

***Mainstreaming* de género y análisis de los diferentes ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto**

MAGEEQ

María Bustelo y Emanuela Lombardo

mbustelo@cps.ucm.es

elombardo@cps.ucm.es

Una versión revisada ha sido publicada en la *Revista Española de Ciencia Política*,
2006, 14: 117-140.

Departamento de Ciencia Política y Administración II

Fac. CC Políticas y Sociología

Universidad Complutense de Madrid

Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid

tel: (+34) 91 394 26 24

fax: (+34) 91 394 26 20

RESUMEN

¿Qué factores explican las diferencias entre las políticas de igualdad en Europa? El argumento que se desarrolla en este artículo es que la existencia de diferentes ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) en relación con el problema de la desigualdad de género ayuda a explicar las diferencias entre las políticas de igualdad. Esta tesis se basa en la

investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ, cuyo marco teórico y metodología se recogen en este artículo. Asimismo, se presentan los resultados relativos al caso español del análisis de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en las áreas de conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica y participación política de las mujeres. Explicitando las interpretaciones del problema de la desigualdad de género a menudo implícitas en el discurso de los actores políticos, el análisis pretende promover un debate acerca de la necesidad de una formulación más clara de las políticas de igualdad que pueda contribuir a una implementación más eficaz del *mainstreaming* de género.

PALABRAS CLAVE

Políticas de igualdad de género en Europa; Políticas de igualdad de género en España; ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad; análisis de ‘marcos interpretativos’; *mainstreaming* de género.

INTRODUCCIÓN

La existencia de ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) diferentes en relación con el problema de la desigualdad de género influye en la formulación e implementación de las políticas de igualdad en Europa. Ésta es la tesis central de la ponencia, que se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ¹ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*) en el que se realiza un análisis comparativo de los ‘marcos interpretativos’ políticos de la desigualdad de género entre la Unión Europea y seis países miembros: dos del sur de Europa, España y Grecia, dos del centro, Holanda y Austria, y dos países candidatos del este (y miembros desde el 1 mayo 2004), Hungría y Eslovenia. El

¹ El proyecto de investigación MAGEEQ, en el que participan seis países, está coordinado desde el punto de vista científico y administrativo desde el IWM de Viena. Mieke Verloo es la Directora de Investigación. La teoría, la metodología y los resultados de la investigación han sido desarrollados en el contexto del equipo que forma parte del MAGEEQ. Por lo tanto, queremos agradecer a Raquel Platero, Elin Peterson, Ilse van Lamoen, Petra Meier, Jacintha van Beveren, Marjolein Paantjens, Birgit Sauer, Karin Tertinegg, Cornelia

estudio se lleva a cabo a través del análisis del discurso de los documentos oficiales de las principales instituciones políticas y de los debates parlamentarios en los niveles nacional y comunitario, así como de textos producidos por la sociedad civil y los medios de comunicación. El análisis se propone identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los ‘marcos interpretativos’, poniendo énfasis en las diversas representaciones que los/as actores/as políticos ofrecen del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas al mismo. La ponencia está escrita con una doble intención: dar a conocer el marco teórico y la metodología del proyecto MAGEEQ y presentar los resultados del análisis de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad para el caso de España.

La primera sección presenta el marco teórico del estudio, en el que se define el concepto de ‘marco interpretativo’ utilizado en el contexto de esta investigación y se asientan los orígenes de este último en la teoría de los movimientos sociales y en la literatura sobre el establecimiento de la agenda política. Se argumenta que la enorme variedad de interpretaciones del problema de la desigualdad de género por parte de distintos/as actores/as en el nivel supra-, sub-, y estatal afecta a la formulación e implementación de las políticas de igualdad. En la segunda sección se aclara la metodología utilizada en el proyecto MAGEEQ, explicando cuál es la selección de temas y textos, en qué consiste el análisis de marcos (*frame analysis*), y cómo se analizan y resumen los discursos (explícitos e implícitos) de diferentes actores/as presentes en los textos, a través de las ‘preguntas guía’ y los ‘supertextos’. En la tercera y última sección se presentan los resultados relativos al caso español en las áreas de conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica² y participación política de las mujeres, los cuales son los temas comunes analizados por los seis equipos del MAGEEQ.

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

Klinger, Maro Pantelidou Maloutas y su equipo, Viola Zentai, Andrea Kriszan, Vlasta Jalusic y Majda Hrenzjak por su trabajo en el MAGEEQ y sus contribuciones inspiradoras. Véase www.mageeq.net

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

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

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

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

por el proyecto MAGEEQ es explicitar las interpretaciones implícitas del problema de la desigualdad de género por parte de los distintos actores políticos en el contexto europeo.

