan los Centros de Servicios Sociales organizados en unidades de trabajo social, con un equipo multidisciplinar integrado por profesionales del campo de las ciencias sociales cuyo ámbito de actuación es la zona básica de servicios sociales.</p> <p><b>Servicios Sociales Especializados.</b> Entre otras funciones:</p> <p><i>Actuaciones preventivas de las situaciones de riesgo y necesidad social.</i></p> <p><i>Gestionar centros, dispositivos, programas y prestaciones específicas.</i></p>

RESPECTO A LOS MUNICIPIOS RURALES O MENORES DE 20.000 HABITANTES	En resumen, la ESTRUCTURA DE SERVICIOS SOCIALES, contiene los siguientes elementos que pueden afectar la atención de la violencia de género:
<p>En <b>Cantabria</b>, los municipios tienen competencias en la creación, mantenimiento y gestión de la atención primaria y la atención especializada.</p>	<p><b>Servicios Sociales de Atención Primaria</b> en Centros de Servicios Sociales creados por las entidades locales o la Comunidad de Cantabria.</p> <p><b>Servicios Sociales de Atención Especializada</b> por derivación de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Su responsabilidad corresponde a la Administración que ostente su titularidad.</p> <p>Los <b>Centros Territoriales de Servicios Sociales</b> son Centros de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria encargados de la coordinación y apoyo, en el marco de la legislación vigente, a los Servicios Sociales de Atención Primaria y a los de Atención Especializada, y de intervención directa, por derivación profesional.</p> <p>Al menos, debe haber un Centro Territorial de Servicios Sociales en cada Área de servicios sociales. Dichos Centros contarán con un equipo multiprofesional integrado por profesionales de referencia tanto de atención primaria como de atención especializada, en función de la población y de la problemática social del territorio.</p> <p><i>Entre sus funciones: Colaborar con el organismo de Igualdad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la consecución de sus objetivos y específicamente en la prevención de la violencia de género y la asistencia a las víctimas.</i></p> <p><b>Gerencias de Servicios Sociales</b>, dependientes de la Dirección General competente en materia de servicios sociales, son órganos de dirección del Área o Áreas que tienen la responsabilidad de la gestión de los Servicios Sociales de titularidad autonómica, de Atención Primaria y de Atención Especializada de su territorio, así como la coordinación entre los diferentes niveles de atención.</p> <p><i>Entre sus funciones: Promover la formación permanente del personal profesional de los servicios sociales.</i></p>

RESPECTO A LOS MUNICIPIOS RURALES O MENORES DE 20.000 HABITANTES	En resumen, la ESTRUCTURA DE SERVICIOS SOCIALES, contiene los siguientes elementos que pueden afectar la atención de la violencia de género:
<p>En <b>Castilla y León</b>, no tienen competencias hasta los 20.000 habitantes solos o asociados con otros (mancomunados). Las Diputaciones deben establecer Consejos Sociales Rurales de Acción Social y coordinar los servicios sociales municipales.</p>	<p><b>Servicios Básicos</b> contarán con el apoyo de una red de Centros de Acción Social (CEAS), dependientes de las corporaciones locales. Estos centros desarrollan su acción dentro de un ámbito territorial concreto. Los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes establecerán las zonas existentes en su término municipal, y las Diputaciones las del resto del territorio provincial.</p> <p>Se establece un módulo de 20.000 habitantes por cada CEAS o zona básica de acción social. No obstante, dadas las especiales características de esta región, por su densidad demográfica, dispersión territorial y desigual reparto de bienes y servicios, se aplicarán índices correctores. Dependientes de las corporaciones locales podrán existir establecimientos, como viviendas tuteladas, casas acogidas y otros, a fin de garantizar la prestación del conjunto de los servicios básicos. El personal de los CEAS dependerá laboral o funcionarialmente de la corporación local correspondiente.</p> <p><b>Servicios Específicos</b> se hacen cargo de programas y planes de prestaciones sociales que coadyuvan a la superación de las carencias mediante actividades de prevención específica, de asistencia a afectados y de inserción social.</p> <p><i>Entre otras funciones: Se actuará también en la prevención y eliminación de cualquier discriminación por razones de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquiera otras.</i></p>
<p>En <b>Castilla La Mancha</b>, colaboran en la planificación que le corresponde a la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. Gestionan los de carácter municipal.</p>	<p><b>Servicios Sociales Generales.</b></p> <p><b>Servicios Sociales Especializados.</b> Responsables entre otros del programa:</p> <p><i>De la mujer: Orientado a prevenir y eliminar todo tipo de discriminación.</i></p> <p>Ambos Servicios utilizan Centros Sociales polivalentes.</p>

RESPECTO A LOS MUNICIPIOS RURALES O MENORES DE 20.000 HABITANTES	En resumen, la ESTRUCTURA DE SERVICIOS SOCIALES, contiene los siguientes elementos que pueden afectar la atención de la violencia de género:
<p>En <b>Extremadura</b>, las diputaciones financian los servicios sociales y los ayuntamientos los gestionan y pueden crear otros propios.</p>	<p><b>Servicios Sociales de Base.</b>  <i>Tiene por objeto la prestación de alojamiento temporal a las personas carentes de hogar, o cuya convivencia familiar sea inviable por deterioro de las relaciones afectivas y sociales. Corresponde a este servicio el análisis e investigación de las causas que conducen a la carencia del hogar o al deterioro de la convivencia familiar, asesorando sobre la procedencia o improcedencia de la reintegración familiar y sus formas alternativas.</i></p> <p><b>Servicios Sociales Especializados</b> que se organizan y operan sobre cada una de las áreas o situaciones previstas en esta Ley o que pudieran preverse. El objetivo básico de estos servicios es el conseguir que todos los ciudadanos puedan integrarse plenamente en su unidad básica de convivencia.</p> <p>Entre otros objetivos: Atención a la mujer. <b>Servicio Social Especializado</b> de no discriminación social.</p> <p><i>Promocionará las actuaciones que permitan la prevención y eliminación de cualquier discriminación en razón de sexo, o de cualquier otra circunstancia personal o social.</i></p>
<p>En <b>Galicia</b>, tienen competencia en la creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales comunitarios básicos y específicos; los especializados los coordinan con la Xunta.</p> <p>Específicamente, les obliga a la coordinación con el resto de servicios municipales y administraciones. Las diputaciones tienen que apoyar económica, técnica y jurídicamente a los ayuntamientos especialmente a los menores de 20.000 habitantes.</p>	<p><b>Servicios Sociales Comunitarios:</b> estarán coordinados mediante protocolos y sistemas de derivación, información y colaboración con los servicios sociales especializados, así como con otros servicios para el bienestar que operen en el mismo territorio, especialmente con los de salud, educación, cultura, empleo, vivienda, migraciones y, en su caso, desarrollo rural, a fin de favorecer una intervención integral con las personas.</p> <p><b>Servicios Sociales Comunitarios Básicos</b> desde los centros de servicios sociales polivalentes por medio de equipos interdisciplinarios.</p> <p><b>Servicios Sociales Comunitarios Específicos:</b> desarrollarán programas y gestionarán centros orientados a colectivos con problemáticas identificadas y singulares, procurando su normalización y reincorporación social o como espacio de tránsito a un servicio especializado.</p> <p><b>Servicios Sociales Especializados</b> están referenciados a un sector de población o a una necesidad determinada que demandan una mayor especialización técnica, una especial intensidad en la intervención o una base territorial de intervención de carácter supramunicipal.</p> <p>La <b>tarjeta social gallega</b> facilitará la continuidad y coherencia del itinerario de intervención social y deberá garantizar la homogeneidad de la información existente en la red de servicios sociales de cada persona usuaria.</p>

RESPECTO A LOS MUNICIPIOS RURALES O MENORES DE 20.000 HABITANTES	En resumen, la ESTRUCTURA DE SERVICIOS SOCIALES, contiene los siguientes elementos que pueden afectar la atención de la violencia de género:
<p>En <b>Navarra</b>, tienen que crear, mantener y gestionar los servicios sociales de base y especializados y gestionar las prestaciones que proporciona la Comunidad</p>	<p><b>Servicios Sociales de Base</b> que establece cuatro Programas obligatorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Acogida y Orientación Social.</li> <li>• Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.</li> <li>• Programa de Incorporación Social en Atención Primaria Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria.</li> </ul> <p><b>Centros de servicios sociales</b> serán servicios de apoyo a la atención primaria con la función de complementar los programas de los Servicios Sociales de base. Algunas áreas por su situación sociodemográfica podrán compartir el Centro de servicios sociales. La titularidad es de Administración de la Comunidad Foral de Navarra.</p> <p><b>Servicios Sociales Especializados.</b> Tienen entre otras funciones: medidas de integración, participación, capacitación y rehabilitación social orientadas a normalizar y mejorar las condiciones de vida de las personas.</p>
<p>En <b>La Rioja</b>, prestan los servicios sociales de primer nivel y los de segundo, en coordinación con el Gobierno de La Rioja. Las personas usuarias tienen derechos regulados por Ley, entre otros al acceso universal, a la máxima intimidad y la protección de su propia imagen, a una adecuada coordinación de su programa de intervención social con otras áreas (empleo, sanidad, etc.) y el decálogo de derechos tiene que estar expuesto en los centros o dársele en mano.</p>	<p><b>Servicios Sociales Generales o comunitarios.</b></p> <p>Los equipamientos de los Servicios Sociales del primer nivel de atención son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades de Trabajo Social.</li> <li>• Centros de Coordinación de Servicios Sociales comunitarios.</li> <li>• Centros de Acogida para situaciones de graves carencias o conflictos de convivencia que no requieren un tratamiento especializado.</li> <li>• Establecimientos residenciales que proporcionen una alternativa a la convivencia familiar y que no presten una atención especializada.</li> <li>• Centros Sociales de uso polivalente, en los que se incluyen los Hogares de Personas Mayores.</li> <li>• Comedores sociales.</li> <li>• En general, los equipamientos que puedan desarrollar cualquiera de las funciones atribuidas a los servicios sociales de primer nivel.</li> </ul> <p><b>Servicios Sociales Especializados.</b> Los equipamientos de los Servicios Sociales del segundo nivel de atención son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de acogida, para situaciones de graves carencias que requieran de un tratamiento específico.</li> <li>• Centros residenciales, con servicios complejos que incluyan, además de la atención a las necesidades básicas, tratamientos específicos para los sectores de población que se determinan en esta Ley.</li> <li>• En general, los equipamientos que puedan desarrollar cualquiera de las funciones atribuidas a los servicios sociales de segundo nivel.</li> </ul>

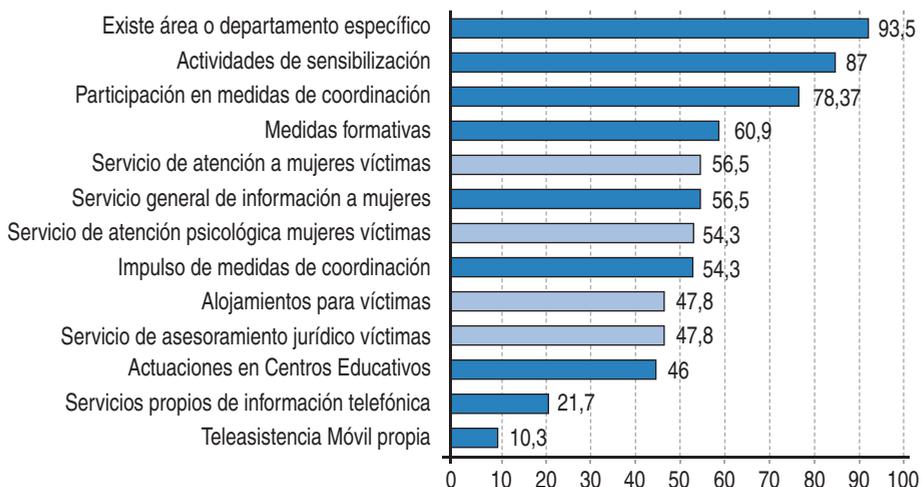
**Fuente: Folia Consultores.**

Todos estos aspectos se han tenido en cuenta en el análisis de los casos de estudio que aportan información sobre de qué manera estas leyes tienen un reflejo en la realidad local de los municipios pequeños o rurales.

## 4.2. IDONEIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS Y ACTUACIONES DE DIPUTACIONES, CABILDOS Y CONSEJOS INSULARES CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

A partir de la Encuesta realizada en el marco de este Estudio a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, el gráfico siguiente muestra los porcentajes de respuestas afirmativas respecto a la existencia en estas entidades, de los diferentes tipos de actuaciones y recursos. Se señala en un color más claro los servicios específicos de atención a las víctimas:

**Gráfico 10. Resumen de actuaciones realizadas en Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.**



**Fuente: Encuesta a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares (mayo-junio 2009). Elaboración: Folia Consultores**

Los datos dicen que institucionalmente, estas entidades supramunicipales de la Administración Local están asumiendo las políticas de igualdad y de lucha contra la violencia (más de 9 de cada 10 cuentan con un área o de-

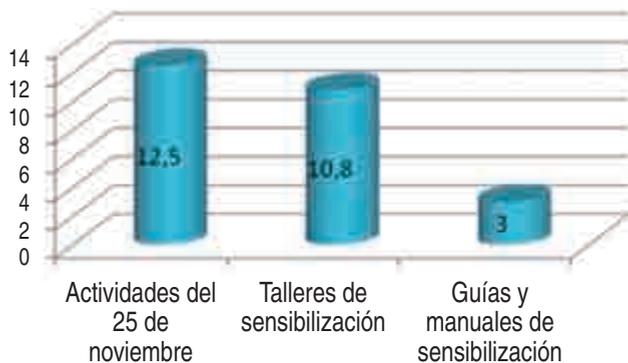
partamento), y que aunque sin que su personal se dedique a ello en exclusividad –en casi la mitad de los casos dependen del área encargada de Servicios Sociales–, realizan sobre todo, actividades de sensibilización y participan en medidas de coordinación.

Efectivamente, la sensibilización es un área de trabajo prioritaria, junto con la participación en espacios de coordinación, y en menor medida se realizan actuaciones formativas. Por debajo de ellas quedan las medidas de atención a mujeres víctimas (en general, psicológica, jurídica, alojamientos), y las actuaciones en centros educativos. Como es lógico, apenas tienen servicios propios de información telefónica o de teleasistencia móvil, porque éstos son parte de los que se movilizan en mayor medida desde la Administración General del Estado o desde las Comunidades Autónomas.

Las actuaciones de información y sensibilización están muy limitadas a la conmemoración del 25 de noviembre y a organizar actividades puntuales de información activa, como pueden ser talleres abiertos a la población general, especialmente para mujeres y jóvenes. Los hombres están prácticamente ausentes como grupo específico a sensibilizar (2,7%). En pocas ocasiones, las actividades de sensibilización se realizan pensando en concreto en el medio rural y por ello, aunque se difundan puede que no siempre sean idóneas.

El gráfico siguiente señala que el porcentaje de actividades de sensibilización específicas para la población rural realizadas desde Diputaciones, Cabildos y Consejos, no llega al 13% en ningún caso:

**Gráfico 11: Actuaciones de sensibilización realizadas desde las Diputaciones, Cabildos y Consejos, específicamente para el medio rural**



**Fuente: Encuesta a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares (mayo-junio 2009). Elaboración: Folia Consultores**

7 de cada 10 entidades afirma haber realizado actuaciones formativas para profesionales y 4 de cada 10 tienen un plan de formación que incluye los temas relacionados con la violencia de género. Sus destinatarios son, sobre todo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Servicios Sociales, su propio personal y en más de la mitad de los casos, profesionales de la Sanidad (53,6%). La presencia de personal del ámbito de la Educación es escasa (39,3%) si se tiene en cuenta su papel en la comunidad para la generación de una cultura más igualitaria. La formación de la que se tiene constancia es en general, de corta duración, suele convocarse en las capitales de provincia y apenas se considera la formación a distancia, aspectos ambos que pueden dificultar la capacitación de profesionales del medio rural.

Que las actividades formativas se realicen en las capitales de provincia tiene un análisis positivo porque junto, a un ahorro de costes - en comparación con una formación presencial en cada comarca o mancomunidad -, de manera indirecta, favorece el conocimiento mutuo entre las y los profesionales, así como las posibilidades de plantear actuaciones de coordinación en un futuro. Sin embargo, no siempre los traslados a las capitales de provincia es fácil para las y los profesionales que viven en el medio rural. No sólo por el desplazamiento, sino porque no hay personal suficiente para sustituir sus ausencias.

Algo más de la mitad de las entidades promueven actuaciones en los Centros Escolares. El perfil de sus grupos destinatarios es de chicas y chicos de Institutos de Secundaria. Casi la mitad de las entidades (47,6%) realizó alguna oferta específica para centros escolares rurales o de pequeños municipios. Sin embargo, como se vio más arriba, el personal docente no es uno de los colectivos que haya accedido en mayor medida a la formación que, sin duda, actualizaría sus conocimientos y rentabilizaría las actuaciones que se ponen en marcha en sus centros en materia de sensibilización contra la violencia de género.

Estas entidades participan en mayor medida en estructuras de coordinación (78,3%) que tomando la iniciativa para generarlas (54,3%), y en menos de la mitad de las ocasiones (44,4%), se formalizan convenios o acuerdos de colaboración. Todo ello puede dar una imagen de cierta fragilidad en la coordinación. Pensando en el medio rural, sería deseable mayor incidencia de la coordinación de pequeños municipios y, hasta ahora, si bien en un 55,4% las Diputaciones, Cabildos y Consejos, se coordinan con ayuntamientos; solo en un 22,9% lo hacen con mancomunidades que, como es sabido, constituyen la fórmula más utilizada en el caso de pequeños municipios para rentabilizar el esfuerzo que supone poner en marcha cualquier política.

La atención telefónica específica para las víctimas no es un servicio que realicen estas entidades salvo excepciones, lo que parece normal dada la cobertura en ese sentido, de los servicios autonómicos o estatales; no obstante, los centros asesores provinciales se ocupan de dar información por teléfono cuando hay alguna demanda y, más de la mitad de las entidades afirman realizar actuaciones específicas para garantizar que la información llegue a las mujeres del medio rural. Hay que considerar que la mayoría de los servicios presenciales que se proporcionan desde estas entidades, tienen horario de mañana y el teléfono puede ser la única opción informativa, además de garantizar algo tan importante en el medio rural como es el anonimato.

**Tabla 17: Horario de los Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género**

	Servicio de Información	Servicio de Atención	Servicio de Atención Psicológica	Servicio de Atención Telefónica	Servicio de Asesoramiento Jurídico
Algunas mañanas	3,85%		4,00%		9,09%
Algunas tardes					4,55%
Todas las mañanas	69,23%	73,08%	60,00%	50,00%	45,45%
Algunos días mañana y tarde					9,09%
Todos los días mañana y tarde	7,69%	7,69%		10,00%	4,55%
Algunos días mañana y tarde			8,00%		
Ininterrumpido	3,85%	3,85%	16,00%	40,00%	9,09%
Otros	11,54%	15,38%	12,00%		13,64%
NC	3,85%				4,55%

**Fuente: Encuesta a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares (mayo-junio 2009). Elaboración: Folia Consultores**

La teleasistencia móvil es un recurso ampliamente extendido en el territorio: El 87% de las entidades tienen este servicio que en el 46% de los casos

llega a todos los municipios de su territorio. No obstante, sería necesario un análisis de la disponibilidad de la infraestructura de las tecnologías para la información en todo el territorio, porque no siempre hay cobertura para teléfonos móviles en los pueblos alejados.

