

---

# Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política

María Bustelo y Emanuela Lombardo

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 del análisis comparativo de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en las áreas de conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica y desigualdad de género en la política entre la Unión Europea y seis países miembros. Explicitando las interpretaciones del problema de —y de las soluciones a— la desigualdad de género a menudo implícitas en el discurso de los/as actores/as políticos/as, el análisis pretende promover un debate acerca de la formulación de las políticas de igualdad y de las inconsistencias de las mismas.

*Palabras clave:* políticas de igualdad de género en Europa; análisis de ‘marcos interpretativos’; análisis de políticas públicas; diseño de políticas públicas de igualdad.

---

## INTRODUCCIÓN

La existencia de ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) diferentes en relación con el problema de la desigualdad de género influye en la formulación de las políticas de igualdad en Europa. Ésta es la tesis central del artículo, que se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ<sup>1</sup> (*Mainstreaming Gender Equality in*

---

1. Proyecto financiado por la Comisión Europea a través del Quinto Programa Marco de Investigación. (HPSE-CT-2002-00127). La investigación ha sido desarrollada además de por las autoras, por Mieke Verloo,

*Europe*) en el que se realiza un análisis comparativo de los ‘marcos interpretativos’ políticos de la desigualdad de género entre la Unión Europea (UE) y seis países miembros: dos del sur de Europa, España y Grecia, dos del centro, Holanda y Austria, y dos del este, Hungría y Eslovenia. El estudio, que comprende el periodo desde el 1995 hasta el 2004, se lleva a cabo a través del análisis del discurso de los documentos oficiales de las principales instituciones políticas, y, de textos producidos por la sociedad civil y los medios de comunicación. El análisis se propone identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los ‘marcos interpretativos’, poniendo énfasis en las diversas representaciones que los/as actores/as políticos ofrecen del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas al mismo. El artículo pretende provocar una reflexión acerca de la (in)coherencia de las políticas de igualdad y de las mejoras que podrían derivar de un diseño más consistente de las mismas.

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. 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 de diferentes actores/as presentes en los textos, a través de las ‘preguntas guía’ y los ‘supertextos’. En la tercera sección se presentan los resultados del análisis comparativo en las áreas de conciliación de la vida familiar y laboral, violencia doméstica<sup>2</sup> y desigualdad de género en la política. En la cuarta sección, antes de las conclusiones, se expone una interpretación global del análisis de marcos llevado a cabo para los tres temas tratados.

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

La desigualdad de género es un problema político polémico y complejo. En Europa existe una gran variedad de interpretaciones y de análisis diferentes sobre el tema y un

---

Elin Peterson, Raquel Platero, Petra Meier, Ilse van Lamoen, Jacintha van Beveren, Marjolein Paantjens, Birgit Sauer, Karin Tertinegg, Cornelia Klinger, Viola Zentai, Andrea Kriszan, Vlasta Jalusic y Majda Hrenzjak, Maro Pantelidou Maloutas y su equipo. Véanse [www.mageeq.net](http://www.mageeq.net) y [www.proyectomageeq.org](http://www.proyectomageeq.org). También queremos extender nuestro agradecimiento a los dos revisores anónimos que comentaron una primera versión de este artículo.

2. Utilizamos para los temas las denominaciones que hemos encontrado más comúnmente en los documentos analizados, aunque desde nuestra perspectiva sería preferible el uso del término ‘corresponsabilidad’ en vez de ‘conciliación’ y violencia ‘de género’, ‘de los hombres contra las mujeres’ o ‘machista’ en vez de ‘doméstica’. En concreto, el término de violencia doméstica fue acordado como común por parte de los seis equipos investigadores del MAGEEQ. Sin embargo, en el caso español, el debate sobre el uso de éste u otros términos es especialmente significativo, como se verá más adelante en este artículo.

gran número de estrategias distintas para abordarlo, en parte influidas 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 casi nunca a un consenso real ni sobre el diagnóstico ni tampoco sobre el pronóstico (solución) 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 el objetivo sea la igualdad, la diferencia o la autonomía.

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 supraestatal, estatal y subestatal, 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 probablemente, haya asumido y dado por hecha una comprensión común y unívoca del concepto.

Por esta razón, la finalidad del estudio llevado a cabo por el proyecto MAGEEQ es hacer explícitas las diversas interpretaciones del problema de la desigualdad de género por parte de los/as distintos/as actores/as políticos/as en el contexto europeo. Para esto, se examinan los procesos discursivos, utilizando en concreto el análisis de 'marcos interpretativos' (*frame analysis*). Un 'marco interpretativo de política' (*policy frame*) 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, 2005: 20). 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 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 del *policy frame analysis* o análisis 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 sociopolíticos/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, 1992). Según esta teoría, 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 recuerda que la definición de los problemas políticos que llegan a la agenda no es una mera descripción de hechos 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 misma 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, este artículo se centra en el análisis del proceso a través del cual se enmarcan las políticas, en la valoración de la diversidad de interpretación de los problemas y de las soluciones a éstos, y en una reflexión sobre la (in)consistencia de las políticas de igualdad.

## II. LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE MARCOS

El análisis desarrollado en el proyecto MAGEEQ pretende identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los marcos interpretativos, identificando los procesos de exclusión, es decir, quiénes no tienen voz en la interpretación del problema y su solución. Las cuestiones que guían el análisis de los textos en este enfoque son: ¿Cuál es el problema tal y como se representa? ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Quién(es) se supone que tiene(n) el problema? ¿Cuál es el grupo normativo? ¿Cuál es el grupo objetivo de las medidas? ¿Quién(es) es(son) responsable(s) del problema? ¿Quién tiene voz en la definición del problema y de la solución?

