



**Convención sobre la eliminación de  
todas las formas de discriminación  
contra la mujer**

Distr.  
GENERAL

CEDAW/C/ITA/3  
9 de junio de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA  
DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER  
(CEDAW)

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS  
PARTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 18 DE LA  
CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS  
DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Terceros informes periódicos de los Estados partes

ITALIA\*

---

\* El presente informe se ha reproducido en la forma en que se recibió.

Para el informe inicial presentado por el Gobierno de Italia, véase el documento CEDAW/C/5/Add.62; para su examen por el Comité, los documentos CEDAW/C/SR.172 y 178 y Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/46/38), párrs. 43 a 83. Para el segundo informe periódico presentado por el Gobierno de Italia, véase el documento CEDAW/C/ITA/2.

**Artículos 1, 2, 4. Medidas contra la discriminación y en pro del adelanto de la mujer: de la igualdad de oportunidades a la incorporación efectiva y la potenciación de la mujer.**

**1. Notas introductorias**

1. Desde la presentación del Segundo Informe Nacional, en Italia se han producido importantes cambios. Tras los acontecimientos que han tenido lugar en el plano internacional, y la investigación contra la corrupción conocida por operación "Manos Limpias", todo el panorama político e institucional se transformó profundamente. Tras dos elecciones generales adelantadas (1994 y 1996), en 1996 la coalición de centro-izquierda "Olivo", encabezada por el Sr. Romano Prodi, ganó una mayoría parlamentaria y formó Gobierno.

2. El nuevo Gabinete heredó una situación financiera y económica muy difícil. La deuda pública era superior al 120% del PIB, el déficit era del 6,8% del PIB, la lira se hallaba subvalorada y fuera del Sistema Monetario Europeo. Las tasas de inflación superaban el 4%, el desempleo había aumentado desmesuradamente a más del 12%. La necesidad de reequilibrar el presupuesto, proporcionar estabilidad, y fomentar la recuperación económica ha hecho necesario adoptar políticas presupuestarias restrictivas. Esta política se ha visto aún más acelerada por la firme resolución del Gobierno de satisfacer los criterios económicos determinados por el Tratado de Maastricht, y de contarse entre los primeros en ingresar en la Unión Económica y Monetaria Europea. Los resultados de esta medida son muy importantes: la lira ha vuelto a entrar en el Sistema Monetario Europeo; la inflación ha disminuido hasta menos del 2%; el déficit casi ha llegado a alcanzar la meta del 3%. Aunque en Europa todavía no esté claro quiénes podrán incorporarse al sistema de la moneda única, el Gobierno confía en que se podrán alcanzar los objetivos, y está pidiendo que la unidad europea pase a una nueva etapa que trascienda la mera unión monetaria y persiga una unidad política y una cohesión social más profundas. Esto no significa que todos los problemas de Italia ya se hayan resuelto. Se necesitan reformas trascendentales en la estructura del Estado, sus instituciones y sistema político, y sus políticas económicas y sociales. La tarea de hacer compatible el reequilibrio presupuestario con unas normas satisfactorias de solidaridad social e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos es de envergadura y requerirá un esfuerzo muy complejo. Las diferencias sociales todavía son grandes, y en algunos casos van en aumento. La pobreza es un problema real y creciente, que en 1995 afectó al 10,6% de las familias italianas, el 68% de las cuales reside en la Italia meridional. Las diferencias entre el norte y el sur del país constituyen una fuente de injusticia social en el sur y de profundo descontento en el norte.

3. La característica más dramática dentro de este panorama sigue siendo el desempleo. En la Italia septentrional las tasas de desempleo son iguales a las de la Europa septentrional (6,6%), pero el número de personas que buscan trabajo es elevadísimo en el sur (21,7%), entre los jóvenes (33,8%) y entre las mujeres (16,6%). Sin embargo, según se expone más adelante, es necesario interpretar los datos relativos a la mujer teniendo también en cuenta varios factores sociales y culturales diferentes, y particularmente el papel cada vez mayor que la mujer desempeña en la fuerza de trabajo.

4. La misma complejidad se observa en todos los aspectos de la vida de la mujer. De todos los cambios que Italia ha experimentado en los últimos 20 años, la transformación registrada en la identidad, los deseos, las experiencias y la posición de la mujer en la sociedad es uno de los más impresionantes y generalizados. Las niñas están logrando importantes resultados en la educación y los conocimientos técnicos. Las mujeres constituyen ya una parte estable de la fuerza de trabajo; las tasas de desempleo de la mujer van en aumento, especialmente en la administración pública y los sectores terciarios; y la mujer está desempeñando un papel cada vez más importante en los negocios, al tiempo que sigue ocupándose de la familia y las relaciones personales.

5. En tal situación, la decisión sin precedentes que tomó el Gobierno de centro-izquierda de designar a una Ministra de Igualdad de Oportunidades para integrar el nuevo Gabinete tiene una importancia que trasciende el mero concepto de la igualdad de oportunidades. Con esta opción, la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas del Gobierno se ha convertido ostensiblemente en uno de los elementos de la transición que Italia necesita.

## 2. Antecedentes

6. Para apreciar mejor los principales aspectos de esta transición tenemos que tener en cuenta la experiencia anterior de los movimientos de mujeres italianas, y la repercusión de éstos en los acontecimientos políticos e institucionales.

7. Históricamente, las diferencias basadas en el género se han abordado mediante una combinación de políticas dirigidas a conseguir protección y *paridad*. Según la experiencia italiana *paridad* significaba igualdad entre la mujer y el hombre. Sin embargo, esta igualdad se entendía como el esfuerzo de la mujer para de lograr los mismos cargos y modelos de comportamiento que los hombres. Siendo así, la paridad negaba las diferencias basadas en el género. Por otra parte, la protección reconocía las diferencias por razones de género, pero solamente como inferioridad y desventaja.

8. En el artículo 3 de la Constitución de Italia se plasma el principio de la igualdad formal y de hecho entre todos los ciudadanos: "*Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas, de condiciones personales y sociales*" (párr. 1). "*Es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país*" (párr. 2). Además, en el artículo 51 se establece que, "*Todos los ciudadanos de uno y de otro sexo tienen acceso a los empleos públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por la ley*" (párr. 1).

9. Sin embargo, tras haber establecido este importante principio, la Constitución italiana contiene esta contradicción entre la paridad y la protección: "*La mujer trabajadora tiene los mismos derechos y, a igualdad de trabajo, las mismas retribuciones que corresponden al trabajador. Las condiciones del trabajo deben permitirle el cumplimiento de su esencial función familiar y asegurar a la madre y al niño una protección especial adecuada*" (art. 37).

10. Pese a estas contradicciones en el enfoque básico que predominaba entonces, el movimiento de emancipación del período posterior a la guerra alcanzó muchos logros importantes relativos a la igualdad jurídica y a la maternidad, tales como la igualdad salarial y los derechos de maternidad. El movimiento era muy fuerte y en él participaban mujeres procedentes de las tres tendencias culturales y políticas más importantes de la sociedad italiana: la católica, la socialista y la comunista.

11. En el decenio de 1970, Italia presenció el surgimiento de un extendido movimiento feminista. Esta nueva cultura creó un fuerte conflicto con la experiencia del movimiento de emancipación y de las mujeres activas en los partidos políticos. Sin embargo, el diálogo entre estos enfoques, a la vez que los profundos cambios que se producían en los estilos de vida y la mentalidad de la sociedad italiana, llevaron a una época de importantes cambios jurídicos y sociales.

12. Entre las nuevas leyes que se aprobaron en este período figuran: la ley del divorcio (1970), la ley de maternidad (1971), la nueva ley de la familia (1975), la creación de servicios de atención infantil (1971) y de centros para la atención de la salud y de apoyo social para la mujer y la familia (1975) y la ley del aborto (1978). Tanto la ley del divorcio como la del aborto se confirmaron mediante referendos en 1974 y 1981, por una amplia mayoría de votos.

13. En 1977 se aprobó la Ley sobre la paridad en el trabajo y en el empleo, que fortaleció la posición de la mujer al eliminar las disposiciones salariales y jurídicas más discriminatorias, reconoció la igualdad del valor de la atención de la familia por la mujer y el hombre, y creó incentivos fiscales al empleo de la mujer. Esta ley derogó las medidas más protectoras, pero no modificó la diferencia en la edad de jubilación de la mujer (aún en vigor actualmente), y la disposición que prohíbe a la mujer el trabajo nocturno en la industria manufacturera, aunque se contemplaban posibles exenciones mediante negociación colectiva.

14. Como se expuso en el informe de 1993, en los primeros años del decenio de 1990 se aprobaron nuevas leyes, que marcaron el paso de la protección de la mujer a la igualdad de oportunidades. En 1990 se estableció oficialmente la Comisión Nacional para la Igualdad de Trato y de Oportunidades entre la mujer y el hombre a modo de órgano consultivo sujeto a la autoridad de la Oficina del Primer Ministro. En 1991 se aprobaron nuevas leyes sobre medidas positivas para llevar a efecto la igualdad de oportunidades entre la mujer y el hombre en el trabajo y en cuestiones de empleo. Los puntos principales de la Ley de Medidas Positivas de 1991 eran: la definición de discriminación indirecta como "*todo trato perjudicial derivado de la adopción de criterios que desfavorecen de forma proporcionalmente mayor a los trabajadores de uno u otro sexo y que está relacionado con los requisitos no esenciales para el desempeño del trabajo de que se trate*"; la posibilidad de iniciar acción judicial contra la discriminación directa e indirecta en el trabajo, que invertía la carga de la prueba contra los empleadores acusados de discriminación; fondos especiales para los proyectos de medidas positivas en los centros de trabajo, gestionados por el Comité Nacional para la aplicación de los principios de la igualdad de trato y de oportunidades, dependiente del Ministerio de Trabajo.

15. Se generalizó y fortaleció jurídicamente la función de los "*consejeros para la igualdad*" previstos por las leyes anteriores, mediante la ampliación de su presencia a nivel nacional, regional y provincial. No todas las regiones han hecho esos nombramientos. Además, la mayoría de los consejeros para la igualdad se han quejado de dificultades en el desempeño de sus tareas, debido a la carencia de instalaciones, personal y medios apropiados para recibir todas las denuncias de discriminación y tomar medidas eficaces.

16. En 1995 el Comité del Trabajo del Senado llevó a cabo una investigación para supervisar la aplicación de la Ley de Medidas Positivas, e informó de que algunas de sus partes básicas no se habían aplicado en absoluto. Hasta el presente, pese a la existencia de procedimientos para entablar acción judicial contra la discriminación muy favorables a los demandantes, el número de acciones judiciales que en realidad se llevan a los tribunales ha carecido de importancia estadística.

17. El único aspecto de esta Ley que se ha aplicado concierne a la financiación de los proyectos de medidas positivas, con una asignación de 10.000 millones de liras al año. No obstante, en el Informe del Comité del Senado se resaltan varios problemas: una disminución en el número de proyectos, importantes desequilibrios entre el norte y el sur del país, gran predominio de proyectos de educación y escasez de proyectos presentados por empresas y dirigidos a efectuar cambios en la organización laboral y los horarios de trabajo (Italtel, Zanussi y ENEL constituyen excepciones positivas a esta regla). Pese a la preocupación que el Senado manifestó ante tal autoridad, desde la presentación de su informe no se han producido cambios. Es menester examinar a fondo si lo que requiere revisión son los principios en los que se basa esta ley, y no sólo su aplicación.

18. Otra ley sobre igualdad de oportunidades aprobada en 1992 tenía por objeto la promoción de la mujer en la empresa privada (Ley 215/92). El Comité encargado de asignar los fondos pertinentes se estableció en 1996, tras una iniciativa de la Ministra de Igualdad de Oportunidades.

### **3. Replanteamiento de las medidas positivas: debate jurídico y político**

19. En 1993 el Parlamento aprobó una nueva ley de elecciones locales, en la que se incluyó la siguiente disposición: ningún sexo deberá tener un porcentaje de representación mayor de 2/3 en las listas electorales. Sin embargo, en 1995 el Tribunal Constitucional Italiano revocó este artículo, debido a que estaba en contraposición con el principio constitucional de la Igualdad. Dado que los ciudadanos son iguales ante la ley, sin distinciones por razón de sexo, raza, idioma, religión, opiniones políticas, condiciones sociales y personales, las medidas positivas sólo pueden tener por objeto eliminar las desventajas sociales y económicas y dar a la mujer igualdad de oportunidades, pero no pueden proporcionar directamente resultados de igualdad de representación, y no pueden afectar en modo alguno los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional limitó de manera sumamente estricta el alcance de las medidas positivas, incluyendo solamente las medidas encaminadas a superar las desventajas materiales, al tiempo que dejaba a la política la tarea de lograr una representación equilibrada en materia de género en el seno de las instituciones.

20. Tras las dificultades con que todas estas nuevas leyes han tropezado, ya sea en cuanto a su aplicación al carácter de sus principios básicos, en los movimientos de mujeres y a nivel institucional ha comenzado un debate sobre cómo superar esas dificultades y adoptar medidas más eficaces.

21. Los acontecimientos que han tenido lugar en el plano europeo han confirmado la necesidad de replantear y revisar el enfoque de las leyes relativas a la paridad y a la igualdad de oportunidades. En 1995 el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (Caso C-450/93, Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen) declaró la ilegitimidad de una ley de Bremen, por estar en contraposición con la Directiva 76/207 sobre igualdad de la Comunidad Europea. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea cuestionó los principios básicos en que descansa la adopción en esta ley de criterios preferenciales para la promoción de la mujer en el trabajo con argumentos que no difieren de los del Tribunal Constitucional Italiano. De manera más específica, argumentó que las medidas positivas solamente deben anular los efectos negativos que las estructuras sociales ejercen sobre la mujer, y no deben reemplazar una política dirigida a la igualdad de oportunidades con una política dirigida a garantizar directamente la igualdad de resultados.

22. Estos acontecimientos no atañen directamente a Italia, ya que Italia nunca siguió la política de adoptar criterios de cuotas o preferenciales, salvo en el caso antes mencionado de la ley electoral. Incluso en la ley de 1991 se incorporó el concepto de medidas positivas para corregir la discriminación indirecta, pero no se incluye ningún criterio preferencial. No obstante, las políticas italianas basadas en el género correspondientes al decenio de 1990 se basaban en los mismos principios que se seguían en el exterior. Las mujeres eran objeto de medidas especiales por ser víctimas de discriminación histórica, y por lo tanto se las trataba como un grupo social desfavorecido.

23. En el debate sobre las políticas relativas a la igualdad de oportunidades, la experiencia italiana se interpreta de dos maneras diferentes. En la primera interpretación, las leyes adoptaron el principio fundamental de que a los grupos diferentes se les debe tratar de diferente manera, y la única razón de que nunca se adoptaran cuotas o programas preferenciales fue que los legisladores fueran demasiado tímidos o incluso incongruentes en su propio enfoque. Esta interpretación entrañaría una revisión sobre la base de la adopción de cuotas y sistemas preferenciales.

24. En la segunda interpretación, los legisladores italianos nunca tuvieron la intención de abandonar el principio de igualdad de todos ante la ley, consideraban la idea de las medidas positivas estrictamente como recurso contra la discriminación individual directa o indirecta, que no entrañaba un tratamiento preferencial dirigido específicamente a las mujeres como grupo social. Teóricamente, los hombres podrían quejarse de discriminación basada en el género al igual que las mujeres. Esta interpretación parece indicar la necesidad de cambios más profundos.

#### **4. La diferencia de género no es una desventaja**

25. Al examinar las leyes relativas a la Igualdad de Oportunidades, la principal interrogante es: ¿se ha de tratar a la mujer por el hecho de serlo

como un grupo social desfavorecido u oprimido? Primeramente, es menester comenzar a partir de hechos y tendencias básicas.

26. Como ya se dijo en párrafos anteriores, en los últimos años los niveles de empleo en Italia han descendido (del 43% en 1993 al 41,8% en 1996), y la posición de la mujer en materia de empleo es peor que la de los hombres. Sin embargo, en este marco general aunque las tasas de empleo de los hombres han descendido sustancialmente, y en particular entre los jóvenes (del 80,7 al 76,3% en el agrupamiento por edades de 25 a 34 años, y del 90 al 87,7% de 35 a 54 años), la situación es completamente diferente entre las mujeres. Las tasas de empleo han disminuido menos pronunciadamente entre las mujeres jóvenes (del 49,4 al 48,8% en la categoría de 25 a 34 años de edad), y de hecho han aumentado (del 45,4 al 46,9%) entre las de 35 y los 54 años de edad. En total, las tasas de empleo de la mujer han aumentado: del 33,9 al 34,6%. Este fenómeno se debe ante todo a que ha aumentado la presión de la mujer sobre el mercado de trabajo: el porcentaje de mujeres desempleadas ha aumentado en todas las categorías por edades incluso en las que han experimentado un aumento paralelo en el desempleo de la mujer, como es el caso en la de 35 a 54 años de edad (del 45,4 al 46,9% de las mujeres empleadas; del 6,9 al 8,5% de las desempleadas). Evidentemente esto se debe a que solamente en estos momentos de la historia la mujer empieza a formar parte estable de la fuerza laboral.

27. La segunda razón de las tendencias relativamente positivas en el empleo de la mujer es que la mujer se emplea principalmente en el sector terciario, cuyos niveles de empleo registran un aumento, mientras que las mayores pérdidas de empleo se registran en la agricultura y la industria. Las mujeres jóvenes han invertido en la educación más que los hombres jóvenes: en 1995, el 63% de las niñas habían alcanzado una educación secundaria, en comparación con el 55% de los jóvenes. Esta mayor inversión de la mujer en la educación le ha dado frutos, tanto en función de puestos de trabajo como de puestos profesionales. El número de mujeres de negocios ha aumentado entre 1993 y 1996 (del 9,8 al 11,8% en la industria, y del 24,2 al 25,9% en el comercio minorista), de igual manera que las mujeres empleadas en el transporte y los sectores crediticios (del 24,4 al 27%) y en la administración pública (del 52,4 al 54,1%).

28. Estos hechos constituyen una señal de los profundos cambios que afectan a la mujer italiana. Sus niveles de educación, su independencia económica, sus puestos de trabajo y profesionales han mejorado notablemente. Estos resultados se han logrado en momentos de gran dificultad económica y de poca presión social por parte del movimiento laboral organizado y del movimiento femenino. Dado que en Italia nunca han existido programas preferenciales, resulta evidente que esos logros se han obtenido sin la ayuda de este tipo de políticas, y han sido posibles debido a varios factores históricos, sociales y culturales complejos, entre los que han desempeñado un papel crucial los cambios ocurridos en la subjetividad de la mujer, en la reciente tendencia a afirmarse en todas las esferas de su vida.

29. Una de las razones por las que ahora se critican las medidas afirmativas, tiene que ver precisamente con la cuestión de la subjetividad. Se ha planteado que el tratamiento preferencial suele llevar a los propios beneficiarios a dudar de sí mismos, y que señala a los miembros de los grupos sociales beneficiados como personas con bajos niveles de cualificación. Lo que aquí se examina no es si esta crítica es o no acertada cuando se aplica a políticas amplias dirigidas

a minorías, lo cual tuvo mucho peso en los últimos años para derrumbar importantes barreras sociales y culturales. De lo que se trata es de si son válidas en el caso de la mujer, y de la mujer italiana, en este momento concreto de la historia.

30. La adopción de cuotas o sistemas preferenciales en estos momentos podría volver a dar una falsa imagen de la mujer, que la situaría a un nivel bajo precisamente cuando las propias mujeres han sobrepasado esos bajos niveles mediante su propia lucha y su afirmación. Incluso para eliminar las barreras que aún existen en nuestra sociedad las leyes deben perseguir dar fuerza a esta autoafirmación y deseo de cambio, en lugar de sustituirla con medidas desde arriba que dejan la situación incólume salvo en términos cuantitativos.

31. Por supuesto, esto no significa que no haya mujeres necesitadas, u objeto de discriminación. Muchas mujeres son débiles y necesitan protección y asistencia social. No obstante, considerar a todas las mujeres como un grupo en situación de desventaja no contribuye a comprender las verdaderas desventajas de las que algunas mujeres son objeto, y la manera en que las mismas interactúan con la diferencia de género. Por ejemplo, sin lugar a dudas, en el sur de Italia las mujeres se halla en desventaja en cuanto al acceso a la atención médica, el empleo y los servicios públicos, tanto en comparación con las mujeres de otras partes del país como con los hombres de la misma zona, sobre quienes no recae la misma carga de actividades de prestación de atención a la familia. Y aun así, desde el punto de vista de los niveles de educación, las niñas del sur han logrado resultados superiores tanto a los de otras mujeres como a los de los hombres, gracias a su propia acometividad y posiblemente incluso a sus mayores dificultades para obtener empleo. Por consiguiente, eliminar sus desventajas concretas requiere más que simples políticas en materia de igualdad de oportunidades; requiere un conjunto de políticas económicas y sociales orientadas a objetivos concretos que habiliten a esas mujeres y eleven sus propios valores objetivos y fuerza subjetiva, en lugar de centrarse en el grado en que son objeto de discriminación.