Incluidos en los servicios de atención están los de atención psicológica y los de atención jurídica. Hay iniciativas en ambos casos por parte de estas entidades. Suelen ser parte del trabajo que se realiza – derivado en muchas ocasiones desde Servicios Sociales - en las infraestructuras que dan servicio a mujeres (Centros de la mujer, casas de la mujer, etc.) que se ubican principalmente en las capitales de provincia. Este aspecto puede ser positivo porque aumentan las posibilidades de anonimato de las mujeres que los utilizan, pero también, dificultan el acceso a los mismos porque las infraestructuras de transporte público desde los municipios pequeños o rurales hacia la capital de provincia no siempre tienen la frecuencia o el recorrido deseable y las mujeres del medio rural tienen poca disponibilidad de vehículo propio o no disponen de carné de conducir.

Los recursos de atención psicológica y jurídica tienen un alto grado de especialización en opinión de las entidades. Casi nunca son exclusivos.

**Tabla 18: Tipo de Recursos.**  
**Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género**

	Servicio de Atención	Servicio de Atención Psicológica	Servicio de Atención Telefónica	Servicio de Atención Jurídica
% de Diputaciones que cuentan con estos servicios	56,5%	54,3%	21,7%	47,8%
Especializados	84,6%	73,3%	80,0%	86,4%
Exclusivos	0,0%	23,3%	30,0%	27,3%
Ni especializados ni exclusivos	15,4%	3,3%	10%	4,5%

**Fuente: Encuesta a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares (mayo-junio 2009). Elaboración: Folia Consultores**

Casi ningún servicio de atención (general, psicológica o jurídica) exige requisitos previos a las mujeres que los solicitan. Apenas hay servicios

psicológicos especializados para menores dependientes de mujeres víctimas.

**Tabla 19: Existencia de requisitos para la atención en cada servicio. Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género**

	Servicio de Atención	Servicio de Atención Psicológica	Servicio de Atención Jurídica
% de Diputaciones que cuentan con estos servicios	56,5%	54,3%	47,8%
La atención se presta a todas sin excepción	92,3%	88,0%	86,4%
La atención se presta a todas excepto mujeres no regularizadas	0,0%		
La atención sólo se presta a las mujeres con denuncia u Orden de protección	0,0%		4,5%
La atención se presta solo a mujeres con informe psicosocial de violencia	7,7%	8,0%	4,5%
La atención se presta también a menores dependientes de mujeres víctimas de violencia		4,0%	
NC			4,5%

**Fuente: Encuesta a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares (mayo-junio 2009). Elaboración: Folia Consultores**

Por el enfoque general del trabajo de Servicios Sociales - área de la que depende buena parte de la actuación contra la violencia de estas entidades - y por los recursos con los que cuenta, se prioriza facilitar recursos a las mujeres y a sus familias, y tal vez una mayor dependencia de áreas específicas de igualdad facilitarían que este fenómeno se abordara de manera más integral considerando no solo a las víctimas sino al conjunto de la sociedad.

No obstante, dado que hay un porcentaje importante de entidades que facilitan subvenciones bien a ayuntamientos (32,6%), bien a asociaciones (46,5%), es probable que, se espere que estos apoyos permitan otras iniciativas menos asistenciales.

No hay apenas iniciativas propias de estas entidades supramunicipales respecto a los aspectos de la atención a las víctimas relacionados con ayu-

das económicas o de búsqueda de empleo. Cuando se realizan actuaciones en ese sentido de modo excepcional, tienen relación con la gestión de recursos de alguna iniciativa europea, pero casi siempre, son dependientes o en coordinación con lo que se lleva a cabo desde las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los servicios de alojamiento, cuando se precisan servicios de emergencia se utiliza en muchos casos, alojamientos privados que se financian (hoteles, pensiones, etc.) y, los recursos más estables – Casas de Acogida y Pisos Tutelados -, suelen ser cofinanciados por lo menos, por las Comunidades Autónomas. Que la mayoría de todos ellos estén en las capitales de provincia es para las mujeres del medio rural, un factor positivo porque puede mejorar con ello su seguridad al distanciarse de su agresor en un lugar anónimo; pero también, tiene consecuencias negativas: en el caso de los alojamientos de emergencia dificulta el traslado (que dependerá del apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, casi siempre, lo que requiere medios) y en el caso de los alojamientos más permanentes (Casas de Acogida y Pisos Tutelados), separa a las mujeres de su medio de una manera tal vez, demasiado radical. Claro es que siempre es deseable, que sea el agresor quien se distancie de la víctima y su entorno, y no al contrario, pero en muchas ocasiones éste se da a la fuga y es preciso garantizar la seguridad de la víctima, por eso la distancia en los alojamientos de emergencia no es un factor a desvalorizar; sin embargo, las Casas y Pisos son lugares de recuperación y, por esa razón sí es importante el entorno donde se ubican, y puede ser que las mujeres del medio rural tengan que hacer un esfuerzo extra para adaptarse cuando se trata de espacios muy urbanos.

Las entidades manifiestan que hacen esfuerzos para que el medio rural de sus territorios no sea ajeno a las actuaciones que ponen en marcha contra la violencia de género. De hecho, el gráfico siguiente muestra los porcentajes de respuesta ante las preguntas sobre si ponen en marcha alguna medida para acercar cualquiera de esos servicios a los municipios rurales. Como puede comprobarse, el interés está sobre todo en garantizar el asesoramiento a las víctimas, pero no hay grandes diferencias para el resto de actividades. Solo el acercamiento de la información sobre actividades en centros escolares se realiza en menos de la mitad de las entidades.

**Gráfico 12: Diputaciones, Cabildos y Consejos que realizan actuaciones específicas de acercamiento al medio rural.**



**Fuente: Encuesta a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares (mayo-junio 2009). Elaboración: Folia Consultores**

De las preguntas de respuesta abierta que se incluían en el cuestionario realizado, se ha de señalar la reiterada reclamación de falta de canales de comunicación entre servicios y administraciones. Aunque cada vez más se están poniendo en marcha Protocolos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional, se comprueba que aún son insuficientes los mecanismos de coordinación entre las y los profesionales de los distintos servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia de género y entre los propios servicios.

En conclusión respecto a la idoneidad y la distribución de los servicios pueden destacarse las siguientes ideas:

- Las actuaciones de sensibilización y de información específicas para la población del medio rural son muy escasas y sus peculiaridades no siempre se tienen en cuenta en las actividades genéricas que se hacen en ese sentido, lo que mejoraría la idoneidad tanto de los mensajes como de los soportes informativos. Ya el Plan de Sensibilización y Prevención preveía campañas específicas para el medio rural y su evaluación.
- En la formación de profesionales se echa en falta mayor incidencia sobre dos colectivos concretos que tienen especial importancia en

el medio rural: el sanitario y el docente. En cualquier caso, el cuestionario ha recogido también la demanda del resto de profesionales de incrementar sus posibilidades de actualizar conocimientos sobre la violencia de género. Las propuestas organizativas de la formación, basadas en la presencialidad, son poco accesibles para profesionales que trabajan en lugares apartados con deficientes infraestructuras de transporte público y en servicios con pocos recursos de personal.

- Insistir en el alumnado en las actividades con la comunidad educativa, y en especial con la población adolescente, es una de las propuestas del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención. Las características del medio rural y, en especial, el envejecimiento de algunas zonas, hacen pensar que es importante actuar también con propuestas de actividades en el ámbito de la educación no formal que faciliten la relación con chicos y chicas de lugares diferentes. La incidencia en la educación no formal apenas está presente en las propuestas recogidas.
- De la coordinación entre actores es importante señalar que se ha puesto el acento en articular la atención en situaciones de emergencia principalmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y se describe por estas entidades una escasa iniciativa para la articulación de propuestas de sensibilización, prevención, detección y asistencia en los pequeños municipios y en el medio rural, bien a través de las mancomunidades, bien a través de actuaciones concretas que faciliten la relación entre profesionales de las distintas Administraciones con competencias en la materia.
- En cuanto a la atención a las víctimas, la información telefónica parece el medio más idóneo porque garantiza el anonimato, está bastante extendida y es accesible. El resto de la atención es prácticamente universal, y se vincula fundamentalmente a Servicios Sociales que, en la mayoría de las ocasiones, deriva a servicios especializados que suelen encontrarse en la capital. Para las mujeres de los municipios pequeños y rurales tiene de positivo la garantía de privacidad pero supone un esfuerzo para trasladarse sin transporte público accesible.
- De las medidas para aspectos relacionados con aumentar la autonomía económica de las mujeres (formación para el empleo, apoyo en la

búsqueda, etc.) apenas se han recogido experiencias para el medio rural, lo que hace pensar que como mínimo, son escasas.

- Los alojamientos fuera de los núcleos de población rural tienen, como se veía, la ventaja de mejorar la seguridad de la víctima en caso de emergencia, pero la desventaja de que para periodos de recuperación significan un reto más de adaptación a un entorno distinto.

### **4.3. RECURSOS Y ACTUACIONES EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO**

#### **4.3.1. Principales características**

En este apartado se recoge y analiza información de los 20 casos de estudio, sobre cuáles son los recursos disponibles en relación a la sensibilización, la prevención y la atención de la violencia de género desde dos ópticas:

En primer lugar, se consideran los recursos básicos de protección y atención a las víctimas y sus familias que son los siguientes:

- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: Guardia Civil y Policía Local.
- Recursos y Servicios de Atención Social: Centros de la Mujer (a todos los efectos denominaremos de forma genérica Centro de Mujer a los recursos ubicados en los municipios que, habitualmente financiados por las Comunidades Autónomas, dan un servicio específico de atención a las mujeres) y Servicios Sociales de Base porque es el recurso donde generalmente realizan la atención básica.
- Centros de Atención Primaria (CAP): Centros de Salud<sup>19</sup> y Consultorios<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> CENTRO DE SALUD. Se utiliza la definición incluida en el Real Decreto de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, que dice: "*Estructuras físicas y funcionales que posibilitan el desarrollo de una atención primaria de salud coordinada, globalmente, integral, permanente y continuada, y con base en el trabajo en equipo de*

En segundo lugar, se consideran los servicios especializados para la atención a mujeres víctimas que pueden estar incluidos o no en los Centros de la Mujer y que son:

- Información.
- Atención Jurídica.
- Orientación Laboral.
- Atención Psicológica.

La información recogida permite afirmar en general, que si bien la atención básica parece asegurada aunque de modo muy heterogéneo y, como se verá, no siempre idóneo, la atención especializada es más escasa y dispersa.

---

*los profesionales sanitarios y no sanitarios que actúan en el mismo. En ellos desarrollan sus actividades y funciones los Equipos de Atención Primaria"* (tomado de la página web del Ministerio de Sanidad y Política Social: [www.msc.es](http://www.msc.es)). El personal y actividad asistencial puede variar de un centro a otro. El núcleo básico de un Centro de Salud lo forman las especialidades de medicina familiar y comunitaria o de atención primaria, pediatría, enfermería, y personal administrativo, sin embargo, a veces se puede encontrar a otros profesionales y especialidades (trabajadora o trabajador social, comadrona, odontología, psicología, psiquiatría, reumatología, etc.). Normalmente existe un servicio de recepción o acogida de las personas que acuden al Centro o se dirigen vía telefónica al mismo. Este servicio da satisfacción directa a demandas concretas como pueda ser entrega y recogida de documentación, información, etc., o bien programa vistas para las y los diferentes profesionales que prestan sus servicios en el Centro de Salud. Habitualmente existen consultas o despachos para las y los diferentes profesionales o servicios ofertados, también pueden existir zonas para extracción de muestras sanguíneas para análisis, área de atención de urgencias con equipamientos apropiados (carro de curas, electrocardiógrafo, material para oxigenoterapia, desfibrilador, medicación de urgencias, etc.).

<sup>20</sup> CONSULTORIO. Igualmente, se utiliza la definición que consta en el Real Decreto antes mencionado, que dice "*Centros sanitarios que, sin tener la consideración de Centros de Salud, proporcionan atención sanitaria no especializada en el ámbito de la atención primaria de salud*". Se incluyen bajo esta denominación, exclusivamente a los "**consultorios rurales**", "**consultorios locales**", "**consultorios periféricos**", o cualquier otra denominación que haga referencia a centros asistenciales "mayoritariamente dependientes o relacionados funcionalmente con un centro de salud" (tomado de la página web del Ministerio de Sanidad y Política Social: [www.msc.es](http://www.msc.es)). En los Consultorios, el personal suele ser una o un médico y una o un enfermero.

A lo largo del análisis se comprobará como el tamaño municipal es un factor incidente, en especial, cuando la población no llega a 2.000 habitantes.

### 4.3.2. Análisis de la idoneidad de los recursos para los municipios rurales

A continuación, se analizan los recursos y servicios que se han identificado en los 20 municipios casos de estudio. Se trata de comprobar si los derechos de las mujeres son garantizados conforme a la Ley; si pueden acceder y utilizar los servicios y recursos que se movilizan para ello; y cómo incide la coordinación de los mismos en todo ello.

Se utilizan para ello, los siguientes criterios con sus correspondientes componentes:

Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ubicación geográfica y horario de los servicios y recursos.</li><li>• Accesibilidad física y sensorial de los recursos.</li><li>• Accesibilidad de la información y canales informativos.</li><li>• Universalidad y gratuidad.</li><li>• Atención a la diversidad –considerando de forma especial los colectivos de mujeres especialmente vulnerables–.</li></ul>
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Medidas propias de seguridad en los recursos.</li><li>• Adecuación de dispositivos y medidas para la protección frente al agresor.</li><li>• Privacidad en la atención que presta el servicio.</li><li>• Protección de datos de carácter personal.</li></ul>
Integralidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Especialización del servicio.</li><li>• Estabilidad y continuidad en la provisión de los servicios.</li><li>• Multidisciplinariedad en el servicio.</li></ul>
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordinación interinstitucional.</li><li>• Coordinación en el territorio municipal.</li></ul>

### **4.3.2.1. ACCESIBILIDAD**

La accesibilidad permite comprobar que cualquier mujer – sin perjuicio de sus diversas capacidades o necesidades - puede ser usuaria de los servicios y recursos. Se analizan a continuación sus componentes para llegar a conclusiones sobre la accesibilidad:

#### **4.3.2.1.1. Ubicación geográfica y horario de los servicios y recursos**

Por una parte, se considera la premisa de que la cercanía de los recursos es garantía de accesibilidad y, por otra, de que en el caso de las mujeres (y en especial de las mujeres rurales), el hecho de que los servicios estén alejados es un factor que añade dificultades porque ellas no tienen las mismas posibilidades de movilidad con vehículo propio que los hombres y los servicios públicos de transporte desde los núcleos rurales a los servicios, o interurbanos en los pequeños municipios, son insuficientes.

La situación de cada recurso o servicio es la siguiente:

- En todos los casos hay un Puesto de la Guardia Civil de referencia. A partir de los 2.000 habitantes, el Puesto de la Guardia Civil está en el núcleo de la población, pero en los municipios menores la distancia desde el núcleo varía entre 4 y 48 Km. Hay Puestos de la Guardia Civil cuyo horario normal es de cuatro horas, 3 días a la semana, aunque se complementa con la Policía Local. En todo caso, puede decirse que la atención es permanente porque siempre hay personal de guardia. Hay Policía Local en algunos municipios mayores de 500 habitantes. Según aumenta la población, este servicio es más frecuente, y está generalizado en las poblaciones de más de 5.000 habitantes. Es decir, en los municipios de menos de 2.000 habitantes se pueden dar peores condiciones para la protección por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que en los municipios mayores de esa población.
- Los Centros de la Mujer están a más de 35 Km. de los pueblos con una población menor de 500 habitantes. No puede afirmarse que a mayor población, este recurso siempre esté más cerca, pero a partir de los municipios mayores de 5.000 habitantes se dan más posibilidades de que exista un Centro de estas características, aunque su servi-

cio no sea permanente. El factor de incidencia es la política de la Comunidad Autónoma sobre la distribución de este tipo de Centros que no es homogénea. El horario de los Centros suele ser por las mañanas.

- El nivel básico de Servicios Sociales está ubicado en todos los municipios o sus mancomunidades, pero el tiempo de dedicación es muy variable: desde 2 días al mes en un municipio menor de 500 habitantes, a una presencia diaria a partir, en casi todos los municipios, de una población mayor de 2.000 habitantes. El horario común es por las mañanas, solo algunas actividades que no son de atención, se desarrollan por la tarde, aunque en situaciones de emergencia prácticamente todas y todos los profesionales muestran su disposición a dedicar su tiempo voluntariamente.
- La atención sanitaria en centros de atención primaria está asegurada en los Consultorios que proporcionan una atención básica, pero solo a partir de 2.000 habitantes las poblaciones cuentan con Centros de Salud donde pueden recibir atención médica más integral. En los casos de los municipios menores de 2.000 habitantes, los Centros de Salud de referencia están a una distancia de entre 5 y 26 Km. El horario de los consultorios suele ser de 8 a 15 h. y en los Centros de Salud hay atención las 24 horas.

En conclusión, una situación de emergencia por violencia de género en un municipio con menos de 2.000 habitantes siempre se afronta pero con muchas dificultades: la Guardia Civil está alejada y por tanto no puede hacer una atención inmediata y proteger a la víctima y a su familia, o detener al agresor – considerando además, que los Puestos de la Guardia Civil suelen atender a un territorio extenso con varios núcleos de población - ; los servicios médicos solo están en el mejor de los casos por las mañanas y no tienen capacidad para realizar un diagnóstico preciso si la agresión es física; y puede que no coincida con el día o el horario de atención de Servicios Sociales en el municipio.

A partir de los 2.000 habitantes, los recursos básicos a excepción de los Centros de la Mujer, están más cerca de las poblaciones, lo que podría garantizar una atención más idónea si los servicios públicos de transporte lo tuvieran en cuenta. En ningún caso de los estudiados hay líneas de autobuses o de cualquier otro transporte público que preste este servicio. No siempre hay taxis privados en los municipios del Estudio: no los hay en los menores de 500 habitantes y solo se generaliza en el caso de los municipios

mayores de 5.000. Tampoco que haya taxi, garantiza las posibilidades de desplazamiento: en la entrevista con una informante clave de un Organismo de Igualdad de una de las Comunidades Autónomas más ruralizadas, se recoge, por ejemplo, que hay resistencias por parte de algunos taxistas para llevar a mujeres a interponer una denuncia porque conocen al agresor. Desde algunas Comunidades Autónomas hay programas para abonar el coste de transporte a las usuarias. Ninguno de los recursos entrevistados conoce esa posibilidad.