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 que se encuentran en los textos tienen un formato típico de diagnóstico y pro-

nóstico del problema que se aborda. 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), y de un pronóstico (se propone una solución al problema la cual especifica qué es lo que se debe hacer), que son dos de las tareas principales del proceso de creación de marcos (Snow y Benford, 1988: 199).

El período objeto de estudio que cubre el MAGEEQ va desde 1995 hasta 2004. Los textos<sup>3</sup> 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 noventa. Una segunda categoría de textos consiste en las actas de los debates parlamentarios y programas políticos sobre igualdad de género. 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 de expertas de género sirven como contraste para el análisis. La menor presencia de textos seleccionados provenientes del movimiento feminista se debe tanto al número limitado de la disponibilidad de este tipo de textos como a la decisión de centrar la investigación en el análisis de los documentos oficiales que presentan la posición de las instituciones políticas sobre la (des)igualdad de género. 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. Los textos se fueron añadiendo a partir de dichos momentos clave hasta comprobar que otros nuevos textos ya no añadían más información sustancial.

Para el análisis de los textos se han establecido una serie de 'preguntas guía' (véase Anexo 1). Éstas ayudan a establecer las diferentes dimensiones de diagnóstico y pronóstico y, por lo tanto, son la base para describir y analizar los marcos. Además, la lista de preguntas es la que facilita 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.

---

3. Por motivos de espacio adjuntamos en el Anexo 2 únicamente los textos analizados en el caso español. Para conocer la selección de todos los textos analizados por el MAGEEQ véase [www.proyectomageeq.org](http://www.proyectomageeq.org).

El MAGEEQ ha seleccionado tres temas candentes comunes entre los seis países y la Unión Europea<sup>4</sup>: la conciliación de la vida familiar y laboral, la violencia doméstica y la desigualdad de género en la política. Los tres pertenecen a dos estructuras<sup>5</sup> que sostienen la desigualdad de género, es decir, la organización de la intimidad<sup>6</sup>, y la organización de la ciudadanía<sup>7</sup>. En este artículo se analizan, comparativamente, los marcos interpretativos sobre violencia doméstica, desigualdad de género en la política y en la conciliación. 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, tanto en la cantidad de documentos disponibles como en lo que se refiere al número de actores/as con diferentes puntos de vista que están implicados en los debates.

La metodología del análisis de marcos desarrollada se compone de dos fases. En la primera fase, los textos o documentos seleccionados son analizados utilizando la lista de Preguntas Guía, y los resultados del análisis se resumen en inglés en los que se ha denominado un 'supertexto'<sup>8</sup>. Se han elaborado 'supertextos' para cada uno de los textos seleccionados para los tres temas comunes y el cuarto tema hasta un total de 414. Los supertextos funcionan como un resumen sistemático y estructurado, y que puede ser entendido por alguien que no haya leído el documento original<sup>9</sup>. En la segunda fase la base de datos de supertextos se somete a un segundo análisis, de carácter comparativo, en la que los supertextos son los textos a analizar.

---

4. Además, cada país eligió un cuarto tema, que en el caso de España ha sido el de los derechos de los homosexuales, debido a la candencia que ha tenido en los últimos años.

5. El MAGEEQ propone centrarse en los temas no directamente relacionados con el ámbito laboral. Se descartan, por lo tanto, temas relacionados más directamente con la organización del trabajo, la tercera estructura que reproduce las desigualdades de género.

6. 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 y los roles de género se organizan de una manera que resulta desigual para las mujeres.

7. 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.

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

9. Esto es especialmente importante en el análisis comparativo, ya que permite el análisis conjunto de textos y documentos en seis idiomas diferentes.

### III. LOS 'MARCOS INTERPRETATIVOS' DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN EUROPA: VIOLENCIA DOMÉSTICA, DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA Y CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL

En esta sección se presentan los resultados<sup>10</sup> del análisis de los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en la Unión Europea y en España, Grecia, Austria, Holanda, Hungría y Eslovenia en las áreas de la desigualdad de género en la política, la conciliación y la violencia. Las dimensiones de las 'preguntas guía' que se consideran en este artículo son la representación del problema y de la solución, la atribución de roles, y las voces que hablan en los textos.

#### III.1. *Desigualdad de género en la política*<sup>11</sup>

El problema de la desigualdad de género en la política y la solución para ello se enmarcan de manera muy similar en los seis países analizados y en la Unión Europea. El marco interpretativo más frecuente<sup>12</sup> en los textos, tanto en el diagnóstico como en el pronóstico, es el cuantitativo: el problema es que las mujeres están infrarrepresentadas en las principales instituciones representativas y de toma de decisión; la solución que se ofrece es la de aumentar el número de mujeres en dichas instituciones a través de distintas medidas.

Existe un desequilibrio entre diagnóstico y pronóstico en todos los países y en la UE: mientras que el diagnóstico del problema está poco desarrollado en los textos políticos, el énfasis está puesto en la/s solución/es que se ofrece/n al problema. Un ejemplo de ello es que el debate sobre las cuotas, una de las soluciones ofrecidas al problema, monopoliza también el diagnóstico de muchos textos políticos. Así, el foco del problema representado no es la existencia de relaciones de poder desiguales en la política sino más bien la legitimidad y la constitucionalidad de las acciones positivas.

En relación con las cuotas para las mujeres en política, que son la principal solución ofrecida al problema, España se diferencia de la Unión Europea debido a que en el pri-

---

10. Por motivos de espacio, los resultados se presentan aquí de manera global. Para ver los datos pormenorizados donde se establece el vínculo existente entre los marcos encontrados y cada uno de los 315 textos analizados para los tres temas comunes, véanse los informes Bustelo *et al.*, 2005; Lombardo *et al.*, 2005, y Meier *et al.*, 2005.