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

El enfoque del MAGEEQ pretende dar prioridad al examen de los procesos discursivos, utilizando en concreto el análisis de ‘marcos interpretativos’ (*frame analysis*). Un marco (*frame*) es un esquema interpretativo que estructura el significado de la realidad. La definición de ‘marco interpretativo de política’ (*policy frame*) de la que partimos en MAGEEQ es ‘un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución’ (Verloo 2002: 11). Por lo tanto, los marcos de política no son simples descripciones de la realidad sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma.

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

Los ‘marcos interpretativos’ constituyen un concepto utilizado por la teoría de los movimientos sociales, aquella rama de las ciencias sociales que utiliza una combinación de oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos enmarcadores para explicar la subida y la caída de los movimientos sociales (Snow y Benford 1988, 1992; Snow et al. 1986; Tarrow 1998). La teoría de los movimientos sociales emplea el concepto de ‘marco interpretativo’ así como lo define el sociólogo Goffmann: ‘un esquema de interpretación’ que permite al individuo ‘localizar, percibir, identificar y clasificar un número aparentemente infinito de acontecimientos que entran dentro de su campo de aplicación’ (Goffmann 1974: 21). Según la teoría de los movimientos sociales, los ‘marcos interpretativos’ sirven a los movimientos para asignar significado e interpretar los acontecimientos sociales con la finalidad de movilizar simpatizantes y desmovilizar a sus antagonistas (McAdam, McCarthy y Zald 1996; Ibarra y Tejerina 1998).

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

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

2.1 El objeto del MAGEEQ: la selección de los temas

El equipo de investigación del MAGEEQ se apoyó en Walby (1990) y Connell (1987) y en el trabajo realizado en torno al modelo de emancipación holandés –EER (Verloo y Roggeband, 1996) para la selección de los temas respecto a su estructura. El marco teórico de este modelo identifica las estructuras que sostienen las relaciones de género, demostrando qué instituciones y organizaciones son más cruciales en la constitución de la desigualdad de género. Las tres estructuras principales de la desigualdad de género, para este modelo, y que son las que se asumen en MAGEEQ como las tres estructuras centrales para la problemática de género, son la división del trabajo³, la organización de la intimidad⁴, y la organización de la ciudadanía⁵.

Entre los criterios para elegir los temas dentro de cada estructura se encuentran, por un lado, la importancia o relevancia pública de los temas en cada país y, por otro, la riqueza del material, en particular por lo que se refiere al número de actores/as con diferentes puntos de vista que están implicados en los debates. Desde sus inicios, el MAGEEQ propone centrarse en los temas no directamente relacionados con el ámbito laboral. Esto es debido a que, aunque la política de género de la Unión Europea está todavía centrada principalmente en torno a las áreas pertenecientes al mercado laboral, los temas

³ La división del trabajo se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones en el trabajo, e implica una jerarquía entre hombres y mujeres, entre trabajo y cuidado, entre trabajo pagado y no pagado, entre trabajos femeninos y masculinos. En esta estructura las mujeres ocupan una posición subordinada con respecto a los hombres no solamente porque trabajan en sectores que son peor remunerados, sino también porque realizan la mayor parte del trabajo no pagado de cuidado doméstico y familiar, de las que son consideradas las únicas responsables. La interrelación que existe en el sistema de género hace que el trabajo reproductivo no pagado y predominantemente realizado por las mujeres sea fundamental para mantener el sistema paralelo de trabajo productivo retribuido dominado por los hombres.

⁴ La organización de la intimidad se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los/as niños/as. En la actual organización de la intimidad se asume la heterosexualidad como norma de las relaciones entre individuos, es decir se asume que mujeres y hombres sean dos tipos muy distintos de personas que supuestamente dependen sexualmente los unos de los otros. En este contexto, la sexualidad femenina o bien es invisible o bien se entiende como derivada de la sexualidad masculina. La organización de la vida privada y de la relación con los/as niños/as se funda en una concepción de las identidades femenina y masculina en las que los papeles socialmente construidos para ambos sexos se organizan de una manera que resulta desigual para las mujeres.

⁵ La organización de la ciudadanía se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la ciudadanía. En la actual organización de la ciudadanía, existe una jerarquía entre hombres y mujeres en cuanto al disfrute de los principales derechos civiles, políticos y sociales. Esto se traduce en la falta de una ‘ciudadanía plena’ para las mujeres, debido a las limitaciones relativas a su participación activa y representación en las instituciones políticas, a la inseguridad y desprotección que representan las varias formas de violencia sexual en contra de las mujeres, o a las restricciones del papel público de las mujeres, tanto en el ámbito laboral como político, impuestas por la división del trabajo reproductivo femenino y productivo masculino.

relacionados con la ciudadanía y con la vida privada de los/as ciudadanos/as están adquiriendo una importancia creciente en la Unión. Ésta es la razón por la que se descarta la organización del trabajo y se eligen los temas más candentes en las otras dos estructuras: la organización de la ciudadanía y la organización de la intimidad.