Como el principal recurso que en estos municipios difunde información y realiza programas de sensibilización, es el Centro de la Mujer, su lejanía incide no solo en la atención, sino en las posibilidades de aumentar la información y la sensibilización de la población de la zona, también del personal técnico que trabaja en la correspondiente Administración Local y de los profesionales que atienden el resto de servicios.

Para recibir la atención de los servicios específicos (atención psicológica, jurídica, laboral y social) es necesario desplazarse desde los municipios menores de 5.000 habitantes hasta los Centros de la Mujer. En el caso de que estos Centros no realicen el tipo de atención que se precisa, aumenta la distancia del desplazamiento a núcleos de mayor tamaño o capitales de provincia (excepción hecha de dos casos, donde para facilitar atención psicológica se desplaza una profesional).

#### **4.3.2.1.2. Accesibilidad física y sensorial de los recursos**

El Centro de Referencia Estatal de autonomía personal y ayudas técnicas (CEAPAT), define la accesibilidad universal como *la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño para todos» y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.*

La accesibilidad a las infraestructuras y servicios de titularidad pública está legislada en las diferentes Comunidades Autónomas y por su importancia para el tema de este Estudio, también hay que citar dos leyes de ámbito nacional: la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas

con discapacidad; el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, sobre Condiciones de accesibilidad y no discriminación en las relaciones de las personas con discapacidad con la Administración General del Estado (BOE de 24-3-07); y la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. (BOE de 24-10-07).

Es evidente que la accesibilidad es una garantía de utilización de los recursos y servicios y que en este caso, afecta a todas las mujeres y a sus familias y de modo particular, a las que tienen necesidades especiales para su movilidad, su comunicación o la comprensión. En el caso de los pequeños municipios donde hay gran número de mujeres mayores, este aspecto cobra especial relevancia.

En este Estudio se ha utilizado una *lista de comprobación* en las visitas a los recursos de atención básica o especializada a mujeres víctimas de violencia, para valorar si el acceso a los mismos podría ser universal. La información obtenida permite llegar a las siguientes conclusiones:

La señalización para llegar hasta los recursos básicos de atención es aceptable, sobre todo en el caso de la Guardia Civil, la Policía Local y el Centro de Salud. En menor medida para los Centros de Servicios Sociales, lo que se suple porque suelen ser bastante conocidos por la población. En todos los casos, su señalética es en general, clara, y aunque diversa, es acorde con la imagen institucional de la Comunidad Autónoma de referencia. Sin embargo, en el caso de los Centros de la Mujer y los recursos especializados, no hay indicaciones sobre su ubicación y la señalética – cuando existe - no responde a ningún criterio que pueda favorecer una identificación rápida (no hay ningún símbolo, ni icono, ni logo, comunes), y tampoco utiliza criterios de accesibilidad gráfica (contraste de color, tamaño adecuado de letras, etc.).

La propia infraestructura del Centro o Servicio no siempre cumple con la legislación sobre accesibilidad, ni la general, ni de la propia Comunidad.

En el marco de la Unión Europea se recomiendan cuatro niveles de accesibilidad. (Los criterios para la accesibilidad sensorial y física son independientes para los niveles 1, 2 y 3. En el Nivel 4, la accesibilidad es sensorial y física).

**Tabla 20. Marco de la Unión Europea de accesibilidad**

	<b>Accesibilidad Física</b>	<b>Accesibilidad Sensorial</b>
Nivel 4	Accesibilidad Total (física y sensorial) para todas las personas	Incluida
Nivel 3	Accesibilidad Total en todas las áreas para usuarios independientes de silla de ruedas	Diferenciada
Nivel 2	Accesibilidad en áreas básicas, incluyendo usuarios independientes de silla de ruedas	Diferenciada
Nivel 1	Accesible para personas con discapacidad ambulante	Diferenciada

**Fuente: Plan Marco de Competitividad de Turismo Español. Ministerio de Economía y Hacienda, 1992. Elaboración Folia Consultores**

Teniendo en cuenta esta tipología, se puede concluir que en el mejor de los casos, la accesibilidad de los recursos es de nivel 2 para los Centros de Salud, que son los más accesibles.

El grado de accesibilidad del resto de infraestructuras de los recursos es muy bajo y apenas puede decirse que llegue al nivel 1. En ocasiones, los accesos de entrada tienen una rampa (por ejemplo, en casi todos los Puestos de la Guardia Civil), en otros casos excepcionales, los ascensores disponen de una botonera en braille (es el caso del Centro de la Mujer que comparte espacio con un Centro de Servicios Social en uno de los municipios), pero casi nunca se dispone de un área higiénico-sanitaria accesible y separada por sexo, pavimentos, iluminación, ayudas técnicas, etc., con las características técnicas deseables para garantizar la accesibilidad a cualquier persona.

Un ejemplo muy significativo sobre la realidad de la accesibilidad es la falta de la misma en todos los transportes públicos interurbanos que permiten llegar a los municipios donde se ha realizado el trabajo de campo o a sus recursos. Es decir, aun en la hipótesis optimista de que las infraestructuras de los recursos generales o especializados sí fueran accesibles, se rompería la cadena de accesibilidad porque una persona mayor con dificultades de movilidad, o en silla de ruedas, o que tenga que llevar a niños o niñas pequeños, o que esté en avanzado estado de gestación, etc., no dispone de un medio de transporte público cómodo y seguro para llegar a ese destino.

En menor medida aún, existen elementos que faciliten la accesibilidad sensorial o de comprensión. Para las personas sordas, algunos servicios muestran su disposición para contar con intérpretes de signos. Especialmente

la Guardia Civil que tiene este servicio en sus Comandancias; y los Centros de la Mujer y de Servicios Sociales próximos a las capitales de provincia, que señalan que pueden buscar el apoyo de Asociaciones de Personas Sordas de su Comunidad. No hay folletos traducidos en braille, el lenguaje no siempre es como recomienda la Ley, “simple y directo, sin que se utilicen siglas o abreviaturas”, y tampoco hay “versiones simplificadas para personas con discapacidades intelectuales o problemas de comprensión escrita”. Este aspecto también es de especial importancia para la información a mujeres mayores que no siempre tienen habilidades de comunicación o de lecto-escritura que permitan la comprensión de los folletos que se editan desde las instituciones.

En todas estas conclusiones hay que matizar que no hay diferencias significativas por tamaño poblacional.

#### ***4.3.2.1.3. Accesibilidad de la información y canales informativos***

La información es un derecho reconocido a las mujeres víctimas en el artículo 18 de la Ley 1/2004, pero como se explicaba en el apartado anterior no está garantizada, como también exige la Ley, su accesibilidad y comprensión para todas las mujeres.

Además, hay que añadir algunas otras cuestiones relacionadas con la información y cómo llega a la población en general y a las víctimas en particular:

La población en general, puede informarse a través de las campañas institucionales, medios de comunicación masivos, etc., lo que teóricamente, incrementa su sensibilización sobre el tema. En estos municipios, casi ningún grupo de mujeres o profesionales entrevistados recuerda campañas específicas de información contra la violencia de género. Las profesionales de los Centros de la Mujer sí tienen memoria de algunos de los distintos soportes y eslóganes utilizados en las conmemoraciones del 25 de noviembre o en la celebración del 8 de marzo, pero no así el resto de personas, incluidas las mujeres del municipio. Tampoco recuerdan campañas basadas en cuñas de radio o insertas en la prensa, y lo único que mencionan son anuncios de televisión (sin identificar de qué canal). En todo caso, consideran en general, que estos anuncios no reflejan su situación, aunque son útiles para memorizar el 016 como recurso. Cuando conocen algún material escrito expresan que tampoco muestra la realidad de los municipios pequeños ni en su contenido, ni en sus imágenes.

Es decir, este Estudio confirma que llegan los envíos de material de las campañas sobre el fenómeno de la violencia o sobre igualdad de oportunidades que editan las Comunidades Autónomas y, en ocasiones, las Diputaciones provinciales<sup>21</sup>, pero no en cantidad suficiente y tampoco se difunden adecuadamente desde los propios municipios. Sobre este aspecto no hay diferencias en función del tamaño poblacional.

Algunos profesionales manifiestan que cuando les llega alguna información escrita la guardan para su propio uso. En pocos espacios de los visitados, se ven carteles editados por los organismos de igualdad, salvo la excepción lógica de los Centros de la Mujer. Desde dos de ellos se realizan, incluso, periódicamente programas de radio.

Las mujeres que desean información sobre algún aspecto de la atención sobre violencia de género, sin que medie una situación de emergencia o una atención focalizada sobre el tema, la pueden conseguir a través de folletos que están en las estanterías o mesas de distribución, fundamentalmente en los Centros de la Mujer. Hay también materiales disponibles en los recursos especializados y, en ocasiones, en los Centros de Servicios Sociales. Casi nunca en los Centros de Atención Primaria. La información suele estar editada por el Organismo de Igualdad de la Comunidad Autónoma y su colocación y distribución es indiscriminada en general, aunque se identifica una buena práctica en uno de los casos, porque el profesional de Servicios Sociales así lo decide desde su conocimiento del tema.

Si quien demanda información es una organización de mujeres, en muy pocas ocasiones se tiene noticia de que se hayan organizado actividades formativas con el movimiento asociativo, y cuando las ha habido, las participantes rara vez recuerdan ni los derechos, ni los recursos, ni qué pueden hacer si detectan un caso, por lo que su formación no sirve para que puedan informar a su vez y darles el protagonismo social tan necesario en estos municipios. La conclusión es que las actividades formativas que se hicieron no debían ser las idóneas para conseguir esos objetivos. No obstante, lo que sí se evidencia, es que las mujeres asociadas tienen un nivel mayor de información sobre este tema que las mujeres no asociadas.

---

<sup>21</sup> Todas las Comunidades Autónomas desarrollan actuaciones para la sensibilización e información de la población, con una tendencia en aumento, de destinarlas a los varones y jóvenes; también 7 de cada 10 Diputaciones, Cabildos o Consejos dicen hacer actividades de comunicación y sensibilización en materia de violencia de género para municipios de su demarcación territorial.

Cuando se trata de informar a mujeres que por cualquier cuestión, están siendo atendidas en los distintos recursos o servicios, los y las profesionales deben considerar con atención la oportunidad de ofrecer información por escrito, en la medida en que puede ser un factor de riesgo y poner en peligro la integridad física de la mujer. En todo caso, siempre deberían asegurarse de que la mujer comprende su situación, el proceso en su conjunto y el momento específico en el que está<sup>22</sup>, conoce sus derechos y los recursos posibles que se ponen a su disposición, así como los términos en los que son o no son gratuitos. En ese sentido, este Estudio identifica que hay dos buenas prácticas: una en la Guardia Civil porque sus efectivos siempre proporcionan información escrita sobre los derechos de las mujeres víctimas y los recursos disponibles asegurándose que no ponen en riesgo la seguridad de la mujer; y, la segunda, en los servicios especializados, cuyo personal es muy cuidadoso con esta cuestión. No se encuentra una práctica tan rigurosa en la Policía Local, ni en Servicios Sociales, ni en los Centros de Salud, donde en los casos estudiados, apenas se proporciona información y, desde luego, no escrita.

No hay ningún ejemplo de folletos o información escrita en braille, y, por último, aunque las Comunidades Autónomas editan materiales en diferentes idiomas de países de origen de la población inmigrante del territorio - atendiendo al Plan de Atención y Prevención de Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012 del Ministerio de Igualdad -, éstos no siempre llegan a los municipios. Sí suele disponerse de materiales en el segundo idioma de las Comunidades bilingües.

#### **4.3.2.1.4. Universalidad y gratuidad**

No se exigen requisitos para acceder a los recursos básicos, ni siquiera el empadronamiento para el caso de mujeres extranjeras. Con dos excepciones:

- En algunos Centros de la Mujer ponen formalmente, el límite de 18 años para atender a las mujeres, - cuestión que es contradictoria con la edad legal para mantener relaciones sexuales consentidas (más de 13 años) -, pero en la práctica, atienden a mujeres de cualquier edad.

---

<sup>22</sup> Se identifica una mala práctica en uno de los casos: la mujer víctima entrevistada explica que la Guardia Civil no le informó de que tras su denuncia iban a poner en marcha el correspondiente sistema de vigilancia y se enteró cuando se dio cuenta de que la seguían.

- En otros casos hay Centros de la Mujer que solo atienden a mujeres de la demarcación que les ha establecido la propia Mancomunidad, la Diputación o la Comunidad Autónoma. En caso de que una mujer de otro territorio demande atención, la derivan a otro Centro.

También se constata que todos los servicios básicos y especializados son gratuitos. La única excepción es cuando no se dan las circunstancias para contar con una o un abogado de oficio, tal como recoge la Ley<sup>23</sup>.

Sin embargo, para que en general se pongan en marcha los mecanismos de protección o en un caso específico de atención especializada, hace falta que exista una denuncia.

El énfasis en la denuncia por parte de las instituciones, unido a que muchas mujeres no quieren significarse en su municipio, donde el control social estigmatiza más a las víctimas que a los agresores, tiene como consecuencia perversa que en ocasiones, se produzcan separaciones de las parejas sin apoyo institucional y con pérdida de derechos por parte de las mujeres. También, al poner tanto acento en la denuncia, si ésta no se produce o se retira, las y los profesionales lo viven como una derrota o, en muchos casos, también como la finalización de un proceso de atención que, en la práctica no ha hecho más que empezar.

Como se insiste en otros apartados, aunque los recursos son universales y gratuitos, lo habitual es que estén alejados de municipios con menos de 2.000 habitantes.

#### ***4.3.2.1.5. Atención a la diversidad - considerando de forma especial los colectivos de mujeres especialmente vulnerables***

El Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género nombra como colectivos de mujeres especialmente vulnerables, a las

---

<sup>23</sup> Las mujeres víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, en los términos establecidos en la Ley 1/1996, de 10 enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, tienen derecho a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida. Ley 1/2004. (Art. 20: Asistencia Jurídica)

mujeres con discapacidad, mujeres del mundo rural, mujeres inmigrantes, mujeres pertenecientes a etnias minoritarias. Añade que *“estas situaciones colocan a estas mujeres en una situación de doble discriminación lo que exige un esfuerzo adicional en la remoción de los obstáculos sociales y culturales que impiden el ejercicio real y efectivo de su estatuto de ciudadanía y repercuten en su calidad de vida.”* Por este motivo, en este apartado se analiza si los recursos y servicios las están teniendo en cuenta de manera adecuada.

Respecto a las mujeres con discapacidad, ya se vio en otro apartado que la accesibilidad es aún un reto para el conjunto de recursos y de servicios, en estas poblaciones, y que lo mismo puede decirse del transporte público. Se identifican pocos casos de atención a mujeres con discapacidad física o sensorial, se las cita en algunas entrevistas con personal de los servicios y en uno de los casos, se explica que para atender a una mujer sorda se pudo contar con una intérprete de lenguaje de signos.

Ahora, además, hay que añadir que la violencia hacia mujeres con discapacidad intelectual o psíquica es prácticamente invisible en estos municipios. En ningún servicio entrevistado se las cita, ni se considera que sean necesarias medidas especiales para detectarla. En el Estudio se han identificado dos casos de mujeres víctimas con discapacidad intelectual o con una enfermedad mental y se comprueba que el desconocimiento técnico sobre este asunto, llevó a la desestimación de la atención. Lo que se evidencia es que estas mujeres pueden llegar a sufrir una mala atención porque están estigmatizadas y en muchas ocasiones, las y los profesionales tienen un concepto de ellas que minusvalora su situación<sup>24</sup>.

A pesar de que la Ley las protege<sup>25</sup>, las mujeres inmigrantes en situación irregular, desconocen sus derechos y temen utilizar los servicios públicos porque consideran que se arriesgan a ser descubiertas. En este

---

<sup>24</sup> Hay que matizar que en ocasiones, se lleva a cabo una intervención clínica discriminatoria con mujeres con enfermedad mental. No se hace una valoración de si la enfermedad mental es una consecuencia de la violencia sufrida por la mujer, sino que se valora solo como un factor de vulnerabilidad. Estas intervenciones se caracterizan por un tratamiento psiquiátrico, sin considerar un tratamiento de la violencia desde un enfoque social.

<sup>25</sup> En el ámbito de la inmigración, con la aprobación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, se prevé, por una parte,

Estudio, salvo en un caso identificado en el que a una víctima se le negó la atención en su Centro de la Mujer de referencia por estar en situación administrativa irregular, las mujeres inmigrantes son atendidas por todos los recursos sin pedir requisitos. A este factor de universalidad en la atención se contraponen otros, que tienen que ver con la valoración estereotipada de algunas y algunos profesionales sobre la violencia hacia este colectivo (heterogéneo) de mujeres.

No se cuenta siempre con recursos para garantizar que puedan expresarse libremente en su idioma (en algún caso se ha pedido al propio marido que la tradujera) o se improvisan recursos (en otro caso se buscó entre el personal de un restaurante chino a un intérprete). Se conocen muy poco los recursos que movilizan las Comunidades Autónomas para garantizar los intérpretes de los diferentes idiomas que pueden tener las mujeres víctimas, tan solo los citan en algunos Centros de la Mujer y de Servicios Sociales. Por el contrario, la Guardia Civil cuenta en sus Comandancias con ese servicio, que casi siempre conocen, pero que no siempre utilizan.

Apenas se ha identificado atención con mujeres gitanas y cuando se pregunta por ellas se manejan estereotipos muy acusados sobre su cultura y sus relaciones afectivas.

Como se explica en otro apartado, el mundo rural es un mundo bastante envejecido y por tanto, las mujeres mayores son un grupo de atención a tener en cuenta. Juega en su contra que tienen menos posibilidades de autonomía económica y la situación geográfica de sus municipios, unida a la insuficiente infraestructura de transporte público, aumenta su aislamiento. La intervención es más compleja porque hay una construcción social sobre ellas muy potente: no pueden salir de la situación, no tienen dónde ir, llevan tanto tiempo que no sabrían qué hacer, no se saben manejar en otro medio, etc. Ante ello, la posición de la mayoría de profesio-

---

que en los casos de reagrupación familiar, las víctimas de violencia de género, una vez obtenida una orden judicial de protección, accedan a una autorización de carácter independiente, y por otra parte, en el caso de las personas en situación irregular, se introduce expresamente la violencia doméstica como supuesto de autorización de residencia por razones humanitarias. (Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante, 2009).

nales es de impotencia – incluso de normalización – y priorizan la atención sanitaria sobre la social, cuidando su salud física pero no sus condiciones sociales y personales.