11. Esta sección se basa en el informe de investigación del MAGEEQ Lombardo *et al.*, 2005.

12. La dominancia de un marco se establece tanto sobre la base del carácter más exhaustivo de un marco en integrar otros marcos menores, como sobre la base de la frecuencia numérica de un marco en los 'supertextos'. Un marco se define 'dominante' cuando ocurre por lo menos 7 veces, 'menos dominante' cuando aparece de 6 a 3 veces, y 'débil' cuando aparece de 2 a 1 vez.

mer caso el discurso está polarizado entre los partidos de izquierda PSOE e IU, favorables a las cuotas, y el Partido Popular contrario. Según este último, las cuotas ofenden la dignidad de las mujeres (las que son cualificadas y competentes no necesitan cuotas para tener éxito en política), son inconstitucionales, y son una medida excesivamente constrictiva para los partidos. El argumento del PP es que el número de mujeres en política aumentará 'naturalmente'. Los únicos países en los que el discurso sobre las cuotas es débil o ausente son Holanda y Hungría, mientras que los demás tienen debates sobre el tema.

Uno de los argumentos principales empleados en el diagnóstico de los textos para justificar por qué la infrarrepresentación de las mujeres se considera problemática es la democracia. La infrarrepresentación de las mujeres es un problema porque es un indicador de la mala calidad de la democracia y de la falta de legitimidad de las instituciones políticas. Este discurso está presente especialmente en la UE, donde es parte de un discurso más amplio sobre el déficit democrático de la Unión, así como en los países con democracias más jóvenes, como son los del Sur y del Este de Europa. Sin embargo, no se encuentra en Austria y Holanda, democracias más antiguas y estables.

Los marcos interpretativos que aparecen mucho menos frecuentemente que el marco cuantitativo en todos los casos estudiados son los que prestan más atención a los factores de desigualdad de género de carácter estructural. Entre ellos están los siguientes: la dominación masculina en la política excluye a las mujeres (problema), es necesario cambiar la elite política masculina (solución)<sup>13</sup>; los sistemas electorales desfavorecen a las mujeres (problema), es necesaria una reforma de los sistemas electorales (solución); la división desigual del trabajo entre mujeres y hombres, en la que se atribuye a las mujeres la responsabilidad principal del cuidado, contribuye a excluir a las mujeres de la vida política (problema), es necesario cambiar la división del trabajo a través de medidas de conciliación, servicios sociales de cuidado y horarios más flexibles (solución).

Incluso en los marcos en los que sí se contempla esta dimensión estructural del problema existen inconsistencias en la formulación del diagnóstico y solución. Un ejemplo es que el diagnóstico sobre la existencia de una dominación masculina en la política que excluye a las mujeres casi nunca está acompañado por una solución coherente al problema, tal como podría ser cambiar dicha dominación masculina.

El marco sobre europeización, en el que la infrarrepresentación de las mujeres se enmarca como un problema de 'entrar en Europa', se encuentra sobre todo en Hungría, Eslovenia y Grecia, donde la representación de las mujeres en política se vincula a una general necesidad de modernización del país. Los textos españoles, sin embargo, no muestran especial atención a la necesidad de cumplir con la normativa comunitaria en materia de igualdad de género en la política.

---

13. Este marco está presente sobre todo en los textos de Austria.

La estrategia de 'animar a las mujeres' a participar en la política (y a que superen sus supuestas inseguridades) es un marco que ocurre con frecuencia solamente en la UE y en España. Un dato inesperado es la debilidad en los textos de la UE del marco sobre '*mainstreaming* de género' como medida para solucionar las desigualdades en la política. Éste, sin embargo, está más presente en Holanda y España, por lo menos en el nivel discursivo, aunque una mayor frecuencia no implica necesariamente la elaboración de un discurso más articulado.

El marco 'cambiar la división sexual del trabajo', que ocurre con frecuencia en los documentos españoles, tiene por objetivo la modificación de la división del trabajo existente entre mujeres y hombres que se ve como precondition para el incremento de la representación política de las mujeres. España, Holanda, Hungría y la UE son los casos donde este marco se encuentra con más frecuencia, mientras que en Austria y Grecia aparece más débilmente. En los casos en los que el marco aparece, el énfasis está puesto en la conciliación de la vida familiar y laboral.

Las voces que hablan en los textos son las de *policy-makers*, mayoritariamente mujeres de los partidos políticos. Las expertas de género y el movimiento de mujeres aparecen raramente para dar voz a los marcos con mayor atención a la dimensión estructural del problema. Por lo que concierne a la atribución de roles, es decir, de quién se considera que es el problema, en todos los países analizados y en la UE las mujeres son el grupo que parece tener el problema y a quién están dirigidas las acciones. Por otro lado, los hombres aparecen como el grupo normativo puesto que las mujeres deben conseguir llegar a los mismos números y puestos que los hombres.

