

---

# Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea

*Emanuela Lombardo*

¿Cuál es el problema de la desigualdad de género en la política? ¿Qué medidas se proponen para solucionarlo? Estas preguntas se exploran a través de un análisis de los “marcos interpretativos” sobre desigualdad de género en la política en España y en la Unión Europea. Aplicando el análisis de marcos a una selección de textos oficiales, el artículo reflexiona acerca de la formulación de las políticas de género y de las (in)coherencias de las mismas.

*Palabras clave:* Desigualdad de género en la política, análisis de “marcos interpretativos”, políticas de género en España, políticas de género en la Unión Europea.

---

## INTRODUCCIÓN

¿Cómo se representa el problema de la “desigualdad de género en la política”? ¿Qué soluciones se ofrecen al problema? Este artículo explora estas preguntas gracias a un análisis de los “marcos interpretativos” (*policy frames*) de documentos políticos sobre desigualdad de género en la política en España y en la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>. Partiendo de la idea de que existen muchas diferentes maneras de representar un problema político, se pretende aquí analizar el discurso de los documentos oficiales de las princi-

---

1. Este estudio se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*), financiado por el V Programa Marco de la Comisión Europea (2003-2005) y coordinado por Mieke Verloo. La teoría, la metodología y los resultados de la investigación han sido desarrollados en el contexto del equipo que forma parte del MAGEEQ al que quiero agradecer. Véase [www.mageeq.net](http://www.mageeq.net) y [www.proyectomageeq.org](http://www.proyectomageeq.org). Quisiera también agradecer al Ministerio de Ciencia y Educación (Programa Ramón y Cajal 2006) y a los/as evaluadores/as de la RECP.

pales instituciones políticas en los ámbitos español y comunitario sobre el tema de la “desigualdad de género en la política”<sup>2</sup>, para reflexionar acerca de cómo se formulan las políticas de igualdad y en qué medida cuestionan las jerarquías de género existentes en la esfera política.

El tema de la “desigualdad de género en la política” ha entrado en el debate político desde la creación de organismos de igualdad en Europa hace más de tres décadas (Lovenduski, 2005b). El papel de las mujeres dentro de los partidos políticos ha sido en muchos casos determinante para introducir en la agenda el tema de una representación más igualitaria de las mujeres y la necesidad de establecer unos mecanismos que impulsaran dicha representación (Lovenduski, 2005a; Threlfall, 2005). Al entrar en la agenda política de los países europeos, el tema de la desigualdad de género en la política ha sido incorporado cada vez más en los documentos oficiales sobre igualdad y ha suscitado debates intensos tanto en el ámbito político como en el académico (Phillips, 1995; Squires, 1999; Lovenduski, 2005a; Mateo Díaz, 2005; Dahlerup, 1988 y 2006).

El tema central de los debates, tanto en el mundo político como en el académico, es el de la “representación política de las mujeres”, es decir, el número de mujeres en las instituciones políticas se considera excesivamente bajo en relación con el de los hombres, y se proponen medidas para aumentar dichas cifras. A pesar de la dominancia del tema de la representación política de las mujeres, sin embargo, las estudiosas suelen diferenciar entre dos tipos de conceptos de representación: representación cuantitativa y sustantiva (Pitkin, 1967). La representación cuantitativa o descriptiva se refiere al número de mujeres en puestos electivos, de toma de decisiones, o en partidos, y se basa en la idea de que las instituciones democráticas deberían reflejar la población (representación “espejo”). La representación cualitativa o sustantiva se refiere al proceso y resultado de la política: ¿el proceso y los resultados de la política reflejan los temas, las necesidades y los intereses de las mujeres? (Squires, 1999).

A partir de esta diferenciación han surgido numerosos estudios que cuestionan la equivalencia entre representación cuantitativa y cualitativa, mostrándose críticos con respecto a la noción de unos intereses comunes de las mujeres (Young, 2000; Phillips, 1995). Según Celis (2005), por ejemplo, los intereses de las mujeres tienen un carácter más bien indefinido que debería comprobarse en investigaciones empíricas. Tremblay (2000), por otro lado, argumenta que para representar a las mujeres no hace falta ser mujer sino ser “feminista”. En general, el debate académico en materia, aunque domi-

---

2. En este artículo, así como en el proyecto de investigación MAGEEQ, se ha elegido definir el tema en cuestión como “desigualdad de género en la política”. Esta definición nos pareció un significante más abierto que podría llenarse de la multiplicidad de significados que emergerían en los debates políticos. Sin embargo, hay que señalar que en la literatura existente sobre el tema la manera más común de referirse a ello es a través del término “representación política de las mujeres”, que, como veremos, indica otra manera específica de enfocar el problema (Lombardo *et al.*, 2007).

nado por el tema de la representación política, parece tocar también problemas que van más allá del número de las mujeres en política.