**En resumen, algunas conclusiones sobre la accesibilidad de los recursos son las siguientes:**

- Con pocas excepciones, la atención es universal y gratuita – salvo en los casos de asistencia letrada que establece la Ley.
- Las mujeres de los municipios de menos de 2.000 habitantes ven reducidas sus posibilidades de acceso a los recursos porque éstos se encuentran alejados de los núcleos de población y no hay transporte público adecuado. Esta cuestión se agrava en situaciones de emergencia.
- Para los Centros de Mujer y servicios específicos de atención psicológica, jurídica, laboral y social, el acceso es bastante más difícil, sobre todo para los municipios de menos de 5.000 habitantes.
- La información para llegar hasta el recurso específico es mejorable. No siempre hay una buena señalización, ni está bien identificado.
- No se tiene en cuenta las diversidades funcionales o de capacidades de las mujeres que viven en estos pueblos. No hay sensibilidad ni conocimiento sobre medidas para mejorar la accesibilidad física o de comunicación en la atención. Las infraestructuras de los recursos son casi siempre inaccesibles para personas en sillas de ruedas y, por tanto, de difícil acceso para personas con movilidad reducida. No hay disponible información en braille y, no siempre, hay posibilidades de conseguir recursos de apoyo para la interpretación del lenguaje de signos, o las y los profesionales no las conocen. La discapacidad sensorial o de comprensión no se contempla.
- Solo en algunos casos, se dispone de información en otros idiomas. La población gitana no es objetivo específico de la difusión de información, ni de la atención.
- Las y los profesionales tienen una visión muy optimista del grado de información sobre este tema de la población en general y de las muje-

res en particular. Las campañas informativas difundidas desde las entidades supramunicipales, mayoritariamente no llegan a la población de los municipios rurales o pequeños.

#### **4.3.2.2. Seguridad**

Este apartado analiza la seguridad de las mujeres, sus familias y de las y los profesionales que las atienden a lo largo del proceso. Se contemplan a continuación, diferentes elementos que la configuran:

##### **4.3.2.2.1. Medidas propias de seguridad en los recursos**

En relación a este aspecto, de la información recogida destaca una idea: no se percibe al agresor como un delincuente, ni la violencia de género como un delito, de tal modo que el agresor es una persona más del pueblo que puede tener ‘problemas’, pero que no genera alerta o inseguridad.

Esa es la razón principal de que, salvo en el Centro de Salud de uno de los casos donde había un vigilante nocturno de seguridad, y por supuesto, en la Policía Local y la Guardia Civil, los recursos y servicios básicos y especializados visitados, y el propio ayuntamiento, no habían tomado ninguna medida especial de seguridad. Las mujeres profesionales de los servicios o cargos electos, tienen una ‘sensación de inseguridad’ en mayor medida que los hombres. En general, éstos basan la seguridad de las instalaciones en la ayuda cercana o en sus propias capacidades.

##### **4.3.2.2.2. Adecuación de dispositivos y medidas para la protección frente al agresor**

Obviamente, el agresor es una amenaza para la víctima y se ponen en marcha medidas y dispositivos que pretenden garantizar la seguridad de ésta en el momento en que denuncia el caso. (Si no lo hace, en este Estudio se confirma que la Guardia Civil pone en marcha en muchas ocasiones, mecanismos informales de protección para averiguar si hay un incremento del riesgo).

Este análisis destaca tres de las medidas posibles tras la denuncia: la valoración del riesgo que asocia medidas de protección, las órdenes de ale-

jamiento derivadas de las órdenes de protección y el servicio de teleasistencia.

Las Instrucciones 10/2007 y 5/2008 de la Secretaría de Estado de Seguridad regulan cómo la Policía Nacional o la Guardia Civil en su caso<sup>26</sup>, deben realizar la Valoración Policial del Riesgo y su seguimiento, a través de los oportunos formularios. Las Unidades Especializadas en Violencia de Género deben, bien hacer directamente la valoración, bien garantizar que el personal no especializado de su área de competencia la haga correctamente. Las valoraciones se remiten en las 24 horas siguientes, al órgano judicial y Fiscal, junto con un informe de los principales factores de riesgo asociados. Se establecen cinco niveles de riesgo: no apreciado, bajo, medio, alto y extremo. Ese resultado deberá incluirse en el atestado instruido mediante la oportuna Diligencia de Evaluación del Riesgo, donde se harán constar, también, las medidas de protección adoptadas.

La Instrucción 10/2007, recoge que: *La colaboración y coordinación entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los de Policía Local en los diferentes aspectos derivados de la protección de las víctimas, se ajustará a lo dispuesto en el Protocolo suscrito por el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias el 13 de marzo de 2006.*"

Hay que señalar que este Protocolo es mencionado en un solo caso, pero que de hecho, en los municipios del Estudio hay coordinación en la actuación de Policía Local y Guardia Civil.

- Para determinar el riesgo, se consideran las siguientes cuestiones:
- Los factores referidos a la violencia sufrida por la víctima.
- Las relaciones mantenidas con el agresor.

---

<sup>26</sup> En caso de que la víctima se dirija a la Policía local, ésta deberá realizar un estimación inicial y deberá guiarse para ello también por las directrices establecidas en la Instrucción 10/2007. Para llevar a cabo la estimación, tan pronto como los agentes instructores hayan recopilado información suficiente y contrastada, deberán cumplimentar el formulario de valoración normalizado (VPR) solicitando a los policías intervinientes, en su caso, los datos complementarios que precisen. Cumplimentado el formulario, hasta tanto se disponga de acceso al "Sistema de Seguimiento Integral", deberá trasladarse junto con una copia de las diligencias instruidas a las dependencias policiales (Cuerpo Nacional o Guardia Civil) que cuenten con el programa informático que permita determinar el nivel de riesgo para la víctima.

- Los antecedentes del propio agresor y su entorno.
- Las circunstancias familiares, sociales, económicas y laborales de la víctima y el agresor.
- La retirada de denuncias, la reanudación de la convivencia y la renuncia de la víctima al estatuto de protección concedido.

La Instrucción expresa que *“en todos los casos, se informará a la víctima de las medidas policiales de protección acordadas”*.

Las Unidades Especializadas en Violencia de Género<sup>27</sup>, referentes para los Puestos de la Guardia Civil son los Equipos Mujer Menor (EMUMEs) en las Unidades Orgánicas de Policía Judicial (UOPJs).

Este Estudio recoge que en todos los casos, los Puestos de la Guardia Civil conocen al EMUME de referencia y saben dónde está, también en todos los casos les informan pero, salvo en casos muy graves, no piden su apoyo. Como no siempre los efectivos de la Guardia Civil tienen formación suficiente, la consecuencia es que en varias de las entrevistas realizadas, muestran su inseguridad para hacer las valoraciones de riesgo pertinentes.

A ello se suma que los formularios se rellenan con la colaboración de la víctima que habitualmente tiende a minimizar el riesgo y que en las entrevistas, se detectan en muchos agentes ideas preconcebidas sobre la violencia o sobre las víctimas. En conclusión, hay muchas probabilidades de que la valoración del riesgo obtenida sea inferior a la real. Esta opinión también se recoge de entrevistas a profesionales de servicios de atención.

Solo se tiene constancia de que la Guardia Civil informe de medidas de autoprotección a la víctima. El resto de servicios, no cita que lo hagan.

---

<sup>27</sup> Los efectivos de las unidades especializadas en violencia de género de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son los siguientes: Servicio de Atención a la Mujer (SAM); Unidades de Prevención, Asistencia y Protección a las Mujeres Maltratadas (UPAP) y Equipos y Especialistas en Mujer y Menor (EMUME).

Si se concede la orden de protección y se asocia una orden de alejamiento, por las dimensiones de estos municipios, no es infrecuente que víctima y agresor vivan a menos distancia que la que permite la orden, y esto dificulta en gran medida la protección de la víctima.

Y por último, también se identifica falta de efectivos y de vehículos de la Guardia Civil, especialmente en los municipios de menos de 2.000 habitantes, donde habitualmente tienen competencia sobre territorios extensos con varios núcleos de población, lo que incide en la rapidez de la respuesta en casos de emergencia.

Como parte del Plan de Medidas Urgentes para la Prevención de la Violencia de Género, el 20 de abril de 1993 el IMSERSO y la FEMP suscribieron un convenio para proporcionar el servicio de Teleasistencia móvil para víctimas de violencia de género. Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consells pueden adherirse a este programa. En la página web oficial del Imsero (<http://www.seg-social.es/imsero/index.html>), se explica que, *“este servicio se basa en la utilización de tecnologías de comunicación telefónica móvil y de telelocalización. Permite que las mujeres en riesgo de sufrir violencia de género puedan entrar en contacto, ante situaciones de emergencia, con un Centro atendido por personal específicamente preparado para dar una respuesta adecuada a la crisis planteada, bien por sí mismas o movilizando otros recursos humanos y materiales, propios del usuario o existentes en la comunidad. El contacto con el Centro de Atención puede establecerse en todo momento y desde cualquier lugar, tan sólo apretando un botón y en la modalidad de “manos libres”.*

En otro apartado de este capítulo se señalaba que casi 9 de cada 10 Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares están suscritos al Convenio de Teleasistencia y que afirman, en el 46,2 % de los casos, que todos los municipios de su territorio están adscritos.

En los casos de este Estudio, se identifican algunas dificultades para la total eficacia de este dispositivo:

- La cobertura para teléfonos móviles es deficiente en más de la mitad de los municipios analizados, pero puede observarse en la tabla siguiente que no hay diferencias por tamaño poblacional. La falta de cobertura anula de momento, la idoneidad de la teleasistencia.

**Tabla 21: Análisis de la cobertura de telefonía móvil GSM en los municipios casos de estudio**

<b>Tamaño</b>	<b>Municipio</b>	<b>¿Hay dificultades de cobertura en la telefonía móvil GSM?</b>
<b>MENOS DE 500 HABITANTES</b>	Municipio 1	Sí
	Municipio 2	No
	Municipio 3	Sí
	Municipio 4	Sí
<b>DE 501 A 2000 HABITANTES</b>	Municipio 5	No
	Municipio 6	No
	Municipio 7	Sí
	Municipio 8	Sí
<b>DE 2001 A 5000 HABITANTES</b>	Municipio 9	No
	Municipio 10	Sí
	Municipio 11	Sí
	Municipio 12	No
<b>DE 5001 A 10000 HABITANTES</b>	Municipio 13	Sí
	Municipio 14	No
	Municipio 15	Sí
	Municipio 16	No
<b>DE 10001 A 20000 HABITANTES</b>	Municipio 17	Sí
	Municipio 18	Sí
	Municipio 19	No
	Municipio 20	No

**Fuente: Elaboración propia a partir de Telefónica Movistar**  
<http://www.cobertura.movistar.es/contenedor/coberturas-moviles/com.telefonica.coberturas/coberturas.html#mapa>

- Las mujeres afirman que este servicio incrementa la percepción de seguridad, pero se quejan, en algunas provincias, de la duración de las baterías de los terminales, de lo obsoleto del terminal y también de la falta de cobertura que antes se mencionaba.
- La Policía Local y en algunos casos la Guardia Civil (en dos casos) no conocen qué mujeres tienen el servicio, lo que supone una importante deficiencia en la coordinación. En otros casos, especialmente la Policía Local desconoce que este servicio esté activo en sus municipios.
- En varias ocasiones, los efectivos de la Guardia Civil entrevistados manifiestan que en los municipios pequeños es más eficaz que las mujeres les llamen directamente porque se reduce el tiempo de respuesta ante una emergencia. Hay casos de municipios de cualquier tamaño, en los que agentes de la Guardia Civil facilitan a las víctimas sus números personales para asegurar una protección permanente. Todo ello muestra un importante esfuerzo voluntarista pero también la ineficacia del servicio de teleasistencia en estos municipios.
- Hay casos en los que el seguimiento que realiza la persona responsable desde el servicio está pactado con la víctima. Desde este Estudio no se considera una buena práctica porque, como se explica más arriba, las víctimas tienden a minimizar el riesgo y por tanto, la protección puede resultar insuficiente.
- Un factor añadido es que este dispositivo requiere implicar a personas cercanas a la víctima y ésta no quiere que se extienda el miedo a un nuevo entorno que está construyendo.

También hay que destacar que las entrevistas con las personas responsables provinciales del servicio de teleasistencia, recogen que no hay quejas de las mujeres usuarias del servicio en estos municipios.

#### ***4.3.2.2.3. Privacidad en la atención que presta el servicio***

Tal vez sea la privacidad el requerimiento que con mayor fuerza demandan las mujeres entrevistadas en este Estudio. El control social – de una sociedad con un componente intenso de patriarcado - que se ejerce en los pequeños municipios y que se analiza en otro apartado, tiene entre sus consecuencias que las mujeres no deseen que sus vecinas, vecinos, y muchas

veces familiares, *estén al cabo de la calle* de sus problemas particulares. Es decir, aunque la privacidad está relacionada sobre todo con una garantía de seguridad de la víctima, en este caso, también es una condición para la utilización del servicio.

Este es el motivo por el que algunas mujeres manifiestan que para informarse o denunciar, se desplazarían a la capital de provincia buscando el anonimato, incluso pretendiendo evitar, que la Guardia Civil del puesto de su municipio tuviera noticia si denunciaran. También es la razón por la que se complica la detección en servicios donde podría ser evidente, como los sanitarios cuando el personal vive en el mismo municipio, y es entonces, cuando las mujeres desconfían sobre que su caso no se dé a conocer. En este aspecto no se dan diferencias por tamaño poblacional pero sí, según la cultura local de acceso a los servicios y el control social de cada municipio.

En buena parte, que las mujeres aumenten su información, su sensibilización, sus posibilidades de garantía de derechos, depende de que los servicios garanticen el *secreto*, la atención absolutamente confidencial. Se trata de una necesidad práctica que debería abordarse desde el interés estratégico de sustituir el control social sobre la víctima por el control social sobre el agresor.

En general, las y los profesionales de los Centros de la Mujer, de los Centros de Atención Primaria, de los servicios de atención especializada y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad garantizan el respeto por la intimidad de la víctima y cuando no existe una sala adecuada, buscan espacios alternativos (un despacho que está vacío, una sala que no se está usando en ese momento, etc.).

Y en ese sentido, a continuación se destacan algunos elementos que obstaculizan este requisito que proporciona seguridad y aumenta las posibilidades de uso de los servicios:

- En especial, en los Centros de Servicios Sociales y las Urgencias de los Centros de Salud y, excepcionalmente, en la Policía Local, no son recomendables:
  - Las salas de espera a la entrada de los edificios, donde todas las personas que pasan, saben que esa mujer va a solicitar *ese* servicio.
  - Las salas de atención a las mujeres víctimas en estancias de paredes de cristal (uno de los casos), o despachos compartidos con otra

persona, o con tabiques tan delgados o con puertas semiabiertas que permiten escuchar la conversación al otro lado.

- En las intervenciones de la Guardia Civil, los traslados en el vehículo oficial, el acompañamiento de uniforme, etc., visibilizan demasiado a la víctima que se puede sentir muy incómoda. De hecho, una de las mujeres entrevistadas manifiesta que ella fue al Centro de Salud en su propio vehículo para no ir en el de la Guardia Civil que le acompañaba.

#### **4.3.2.2.4. Protección de Datos de Carácter Personal**

Además de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en este caso, también, la Ley 1/2004 es muy explícita sobre este aspecto:

*Artículo 63. De la protección de datos y las limitaciones a la publicidad.*

*1. En las actuaciones y procedimientos relacionados con la violencia de género se protegerá la intimidad de las víctimas; en especial, sus datos personales, los de sus descendientes y los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda o custodia.*

En los municipios casos de estudio, se ha identificado el uso de la base de datos VIOGEN en el caso de la Guardia Civil y la existencia de la base de datos SIUSS en el caso de los Servicios Sociales. Es información a la que pueden acceder más profesionales que quien está directamente implicado en el caso. También se han identificado situaciones en las que los expedientes de los Centros de Salud o de Servicios Sociales estaban en soporte papel y guardados en archivos bajo llave (aunque de esta dispusiera todo el personal del Centro como en dos de los casos). En otro, en el corcho de información del Puesto de la Guardia Civil se había fijado el listado de personas con órdenes de alejamiento para que el resto de efectivos estuvieran informados.

En resumen, este Estudio no puede afirmar que en los municipios visitados se cumpla escrupulosamente con la protección de datos de las mujeres víctimas y sus familias. Hay mayor nivel de conciencia en los Centros de la Mujer que en el resto de servicios, pero una vez más, se evidencia que no se considera todo el riesgo que se asume cuando la información sobre las mujeres es pública y tampoco se tiene en cuenta el cumplimiento de la norma en cuanto al derecho a la intimidad de las víctimas.

**Algunas conclusiones sobre la garantía de seguridad** de las víctimas, de sus familias y de las y los profesionales que las atienden:

- La violencia de género no tiene la consideración de delito para la población de los municipios pequeños y rurales. Los agresores no son considerados peligrosos y no se ponen las medidas necesarias para la protección de las y los profesionales implicados en los casos y tampoco para las víctimas que atienden.
- La valoración del riesgo precisa de profesionales especializados en violencia de género y no partir solo de la opinión de la víctima o de opiniones subjetivas del funcionario o funcionaria, lo contrario puede suponer que se minimice el riesgo y se desproteja a la víctima.
- La teleasistencia móvil en los municipios más pequeños pierde eficacia porque no siempre hay cobertura para móviles y porque aumenta el margen de tiempo para la actuación en emergencia.
- No siempre se garantiza la privacidad en la atención, ni la protección de los datos personales, lo que incide en la utilización de los servicios en la medida en que es un requerimiento de las mujeres en espacios tan controlados socialmente; y en la seguridad de las víctimas.

#### **4.3.2.3. Integralidad**

Atendiendo al artículo 19 de la Ley 1/2004, se analiza en este apartado el derecho de las mujeres víctimas *“a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral”*, considerando que, *“la organización de estos servicios por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional.”*

##### **4.3.2.3.1. Especialización del servicio**

Es relevante en este apartado, considerar que los servicios específicos de atención a la violencia de género suelen estar mancomunados – lo que en algunos casos promueve la propia Comunidad Autónoma -, pero ello no

siempre se traduce en equipos profesionales suficientes y en muchos casos, el trabajo sale adelante con un exceso de voluntarismo.

De los recursos entrevistados, ninguno es exclusivo para víctimas de violencia de género. En los Centros de Mujer que suelen depender de las Comunidades Autónomas, está el personal más especializado y habitualmente, se organiza como equipo multidisciplinar. La atención que ofrecen es diferente en función del territorio: en unas Comunidades solo informan, mientras que en otras realizan también atención. Su formación es diversa y en buena parte, basada en su propio interés, y aprovechando espacios formativos de las instituciones y entidades con las que mantienen alguna vinculación. Su especialización permite asesorar o informar técnicamente a otros profesionales y este Estudio confirma que donde existen y también hay una política municipal activa sobre esta cuestión, es mayor la sensibilización de profesionales de otros servicios y recursos.

Los servicios de atención básica mantienen sobre la violencia de género una perspectiva de atención exclusiva a la víctima más que sobre el conjunto del fenómeno, lo que resulta ser un enfoque poco estratégico y centrado en los incidentes más que en los procesos. En consecuencia, ante situaciones de emergencia, detienen su actividad y se movilizan poniendo toda su atención en la mujer que, en estos municipios y sin diferencia en cuanto al número de población, se siente excesivamente visualizada. Algo similar se puede decir de los servicios de atención especializada si bien sus equipos profesionales tienen más información sobre el fenómeno de la violencia, sus causas y sus consecuencias.