### III.2. *Conciliación de la vida familiar y laboral*<sup>14</sup>

Las políticas para promover la conciliación de la vida familiar y laboral se enmarcan en cada uno de los países y en la UE de una manera distinta. Los enfoques varían según pongan un mayor énfasis en la conciliación, en la participación de las mujeres en el mercado laboral, en el problema del declive demográfico, en el apoyo a la familia o en la desigualdad entre hombres y mujeres. Pese a las diferencias, en todos los países las políticas tienden a dar prioridad a las soluciones dirigidas a hacer factible combinar las responsabilidades en el ámbito familiar y las del ámbito laboral frente a las soluciones dirigidas a una distribución más igual de las responsabilidades entre hombres y mujeres. Los casos analizados tienden a representar el problema de la conciliación de la vida familiar y laboral como un 'problema de mujeres'. Las mujeres son definidas como madres y trabajadoras y la solución que se ofrece, explícita o implícitamente, es

---

14. Esta sección se basa en el informe de investigación del MAGEEQ Meier *et al.*, 2005.

la de 'animar' y apoyar a las mujeres para que puedan conciliar sus responsabilidades en el empleo y en la familia. De hecho, los textos tienden a aceptar y reproducir el reparto tradicional de los roles entre los sexos y la atribución normativa del papel de cuidadora a la mujer, y, en ciertos casos, hasta visiones esencialistas de la maternidad como vocación femenina. Por lo tanto, el objetivo de las políticas de conciliación parece ser, por lo general, el de solucionar el declive demográfico y favorecer el crecimiento económico, más que el de avanzar en la igualdad de género.

En Holanda y Austria el foco está puesto sobre todo en la conciliación (es decir, cómo hacer que las mujeres puedan combinar familia y trabajo), el mercado laboral (la conciliación es un problema para el mercado del trabajo) y el apoyo a las familias (más presente en los textos austriacos, donde se pone en evidencia la falta de políticas familiares y se propone más apoyo para las familias, definidas de manera neutral con respecto al género). En la Unión Europea la conciliación es también el marco dominante tanto en el diagnóstico como en el pronóstico de los textos, mientras que el problema demográfico y el mercado laboral son marcos presentes exclusivamente en el diagnóstico del problema. Aunque con menor frecuencia y de manera retórica, en la UE se encuentran también discursos que tratan la conciliación como un problema para conseguir una mayor igualdad de oportunidades. El objetivo primordial de la conciliación, sin embargo, parece ser el de favorecer el mercado laboral.

En los textos de España y Grecia los marcos más recurrentes son el de la conciliación (sobre todo en España, donde se concibe también como un problema de igualdad de género), el del problema demográfico (dominante en Grecia), el del mercado laboral y el del apoyo a las familias. En España existen también marcos que representan el problema destacando la desigualdad estructural de género, tanto en el ámbito privado como público. Esta representación es más frecuente en los partidos de izquierda (PSOE e IU), pero es especialmente destacable en el último plan de igualdad del País Vasco, en el que se define el problema en términos de falta de corresponsabilidad entre hombres y mujeres y el cual atribuye un papel clave a los hombres que deben compartir el trabajo doméstico y el cuidado con las mujeres. El marco demográfico es el dominante en los documentos de Hungría en el nivel del diagnóstico, junto con el mercado del trabajo y las políticas familiares ineficaces. Sin embargo, el único marco que tiene un equivalente en el pronóstico es el que insiste en la necesidad de mejorar las políticas familiares, mientras que el marco sobre la conciliación aparece tan sólo en el pronóstico de los textos y la desigualdad de género es un marco más débil en ambas dimensiones. La interpretación de la conciliación como un problema de desigualdad entre mujeres y hombres es dominante únicamente en Eslovenia, donde también ocurre con frecuencia el marco sobre la necesidad de mejores políticas familiares.

Así como en el tema de la desigualdad de género en la política, existe cierto desequilibrio entre diagnóstico y solución en todos los países y en la UE: en muchos textos políticos no hay correspondencia entre el diagnóstico del problema y la/s

solución/es que se ofrece al mismo. Sin embargo, de manera opuesta a la desigualdad en política, en este caso el desequilibrio tiende hacia un diagnóstico más elaborado que el pronóstico. En la mayoría de los textos se encuentra una contradicción entre el diagnóstico que, en ciertos casos, define los roles tradicionales de género como problema, y las soluciones que, sin embargo, tienden a reproducir como normativo el papel tradicional de las mujeres como responsables principales del cuidado.

Las voces presentes en los textos tienden a ser de las instituciones políticas (gobiernos, instituciones comunitarias, partidos políticos) y, en menor medida, de expertas/os, mientras que la voz de la sociedad civil tiene una presencia escasa. Las mujeres se presentan como el grupo que parece tener el problema y que es el objetivo principal de las acciones, mientras que los hombres tienden a ser invisibles en los textos analizados y, cuando se les menciona, éstos se representan como una ayuda extra en el cuidado.

### III.3. *Violencia doméstica*<sup>15</sup>

De los seis países estudiados, España es el que más se parece a la UE en cuanto a la manera de enmarcar el problema de la violencia como un problema de desigualdad de género, mientras que Holanda, Hungría y Eslovenia tienden a enmarcar el problema de una manera más neutral con respecto al género. En estos países se habla más en términos de 'violencia doméstica' que en términos de 'violencia en contra de las mujeres' o 'violencia de género', y se enmarca el tema más como problema de derechos humanos, salud pública y justicia criminal que como un problema de desigualdad de género. Además se tienden a enfatizar dos dimensiones del problema, la económica (el coste para la sociedad) y la política (la amenaza para la democracia). Con respecto a la primera, algunos documentos holandeses destacan los costes de la violencia doméstica para legitimar la acción gubernamental. En relación con la segunda, textos más sensibles al género subrayan cómo la violencia perjudica la autoestima de las mujeres. Lo que sí es unánimemente claro en todos los textos analizados —excepto en un debate parlamentario húngaro de 1997— es que la violencia doméstica se considera un asunto público que debe ser abordado. Es decir, puede haber diferentes definiciones de violencia y argumentos sobre de quién es el problema, pero no se cuestiona el hecho de que existe el problema.