El equipo del MAGEEQ decidió elegir cuatro temas, dos por cada estructura. Para permitir una comparación más profunda entre los seis países implicados en el proyecto, se decidió que tres temas serían comunes y un cuarto tema sería elegido libremente por cada país. Los temas candentes más comunes resultaron ser violencia doméstica (identificado como el más candente en la mayoría de los países) y conciliación de la vida familiar y laboral. Dado que ambos temas se atribuían, en su mayor parte, a la esfera de la organización de la intimidad⁶, se eligió un tercer tema perteneciente a la organización de la ciudadanía. Se decidió que el tema de la participación política de las mujeres era razonablemente común y relativamente crucial. Además, cada país eligió un cuarto tema y en el caso del equipo español⁷ elegimos los derechos de homosexuales, debido a que en los últimos años ha sido un tema candente y que ha saltado a la opinión pública y a la arena política en diversas ocasiones.

2.2 La selección de los textos

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

⁶ Aunque en la interpretación del MAGEEQ, los temas como la conciliación y la violencia doméstica pertenecen sobre todo a la organización de la intimidad, la conciliación también pertenece a la organización del trabajo, así como la violencia doméstica tiene elementos en común con la organización de la ciudadanía.

discursos políticos sobre igualdad de género y *mainstreaming* de género en particular. Otro tipo de textos son los que se originan en los medios de comunicación y reflejan los debates públicos sobre desigualdad de género. Por último, los textos que provienen del movimiento feminista y los textos de expertas en estudios de género sirven como contraste para el análisis.

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

2.3 El análisis de los ‘marcos interpretativos’ (*frame analysis*)

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

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

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

⁷ El resto de los temas escogidos es el siguiente. Holanda y Grecia: migración; Hungría: políticas anti-

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

2.4 La base para el análisis: las “preguntas guía”⁸

Para el análisis de los textos se han establecido una serie de “preguntas guía” (*sensitising questions*). Éstas ayudan a establecer y discriminar las diferentes dimensiones y, por lo tanto, son la base para describir y analizar los marcos. Además, la lista de preguntas es la que va a facilitar el análisis comparativo de los marcos, puesto que todos los textos analizados por los seis países contestan a las mismas preguntas. Para identificar y analizar marcos de política se necesita un enfoque cualitativo y, para eso, se ha recurrido a técnicas basadas en la metodología de la *Grounded Theory* (Strauss y Corbin 1997): análisis de palabras y frases utilizadas repetida y regularmente a lo largo de los textos; análisis de las palabras en su contexto; dimensiones de ideas específicas implícitas en los textos; y la organización de ideas en diferentes posiciones dentro de esas dimensiones. Para ayudar en el análisis, se ha recurrido a un programa informático de asistencia al análisis cualitativo, llamado *Kwalitan* (Peters 1998).

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

discriminación; Eslovenia y Austria: prostitución.

⁸ La lista de las preguntas guía (*Sensitising Questions*) se adjunta en el Anexo 1.

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

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

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

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

radicales que enfatizan la importancia de la violencia sexual como un mecanismo que (re)produce jerarquías sexuales.

2.5 Los códigos y los supertextos

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

La metodología que se ha desarrollado a lo largo del primer año del proyecto (2003) se compone de dos pasos o fases. En la *primera fase*, los textos o documentos que han sido cuidadosamente seleccionados y pasados a formato electrónico, son analizados utilizando la lista de Preguntas Guía (*Sensitising Questions*), y los resultados del análisis se resumen en inglés en los que hemos llamado un “supertexto”⁹. Se han elaborado ‘supertextos’ para cada uno de los textos seleccionados para los tres temas. El proceso de construcción de un supertexto es el siguiente. Con la ayuda de las Preguntas Guía, se eligen códigos que caracterizan el texto. Al utilizar el programa informático *Kwalitan*, los códigos se añaden a los textos, y se organizan en una estructura jerárquica, en forma de árbol. El proceso termina con la construcción del supertexto en el que se refleja una introducción general del contexto (título, autor, país, tema, destinatarios) y unos resúmenes de las principales dimensiones de las Preguntas-Guía, seguidos de los códigos respectivos asignados a cada una de las dimensiones¹⁰.

De esta manera, los supertextos funcionan como un resumen sistemático y estructurado, y que puede ser leído y entendido por alguien que no haya leído necesariamente el documento original¹¹. Además, el uso de *Kwalitan* permite que no se pierda el vínculo a los documentos originales analizados en su idioma original, y que siempre se pueda volver a los mismos. En España, para cada uno de los temas se han realizado entre 12 y 18 supertextos. El objetivo del proyecto es conseguir una base de

⁹ En MAGEEQ se ha elegido el concepto de supertexto en contraste con el concepto de “sub-texto”. Mientras un subtexto es algo que puede ser analizado como un significado implícito y no dicho de un texto, un supertexto es el significado oculto que se hace explícito.