32. Concentrarse en las ventajas y desventajas individuales y sociales en lugar de en la presunta desventaja de las mujeres como grupo, entraña considerar a las mujeres como individuos, que pertenecen a las clases superior, media o inferior, a la Italia septentrional o meridional, o a diferentes categorías por edades y étnicas.

33. De hecho, la diferencia étnica es una realidad relativamente nueva en la sociedad italiana, y un posible factor de considerable desventaja. Como se expondrá en varios capítulos de este Informe, algunas mujeres inmigrantes son víctimas de formas concretas de discriminación racial y por motivos de género. Sin embargo, raras veces se han utilizado las políticas en materia de igualdad de oportunidades para defender los derechos de esas mujeres, y no existen casos en que se haya demostrado su eficacia. Incluso en los casos más extremos, como en el de la protección contra la violencia (véase el artículo 3), o el de la trata de mujeres con el propósito de explotación sexual (véase el artículo 6), las medidas de protección concretas han resultado eficaces solamente cuando se las dirige a objetivos bien determinados y se combinan con esfuerzos concretos de habilitación para posibilitar que las mujeres en cuestión tomen las riendas de su propio destino.

34. La pobreza parece ser un factor de desventaja que afecta a la mujer más que al hombre, y también cada vez más. De todas las familias pobres, los hogares encabezados por mujeres constituían el 10,2% en 1994, y alcanzaron el 11,7% en 1995. Ese mismo año, la pobreza constituía un problema que afectaba al 14,2% de las personas mayores de 65 años que vivían solas y al 13,2% de los padres y madres solteros con hijos menores de edad. En 1994, los porcentajes respectivos fueron inferiores: 12,8% y 11,8%. En la mayoría de los casos, estas dos categorías están representadas por mujeres.

35. Aún no se han adoptado, o ni siquiera examinado, políticas concretas para comprender y eliminar las causas de la mayor pobreza de la mujer. No obstante, la capacidad para desempeñar esta tarea de las políticas de igualdad de oportunidades resulta muy cuestionable puesto que el principal problema no es la discriminación directa por razones de género, sino la interacción entre la posición social, las funciones familiares, y otros factores de la mujer tales como las diferencias de edad y geográficas. De nuevo, el verdadero problema parece centrarse en la incorporación de una perspectiva de género en la reforma de la asistencia social, y otras políticas sociales dirigidas a eliminar la exclusión social de que son objeto estos y otros grupos de personas desfavorecidas (véase infra en este capítulo, y el artículo 3).

36. La exclusión del poder y de la adopción de decisiones parece ser la única discriminación que comparten todas las mujeres, salvo una minúscula minoría. Sin embargo, es muy cuestionable que esta discriminación se pueda calificar de "desventaja", y abordarse como tal. Conforme se tratará ampliamente en los artículos 7 y 8, muchas mujeres han dado un paso hacia atrás respecto de las estructuras políticas y de adopción de decisiones por opción propia, a modo de crítica abierta o silenciosa respecto de la manera en que esas estructuras funcionan, o del contenido de sus decisiones. Otras mujeres han sido excluidas por sus posturas, o su renuencia a acatar las ideas y prácticas predominantes. En otras palabras, para superar el déficit democrático que refleja la representación insuficiente de la mujer en todas las estructuras de poder, las políticas tendrán que hacer frente al contenido y la práctica mismos de la adopción de decisiones, en lugar de centrarse en la discriminación como factor aislado.

#### **5. Directrices para revisar las leyes relativas a la igualdad de oportunidades: hacia la incorporación efectiva y la potenciación de la mujer**

37. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing constituyó un importante paso adelante en el debate sobre la igualdad y la diferencia de género. Las ideas de la incorporación y de la potenciación de la mujer han fortalecido la nueva perspectiva, trascendiendo el enfoque tradicional de la igualdad de oportunidades, conforme dimanaba del análisis de las leyes italianas vigentes.

38. La incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas entraña un profundo cambio que penetra hasta el corazón de esas políticas, y la premisa de que las mujeres no constituyen un grupo oprimido que necesita protección, sino la mitad de la población, que está alcanzando altos niveles de educación y conocimientos técnicos. En esta nueva perspectiva, la diferencia de género es lo opuesto a una desventaja: constituye una valiosa ventaja para el adelanto de toda la sociedad.

39. En el Informe sobre el Estado de la Población Mundial de 1996 de las Naciones Unidas se plantea que la mujer es necesaria para el desarrollo económico, especialmente para los países emergentes. Lo que impide la utilización cabal de los recursos materiales y humanos de que la sociedad dispone es la dominación masculina, la ideología patriarcal y las prohibiciones impuestas a la mujer en las esferas de la educación, los empleos y las relaciones personales. Esto es evidente cuando se examinan algunos de los problemas aún sin resolver en el mundo de hoy, particularmente en nuestro continente, tales como el desempleo, la reforma, la asistencia social o la protección del medio ambiente. No es la cultura de la mujer, sino la cultura económica dominada por el hombre, basada totalmente en valores monetarios y orientada hacia la producción, la que se halla en desventaja en cuanto a hacer frente al problema de la creación de empleos en momentos de innovación tecnológica, aumentos de la productividad, y elevado riesgo ambiental.

40. Al examinar la reciente experiencia de la "recuperación de los desempleados", los economistas han planteado que el aumento de empleos no será el resultado del aumento de la producción, sino básicamente de dos fuentes: la reducción y la reorganización del horario laboral, y el desarrollo en sectores no tradicionales como la educación, los servicios y la protección del medio ambiente - principalmente en el sector sin fines de lucro. Estas dos políticas entrañan un profundo cambio de perspectiva respecto de las cuestiones económicas, así como la concentración en el cuidado de los seres humanos y de las cosas vivas, en lugar de en el lucro y los indicadores financieros: precisamente la cultura y la experiencia que por tanto tiempo se han considerado como "desventaja" de la mujer en el mercado de trabajo. Que a su vez requieren de aptitudes y de comprensión de la relación que existe entre el trabajo productivo y el reproductivo: las aptitudes de la mujer, que durante tanto tiempo se han considerado prescindibles para el crecimiento económico.

41. Esta es una nueva idea sobre la valoración de la diferencia de género, que no se puede identificar con las políticas de igualdad de oportunidades. Entre los dos enfoques no hay continuidad, aunque hay que tener en cuenta las experiencias óptimas en la aplicación de las leyes relativas a la igualdad de oportunidades, tales como las mejores prácticas en la aplicación de la Ley de Medidas Positivas. Ciertamente, los proyectos de vigilancia de las medidas positivas en marcha financiados mediante fondos especiales establecidos con arreglo a esta ley han demostrado que los mejores resultados no se logran mediante criterios preferenciales, sino mediante cambios pertinentes en la totalidad de la organización laboral. En otras palabras, estos proyectos han resultado eficaces solamente cuando han trascendido el enfoque de la *igualdad de oportunidades*, y han incluido algunos elementos de la incorporación y de la potenciación de la mujer.

42. Desde su designación, la Ministra de Igualdad de Oportunidades se ha percatado de que estos dos conceptos constituyen la clave para abordar la reforma de las leyes relativas a la igualdad de oportunidades. El esfuerzo dirigido a la adopción de medidas eficaces basadas en estos conceptos dio lugar a una *Directiva del Primer Ministro*, emitida el 7 de marzo de 1997, en la que se señalan a todos los ministerios objetivos estratégicos y medidas para aplicar la Plataforma de Acción de Beijing. Un objetivo importante de la Directiva se refiere a la vigilancia de la situación social en que se tiene en cuenta el sexo. Durante los últimos años el gobierno y el Instituto Nacional de

Estadísticas (ISTAT) han aplicado estadísticas que tienen en cuenta el género. Por primera vez en la recopilación de datos nacionales se han incluido datos desglosados por sexo. Además, el ISTAT ha llevado a cabo nuevos estudios sociales que han proporcionado información sobre la salud de la mujer, la división del trabajo entre los sexos y la "utilización del tiempo"<sup>1</sup>, y cuestiones de salud reproductiva como los embarazos de riesgo. Este método debe extenderse a todas las investigaciones estadísticas.

43. En los diversos artículos del presente Informe se describen cuestiones concretas que se indican en la Directiva. Con el fin de hacer posible la incorporación de una perspectiva de género, en la Directiva se ha hecho hincapié en la necesidad de mecanismos institucionales apropiadas, y actualmente se están examinando sus características y estructuras. Una coordinación permanente entre las actividades de todos los ministerios del gobierno, y la supervisión periódica de las consecuencias en materia de género de las políticas del gobierno es fundamental para evitar el peligro de volver a las políticas neutrales en materia de género.

44. Durante los últimos años se desarrolló a nivel local una red de igualdad de oportunidades que atrajo a muchas mujeres activas en la esfera política. Sin embargo, estos órganos con frecuencia se han limitado a desempeñar un papel meramente consultivo, y no han tenido una repercusión eficaz en las políticas a nivel de gobierno local. Resulta necesario llevar a cabo a los niveles local y nacional una reforma de la maquinaria nacional de incorporación de la mujer.

45. Además, la experiencia de la Ministra de Igualdad de Oportunidades ha demostrado que las ideas de incorporación y potenciación de la mujer tienen que avanzar conjuntamente. Por esta razón es menester crear un órgano específico, vinculado al gobierno pero con considerable independencia política y operacional, capaz de establecer relaciones directas con la sociedad civil y las asociaciones de mujeres, y de financiar proyectos de investigación y actividades culturales, así como iniciativas dirigidas a la habilitación de la mujer.

46. En la revisión de las leyes vigentes relativas a la igualdad de oportunidades también es necesario revisar la idea básica de la discriminación indirecta. ¿Es esta idea realmente válida para hacer frente a los problemas de la mujer, especialmente en el entorno laboral? Esta fue una de las interrogantes que se examinaron en la reciente Conferencia sobre "Las Fronteras Móviles de la Desigualdad" (Florencia, 21 y 22 de febrero de 1997), promovida por el Comité Nacional para la aplicación de los principios de la igualdad de trato y de oportunidades, dependiente del Ministerio de Trabajo. De hecho, los cambios ocurridos en la organización laboral han puesto de manifiesto que en los centros de trabajo algo nuevo está ocurriendo en las relaciones entre los sexos, no en relación con la discriminación, sino con la asignación de poder en materia de adopción de decisiones y con la posición de la mujer y el hombre en la

---

<sup>1</sup> La expresión italiana correspondiente a "utilización del tiempo", o "políticas sobre la utilización del tiempo", se refiere a la idea, común en el debate sobre temas de la mujer y feminista, que el "tiempo" necesario para reconciliar el trabajo remunerado con las actividades de atención de la familia constituye un factor crucial en la vida de las mujeres. Más adelante en este capítulo se describen las políticas sobre estas cuestiones.

adopción de decisiones. En este problema, que podría representar un verdadero conflicto, la mujer está ciertamente menos preparada y es menos fuerte que el hombre. Pero ello difiere de la discriminación tradicional.

47. En parte por esta razón también es necesario revisar los instrumentos jurídicos contra la discriminación. Es menester comprender por qué los procedimientos civiles y la protección judicial en general no han resultado eficaces en estas cuestiones, y no solamente en Italia. En otros países europeos, incluso algunos vehementes defensores de las medidas positivas plantean que los mecanismos tradicionales de litigio a título personal constituyen una base insuficiente para llevar a la práctica los principios contra la discriminación indirecta. Para poder hacer frente a los verdaderos problemas de las relaciones entre los sexos en el trabajo es necesario contar con los medios para influir en la organización laboral, en lugar de en la situación personal de cada trabajadora. Puede que sea necesario plantearse una maquinaria institucional dotada de los poderes de fiscalización y la imparcialidad que caracterizan a la autoridad judicial, pero a la vez con derecho a adoptar iniciativas políticas sobre cuestiones generales y casos individuales. Actualmente se está estudiando su estructura e instrumentos.

## **6. Incorporación de una perspectiva de género en la reforma de la asistencia social**

48. El principal rasero para valorar la repercusión de las políticas en materia de incorporación es la reforma de la asistencia social, y las consecuencias sociales y en materia de género de la reforma de la asistencia social constituyen la comprobación de su verdadero valor para la sociedad, conforme se indica en la Directiva del 7 de marzo.

49. En la actualidad las directrices para las reformas de la asistencia social se hallan en proceso de examen tanto en el país como en el gobierno, en un contexto en el que los sistemas de asistencia social experimentan serias dificultades en todas partes del mundo. El "régimen del sostén de la familia masculino", asentado en la división tradicional de funciones entre los sexos, y que protege vigorosamente a quienes trabajan a tiempo completo y para el mercado, se está debilitando a consecuencia de los importantes cambios económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista financiero, ese régimen no puede soportar por más tiempo las consecuencias de una mayor esperanza de vida después de la jubilación. Desde el punto de vista social, está comenzando a debilitarse a consecuencia de la presencia de la mujer en el mercado de trabajo. Desde el punto de vista cultural, ha perdido autoridad y dinamismo: en la sociedad moderna, los participantes sociales más innovadores no son los trabajadores masculinos adultos a tiempo completo, sino los jóvenes y las mujeres. Si el propósito de la reforma de la asistencia social es proporcionar cohesión social y una nueva significación a la ciudadanía, se debe centrar en estos participantes innovadores, y desplazarse del régimen del sostén de la familia a una combinación de universalismo y perspectiva de género.

50. Para empezar, se debe considerar a la mujer como persona, y no como madre, esposa o, en todo caso, como parte de la entidad familiar, como siempre la han clasificado las políticas tradicionales italianas en materia de asistencia social. En este modelo, la atención de la familia por parte de la mujer era fundamental pero carecía de reconocimiento, mientras que la ciudadanía social de

la mujer dependía de la familia. Por el contrario, la reforma social que tome en cuenta las cuestiones de género debe centrarse en los derechos individuales de la mujer, y debe calcular sus derechos tomando plenamente en cuenta su trabajo y actividades de atención de la familia no remuneradas. Las medidas que actualmente se hallan en proceso de examen con los interlocutores sociales, tales como un Ingreso Básico y un fondo de apoyo para personas que no pueden sostenerse por sí mismas, pueden responder a esta necesidad, siempre que se tenga cuidado al dirigirlas a objetivos específicos, que las gestionen comunidades locales, y que se integren con apoyo social y mediante políticas dinámicas en materia de mercado de trabajo, dirigidas a potenciar a las personas en lugar de empujarlas a ser presa de la dependencia de los subsidios públicos. Esas medidas deben responder a necesidades específicas que el presente sistema pasa totalmente por alto, tales como las de las madres solteras. Entretanto, se debe supervisar cuidadosamente la repercusión específica en materia de género que tienen las medidas relativas a la reforma de las pensiones (véase el artículo 11).

51. El nuevo sistema de asistencia social no se debe centrar solamente en las transferencias monetarias, sino que debe incluir la creación de suficientes servicios sociales y de atención de la familia. En esta perspectiva, el aparentemente insoluble conflicto entre las generaciones, que sería el resultado de limitarse a trasladar recursos de las pensiones a los servicios de apoyo para jóvenes que buscan empleo, puede hallar nuevas soluciones. En un reciente estudio promovido por uno de los sindicatos de pensionistas<sup>2</sup> se ha calculado que la organización de un servicio de asistencia doméstica para personas de edad avanzada que lo necesitan (42% de los que viven solos, y 25% de las parejas de edad avanzada) entrañaría la creación de 62.000 nuevos empleos para jóvenes. El costo de este y otros servicios que se proporcionen directamente en sus hogares a personas dependientes de edad avanzada podría compensarse mediante ahorros en el sistema de prestación de atención médica, debido a la reducción en el número de casos de hospitalización innecesaria o accidentes domésticos. Estos y otros servicios innovadores en la esfera de la atención de la familia, protección del medio ambiente, y prevención de la exclusión social, se están creando en el sector sin fines de lucro, que en Italia aún tiene amplio margen de desarrollo, por cuanto representa solamente el 1,8% de la fuerza laboral, en comparación con el 4,2% en Francia y el 6,8% en los Estados Unidos de América<sup>3</sup>. El Gobierno está preparando proyectos de ley para prestar apoyo y reglamentar el sector sin fines de lucro, que actualmente están en proceso de examen.

52. El nuevo sistema de asistencia social se debe caracterizar por comunidades o municipalidades de bienestar social, en lugar de por un Estado de bienestar social. Esto está en conformidad con la actual tendencia italiana hacia una mayor descentralización, que se contempla en varios proyectos de ley del Gobierno. El Gobierno está redactando directrices nacionales sobre la manera de crear y reorganizar actividades locales de asistencia social y de atención de la familia que estarán listas para finales de año. Estas leyes se basarán en las experiencias locales más innovadoras, entre las que figura un modelo general de

---

<sup>2</sup> Istituto Studi Terza Età e SPI-CGIL, "Las economías de las relaciones", Laterza 1996.

<sup>3</sup> Carlo Borzaga, Welfare mix e ruolo delle organizzazioni non profit, Roma 1996.

ciudadanía social, alta calidad de los servicios (incluidos servicios en el hogar para las personas de edad avanzada y cursos para padres sobre atención de la familia) y una combinación de actividades públicas, privadas y sin fines de lucro. Las autoridades regionales y municipales también elaborarán sus planes locales de asistencia social.

53. Para superar el "*régimen del sostén de la familia*", se deben dirigir nuevas políticas dinámicas en materia de empleo hacia la diversificación del tema predominante del trabajo a tiempo completo. Se debe dar la posibilidad tanto a los hombres como a las mujeres de escoger entre diferentes esquemas de horarios de trabajo más cortos; si no, el trabajo a tiempo parcial será, como en la actualidad, una nueva forma de segregación solamente para la mujer. En el Plan de Reforma de la Asistencia Social que el Gobierno examina actualmente con los interlocutores sociales figuran incentivos para reducciones del horario laboral dirigidas a lograr un aumento del empleo. En la Directiva del 7 de marzo se indican medidas para incorporar una mayor flexibilidad en el horario laboral y un mayor equilibrio entre el trabajo y la vida personal, que se refieren tanto al horario de trabajo y la posibilidad de adoptar diferentes esquemas de horarios laborales durante las diferentes etapas del ciclo vital de las personas, como a disposiciones que regulan la "utilización del tiempo" a nivel municipal. En relación con esta cuestión, la ley básica que regula los poderes de las autoridades municipales se enmendó recientemente en atención a una propuesta de la Ministra de Igualdad de Oportunidades. La nueva disposición ha conferido a los alcaldes la potestad de reorganizar los horarios y programas de todas las instalaciones municipales con el fin de armonizarlos y posibilitar en mayor grado que las personas reconcilien diferentes necesidades relativas al trabajo, la vida personal, y el acceso a los servicios públicos.

54. En resumen, la perspectiva de género en la reforma de la asistencia social no se debe centrar en el conflicto que existe entre las limitaciones presupuestarias y la protección de los derechos sociales básicos y de los derechos a recibir beneficios, sino en los diferentes usos de los recursos: un sistema de asistencia social dirigido a objetivos concretos y verdaderamente universalista, que no suprime, sino incorpora, y confiere valor a la diferencia de género.

### **Artículo 3. Los derechos humanos y las libertades fundamentales**

55. En un país democrático como Italia, el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales está garantizado equitativamente a todos los ciudadanos, sin distinciones por motivo de género. La Constitución italiana, que fue redactada conjuntamente por todas las fuerzas democráticas que se habían unido para luchar contra el fascismo, establece ese derecho como uno de sus principios básicos.

56. Sin embargo, las leyes, los agentes sociales y el sistema judicial han subestimado sistemáticamente, durante decenios, las formas de violencia y de violación de la dignidad humana que están dirigidas concretamente contra las mujeres. En los últimos decenios, los movimientos en pro de la mujer y la difusión cada vez más amplia entre las mujeres de una nueva conciencia han establecido una nueva frontera para los derechos humanos y las libertades fundamentales. La mayoría de las mujeres consideran ahora que el pleno dominio de sus vidas y sus cuerpos, el derecho a no ser víctimas de la violencia y la

libertad de elección en todos los aspectos de la vida pública y privada son partes integrantes de sus libertades fundamentales y de su concepción general de los derechos humanos.

#### **1. El derecho a no ser víctima de la violencia sexual**

57. La nueva ley contra la violencia sexual (Ley No. 66, de 15 de febrero de 1996) es parte de ese complejo camino hacia la afirmación de la libertad de la mujer. La redacción de la nueva ley fue uno de los más largos procesos de la historia del Parlamento italiano. En 1979, tras algunos notorios casos y juicios de violaciones que habían estremecido a la opinión pública, varios grupos pertenecientes al movimiento en pro de la mujer recogieron 387.000 firmas en respaldo del texto de un "proyecto de ley popular"<sup>4</sup> sobre la violación y lo presentaron al Parlamento. El texto ocasionó muchas polémicas, incluso entre los grupos en pro de la mujer, pero dio lugar a que en el país se celebrara un amplio debate acerca de un delito que hasta entonces se había cubierto casi siempre con el manto del silencio. En dicho debate se pusieron de manifiesto la aceptación generalizada que la sociedad concedía a los violadores, las disposiciones legislativas obsoletas y las prácticas judiciales que convertían a las víctimas de violación en sospechosas, cuyos hábitos y vidas eran investigados y calumniados sistemáticamente no sólo por los violadores y los abogados de éstos, sino también, y a menudo, por los propios jueces.