Mientras que España tiene un enfoque convergente con el comunitario, en el otro país del Sur, Grecia, el asunto no llega a la agenda política como tal sino relacionado con el tráfico internacional de mujeres. El caso de Holanda muestra una distancia sorprendente de los marcos comunitarios: la tendencia holandesa de enmarcar el problema

---

15. Esta sección se basa en el informe de investigación del MAGEEQ Bustelo *et al.*, 2005.

en términos neutrales con respecto al género acerca más este país a los nuevos miembros, Hungría y Eslovenia, que al discurso presente en la Unión Europea. En Austria la violencia se trata como algo neutral con respecto al género y como un problema para la integridad de las familias en los textos del gobierno conservador, y como desigualdad de género en los discursos del Partido Verde. En Hungría, después de un énfasis inicial en definir la violencia como desigualdad de género, la representación del problema ha evolucionado hasta definir el mismo de manera neutral y priorizando la violencia hacia los/as niños/as. El único ámbito en el que las divisiones convencionales entre antiguos y nuevos miembros comunitarios, y, en parte, entre Sur y Norte, se han visto confirmadas ha sido en la cantidad de referencias a la UE y a otros estándares externos como legitimadores de la acción que se han encontrado en Eslovenia, Hungría y Grecia.

De esta manera, en el análisis comparativo de los seis países y la UE, se identifican tres grandes marcos dependiendo del énfasis en la dimensión de género. En el primero, de 'igualdad de género', especialmente presente en los casos europeo y español, se entiende que la violencia es un problema relacionado con la desigualdad de género, es decir, con las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres, y donde la violencia doméstica es una forma de discriminación contra la mujer. El segundo, 'violencia doméstica con acento en las mujeres como principales víctimas', representa la violencia como algo a menudo, pero no necesariamente, relacionado con el género. En este caso, las mujeres (frecuentemente junto a los niños/as) son el principal grupo víctima, y los maltratadores principalmente hombres, pero a la vez se presupone que todo el mundo puede ser víctima o maltratador. En el tercero, 'violencia doméstica sin género', la víctima y el maltratador no tienen sexo ni género. La tendencia mayoritaria en casi todos los casos a 'desgenerizar' el asunto puede ser debida a la tecnocratización del tema y también al proceso de entrada en agenda que hace que el asunto se tenga que hacer más gubernamentalmente tratable.

En el análisis del caso español se identifican claramente dos marcos interpretativos diferentes: 'violencia doméstica' y 'violencia de género'. El primero, común en casi todos los textos del gobierno del PP (1996-2004) y a los medios de comunicación, 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' de 'violencia familiar'. En el segundo marco, común a las organizaciones feministas, el feminismo académico, los partidos de izquierda, PSOE e IU, 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. 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 la cual es recha-

zada en su momento, y en la ley aprobada en 2004 por el gobierno de Rodríguez Zapatero<sup>16</sup>.

Sin embargo, en ninguno de los casos se profundizan las causas de la violencia en términos de desigualdad de género (ni siquiera en los textos analizados que ofrecen explicaciones más estructurales), sino que se invocan otras causas como la dependencia dentro de la familia, las patologías individuales (sugiriendo que no es un problema estructural sino individual), problemas de normas sociales, y deterioro de la sociedad. Además los textos no tienen una definición clara de lo que se entiende por 'violencia doméstica', cuestión que queda algo más clara en el caso español en la nueva Ley Integral de 2004.

Por lo tanto, el tema de la violencia doméstica es parecido al de la desigualdad de género en la política en el tipo de desequilibrio entre diagnóstico y solución que se presenta: mientras que el diagnóstico del problema está poco desarrollado en los textos analizados, el énfasis está puesto en la/s solución/es que se ofrecen al problema. En este sentido, lo que es común en todos los textos es la tendencia a desarrollar actuaciones que involucren a distintos actores, la policía, las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales y expertas/os, y que requieren además un cierto nivel de coordinación.

Con respecto a la atribución de roles, las mujeres son el grupo objetivo principal de las medidas políticas. Se representan en la mayoría de los casos como víctimas que necesitan asistencia y protección. Los hombres se mencionan en los textos como maltratadores cuya impunidad se lamenta, o cuya rehabilitación se invoca como necesaria, como voluntarios que asisten a las víctimas, como profesionales de los medios, como expertos. 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. Un ejemplo típico en los textos analizados es el de representar a las víctimas claramente como mujeres, y sin embargo mencionar a los maltratadores con un lenguaje en términos neutrales.

En España se deja entrever una contradicción en el marco de los textos gubernamentales analizados. 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

---

16. Hay que tener en cuenta que el análisis de los textos que se utilizaron en los estudios de caso y en el análisis comparativo no incluía ningún texto posterior a marzo de 2004, por lo que la Ley Integral aprobada en diciembre de ese mismo año no fue uno de los textos analizados entonces. Sin embargo, y dado que hemos hecho un análisis posterior de dicha Ley, incluimos aquí algún comentario sobre la misma. Véase Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

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.

Los *policy makers* y los partidos políticos están entre las voces más presentes en los textos, seguidas por las expertas, y, en la UE y en España, organizaciones no gubernamentales. Los artículos de prensa analizados están todos escritos por mujeres periodistas, lo que viene a reforzar esa idea generalizada de que la violencia de género es, principalmente, un 'asunto de mujeres'.

#### IV. HACIA UNA INTERPRETACIÓN DE LOS MARCOS DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN EUROPA

El análisis de los marcos de las políticas de igualdad en los temas de conciliación, violencia y desigualdad de género en la política revela la existencia de similitudes y diferencias entre los distintos temas y países en relación con la manera de enmarcar el problema, la atribución de roles y las voces que hablan en los textos. El estudio destaca, además, las inconsistencias que aparecen en la formulación de las políticas de género en cada uno de los temas tratados.