¹⁰ En el Anexo 1 se adjunta el esquema de un supertexto.

aproximadamente 300 supertextos entre los seis países más el análisis de la política europea, que podrán ser utilizados en la *segunda fase* del análisis. En esta fase la base de datos de supertextos se someterá a un segundo análisis, de carácter comparativo, en la que los supertextos serán los textos a analizar. A estos últimos se asignarán códigos que deberán ser acordados por los equipos al completo.

3. EL ANÁLISIS DE LOS ‘MARCOS INTERPRETATIVOS’ DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA: CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, VIOLENCIA DOMÉSTICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES¹²

En esta sección se presentan los resultados relativos al caso español del análisis de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en las áreas de conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica y participación política de las mujeres, que constituyen los temas comunes analizados por los seis equipos del MAGEEQ¹³.

3.1 Conciliación de la vida laboral y familiar

Los textos analizados¹⁴ ofrecen una imagen normativa de las mujeres como madres en primer lugar y trabajadoras en segundo lugar, mientras que los hombres, el grupo

¹¹ Esto será especialmente importante en el análisis comparativo, ya que permitirá el análisis conjunto de textos y documentos en seis idiomas diferentes.

¹² Queremos aquí agradecer especialmente el trabajo realizado por las otras dos integrantes del equipo español, Elin Peterson y Raquel Platero.

¹³ Utilizamos para los temas las denominaciones que hemos encontrado más comúnmente en los documentos analizados, aunque desde una perspectiva feminista sería preferible el uso del término ‘corresponsabilidad’ en vez de ‘conciliación’ o violencia ‘de género’ o ‘machista’ en vez de ‘doméstica’.

¹⁴ Los textos seleccionados para el análisis de la política familiar en España, en el periodo que se extiende desde el 1995 hasta la actualidad, son los siguientes: III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 1997-2000; IV Plan para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2003-2006; IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid 2002-2005; III Plan de Igualdad del País Vasco 1999-2002; Debate parlamentario sobre conciliación y permiso parental (2003) basado en dos propuestas: 1. Del grupo parlamentario socialista, sobre ampliación de derechos que posibiliten una real conciliación de la vida profesional y familiar de los trabajadores y las trabajadoras (Número de expediente 122/000253). 2. Del grupo parlamentario catalán (Convergencia i Unió) para regular el permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogimiento (Número de expediente 122/000250); Debate parlamentario sobre los efectos de la Ley de conciliación (2003) Sobre la Realización de un Estudio para

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

El tercer y el cuarto plan nacional de igualdad y las leyes 39/1999 y 46/2002 son buenos ejemplos del marco interpretativo oficial de la política familiar en España. El programa electoral del PP, en el gobierno desde 1996 y hasta 2004, también refleja una imagen normativa de las mujeres como madres trabajadoras y pone el énfasis en la conciliación como elemento clave de la emancipación femenina. Las acciones propuestas son el reflejo de esta actitud, puesto que tienden a mantener a las mujeres en su papel tradicional de madres y a atribuirles la responsabilidad exclusiva del cuidado y de la conciliación. Sin embargo, en los debates parlamentarios y en los programas electorales de los partidos entonces en la oposición, se destaca la tendencia a enmarcar la política familiar de forma distinta, con un mayor enfoque en la organización de la ciudadanía, como veremos más adelante. A pesar de sus diferencias, estos marcos alternativos comparten algunos elementos del entonces marco interpretativo oficial, como la comprensión de la conciliación como un fenómeno basado en la necesidad de las mujeres de emplearse en el mercado del trabajo más que de la necesidad de compartir las responsabilidades domésticas.

Entre los textos seleccionados que forman el marco interpretativo oficial existen señales de líneas de pensamiento más progresistas. En el IV Plan de Igualdad nacional, por ejemplo, la causa del problema se encuentra en los valores tradicionales y en los

conocer cuál ha sido el desarrollo de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Número de expediente del Senado 663/000075 y número de expediente del Congreso 161/001647; UGT sobre la Ley 46/2002, 'Valoración de la deducción por maternidad y de la reducción por cuidado de hijos incluidos en la reforma parcial del IRPF'; El Mundo, 18 de abril de 2002, 'Los funcionarios que tengan hijos reducirán jornada sin perder salario'; Directorio de la pastoral familiar de la iglesia en España 2003; Programa Electoral de Partido Popular 2004; Programa Electoral de Partido Socialista PSOE 2004; Programa Electoral de Izquierda Unida 2004.

estereotipos de las mujeres como cuidadoras (*care-givers*) y los hombres como ganadores del pan (*breadwinners*), para los que se demanda un cambio de mentalidad. También la ley de conciliación reclama como normativas la igualdad de oportunidades, la igual responsabilidad y la igual distribución de las tareas entre los sexos. Sin embargo, estos elementos más progresistas se encuentran en el diagnóstico y en los objetivos, pero no en el pronóstico. Las acciones que se recomiendan están en contradicción con el marco normativo del diagnóstico, puesto que vuelven a enfocar a las mujeres como principales cuidadoras. Un ejemplo de las contradicciones dentro del mismo marco oficial es la afirmación en el IV Plan de Igualdad de que los valores tradicionales y los estereotipos de género están en la raíz del problema, pero por otro lado, la ley de conciliación está completamente basada en estos estereotipos de género.