¿Y las políticas de igualdad, cómo tratan el tema de la “desigualdad de género en la política”? Para investigarlo, en este artículo se analizan los discursos políticos sobre este asunto a partir de las siguientes preguntas: ¿qué representaciones, implícitas o explícitas, ofrecen los/as actores/as políticos/as del problema (*diagnóstico*) y de sus soluciones (*pronóstico*)? ¿Quién tiene voz en los discursos y quién está ausente? ¿Quién se supone que *tiene el problema*? ¿A qué grupos *se dirigen* las medidas que se toman? ¿Y, si hay un grupo problemático, quién es el *grupo normativo* de referencia?

Estas preguntas nos ayudan a identificar las diferentes dimensiones de los “marcos interpretativos” sobre desigualdad de género en la política. La elección del análisis de marcos para este estudio es debida a que éste nos permite indagar tanto cuáles son los discursos que con mayor o menor frecuencia llegan a la arena política como la manera en la que el tema de la desigualdad de género en la política está articulado en los mismos, y por qué actores/as. El artículo pretende así promover una reflexión acerca de la formulación de las medidas sobre desigualdad de género en la política y de cómo sería posible mejorar las mismas para solucionar el problema de manera más efectiva.

La comparación de España con la Unión Europea es de interés para este estudio debido al papel emergente de la UE en el ámbito de la desigualdad de género en la política y a la necesidad para España como país miembro de confrontarse con la normativa comunitaria en materia de igualdad. Aunque no se pretende aquí profundizar en un estudio del impacto comunitario en la política española (véase Lombardo, 2004), las convergencias y divergencias que se encuentren en los marcos de ambos casos pueden ser la base para futuras investigaciones acerca de las razones de eventuales procesos de influencia.

El análisis revela que existe una gran semejanza entre los marcos de España y de la Unión Europea, con la excepción de pequeñas diferencias, como un discurso más “empresarial” en la UE o un debate más políticamente polarizado en España. La similitud fundamental consiste en la manera de enmarcar el problema, principalmente, en términos cuantitativos como “infrarrepresentación política de las mujeres”. Algunos marcos menores tienden a adoptar un enfoque más estructural hacia el problema, relacionándolo con la dominación masculina en la política o las desventajas de los sistemas electorales para las mujeres. La representación del problema y de su solución revelan ciertas inconsistencias, como, por ejemplo, la atribución del problema de la desigualdad de género tan sólo a las mujeres y la falta de apelación a los hombres en las soluciones propuestas. Además, se detecta un desequilibrio en la formulación del problema y de la solución: los textos analizados sobre desigualdad de género en la política casi no hacen un diagnóstico de las causas o los responsables del problema, y, sin embargo, son profusos en sus propuestas para solucionarlo.

Después de introducir, en la siguiente sección, la metodología de análisis de marcos que se utiliza en el estudio, se contextualiza el tema de la desigualdad de género en la

política en España y en la Unión Europea. Sucesivamente, se relatan los marcos interpretativos de diagnóstico y pronóstico en los dos casos estudio. En las últimas dos secciones, se sacan las consecuencias, de carácter tanto político como académico, del análisis aquí desarrollado para el tema de la desigualdad de género en la política.

## I. EL ANÁLISIS DE “MARCOS INTERPRETATIVOS”

El problema de la desigualdad de género, en este caso en la política, está sujeto a una variedad de interpretaciones que, de forma consciente o inconsciente, afectan a la manera en la que se formulan las políticas públicas. El enfoque analítico que se utiliza en este artículo para captar y analizar las diferentes interpretaciones del problema de la desigualdad de género es el análisis de “marcos interpretativos” o *frame analysis*, utilizado en origen por la teoría de los movimientos sociales (Snow y Benford, 1988; Snow *et al.*, 1986; Tarrow, 1998; McAdam, McCarthy y Zald, 1996).

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, 2007: 32; 2005: 20). En la construcción de los problemas públicos pueden surgir diferentes interpretaciones del diagnóstico y del pronóstico del tema en cuestión. Por ejemplo, la desigualdad de género en la política puede diagnosticarse o bien como un problema de las mujeres que no alcanzan a los hombres o bien de los hombres que dominan las posiciones de poder y excluyen a las mujeres. Dentro de estas dos dimensiones, emergen representaciones implícitas o explícitas de quiénes tienen el problema y quiénes son los/as que deben solucionarlo; cuáles son las causas del problema y los medios para solucionarlo; y qué actores/as tienen voz o están excluidos/as a la hora de definir el problema y la solución.