El tema de la desigualdad de género en la política muestra la mayor uniformidad en la manera de enmarcar el problema y la solución entre los países analizados y la UE: el marco dominante es el de la representación cuantitativa, y los marcos menos frecuentes son los que adoptan un enfoque más estructural hacia el problema<sup>17</sup>. Existen, naturalmente, numerosas especificidades en cada país y en la UE, pero hay una clara convergencia en las tendencias principales.

En el tema de conciliación se notan mayores diferencias entre los países y la UE en la manera de enfocar el problema, con énfasis distintos en el mercado laboral, en la conciliación, en el declive demográfico, en el apoyo a la familia o en la desigualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, existen convergencias en la prioridad dada a las soluciones que sirven para facilitar la compatibilidad de las responsabilidades familiares y laborales (tarea que implícita o explícitamente se atribuye a las mujeres) frente a las soluciones dirigidas a una distribución más equitativa de las responsabilidades entre hombres y mujeres. De hecho, el estudio comparativo revela que la representación del problema de la conciliación como un problema de desigualdad de género no es domi-

---

17. Para seguir explorando maneras de enmarcar el problema de la desigualdad de género en la política, alternativas a la cuantitativa, habría que considerar otros textos más recientes de los que se han utilizado en el estudio del MAGEEQ. En este sentido, sería conveniente considerar en futuras investigaciones las experiencias españolas de los Consejos de Mujeres desarrolladas especialmente en el nivel local y algo menos en el nivel autonómico, y cuya creación se está actualmente contemplando en el nivel nacional.

nante ni en ninguno de los países analizados, ni en la UE. Curiosamente, mientras que en España y Eslovenia existe un marco emergente sobre conciliación como problema de desigualdad de género, y en la UE aparece un enfoque de igualdad de oportunidades, este marco está ausente en Holanda, un país que ha marcado tendencia en las políticas de igualdad.

En el caso de la violencia doméstica, las diferencias fundamentales entre los casos estudiados consisten en la distinta posición que cada uno ocupa en relación con la representación de la violencia como un problema de desigualdad de género, mayoritariamente presente en la Unión Europea y en España, o como un problema más neutral con respecto al género, en el que se encuentran Holanda, Hungría, Eslovenia, y Austria. Grecia no llega ni siquiera a incluir el tema en su agenda política. La falta de análisis en las causas del problema, sin embargo, es común entre todos los casos. El foco de los textos comunitarios en el marco sobre violencia como un problema de desigualdad de género —en una versión más 'atrevida'— tiene que ver posiblemente con el hecho de que la UE no tiene competencia en este ámbito y los textos seleccionados son todos de carácter no vinculante.

En la atribución de roles y en las voces presentes en los textos existe una cierta convergencia entre los países y la UE dentro de cada uno de los temas. Entre los distintos temas, sin embargo, existen tanto similitudes como diferencias, tendiendo hacia una cierta convergencia en este aspecto. Las voces presentes son mayoritariamente las de *policy makers*, casi siempre mujeres, mientras que las expertas de género y el movimiento feminista tienen un espacio mucho más reducido. La escasa presencia de estas voces en los documentos oficiales significa que su contribución es de facto limitada. Esto puede ser una clara limitación, como por ejemplo en el tema de la desigualdad de género en política, debido a que los marcos que adoptan un enfoque más amplio y estructural al problema y a su solución parecen venir precisamente de estos/as actores/as.

En la atribución de roles una similitud básica entre todos los países (y la UE) y los temas analizados es la de que las mujeres son el grupo que parece tener el problema y a quienes están dirigidas las acciones para solucionarlo. El mensaje que se extrae de los documentos oficiales sobre políticas de género en Europa es, por lo general, que la desigualdad de género es un problema de mujeres y son ellas las que deben cambiar. Los hombres se representan de manera distinta en los países y los temas, pero lo que resulta común en los tres temas, es que ellos no tienen el problema ni se les pide cambiar, es decir, no se apela directamente a ellos ni son casi nunca objetos directos de las políticas de igualdad. En el caso de la desigualdad de género en la política los hombres aparecen como el grupo normativo en dos sentidos, puesto que son el grupo cuyos estándares las mujeres deben supuestamente conseguir y al mismo tiempo el que detenta las posiciones de poder en política. En la conciliación los hombres son 'invisibles', no existen ni como grupo normativo, y si se mencionan es para atribuirles un papel

subsidiario en el cuidado doméstico y familiar. En el tema de violencia, los hombres maltratadores parecen ser parte del problema y a ellos se dirigen las medidas de sanción y criminalización. Sin embargo, el colectivo masculino no se menciona explícitamente como objetivo de las acciones de sensibilización para prevenir la violencia en contra de las mujeres, sino que se hace referencia a la sociedad en general.

Esta representación de los roles de mujeres y hombres indica que en los documentos oficiales sobre políticas de igualdad tanto el problema como la solución están dirigidos al sexo (en la gran mayoría de los casos, las mujeres) y no al género (mujeres y hombres y su relación): las mujeres son las que tienen el problema y de las que se requieren cambios, mientras que los hombres, especialmente en los temas de conciliación y de política, no se definen como parte del problema ni se les pide cambiar. La tendencia a no involucrar a los hombres en la representación ni del problema ni de la solución podría dificultar el avance hacia la igualdad de género.