En el marco interpretativo oficial, la conciliación de trabajo y familia tiende a enmarcarse dentro de la ‘organización del trabajo’ en vez que de la ‘organización de la intimidad’. Se considera que el fenómeno de la conciliación deriva de la voluntad o necesidad de las mujeres de entrar en el mercado del trabajo. En este discurso se acepta implícitamente la jerarquía entre el trabajo productivo en la esfera pública a un nivel superior, y el trabajo reproductivo en la esfera privada a un nivel inferior. Sin embargo, los partidos en la oposición en el período de tiempo en el que se analizaron los textos, tienden a enmarcar la política familiar y la conciliación dentro de la organización de la ciudadanía y de la intimidad. Según el PSOE, la solución al problema de la desigualdad de género está en una reorganización de la ciudadanía que comprende una reorganización de la intimidad hacia una distribución más igual de las responsabilidades, y una reorganización del trabajo hacia una mejora de las posibilidades para mujeres y hombres de conciliar familia y trabajo.

Un elemento que está ausente en el marco del gobierno conservador hasta marzo de 2004 y que está presente en el partido socialista es el hecho de considerar problemático que la responsabilidad de la conciliación caiga exclusivamente en las mujeres. Afirmando que la conciliación no es solamente un asunto privado sino que es responsabilidad pública, los socialistas vinculan la organización de la intimidad y la organización de la ciudadanía con su discurso sobre la igualdad. Una democratización de la esfera privada se considera como la clave para conseguir una mayor igualdad de género. Esto significa que la norma democrática debería gobernar no solamente la sociedad sino también la familia. La postura

socialista sobre conciliación tiene influencia sobre las medidas políticas propuestas para solucionar el problema: legislación y políticas sociales. Los debates parlamentarios y los programas electorales de los partidos de oposición revelan la emergencia de marcos interpretativos alternativos que otorgan un mayor reconocimiento al papel de los hombres como padres y cuidadores y cuestionan el papel principal de las mujeres como cuidadoras universales.

3.2 Participación política de las mujeres

La participación política de las mujeres no ha sido en España un tema tan candente como la política familiar o la violencia doméstica¹⁵. El debate ha evolucionado desde la necesidad de cuotas en los partidos políticos como un mecanismo interno para introducir más mujeres políticas, a la reforma del sistema electoral a finales de los noventa. Las reformas han sido propuestas por el PSOE (que en 1988 aprobaba una cuota interna del 25% de mujeres en las listas electorales y en puestos de responsabilidad) y por Izquierda Unida. Sin embargo, ninguna de las propuestas fue aceptada por el PP, en el gobierno desde el 1996 y con mayoría absoluta desde el 2000 hasta marzo 2004, el cual está claramente en contra de las cuotas. El debate sobre la paridad se ha centrado en los partidos políticos y en el ámbito legislativo, con una participación menor del movimiento feminista limitada al CELEM, la coordinadora española para el Lobby Europeo de Mujeres. El tema de la participación política de las mujeres y de las cuotas ha estado por lo tanto vinculado específicamente al

¹⁵ Para analizar los marcos interpretativos sobre la participación política de las mujeres se han seleccionado los siguientes textos: III Plan de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres - Instituto de la Mujer (1997-2000); IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Instituto de la Mujer (2003-2006); Proposición de Ley del 16 de Noviembre de 2001 Reforma de la Ley Orgánica 5 /19-06-1985 del Régimen Electoral; Debate parlamentario sobre los Derechos de la Mujer, 22 de Abril de 1997; Debate sobre tres proposiciones de ley sobre garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en acceso a posiciones electas, 8 de Abril de 2003; Plan de Igualdad del Partido Socialista (PSOE) 26 de Abril de 2002; III Plan de Acción Positiva para las mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi (1999-2002); EL MUNDO, 7 de marzo de 1999. FERNANDO LAZARO / NURIA SAN ROMAN 'Aznar y Borrell ponen de manifiesto sus discrepancias en la política sobre la mujer'; IV Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2001-2003) Área 8. Fomentar la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad; *IV Plan de Igualdad de oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma de Madrid (2002-2005)*; Programa Electoral de Partido Socialista PSOE 2004; Programa Electoral de Izquierda Unida 2004; Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha; Manifiesto por la Paridad 'Iniciativas y reformas de las leyes electorales. Modificación de las normas de financiación de los

PSOE y a Europa. Aunque IU ha sido activa en este ámbito, su discurso más reciente en el programa electoral del 2004 tiene un énfasis mayor en la participación social y en los movimientos en general, pero sin una dimensión específica de género.