Una posible consecuencia de la falta de visión estratégica sobre el fenómeno, de la actuación casi exclusiva en situaciones de emergencia, de la insuficiente relación entre profesionales, de la falta de una figura de referencia para la mujer, etc., es que en municipios donde los servicios no están de forma permanente y hay que solicitar cita, las mujeres no utilizan todas las posibilidades de información o de asistencia. Ellas entienden que son servicios que las protegerán en caso de necesidad urgente y puede que la cita la pidan en ese momento, pero ya no acudirán si la consiguen en la fase de 'luna de miel' del ciclo de violencia, y no hay dispositivos de seguimiento que mantengan una actitud de detección o de prevención.

También, es interesante cómo la mayoría de los servicios especializados tienen la percepción de que son cada uno de ellos el referente para la atención de la violencia. Sin embargo, las opiniones de las mujeres divergen y en la mayoría de los casos, la Guardia Civil, los Centros de Salud o los Servicios So-

ciales serían el punto de entrada elegido. No hay diferencias en este aspecto en cuanto al tamaño poblacional, pero sí tiene que ver con el recorrido histórico de cada recurso, con su imagen social y en el caso de los recursos sanitarios, con la calidad de la atención. Por ejemplo, la imagen social de la Guardia Civil incide en su valoración de modo especial en dos de los casos de estudio.

Este aspecto tiene relevancia porque el papel que las mujeres otorgan a cada servicio no siempre coincide con el que ellos asumen.

La Guardia Civil, resulta ser el recurso más nombrado por las mujeres a la pregunta de dónde irían de conocer un caso o de que ellas mismas precisaran información o atención. Efectivamente, para la Guardia Civil la Ley 1/2004 ha sido determinante y así lo asume (se vive como un recurso 'estrella') y parece que es un recurso útil para casi todas las demandas, porque según dónde, se le requiere para pedir información o contar una situación desordenadamente, o como recurso de protección inmediata, o como amenaza al agresor, o solo cuando ocurre algo muy grave. Eso significa que la Guardia Civil adquiere una gran responsabilidad y debe asegurar su formación específica sobre el tema, más allá de la mera instrucción sobre los procedimientos a seguir. Es un Cuerpo muy sensibilizado por su actuación en situaciones de emergencia, que ha visibilizado la prioridad política de este tema y actúa en consecuencia aunque aún mantiene estereotipos que la propia formación – bastante desigual a pesar de que existen programas institucionales - debe ayudar a ir desapareciendo.

En Servicios Sociales la situación es diferente. La Ley 1/2004 les concede competencias para la atención integral que, en los municipios estudiados, desconocen la mayoría de sus profesionales. (Hay que considerar que al menos la mitad de las Comunidades Autónomas más ruralizadas, tienen programas específicos de formación para estas y estos profesionales). Además, el enfoque de integralidad choca en buena medida con el de atención por colectivos, que es el utilizado frecuentemente desde las Comunidades Autónomas para impulsar los Servicios Sociales Especializados. Así, hay programas para la Tercera Edad, para atención a las drogodependencias, adolescencia y fracaso escolar, transeúntes, etc., y es fácil considerar a las víctimas de violencia de género como un nuevo colectivo. Una de las dificultades de este tratamiento es que tiende a homogeneizar los intereses, expectativas y necesidades de las personas. Es entonces cuando se estereotipa a la víctima de violencia de género como una mujer poco hábil, emocionalmente débil, con problemas de dependencia económica, con un nivel de estudios bajo y en muchas ocasiones, vinculada a una cultura muy tradicional (como ocurre por ejemplo, en uno de los casos). Es obvio que esta es una falsa construcción, y que cualquier

mujer puede ser víctima sin que influyan sus características sociales, económicas, educativas o culturales. Otra consecuencia de este enfoque es que visualiza la necesidad individual, pero oculta la necesidad social. La concesión de ayudas es personal y si no se trabaja de forma paralela en la atención psicosocial, el asunto deriva en un problema individual, casi siempre, de la mujer.

Además, la vinculación de Servicios Sociales bien como entidad que ‘gestiona’ ayudas, bien como servicio ‘para mayores’, es frecuente en estos municipios – en especial en los más pequeños donde el servicio no es permanente –, y esto puede afectar el acceso de mujeres que no perciben que sea el espacio desde donde puede recibir información y atención porque no se identifican con el público destinatario de ese servicio.

Y por último, es evidente que en la especialización del personal de Servicios Sociales está influyendo la escasez de recursos personales que obliga a que la misma persona atienda toda una mancomunidad de municipios, una comarca o, como se vio más arriba, acuda una vez por semana unas horas.

En los municipios pequeños, se concede mucha autoridad a figuras como la o él médico y el alcalde o alcaldesa. Son personas de referencia para la comunidad y por lo tanto, su opinión sobre las cuestiones sociales o particulares, tiene un valor especial. Ocurre en los municipios de menos de 2.000 habitantes y se va perdiendo según se avanza hacia los 10.000 habitantes. Por ello, en algunos casos, el servicio de referencia para las mujeres es el Centro de Atención Primaria. Es evidente que, además, el Consultorio o el Centro de Salud pueden ser los lugares donde se detecten casos de maltrato de los que las propias mujeres no son conscientes y, de hecho, el artículo 32<sup>28</sup> de la Ley 1/2004 les insta a tener un papel activo en la prevención, la detección y la intervención continuada. Pues bien, en los municipios del Estudio se observa que las y los profesionales sanitarios no asumen ese papel asignado por la Ley, y aunque doctoras y enfermeras tienen mayor grado de sensibilización que doctores y enfermeros<sup>29</sup>,

---

<sup>28</sup> “3. Las administraciones con competencias sanitarias promoverán la aplicación, permanente actualización y difusión de protocolos que contengan pautas uniformes de actuación sanitaria, tanto en el ámbito público como privado, y en especial, del Protocolo aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Tales protocolos impulsarán las actividades de prevención, detección precoz e intervención continuada con la mujer sometida a violencia de género o en riesgo de padecerla”.

<sup>29</sup> En los Centros de Salud se identifica que los puestos directivos están muy masculinizados: por ejemplo, solo en un caso la Coordinación del Centro de Salud de referencia era una mujer.

ni unas, ni otros asumen la intervención sobre el fenómeno. Por ejemplo, en uno de los casos no conocen la obligación de avisar a la Guardia Civil o denunciar de oficio. No visibilizan el riesgo y cuando lo hacen temen la responsabilidad que supone y prefieren, *no meterse en la vida de las mujeres*.

En ese sentido, si la detección de un caso se asocia a otra problemática (por ejemplo, las derivadas de la vejez), la situación de violencia pasa a un segundo plano y no se le concede la importancia necesaria. No cuentan con formación o herramientas suficientes para la detección de violencia en mujeres ancianas y si la detectan, se escudan en la falta de alternativas para ellas. Tampoco siempre, estas y estos profesionales tienen información suficiente sobre los recursos públicos de los que pueden informar (en un caso, se derivó a Cáritas la atención de una mujer para que fuera informada, en otros casos a asociaciones de mujeres), ni siquiera del papel que puede cumplir el o la trabajadora social de su propio Centro cuando se trata de Centros de Salud.

En otro apartado de este capítulo se comenta que en todas las Comunidades Autónomas existe un protocolo de actuación sanitaria y se organiza formación para este personal, todo ello en cumplimiento del artículo 15.1. de la Ley 1/2004.

Sin embargo, los protocolos no son una herramienta conocida en general, ni que se utilice en la mayoría de estos municipios, como se verá más abajo; y en muy pocas ocasiones se menciona la formación que se organiza desde las CCAA. Los programas específicos de las CCAA no son suficientes para asegurar el acceso de todos los profesionales a la formación, ni siquiera a la información sobre la misma. Por ejemplo, en la misma CCAA, uno de los municipios sí conocía y había participado en la formación organizada por la Comunidad, mientras que en otro, el personal ni conocía la formación, ni había participado en ella.

También hay que señalar, que el tiempo limitado de atención a pacientes, en particular en los Centros con mayor cobertura, es un obstáculo para la detección y la aplicación de protocolos.

En relación a otros servicios, en este Estudio se identifican diferentes aspectos relacionados con su especialización:

Entre los servicios especializados destacan los que realizan **atención jurídica**, los que realizan **atención psicológica** y los que realizan **aten-**

**ción laboral**, ninguno de ellos está presente en todos los municipios del Estudio.

La especialización de los primeros es mejorable. La atención se basa en la orientación jurídica a cargo de profesionales de Centros de la Mujer o personas contratadas para ello, y la asistencia letrada que puede venir del turno de oficio del Colegio de Abogados, de una asociación de mujeres juristas o de abogadas o abogados privados contratados por la víctima. En opinión de los Centros de la Mujer, en la atención se asegura la formación sobre violencia de género, pero no en la asistencia letrada, ya que las y los letrados conocen bien las leyes pero no suelen estar sensibilizados sobre la violencia de género.

A ello hay que añadir que el proceso de atención jurídica ve perjudicada su integralidad porque a menudo, se rompe al no haber continuidad entre el personal que realiza la orientación y el que luego, realiza la asistencia letrada.

La orientación jurídica desde los Centros de la Mujer está a cargo de abogadas que, como mucho atienden una vez por semana en los municipios de más de 2.000 habitantes, y una vez al mes en los de menos población. En ocasiones son ellas quienes se desplazan a los núcleos de población, pero casi siempre son las mujeres quienes se movilizan.

La asistencia letrada, como se comentaba, está a cargo de abogadas o abogados de oficio o contratados por la víctima. Existe un turno de violencia de género, pero sus profesionales son insuficientes y la atención se resiente, en especial para las mujeres de los municipios más pequeños. No suelen estar en la interposición de la denuncia y este aspecto puede dificultar después su defensa. Este aspecto es confirmado por algunos informantes de los Servicios de orientación jurídica que añaden que no siempre la Guardia Civil intenciona la presencia de abogado/a en la interposición de la denuncia, lo que, por otra parte, supone un tiempo de espera, en especial en los pueblos distantes de la capital de provincia.

En la misma línea, Amnistía Internacional (2008) indica en uno de sus informes que, *“sigue siendo frecuente que las mujeres no cuenten con asistencia letrada durante la interposición de la denuncia y la solicitud de orden de protección, especialmente en los municipios pequeños y áreas rurales.”* La razón principal es la falta de turnos de guardia 24 horas o la escasez de personal en los colegios profesionales.

Desde este Estudio se añade que esto incide de forma especial en los casos de violencia psicológica que, como tienen más dificultades para mostrar pruebas, requieren de más tiempo de preparación jurídica.

La **atención psicológica especializada** suele ofrecerse cuando ya se ha denunciado y no siempre tiene una duración suficiente. En muy pocos casos, en los Centros de la Mujer se prevé apoyo psicológico para la orientación y la información para tomar decisiones. No siempre, el personal que lo atiende - que o depende de colegios profesionales con los que se mantienen convenios institucionales o se contrata - tiene formación específica sobre violencia de género.

En ocasiones, la atención psicológica se hace a través de los Servicios de Salud Mental (especialmente en los Centros de Salud), lo que supone estigmatizar a la mujer, y a veces, una inadecuada intervención clínica de los y las profesionales que no cuentan con enfoque de género, ni están especializados en materia de violencia de género. Otro riesgo es que estos servicios, medican a las mujeres, sumiéndolas en un estado de “inactividad y abotargamiento” que las impide tomar decisiones con claridad. Es decir, es una intervención que no va a la raíz del problema, sino que lo resuelve puntualmente o hace una función de contención.

Por último, la **atención laboral** que debía derivar de lo que la Ley incluye como “apoyo a la formación e inserción laboral”, se facilita excepcionalmente desde los Centros de la Mujer, es decir en municipios de más de 2.000 habitantes. Tanto Servicios Sociales como el resto de Centros de la Mujer, suelen derivar a los servicios autonómicos de empleo ubicados en las capitales o cabeceras de comarca, donde no hay personas de referencia para tratar casos de violencia de género. En las entrevistas no se nombra el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, regulado por el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre.

Apenas hay otras iniciativas de atención laboral y, por ejemplo, no se incentiva en estos territorios las alianzas entre Administración y empresariado para generar empleo femenino, o a las mujeres para iniciar actividades por cuenta propia.

Como se desarrolla en otro apartado, el empleo en estos territorios está muy segregado por sexo y las mujeres, especialmente en los municipios con marcado carácter agrícola, tienen menores oportunidades laborales que los hombres, lo que hace aún más compleja la intervención con mujeres víctimas que necesitan acceder al mercado laboral o aumentar su autonomía.

Las experiencias detectadas en este Estudio son pocas y poco eficaces:

En algunos casos, los propios ayuntamientos tienen un programa de empleo y se prioriza el apoyo laboral para las mujeres víctimas, pero se trata de empleos de una duración no mayor de seis meses y con un régimen rotatorio.

En otros, existen mancomunidades de desarrollo rural, pero no aplican ninguna perspectiva de género – tampoco aunque utilicen fondos europeos donde es obligatorio aplicar este enfoque –, con lo cual, no modifican ninguna de las condiciones estructurales que dificultan el empleo de las mujeres en la zona.

En otros, las Comunidades Autónomas han puesto en marcha iniciativas de orientación laboral específicamente a mujeres del mundo rural.

Por último, algunos Centros de la Mujer tienen competencias para incorporar la transversalidad de género en el resto de actuaciones locales, pero no lo consiguen. El Centro de la Mujer de uno de los casos, que corresponde a una mancomunidad, tiene entre sus funciones la sensibilización a las áreas ocupadas del desarrollo rural y el empleo, y es una buena iniciativa aunque las dificultades que encuentra de autoridad o de recursos son barreras importantes.

En todo caso, como se ha visto en apartados anteriores, las mujeres de municipios de menos de 2.000 habitantes tienen más problemas de acceso a los servicios especializados, por lo que aún en menor medida que el resto, reciben este tipo de asistencia.

### **Sobre la especialización de las y los profesionales de los distintos servicios puede llegarse a algunas conclusiones:**

En general, los servicios no hacen una evaluación de su funcionamiento para los casos de violencia de género, ni sistematizan su actuación. El criterio del personal es “*actuar con sentido común*”, pero éste suele estar teñido de visión patriarcal, como el resto de la sociedad donde se inscriben.

La sensibilización sobre el fenómeno de las y los profesionales es muy variada. En función de ello, en la realización de este Estudio, se han encontrado cuatro tipos de profesionales:

1. Las y los totalmente implicados, cuya actuación y compromiso es casi militante y que incorporan el voluntarismo para paliar deficiencias estructurales.

2. Las y los parcialmente sensibilizados, que cuentan con información pero no tienen suficiente experiencia o conocimientos para aplicarla. Se mueven desde la buena voluntad pero con una importante carga de estereotipos.
3. Las y los indiferentes que además, consideran a las mujeres víctimas de violencia dentro de 'otro' colectivo más de atención y por tanto, no alcanzan a comprender la complejidad del fenómeno.
4. Las y los resistentes que consideran que todo esto es una exageración fruto de prioridades ajenas a la realidad.

Aunque casi todas las Comunidades Autónomas han puesto en marcha actuaciones formativas para el personal de los servicios básicos o especializados, la distancia en el caso de la formación presencial - casi 7 de cada 10 actividades formativas organizadas por las entidades supralocales se realiza en la capital de provincia - , la sensación de que los contenidos son repetitivos, la metodología más basada en la instrucción que en la reflexión, la insuficiente difusión de las iniciativas de formación entre el conjunto del personal potencialmente interesado, etc., son dificultades que revierten en la falta de especialización de buena parte del personal que actúa en los municipios pequeños y rurales. La formación del personal de Servicios Sociales es heterogénea pero, cuando se ponen en marcha programas de las CCAA específicos, no se puede considerar que se garantiza el acceso a todos los profesionales, por ejemplo, uno de los municipios había participado en la formación organizada por su Comunidad, otro también había participado en un programa de formación autonómico pero los resultados eran muy deficientes, mientras que en un tercero, el personal ni conocía la formación, ni había participado en ella.

Un aspecto significativo es que las y los profesionales, conocen pero apenas utilizan las guías editadas por las Comunidades Autónomas para prestar los servicios de atención.

Una buena práctica a rescatar es la que se encuentra en uno de los casos, donde el equipo de Servicios Sociales convoca a sesiones de trabajo a personas expertas en materias concretas.

Si los servicios no conocen y ejecutan sus competencias correctamente, se provoca otro efecto sobre las propias mujeres y la población en general: no identifican cuál es la función de los distintos servicios.

#### **4.3.2.3.2. Estabilidad y continuidad en la provisión de los servicios**

Mientras que los recursos de atención básica tienen un alto grado de estabilidad y continuidad (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Servicios Sociales, Centros de Atención Primaria), no ocurre lo mismo con los Centros de Mujer y los servicios especializados. A ello hay que añadir, la alta rotación laboral del personal sanitario, en especial, en las zonas rurales.

Aunque tratan de evitarse las intermitencias de los servicios, estos dependen en muchas ocasiones de subvenciones que pueden ser renovadas automáticamente o no, lo que incide en primer lugar, en la precariedad laboral de sus equipos que, además, están feminizados y, en segundo lugar, en la autoridad que se concede a estos equipos.

Es más probable en los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes que las asociaciones de mujeres prestadoras de servicios, sean a veces las receptoras de derivaciones de casos desde Servicios Sociales o desde los propios Centros de la Mujer. Que su trabajo dependa de subvenciones no asegura la continuidad de la provisión de estos servicios que, en ocasiones, sufren suspensiones.

La consecuencia principal para la población en general y las mujeres víctimas en particular es la desconfianza en la continuidad de la atención que se presta y, por tanto, para el servicio, la pérdida de valor como referente también para el resto de profesionales del municipio.

#### **4.3.2.3.3. Multidisciplinariedad en el servicio**

En la exposición de motivos de la Ley 1/2004, se recoge que:

*En el título II, relativo a los derechos de las mujeres víctimas de violencia, en su capítulo I, se garantiza el derecho de acceso a la información y a la asistencia social integral, a través de servicios de atención permanente, urgente y con especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Con el fin de coadyuvar a la puesta en marcha de estos servicios, se dotará un Fondo al que podrán acceder las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios objetivos que se determinen en la respectiva Conferencia Sectorial.*

De este modo, el artículo 19, *Derecho a la asistencia social integral* define que:

1. *Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. La organización de estos servicios por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional.*
2. *La atención multidisciplinar implicará especialmente:*
  - a. *Información a las víctimas.*
  - b. *Atención psicológica.*
  - c. *Apoyo social.*
  - d. *Seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer.*
  - e. *Apoyo educativo a la unidad familiar.*
  - f. *Formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos.*
  - g. *Apoyo a la formación e inserción laboral.*

Este Estudio identifica que la atención multidisciplinar tiene más posibilidades de ofrecerse en la situación de emergencia cuando hay intención de denunciar y se produce una buena coordinación; pero en menor medida en fases previas o posteriores del proceso.

El acompañamiento personal se confunde con el seguimiento del caso y no existen figuras únicas de referencia para las mujeres que son atendidas.