Algunos síntomas de las inconsistencias en la formulación de las políticas de igualdad son el desequilibrio entre diagnóstico y pronóstico en cada tema y la falta de correspondencia entre marcos de diagnóstico y de pronóstico. Con respecto al primero, los casos de la desigualdad de género en la política y la violencia doméstica muestran el mismo desequilibrio hacia el pronóstico del problema. Esto parece indicar que las respuestas que se han dado al problema son parciales o incorrectas puesto que falta un análisis previo y comprensivo del tema en cuestión. El caso de la conciliación presenta una situación opuesta: existe un desequilibrio hacia el diagnóstico del problema, mientras que el pronóstico está poco desarrollado. Esto significa que, incluso cuando el diagnóstico del problema está bastante articulado, las soluciones que se proponen no responden realmente a los problemas formulados. Además, falta una correspondencia entre los marcos de diagnóstico que apuntan a la división tradicional de los roles entre mujeres y hombres como obstáculo para una igual conciliación, y las soluciones ofrecidas al problema que reproducen de manera normativa el papel tradicional de las mujeres como cuidadoras y madres.

Otro tipo de inconsistencia que ocurre en los textos es que los marcos de pronóstico no contestan al problema expuesto en el diagnóstico. Por ejemplo, en los textos de la UE, el débil marco de diagnóstico sobre la existencia de desigualdades de género en el mercado laboral se transforma, en el pronóstico, en cómo las mujeres podrían conciliar trabajo y familia a través de trabajos a tiempo parcial y flexibilidad. Por lo tanto, la solución no está dirigida al problema tal y como éste se había articulado inicialmente, puesto que la flexibilidad y el tiempo parcial no son soluciones a la discriminación laboral de las mujeres. Otro ejemplo de inconsistencia en la formulación de las políticas es, en el tema de la desigualdad de género en la política, el marco sobre la existencia de una 'dominación política masculina', que no tiene un marco equivalente de pronóstico en (casi) ninguno de los textos. La ausencia de un discurso paralelo sobre los cambios que serían necesarios en la élite política masculina para 'dejar' entrar a más

mujeres en las instituciones políticas y de toma de decisiones muestra que, aunque la dominación masculina y el patriarcado se consideran problemáticos, no se apela al cambio masculino. Por lo tanto, el diagnóstico del problema de la dominación masculina y del patriarcado se deja sin solución. En el caso de la violencia, a pesar de las resistencias de las maltratadas a presentar denuncia en contra de los maltratadores, las mujeres se representan en los textos normativos no solamente como las que tienen el problema sino también como las responsables de acabar con el problema de la violencia a través de sus denuncias.

## CONCLUSIONES

El artículo, basado en la investigación llevada a cabo en el ámbito del proyecto MAGEEQ, compara 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. Después de introducir el concepto de 'marco interpretativo' de las políticas y el método de análisis de marcos, se discuten los resultados de la investigación en los temas de conciliación de la vida laboral y familiar, violencia doméstica y desigualdad de género en la política. Aplicando el análisis de marcos a los textos de las principales instituciones políticas, y, en medida menor, de la sociedad civil y de los medios de comunicación en estas tres áreas, se han podido identificar diferentes articulaciones del diagnóstico y pronóstico del problema de la desigualdad de género. Asimismo se han explicitado los roles que se les atribuyen a los/as distintos/as actores/as en los documentos oficiales y las voces que están excluidas de la formulación del problema y de la solución.

El estudio ha encontrado similitudes y/o diferencias entre los marcos de cada país y entre los tres temas tratados. Además, se han detectado numerosas inconsistencias en la formulación del problema y de su solución. 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 desigualdad de género en la política, no presentan casi marcos de diagnóstico y ponen 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. El análisis de marcos pretende sensibilizar hacia una mayor toma de conciencia de los discursos y de las voces presentes y ausentes en los textos políticos, así como de las inconsistencias que aparecen en los mismos. Se espera que este tipo de análisis contribuya a la promoción de un debate más amplio y profundo acerca de la

interpretación del problema de la (des)igualdad de género y de la formulación de las políticas de igualdad entre *policy makers*, movimiento feminista y expertas de género.

### Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) 1996. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Bacchi, Carol L. 1999. *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. Londres: Sage.
- Bustelo Ruesta, María. 2004. *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- Bustelo, María; 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*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Bustelo, María; Emanuela Lombardo; Raquel Platero, y Elin Peterson. 2004. *Preliminary Country Study Spain*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Bustelo, María; Tamas Dombos; Maria Filiopoulou; Andromachi Hadjiyanni; Kamoutsi, Fray; Andrea Krizsan; Raquel Platero; Karin Tertinegg; Jacintha Van Beveren, y Mieke Verloo. 2005. *Comparative Frame Analysis: Domestic Violence and Sexual Violence against Women*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Cobb, Roger, y Charles Elder. 1983. *Participation in American Politics*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press (2.<sup>a</sup> ed.).
- 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.
- Elizondo, Arantxa. 2003. «La transversalidad en la administración pública: su aplicación en el ámbito local», Ponencia presentada en el VI Congreso de la AECPA, Barcelona: 18-20 septiembre.
- Gelambí, Mònica. 2005. «La introducción de la gestión transversal de género en las políticas municipales catalanas y lombardas», Ponencia presentada en el VII Congreso de la AECPA, Madrid: 21-23 septiembre.
- 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», en 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. 2004. *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lombardo, Emanuela, et al., 2005. *Comparative Frame Analysis: Gender Inequality in Politics. The European Union, Austria, Spain, Greece, Hungary, Slovenia and The Netherlands*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Martínez Hernández, Eva. 1997. «Políticas públicas para la igualdad entre los sexos: reflexiones sobre el caso español (1975-1997)», en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (eds.), *Mujeres en política. Análisis y práctica*. Barcelona: Ariel.
- Martínez Hernández, Eva. 2003. «Participación ciudadana y empoderamiento de las mujeres: Los Consejos de Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco», Ponencia presentada en el VI Congreso de la AECPA, Barcelona: 18-20 septiembre.
- 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.
- Meier, Petra, et al., 2005. *Frame Description and Critical Analysis: Family Policy*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Meier, Petra; Emanuela Lombardo, María Bustelo, y Maro Pantelidou. 2005 «Gender Mainstreaming and the Bench Marking Fallacy of Women in Political Decision-making», *The Greek Review of Social Research* (Special issue on Gender Mainstreaming and Equality Policy Frames), B'117: 35-61.
- Outshoorn, Joyce. 2001. «Debating Prostitution in Parliament», *The European Journal of Women's Studies*, 8, 4: 472-491.
- 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.
- Rein, Martin, y Donald Schön. 1994. *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nueva York: Basic Books.
- Snow, David A., et al., 1986. «Frame Alignment Process, Micromobilization and Movement Participation», *American Sociological Review*, 51, 4: 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 Aldon D. Morris y Carol McClurg-Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Strauss, Anselm, y Juliet Corbin (eds.), 1997. *Grounded Theory in Practice*. Londres: Sage.
- Tarrow, Sidney. 1992. «Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action», en Aldon D. Morris y Carol McClurg-Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: 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*, 3, 1 <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>.
- Tuchman, Gaye. 1978. *Making News: A Study in the Construction of Reality*. Nueva York: Free Press.
- Valiente, Celia. 1997. «State Feminism and Gender Equality Policies. The Case of Spain (1983-95)», en Frances Gardiner (ed.), *Sex Equality Policy in Western Europe*. Londres: Routledge.
- Verloo, Mieke. 2005. «Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach», *The Greek Review of Social Research* (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe), 117 B': 11-34.
- Verloo, Mieke, y Connie Roggeband. 1996. «Gender Impact Assessment: The Development of a New Instrument in the Netherlands», *Impact Assessment*, 14, 1: 3-21.
- Walby, Sylvia. 1990. *Theorising Patriarchy*. Oxford: Blackwell.