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

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

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

partidos políticos’ de María Durán en ‘Hacia una democracia paritaria: Análisis y revisión de las leyes

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

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

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

de mujeres, que demuestra una voluntad por parte de las femócratas de conectar con los grupos feministas y representar sus demandas.

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

3.3 Violencia doméstica

El tema de la violencia en contra de las mujeres se hace cada vez más candente a lo largo del periodo 1995-2004, tanto en el debate político como en las medidas activadas para abordar el problema¹⁶. A pesar de su relevancia en todos los textos analizados, es difícil

¹⁶ En el ámbito del tema de la violencia doméstica, se han analizado los siguientes textos:

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

encontrar una explicación sobre los orígenes del problema. En algunos casos se atribuye la responsabilidad de la violencia a la dominación masculina y a la desigualdad de género, pero nunca se atribuye una responsabilidad directa a los hombres. Por lo general el diagnóstico es vago o inexistente, o es seguido por un pronóstico que no tiene relación con el diagnóstico (II Plan nacional en contra de la violencia doméstica). Los distintos actores definen el problema de forma diferente. El Partido Popular y los medios de comunicación hablan de ‘violencia doméstica’; el movimiento de mujeres, el Partido Socialista e Izquierda Unida, junto a algunos planes regionales, prefieren definirlo como ‘violencia de género’; el Defensor del pueblo lo define como ‘violencia familiar’, denominación que se encuentra también en una parte de la normativa existente en materia.

Pueden por lo tanto delinarse dos marcos interpretativos diferentes. En el primero, común a casi todos los textos gubernamentales, el problema se enmarca como ‘violencia doméstica’. Este marco tiende a debilitar la dimensión de género de la violencia en contra de las mujeres, disolviendo el componente patriarcal de la violencia en el concepto más ‘neutral’ y menos feminista de ‘violencia familiar’. En el segundo marco, común a las organizaciones feministas, el feminismo académico, los partidos de izquierda y el Plan Vasco, el problema se interpreta como ‘violencia de género’. El diagnóstico de este marco hace referencia a la existencia de un ‘orden de género’ como causa del problema, y por consiguiente propone soluciones y medidas que tienen que ver con un cambio estructural de la sociedad. Esto significa que las acciones deben dirigirse no solamente hacia las mujeres víctimas de la violencia sino también hacia los hombres como grupo objetivo. Para este tipo de medidas se utiliza el término ‘integral’, que deriva de la petición del movimiento feminista de una ‘ley integral’ en contra de la violencia de género, que el PSOE recoge en su propuesta parlamentaria de 2002 y en la ley recientemente aprobada.

Las mujeres son el grupo objetivo principal de las medidas de las administraciones públicas. Se representan en la mayoría de los casos como víctimas que necesitan asistencia y protección. A pesar de las resistencias de las maltratadas a presentar denuncia en contra de los maltratadores, las mujeres se representan en los textos normativos como las responsables de acabar con el problema de la violencia a través de sus denuncias. Los

02/2004; Programa Electoral de Izquierda Unida, 02/2004; Directorio de la pastoral familiar de la iglesia en España 11/2003.

hombres se mencionan en los textos como voluntarios que asisten a las víctimas, como profesionales de los medios, como expertos, como maltratadores cuya impunidad se lamenta, o, como en el informe del Defensor del pueblo, cuya rehabilitación se invoca como necesaria. Curiosamente, no se suele mencionar al colectivo masculino como objetivo de las acciones de sensibilización para prevenir la violencia en contra de las mujeres, sino a la sociedad en general para concienciarla sobre el problema.

En algunos de los textos gubernamentales se deja entrever un perfil de la mujer víctima de malos tratos. La Encuesta del Instituto de la Mujer sobre violencia relacionada con el I Plan de acción en contra de la violencia, presenta a las mujeres víctimas como un grupo homogéneo con un perfil bien definido: con un nivel de educación bajo, con más de 45 años, que han sufrido violencia durante un cierto número de años, de baja renta económica. La prensa examinada a lo largo del periodo 1995-2004, además, contribuye a crear un estereotipo de mujer que sufre violencia (víctimas de crímenes violentos, sobre todo cuando están en el proceso de separación y divorcio), y tiende a describir todos los detalles más morbosos del crimen. El movimiento de mujeres rechaza el empleo del concepto de ‘perfil de la víctima’, que se encuentra en otros artículos de prensa seleccionados (por ejemplo, el caso del juez que consideró nula la acusación por malos tratos en contra de un hombre, debido a que, la mujer no se adaptaba al ‘perfil de la víctima’).