58. A pesar de eso, las limitaciones del texto propuesto, las divisiones en el movimiento en pro de la mujer y, sobre todo, la falta de interés de los políticos, dieron lugar a que la aprobación de la ley se aplazara 20 años. Durante ese tiempo, los casos de violencia sexual contra la mujer no sólo no disminuyeron, sino que aumentaron en forma constante. Entre 1992 y 1995, las denuncias de delitos que ahora se "fusionaban" en un solo delito de violencia sexual (violación, agresión sexual con violencia y agresión sexual) aumentaron de 2.755 a 3.876.

59. A principios del decenio de 1980, empezaron a establecerse centros independientes de apoyo a la mujer, a fin de atender a las necesidades de las mujeres que habían sido víctimas de la violencia. Esos centros prestaban servicios de consulta telefónica directa, asesoramiento, asistencia letrada y otras formas de apoyo a las mujeres que los necesitaban. Actualmente existen más de 80 centros de esa índole, administrados por mujeres y financiados total o parcialmente por las autoridades locales en diversos lugares de Italia.

60. La nueva ley aprobada en 1996 fue el resultado de pacientes negociaciones y transacciones entre mujeres parlamentarias de muy diversas orientaciones políticas, desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda, sin que intercedieran los dirigentes de sus respectivos partidos ni sus colegas masculinos. Ciertos grupos del movimiento feminista criticaron algunos aspectos de la nueva ley, pero todos acogieron con beneplácito la modificación más importante que ésta había introducido: la clasificación de la violencia sexual como delito contra las personas y ya no como atentado contra la moral pública,

---

<sup>4</sup> Se trata de un procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden presentar directamente un proyecto de ley al sistema parlamentario italiano para su debate y promulgación.

como había quedado establecido en leyes anteriores, aprobadas en los años del fascismo.

61. Entre los demás aspectos introducidos por la nueva ley, cabe señalar los siguientes: no se establecen diferencias entre la violación y la agresión sexual con violencia, sino un solo delito de "violencia sexual", tipificado sobre la base del no consentimiento de la víctima, y no sobre la base de la índole de los actos cometidos; la víctima puede decidir si formula cargos o no, pero si lo hace el proceso judicial continuará aunque la parte agraviada retire ulteriormente dichos cargos; en la investigación y las actuaciones judiciales no se admitirán preguntas acerca de la vida privada o la sexualidad de la víctima; las penas previstas son más severas, en particular en los casos de violencia contra menores de edad; los actos sexuales cometidos con personas de menos de 14 años de edad (o de 16 años de edad si la persona que comete los actos es uno de los padres o el tutor del menor de que se trate) se consideran actos de violencia sexual, aunque se realicen con el consentimiento del menor, pero no son punibles si los comete con un menor de por lo menos 13 años de edad otro menor que no sea más de 3 años mayor que la víctima.

62. En la Directiva del 7 de marzo se dispone que se realicen estudios estadísticos sobre fenómenos relacionados con la violación y el abuso sexual y otras prácticas abusivas, incluidas las que ocurren en la familia y en el trabajo, y que se establezca un observatorio permanente de la violencia contra las mujeres y los niños.

## **2. El derecho a no ser víctima de los malos tratos en familia**

63. Los malos tratos en familia constituyen un problema cada vez más grave en todos los países industrializados, pues no se limitan ya a situaciones en que hay disturbios sociales y extrema pobreza, sino que se han extendido a todas las clases sociales. Es difícil determinar las proporciones de ese problema, ya que en la mayoría de los casos de malos tratos en familia las propias víctimas no los denuncian y los mantienen ocultos. Entre 1992 y 1995, las denuncias de malos tratos en familia que dieron lugar a querrelas judiciales aumentaron de 1.907 a 2.097. Es imposible determinar cuántos de los 1.800.000 accidentes en el hogar denunciados cada año son en realidad golpaduras, como suele ocurrir en los casos en que las consecuencias son huesos y dientes rotos, contusiones y otras lesiones análogas que a menudo se atribuyen a caídas de escaleras, choques contra puertas o resbalones sobre suelos mojados. En la Directiva del 7 de marzo se dispone que se realicen estudios estadísticos y se establezca un observatorio permanente sobre la violencia contra las mujeres y los niños.

64. Hasta ahora, la única opción que tienen las mujeres que desean liberarse de los malos tratos en familia es la de abandonar sus hogares y buscar refugio en otros sitios. Algunos grupos de mujeres de Bolonia, Milán, Roma, Venecia, Palermo, Merano, Parma, Módena, Reggionell'Emilia y Liorna han creado refugios para mujeres que han sido golpeadas y sus niños. Esos refugios son administrados por los mismos centros que prestan apoyo a las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual.

65. Sin embargo, la decisión de abandonar el hogar añade nuevos sufrimientos a la situación de la mujer que ha sido golpeada. Por esa razón, la Oficina del Ministro para la Igualdad de Oportunidades ha preparado un proyecto de ley, en

virtud del cual se dispondría con carácter urgente que los maridos, los cohabitantes y otros parientes adultos de comportamiento violento se retiraran de los hogares o de la vecindad de los sitios que la parte agraviada suele frecuentar, como el lugar de trabajo, la casa de la familia de origen, etc. Esta última medida tiene por objeto liberar a las víctimas de la penosa persecución diaria a que suelen verse expuestas cuando han escapado de hombres con los que han estado asociadas y que las han con violencia.

66. La orden de retirada puede tener una vigencia de hasta seis meses que, de ser necesario, puede prorrogarse tres meses. Puede aplicarse a situaciones en que la detención preventiva no proceda, como suele ocurrir en la mayoría de los casos de malos tratos en familia. Puede ser el resultado de la formulación de cargos o de medidas de carácter civil y estar justificada por indicios graves de que el acusado es culpable de haber cometido el delito denunciado o, en el caso de medidas de carácter civil, de haber causado daños a la salud de la mujer de que se trate. Las medidas de carácter civil pueden ser más simples y más expeditivas y ajustarse a las necesidades de las mujeres que no desean realmente formular cargos, sino simplemente liberarse de una situación de violencia. En ambos casos se prevén medidas para garantizar, según proceda, el pago de pensión alimenticia.

67. Ese proyecto de ley se presentó al Consejo de Ministros, para su aprobación, con carácter de proyecto de ley propuesto por el Gobierno.

### **3. El derecho a no ser víctima del racismo**

68. En los años recientes, en Italia se ha observado un resurgimiento del racismo y de la xenofobia, dirigidos principalmente contra los inmigrantes de países que no son miembros de la Unión Europea. Al igual que ocurre en otros países europeos, esas campañas sacan partido de los temores generalizados, provocados por el crecimiento del desempleo y la posible necesidad de tener que competir por los puestos de trabajo cada vez más escasos, y las aspiraciones de la población de que prevalezca el orden público en zonas en que la presencia del crimen organizado es una fuente de inseguridad y de disturbios sociales y los "extranjeros" constituyen un chivo expiatorio sobre el cual echar fácilmente las culpas. Las mujeres suelen ser víctimas de esas campañas. De hecho, al contrario de lo que han predicado los racistas, no hay ninguna invasión extranjera. Hay aproximadamente 1 millón de ciudadanos extranjeros en Italia y 827.416 de ellos proceden de países que no son miembros de la Unión Europea. Esas personas ocupan sectores del mercado laboral que los italianos no desean ocupar, tales como el trabajo en la industria pesada, la agricultura, la pesca y las tareas domésticas. La gran mayoría de las personas que desempeñan estas últimas funciones son mujeres, en particular en Italia central, donde ha aumentado el número de trabajadoras domésticas procedentes de Filipinas y las islas de Cabo Verde, con lo cual el porcentaje de mujeres entre los inmigrantes ha llegado al 48,5%, mientras que en las zonas industrializadas del norte de Italia los hombres constituyen el 58,3% de los inmigrantes; y en las zonas agrícolas y pesqueras de Sicilia y Cerdeña, el 60,3%.

69. Entre los principales medios para erradicar el racismo y la xenofobia, cabe señalar las medidas para garantizar que los inmigrantes sean recibidos correctamente y se integren en la sociedad italiana. El Gobierno italiano ha elaborado un nuevo proyecto de ley, que actualmente es analizado en el

Parlamento, sobre las políticas de inmigración y los permisos de entrada y residencia en Italia de los ciudadanos de países que no son miembros de la Unión Europea. En el artículo 2 de dicho proyecto de ley se reconoce como principio fundamental la necesidad de que se reconozcan los derechos humanos básicos de todos los extranjeros, cualquiera que sea su nacionalidad o condición jurídica. Se garantiza el acceso de los inmigrantes, ya sean documentados o indocumentados, a tratamientos médicos urgentes y a todos los servicios de protección social en caso de embarazo, sin que ello suponga ningún tipo de informe a las autoridades de policía. Se garantiza la enseñanza escolar obligatoria a todos los niños inmigrantes, con los mismos derechos que tienen los niños italianos. En cuanto al derecho a la reunificación familiar, la Oficina del Ministro de Igualdad de Oportunidades sugirió importantes disposiciones sobre esa cuestión que se incluyeron en el proyecto de ley del Gobierno. Los inmigrantes que han tenido permisos de residencia durante al menos dos años pueden solicitar permisos de residencia para sus esposas e hijos menores de edad, siempre que puedan proporcionar vivienda adecuada a esos familiares y cuenten con suficientes ingresos.

70. Esa evolución es parte de un esfuerzo por dar nuevo significado a la noción de "ciudadanía europea", concibiendo nuevamente las relaciones tradicionales entre nacionalidad, país de origen, país de residencia y derechos fundamentales. Con arreglo al nuevo proyecto de ley, los extranjeros que poseen un permiso de residencia ordinario tienen derecho a estar representados y a participar en la vida pública de sus comunidades locales, incluido el derecho a votar en las elecciones locales. En esa disposición se aprovecha la experiencia de algunos municipios italianos, que introdujeron en sus órganos representativos cargos "adicionales" de concejales que desempeñan funciones consultivas y son elegidos por los inmigrantes entre los representantes de sus propias comunidades. Habida cuenta del importante papel que desempeñan las mujeres en la vida de la comunidad y en la política local (véanse los artículos 7 y 8), esta nueva experiencia podría resultar interesante para las mujeres inmigrantes.

#### **Artículo 5. Estereotipos en materia de género**

71. Si bien las mujeres están alcanzando objetivos cada vez más importantes en la sociedad, la imagen convencional de la mujer sigue teniendo vigor. Con ese estereotipo se sugiere que la diferencia esencial entre los géneros radica en la sumisión y la desventaja y se perpetúa la vieja división de tareas entre hombres y mujeres en la esfera de las relaciones familiares.

72. Uno de los principales conductos por los que se transmite la imagen estereotipada de las mujeres como grupo social desfavorecido es la política institucional hacia la mujer. La Oficina del Ministro de Igualdad de Oportunidades ha fundamentado su trabajo sobre la idea de convertir dicho estereotipo a fin de expresar una noción de vigor y libertad de la mujer y ofrecer una imagen más fiel de la realidad de la mujer italiana de hoy.

73. Los medios de difusión son una de las principales fuentes de estereotipos habitualmente desfavorables sobre la mujer. La publicidad sigue centrando su atención en la imagen de la mujer como objetivo exclusivo de todos los avisos de propaganda relacionados con el hogar. Esa imagen de un ama de casa se superpone a otra proyección de la imaginación masculina, a saber, la imagen de una mujer hermosa y refinada, objeto seductor del deseo viril. En los últimos años ha

hecho su aparición la imagen de una mujer profesional y emancipada, pero esa imagen casi nunca tiene fuertes atractivos para los hombres, como si una mujer trabajadora fuera necesariamente unidimensional. Ha habido sólo muy pocos casos, y en tiempos muy recientes, en que la publicidad ha presentado la imagen de una administradora que haya seguido desempeñando sus funciones de madre o de un hombre como objeto del deseo femenino.

74. En la gran mayoría de los casos, la propaganda comercial sigue destacando los aspectos más tradicionales y obsoletos de la vida de las mujeres, ya sea en la versión de la familia patriarcal o en el modelo complementario que está relacionado con la emancipación.

75. Ninguna de esas dos imágenes refleja fielmente la realidad actual de las mujeres como agentes activos del cambio, al menos en los grupos juveniles y de mediana edad, en una sociedad en que los modelos de organización convencionales en las esferas pública y privada se han vuelto irremediabilmente obsoletos.

76. La Oficina del Ministro de Igualdad de Oportunidades ha realizado una campaña de promoción de la mujer en la actividad empresarial, destacando el valor de las aptitudes de la mujer, que están en consonancia plena con los tiempos modernos. En la campaña se expresa una imagen de flexibilidad, de creatividad y de habilidad para desempeñar varias funciones y para aprovechar la cultura adquirida, que va más allá de las funciones tradicionales. Esa imagen, sin duda alguna, concuerda con las tendencias actuales y refleja una realidad bien establecida, respaldada por el hecho de que una empresa mundial como McCann ha convenido en invertir fondos en ese proyecto y prestar sus servicios con ese fin en forma gratuita.

77. La familia es otro ámbito en que se crean estereotipos sobre la mujer. En las parejas aún se comparte de manera muy poco equitativa el trabajo que representa la atención de la familia. Entre un 70,3% y un 56,6% de los hombres, con o sin niños, respectivamente, dedica una parte marginal de su tiempo a prestar servicios a sus familias y a atenderlas (1 hora y 48 minutos, y 1 hora y 24 minutos), mientras que las mujeres dedican a esa tarea la mayor parte de su tiempo (7 horas y 48 minutos). En los grupos más jóvenes parece existir una mayor colaboración, pero en la población de mayor edad todo el trabajo del hogar es realizado exclusivamente por las mujeres. Las parejas tienden a transmitir a sus hijos un mensaje educativo en que se hace mucho hincapié en los modelos tradicionales.

78. La transferencia de una determinada idea sobre las funciones de cada género se basa en gran medida en la asignación no equitativa de las tareas domésticas entre hijos e hijas. Pero las funciones de cada género se transmiten también por otras vías. Según estudios recientes del Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), las familias orientan a sus hijos, más que a sus hijas, hacia la tecnología, y en particular hacia la tecnología de la información.

79. Cabe esperar que los cambios más pertinentes tengan lugar en la próxima generación, la de los hijos e hijas de madres que tiene entre 40 y 50 años de edad, y que en su juventud experimentaron el mayor grado de modificaciones en las actitudes y los estilos de vida de la mujer. La próxima generación debería empezar a recibir los beneficios de esos cambios en sus propias experiencias y en su percepción de sí mismas, actuando con más libertad y respeto mutuo, tanto

dentro de la pareja como en las relaciones entre padres e hijos. Esos cambios no se pueden inducir por métodos tradicionales. Únicamente pueden ocurrir mediante la expresión plena de la libertad de la mujer. Sin embargo, las instituciones pueden respaldar el proceso de cambios sociales, en particular mediante programas escolares con objetivos bien definidos.

**Artículo 6, parte 1. Medidas para eliminar todas las formas de trata de mujeres**

80. En el presente no existen en Italia cifras oficiales sobre la magnitud de la trata de mujeres con fines de explotación sexual. El más amplio estudio sobre el terreno realizado acerca de ese candente problema fue el informe preparado en abril de 1996 para la Conferencia Europea sobre Trata de Mujeres<sup>5</sup>. En el informe se describe un marcado aumento en la trata de mujeres en el período comprendido entre 1989 y 1991, durante el cual aumentó considerablemente el número de mujeres que llegaron de Europa oriental. Entre 1992 y 1994 hubo un nuevo aumento, en particular de mujeres procedentes de Nigeria y Albania.

81. Las víctimas albanesas de la trata suelen ser muchachas muy jóvenes, solteras y engañadas por presuntos amantes, quienes las convencen para que viajen a Italia con promesas de matrimonio o de trabajo y luego las obligan a convertirse en prostitutas mediante extrema violencia física y psicológica. La violencia prosigue luego y está presente ordinariamente en la vida diaria de estas jóvenes, que viven en un estado de total aislamiento, sin contactos con otras personas que no sean sus clientes. Las víctimas de Nigeria suelen tener mayor edad y permanecen esclavizadas debido a que, en la mayoría de los casos, han contraído deudas, sus pasaportes han sido robados o carecen de documentos de inmigración, o son víctimas de la violencia o de amenazas contra ellas mismas y sus familiares. En algunos casos, sabían el tipo de "trabajo" que las aguardaba en Italia, pero confiaban en que éste duraría únicamente un breve período y desconocían el tipo de violencia, el aislamiento y la falta de control sobre sus propias vidas a los que estarían sometidas.

82. En el informe se hace un esfuerzo por establecer cifras estimadas al respecto, extrapolar los datos obtenidos en entrevistas realizadas sobre el terreno en siete regiones de Italia. Según esas estimaciones, existen en Italia entre 18.800 y 25.100 prostitutas extranjeras, y se supone que entre 1.453 y 2.216 de ellas son víctimas de la trata.

83. Una comisión especial interministerial, establecida a principios de 1997 e integrada por representantes de los ministerios de Solidaridad Social, Igualdad de Oportunidades, Justicia y Asuntos Internos, coordina los esfuerzos de Italia por prevenir y combatir la trata de mujeres. Se están tomando medidas en tres niveles diferentes: cambios legislativos, tareas sobre el terreno y actividades internacionales.

---

<sup>5</sup> El informe fue preparado en 1996 por la Asociación de Investigaciones y Actividades Sociales (Parsec), en cooperación con la Universidad de Florencia.

**a) Revisión de la legislación**

84. El primer problema a resolver tiene que ver con el modo en que la trata figura en la tipificación de delitos vigente. La definición jurídica de esclavitud y trata de esclavos, que en cierto sentido comprende la situación de muchas víctimas de la trata, se estableció en un contexto histórico muy diferente y no siempre es aplicable. El delito de explotación de prostitutas (véase la segunda parte del presente artículo) se aplica a todos los casos, pero no cubre todos los aspectos de este delito, en particular los más brutales. Por eso, el Gobierno está analizando ahora la posibilidad de introducir en el Código Penal una tipificación específica del delito de la trata de mujeres.

85. En cuanto a proyectos de ley concretos, el nuevo proyecto de ley sobre inmigración, presentado por el Gobierno y analizado actualmente en el Parlamento, comprende medidas para investigar casos de trata de mujeres y someterlos a proceso judicial. Cuando una víctima de la trata se encuentra en grave peligro, debido a que intenta escapar al poder que la delincuencia organizada ejerce sobre ella o formula declaraciones en procesos penales, puede obtener un permiso de residencia provisional de seis meses, prorrogable hasta un año o hasta el tiempo que requiera el proceso penal. El objetivo de ese permiso es posibilitar que la víctima evada la violencia y participe en un programa de integración social. Ciertas asociaciones autorizadas pueden dar refugio a la víctima, la cual tiene acceso a servicios sociales y de atención de la salud y puede recibir capacitación y educación y ocupar un empleo. Si encuentra empleo permanente, dicho permiso se prorrogará por el tiempo que dure su contrato.

**b) Tareas sobre el terreno**

86. Se presta ayuda también a las víctimas de la violencia sobre la base de las experiencias obtenidas sobre el terreno a nivel local, las cuales son fundamentales para tomar medidas eficaces de lucha contra la trata y prevención de ésta. La mayoría de esas experiencias se apoyan en la cooperación entre las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de mujeres, los sindicatos y las iglesias. El principio básico de esas medidas es que el arma más poderosa para derrotar la trata es la voluntad de las mujeres interesadas de reaccionar ante sus respectivas situaciones y luchar por su libertad. Entre dichas medidas, cabe señalar las siguientes:

- Proporcionar refugios, asesoramiento, asistencia letrada, oportunidades de empleo y servicios de atención de la salud a las víctimas de la trata;
- Prestar asistencia en la creación de grupos de "autoayuda" entre las mujeres interesadas;
- Impartir capacitación a trabajadores sociales especializados, voluntarios de la comunidad y policías;
- Realizar campañas de divulgación dirigidas a la opinión pública;
- Organizar servicios integrados especiales a nivel local.

Ciudades como Bolonia, Roma, Udine, Milán, Rávena, Turín, Caserta, Florencia y Rímini han participado en tareas de esa índole.

**c) Actividades internacionales**

87. En los últimos dos años, se han presentado varias iniciativas europeas<sup>6</sup> encaminadas a fomentar la cooperación entre los Estados Miembros y con los países de origen de las mujeres. El más reciente de esos documentos es la Declaración ministerial de La Haya sobre las directrices europeas para adoptar medidas eficaces de prevención y lucha contra la trata de mujeres con objeto de explotación sexual (26 de abril de 1997). El Gobierno de Italia participó activamente en las actividades en La Haya y continuará cooperando estrechamente con otros gobiernos europeos y en todos los foros internacionales<sup>7</sup>.