El concepto de “marco interpretativo” se relaciona, además de con la teoría de los movimientos sociales, con la literatura sobre el establecimiento de la agenda política (Cobb y Elder, 1983; Aguilar, 1996), la cual insiste, desde sus inicios, en la naturaleza construida de los problemas públicos. También el enfoque de Carol Bacchi (1999) 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. De esta manera, 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”. El análisis de marcos que se utiliza en nuestra investigación se dirige especialmente a la identificación de los marcos “no intencionales”, es decir a las interpretaciones del problema que traslucen en los textos políticos sobre igualdad, sin que las/os autoras/es se den cuenta de ello, y que reflejan prejuicios

de género en la formulación del problema y de su solución (Bustelo y Lombardo, 2007; Bacchi, 2005).

Los marcos interpretativos sobre desigualdad de género en la política se identifican en este ensayo a través del análisis de los principales textos oficiales que declaran las políticas de igualdad de género desde 1995 hasta 2004 (véase Anexo 1). En el caso español, los documentos seleccionados para el análisis de los marcos interpretativos sobre desigualdad de género en la política son planes de igualdad, textos legislativos, programas de los partidos políticos y programas electorales, artículos de prensa y textos del movimiento feminista y de expertas en género (que sirven como contraste para el análisis). Los textos provenientes de la Unión Europea que se han seleccionado incluyen documentos oficiales de las instituciones europeas, como resoluciones y recomendaciones del Consejo, decisiones, comunicaciones e informes de la Comisión, informes de la Presidencia de la UE, resoluciones e informes del Parlamento Europeo. Además se incluyen discursos, declaraciones de prensa, informes de investigación o de información escritos y publicados por parte de las instituciones comunitarias. Los documentos se analizan a través de una lista de “preguntas guía” que nos permiten identificar diferentes dimensiones de un marco (véase Anexo 2). Se procede en el análisis contestando a las preguntas y asignando unos códigos a las diferentes secciones del texto. El resultado del análisis se resume en lo que se denomina un “supertexto”: éste es un resumen detallado de cada uno de los textos seleccionados, que sirve para explicitar el significado de un texto con la ayuda de las “preguntas guía” (Bustelo y Lombardo, 2007; Verloo, 2007).

Aplicando el análisis de marcos al tema de la desigualdad de género en la política es posible identificar los diferentes marcos de diagnóstico y pronóstico que operan explícita o implícitamente en los textos políticos oficiales de España y de la UE. El análisis nos informa de la dominancia/debilidad/ausencia<sup>3</sup>, y de la (in)coherencia de los mismos. Esto nos ayuda a entender cómo se formulan las políticas dirigidas a solucionar el problema de la desigualdad de género en la política y nos ofrece algunas pistas sobre cómo se podría mejorar dicha formulación para solucionar el problema de manera más efectiva.

La metodología de análisis de marcos es especialmente útil para estudiar la diversidad de significados de la igualdad de género en la práctica política, puesto que el objetivo de esta metodología es precisamente el de trazar un mapa sobre las maneras diferentes en las que se enmarca un determinado tema y de captar los matices que caracterizan cada marco. Esto es posible gracias al análisis detallado y en profundidad de las diferentes dimensiones que componen un determinado marco interpretativo. El análisis de marcos puede contribuir a incrementar la conciencia sobre los “prejuicios conceptuales” que

---

3. La dominancia o debilidad de un marco se establece sobre la base del carácter más o menos exhaustivo y articulado de un marco, y según la ocurrencia de un marco en los “supertextos”.

puedan, sin querer, moldear los discursos políticos, y esto, por lo tanto, puede revelar las incoherencias latentes, o incluso los prejuicios de género, que se esconden en el diseño de las políticas públicas. Las mismas políticas de igualdad, una vez leídas a través de la metodología de las “preguntas guías”, pueden revelar la presencia de prejuicios sexistas, como, por ejemplo, la atribución del problema de la desigualdad de género en la política tan solo a las mujeres, des-responsabilizando a los hombres.

Aunque el análisis de marcos puede ser de ayuda en trazar el mapa de discursos sobre desigualdad de género en la política, no es igualmente útil para entender por qué los marcos existentes han surgido en la manera en la que aparecen al/la investigador/a. Para esta tarea se requieren otros enfoques interpretativos capaces de investigar cuál es el contexto en el que determinados discursos han surgido, qué actores/as les han elaborado y qué otros/as actores/as han sido excluidos/as, y en qué condiciones determinados discursos han resultado más dominantes que otros (véanse, por ejemplo, Stetson y Mazur, 1995; Valiente, 2005). También sería útil entrevistar a los/as actores/as implicados/as en la formulación y adopción de documentos oficiales sobre el tema de la desigualdad de género en política. Todo esto, sin embargo, supera el ámbito de este artículo.