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

CONCLUSIONES

Las dificultades que se encuentran a la hora de implementar el *mainstreaming* de género derivan, en parte, de la existencia de una gran diversidad de ‘marcos interpretativos’ que influyen en la formulación de las políticas de igualdad. El proyecto MAGEEQ, cuyo marco teórico y metodológico se da a conocer en esta ponencia, pretende explorar y comparar los diferentes marcos interpretativos de las políticas de igualdad en la Unión Europea y seis países miembros, es decir España, Grecia, Holanda, Austria, Hungría y Eslovenia. En la ponencia se ha profundizado tanto en el concepto de ‘marco interpretativo’ de las políticas, como en los aspectos más relevantes del método de análisis de marcos (*frame analysis*). Asimismo, se han presentado los resultados del análisis de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad para el caso de España. Las áreas analizadas corresponden a los temas comunes analizados por los seis equipos del MAGEEQ, es decir conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica y participación política de las mujeres.

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

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

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luís F., ed.. 1996. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México D. F.: Miguel Angel Porrúa.
- Bacchi, Carol L. 1999. *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. London: Sage.
- Behning, Ute y Amparo Serrano Pascual. 2001. 'Rethinking the gender contract? Gender mainstreaming in the European employment strategy, en Emilio Gabaglio y Reiner Hoffmann (eds.), *European Trade Union Yearbook 2000*. Brussels: ETUI.
- Beveridge, Fiona, Sue Nott y Kylie Stephen. 2000. 'Mainstreaming and engendering of policy-making: a means to an end?'. *Journal of European Public Policy, Special Issue: Women, Power and Public Policy in Europe*. Guest ed. Sonia Mazey, vol. 7, n. 3: 385-405.
- Braithwaite, Mary. 1999. *Mainstreaming equal opportunities into the structural funds: how regions in Germany, France and the United Kingdom are putting into practice the new approach*. Final Report of the Survey of Current Practice and Findings of the

- Seminar at Gelsenkirchen. January 21-22. Report Produced for the European Commission, DG Regional Policy and Cohesion, April.
- Bustelo, Maria, Emanuela Lombardo, Petra Meier y Maro Pantelidou. 2004. 'Women in political decision-making and gender mainstreaming: obvious partners?', ponencia presentada en el panel 'Differences in the framing of gender inequality as a policy problem across Europe', 2nd Pan-European Conference on EU Politics of the ECPR Standing Group on the European Union, 24-26 Junio, Bologna.
- Bustelo, Maria, Emanuela Lombardo, Raquel Platero y Elin Peterson. 2004. *Preliminary country study Spain*. Vienna: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Bustelo, Maria, Emanuela Lombardo, Raquel Platero y Elin Peterson. 2003. *State of the art and mapping of competences on gender mainstreaming and gender equality policy in Spain*. Vienna: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Cobb, Roger y Charles Elder. 1983. *Participation in American Politics, second edition*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Connell, Robert W. 1987. *Gender & power*. Stanford: Stanford University Press.
- Consejo de Europa. 1999. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*, (versión español e inglés). Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28.
- Giddens, Anthony. 1984. *The constitution of society. Outline of a theory of structuration*. Oxford: Polity Press
- Goffman, Erwin. 1974. *Frame analysis: An essay on the organisation of experience*. New York: Harper.
- Hafner-Burton, Emilie y Mark A. Pollack. 2000. 'Mainstreaming gender in the European Union'. *Journal of European Public Policy, Special Issue: Women, Power and Public Policy in Europe*. Guest ed. Sonia Mazey, vol. 7, n. 3: 432-56.
- Hoppe, Robert y H. van der Graaf. 1989. *Beleid en politiek*. Coutinho: Bussum.
- Jahan, Rounaq. 1995. *The elusive agenda: Mainstreaming women in development*. London: Zed Books.

- Ibarra, Pedro y Benjamín Tejerina (eds.). 1998. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- Logar, Rosa. 2000. 'Feminist governmental strategies against male violence'. Alice Schwarzer (ed.). *Man wird nicht als Frau geboren. 50 Jahre nach dem 'Anderen Geschlecht' ziehen Schriftstellerinnen und Politikerinnen gemeinsam Bilanz: Wo stehen Frauen heute?*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Lombardo, Emanuela. 2003. 'El mainstreaming de género en la Unión Europea'. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol 10-15: 6-11 Mayo-diciembre.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, y Mayer N. Zald. 1996. *Comparative perspectives on social movements. Political opportunity, mobilising structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostner, Ilona, y Jane Lewis. 1995. 'Gender and the evolution of European social policies', en Stephan Leibfried y Paul Pierson (eds.), *European social policy. Between fragmentation and integration*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Outshoorn, Joyce. 2001. 'Debating prostitution in parliament'. *The European Journal of Women's Studies*, vol. 8, n. 4: 472-491.
- Peters, Vincent. 1998. *Kwalitan: computer programme and reference book*.
- Rein, Martin, y Donald Schön. 1993. 'Reframing Policy Discourse', en Frank Fischer y John Forester (eds.), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press, 144-166.
- Rein, Martin, y Donald Schön. 1994. *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Rubery, Jill y Colette Fagan. 2000. *Gender impact assessment and European employment Strategy*. Manchester: EWER/UMIST.
- Snow, David A., et al. 1986. 'Frame alignment process, micromobilization and movement participation'. *American Sociological Review*, vol. 51, no. 4, pp. 464 - 481.
- Snow, David y Robert Benford. 1988. 'Ideology, frame resonance and participant mobilization', *International Social Movement Research*, 1, 197-217.