Una consecuencia de poner el acento en la asistencia y la protección más que en la recuperación, es que no se generan ejemplos positivos de mejora y de cambio de vida de las víctimas y sí de victimización o de perma-

nencia en la asistencia social, lo que incide en la reproducción social de la violencia como estigma para las propias mujeres.

Los recursos que suelen detectar estos problemas son los más especializados, no así, los recursos básicos que se muestran bastante satisfechos de su intervención individual sin acabar de ser conscientes de la necesidad de avanzar en la multidisciplinariedad.

Observando el proceso de atención, se puede analizar lo siguiente:

El asesoramiento es incompleto si no se participa desde la óptica de la atención psicológica, jurídica y social al mismo tiempo. Esto nunca se produce en los municipios de menos de 2.000 habitantes y solo en ocasiones, en los Centros de Mujer de los municipios mayores.

La atención en Servicios Sociales suele limitarse a derivar el caso a especialistas o tratando de atender las necesidades económicas de la víctima como una situación más de vulnerabilidad social. Tampoco en este caso se produce la multidisciplinariedad.

En los Centros de Salud, como ya se ha comentado, hay una pobre relación profesional entre el personal sanitario y la persona responsable de trabajo social. Tampoco hay una atención que integre la salud psicológica y la salud. Por supuesto, si se trata de una población donde solo existe un Consultorio, aún hay menos posibilidades de que la actuación sea multidisciplinar.

En la protección, la Guardia Civil informa puntualmente sobre los derechos de las mujeres y los recursos, pero salvo en aquellos municipios donde existe un protocolo local y se cumple, no hay relación con el resto de servicios y por lo tanto, en el proceso de protección no se contrastan ideas con el resto de profesionales que pueden estar atendiendo a la vez, a la misma mujer, a excepción de situaciones de emergencia o de contactos informales entre profesionales.

Un aspecto especialmente relevante que se relaciona con la multidisciplinariedad de los servicios es la **atención a menores**.

El artículo 19 de la Ley 1/2004, recoge:

*“5. También tendrán derecho a la asistencia social integral a través de estos servicios sociales los menores que se encuentren bajo la patria potes-*

*tad o guarda y custodia de la persona agredida. A estos efectos, los servicios sociales deberán contar con personal específicamente formado para atender a los menores, con el fin de prevenir y evitar de forma eficaz las situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos a los menores que viven en entornos familiares donde existe violencia de género.”*

Este Estudio evidencia que en estos municipios no se incorpora la atención a menores como parte del proceso de atención a la víctima, con algunas excepciones:

- En algunos municipios hay un servicio de ludoteca facilitado por el Centro de la Mujer y de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- En otros, la carta de servicios del Centro de la Mujer incorpora la atención a menores.

También hay recursos movilizados por las Comunidades para la atención psicológica a menores que los municipios en tres casos conocen pero no han utilizado, algunos por la falta de oportunidad.

Sobre todo se incorpora a las y los menores como personas beneficiarias de los programas específicos de Servicios Sociales relacionados con la atención a la familia, y en un caso resultaba ser una atención tan desconocida que se asociaba con los servicios de protección.

El problema de la falta de atención a menores – y también a otras personas dependientes – se reduce porque en estos municipios, como se expresa en las entrevistas, hay facilidad para que vecinas o familiares se ocupen de los niños y niñas y de otras personas, cuando la madre o la cuidadora lo precisan. Pero la red social es insuficiente para atender estos casos, sobre todo cuando las situaciones no son puntuales y requieren de un apoyo sostenido.

#### **4.3.2.3.4. Coordinación**

La coordinación de recursos e instrumentos de todo tipo es uno de los principios rectores de la Ley 1/2004. En este caso, se analiza la situación de este aspecto en los municipios pequeños y rurales que se han estudiado.

Los protocolos son la principal herramienta de coordinación intra e inter-institucional.

Hay dos tipos principales de protocolos: los que han impulsado las Comunidades Autónomas o las Diputaciones para las instituciones y organismos de su ámbito territorial, y los específicos de ámbitos de actuación, como por ejemplo, para los servicios sanitarios.

En el primer caso, todas las Comunidades Autónomas de los municipios del Estudio han aprobado un protocolo. Sin embargo, no todos los servicios del ámbito local los conocen y los aplican.

En el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención se insta a las Administraciones locales a realizar Protocolos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional para dotar de mayor eficacia a las intervenciones:

*Protocolos de actuación locales que aseguren una actuación global e integral de los servicios implicados en las situaciones de violencia. Estos protocolos contemplarán la creación de grupos de trabajo específicos en los que se analice la intervención de las distintas instancias implicadas en la atención de cada situación de violencia.*

Casi nadie de los municipios del estudio, nombra los protocolos de ámbito provincial que como se mencionaba en otro apartado de este Estudio, han impulsado 4 de cada 10 Diputaciones, principalmente con la Guardia Civil (72,7%), la Policía Local (54,5%), los Centros de Salud (46,5%) y los centros de Servicios Sociales (36,4%).

En tres casos, se nombra el papel de las subdelegaciones de violencia como una estructura que ayuda a la coordinación y la dinamiza.

Entre ayuntamientos se da alguna iniciativa de coordinación, bien administrativa utilizando la figura de las mancomunidades, bien exclusivamente organizativa, asociándose en redes de municipios contra la violencia. Uno de los municipios objeto de estudio pertenece a una estructura de esas características.

En el ámbito municipal, apenas hay espacios ni instrumentos de coordinación. Cuando los hay (protocolo, mesa de coordinación, etc.) tienen un carácter más formal que real y si existe coordinación, es sobre todo, porque se producen intercambios informativos informales en el marco de una política local activa. Es decir, no hay influencia de este aspecto por tamaño poblacional, pero sí por intencionalidad política local.

En general, los servicios más implicados en la coordinación son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Centros de la Mujer y los Servicios Sociales bien porque tienen mayor interés en la integralidad de la actuación, bien porque sus instrucciones así lo indican, bien porque quieren garantizar la eficacia en casos de emergencia.

Los Centros de Salud cuando conocen los protocolos, los consideran poco útiles y no los emplean o lo hacen precariamente (por ejemplo, en un caso el médico envió directamente el informe al Juzgado sin avisar a la mujer dejándola desprotegida y desinformada). Este aspecto influye en las posibilidades de defensa de la víctima y también en las de obtener una mejor atención social.

Los protocolos y planes de coeducación que se ponen en marcha desde las Comunidades Autónomas para el ámbito educativo no están presentes en los municipios.

Como se nombra en otro apartado, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Policía Local tienen su propio convenio de coordinación.

Además, hay que señalar que salvo en ese caso, los protocolos señalan los itinerarios, pero no recogen los procedimientos concretos de comunicación, ni los plazos de ésta, con lo cual en muchas ocasiones su eficacia depende de la voluntariedad de cada profesional y de su red social con otros y otras profesionales. Así, los mecanismos de comunicación suelen ser informales (llamadas telefónicas, reuniones inespecíficas, etc.).

También, en algún caso ante la falta de recursos especializados se está priorizando el criterio de coordinación centralizada sobre el de seguridad. Es la situación de la derivación de todos los casos a un teléfono de emergencias genérico, el 112, que coordina la atención en emergencia de cualquier caso en toda la Comunidad y que desplaza a las y los profesionales locales que acaban por 'desentenderse' de la situación e ignorar sus funciones de detección.

No se ha recogido experiencias de coordinación con los Centros educativos de ningún nivel.

La coordinación con las organizaciones sociales o específicamente con asociaciones de mujeres como se propone en el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención, es escasa. Suelen contar con ellas como colaboradoras en las conmemoraciones del 25 de noviembre, o para el celebrar el 8 de

marzo y también es frecuente que haya líneas de subvenciones. Hay no obstante, alguna experiencia de coordinación en los municipios mayores, con consejos comarcales o consejos municipales. En otros casos, desde la Comunidad se impulsan programas de voluntariado por ejemplo, para acompañar a mujeres víctimas, pero que no tienen eco en los municipios del Estudio.

Por último, no existe en ningún caso una figura única de referencia para la mujer a lo largo de su proceso. Este factor victimiza porque obliga a contar el caso a diferentes profesionales, en diferentes momentos y nadie asegura que los itinerarios se reduzcan, que sean más eficaces, y se trabaje hacia la recuperación más que exclusivamente hacia la provisión de servicios.

**Algunas conclusiones sobre la integralidad de la atención**, son las siguientes:

- Los núcleos de población con menos de 2.000 habitantes no reciben una atención especializada o si lo hacen es a costa de un esfuerzo extra por parte de las víctimas.
- Los servicios y prestaciones son en general estables, en menor medida los más especializados.
- No existe una visión estratégica sobre el fenómeno de la violencia, y en consecuencia, se actúa de manera puntual y sobre todo, para atender emergencias. No hay apenas iniciativas para la prevención, la detección y la recuperación de las mujeres.
- La atención en emergencias es la más organizada - lo que no supone que sea integral -, en especial gracias a la coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado.
- No siempre se conocen los protocolos autonómicos o provinciales y en muy pocos casos se tienen en cuenta en la práctica. Como se afirma en algunas entrevistas, las razones para ello, pueden ser, además de que no se tenga conciencia de su importancia, que muchas de estas herramientas están pensadas para equipos con plantillas muy numerosas o entornos organizativos más complejos que los que se dan en este medio.
- El problema principal para la integralidad, es que los servicios no comparten información, y si lo hacen, dependen de la voluntad personal de

sus profesionales y no está formalizado el procedimiento o si lo está, es poco conocido.

- Las políticas de distribución de los recursos contra la violencia de las Comunidades Autónomas afectan la integralidad de los servicios en el ámbito local, en la medida en que inciden en su lejanía o en su dispersión.
- Las y los profesionales que se implican en la lucha contra la violencia en estos municipios aportan una dosis importante de voluntarismo y de toma de decisiones individuales sin referentes institucionales.
- En aquellos municipios donde hay una política local activa en materia de igualdad o de violencia, se favorece la integralidad.
- No hay una persona de referencia a lo largo del proceso de orientación, atención y recuperación lo que aumenta la victimización de la mujer y resta eficacia al proceso.

#### **4.3.2.4. Influencia de la política municipal**

Una cuestión que caracteriza el desempeño de cargos públicos en municipios pequeños, es que esta tarea no se realiza en exclusividad. Por lo general el personal político compatibiliza sus funciones con las de su empleo remunerado, y en el caso de las mujeres políticas, con sus responsabilidades familiares, muchas veces no compartidas.

Más que el gobierno municipal, quienes tienen un mayor impacto en el municipio – en términos de actividad y campañas – son las entidades locales de agrupaciones de municipios. Es decir, mancomunidades de servicios, agrupaciones de desarrollo, servicios comarcales, y planes de las Diputaciones Provinciales.

Como se ha visto en los epígrafes anteriores de este mismo capítulo, la mayoría de recursos de atención social, general (Servicios Sociales) o específicos (Centros de Mujer) dependen de este tipo de entidades.

De acuerdo con el análisis de los 20 municipios que han tomado parte en el Estudio, en aquellos menores de 1.000 habitantes, las y los representantes de los gobiernos municipales entrevistados señalan que la violencia de género no es una prioridad política porque “*no hay casos de violencia*” y

no es un problema para el conjunto de la ciudadanía. Si acceden a algún tipo de recurso, o campañas de información, sensibilización o prevención suele ser exclusivamente a través de la entidad local comarcal o la mancomunidad de la que son miembros, o bien porque, en el caso de la información y sensibilización, llegan materiales desde el organismo de igualdad de la Comunidad Autónoma o la institución provincial.

Según aumenta el tamaño municipal, sobre todo a partir de los 5.000 habitantes, también lo hace la expresión pública del compromiso político con la erradicación de la violencia contra las mujeres. De este modo, se advierte la existencia de Concejalías de la Mujer en los Gobiernos locales de los municipios mayores, así como la celebración de actos institucionales propios. También aumenta la vinculación con otras entidades locales que prestan servicios en la materia.

Es sobre todo a partir de los 10.000 habitantes, cuando en los municipios de estudio se constata una apuesta por la política local de igualdad, la adquisición de recursos supralocales para su desarrollo, la solicitud de recursos de atención a mujeres y al fenómeno de la violencia, y la información más o menos activa a la población femenina, y de sensibilización a la población en general, dando lugar a campañas propias. Igualmente es significativo el desarrollo de protocolos y espacios de coordinación de los recursos locales para la intervención en el fenómeno, y también el impulso de planes de igualdad.

# **5** CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

## **5.1. CONCLUSIONES**

### **5.1.1. El contexto cultural e institucional de la acción local**

El Estudio comprueba que, en general, el contexto social y cultural de estos municipios no difiere del resto del de la población española, pero que sí están agudizados algunos aspectos en relación al modelo de relaciones entre mujeres y hombres: Los requerimientos sociales sobre este modelo son mayores y sus posibilidades de cambio más complejas.

En comparación con las mujeres urbanas y con los varones de su entorno, las mujeres de áreas rurales tienen un menor acceso al mercado de trabajo formal, donde permanecen en situaciones de mayor precariedad. Además, siguen invisibilizados sus roles en el mantenimiento de sus comunidades y su actividad en las explotaciones agrarias familiares. Por su parte, perciben que viven en unas relaciones de género menos igualitarias donde los varones no se involucran en la corresponsabilidad y donde, además, apenas hay recursos para la conciliación.

El control social está muy presente en su vida cotidiana y afecta a que concedan especial importancia a la confidencialidad de los recursos y a que en la medida de lo posible, se respete su privacidad.

Sin duda, en estas condiciones, es necesaria una política firme de Igualdad que mantenga un esfuerzo sostenido hacia cambios estructurales, y que no olvide atender las necesidades inmediatas. Pero no siempre las posibilidades están donde más se precisan.

Las competencias de la Administración local en materia de Igualdad y de Violencia de Género son muy limitadas. Dependen de las que cedan las Comunidades Autónomas y sobre todo, de los recursos que puedan conseguir para ello.

Parecería lógico que competencias y recursos que pueden derivarse desde las Comunidades Autónomas hacia los municipios – en especial, los más pequeños o rurales – , se organizaran con la coordinación de las entidades locales de ámbito provincial (Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares). Pero la realidad de estas entidades no es homogénea, y mientras que una de cada 4 no desarrolla prácticamente ninguna medida en materia de lucha contra la violencia de género, otras tienen experiencias punteras y apoyan decididamente a las entidades de su territorio.

En particular, las entidades de ámbito municipal o comarcal y las mancomunidades, aún dependen en mayor medida de la aportación de recursos externos para realizar propuestas que vayan más allá de sus competencias obligatorias. Los casos de estudio muestran como la situación se va extremando en el caso de los pequeños municipios y el mundo rural.

Pero no se trata solo de una cuestión de competencias y de recursos. Hay que sumar, - y con la misma trascendencia -, que además, aún no es habitual encontrar responsables electos en la Administración local (municipal y provincial) que consideren las políticas de género prioritarias para el desarrollo de la convivencia ciudadana o de la economía de su territorio. De hecho, cuando existe un programa de desarrollo local o rural, incluso financiado por la Comunidad Europea donde los problemas de recursos dejan de existir, casi nunca se observan ni siquiera trazas, de transversalidad de género, aunque el objetivo esté presente formalmente.

Es decir, se evidencia que de partida, es necesario un importante grado de sensibilidad y de voluntariedad para que se acometan desde las entidades locales en general y desde los municipios en particular, propuestas propias de trabajo sobre Igualdad o contra la Violencia.

Comunidades Autónomas y entidades locales de ámbito provincial mantienen un discurso de apoyo a los municipios, mancomunidades o comarcas más rurales, que en este caso, tiene debilidades evidentes de difusión, acceso y uso de los recursos movilizados.

A todo ello se suma que, al afrontar el trabajo local contra la violencia se suele desligar de sus orígenes: la desigualdad entre mujeres y hombres. Y, como se comprueba en los discursos de las y los informantes entrevistados, es entonces, cuando aumenta el riesgo de asociarlo en exclusiva con colectivos vulnerables.

Por último, es significativo que a pesar del requerimiento de la Ley 1/2004, de realizar estudios diagnósticos sobre la realidad de la violencia en cada territorio autonómico, a la fecha, no se tiene noticia de investigaciones oficiales sobre la situación o los recursos que se movilizan en cada Comunidad Autónoma y, particularmente, los de municipios de menor tamaño o rurales.

### **5.1.2. Sobre medidas y actuaciones de sensibilización e información**

El Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género es la prueba de la importancia de estas estrategias para modificar aspectos estructurales que mantienen la violencia. Es evidente que el discurso social, poco a poco, se va modificando, si bien hay que precisar que en muchas ocasiones no pasa de ser políticamente correcto. Es decir, los mensajes tienen que comenzar a desvelar lo que ocultan los discursos aprendidos pero no sentidos.

Las Comunidades Autónomas, y especialmente las entidades locales de ámbito provincial, centran en la conmemoración del 25 de noviembre sus medidas y actuaciones de sensibilización y, ocasionalmente, en el 8 de marzo y el día de la mujer rural. Las conforman sobre todo, actos puntuales o edición de materiales informativos. Sus iniciativas suelen llegar a los municipios y la información se difunde, poco, pero se difunde. Si tienen que decidir sobre el grupo destinatario, eligen a las mujeres – especialmente, las víctimas potenciales – y, como mucho, lo extienden a la población joven. Los hombres están prácticamente ausentes, también los grupos de población de las minorías: personas inmigrantes, de etnia gitana, personas con discapacidad, etc., y tampoco se busca la atención de la sociedad organizada (asociaciones de mujeres, de vecinos, sindicatos, etc.).

Esta concepción de sensibilización casi en exclusiva hacia la población femenina blanca y urbana, se reproduce en los municipios rurales. En menor medida aún, las mujeres no se sienten identificadas con la imagen transmitida, y si lo hacen, reciben el mensaje principal de que son las víctimas las ‘protagonistas del cambio’ (para el que no tienen poder). Los hombres están ausentes, el resto de las mujeres también, y en consecuencia, el esfuerzo que se destina a estas campañas ayuda poco a provocar fracturas en el sistema tradicional de relaciones de género, tan presente en estos municipios.

### 5.1.3. Sobre la formación de profesionales

La eficacia de la Ley 1/2004 en la lucha contra la violencia no ya en las declaraciones institucionales, sino en el trabajo práctico, se apoya decisivamente en una red potencial tejida entre los servicios sociales, sanitarios, educativos, de igualdad de oportunidades, etc. Es decir, finalmente en profesionales cuya actividad va impulsando condiciones de cambio social y cultural.

Pareciera que, desde una visión optimista, se pretenda que un conjunto de personas con distinta formación inicial, con experiencias vitales diversas pero que, en todo caso, son parte del sistema y la cultura de su contexto, solo necesite de una instrucción puntual para modificar cuestiones tan esenciales para el trabajo contra la violencia, como su concepción de las relaciones de género. Naturalmente no es así. En el mejor de los casos, las actividades formativas puntuales motivan para seguir profundizando o instruyen en el uso de procedimientos o herramientas.