**Artículo 6, parte 2. Medidas para eliminar la explotación de la prostitución**

88. En Italia, la prostitución está reglamentada por la ley "Merlin", que data de 1958. Esa ley despenalizó la prostitución voluntaria ejercida en privado y abolió los burdeles que funcionaban bajo licencia, los cuales hasta ese momento habían estado controlados por el Estado. La propiedad, gestión o arrendamiento de casas de prostitución han pasado a considerarse delitos penales y lo mismo ha pasado con la tolerancia de la prostitución en lugares públicos, el reclutamiento de prostitutas, la incitación a la prostitución y la explotación de ésta, así como la incitación a mudarse a otro estado o localidad con objeto de practicar la prostitución y toda participación en organizaciones extranjeras o italianas que se dediquen a esas actividades y todo apoyo prestado a dichas organizaciones. En algunos proyectos de ley presentados recientemente al Parlamento se solicitan modificaciones de esa ley. En algunos de ellos se solicita que se prohíba practicar la prostitución en lugares públicos y que se permita en viviendas privadas o que se restablezcan las "casas de prostitución" reglamentadas por el Estado. En otros, se propone que las prostitutas se sometan a exámenes médicos obligatorios; y en otros, se pide la liberalización absoluta de la prostitución y la despenalización de las actividades de apoyo mutuo entre personas que practican la prostitución y que desean evadirse de la explotación de la delincuencia organizada. El Gobierno no ha presentado su propio proyecto de ley sobre la prostitución y ha optado por dar prioridad a las medidas contra la trata de mujeres y reconocer esa tarea como una de las principales cuestiones sociales y de derechos humanos.

---

<sup>6</sup> Entre las iniciativas más pertinentes, cabe señalar: una resolución sobre la trata de seres humanos aprobada por el Parlamento Europeo en enero de 1996; cuatro medidas conjuntas para combatir la trata de seres humanos, adoptadas por el Consejo de Justicia y Asuntos del Hogar (¿datos?); y la mencionada conferencia celebrada en Viena (en junio de 1996), tras la cual la Comisión Europea formuló una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (noviembre de 1996).

<sup>7</sup> Italia fue uno de los patrocinadores de la resolución relativa a la "Trata de mujeres y niñas", aprobada recientemente por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas.

**Artículos 7 y 8. La mujer en la política**

89. La participación de las mujeres en las instituciones políticas es la esfera en que se manifiestan las mayores contradicciones. En realidad, el número de mujeres que participan en instituciones representativas nacionales ha disminuido en los últimos cuatro años. En 1994, 95 mujeres fueron elegidas para ocupar escaños de la Cámara de Diputados y 29 fueron elegidas para el Senado. Las mujeres constituían el 16,1% de los miembros elegidos del Parlamento, cifra que era superior al promedio correspondiente a todos los parlamentos previos (8%). En 1996, 67 mujeres fueron elegidas para la Cámara de Diputados y 26 para el Senado, con lo cual el porcentaje de mujeres del total de representantes elegidos disminuyó hasta el 9,9%. Dicho resultado es particularmente desfavorable si se compara con el promedio de mujeres en otros parlamentos europeos (el 27,6%) y con el promedio de mujeres elegidas para el Parlamento Europeo (el 25%). A pesar de los importantes logros alcanzados a ese nivel y en otros foros internacionales, la presencia de la mujer italiana en instituciones y foros internacionales es aún muy reducida, y las mujeres ocupan únicamente el 1,6% de los puestos del servicio diplomático. Por el contrario, el porcentaje de mujeres en el Gabinete ha aumentado; por primera vez, hay tres mujeres ministras y ocho secretarías de Estado adjuntas.

90. Las mujeres están representadas ampliamente en las instituciones locales, las organizaciones de base y los partidos políticos. Sin embargo, hay pocas mujeres en puestos directivos, y menos aún en los órganos rectores a nivel nacional, aunque algunos partidos políticos tienen normas internas en que se establecen cuotas para las mujeres en los órganos rectores. Sin embargo, las mujeres están insuficientemente representadas en los foros en que se adoptan las decisiones políticas más importantes. Las razones de esta situación son numerosas y complejas; algunas son de índole general y otras son más específicas de Italia. Las mujeres han estado desterradas de los asuntos públicos durante siglos, pues la división entre los sectores privado y público y las diferencias entre las funciones asignadas a cada género eran características fundamentales de la sociedad patriarcal. La situación está cambiando. Hoy se observan indicios patentes de que las mujeres sienten una firme inclinación a participar en numerosos aspectos de los asuntos públicos, ante todo y sobre todo en el lugar de trabajo. Sin embargo, las mujeres aún dan indicios de ser poco propensas a participar en la política institucional.

91. En cuanto a los aspectos nacionales concretos, el escenario político italiano ha sufrido una profunda crisis a raíz de la Operación Manos Limpias. Las consecuencias de ello han sido muy graves, pues la propia política ha perdido credibilidad ante la opinión pública; pero la participación de los ciudadanos en el movimiento contra la corrupción generó nuevas experiencias de carácter político. Sin embargo, es posible que todas esas dificultades hayan mantenido a muchas mujeres alejadas de la actividad política. La disminución del número de mujeres que participan en partidos políticos puede haber tenido como consecuencia el hecho de que tan pocas mujeres hayan resultado elegidas para cargos en instituciones representativas.

92. No se trata en modo alguno de que las mujeres sientan menos inclinación a participar en la política en sí. La enérgica presencia femenina en las asociaciones demuestra que no es así. En algunos estudios realizados a nivel local se ha observado que el número de mujeres y la calidad de su participación

en las asociaciones de base son muy altos. En 1994, el Instituto CENSIS señaló que, únicamente en la zona metropolitana de Roma, había 282 asociaciones femeninas.

93. Las que más participan en las asociaciones y en las organizaciones no gubernamentales son las muchachas cuyas edades fluctúan entre 15 y 24 años de edad (con porcentajes comprendidos entre el 8,7% y el 11%), en tanto que el porcentaje de varones del mismo grupo de edades que participan en esas asociaciones es mucho más bajo (entre el 5,3% y el 8%). Esa forma de participación tiende a disminuir a partir de los 25 años de edad, probablemente a consecuencia del hecho de que las mujeres asumen entonces más responsabilidades en la familia y en el trabajo. Por el contrario, la participación de los hombres en el movimiento de las asociaciones tiende a permanecer estable durante toda su vida.

94. Los factores relacionados con las responsabilidades en la familia tienen una repercusión aún mayor en la participación de las mujeres en la política. La política institucional sigue exigiendo un compromiso a tiempo completo y estilos de vida que resultan poco compatibles con la atención de la familia. Esa dificultad tiene que ver con el hecho de que, debido al atraso cultural, las actividades de atención de la familia recaen en gran medida y de forma desproporcionada sobre las mujeres, como se indicó en relación con el artículo 5. Las mujeres italianas son las que más duro trabajan en Europa, debido a que su presencia cada vez mayor en los puestos de trabajo no va acompañada por una redistribución apropiada de las tareas del hogar.

95. Por último, la actividad política requiere un enfoque competitivo, que las mujeres no aprecian en general y que no las alienta a participar en mecanismos de selección internos y externos. Es probable que la competencia haya sido estimulada por el hecho de que las mujeres están alcanzando niveles de excelencia en todas las profesiones y trabajos de alta especialización. Ello genera probablemente una actitud defensiva, que conspira aún más contra las posibilidades de las mujeres de tener éxito.

96. Los únicos mecanismos que parecen funcionar eficazmente son las distintas formas de designación de subalternos, gracias a las cuales las mujeres participan en los órganos rectores en número muy reducido y con funciones marginales. Esos mecanismos son perfectamente compatibles con la adopción de sistemas de cuotas. La adopción de esos sistemas se combina a veces con un aumento del número de miembros del órgano de que se trate, a fin de que disminuya el peso específico de las mujeres que ingresan en esos órganos. Con frecuencia se asignan a las mujeres funciones directamente relacionadas con las cuestiones femeninas, lo cual equivale a crear una clase política de mujeres reducida y aislada, que tiene poca o ninguna influencia en el proceso de adopción de decisiones.

97. Una tendencia opuesta y positiva se manifiesta a nivel local. Es muy importante el considerable número de mujeres que quedaron elegidas alcaldes en las últimas elecciones. La nueva ley electoral, en virtud de la cual los alcaldes se eligen por voto directo, ha posibilitado que se aprovechen las aptitudes especiales de las mujeres para mantener relaciones directas con la población y esforzarse por mejorar la calidad de la vida a nivel local. El éxito de las candidaturas femeninas en las elecciones locales en que las mujeres

se presentaron confirma también esa explicación. Ello indica, al parecer, que las mujeres se sienten más atraídas por la política basada en criterios concretos y prácticos y por el establecimiento de vínculos sociales.

98. Sin embargo, cabe señalar que esas mujeres quedaron elegidas alcaldes principalmente en municipios pequeños. Ello podría significar que las mujeres siguen su vocación auténtica y logran buenos resultados cuando las dimensiones de la comunidad son reducidas y pueden representar a sus electores sin intermediarios. En los casos en que es necesario ocuparse de un segmento más amplio de la opinión pública y utilizar mecanismos tradicionales de intercesión como los medios de difusión y los partidos políticos, las mujeres tropiezan con los mismos problemas que siempre han tenido ante el funcionamiento del sistema político y que limitan su presencia en los órganos nacionales. En la Directiva del 7 de marzo, el Gobierno contrajo el compromiso de analizar, desde el punto de vista del género, las repercusiones de los sistemas electorales y de representación.

99. Se deberían adoptar nuevas estrategias de habilitación de la mujer en la política. El año pasado, numerosas asociaciones de mujeres y feministas promovieron cursos de capacitación en materia de política. Las iniciativas autónomas de esa índole realizadas por mujeres merecen apoyo. Es obvio que ese enfoque resulta más útil que el de aplicar iniciativas dictadas desde arriba y concebidas en otros sitios. El objetivo más importante es que las mujeres desarrollen su capacidad de negociar independientemente con los centros de adopción de decisiones políticas, como ocurrió recientemente en el Partido Laborista del Reino Unido durante las recientes elecciones generales. Para que ese enfoque se aplique con eficacia, se debería poner a un lado temporalmente la simple cuestión numérica y concentrar la atención, por el contrario, en el trabajo con las mujeres con miras a afianzar sus aptitudes, sus recursos y sus ambiciones. Por otra parte, existe el peligro de que la política sea incapaz de representar a la sociedad tal como ésta es y se separe de ella. Ya no es una cuestión de justicia respecto de la mujer, sino un problema de la propia democracia.

#### **Artículo 9. Igualdad de derechos respecto de la nacionalidad**

100. Como se indicó en el informe previo, el 5 de febrero de 1992 se promulgó una nueva ley (No. 91) sobre el derecho a la nacionalidad. En esa ley se abolieron todas las formas de discriminación de la mujer respecto del hombre en lo relativo a la obtención, la modificación o la retención de la nacionalidad. La nacionalidad se adquiere al nacer, sobre la base del jus sanguinis, y se puede transmitir por línea materna y/o paterna. Si un ciudadano italiano ha obtenido otra nacionalidad mediante el matrimonio, no pierde automáticamente la nacionalidad italiana, a menos que decida voluntariamente renunciar a ella. La nacionalidad italiana se puede obtener también mediante el matrimonio con un ciudadano italiano, sin distinción alguna entre hombres y mujeres. En esos casos, la decisión de obtener la nacionalidad italiana es totalmente voluntaria. A todos los efectos, se da prioridad a la libre voluntad de la persona interesada sobre cualquier forma de mecanismo automático. Ese principio de libertad es muy importante para la mujer y un componente fundamental que se ha de tener en cuenta en cualquier forma de legislación sobre la igualdad.

101. En cuanto a la total igualdad entre hombres y mujeres respecto de la nacionalidad, la única controversia que aún está pendiente tiene que ver con los derechos de las personas que nacieron antes de que entrara en vigor la actual Constitución italiana, cuando los asuntos relativos a la nacionalidad se regían aún por la ley 555 de 1912, con arreglo a la cual únicamente los hombres podían transmitir la nacionalidad a sus hijos. En relación con un caso de esa índole, un reciente fallo del Tribunal Supremo de Italia (Corte di Cassazione, fallo No. 6297, de 10 de julio de 1996) concedió el derecho a la nacionalidad italiana a una persona que había nacido antes de que la Constitución italiana entrara en vigor, cuya madre era ciudadana italiana y cuyo padre no lo era. El Tribunal declaró que el aspecto pertinente a tener en cuenta no era la fecha de nacimiento, sino la nacionalidad de la madre, aunque en el momento del nacimiento la igualdad de derechos de esa madre no estaba reconocida por la ley. El Tribunal declaró que la ley de 1912 era inconstitucional y violaba los artículos 3 y 29 de la Constitución italiana.

102. Sin embargo, al aplicar la nueva ley sobre la nacionalidad, el Ministerio del Interior no ha hecho extensivo a otros casos análogos los resultados de ese fallo del Tribunal Supremo, alegando que se trataba únicamente de un fallo aislado, aplicable sólo a ese caso particular. Por el momento, parece que únicamente una nueva ley garantizará que quede abolida completamente esa última forma de discriminación entre las mujeres y los hombres en lo que respecta a la nacionalidad.

## **Artículo 10. Educación**

### **1. Acceso de las niñas a la educación**

103. En Italia, el acceso a la educación está garantizado por igual a niños y niñas, desde la enseñanza primaria y la escuela secundaria hasta las universidades y la formación profesional. Tanto niños como niñas pueden solicitar becas y subsidios. En los últimos años, las niñas han obtenido mejores resultados académicos que los niños. En 1995-1996, de los jóvenes que habían completado seis años de estudios en las universidades y se habían graduado, el 38,2% eran mujeres y el 33,1% eran varones; el 63% de las muchachas habían obtenido diplomas de nivel secundario, en comparación con el 55,8% de los muchachos. En el mismo período, el índice de deserción de las escuelas secundarias alcanzó el 7,9% en los jóvenes y el 5,3% en las jóvenes. La asistencia de las muchachas a los institutos de segunda enseñanza (licei) fue superior a la de los muchachos y seguía en aumento: del 25,8% en 1985 al 31,2% en 1995 y al 31,6% en 1996. En los mismos períodos, el porcentaje de muchachos que eligieron asistir a los licei aumentó de 21,8% a 24,6% y a 24,9%. Se observó una tendencia contraria en las escuelas de formación profesional y técnica, donde el porcentaje de varones aumentó y el de las mujeres disminuyó. También se manifiesta una tendencia interesante en el porcentaje más reducido de muchachas que asisten a las escuelas de formación de maestros, siguiendo una tendencia a escapar de la segregación tradicional con arreglo al género, tanto en la educación como en la elección de profesiones. El número de personas que aún no han concluido los estudios del nivel inferior de la enseñanza secundaria (tres años después de la escuela primaria) está disminuyendo en general, pero es ligeramente mayor en los jóvenes que en las jóvenes (el 5%, en comparación con el 4,3%).

104. En líneas generales, todos los índices relativos a la enseñanza son favorables a las niñas y a las jóvenes, y prueban que éstas han efectuado una seria inversión personal en la cultura y la educación. Ese hecho es un factor muy importante, que a la vez es causa y efecto de la creciente confianza en sí mismas y de la autoafirmación que manifiestan las mujeres. Los índices de disfrute de la cultura revelan también una diferencia favorable a las mujeres. Éstas van al teatro con más frecuencia que los hombres y leen más libros. Esas tendencias son aún más positivas entre las mujeres jóvenes. Entre 1993 y 1996, el disfrute cultural del teatro, la música, los museos y el cine aumentó constantemente entre las muchachas, incluso entre las que tenían antecedentes sociales más desfavorables. Ello muestra que las decisiones de las jóvenes están menos influidas por el estilo de vida y el nivel cultural de sus respectivas familias.

## **2. Educación en materia de género**

105. En el pasado, las escuelas no consideraban que las diferencias en materia de género eran fundamentales. Gracias a las experiencias obtenidas en el trabajo con niños discapacitados, los maestros, el personal de las escuelas y los padres empezaron a comprender la importancia de tener en cuenta las diferencias de género. Los esfuerzos por integrar a niños y niñas en las escuelas primarias exigieron un profundo cambio en las estructuras burocráticas escolares y una profunda revisión de todos los métodos educacionales. El nuevo procedimiento de evaluación y calificación introducido en 1974, que centraba su atención en las diferencias entre una persona y otra, constituyó otro paso de avance, pero el cambio principal consistió en que se introdujeron objetivos de educación con el propósito de incorporar a niños extranjeros a las escuelas italianas. Por primera vez, los encargados de la enseñanza tuvieron que comprender y aceptar diferentes estilos de vida, modelos de familia y modos de aprendizaje. Antes de esos cambios, todos los niños eran considerados idénticos y "sin género". Tras esas experiencias, en la práctica educacional se ha empezado también a percibir la importancia de las diferencias de género. Sin embargo, en los aspectos generales de su funcionamiento el sistema escolar no se ocupó de la cuestión de las diferencias de género. La comprensión de ese nuevo enfoque se alcanzó con lentitud: en los planes nacionales de estudio para las escuelas secundarias de nivel inferior, redactados en 1979, y en los de las escuelas primarias, redactados en 1985, no se tenían en cuenta las diferencias de género en los criterios fundamentales relativos a la enseñanza. En los mismos planes de estudio para la enseñanza preescolar, publicados en 1991, se observaron algunos aspectos novedosos. El lenguaje utilizado era sensible a las cuestiones de género y se mencionaban las diferencias de género como un aspecto fundamental de la identidad personal, y no como una desventaja cultural.

106. En los planes escolares de estudio más recientes se considera que la "educación sobre la sexualidad" es uno de los pilares sobre los que se construye la identidad personal, social y emocional y las relaciones con los demás. Como se indica en el Plan Trienal preparado por el Comité para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Educación, el establecimiento de relaciones con otra persona se considera hoy en día un aspecto decisivo de la evolución de la identidad de género y de una imagen favorable de sí mismo, así como de la expresión del afecto y las emociones, incluso en las relaciones establecidas con el propósito de aprender. La educación sexual se debería introducir en las escuelas como una experiencia educativa amplia, con el propósito de fomentar el

respeto a sí mismo y a los demás. En ese contexto, un importante aspecto que no se debe desatender es la tarea de proporcionar información correcta respecto de algunas cuestiones, incluida la prevención de enfermedades de transmisión sexual.

107. Durante el último decenio, distintos grupos de mujeres historiadoras, filósofas y maestras, a veces como resultado de la cooperación eficaz entre universidades y escuelas secundarias, elaboraron proyectos educacionales en que se tenían en cuenta las cuestiones de género y desempeñaron un importante papel en la educación de las niñas. El Comité para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Educación realizó una importante labor en las investigaciones y en la difusión de las directrices sobre educación en materia de género y publicó recientemente su tercer Plan Trienal, el cual trata principalmente de la educación y la identidad en función del género y de la formación profesional, teniendo en cuenta las cuestiones relativas al género y la ciudadanía.

108. A pesar de esos acontecimientos positivos, hasta ahora no se han registrado mejoras sustanciales en la situación descrita como resultado de la investigación realizada en 1984-1985 sobre textos escolares y otros materiales didácticos. Como se indica en el Plan Trienal del Comité para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Educación, los libros de texto son aún el principal instrumento de consulta y trabajo, una especie de alfabeto de la comunicación educacional en las escuelas, en un sistema de enseñanza que tiene dificultades para renovarse. En los libros de texto se transmiten conocimientos que son presuntamente neutrales desde el punto de vista del género y que están caracterizados, de hecho, por la invisibilidad de las mujeres. En los libros de las escuelas primarias se expresan estereotipos tradicionales y mensajes de desigualdad. En las escuelas secundarias se pasan por alto completamente las diferencias de género en la literatura y la historia.

### **3. Medidas y políticas**

109. En una circular de 1995, el Ministerio de Educación pidió a todas las escuelas que designaran a un coordinador para la igualdad de oportunidades. Cabe esperar que en la próxima reforma de los planes de estudio escolares se adopten criterios en que se tengan en cuenta las cuestiones de género. En el proceso de reorganización de todo el sistema escolar que se analiza actualmente, una comisión integrada por académicos y autorizada por el Ministerio de Educación ha determinado recientemente cuáles son los conocimientos esenciales para la educación hasta el año 2000. Esa comisión señaló que, aunque las muchachas completan sus estudios con más frecuencia que los muchachos y con mejores resultados, todavía predomina en el sistema educativo una cultura orientada hacia el varón y pidió que se modificara esa perspectiva.