#### ANEXO 1. MODELO DE SUPERTEXTO Y PREGUNTAS GUÍA

##### NUMERO/CÓDIGO/TÍTULO

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)

**Diagnóstico**

## 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)

**Pronóstico**

## 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

## **ANEXO 2: LISTADO DE TEXTOS ANALIZADOS EN ESPAÑA SOBRE CONCILIACIÓN, VIOLENCIA Y DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA**

- 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.
- 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 de noviembre de 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.

- Réplica al Informe del Consejo General del Poder Judicial Sobre la Problemática de la Violencia Doméstica.
- Manifiesto del Movimiento Feminista: Propaganda No, Protección Efectiva ya.
- *El País* | Sociedad - 09-04-2000. AMAYA IRÍBAR - Madrid Radiografía de la española maltratada. Las asociaciones de mujeres cuestionan los resultados de la primera encuesta del Gobierno sobre violencia doméstica.
- *El País* | Sociedad - 21-01-2004. AMAYA IRÍBAR - Madrid Rosa M. Tristán. Un juez afirma que ir “a la moda” no es típico de maltratadas.
- Programa electoral del Partido Popular, 02/2004.
- Programa electoral del Partido Socialista para las elecciones de 2004, 02/2004.
- Programa Electoral de Izquierda Unida, 02/2004.
- Directorio de la pastoral familiar de la iglesia en España 11/2003.
- III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Instituto de la Mujer (1997-2000).
- IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Instituto de la Mujer (2003-2006).
- Proposición de Ley del 16 de noviembre de 2001. Reforma de la Ley Orgánica 5/19-06-1985 del Régimen Electoral.
- Debate parlamentario sobre los Derechos de la Mujer, 22 de abril de 1997;
- Debate sobre tres proposiciones de ley sobre garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en acceso a posiciones electas, 8 de abril de 2003.
- Plan de Igualdad del Partido Socialista (PSOE), 26 de abril de 2002;
- III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi (1999-2002).
- *El Mundo*, 7 de marzo de 1999. FERNANDO LÁZARO/NURIA SAN ROMÁN «Aznar y Borrell ponen de manifiesto sus discrepancias en la política sobre la mujer».
- IV Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2001-2003) Área 8. Fomentar la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad.
- IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma de Madrid (2002-2005).
- Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.
- Manifiesto por la Paridad «Iniciativas y reformas de las leyes electorales. Modificación de las normas de financiación de los partidos políticos» de María Durán en *Hacia una democracia paritaria: Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*.
- 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 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».

MARÍA BUSTELO  
mbustelo@cps.ucm.es

La doctora María Bustelo es profesora de Ciencia Política y de la administración y directora del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas en la Universidad Complutense de Madrid. Es la investigadora responsable del equipo español que ha desarrollado el proyecto europeo de investigación MAGEEQ, así como de otros proyectos nacionales sobre análisis y evaluación de políticas públicas de género. Tiene una larga experiencia en evaluación de programas y políticas públicas tanto en el nivel profesional como en el académico. Es autora de diversas publicaciones sobre teoría y metodología de evaluación, así como de políticas de género en España.

EMANUELA LOMBARDO  
elombardo@cps.ucm.es

Doctora en Ciencias Políticas por la *University of Reading*, es investigadora posdoctoral de la *Radboud Universiteit Nijmegen*. Ha sido investigadora Senior del proyecto europeo MAGEEQ y ha participado en proyectos de investigación tanto europeos como nacionales. Entre sus últimas publicaciones se destacan los artículos en *Social Politics* (12[3]2005) y *European Journal of Women's Studies* (con Petra Meier 13[2]2006) y el libro *La europeización de la política española de igualdad de género* (Tirant lo Blanch, 2004). Sus áreas de investigación incluyen las políticas de género, especialmente de la Unión Europea y de España, el *mainstreaming* de género y la política de género comparada.