- Snow, David A. y Robert Benford. 1992. 'Master frames and cycles of protest' en A. D. Morris and C. McClurg-Mueller (eds.) *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (eds.). 1997. *Grounded theory in practice*. London: Sage.
- Tarrow, Sidney. 1992. 'Mentalities, political culture and collective action frames: constructing meanings through action', en A. D. Morris y C. McClurg-Mueller (eds.) *Frontiers in social movement theory*. New Haven, Cn: Yale University Press.
- Triandafyllidou, Anna y Fotiou, Anastasios 1998. 'Sustainability and modernity in the European Union: a frame theory approach to Policy-making'. *Sociological Research Online*, vol. 3, no. 1. <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>
- Tuchman, Gaye. 1978. *Making news: a study in the construction of reality*. New York: Free Press.
- Verloo, Mieke. 2002. 'Policy frames and implementation problems: the case of gender mainstreaming'. Part B: Proposal Description of RTD Projects. <http://www.mageeq.net>
- Verloo, Mieke. 1999. *Gender mainstreaming: practice and prospects. Report prepared for the Council of Europe*. EG (99) 13.
- Verloo, Mieke y Connie Roggeband. 1996. 'Gender impact assessment: the development of a new instrument in the Netherlands'. *Impact Assessment*, vol. 14, n. 1: 3-21.
- Walby, Sylvia. 1990. *Theorising patriarchy*. Oxford: Blackwell.

Anexo 1

Modelo de supertexto y preguntas guía

NUMERO/ CÓDIGO/ TITULO

Título Completo del texto

País/ Lugar

Tema

Fecha

Tipo/Estatus del documento

Actor(es) y Género de los actores, si se puede aplicar

Audiencia

Evento/Razón/Motivo de la aparición del texto

Partes eliminadas del texto

Voz/Quién habla en el texto

RESUMEN

Voz(voces) presentes en el texto

Perspectiva desde la que hablan

Referencias: palabras clave/ conceptos (y de quién provienen)

Referencias: actores políticos

Referencias: documentos

Formato (argumentación / estilo / técnicas de persuasión / dicotomías /metáforas / contrastes)

Diagnostico

RESUMEN

¿Qué se representa como problema? ¿En qué medida el género es parte de ello?

¿Por qué se ve como problema?

Causa (¿cuál es la causa de qué?)

Dimensiones de género (categorías sociales/ identidad/comportamiento/ normas y símbolos/ instituciones)

Interseccionalidad (clase, etnia, raza, edad, preferencia sexual, etc)

Mecanismos (recursos /normas e interpretaciones/ legitimación de la violencia

Localización (organización del trabajo/ organización de la intimidad / organización de la ciudadanía)

Atribución de los roles en el diagnóstico

RESUMEN

Causa (¿quién ha causado el problema?)

Responsabilidad (¿quién es responsable del problema?)

Quiénes tienen el problema (¿de quién parece ser el problema?)

Normatividad (si existe un grupo problemático, ¿quién es el grupo normativo?)

Roles activos/pasivos (agresores/víctimas, etc)

Legitimación de la no existencia de un problema(s)

Prognóstico

RESUMEN

¿Qué hacer? ¿Qué acciones son necesarias y por qué?

Jerarquía / prioridad en los objetivos

¿Cómo alcanzar los objetivos (estrategias / instrumentos/)

Dimensiones de género (categorías sociales/ identidad/comportamiento/ normas y símbolos/ instituciones)

Interseccionalidad (clase, etnia, raza, edad, preferencia sexual, etc)

Mecanismos (recursos /normas e interpretaciones/ legitimación de la violencia)

Localización (organización del trabajo/ organización de la intimidad / organización de la ciudadanía)

Atribución de los roles en el pronóstico

RESUMEN

Llamada a la acción y la inacción (¿Quién debería (o no) hacer el qué?)

¿Quién puede sugerir líneas de acción posibles?

¿Sobre quién se actúa? (grupos diana)

Límites a la acción

Legitimación de la (in)acción

Normatividad

RESUMEN

¿Qué se observa como ideal/preferible (institución/estado de la situación/manera de actuar/personas)?

¿Qué se observa como malo/perjudicial? (institución/estado de la situación/manera de actuar/personas)?

Localización de las normas en el texto (diagnostico / pronóstico / en cualquier parte)

Equilibrio

RESUMEN

Énfasis en las diferentes dimensiones / elementos

Fricción o contradicciones entre las dimensiones / elementos

Comentarios