110. En la Directriz del 7 de marzo se fijaron algunos objetivos relacionados con la difusión, a través de la enseñanza, de una cultura sensible a las cuestiones de género, en que se promuevan los conocimientos sobre la historia de la mujer y se expliquen los derechos básicos de la mujer, realizando consultas para que las maestras, las estudiantes y las expertas en educación participen en la redacción y la lectura de proyectos de ley de reforma escolar y universitaria, y promoviendo la enseñanza de cuestiones relacionadas con la sexualidad.

**Artículo 11, párrafo 1, incisos a), b), c) y d). Empleo**

**1. Posición de la mujer en el mercado de trabajo**

111. El empleo de la mujer es un factor importantísimo en la reestructuración del mercado de trabajo de todos los países de la Unión Europea. Con excepción de Gran Bretaña, las tasas de desempleo de las mujeres europeas son más altas que las de los hombres; las tasas más altas son las de España, seguidas por las de Italia. En Italia, a pesar de las tendencias positivas expuestas en el primer capítulo del presente informe y reflejadas en el aumento constante del número de mujeres en el mercado de trabajo, la mayoría de las personas que buscan empleo son mujeres y la tasa de empleo del país, un 41,8%, es más baja que la tasa europea del 50%, debido principalmente a que hay menos mujeres empleadas: solamente un 28,9%. En Italia meridional, las jóvenes están verdaderamente excluidas del trabajo: el 70% de las jóvenes de 14 a 19 años y el 60% de las jóvenes de 20 a 24 años están desempleadas. Las tasas generales de desempleo de las mujeres representan casi el doble de las de los hombres: un 16,6% en comparación con un 9,4%. Incluso las tendencias positivas expuestas anteriormente indican unas tasas de crecimiento más bajas que las de otros países de Europa.

112. El hecho de que en Italia haya menos mujeres empleadas y que el crecimiento del empleo sea más lento se debe a que se ha reducido la capacidad del sistema económico para crear puestos de trabajo. En 1996, el PNB era de un 3,5% pero el desempleo aumentó a un 12,1%. Este crecimiento sin empleo es el obstáculo principal para lograr la igualdad entre el hombre y la mujer en el trabajo: en efecto, la igualdad de oportunidades parece existir solamente cuando no escasea el trabajo, mientras que las disparidades entre el hombre y la mujer aumentan cuando hay más desempleo.

113. Estas disparidades son aún mayores si se considera la interacción entre las diferencias basadas en el género y la edad. En el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, la tasa de desempleo de los jóvenes es del 29,4% y la de las jóvenes es del 39,4%; en Italia meridional estas cifras llegan al 50% para los hombres y al 65% para las mujeres. En otras palabras, en el mercado de trabajo de Italia domina todavía un *modelo de sostén de la familia*: el hombre adulto con empleo fijo a jornada completa hasta la jubilación. Sin embargo, la importante reestructuración que afectó a la mayor parte de las industrias durante el decenio de 1980 ha puesto ese modelo en tela de juicio. La flexibilidad y la reducción de personal han entrañado la jubilación anticipada y el despido de una parte de la fuerza laboral, el aumento del número de horas de trabajo de los que todavía tienen empleo y más niveles de trabajo no reglamentado sin protección. En la actualidad se estima que una cuarta parte de los trabajadores desempeña estos trabajos atípicos no reglamentados.

114. Las mujeres han demostrado ser los agentes sociales más dinámicos de ese mercado laboral en evolución. Como se indica en el primer capítulo del presente informe, las tasas de empleo y desempleo de la mujer han aumentado constantemente, lo que demuestra que la presencia de la mujer en el mercado laboral ya es un hecho irreversible. Incluso ha empezado a desaparecer una de las características tradicionales del empleo de la mujer, la de relativamente "temporal": en el último decenio han aumentado constantemente las tasas de "actividad" de las mujeres con hijos en el mercado laboral. Este aumento no se

debe a una distribución más equitativa de las responsabilidades familiares: como se indica en el artículo 5, las mujeres cumplen casi todas las funciones no remuneradas relacionadas con la procreación y el cuidado de los hijos, y el promedio de las horas que trabajan, con remuneración y sin ella, supera en un 28% al de los hombres. Es decir, el avance de la mujer no debe atribuirse al dinamismo del sistema económico ni a la eficacia de las políticas públicas y sociales sino únicamente a su propio esfuerzo, iniciativa y determinación.

115. Los analistas del mercado de trabajo, que cada vez son más conscientes de este proceso, han señalado el gran aumento del número de mujeres empleadas y, en algunos casos, han llegado a hablar de "feminización del mercado". Algunas aptitudes y cualidades profundamente arraigadas en la experiencia social de la mujer, como sus aptitudes para la comunicación y las relaciones, la organización de redes y el suministro de cuidados, han comenzado a considerarse por su valor intrínseco económico y social y como posibles recursos para la creación de puestos de trabajo. Las distintas expectativas, aptitudes y motivaciones de la mujer han empezado a estudiarse como posibles ventajas para toda la fuerza de trabajo.

116. Entre ellas, la más importante es quizá la inversión que realiza la mujer en su propio "capital humano" por medio de la educación. Como ya se ha indicado en el capítulo anterior, la educación de las mujeres es superior a la de los hombres en todos los ciclos de la enseñanza, incluso en la no tradicional, y las mujeres se desempeñan en mejor forma. Su nueva posición en el mercado de trabajo se debe principalmente a esos procesos educativos, por lo que cada vez hay más mujeres con educación superior que buscan empleo. Son recursos humanos y económicos de gran valor para el país, aunque todavía se aprovechan insuficientemente o en demasía, especialmente en Italia meridional, donde las mujeres graduadas de los institutos y las universidades representan un alto porcentaje de los desempleados a largo plazo y donde el empleo se concentra cada vez más en la esfera del trabajo no registrado, marginado y carente de protección.

117. Este tipo de trabajo es muy común en Italia, así como en toda Europa meridional. En un estudio llevado a cabo recientemente por Censis se estima que alrededor de cuatro millones de personas trabajan sin estar registradas ni pertenecer al régimen de pensiones ni al régimen fiscal; oficialmente se considera que parte de ellas no son miembros de la fuerza laboral, como las amas de casa, los estudiantes y los jubilados. Muchos trabajadores en empleos no registrados tienen de hecho otro empleo fijo. Por lo general son hombres, ya que la mayoría de las trabajadoras deben ocuparse todavía de atender a la familia, una actividad no remunerada.

118. Hay varias razones que explican el elevado número de empleos no registrados en Italia. Las normas públicas que regulan las actividades económicas son todavía muy rígidas y carecen de eficacia, pero ya se ha iniciado la reforma en esta esfera. La posición débil de un gran número de trabajadores desempleados o escasamente remunerados en el mercado de trabajo los predispone a aceptar empleo no registrado y sin protección, con tal de trabajar. No es fácil solucionar este problema: la imposición de un número excesivo de normas fomenta el desarrollo de una economía paralela ilegal y no reglamentada, mientras que la falta de normas y las denominadas políticas neoliberales llevan a la explotación excesiva y a la marginación de un gran número de trabajadores. El Gobierno de

Italia intenta formular nuevas políticas para equilibrar la situación, brindando una protección social adecuada y adoptando medidas concretas para fomentar el desarrollo local y la cohesión social con incentivos y medidas graduales que ayuden a las pequeñas empresas a entrar de nuevo en el mercado legal reglamentado.

## **2. Evolución sectorial**

119. La tasa de empleo de la mujer se ha reducido menos que la del hombre en la industria. El mayor crecimiento se concentra en el sector de servicios en el que las mujeres representan más del 40% de los empleados. Casi una tercera parte de las mujeres que recientemente encontraron empleo en este sector trabajan en la industria del turismo, el comercio y la alimentación, y ocupan casi la mitad de los nuevos puestos: desde dependientas en grandes almacenes y camareras en hoteles y restaurantes hasta intérpretes y analistas de mercado en empresas. Las inmigrantes están también empleadas en su mayoría en este sector, en general como asistentes domésticas. Entre 1993 y 1995 el número de trabajadoras inmigrantes registradas aumentó de 18,284 a 29.814; en 1996, las mujeres representaban el 62,3% de los 4.939 inmigrantes que trabajaban como empleados domésticos.

120. En el sector de los seguros y la banca, las mujeres constituyen el 70% de los nuevos agentes y empleados. Sin embargo, en el último decenio, la mayoría de las mujeres graduadas de los institutos y las universidades ha encontrado empleo en la administración pública, en la que las condiciones de trabajo son menos penosas (36 horas por semana) y la contratación basada en exámenes públicos ha permitido que las mujeres logren resultados positivos parecidos a los logrados en la escuela y la universidad. Alrededor del 30% del crecimiento del empleo de la mujer corresponde a este sector (la mayor parte en la enseñanza y la atención médica), y alrededor del 20% a los servicios privados de suministro de cuidados. Aunque en casi todo el mundo el crecimiento del empleo de la mujer ha ido acompañado de una expansión paralela del empleo a jornada parcial, la situación es muy diferente en Italia donde menos del 10% de los empleos son trabajos a jornada parcial.

121. El número de mujeres ha aumentado también en los trabajos autónomos y las microempresas, lo cual es más común en Italia que en el resto de los países de la Unión Europea. El 16% de las mujeres italianas trabaja por cuenta propia, en comparación con el 10% de las mujeres del resto de Europa. El número de mujeres empresarias y de las que ejercen profesiones liberales ha aumentado mucho más que el de los hombres. El número de empresarias ha aumentado en todos los sectores de los negocios, mientras que el porcentaje de mujeres profesionales que trabaja por cuenta propia ha aumentado en la industria y los servicios (en particular en la atención médica y la enseñanza) y ha disminuido en la agricultura. Sin embargo, en general el número de trabajadoras autónomas y empresarias ha aumentado menos que el de los empleados asalariados.

122. En términos generales, las mujeres van ocupando puestos de mayor responsabilidad directa en las empresas y las profesiones liberales, y también en puestos que requieren conocimientos más especializados entre los asalariados, aprovechando las oportunidades que han surgido a consecuencia de los cambios de la demanda de trabajo. La nueva demanda de actividades desempeñadas tradicionalmente por mujeres puede haberlas ayudado a entrar en el mercado de

trabajo y haberlas protegido de la competencia de los hombres. Algunas profesiones, como la de profesor de escuela secundaria, se han llegado a caracterizar por el gran número de mujeres que las ejercen. Sin embargo, otra cara de esta moneda es la segregación en las ocupaciones.

123. En Europa, los países que se consideran más avanzados con respecto al número de mujeres en el mercado laboral son también lo que tienen más segregación en las ocupaciones, mientras que Italia y Grecia son los países que tienen menos. La segregación sectorial sería el precio que las mujeres deben pagar para entrar en el mercado hasta que, representadas en gran número, puedan competir con los hombres y hacer valer sus propias aptitudes y cualidades. En cuanto a la segregación jerárquica, que impide el adelanto profesional y el acceso de la mujer a los puestos directivos y de adopción de decisiones, puede verse que la mujer está en gran desventaja, situación ya mencionada en los artículos 7 y 8. Existen dos razones importantes para ello. En primer lugar, las actuales trayectorias de carrera no premian las aptitudes sino la dedicación al trabajo, en detrimento de la vida personal, lo que típicamente es una conducta masculina. En segundo lugar, en las organizaciones más burocráticas la trayectoria de la carrera está determinada básicamente por los grados superiores, que emplean mecanismos generalmente en manos de los hombres y tienden a excluir a las mujeres.

### **3. Medidas y políticas**

#### **3.1 Horas de trabajo**

124. Si se abandona el *sólido modelo del varón sostén de la familia* se deberá redistribuir el trabajo remunerado reduciendo el número de horas para que tanto las mujeres como los hombres tengan más tiempo para dedicarse al cuidado de la familia y al desarrollo personal. La reducción del horario de trabajo y su mayor flexibilidad debe beneficiar a todos los trabajadores. Si los programas de empleo a jornada parcial se dirigen principal o únicamente a las trabajadoras no se propiciará este avance y se segregará a las mujeres en los sectores más marginados del mercado de trabajo sin redefinir la distribución del cuidado de la familia.

En el Acuerdo de Empleo, firmado por el Gobierno y los sectores sociales en septiembre de 1996, se incluyeron las siguientes medidas sobre el horario de trabajo:

- La reducción del horario de trabajo establecido por ley de 48 a 40 horas;
- La concesión de incentivos para seguir reduciendo el horario de trabajo y fomentar el empleo a jornada parcial.

125. En la Directiva aprobada el 7 de marzo se aclara que el horario flexible debe *adaptarse a las distintas necesidades de las mujeres y los hombres que trabajan en las diferentes etapas de su vida y debe permitirles trabajar a jornada parcial durante un período de tiempo para volver a trabajar más tarde a jornada completa sin que ello perjudique su carrera*. Esa directiva exige también que se adopten nuevas disposiciones para el trabajo nocturno de los hombres y las mujeres.

126. A fin de eliminar la discriminación en el empleo es necesario promover cambios profundos en la organización del trabajo. Estos cambios no deben consistir sólo en pedir más puestos para las mujeres sino que deben fomentar el desarrollo de los recursos humanos y la diversificación de los conocimientos, introduciendo nuevas formas de evaluación y calificación.

127. Entre las medidas que examina la Ministra para la Igualdad de Oportunidades figuran:

- La modificación de la Ley de medidas positivas basándose en la estrecha vigilancia y el apoyo de proyectos que han logrado cambiar la organización del trabajo, como los mencionados en el primer capítulo del presente informe;
- La modificación de los instrumentos jurídicos para entablar juicios civiles y otros instrumentos para obtener reparación en casos de discriminación.

### **3.3 Desigualdades en los salarios y las aptitudes**

128. En el artículo 2 de la Ley de paridad de 1977 se formula expresamente el principio del salario igual por trabajo igual o de igual valor. En el mismo artículo se estipula también la aplicación de un sistema único de clasificación para los hombres y las mujeres. En el decenio de 1970, el sistema italiano de negociación colectiva incorporó mecanismos únicos de clasificación para todos los trabajadores en los contratos laborales de todas las industrias y sectores del país. Sin embargo, estos mecanismos no han eliminado la existencia de las diferencias de facto entre los salarios de los hombres y los de las mujeres, ni tampoco la segregación de las mujeres en trabajos repetitivos para los que no se requieren calificaciones, que son los que más desempeñan las mujeres en la industria.

129. Estas diferencias de sueldos y aptitudes se están arraigando en modalidades de organización que transforman las diferencias en desigualdades, dentro de un sistema que oficialmente garantiza beneficios iguales por trabajo igual. Las medidas que se adopten para eliminar la desigualdad de salarios obedecerán principalmente a las iniciativas de emancipación de la mujer, a los cambios de organización y a la celebración de negociaciones colectivas que tengan en cuenta el género de los trabajadores, y no a nuevas disposiciones legislativas.

### **3.4 Mercado de trabajo y creación de empleo**

130. Los próximos años seguirán caracterizándose por la reestructuración de muchos sectores de la economía y por el deterioro del régimen de normas aplicado hasta la fecha en las organizaciones burocráticas. El empleo y la trayectoria de la carrera de los trabajadores se caracterizarán por una mayor flexibilidad e inestabilidad. Las mujeres competirán con los hombres en mayor pie de igualdad en el mercado del trabajo, aunque en una situación de mayor incertidumbre y menos empleos para ambos sexos. Se redefinirán los límites entre las obligaciones familiares y las responsabilidades en el trabajo, y probablemente se desmoronarán algunas barreras. Las medidas incluidas en el Acuerdo de Empleo se encaminan a reglamentar esta nueva flexibilidad y dirigirla a la creación de

fuentes de trabajo y al crecimiento del empleo. Estas medidas son las siguientes:

- Nuevas formas de desarrollo local y planes de creación de fuentes de trabajo por medio de acuerdos locales tripartitos entre las autoridades locales y los interlocutores sociales;
- Incentivos para incrementar el empleo en las actividades de investigación;
- Introducción de nuevos mecanismos para la contratación a través de agencias de empleo a jornada parcial; contratos especiales de aprendizaje y formación en el trabajo; trabajos útiles en la comunidad para jóvenes sin empleo;
- Reforma de los centros y cursos de formación profesional.

131. En la Directiva aprobada el 7 de marzo se indican varias medidas para incorporar la perspectiva de género a esas políticas. Entre ellas cabe citar los incentivos financieros para incrementar el empleo de la mujer en sectores donde su desempleo es especialmente elevado; la capacitación, la educación y la preparación de las mujeres para que puedan dedicarse a trabajos autónomos, a labores útiles para la sociedad y a actividades sin fines de lucro; y las nuevas trayectorias de carrera especializadas para las mujeres.

### **3.5 La mujer en los negocios**

132. En el Acuerdo de Empleo se menciona expresamente que la promoción del espíritu empresarial de la mujer debe ser uno de los criterios empleados para seleccionar financiación y líneas de crédito especiales para las pequeñas empresas. Como se indica en el primer capítulo del presente informe, la Ley de medidas positivas promulgadas en 1992 para fomentar la presencia de la mujer en los negocios empezó a aplicarse en 1996 con un presupuesto inicial de 48.000 millones de liras, que debían utilizarse para la creación y el desarrollo de empresas, la formación de nuevas empresarias, la adopción de medidas empresariales innovadoras y el desarrollo de aptitudes.

133. A fin de promover el espíritu empresarial de la mujer, la Ministra para la Igualdad de Oportunidades ha procedido a crear un "observatorio" para seguir de cerca la situación, establecer un servicio de información para las mujeres, crear una comisión que coordinará la labor de todos los órganos institucionales competentes, y lanzar una campaña en los medios de difusión para informar y alentar a las mujeres a establecer nuevas empresas. Entre las medidas incluidas en la Directiva del 7 de marzo cabe mencionar las encaminadas a lograr el acceso de la mujer a las líneas de crédito especiales que se conceden a los jóvenes que desean crear nuevas empresas ("préstamos de honor") y a los fondos estructurales europeos.

**Artículo 11, párrafo 1, inciso e). Seguridad social y condiciones de las mujeres de edad**

**1. Función social de las mujeres de edad**

134. Como todos los países industrializados, Italia afronta el envejecimiento de su población. En 1995 vivían en el país 9 millones de personas mayores de 65 años, en comparación con 8 millones en 1991. En los últimos 50 años, la tasa de crecimiento de la población ha llegado al 38% pero el número de personas mayores de 65 años ha aumentado un 150%. De nuevo, como en todos los países industrializados, las mujeres constituyen la mayoría de las personas ancianas: en 1993-1994, las personas de 60 a 64 años de edad representaban el 51% de la población, las de 65 a 74 años el 56,1%, y las mayores de 75 años el 63%<sup>8</sup>. Debido a que las mujeres viven más años, suelen sobrevivir a sus cónyuges: en 1994-1995, el 4,7% de las mujeres mayores de 60 años eran viudas en comparación con el 10,6% de los hombres del mismo grupo de edad. Entre las mujeres mayores de 80 años, un 73,9% eran viudas.

135. En consecuencia, las mujeres ancianas suelen vivir solas, hecho no tan común entre los hombres. En 1994-1995, el 31,4% de mujeres mayores de 60 años vivían solas, en comparación con el 10,3% de los hombres del mismo grupo de edad. El 30% de los hombres de esa edad vivían con sus cónyuges y sus hijos, en comparación con un 13,1% de mujeres. Muchas de esas mujeres ya no son independientes o están discapacitadas (véase el artículo 12), y sus condiciones económicas suelen ser peores que las de los hombres. En enero de 1996, el promedio de la pensión de vejez ascendía a 871.000 liras para las mujeres y a 1.470.000 liras para los hombres, el de la pensión de invalidez a 695.000 liras para las mujeres y a 941.000 liras para los hombres, pero el de las prestaciones de cónyuges supérstites había aumentado a 721.000 liras para las mujeres y disminuido a 443.000 liras para los hombres<sup>9</sup>.

136. A pesar de que estos datos y cifras son muy claros, con decir que las mujeres de edad son más pobres, suelen ser viudas, estar discapacitadas y vivir solas, no se describen todas sus condiciones. En un estudio efectuado por el Instituto de Investigación de los Servicios Sociales<sup>10</sup> se destaca el importante papel que desempeñan las ancianas al proporcionar cuidados a sus propios padres u otros familiares ancianos, a sus cónyuges o a los hijos, y en un 40% de los casos también a los nietos y otros familiares. Según otros estudios citados en la misma publicación<sup>11</sup>, el 78% de las mujeres de más de 75 años de edad proporcionan cuidados a familiares, vecinos y amigos, mientras que una tercera parte de las ancianas desempeñan sus labores domésticas y proporcionan cuidados sin ayuda de sus familiares.

---

<sup>8</sup> Caritas Italiana, Fondazione Zancan, I bisogni dimenticati. Rapporto 1996 su emarginazione ed esclusione sociale, Feltrinelli 1997.

<sup>9</sup> INSS (Instituto Nacional de Seguridad Social), promedio mensual de las pensiones pagadas por el Fondo Nacional de Pensiones para asalariados, 1.1.1996.

<sup>10</sup> Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali-Ministerio del Interior, 1994, citado en Caritas Italiana, Fondazione Zancan, op. cit.