Las Comunidades Autónomas no desarrollan suficientemente, propuestas formativas a distancia o semipresenciales que faciliten el acceso a profesionales del mundo rural que trabajan en lugares apartados, donde cómo se ha visto, cuentan con deficientes infraestructuras de transporte público y pocos recursos personales. A todo ello hay que añadir, que la formación sobre género y violencia, salvo honrosas excepciones, es voluntaria: en los municipios del Estudio, solo profesionales de algunos Centros de la Mujer y de Servicios Sociales, han participado en iniciativas formativas de su Comunidad.

Se echa en falta mayor impulso de la formación, al menos en transversalidad de género, para agentes importantes como son los de desarrollo rural, los sindicatos agrarios o las asociaciones de mujeres rurales.

Las actividades instructivas que facilitadas a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están siendo eficaces aunque no suficientes. Conocen bien lo que deben hacer, no discuten los itinerarios, pero su discurso, en muchas ocasiones, desvela que mejor que no se encuentren en situaciones donde los procedimientos no lleguen y tengan que aplicar lo aprendido a experiencias no previstas. En el medio rural, están realizando una labor fundamental en la atención y son el recurso de referencia considerado en primer lugar por las mujeres, antes que los Servicios Sociales y los Centros de Atención Primaria.

El caso de las y los profesionales de Servicios Sociales y de los Centros de Atención Primaria es paradigmático. Para los primeros, el trabajo pensado

desde la integralidad y la complejidad de factores, cruzando género e intervención social, como sería necesario, choca y se ve dificultado, con las propuestas de los programas de servicios sociales especializados que promueven sus Comunidades Autónomas. En el caso de los segundos, su posición de autoridad para la población local y su capacidad potencial para la detección, deberían ser acicates para poner en marcha estrategias sensibilizadoras y formativas que hicieran superar todas las resistencias que este Estudio ha encontrado por parte de sus equipos. Potencialmente, 3 de cada 10 mujeres que atienden los Centros de Atención Primaria pueden estar sufriendo violencia.

La formación de ambos colectivos profesionales y más en estos municipios donde son los principales y más extendidos recursos de atención social, debería incentivarse con un impulso mucho mayor que el dedicado hasta ahora.

En todo caso, a pesar de que en estas conclusiones se pone el acento en la necesidad de mejorar, es de justicia afirmar que la mayoría de personas que trabajan en el medio rural, y que están implicadas en la atención o protección de las mujeres, ponen un buen capital de voluntariedad sobre todas las deficiencias propias y del entorno y, en parte, las suple. Lo que destaca este estudio no es la falta de profesionalidad, sino que ésta tenga como apoyo principal, el voluntarismo de sus protagonistas.

#### **5.1.4. Sobre información**

Teléfonos específicos, materiales divulgativos, Centros de Mujer – generalmente lejanos -, etc., tratan de garantizar la información a la población en general, a las mujeres víctimas en particular y también, a profesionales.

No obstante, para que la información sea eficaz no solo hay que cuidar el soporte o el canal, sino que llegue a quien la necesita y lo haga de una manera comprensible. Para un acceso universal a la información, es preciso velar por aspectos como su accesibilidad física y sensorial y su capacidad de transmitir las ideas precisas, y, además, requiere buscar modos para que se multiplique.

En ese sentido, son necesarios esfuerzos para que a las zonas rurales llegue información adecuada, en la que las personas vean reflejadas las respuestas a sus dudas; información en los idiomas de toda la población, de cualquier origen y con o sin posibilidad de ver o comprender los mismos códigos.

También, es necesario buscar las maneras más idóneas para transmitir los mensajes. Se gastan muchos fondos en materiales que aunque llegan a las entidades locales, no siempre son bien distribuidos y tal vez, es necesario invertir en otros medios. La televisión se ve en todas las casas, sus mensajes se reciben y se recuerdan (el caso del 016, es un ejemplo); las asociaciones de mujeres pueden convertirse en recursos informativos, en antenas, de un sistema en el cual, contenidos y transmisores tienen que adecuarse al medio; en fin, se trata de estudiar cuáles son los mejores mensajes y los mejores soportes.

En general, en cuanto a la información específica durante la atención a las víctimas, - además de insistir en que un papel escrito puede ser un riesgo potencial - , es necesario que toda la cadena de atención valore cumplir con el derecho de la mujer de comprender tanto su propia situación, como el conjunto del proceso y el momento específico en el que ella está, conocer sus derechos y los recursos posibles que se ponen a su disposición, así como de los términos en los que son o no gratuitos.

### **5.1.5. Sobre el proceso de intervención**

*Servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral*, así los describe la Ley 1/2004 y, este Estudio ha verificado que la prioridad de la emergencia se sobrepone a la necesidad de la atención en todas las fases del proceso.

Prácticamente ningún servicio de atención (general, psicológica o jurídica) exige requisitos previos a las mujeres que los solicitan.

Los Servicios Sociales y los Centros de la Mujer solo en los municipios mejor comunicados, tienen la capacidad de ofrecer la atención generalista e informar en primera instancia de derechos y recursos. La Guardia Civil y casi siempre, la Policía Local donde existe, ponen en marcha sus procedimientos de atención inmediata o realizan formalmente el seguimiento del riesgo de las mujeres que denuncian y, en ocasiones, informalmente de las que no lo hacen. Los servicios médicos de atención primaria están a disposición del resto de profesionales en las emergencias, aunque con poca convicción en la detección y por tanto, en la prevención de males mayores.

Pero, las mujeres de los municipios estudiados que quieran recibir atención especializada psicológica o jurídica tienen que realizar un esfuerzo extra para acudir a lugares alejados de sus núcleos de población y para los que no hay,

o no se conocen, medios de transporte público con la frecuencia o el itinerario necesarios y, mucho menos, adaptados para personas con movilidad reducida si así lo precisaran. No hay servicios apropiados para el cuidado de personas dependientes de las mujeres víctimas mientras ellas son atendidas, ni tampoco se garantiza el derecho que la Ley 1/2004 reconoce a las y los menores.

La denuncia se convierte no solo en el requisito para que se ponga en marcha todo el sistema de protección y atención, sino también para legitimar socialmente a la víctima. La denuncia también es interpretada por buena parte de las y los profesionales, como el fin de su intervención, cuando el proceso de reconstrucción vital ni siquiera se ha iniciado. La sensación de fracaso asedia a los servicios cuando no se interpone la denuncia.

La mayoría de los recursos son inaccesibles para personas con discapacidad física, sensorial o de comprensión. Cuando las víctimas son mujeres mayores no reciben, en general, una atención apropiada para que puedan tomar cualquier decisión y no solo, la de mantener su situación, porque en los servicios no se ven, no se conocen o ni siquiera se buscan, alternativas para su autonomía dejándose llevar por una nueva profecía autocumplida.

No se movilizan actuaciones para mejorar las posibilidades de autonomía personal en la recuperación de las mujeres. Los pocos servicios de empleo que tienen a su disposición, no cuentan con recursos ni la información necesaria; los planes de desarrollo no tienen enfoque de género y, por tanto, reducen sus posibilidades de crear empleo femenino; la política local de igualdad es muy tibia cuando no inexistente. En resumen, la atención a las mujeres víctimas en los núcleos rurales las protege pero apenas incide en su recuperación.

Este Estudio afirma que: Los recursos que movilizan las CCAA, las entidades locales provinciales y los propios municipios y sus agrupaciones para que se garantice al menos la información y la atención básica, a todas las mujeres son siempre insuficientes en el caso de las Comunidades más ruralizadas. Mucho más en el caso de la atención especializada.

### **5.1.6. Sobre coordinación interinstitucional**

Hay variedad de herramientas para la coordinación tanto inter como intrainstitucional en el ámbito autonómico e incluso en el provincial y también

para los diferentes profesionales que intervienen en la atención o la protección de las víctimas.

Todas las entidades constatan su necesidad y todas las personas que realizan la atención en cualquiera de sus fases la comparten. Sin embargo, se puede afirmar que salvo en el caso de la Guardia Civil, en este Estudio se han encontrado pocos protocolos que realmente sirvieran para lo que se había previsto o se utilizaran por quienes tenían esa responsabilidad.

No obstante, siguen siendo necesarios protocolos en los propios municipios, donde solo se han identificado 4 en funcionamiento en los 20 municipios estudiados.

En resumen, funcionan los mecanismos informales de coordinación y se echa en falta los institucionales que sean realistas e idóneos.

## **5.2. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS**

El Estudio evidencia que en los municipios pequeños o rurales existen obstáculos y problemas específicos que inciden sobre el desarrollo de la Ley 1/2004 y, en general en la lucha contra la violencia y la promoción de la Igualdad. Solo si se conocen, pueden empezar a ser afrontados.

Se ordena a continuación los obstáculos, problemas y consecuencias siguiendo la siguiente tipología:

- Del contexto de aplicación de la Ley 1/2004, entendiendo que pueden encontrarse dificultades o problemas por un lado, de carácter estructural, propios de las características socioculturales y económicas en este contexto; y por otro, de carácter institucional, es decir, relacionados con las políticas y agentes que intervienen.
- De la implementación de la Ley, y que están relacionados con la idoneidad para el contexto rural de las medidas movilizadas; y con su distribución.

**Tabla 22: Obstáculos, problemas y consecuencias identificados para el desarrollo de la Ley 1/2004 en los municipios rurales o menores de 20.000 habitantes**

<b>DEL CONTEXTO DE APLICACIÓN DE LA LEY 1/2004</b>	
<b>DE CARÁCTER ESTRUCTURAL</b>	
<b>OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS</b>	<b>CONSECUENCIAS</b>
<p>Una cultura tradicional, con relaciones de género que aún mantienen un acusado sexismo en el reparto del trabajo y del empleo. También que en ocasiones legitima culturalmente el uso de la violencia sin que sea considerada como un delito, ni el agresor un delincuente.</p> <p>Un contexto social donde las fuertes vinculaciones familiares afectan la toma de decisiones de las mujeres víctimas respecto al ejercicio de sus derechos</p>	<p>Acusado control social que afecta de modo especial a las víctimas, mientras que obvia o naturaliza la situación y la posición de los agresores.</p> <p>Concepción naturalizada de la violencia sobre todo hacia las mujeres mayores.</p> <p>Falta de conocimiento y de búsqueda de alternativas para ellas.</p> <p>Mercado de trabajo formal e informal especialmente segregado por sexo.</p> <p>Muchas mujeres normalizan su situación de desigualdad frente a los varones lo que dificulta que visualicen factores de violencia en general, y en sus relaciones afectivas en particular.</p>
<p>Una población envejecida, en menor medida según se avanza en los tramos de tamaño poblacional.</p>	<p>Resistencias importantes a cambios culturales, por ejemplo a los relacionados con el sistema de relaciones de género.</p>
<p>Despoblación del medio rural, en especial en municipios de menos de 2.000 habitantes.</p> <p>Falta de políticas de dinamización de la organización social en el medio rural.</p> <p>Dependiendo de la situación geográfica, prácticas culturales particulares.</p>	<p>Organizaciones sociales débiles, - más fuertes en los municipios más cercanos a las capitales de provincia y según se incrementa su tamaño por encima de los 10.000 habitantes -, que no tienen capacidad para tomar la iniciativa en la promoción de los cambios.</p> <p>Organizaciones sociales que no incorporan en su práctica ningún enfoque de género.</p>
<p>Infraestructuras obsoletas o inadecuadas sobre todo de transporte público, que dificultan, de forma especial, la movilidad de las mujeres y, por lo tanto el acceso al mercado laboral y a los recursos.</p> <p>Dificultades para la cobertura de las tecnologías de la información y la comunicación.</p>	<p>Se disminuyen las oportunidades de acceso a los recursos de todo tipo.</p> <p>Se reducen las posibilidades de conciliación de las mujeres víctimas.</p> <p>Un mercado laboral escaso y precario para las mujeres que dificulta su empoderamiento económico, tanto para desvincularse de la situación de violencia, como para desarrollar estrategias de autonomía en los procesos de recuperación a medio y largo plazo.</p>

## DEL CONTEXTO DE APLICACIÓN DE LA LEY 1/2004

### DE CARÁCTER INSTITUCIONAL

OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS	CONSECUENCIAS
Escasas competencias administrativas y políticas de las entidades locales para el desarrollo de políticas de igualdad o contra la violencia. Asociado a esto, insuficientes recursos públicos para desarrollar las propias iniciativas.	Estructuras institucionales frágiles dotadas con pequeños equipos o basadas en el liderazgo unipersonal.
Cultura de gobernanza que no incorpora la participación ciudadana.	Falta de propuestas alternativas de implicación social de agentes significativos del ámbito local en las políticas locales.
Falta de visibilización de la lucha contra la violencia de género como una prioridad política local por el “reducido” número de casos de violencia física identificados, sobre todo en los municipios de menos de 5.000 habitantes.	Escasa coordinación interinstitucional e intrainstitucional formalizada. Escasa implicación de las Diputaciones provinciales para impulsar procesos de intercambio, organización, o agrupación de recursos contra la violencia. Falta de interés por el desarrollo local con enfoque de género, y personal técnico poco sensible al género. Falta de políticas locales de igualdad sobre todo desde una perspectiva de transversalidad Falta de apoyo, de formación o de autoridad de las profesionales de los Centros de la Mujer para impulsar la transversalidad en el resto de las políticas locales. Falta de medidas formativas en materia de género y violencia para el personal técnico y político de las entidades locales. Desconocimiento de la población de las funciones de los servicios y recursos existentes.
Escasez de propuestas formativas para colectivos de incidencia en el medio rural. Propuestas formativas demasiado instructivas o puntuales. Escasez de propuestas formativas semipresenciales o a distancia.	Falta de interés de las y los profesionales por la formación que se organiza desde instancias supralocales. Riesgo de baja calidad en la detección y en la atención de las víctimas.

**DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1/2004****DE IDONEIDAD DE LOS RECURSOS PARA EL MEDIO RURAL**

<b>OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS</b>	<b>CONSECUENCIAS</b>
<p>Escasa información y formación sobre género, el fenómeno de la violencia, sus causas y sus consecuencias.</p>	<p>Desvinculación de la intervención de algunos profesionales que no son conscientes de la importancia que tiene su trabajo para la detección o la prevención de la violencia de género. En especial, el personal sanitario.</p> <p>Etnocentrismo en la mirada de las y los profesionales, sobre la violencia de las mujeres inmigrantes o de culturas o etnias minoritaria.</p> <p>Falta de herramientas para la detección de violencia en mujeres mayores.</p>
<p>Escasa atención a la diversidad en el planteamiento, la planificación y organización de servicios y recursos.</p> <p>Falta de sensibilización en torno a la accesibilidad física y sensorial y de comprensión. Infraestructuras inaccesibles o incómodas y poco seguras para personas con movilidad reducida. Los accesos a los servicios especializados no están señalizados y no se identifica su ubicación con claridad.</p>	<p>Los recursos y servicios no adoptan intencionadamente, medidas para favorecer la accesibilidad.</p> <p>Limitación en las posibilidades de detección de casos y de prevención de la violencia.</p> <p>Riesgo de limitar el acceso de personas con discapacidad o con problemas de movilidad.</p> <p>Reducción de derechos para las mujeres inmigrantes que no conozcan la lengua autóctona.</p>
<p>Programas vinculados a los Servicios Sociales especializados que reproducen el enfoque asistencial a colectivos para las mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Inestabilidad y baja sostenibilidad de las medidas de atención especializada: en particular, el apoyo psicológico.</p> <p>Escasez de medidas para el apoyo de la recuperación de las víctimas, sobre todo a medio y largo plazo, y de carácter laboral.</p>	<p>Aumento de la estereotipación del fenómeno.</p> <p>Aumento de la dificultad de las mujeres víctimas de violencia a identificarse como víctimas.</p> <p>Falta de identificación de la atención de los recursos con estrategias satisfactorias de resolución de la situación de violencia.</p> <p>Reducción de las posibilidades de detección y prevención de la violencia.</p> <p>Escasas posibilidades de las víctimas para conseguir apoyo en su recuperación.</p> <p>Poca atención al fenómeno de la violencia en las mujeres mayores. Riesgo de admitir profecías autocumplidas.</p> <p>Percepción de falta de acompañamiento de las víctimas.</p>

**DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1/2004****DE IDONEIDAD DE LOS RECURSOS PARA EL MEDIO RURAL**

<b>OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS</b>	<b>CONSECUENCIAS</b>
<p>Escasez de medidas informativas sobre los recursos, sus funciones y su ubicación.</p> <p>Escasa utilización de recursos para el asesoramiento técnico por personal experto en violencia de género: en especial Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y personal sanitario.</p> <p>Ruptura en los procesos de atención por falta de una figura de referencia estable: en especial, del proceso de atención básica y especializada; y entre la orientación jurídica y la asistencia letrada.</p> <p>Insuficiente formación en género y violencia de las y los profesionales del turno de oficio.</p>	<p>Desconocimiento de derechos y recursos por parte de la población en general y de las mujeres víctimas en particular.</p> <p>Riesgo de intervenciones que dificulten el proceso de defensa o de recuperación de la víctima.</p> <p>Desconocimiento por la víctima del conjunto del proceso que se inicia con su denuncia y sus implicaciones. Indefensión.</p>
<p>Falta de medidas para la atención a menores y personas dependientes de las víctimas.</p>	<p>Disminuye la integralidad de la asistencia.</p> <p>Es una barrera para el acceso a los recursos por las víctimas, lo que incide en sus posibilidades de atención y recuperación.</p>
<p>Falta de idoneidad de algunas de las medidas adoptadas para la protección de las víctimas, en especial las órdenes de alejamiento que no pueden cumplirse, y la teleasistencia cuando no hay cobertura de telefonía móvil.</p>	<p>Desprotección de las mujeres, incremento del riesgo de agresión.</p>
<p>Poca inversión en comunicación masiva adaptada y focalizada a públicos diversos.</p>	<p>A los municipios de menos de 2.000 habitantes apenas les llega información específica y campañas sobre el derecho a la igualdad o la lucha contra la violencia.</p> <p>Falta de idoneidad de los materiales informativos que se remiten 'de oficio' a las entidades municipales.</p>

DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1/2004	
DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA EL MEDIO RURAL	
OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS	CONSECUENCIAS
Falta de recursos para la protección de la víctima.	Los municipios de menos de 2.000 habitantes tienen más probabilidad de que no se produzca una atención inmediata y eficaz de las situaciones de emergencia.
Red débil de Centros de Mujer: nada tupida y poco conectada. Escasez de recursos personales para la atención especializada y precariedad laboral de profesiones que, además suelen estar feminizadas.	Los municipios con menos de 2.000 habitantes no tienen garantizado el acceso a la información específica. La población de los municipios mayores de 2.000 y hasta 5.000 habitantes no puede acceder a la información y a la atención especializada si no se desplaza a poblaciones mayores.
Insuficientes materiales de información, que no se difunden adecuadamente.	No hay información disponible de manera permanente para la población.

*Fuente: Folia Consultores.*

### 5.3. PROPUESTAS

A partir de las conclusiones obtenidas se puede valorar que la mejora de la situación reflejada pasa en general, por considerar en una visión estratégica, crear condiciones para que se vayan superando los obstáculos, problemas y consecuencias estructurales; y en una visión más práctica incidir sobre la idoneidad y la distribución de los recursos que se están movilizando en la actualidad.