<sup>11</sup> Caritas Italiana, Fondazione Zancan, op. cit.

137. Esta situación no es sólo gravosa. En los estudios mencionados se determina la existencia entre los ancianos de una estructura familiar centrada en la madre, en la que la mujer es el eje de las comunicaciones y las relaciones emocionales, así como la encargada y administradora de los cuidados. La condición social de las mujeres de edad, la calidad de su vida emocional y las relaciones humanas parecen ser superiores a las de los hombres, aunque deben pagarlas con gran fatiga e incluso con sacrificios.

138. Las asociaciones de ancianas, las de mujeres pensionistas y los grupos de acción cívica intentan transformar esta contradicción en un recurso que habilite a la mujer y fomente su desarrollo en el plano local. En algunas ciudades como Roma, Perugia y Bologna se han empezado a prestar servicios autoorganizados y a aplicar sistemas locales de intercambio (generalmente definidos en Italia como "bancos de tiempo"), a fin de que las mujeres puedan intercambiar cuidados, conocimientos, aptitudes y actividades sobre la base del tiempo empleado, sin efectuar ningún intercambio monetario. Las ancianas toman parte en estos experimentos y participan con creciente interés y dinamismo en las asociaciones de pensionistas y en las llamadas universidades para la tercera edad. Es decir, no sólo ha cambiado el punto de vista subjetivo de las mujeres jóvenes. Es posible que las mujeres de edad estén más a menudo en mala situación, pero exigen ser escuchadas e incluso participar en la determinación de servicios y prestaciones que puedan atender debidamente a sus necesidades.

## **2. Medidas y políticas: cambios en el régimen de seguridad social**

### **2.1 Reforma del régimen de pensiones en 1995**

139. El régimen de pensiones de Italia se reformó en agosto de 1995 después de que, a causa de la grave crisis financiera del Fondo Nacional de Pensiones, el Gobierno celebrara prolongadas negociaciones con los sindicatos. Con esa reforma se introdujeron los siguientes cambios:

- Se sustituyó el antiguo régimen basado en los ingresos por un régimen basado en las aportaciones;
- Se abolió la pensión por antigüedad en el trabajo y quedó únicamente la pensión de vejez;
- Se armonizó la amplia gama de derechos y regímenes de pensión de las distintas categorías de trabajadores;
- Se aumentó la edad de la jubilación para todos los trabajadores.

140. Puesto que la aplicación inmediata de muchas de estas medidas podía perjudicar muchísimo las condiciones económicas y los derechos de pensión de la mayoría de los trabajadores, en la reforma se previó "un régimen de transición" para introducir los cambios gradualmente entre 1995 y el año 2000. El Gobierno y sus interlocutores sociales están debatiendo la aplicación gradual de las medidas formuladas debido a los graves problemas presupuestarios que afronta el país que podrían poner en peligro el cumplimiento de las disposiciones del régimen. Los temas más polémicos de ese debate son los relacionados con el calendario del régimen de transición, y en particular con las pensiones por antigüedad y la edad de jubilación.

## 2.2 Pensiones de las mujeres

141. La reforma mantuvo las distintas edades de jubilación para los hombres y las mujeres. En 1996, la edad de jubilación era de 57 años para las mujeres y de 62 para los hombres, y gradualmente llegará a los 60 años para las mujeres y a los 65 para los hombres antes del año 2000. La edad de jubilación seguirá reduciéndose para las personas que desempeñan trabajos pesados.

142. Otros temas importantes directamente relacionados con la mujer son los siguientes:

- Con la reforma, el Gobierno puede promulgar leyes para revitalizar las disposiciones actuales del régimen de pensiones aplicables a las amas de casa, estableciendo un fondo de pensiones para las *personas que proporcionan cuidados no remunerados a sus familiares*; ya se han empezado a examinar las nuevas leyes;
- La maternidad se tiene en cuenta al calcular la edad de jubilación; se pagará una "aportación nominal" cuando una persona falte del trabajo por proporcionar cuidados a los padres o a los hijos menores de seis años o a familiares discapacitados que vivan en el mismo hogar.

## 2.3 Cuestiones que afectan a la mujer

143. Entre las cuestiones que más pueden afectar a la mujer cabe mencionar la relacionada con las subvenciones para las pensiones mínimas, las prestaciones de familiares supérstites y los fondos de pensiones. Las pensiones subvencionadas se otorgan a aquellas personas que percibirían prestaciones inferiores a las del subsidio mínimo para gastos de subsistencia (que en 1995 se fijó en 8.143.850 liras anuales). En esos casos, tales prestaciones se complementan con un subsidio extraordinario hasta que llegan al umbral establecido. Estos subsidios no se consideran una forma de seguridad social sino una prestación social; de ahí que se calculen sobre la base de los ingresos familiares y no de las prestaciones personales. Aunque con la reforma efectuada en 1995 se establecieron condiciones más favorables para calcular estos subsidios, es necesario efectuar nuevas reformas para volver a examinar si los criterios de *dependencia familiar* son compatibles con los derechos de la mujer como ciudadana. Lo mismo se aplica a las prestaciones sociales (fijadas en 6.240.000 liras anuales) introducidas por la reforma de 1995, que pueden pagarse a los ciudadanos necesitados de más de 65 años de edad, independientemente de las aportaciones que hayan realizado. Estas prestaciones sustituirán a las pensiones subvencionadas y dependerán también de los ingresos familiares. Los problemas serán de otra índole cuando estas prestaciones se sustituyan por el régimen de ingresos básicos que se está examinando. En 1994, 4.689.349 mujeres percibían la pensión mínima subvencionada, en comparación con 1.862.766 hombres<sup>12</sup>. En cuanto a las pensiones de familiares supérstites hay que señalar que constituyen los únicos ingresos de muchas mujeres; por ello, las medidas sobre estas prestaciones deberían evaluarse teniendo en cuenta sus repercusiones para las mujeres.

---

<sup>12</sup> Ministero del Tesoro, *Pensioni integrate all minimo - Analisi degli aspetti strutturali e finanziari 1992-94*.

144. Otra cuestión que podría perjudicar a las mujeres es la relativa a la decisión de establecer con los empleadores y los sindicatos fondos voluntarios de pensiones para los trabajadores que decidan subscribirse a ellos además de pertenecer al régimen público de pensiones. Si esos fondos se calculan empleando únicamente criterios basados en la capitalización de los seguros, la mayor esperanza de vida de las mujeres puede penalizarlas con pensiones más bajas que las de los hombres de la misma edad aunque hayan contribuido exactamente la misma cantidad a la seguridad social.

145. Todas las cuestiones relacionadas con la seguridad social se están examinando en el contexto de las negociaciones tripartitas que el gobierno y los interlocutores sociales celebran para decidir la modificación de la reforma de 1995 y el régimen de bienestar social en general. La medida en que los resultados de esta modificación tengan en cuenta el género y promuevan el papel de la mujer no dependerá de las cuestiones relacionadas con la seguridad social únicamente sino también de la estrategia general que se aplique para reformar el régimen de bienestar social examinado en el primer capítulo del presente informe.

#### **Artículo 11, párrafo 2. Madres y padres empleados**

##### **Incisos a) y b). Prestaciones por matrimonio y maternidad**

146. En la Ley No. 7 promulgada en enero de 1993, que enmendó una ley de 1950, se estipuló que los despidos de las empleadas que contraían matrimonio carecían de validez. Posteriormente, en la Ley 1204 de 1971, que contiene las normas básicas para la protección de las madres, se amplió y detalló la prohibición contra los despidos. En la actualidad, una mujer no puede ser despedida del trabajo durante el período comprendido entre el principio de la gestación y el final del primer año de vida del niño. Las empleadas que han sido despedidas ilícitamente tienen derecho a reintegrarse al trabajo. Las rigurosas normas generales que se aplican en esta esfera protegen a las trabajadoras contra los despidos. Los empleadores deben demostrar que existe una causa legítima para el despido y tienen la obligación de volver a contratar a la empleada o al empleado que han despedido infundadamente. Sin embargo, todavía no se ha determinado la comisión de prácticas ilícitas y discriminatorias en contravención de estas disposiciones, en especial en las pequeñas empresas.

147. La Ley 1204 regula también la licencia de maternidad. En su artículo 4 se estipula que la mujer no puede trabajar durante dos meses antes y tres meses después del parto. El período de ausencia obligatoria del trabajo durante el embarazo puede ser más largo si se trata de un embarazo difícil, si las condiciones de trabajo son peligrosas o si la mujer no puede ser asignada a tareas compatibles con su estado. Desde 1987 todas las mujeres que trabajan en la agricultura tienen los mismos derechos de maternidad que las demás trabajadoras: en los dos últimos meses del embarazo y en los primeros tres meses después del parto reciben una dieta diaria equivalente al 80% del salario mínimo de un trabajador agrícola.

148. Estas leyes protegen en gran medida a las empleadas del sector privado y la administración pública ya que el período de ausencia obligatoria del trabajo es muy largo en comparación con el de otros países de Europa. Sin embargo, en las

leyes italianas no se mantiene un equilibrio entre la protección de las mujeres empleadas y la de las mujeres que trabajan por cuenta propia.

149. Las normas vigentes son objeto de críticas porque brindan muy pocas oportunidades de obtener licencias especiales después del período de cesación obligatoria del trabajo. El proyecto de ley sobre licencias por nacimiento de los hijos, recientemente aprobado por el Gobierno de conformidad con la directiva pertinente de la Unión Europea, estipula el derecho de la madre o el padre a pedir licencia en el trabajo para atender, cuidar y educar a los hijos menores de ocho años. Aunque es un importante adelanto, es necesario examinar la cuestión general de la protección de la maternidad. La Directiva del 7 de marzo pide que se adopte una ley consolidada sobre la maternidad a fin de armonizar y renovar el conjunto de normas sobre esta cuestión.

#### **Inciso c) Servicios de guardería**

150. Después de una ola de creación de servicios impulsada por el movimiento feminista y las leyes promulgadas en el decenio de 1970 no se han hecho muchos progresos para establecer servicios de guardería. La reducción de las tasas de nacimiento y la nueva orientación hacia un mayor individualismo y la privatización en los últimos años explican que las instituciones públicas sean menos sensibles a la necesidad de establecer servicios de guardería, con la excepción de algunas autoridades locales que han logrado prestar muchos servicios de calidad. Un indicador de estos problemas es que no existen datos actualizados sobre el número y la distribución de las guarderías públicas del país. Las cifras más recientes corresponden al período 1992-1993. En 1992, existían en toda Italia 2.180 guarderías para niños menores de 3 años, a razón de 5,9 plazas por 100 niños. En cuanto a otros servicios, existen enormes desigualdades entre las distintas regiones del país. En el noroeste de Italia había 763 guarderías, a razón de 9,5 plazas por 100 niños; en el noreste había 559, a razón de 9,9 plazas por 100 niños; en el centro había 491, a razón de 7,4 plazas por 100 niños; y en el sur sólo había 367, a razón de 2,2 plazas por cada 100 niños. No se dispone de cifras sobre las guarderías privadas ni sobre el promedio de su costo, que suele ser bastante elevado.

151. La situación mejora con respecto a los centros de enseñanza preescolar (niños de 3 a 5 años de edad), que en general se consideran esenciales no sólo para ayudar a las madres y los padres que trabajan sino también para educar debidamente a los hijos. En 1992-1993 había 27.257 centros de enseñanza preescolar que atendían a un porcentaje variable de niños italianos, desde el 86,3% en el sur a un 95 a 97% en el norte. Algunas autoridades locales ensayan nuevos servicios de apoyo a los niños y a sus familias, proporcionando asesoramiento, centros de recreo, servicios de guardería en los hogares de las personas a cargo y niñeras.

152. Después de unos años caracterizados por la falta de normas públicas y servicios de puericultura, el Gobierno de Italia ha preparado un plan nacional para las niñas y los niños, de 3 años de duración, que cuenta con un presupuesto de 900.000 millones de liras para proporcionar servicios de guardería y de otro tipo y prestar apoyo a las familias con hijos.

**Inciso d) párrafo 1, inciso f) Protección de la salud durante el embarazo**

153. El Gobierno ha aprobado recientemente un decreto-ley para incorporar a su legislación la Directiva N° 92/85 de la Comunidad Europea destinada a fomentar la salud y la seguridad de las empleadas en el trabajo durante el embarazo, el puerperio y durante el amamantamiento. En virtud de este decreto, se aumenta el número de trabajos considerados peligrosos y se exige que los empleadores evalúen los riesgos para la salud de sus empleadas, las informen de ellos y tomen las medidas necesarias para evitarlos. Las trabajadoras tendrán derecho a ausentarse del trabajo para hacerse exámenes médicos prenatales.

154. De momento se ha aplazado el examen de la cuestión del trabajo nocturno, que interesa no sólo a las mujeres embarazadas sino a todas las mujeres. Con arreglo al artículo 5 de la Ley de Paridad 903 de 1977, se prohíbe a las empresas del sector manufacturero asignar a las mujeres a turnos de noche; aunque es posible obtener exenciones a esta prohibición por medio de negociaciones colectivas, no pueden aplicarse a las empleadas durante el embarazo, el puerperio y el amamantamiento. Este tipo de protección no existe en otros sectores.

155. Estas disposiciones para proteger a las mujeres deberán examinarse según el dictamen del Tribunal de Justicia Europeo, que ha declarado ilegítima la prohibición del trabajo nocturno para las mujeres únicamente. La directiva de la Unión Europea prohíbe de una forma menos rígida el trabajo nocturno de las mujeres durante el embarazo, el puerperio y el amamantamiento, ya que no se aplica a todos los embarazos sino únicamente a los difíciles. Esta cuestión deberá examinarse ampliamente cuando Italia se incorpore la directiva europea a su legislación.

**Artículo 12, párrafo 1. Estado de salud y acceso a los servicios de salud****1. Esperanza de vida y tasas de mortalidad**

156. En 1996, la esperanza media de vida era de 81,3 años para las mujeres y 74,9 años para los hombres. Esa diferencia se ha mantenido durante los últimos cuatro años, en que aumentó la esperanza de vida para ambos sexos, ya que en 1993 era de 80,5 años para las mujeres y de 74,1 años para los hombres.

157. Aún no se sabe si se mantendrá esa ventaja de las mujeres, o si se modificará con el cambio en sus estilos de vida y la adopción de algunos hábitos que antes eran típicos de los hombres. Por ejemplo, la gran diferencia entre ambos sexos en cuanto a las muertes debidas a cáncer pulmonar se registra en los grupos de edad caracterizados por una menor incidencia del hábito de fumar entre las mujeres; esa diferencia puede disminuir cuando las generaciones de mujeres fumadoras alcancen la edad de mayor incidencia del cáncer pulmonar.

158. Se observan otras diferencias importantes entre los géneros en las tasas de mortalidad de los jóvenes. Entre los 15 y los 34 años de edad, las principales causas de muerte son los accidentes en carreteras y el SIDA. En ambos casos, la mortalidad es mayor entre los hombres que entre las mujeres, pero la diferencia está disminuyendo con el tiempo. En el grupo de 25 a 34 años de edad, la incidencia del SIDA entre las mujeres ha aumentado del 2,1 por 100.000 en 1987 al 12,0 en 1991. La proporción entre casos de hombres y de mujeres con SIDA ha

disminuido de 5,2 a 3,6. El 78,2% de las pacientes con SIDA se contagiaron debido al uso indebido de drogas, y el 18,8% mediante relaciones heterosexuales. Si bien las mujeres representan menos del 20% de los casos de SIDA en el grupo de 25 a 34 años de edad, representan más de la mitad de los pacientes que recibió el contagio mediante relaciones heterosexuales. En un futuro próximo, las pautas epidemiológicas del SIDA correspondientes a hombres y mujeres pueden llegar a ser iguales<sup>13</sup>.

## 2. Estado de salud de las mujeres

159. Aunque las mujeres italianas viven más tiempo, su estado de salud parece ser peor que el de los hombres. En 1994, el 69,2% de los hombres señaló que tenía buena salud, en comparación con sólo el 60,2% de las mujeres. La diferencia se mantuvo aún entre los hombres y las mujeres del mismo grupo de edad, de modo que no puede explicarse en función de la vida más prolongada de las mujeres y las enfermedades relacionadas con la ancianidad.

160. Al igual que en otras cuestiones, se desconoce en qué medida esa diferencia se deba al estado objetivo de salud y en qué medida esté vinculada a una autopercepción subjetiva diferente. En cuanto a los factores objetivos, un indicador importante de diferencia en el estado de salud de uno y otro sexo es la mayor repercusión que parecen tener las desventajas sociales en las mujeres. Los estudios del ISTAT sobre las diferencias en la mortalidad han demostrado que si bien el 24,8% de las muertes entre los hombres pueden atribuirse a desventajas sociales, el porcentaje aumenta hasta el 27% entre las mujeres<sup>14</sup>. La causa de muerte entre las mujeres, que parece más afectada por las desventajas sociales es la diabetes. Otro indicador del peor estado de salud de las mujeres se relaciona con las discapacidades. Hay 2.677.000 discapacitados en Italia, y 1.649.000 de ellos son mujeres. El 5,9% de las mujeres tienen discapacidades, en comparación con el 3,9% de los hombres. Parte de esa diferencia podría explicarse por la vida más prolongada de las mujeres, ya que las discapacidades tienen una mayor incidencia entre las personas de edad y 1.340.000 de las mujeres discapacitadas tienen más de 60 años. Sin embargo, también en este caso la diferencia entre mujeres y hombres se mantiene aun en el mismo grupo de edad: el 41,9% de las mujeres mayores de 75 años, en comparación con sólo el 31% de los hombres mayores de 75 años.

161. En cuanto a los tumores específicos de las mujeres, el cáncer de mama ocupa el primer lugar con cerca de 11.000 defunciones y 25.000 nuevos casos diagnosticados por año, seguido del cáncer del cuello del útero, con una tasa anual de 1.500 defunciones y 3.500 casos nuevos<sup>15</sup>. Las medidas de reconocimiento para la detección temprana de esos tumores, como la mamografía y las pruebas de Papanicolaou, todavía no se utilizan suficientemente en Italia.

---

<sup>13</sup> Susanna Conti, Gino Ferchi, Anita Gletti, Giovanni Rezza, Sabina Prati, AIDS: a problem of great relevance to women's health, *Epid Prev* 1996; 20, págs. 133 a 135.

<sup>14</sup> En relación con este párrafo, véase Fabrizio Faggiano, Adele Seniori Costantini, Giuseppe Costa, Social Differences and women's health in Italy, *Epid Prev* 1996; 20; párrs. 251 a 254.

<sup>15</sup> Ídem.

Una forma de tumor que solía ser específica de los hombres, a saber, el cáncer de pulmón, actualmente es el tipo de cáncer que ocupa el sexto lugar como causa más frecuente de muerte entre las mujeres en todo el mundo<sup>16</sup>. Recientemente, la mortalidad por cáncer pulmonar se ha estabilizado entre los hombres y ha aumentado pronunciadamente entre las mujeres<sup>17</sup>.

### **3. Acceso a los servicios de salud**

162. En cuanto al acceso a los servicios de salud, es difícil detectar diferencias entre hombres y mujeres y, evidentemente, no existen fórmulas de discriminación formal o abierta contra las mujeres. Sin embargo, existe una discriminación bastante fuerte **entre** las mujeres, particularmente en relación con la situación social y económica, las zonas geográficas y la nacionalidad. Como los servicios de salud en Italia están bajo la autoridad de los gobiernos regionales, las diferencias sociales que existen entre la región centro-norte y el sur del país, y que influyen sobre todos los aspectos de la vida italiana, son particularmente notables en esa esfera.

163. Las diferencias se refieren a muchos aspectos de la atención de salud: el número de servicios, la calidad, la capacidad de los médicos de familia y los médicos generales de orientar a sus pacientes hacia los servicios apropiados, la disponibilidad de información sobre cuestiones de la salud, la concentración de las inversiones para la atención de salud en la esfera de equipo técnico altamente especializado, que sólo están al alcance de los servicios en las regiones más ricas. Esas diferencias son particularmente notables en cuanto al acceso a la planificación de la familia y los servicios relacionados con la salud reproductiva.

164. Un problema concreto en el acceso a los servicios de salud se relaciona con los trabajadores inmigrantes. Los inmigrantes tienden a acudir a los servicios de salud con menos frecuencia que los ciudadanos italianos, y sólo en casos de gran necesidad. Hasta el momento, los inmigrantes de sexo masculino han solicitado atención médica fundamentalmente debido a accidentes y traumas, y las mujeres han solicitado fundamentalmente servicios relacionados con la salud reproductiva.

165. Actualmente, el Gobierno está elaborando el segundo Plan nacional de servicios de salud. Ese Plan incluirá los elementos que figuran en la Directiva del 7 de marzo, como son el uso de datos desglosados en función del sexo, análisis de las consecuencias diferenciadas en función del género y desarrollo de proyectos orientados concretamente a las mujeres y los niños.

#### **Artículo 12, párrafo 2. Servicios apropiados en relación con la salud reproductiva**

166. En relación con ese artículo, se examinarán sólo los aspectos mencionados directamente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a saber, los servicios relacionados con el

---

<sup>16</sup> European Institute of Women's Health, op. cit.

<sup>17</sup> Datos proporcionados por el Dr. Fiorenza D'Ippolito, del Departamento de Prevención del Ministerio de Salud.

embarazo, el parto y el período posterior al parto. El aborto se tratará en relación con el artículo 16 y, en ese mismo contexto, se examinarán otros aspectos relacionados con la sexualidad y los servicios sociales y de salud que pueden ayudar a garantizar una vida sexual sana.

167. Un problema importante relacionado con el embarazo y el parto es la tendencia de los profesionales de la medicina a tratar la maternidad como una enfermedad y no como una experiencia humana física y emocional compleja pero natural. Esa actitud ha deshumanizado el parto e incrementado la dependencia de la mujer, ha marginado la información y las prácticas que las mujeres habían desarrollado a lo largo de la historia, y a menudo ha creado más problemas de salud de los que ha resuelto.

**a) Embarazo**

168. La atención médica se inicia en las primeras etapas del embarazo. Se prescriben reconocimientos mediante examen y frecuentes análisis de sangre y orina, a menudo innecesarios. Para las mujeres que viven en el Sur de Italia, donde los servicios públicos son escasos, o las mujeres que por distintas razones deciden utilizar servicios privados, el costo general de un embarazo normal puede elevarse a entre 2 millones y 4 millones de liras. Si se requiere una prueba especializada como la amniocentesis, que en la mayoría de los casos no puede ser realizada por los servicios públicos, ello entrañará un costo adicional de 1.200.000 liras como mínimo. Además, la falta de instalaciones y fondos adecuados ha llevado a la prestación limitada de otros aspectos de la atención durante el embarazo, como los cursos prenatales, que son menos costosos pero permitirían prevenir muchos problemas de salud y, al mismo tiempo, facilitarían a las mujeres la activación de su energía subjetiva sin una dependencia excesiva del tratamiento médico. Al carecer de esos servicios y de una atmósfera propicia en las instalaciones de atención de salud, las propias mujeres tienden a depender cada vez más de la alta tecnología como la única manera de obtener seguridad y protección sanitaria.

**b) Parto**

169. En la gran mayoría de los casos (un 86,2%), los niños nacen en hospitales públicos y, en segundo lugar, en clínicas privadas (13%). Los partos en el hogar son muy poco frecuentes, representan sólo el 0.5% de todos los nacimientos. Ello se debe en parte a un factor cultural y en parte al hecho de que el Servicio Nacional de Salud no presta servicios médicos ni hace reembolsos en los casos de partos en el hogar. La única excepción a esa regla se produce en la región de Piamonte, en que se reembolsa hasta un 60% a 80% de los gastos relacionados con los partos en el hogar, siempre que un médico certifique que se trata de embarazos normales, sin riesgos. Hasta el momento, ningún gobierno regional ha proporcionado asistencia pública directa para los partos en el hogar, pero en algunas regiones las parteras conscientes y los movimientos de mujeres han comenzado a organizar esos servicios en forma colectiva y están solicitando apoyo de las estructuras públicas.

170. Salvo en esos casos más avanzados, en la mayoría de las clínicas públicas y privadas las mujeres en trabajo de parto se ven privadas de todo poder de decisión y sometidas a un tratamiento excesivo desde el momento en que ingresan en el hospital. Primero son sometidas a prácticas habituales estandarizadas y a

veces humillantes (enemas, episiotomía y otras), que no siempre responden a verdaderas necesidades de salud. El trabajo de parto y el parto se producen en salas a menudo hacinadas, que no siempre están abiertas al compañero de la mujer o a otra persona de su elección, ni se da a las mujeres interesadas otras opciones, como por ejemplo, realizar el parto en una posición diferente a la posición supina clásica.

171. Un motivo de especial preocupación en esa situación de excesiva intervención médica es el aumento constante del porcentaje de nacimientos por cesárea (del 23,2% en 1992 al 24,9% en 1994), ya que Italia tiene la tasa de cesáreas más alta de Europa<sup>18</sup>. Ese aumento no se justifica según los parámetros de la OMS, y no guarda relación con el porcentaje de embarazos de riesgo, que en 1994 se elevó al 15,5% de todos los embarazos. Además, distintos servicios médicos parecen utilizar normas muy diferentes para decidir cuando realizar una cesárea. Otra correlación que debe ser motivo de gran preocupación es la que existe entre la tasa de mortinatalidad y las condiciones socioeconómicas de la población. Al utilizar indicadores como el PIB regional y los niveles de instrucción, todo parece indicar que las tasas de mortinatalidad disminuyen en las regiones más ricas y en proporción con el nivel de instrucción de los padres. En Italia, la mortalidad infantil es más elevada entre las mujeres que tienen sólo instrucción primaria, en comparación con las mujeres que tienen títulos universitarios<sup>19</sup>.

### **c) Atención después del parto**

172. En la mayoría de los centros de salud se sigue separando a los niños de sus madres después del parto, y se mantienen en salas de puericultura independientes. Los niños se traen a las madres a horas fijas y a menudo no se proporciona ayuda para enseñarlas a amamantarlos; la alimentación fuera de los horarios establecidos no se facilita y suele ser desalentada por el personal del hospital. Según un estudio de objetivos múltiples realizado por el ISTAT en 1994, el 70,3% de los niños son amamantados, esa práctica es menos común entre las mujeres de más de 36 años de edad y más común entre las mujeres de instrucción superior y con empleo. Igual que en relación con otros aspectos, todo parece indicar que la educación, la autoestima y la información sobre la salud y el bienestar de los niños tienen mayor repercusión en esas decisiones que la disponibilidad de tiempo o los factores económicos, como el costo de la leche maternizada.

173. En cuanto a la asistencia durante el período posterior al parto, ese es el único aspecto que parece estar en contradicción con la tendencia al exceso de atención médica. Con arreglo al nuevo sistema de pago a los hospitales, introducido por el gobierno anterior y aún vigente, el Servicio Nacional de Salud reembolsa a los hospitales sobre la base de los tratamientos proporcionados y no del número de días que un paciente ha estado hospitalizado. Por consiguiente, los hospitales han reducido notablemente la estadía de las

---

<sup>18</sup> Evans, L. Italy has Europe's highest caesarean section rate, *BMJ* 1995; 310: 487. Citado en: Vittorio Basevi, Luigi Cerrone, Still Births, caesarean section and the regional economy in Italy, 1991. *Epid Prev* 1996; 20: págs. 99 a 101.

<sup>19</sup> Vittorio Basevi, Luigi Cerrone, op. cit.

mujeres en las salas después del parto. Sin embargo, esa opción se ha debido solamente a políticas de ahorro de las autoridades sanitarias y no ha estado acompañada de la atención adecuada al estado de salud de las mujeres y a sus verdaderas necesidades durante los primeros días de la maternidad. Atendiendo a esa preocupación, algunas provincias y municipios de Italia han comenzado a prestar asistencia y orientación en el hogar después del parto. En estos momentos esa es sólo una práctica experimental y no se cuenta con datos generales sobre sus resultados concretos.

**d) Medidas y políticas**

174. En años recientes, "la humanización del parto" se ha convertido en el objetivo de un movimiento cívico muy extenso que incluye tanto a mujeres como a personas sensibilizadas encargadas de prestar servicios de salud. Ese objetivo se menciona expresamente en los puntos 8.3 y 8.4 de la Directiva del 7 de marzo. La demanda de que se reorganicen todas las prácticas y servicios relacionados con el parto y se proporcione un apoyo adecuado al parto en el hogar y a la atención en el período posterior al parto se prevé también en dos proyectos nacionales de ley del Parlamento y en tres proyectos regionales. Por otra parte, en el marco de seis proyectos regionales se han reorganizado los servicios y prácticas relacionados con el parto, pero sin introducir medidas especiales de apoyo para los partos en el hogar. La Oficina de la Ministra para la Igualdad de Oportunidades concluirá el próximo otoño un conjunto amplio de propuestas sobre el parto humanizado y la salud reproductiva de las mujeres, que serán presentadas en una conferencia internacional sobre esos temas convocada por el Ministerio.

**Artículo 13. Prestaciones familiares, el crédito y los deportes**

**a) El derecho a prestaciones familiares**

175. La organización de las prestaciones familiares se basa en el "modelo del sostén de la familia". El "cabeza de familia" tradicional es la persona con derecho a recibir físicamente las prestaciones. Las actividades de atención en el hogar no son reconocidas en lo absoluto y no dan derecho a prestaciones familiares. Las mujeres pueden recibir prestaciones solamente cuando son viudas, están divorciadas, son madres solteras, o cuando el esposo está discapacitado. Además, la suma se calcula sobre la base del ingreso de toda la familia, y el mecanismo para el cálculo desalienta la independencia económica de las mujeres. Pese a la mayor presencia de las mujeres en el mercado de trabajo, el sistema basado en el "sostén masculino de la familia" parece haberse reforzado durante los últimos 10 años. Se han introducido reducciones de impuestos para las familias que tienen un solo ingreso.

176. Sin embargo, las prestaciones familiares no son suficientes para sufragar los gastos de mantenimiento y educación de los hijos. En el pasado, las políticas tradicionales del Gobierno de Italia respecto de la familia destacaban aspectos ideológicos y prestaban poco apoyo práctico a la vida real de la familia<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Franca Bimbi, La debolezza delle politiche familiari in Italia. Un caso di federalismo mancato?

177. Es preciso modificar completamente el sistema de prestaciones familiares en el contexto de la reforma general del bienestar social. Esa cuestión está actualmente en examen. Una sugerencia sería unificar la administración financiera de las prestaciones familiares, las licencias de los padres y los fondos para los servicios de atención a los niños, por ejemplo, como en Francia. Se afirma que ello ayudaría a dejar atrás el régimen del "*sostén masculino de la familia*" y centrarse en las responsabilidades familiares.

**b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero**

178. En general, el acceso a los préstamos bancarios se garantiza a ambos sexos por igual. Como se menciona en el primer capítulo del presente informe, la Ley 215/92 estableció fondos especiales para empresarias para promover el desarrollo de empresas y la innovación, en la esfera comercial y la capacitación de nuevas empresarias. Pero la nueva ley sólo entró en vigor recientemente. En los últimos meses de 1996, la Oficina de la Ministra para la Igualdad de Oportunidades y el Ministerio de Industria promovieron iniciativas para la aplicación práctica de esa ley.

**c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural**

179. No existen discriminaciones jurídicas entre hombres y mujeres en lo relacionado con el derecho a la práctica del deporte. Entre 1988 y 1995, la práctica regular del deporte en la población italiana disminuyó del 22,9% al 18%. Esa disminución ha incluido a mujeres y hombres, pero ha sido más notable entre los hombres, lo que ha reducido la diferencia entre uno y otro sexo, que es bastante elevada en esa esfera: el número de mujeres que practica deportes es casi la mitad del número de hombres. Se observa una marcada diferencia en función del género en los deportes que se practican: el fútbol ocupa el primer lugar entre los hombres, la gimnasia y la danza son los deportes más practicados por las mujeres. Igual que en otras esferas, existe una importante diferencia entre las regiones del norte y el sur de Italia, ya que en el sur se practican menos deportes y la diferencia entre varones y niñas es mayor.

180. La situación se invierte totalmente en lo tocante a las actividades culturales y de esparcimiento en que las mujeres son mucho más activas que los hombres, especialmente cuando son jóvenes y no tienen todavía responsabilidades familiares. En el grupo de 18 a 19 años de edad, las actividades que practican las mujeres más frecuentemente son canto (un 27,5% de mujeres en comparación con un 21,2% de hombres), danza (un 77,7% de mujeres en comparación con un 70,3% de hombres), actuación (un 28,2% de mujeres frente a un 20% de hombres), bellas artes (un 23,7% de mujeres frente a un 15,3% de hombres), costura y tejido (un 33% de mujeres frente a un 2% de hombres). Si bien esas cifras pueden indicar la persistencia de estereotipos en función del género, cabe destacar que esas distintas formas de esparcimiento, junto con otras actividades culturales mencionadas en relación con el artículo 10, pueden haber contribuido al mejor rendimiento de las mujeres en la educación y a sus actitudes más dinámicas en la vida personal.

#### **Artículo 14. Las mujeres en las zonas rurales**

181. La información general más reciente sobre la condición de la mujer en las zonas rurales puede hallarse en los datos del Censo de 1990, parcialmente descritos en el último informe presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Esos datos indican un aumento en la población de los municipios rurales, en consonancia con una evolución similar observada en los países occidentales más desarrollados, lo que demuestra la inversión de las tendencias anteriores a la urbanización intensiva.

182. Algunos observadores consideran que esos movimientos de población hacia comunidades rurales más pequeñas son parte de un deseo creciente de estilos de vida más humanos. Sin embargo, es notable que si bien los hombres aún tienden a migrar de las zonas rurales a las urbanas, las mujeres lo hacen con menos frecuencia y tienden a sustituir a los hombres en el trabajo agrícola. Como en otros aspectos, se requieren más esfuerzos para entender ese proceso, así como la interacción entre los factores sociales y económicos objetivos y la voluntad y el concepto subjetivos de las mujeres como agricultoras, productoras de alimentos, y ciudadanas activas de las comunidades rurales.

183. En los datos del ISTAT se observa que en 1993 las mujeres representaban el 37,4% de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura, que se redujo al 34,6% en 1996. En cambio, las mujeres con empresas agrícolas aumentaron del 18,8% en 1993 al 24,2% en 1996. Entre 1980 y 1990, el total de explotaciones agrícolas disminuyó en un 7,5%, pero las explotaciones pertenecientes a mujeres y administradas por éstas aumentaron en un 9,9%. La mayoría de esas mujeres heredaron la tierra de sus padres o esposos, pero en un número creciente de casos la agricultura era una opción profesional personal.

184. La igualdad entre el hombre y la mujer en cuanto a la propiedad de la tierra, la administración y la actividad agrícola, así como en lo tocante a los derechos de seguridad social, se estableció mediante el Nuevo Derecho de Familia de 1975, que modificó el artículo 230 bis del Código Civil, y estableció que el trabajo de la mujer se considera equivalente al del hombre. La nueva legislación eliminó de hecho el trabajo no remunerado de la mujer en la agricultura al introducir el concepto de la "explotación agrícola familiar" en que las decisiones sobre la participación en los beneficios, la propiedad y la administración son compartidas por igual por todos los miembros de la familia que participan en la agricultura. Los mismos derechos se aplican por igual a las familias casadas oficialmente y a las familias de facto. En los artículos 48 y 49 de la Ley sobre los contratos en la agricultura, de 1982, se aclara que la entidad jurídica que firma los contratos relacionados con la tierra es la familia dedicada a la explotación agrícola, que puede ser representada jurídicamente por cualquier miembro de la familia, sin discriminación contra la mujer.

185. Sin embargo, si se examinan las condiciones actuales, se puede observar que aún no se ha desarrollado plenamente la tendencia hacia la plena igualdad entre esposo y esposa. Si bien desde 1980 ha aumentado notablemente el porcentaje de mujeres agricultoras que emplean a sus esposos como jornaleros, en 1990 todavía sólo el 37,8% de las mujeres empleaban a sus esposos mientras que el 49,8% de los agricultores empleaban a sus esposas.

186. En cuanto a la mano de obra agrícola contratada, en el pasado, en algunas zonas del sur de Italia los trabajadores agrícolas eran frecuentemente contratados mediante el sistema de "caporalato": una forma de subcontratación prohibida por la legislación, pero muy común. Un "caporale" usualmente un hombre, se ponía en contacto con un grupo de trabajadoras agrícolas, seleccionaba a quienes iba a contratar y les proporcionaba transporte hacia el lugar de trabajo, conservando un porcentaje de sus salarios para sí. Era una forma muy grave de explotación del trabajo de la mujer y una forma de gestión ilícita del mercado de trabajo agrícola, a menudo dirigido por organizaciones delictivas. Ese fenómeno existe todavía en la actualidad, aunque con características diferentes, debido también a la presencia de muchos trabajadores inmigrantes en la agricultura. Hasta la fecha, los esfuerzos para erradicarlo no han tenido éxito.

**Artículo 15. Igualdad de la mujer y del hombre ante la ley: proyecto de ley sobre el acceso de la mujer al servicio cívico y a las carreras militares**

187. Como se explicó en relación con los artículos anteriores, la mujer italiana tiene una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y goza de plena igualdad con el hombre ante la ley. La única diferencia que se mantiene en cuanto a la situación jurídica de la mujer se refiere a las carreras militares. El gobierno ha preparado recientemente un proyecto de legislación muy innovador sobre el servicio cívico y las carreras militares. El nuevo proyecto de ley está ahora en estudio en el Senado.

188. La legislación italiana ya contempla la objeción de conciencia al servicio militar, que se basa en el reclutamiento de todos los jóvenes que gozan de buen estado de salud. Los jóvenes que por motivo de conciencia no desean tomar las armas, tienen derecho a participar en el servicio cívico, alternativa del servicio militar que consiste en prestar servicio comunitario con órganos privados y cívicos que han solicitado la posibilidad de utilizar objetores de conciencia en sus actividades. La objeción de conciencia ha sido una experiencia muy importante en Italia, mediante la cual numerosos jóvenes se han puesto al corriente de numerosas cuestiones de gran actualidad y se han incorporado en sectores innovadores como los servicios de protección ambiental y de prestación de asistencia. Mediante esas actividades, han aprendido a valorar las capacidades para la atención y las relaciones personales que son típicas de la cultura de las mujeres y que tradicionalmente se han considerado una prerrogativa de éstas.

189. El nuevo proyecto de ley gubernamental ha incorporado una nueva forma de servicio cívico, que pueden escoger los jóvenes que prefieren esa alternativa a cumplir su deber de defender el país, independientemente de que sean o no objetores de conciencia. Ese enfoque está en consonancia con la perspectiva de un nuevo Modelo de Defensa, que incluye un reclutamiento reducido y un componente profesional más amplio dentro de las fuerzas armadas, relacionado con sus nuevas tareas que se centran cada vez más en el mantenimiento y el establecimiento de la paz. Ese proyecto de ley ha sido criticado en algunos aspectos, particularmente porque no contempla una situación de plena igualdad entre el servicio militar y el servicio cívico, especialmente en lo relacionado con la duración del servicio.

190. En lo tocante a las mujeres, ha habido algún debate sobre la posibilidad de introducir la participación obligatoria de las muchachas en el servicio cívico, de conformidad con el principio de plena igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, el Gobierno decidió, de acuerdo con la Ministra para la Igualdad de Oportunidades, que sería contradictorio introducir nuevas formas de servicio obligatorio cuando se ofrece un mayor margen para las motivaciones individuales de los hombres jóvenes en relación con el servicio militar y el servicio cívico, y cuando se está reduciendo el componente de reclutamiento en las fuerzas armadas. Por lo tanto, el proyecto de ley introduce la participación de las muchachas en el servicio cívico con carácter voluntario. La Oficina de la Ministra para la Igualdad de Oportunidades, junto con la Comisión Nacional para lograr la igualdad de oportunidades, está decidida a fomentar una amplia participación de mujeres jóvenes en las primeras experiencias de servicio cívico, como una oportunidad para hacer valer su potencial cultural, decisión individual y capacidad social.

191. El segundo aspecto nuevo incorporado en el proyecto de ley del gobierno que completa el marco de la igualdad jurídica oficial entre mujeres y hombres, se refiere al acceso de las mujeres a las carreras militares. Esa cuestión ha sido extensamente analizada en el país, desde distintas perspectivas. Los defensores de la exclusión de las mujeres de las fuerzas armadas han utilizado argumentos tradicionales basados en la inferioridad física de la mujer; la necesidad de solidaridad dentro de las fuerzas armadas que supuestamente sólo se puede garantizar mientras estén integradas por miembros de un mismo género; y las dificultades prácticas relacionadas con el hecho de que en ningún caso las mujeres podrían participar en combate. En cambio, las asociaciones de paz y parte de los movimientos feministas han destacado el peligro de confinar a las mujeres como subordinadas en estructuras militares fuertemente caracterizadas por una ideología masculina, y que están hechas para la guerra.

192. Las pruebas contra esos argumentos están representadas por las experiencias en muchos países europeos y en los Estados Unidos, en que las mujeres han participado durante mucho tiempo en las fuerzas armadas, incluso en cuerpos de operaciones, aunque no siempre en unidades de combate. En cuanto a los últimos aspectos de la crítica, es cierto que existen esos peligros, pero no pueden resolverse perpetuando la prohibición del acceso de las mujeres a las carreras militares. Un estudio de las cartas enviadas por cientos de muchachas que han solicitado incorporarse al ejército (algunas de las cuales son miembros de una asociación denominada ANADOS), ha demostrado que sus motivaciones son reales y complejas. Esas muchachas consideran que las carreras militares son, no sólo una posible oportunidad de empleo sino también una posibilidad de autorealización en un nuevo sector que se considera especializado y socialmente útil. Los riesgos podrían reducirse al mínimo garantizando el acceso de un número de mujeres que está a la altura de los tiempos, incluso a puestos superiores.