Desde ese enfoque, se realizan las siguientes propuestas:

**Tabla 23: Propuestas de mejora para el desarrollo de la Ley 1/2004 en los municipios rurales o menores de 20.000 habitantes.**

	<b>DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DESDE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>DESDE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES</b>
<b>SOBRE EL CONTEXTO DE APLICACIÓN DE LA LEY</b>		
Trabajar para aumentar la concienciación social sobre el fenómeno de la violencia.	<p>Mantener la campaña sostenida sobre el teléfono de atención 016 y el fenómeno de la violencia de género, diversificando los públicos destinatarios, entre ellos, las poblaciones rurales.</p> <p>Incorporar en las campañas imágenes positivas y no estereotipadas de las mujeres rurales.</p> <p>Realizar campañas contra la violencia de género en los medios audiovisuales autonómicos, utilizando criterios de eficacia publicitaria.</p> <p>Incorporar a toda la información, un enfoque de diversidad cultural y social.</p>	<p>Incorporar a los hombres a toda la planificación de actuaciones de sensibilización e información.</p> <p>Trabajar con todo el movimiento asociativo y grupos informales de mujeres, tenga o no en su actuación enfoque de género, para que asuma un papel de liderazgo en los cambios sociales. (Formación vivencial, implicación en la difusión de información).</p>
Aumentar la transversalidad de género de las políticas públicas.	<p>Impulsar la transversalidad de género en las iniciativas y planes para el desarrollo rural.</p> <p>Crear unidades de igualdad en las áreas de su competencia relacionadas con el desarrollo rural.</p>	<p>Impulsar la creación de organismos de igualdad en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.</p> <p>Crear organismos de igualdad en las agrupaciones de municipios.</p> <p>Incidir de modo especial en la incorporación de la transversalidad de género en las políticas de Desarrollo Local y Rural.</p> <p>Elaborar políticas locales de igualdad, en especial, en las mancomunidades y otras organizaciones de municipios del ámbito rural.</p>

	<b>DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DESDE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>DESDE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES</b>
<b>SOBRE EL CONTEXTO DE APLICACIÓN DE LA LEY</b>		
Mejorar la coordinación inter e intra institucional.	<p>Desarrollar y estandarizar los métodos para la obtención de estadísticas fiables que sean comparables entre sí.</p> <p>Establecer indicadores y evaluar con la participación de las Comunidades Autónomas el desarrollo del Plan de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género.</p> <p>Apoyar la coordinación provincial y autonómica mediante estructuras estables que aseguren el intercambio entre profesionales, el aprendizaje y la sistematización de la práctica.</p>	Apoyar la organización de mancomunidades de servicios de Igualdad en su territorio.
	<p>Impulsar y estabilizar espacios de coordinación territorial en los que participen las entidades municipales y sus organizaciones.</p> <p>Facilitar recursos específicos para la coordinación entre profesionales de los territorios provinciales.</p> <p>Evaluar la implantación de los protocolos de los distintos ámbitos, especialmente, el sanitario.</p>	
Mejorar la capacitación sobre gobernanza desde la perspectiva de género de los equipos políticos y gestores de los municipios pequeños y rurales, y de sus agrupaciones.	Propiciar el encuentro y el intercambio de experiencias sobre iniciativas para la implicación social en los procesos de cambio en zonas rurales.	
	Incidir en el marco de las correspondientes competencias en la mejora de las infraestructuras para las telecomunicaciones y el transporte público.	

	DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DESDE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	DESDE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES
<b>SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY</b>		
<b>En relación a la idoneidad de los recursos</b>		
Mejorar la capacitación de los distintos agentes que intervienen en las estrategias de detección, atención y recuperación.	Mantener como criterio metodológico en la formación la reflexión teórica sobre la violencia de género, sus causas y consecuencias; y la aplicación práctica de propuestas de intervención, para evitar que las actuaciones sean meramente informativas o instructivas.	
	Organizar un sistema de formación semipresencial básica y obligatoria sobre género y violencia de género que afecte a las y los profesionales de los siguientes ámbitos y recursos: Centros de Atención Primaria. Centros de Atención específica a mujeres. Cuerpos y Fuerzas de Seguridad Autonómicas. Docentes de los Centros Educativos. Profesionales del ámbito del Desarrollo Local. Profesionales del ámbito de la orientación laboral. Profesionales de los turnos de oficio de los Colegios de Abogados. Profesionales de la atención psicológica a mujeres y a menores.	Realizar una difusión activa de materiales y protocolos con presentaciones, formación sobre los mismos y puesta en marcha y seguimiento de experiencias piloto.
	Establecer espacios de intercambio y aprendizaje sobre violencia de género entre profesionales de los Centros de la Mujer.	
	Investigar y diseñar herramientas sobre detección de la violencia en las mujeres mayores.	
	Asegurar la asistencia técnica de personas expertas en violencia de género, en especial a FFCC y personal sanitario.	

	<b>DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DESDE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>DESDE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES</b>
<b>En relación a la idoneidad de los recursos</b>		
Aumentar la seguridad de las víctimas.	<p>Impulsar la implantación de mecanismos de control y alejamiento del agresor que no estén sostenidos por la víctima.</p> <p>Adecuar las infraestructuras (físicas y organizativas) para garantizar el derecho a la privacidad y la confidencialidad.</p> <p>Asegurar la accesibilidad y seguridad de los recursos e infraestructuras.</p>	<p>Organizar los servicios de atención para que cada mujer tenga una sola persona de referencia que haga el seguimiento de su caso.</p> <p>Garantizar la información escrita sobre sus derechos, enfatizando el derecho a la privacidad y a la confidencialidad.</p>
Mejorar la atención integral.	Promover un enfoque de integralidad en la actuación sobre violencia desde los Servicios Sociales especializados, tratando de evitar la consolidación teórica de las mujeres víctimas como colectivo.	Transversalidad de los servicios de empleo.
	Racionalización de los horarios de atención de Servicios Sociales en función de las necesidades y la cultura organizativa del territorio.	
	Aumentar los servicios especializados, sobre todo, de atención psicológica.	
	Aumentar los recursos de atención y cuidado de personas dependientes de cualquier edad.	

	DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DESDE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	DESDE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES
<b>En relación a la distribución de los recursos</b>		
Mejorar la información sobre los recursos.	Evaluar la incidencia de las campañas institucionales en las zonas rurales.	<p>Asegurar la accesibilidad física de los soportes informativos</p> <p>Adecuar la información al territorio donde se va a difundir y a los grupos destinatarios.</p> <p>Transmitir una imagen positiva de la mujer rural sin estereotipos.</p> <p>Incluir en la información escrita las funciones de cada recurso.</p> <p>Organizar la difusión de la información.</p>
Incrementar y estabilizar los recursos personales.	<p>Aumentar el personal, mejorar la infraestructura y los medios materiales de la Guardia Civil (vehículos y transporte idóneo en los vehículos para que puedan ir niñas o niños pequeños) que actúa en los territorios con mayor grado de ruralidad.</p> <p>Aportar a las Comunidades Autónomas criterios sobre distribución idónea de los recursos de atención especializada.</p> <p>Crear, coordinar y estabilizar redes de Centros de la Mujer distribuidos con criterios razonables en todo el territorio de su competencia.</p> <p>Aumentar la estabilidad del personal sanitario.</p>	Facilitar el transporte a las mujeres – y si es necesario a sus hijos e hijas - que lo precisen para acudir a centros o servicios de atención especializada.

	<b>DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DESDE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>DESDE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES</b>
<b>En relación a la distribución de los recursos</b>		
Mejorar la Red de Centros de la Mujer.	<p>Analizar y proponer criterios para la distribución de los Centros de la Mujer, proporcionada a la densidad de población y la extensión del territorio.</p> <p>Crear nuevos Centros de la Mujer utilizando también como criterio, aumentar las posibilidades de acceso a sus servicios a las mujeres que viven en el medio rural, en especial, en zonas alejadas de las capitales de provincia.</p> <p>Poner en marcha mecanismos de información en red para facilitar la actualización y rentabilizar los recursos compartidos.</p> <p>Asegurar la calidad del empleo de las y los profesionales que trabajan en los Centros de la Mujer.</p>	Facilitar la coordinación de los distintos recursos y políticas del municipio con el Centro de la Mujer.

***Fuente: Folia Consultores.***



## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1.	Modelo ecológico para explicar la violencia .....	35
Gráfico 2.	Líneas de investigación desarrolladas .....	36
Gráfico 3.	Peso relativo de los grupos de edad en las mujeres entrevistadas en los municipios de estudio .....	46
Gráfico 4.	Resumen del trabajo de campo .....	48
Gráfico 5.	Proporción de mujeres según el tamaño del municipio de empadronamiento (a 1 de enero 2008) .....	64
Gráfico 6.	Distribución provincial de las explotaciones agrarias pertenecientes a mujeres titulares jefes de explotación según tramo en UDEs en 1999 .....	69
Gráfico 7.	Población femenina de los municipios de estudio por grupos de edad y municipio, (% sobre el total de población femenina empadronada en el municipio). Municipios del 1 al 8 .....	75
Gráfico 8.	Población femenina de los municipios de estudio por grupos de edad y municipio, (% sobre el total de población femenina empadronada en el municipio). Municipios del 09 al 16.....	76
Gráfico 9.	Población femenina de los municipios de estudio por grupos de edad y municipio, (% sobre el total de población femenina empadronada en el municipio). Municipios del 17 al 20 .....	76
Gráfico 10.	Resumen de actuaciones realizadas en Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares .....	107
Gráfico 11.	Actuaciones de sensibilización realizadas desde las Diputaciones, Cabildos y Consejos, específicamente para el medio rural .....	108
Gráfico 12.	Diputaciones, Cabildos y Consejos que realizan actuaciones específicas de acercamiento al medio rural .....	114
Tabla 1.	Leyes y planes contra la violencia de género en las Comunidades Autónomas .....	21
Tabla 2.	Tipos de violencia de género según motivaciones .....	31
Tabla 3.	Indicadores débiles y fuertes de maltrato .....	32
Tabla 4.	Causas estructurales de la violencia de género, factores causales específicos y de riesgos .....	34
Tabla 5.	Consecuencias de la violencia contra las mujeres .....	38

Tabla 6.	Número de entrevistas realizadas según perfil del informante (tipo de recurso) .....	46
Tabla 7.	Territorio en áreas rurales de cada Comunidad Autónoma según la clasificación OCDE (% sobre el total del territorio autonómico) .....	51
Tabla 8.	Territorio en áreas rurales de cada Comunidad Autónoma según metodología MARM (% sobre el total del territorio autonómico) .....	53
Tabla 9.	Distribución de casos según tamaño poblacional y Comunidad Autónoma .....	55
Tabla 10.	Partidos políticos presentes en los municipios seleccionados .....	56
Tabla 11.	Resultado de las elecciones municipales 2007: porcentaje de voto válido por partidos políticos. Total nacional y Comunidades Autónomas con mayor proporción de territorio rural .....	57
Tabla 12.	Municipios seleccionados como casos de estudio .....	58
Tabla 13.	Población total según Comunidades Autónomas*. Año 2008 .....	61
Tabla 14.	Población por Comunidades más rurales según MARM y sus provincias, sexo y edad (total y mayores de 65 años) .....	62
Tabla 15.	Características de las explotaciones agrícolas según presencias de mujeres. Año 2007 .....	67
Tabla 16.	Aspectos de las legislaciones autonómicas sobre Servicios Sociales que afectan al objeto de este Estudio .....	102
Tabla 17.	Horario de los Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género .....	110
Tabla 18.	Tipo de Recursos. Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género .....	111
Tabla 19.	Existencia de requisitos para la atención en cada servicio. Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género .....	112
Tabla 20.	Marco de la Unión Europea de accesibilidad .....	123
Tabla 21.	Análisis de la cobertura de telefonía móvil GSM en los municipios casos de estudio .....	135
Tabla 22.	Obstáculos, problemas y consecuencias identificados para el desarrollo de la Ley 1/2004 en los municipios rurales o menores de 20.000 habitantes .....	165
Tabla 23.	Propuestas de mejora para el desarrollo de la Ley 1/2004 en los municipios rurales o menores de 20.000 habitantes .....	170

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alberdi, I., & Matas, N. (2002). *Violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*. Barcelona: Colección Estudios Sociales. nº 10. Fundación la Caixa.
- Álvarez, Á. (2002). *Guía para mujeres maltratadas*. Madrid: Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid.
- Anmistía Internacional. (2008). *Obstinada realidad, derechos pendientes*.
- Arineros, M. (2005). Evaluación de la eficacia de un programa de tratamiento cognitivo conductual para mujeres víctimas del matroto doméstico: un estudio piloto. *Psicología Conductual nº 12*. Granada .
- Barea, C. (2004). *Síndrome de Estocolmo de la mujer maltratada*. Disponible en <http://www.geocities.com/lalia.geo/recursos.html>.
- Bauman, Z. (2008). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI. Tercera Edición.
- Bonino, L. (2003). *Masculinidad hegemónica e identidad masculina*. Dossiers Feministes nº 6. Seminario de Investigación Feminista de la Universidad Jaume I.
- Bosch, E., & Fiol, V. A. (2002). *La voz de las invisibles. las víctimas de un mal amor que mata*. Valencia: Universitat de Valencia. Feminismos.
- Cea D'Ancona, M. A. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis.
- Cenea, R. (2004 ). El tratamiento a los hombres maltratadores. *Página Abierta nº 145*.
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos, Cuadernos Metodológicos CIS 30, Segunda edición*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Consejo General del Poder Judicial. (Varios años.). *Informe de Víctimas Mortales por Violencia Doméstica y Violencia de Género*. CGPJ.
- Defensor del Pueblo. (1998). *La violencia doméstica contra las mujeres*. Madrid: Defensor del Pueblo. Y disponible en: <http://www.defensordelpueblo.es/informes2.asp>.
- Del Campo, S. (1995). *Familias: sociología y política*. Madrid: Editorial Complutense.

- DGVG. (2009). *Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 de diciembre de 2008*. Delegación Especial del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad. No publicado.
- FADEMUR. (2007). *Eficacia del sistema de protección social relacionado con la de género en el sector agrario y la cotitularidad de las explotaciones*. Madrid: Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales.
- FADEMUR. (2008). *La cotitularidad de las explotaciones respecto al sistema de protección social y posibles alternativas. Análisis desde una perspectiva de género*. Madrid: FADEMUR.
- Flyvberg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *REIS 106/04* , 33-62.
- Franco, P. (Coord.) - FEMP. (2002). *Propuesta práctica de intervención integral en el ámbito local contra la violencia hacia las mujeres*. Madrid: Instituto de la Mujer (MTAS)-FEMP.
- García Sanz, B. (2003). La industria agroalimentaria y el desarrollo rural. *Papeles de economía española nº96* , 96-111.
- García Sanz, B. (2004 b). *La mujer rural ante la modernización de la sociedad rural*. Madrid: Editado por el Instituto de la Mujer, Serie Estudios (nº82).
- Garrido (coord.), A. (2008). *La construcción social de la violencia de género en el discurso machista*. Gijón: Ayuntamiento de Gijón.
- Grupo 25. *Criterios de calidad para intervenciones con hombres que ejercen la violencia en la pareja*. Cuadernos de Debate. grupo 25.
- INE. (1999). *Censo Agrario*. INE.
- Instituto Andaluz de la Mujer. (2003). *Los costes económicos y sociales de la violencia contra las mujeres en Andalucía*. Sevilla: IAM-Junta de Andalucía.
- Lorente Acosta, M. (2005). *El agresor en la violencia de género: anatomía del maltratador*. Gijón: Federación de Mujeres Progresistas.
- MAPA. (2006). *Estudio sobre Respuesta de la Mujeres Rurales a los Programas Operativos de Desarrollo Rural del MAPA 2000-2006*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MAPA. (2008). *Panorama Sociolaboral de las mujeres en el medio rural y en la agricultura*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MAPA. (2007). *Plan para favorecer la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Medio Rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.

- MARM. (2008). *Panorama Sociolaboral de las mujeres en el medio rural y en la agricultura*. Ministerio de Medioambiente y Medio Rural y Marino en [http://www.mapa.es/en/desarrollo/pags/mujer/pr\\_sociolaboral.htm](http://www.mapa.es/en/desarrollo/pags/mujer/pr_sociolaboral.htm).
- Ministerio de Administraciones Públicas. (2007). *Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local*, .
- Molineró Hernando, F. (2005). Atlas de la España Rural. Una visión de conjunto, del espacio, la economía y la sociedad rural españolas a principios del siglo XXI. En F. d. UPA, *Agricultura Familiar en España*. Madrid: Fundación de Estudios Rurales- UPA.
- Montero Gómez, A. (2001). Síndrome de adaptación paradójica a la violencia doméstica. *Clínica y Salud*. Vol. 12, nº1.
- Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. (2007). *Informe Anual*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ONU. (1993). *Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993*. Disponible en:  
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.104.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.104.Sp?Opendocument) (Última consulta: noviembre 2006).
- Organización de Naciones Unidas. (2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*. ONU.
- Organización Mundial de la Salud. (2005). *El Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer*. OMS.
- Organización Mundial de la Salud. (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington, D.C.: Publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud .
- Queen, S. A., & Habenstein, R. W. (1974). *The family in various cultures*. Cuarta edición. Filadelfia: J.B. Lippincott Co.
- Rueda Martín, M. Á. (2007). *Los programas y tratamientos de los agresores en supuestos de violencia de género: ¿una alternativa eficaz a la pena de prisión?* Madrid: Librería-Editoria Dykinson.
- Sampedro Gallego, R. (2000). *Mujeres Jóvenes en el Mundo Rural*. INJUVE.

## **COLECCIÓN “CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. DOCUMENTOS”**

### ***Títulos publicados***

1. I Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.  
Anexo: Sistema de Indicadores y variables sobre violencia de género sobre el que construir la base de datos del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.
2. Hombres y Violencia de Género. Más allá de los maltratadores y de los factores de riesgo. Luis Bonino
3. II Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2009.
4. El Consejo de Europa y la Violencia de Género. Documentos elaborados en el marco de la Campaña Paneuropea para combatir la violencia contra las mujeres (2006-2008).
5. Análisis de la Legislación Autonómica sobre Violencia de Género.
6. Violencia de Género en los Pequeños Municipios del Estado Español.







**C**inco millones de mujeres vive en pequeños municipios españoles. Con el fin de conocer las características específicas que tiene la violencia de género en el ámbito rural, el Ministerio de Igualdad y la Federación Española de Municipios y Provincias promovieron la realización de un estudio sobre de la violencia de género en los pequeños municipios del Estado español.

Esta publicación muestra los principales resultados de ese trabajo, realizado por Folia Consultores, S.L. y muestra que la violencia de género adquiere significaciones específicas en el medio rural.

**GARZA:** “Callan los pájaros  
y se estremece el aire:  
paso de grullas”

**Montserrat Doucet**

[www.mspsi.es](http://www.mspsi.es)



P.V.P.: 15€