## **Artículo 16. Familia, procreación y responsabilidades de los padres**

### **1. El principio de igualdad en el matrimonio y las responsabilidades de los padres**

193. En Italia, los hombres y las mujeres tienen derecho a contraer libremente matrimonio y elegir cónyuge. La reforma del derecho de familia, que fue

promulgada en 1975, otorga a la mujer plena igualdad de derechos en el matrimonio. En particular, la ley de 1975 estableció que esposo y esposa tenían los mismos derechos y deberes en el matrimonio, incluido el deber de proporcionar asistencia moral y material y de colaborar en pro del interés superior de la familia (artículo 143, Código Civil). La relación de los cónyuges está regida por el principio irrevocable del consenso. Esposo y esposa deciden juntos sobre el estilo de vida de su familia y establecen la residencia de su familia mediante consentimiento mutuo (artículo 144, Código Civil). En cuanto a la paternidad, madre y padre son igualmente responsables de sus hijos y tienen la obligación de apoyar, instruir y educar a sus hijos, teniendo en cuenta sus inclinaciones naturales, habilidades y aspiraciones (artículo 147, Código Civil). Un padre o una madre que reconoce a un hijo nacido fuera del matrimonio contrae las mismas obligaciones con ese hijo que con los hijos legítimos (artículo 261). Por lo tanto, los hijos nacidos fuera del matrimonio tienen exactamente los mismos derechos que los hijos legítimos.

194. Los principios consagrados en la reforma de 1975 se deben a los profundos cambios en las relaciones entre los géneros y, en un sentido más general, en la conciencia y las costumbres sociales que se habían producido en esos años. Cinco años antes se había aprobado una ley sobre el divorcio (1970), que fue posteriormente confirmada mediante referendo popular en 1974. La reforma del derecho de familia, a su vez, contribuyó a producir mayores cambios. El principio de igualdad de derecho de los cónyuges, que era considerado muy innovador cuando se plasmó por primera vez en la legislación, se ha ido realizando poco a poco en la práctica, aunque no sin algunas contradicciones, especialmente debido a la asignación desigual de los deberes de atención a la familia.

195. Entretanto, las mujeres han alcanzado igualdad de derechos en el proceso de adopción de decisiones en cuestiones tan importantes como la administración de las finanzas familiares, esfera de la cual habían estado tradicionalmente excluidas. La disposición jurídica sobre la comunidad de bienes entre esposo y esposa que fue introducida en la reforma de 1975, fue decisiva para lograr esta nueva realidad, según la reforma, incluso las mujeres sin bienes personales tienen derecho a la copropiedad y a una participación igual en todos los bienes adquiridos durante el matrimonio, salvo que los cónyuges decidan otra cosa. Esa disposición de la legislación sobre el matrimonio fue una verdadera innovación ya que por primera vez reconoció expresamente el trabajo de la mujer en el cuidado del hogar. También fue un instrumento eficaz en la materialización del principio de igualdad de derechos.

## **2. Las familias**

196. La reforma del derecho de familia, que se originó por los profundos cambios que se estaban produciendo en la sociedad, produjo a su vez otros cambios. En 1975 los legisladores habían previsto una familia basada en vínculos afectivos que actualmente es una realidad. Ese modelo de familia se basa en la calidad de los vínculos emocionales que unen a sus miembros, y no en el carácter coercitivo de un vínculo matrimonial formal. Esposo y esposa por igual, respetando las inclinaciones y aspiraciones de sus hijos, tienen el deber de buscar continuamente el equilibrio adecuado entre la necesidad de estabilidad de la familia y la libertad de sus miembros. Las pautas familiares también son cada vez más diversas, como se ha observado en todos los demás países occidentales.

En 1995-1996, los solteros eran más de 4 millones, fundamentalmente mujeres de edad. Sin embargo, los solteros entre 18 y 39 años, representaban el 17,7% de los hogares constituidos por una sola persona. El porcentaje de cohabitantes está en aumento, aunque sigue siendo menor que el de las parejas casadas (alrededor del 2%). El mayor número se encuentra entre las parejas jóvenes, personas con educación superior y parejas en que la mujer tiene un empleo.

197. No obstante, independientemente de la pauta familiar seleccionada, hombres y mujeres continúan invirtiendo importantes valores en esas nuevas familias basadas en los vínculos afectivos. Parecería que existe una contradicción entre esa afirmación y la tendencia demográfica más notable de Italia durante los últimos decenios, a saber, el rápido decrecimiento de la tasa de natalidad. Pero esa contradicción es sólo aparente. Es cierto que el número de nacimientos en Italia disminuyó de 930.000 en 1961 a 500.000 en 1991 (aunque se ha producido una cierta estabilización de la tendencia descendente en los últimos cuatro años, ya que en 1994 se registraron 540.000 nacimientos). Indudablemente la tasa de natalidad de Italia es una de las más bajas del mundo. No obstante, un examen cuidadoso de esa tendencia revela algunos hechos interesantes. En primer lugar, la tendencia decreciente comenzó con una disminución en el número de familias grandes, en los últimos años se ha producido una disminución notable en el número de segundos hijos y un descenso extraordinario en el número de familias con tres o más hijos. Sin embargo, es interesante observar que hay muy pocas parejas sin hijos y que el número de esas parejas está, de hecho, disminuyendo. Ello significa que el descenso en la tasa de natalidad no se debe a niveles más altos de infertilidad ni a un menor deseo de tener hijos.

198. Igual que en todo otro fenómeno social en gran escala, las causas son múltiples. Evidentemente a las mujeres les cuesta trabajo combinar la labor de atención a otras personas en el hogar con el trabajo remunerado en el mercado laboral, especialmente cuando carecen de servicios sociales adecuados. Si bien ese es evidentemente un factor fundamental, también parece tener gran importancia la mayor atención que se presta a las necesidades de desarrollo de los hijos. En otras palabras, la actual comprensión de la responsabilidad de los padres conduce a las familias a limitar el número de hijos.

199. A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, la mayoría de los niños son hijos de parejas casadas. El porcentaje de niños nacidos fuera del matrimonio es actualmente de sólo un 7,8%. Aunque esa tendencia está en aumento (6,7% en 1992 y 7,4% en 1993), el porcentaje sigue siendo muy inferior al que se registra en otros países europeos.

### **3. Separación, divorcio, custodia de los hijos**

200. El número creciente de separaciones contradice sólo en apariencia la vitalidad de la institución de la familia (45.754 en 1992, 51.445 en 1994 y 52.323 en 1995). La tasa de separaciones en 1995 fue de 158,4 por cada 1.000 matrimonios. Las estimaciones oficiales basadas en los matrimonios contraídos durante los últimos 10 años revelan que las separaciones tienden a ocurrir en los primeros años del matrimonio. El número de separaciones consensuales es superior en los matrimonios más recientes. Los divorcios son también más numerosos, de 25.997 en 1992 han ascendido a 27.038 en 1995. La mitad de las parejas separadas no presentan demanda de divorcio.

201. Aunque la debilidad relativa del vínculo conyugal es típica de todas las sociedades industriales, las estadísticas sobre Italia deben examinarse a la luz de la vitalidad especial de la institución de la familia en el país. Como en el caso de las tasas decrecientes de natalidad, las estadísticas sobre las separaciones podrían interpretarse como un signo de mayor inversión emocional en el matrimonio, tras la desaparición de las pautas familiares patriarcales basadas en el poder del sostén masculino del hogar. La mayor independencia económica de la mujer, junto con su mayor libertad y toma de conciencia, han transformado radicalmente los términos en que se basaban las relaciones entre los géneros en los modelos tradicionales de familia. Al no ser ya el hombre el único generador de ingreso mientras la mujer era relegada al papel de esposa y madre, los modelos de familia se han transformado en una búsqueda difícil de relaciones que permitan liberación y compensación en el plano emocional. El hecho de que las separaciones tiendan a ocurrir en los primeros años del matrimonio sugiere que la ruptura no está vinculada tanto a las dificultades de la vida en conjunto como a la insatisfacción generada por expectativas demasiado elevadas.

202. La legislación italiana estipula que en caso de separación y divorcio el cónyuge que no disponga de ingresos adecuados tiene derecho a recibir pensión alimentaria del otro cónyuge. En todos los casos, tras la separación y el divorcio, ambos progenitores tienen la obligación de mantener y educar a sus hijos. En el momento de la separación, el juez decide cuál de los cónyuges es más adecuado para la custodia de los hijos. En la gran mayoría de los casos, los hijos se asignan a las madres (92,1% en 1994). Por consiguiente, hay 1.208.000 familias monoparentales en que el progenitor es la madre, y sólo 229.000 familias en que el progenitor es el padre. Aún en caso de que la custodia se asigne a uno solo de los progenitores, ambos continúan teniendo patria potestad y deben adoptar en conjunto las decisiones relativas a sus hijos. No obstante, sólo el que tiene la custodia ejerce la patria potestad y toma las decisiones relativas a la vida cotidiana de los hijos (artículo 155, Código Civil).

203. Cabe señalar que esas familias monoparentales por lo general han demostrado ser capaces de proporcionar un ambiente educacional adecuado para los hijos, aunque a menudo corren gran peligro desde el punto de vista financiero. Todo parece indicar que el 40% de los ex esposos que tienen la obligación de pagar pensión alimentaria y manutención de los hijos - ya que no tienen la custodia y suelen ser el único generador de ingresos de la familia o, en todo caso, tienen mayores ingresos que las esposas - no cumplen sus obligaciones financieras. En el período que media entre la presentación de la demanda de separación y el fallo del juez, muchos de los esposos tienden a ocultar sus ingresos y bienes, por ejemplo, transfiriendo títulos de propiedad a terceras personas a fin de simular pobreza y justificar de antemano el hecho de no pagar la pensión alimentaria y la manutención de los hijos.

204. Aunque el hecho de no pagar la pensión alimentaria está tipificado, en ese campo los tribunales se demoran en dictar sus fallos que a menudo son ineficaces. Es necesario elaborar nuevos reglamentos para hacer más difícil que los cónyuges separados oculten fraudulentamente sus bienes. También deben facilitarse los procedimientos para la recuperación obligatoria de los pagos adeudados para la manutención de los hijos a fin de que las mujeres separadas tengan la seguridad y serenidad que necesitan, especialmente durante la crianza

de los hijos. La cuestión de la pensión alimentaria a las mujeres sin hijos será cada vez menos importante, ya que un número creciente de mujeres de la generación más joven tiene empleo.

205. Las normas sobre la custodia y la manutención de los hijos son criticadas por varias asociaciones de padres que protestan por su marginación y reclaman su derecho a desempeñar un papel más destacado en las relaciones parentales. El Parlamento italiano tiene actualmente ante sí varios proyectos de ley sobre esa cuestión. La atención que prestan los padres al cuidado y las responsabilidades parentales que les corresponden es un fenómeno nuevo en la sociedad italiana y, sin lugar a dudas, muy positivo. Probablemente la próxima reforma dará más margen a la custodia conjunta, que puede ser asignada por el juez cuando los padres divorciados no tienen gran conflicto entre sí. Sin embargo, la generalización de la custodia conjunta no se producirá sin riesgos, ya que en los casos en que existe conflicto grave entre los cónyuges separados, la custodia conjunta, lejos de restablecer el valor del papel del padre, terminaría sencillamente dando al padre el poder de decisión y veto, mientras que los niños seguirían viviendo fundamentalmente con sus madres.

#### **4. Decisiones vinculadas a la procreación**

206. En un importante fallo emitido en 1975, el Tribunal Constitucional preparó el camino para la reforma legislativa sobre el aborto al defender el principio de garantizar un equilibrio entre los intereses de la madre y los del hijo no nacido aún. Un conjunto de normas incorporadas al Código Penal entonces vigente - que había sido elaborado durante el período fascista - castigaba el aborto como delito cometido contra la integridad de la raza, aun en caso de que la mujer hubiera dado su consentimiento.

207. La Ley No. 194, que fue aprobada en 1978, revoca expresamente la legislación anterior. La nueva ley declara el principio de que debe protegerse la vida humana desde su concepción y establece normas para la protección social de la maternidad. El aborto se permite actualmente durante los primeros 90 días del embarazo, siempre que su continuación ponga en grave peligro la salud física o psicológica de la mujer, también en relación con sus condiciones económicas, sociales o familiares, o con las circunstancias en que se produjo la concepción. Los centros de atención médica y apoyo social para las mujeres y la familia ("Consultori") tienen el deber de ayudar a las mujeres a eliminar las causas que la conducen a tomar la decisión de interrumpir el embarazo. Si la mujer está de acuerdo, también se prestan servicios de orientación al padre del fruto de la concepción. En todos los casos, se exige un período de reflexión de siete días. Si la mujer confirma su decisión después de ese período, puede solicitar el aborto sobre la base de los documentos emitidos por el "Consultorio", que certificará el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la ley. Transcurridos los primeros 90 días, el aborto sólo se permite en caso de grave peligro para la vida de la mujer, o de malformaciones o anomalías fetales que pongan en grave peligro la salud física o psicológica de la mujer.

208. La Ley No. 194 propició la libre determinación de las mujeres al atribuirles la decisión final de ser o no madres. Ese enfoque ha producido excelentes resultados en la lucha contra el aborto ilegal, que era una grave amenaza para la vida y la salud de las mujeres en el pasado. Desde la promulgación de la ley, el número de abortos voluntarios ha disminuido

notablemente (es decir, de 209.000 en 1980 a 134.137 en 1995). Durante esos mismos años, la tasa de abortos por cada 1.000 mujeres en edad de procreación disminuyó de 15,3 por 1.000 en 1980 a 9,3 por 1.000 en 1996. Los registros estadísticos muestran un aumento en el número de abortos hasta 1983, pero ello se debió al surgimiento de lo que antes había sido considerado un procedimiento ilícito. La tendencia ha disminuido de forma constante desde 1984 hasta la actualidad. Ha habido una reducción efectiva de la tasa de abortos, que es particularmente evidente en la categoría de 25 a 29 años de edad. En 1979, inmediatamente después de la promulgación de la Ley No. 194, la estimación de los abortos ilegales era de 350.000 por año. Un estudio realizado por el Instituto Superior de Salud indicaba que los abortos legales ascendían a 234.000 en 1983 y los abortos ilegales a un total de aproximadamente 100.000. En 1994, los abortos legales disminuyeron a poco menos de 143.000, mientras que los abortos ilegales se calcularon en 45.000, el 70% de ellos en el sur del país. Ello significa que los abortos legales disminuyeron en un 39% y los abortos ilegales en un 35%. Esa disminución general puede deberse a la mayor capacidad de la mujer para controlar sus opciones reproductivas, debido a una mejor información sobre la reproducción y a la mayor difusión de los métodos anticonceptivos. Se ha comprobado que existe una correlación entre el aumento en el nivel de escolaridad y el descenso en las tasas de aborto.

209. La Ley No. 194 establece que el personal médico y no médico tiene la opción de negarse a participar en los procedimientos de aborto por motivos de objeción de conciencia. Si bien no se cuenta con estadísticas precisas, los cálculos oficiales indican que aproximadamente el 60% de los ginecólogos, el 50% de los anestesistas y cerca del 50% del personal paramédico se ha registrado como objetores de conciencia. No es inusual que todo el personal de algunos hospitales públicos sea objetor de conciencia. En algunas regiones, especialmente en el sur, ello impide la aplicación de la ley y obliga a muchas mujeres a buscar los servicios de atención médica en otras regiones. El porcentaje más elevado de abortos ilegales en el sur del país se debe indudablemente a esa deficiencia. No obstante, pese a las muchas dificultades, puede afirmarse con confianza que el aborto ya no se utiliza como una forma de control de la natalidad. Sin embargo, dado que todavía se recurre al aborto por falta de conocimientos sobre los métodos de control de la natalidad, es imprescindible ampliar la red de Consultori creada en virtud de la Ley 405/75. Existen apenas 2.632 centros, ello significa que hay sólo 1,8% centros por cada 10.000 mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años). Evidentemente esa cifra es inadecuada, especialmente si se toma en cuenta la distribución desigual de los servicios en el país: mientras Umbría se ufana de tener cuatro centros por cada 10.000 mujeres y Valle de Aosta 6,2, regiones como Sicilia, Calabria y Apulia sólo tienen 1,4, y Campania se encuentra a la zaga con sólo un centro por cada 10.000 mujeres.

210. La Ley 194/78 ha sido al mismo tiempo un instrumento eficaz contra el aborto ilegal y un buen elemento de mediación entre las distintas tendencias culturales y políticas representadas en el Parlamento. Pese a ello, las objeciones a la ley, encaminadas a limitar la libre determinación de las mujeres, son una característica que se repite constantemente. Al mismo tiempo, en el país se debate la idea, desarrollada dentro de algunos grupos de los movimientos de mujeres, de destipificar completamente el aborto.

211. Durante los últimos años se ha producido un intenso debate sobre cuestiones bioéticas en torno al desarrollo de las técnicas de reproducción asistida, como la inseminación artificial con semen del compañero o de otro donante, la inseminación de las mujeres después de la edad de la procreación, las madres portadoras, la crioconservación y la experimentación en embriones. Se han presentado al Parlamento varios proyectos de ley, en algunos de los cuales se propone la adopción de una carta sobre los derechos del embrión. El movimiento de activistas en contra del aborto ha promovido la reunión de firmas para pedir que se confiara la condición jurídica de persona al embrión desde el primer momento de la concepción.

212. Hasta ahora, al no existir normas legislativas, los centros privados han practicado todas las formas de reproducción asistida, independientemente de si la solicitan las mujeres por sí solas o las parejas. En cambio, en los hospitales públicos, en virtud de una circular del Ministerio de Salud, sólo se permite la inseminación artificial si es solicitada por parejas casadas, y sólo en casos de esterilidad y utilizando el propio semen del esposo. Esas disposiciones son las más restrictivas de toda Europa. Recientemente, en el código de conducta de la profesión médica se ha publicado de nuevo una relación de diversas prácticas prohibidas, y ya no se incluye la prohibición de la inseminación con semen de donantes ni la elegibilidad exclusiva de las parejas casadas, pero se mantiene la prohibición de la inseminación cuando no se trata de parejas heterosexuales.

## 5. Adopción

213. La Ley No. 184 de 4 de mayo de 1983 contiene un amplio conjunto de disposiciones sobre la adopción de niños abandonados. Después de un período de custodia antes de la adopción, durante el cual los familiares consanguíneos del niño pueden plantear objeciones, es posible declarar legalmente la adopción. En ese momento se rompe todo vínculo entre el niño y su familia de origen. Sólo las parejas casadas son elegibles para adoptar niños, salvo en casos expresamente establecidos. La ley también contempla la custodia provisional que puede declararse cuando los niños son abandonados temporalmente. Para evitar situaciones en que la custodia pueda dar lugar a esperanzas infundadas por parte de los guardianes provisionales y para subrayar el carácter concretamente orientado a la solidaridad de la disposición, la ley expresa claramente que el niño debe ser confiado a parejas con hijos.

214. Debido a las estrictas condiciones que se exigen para la adopción y a que las consecuencias de la declaración de adopción son prácticamente irreversibles, existe una gran desproporción entre el alto número de solicitudes y el número limitado de niños que pueden ser adoptados. Muchas parejas recurren a la adopción internacional, pero en esa esfera también existe desproporción entre el número de solicitantes y los fallos de adopción promulgados.

215. El Gobierno ha preparado un proyecto de legislación para reformar esa ley y armonizarla con el contenido de la Convención de La Haya de 29 de mayo de 1993. El objetivo es mejorar la situación de las personas que recurren a los procedimientos de adopción internacional, por ejemplo, incorporando el derecho a obtener licencia en el trabajo; los procedimientos para ese tipo de adopción se hacen más transparentes lo que garantiza mayor protección para los niños

extranjeros contra el peligro de malas prácticas. La situación de esos niños se armoniza legalmente con la de los niños italianos adoptados.

216. Aunque la Convención de La Haya menciona que tanto las parejas como los particulares pueden solicitar la adopción, la legislación de ratificación, elaborada por el Gobierno de Italia, ha optado por utilizar la expresión "ciudadanos italianos que cumplen los requisitos establecidos en la ley", dejando abierta la posibilidad de cambios futuros en la legislación básica sobre la adopción.

217. Otro problema se refiere al requisito sobre la edad de los solicitantes, no mencionado en la Convención de La Haya, pero previsto en la legislación italiana que establece un mínimo de 18 años y un máximo de 40 años de diferencia entre las edades de los padres adoptivos y el niño. El proyecto de ley gubernamental deja la reglamentación de ese aspecto a la legislación posterior, aunque existen presiones de muchos sectores para que se enmienden esas disposiciones debido a que el matrimonio y la paternidad ocurren ahora a una edad posterior y las mujeres suelen solicitar la adopción después de muchos intentos fallidos de embarazo.

-----