## II. EL CONTEXTO DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA: ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

En la última década, el tema de la desigualdad de género en la política ha entrado en el debate político tanto en España como en la UE (Meier *et al.*, 2005). En España, el tema ha adquirido más relevancia desde finales de los años ochenta, con debates principalmente centrados en las cuotas dentro de los partidos políticos. En 1988 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) debatió y aprobó, en el 31º Congreso del Partido, una cuota mínima del 25% para las mujeres en relación con los puestos dentro del partido y las listas electorales. Izquierda Unida (IU) estableció en 1990 una cuota del 35%, que contribuyó al aumento del número de mujeres electas, aunque no se llegó al objetivo establecido (Bustelo *et al.*, 2004). Con ocasión del 34º Congreso del Partido en 1997, el PSOE aumentó su cuota interna y electoral para las mujeres al 40% (introduciendo una enmienda en los estatutos socialistas), que fue puesta en práctica prontamente en el mismo congreso para la elección de la Comisión Ejecutiva Federal (Threlfall, 2005). El Partido Popular (PP), en el gobierno desde 1996, rechazaba explícitamente las cuotas. No obstante, tal vez por un “efecto de contagio mutuo” entre los partidos (Meier, 2004), el tercer y el cuarto Plan de Igualdad nacionales aprobados bajo el gobierno de los populares y un cierto número de planes regionales empezaron a introducir una sección sobre mujeres y poder político.

En las elecciones municipales y regionales de 1999 y en las elecciones generales de 2000, se asistió a un debate sobre las cuotas en todos los partidos, con los socialistas e

Izquierda Unida a favor de las cuotas y los populares insistiendo en su rechazo, pero aumentando sensiblemente el número de candidatas. En el año 2000 los socialistas presentaron una proposición de ley para reformar el sistema electoral nacional, y, junto con Izquierda Unida, otra proposición de ley para garantizar el acceso paritario a posiciones electorales, una iniciativa que tomaron también las/os diputadas/os del Grupo Mixto. Todas las propuestas fueron bloqueadas por el gobierno mayoritario del Partido Popular. Este último, además, denunció ante el Tribunal Constitucional, con la acusación de inconstitucionalidad<sup>4</sup>, las leyes sobre paridad en las listas electorales que fueron aprobadas en junio de 2002 en las Comunidades Autónomas de Baleares y Castilla-La Mancha<sup>5</sup>, ambas gobernadas por una mayoría socialista. La iniciativa del gobierno conservador en contra de los dos gobiernos regionales llevó al Tribunal Constitucional en octubre de 2002 a suspender las dos leyes de paridad (Bustelo *et al.*, 2004). El Tribunal aún no ha fijado una fecha para analizar en su pleno los casos de Baleares y Castilla-La Mancha. Pese a que la ley de paridad no estaba en vigor para las elecciones regionales del 25 de mayo de 2003, el Parlamento de Castilla-La Mancha que se formó después de las elecciones incluye 24 representantes mujeres y 23 hombres. Esto fue debido sobre todo a la introducción de listas paritarias de candidatos/as presentadas por el Partido Socialista.

La misma suerte de las leyes de Baleares y Castilla-La Mancha le ha tocado a la Ley de paridad electoral de Andalucía<sup>6</sup> y a la Ley Vasca de Igualdad<sup>7</sup> (por lo que se refiere al apartado sobre la paridad), que han sido recurridas por el Partido Popular ante el Constitucional en septiembre y en junio de 2005, respectivamente. La Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, aprobada por el Parlamento Vasco en febrero de 2005, interviene tanto en las leyes electorales, estableciendo una obligación de que en las listas electorales para el Parlamento Vasco haya una cuota de mujeres por lo menos del 50%, como en la Ley del Gobierno, obligando a una composición del mismo que prevea por lo menos el 40% de representantes de cada sexo (Elizondo y Hernández, 2005). El resultado más inmediato, previo a la denuncia al Constitucional, ha sido que el Parlamento Vasco formado después de las elecciones autonómicas de 17 de abril de 2005 ha estado compuesto por primera vez por 38 diputadas y 37 diputados.

---

4. En la opinión del PP, la Constitución Española atribuye al gobierno central competencia exclusiva para garantizar la igualdad entre los/as ciudadanos/as en el ejercicio de los derechos, en el mantenimiento de las libertades públicas, y en la ley electoral y el acceso a cargos públicos.

5. Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986 de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

6. Ley 5/2005, de 18 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía.

7. Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco.

En marzo de 2004 el Partido Socialista ganó las elecciones generales y formó el primer gobierno paritario en España, en lo que se refiere al nombramiento de un igual número de ministras y ministros (8 de cada sexo) y de una mujer en la Vicepresidencia del Gobierno<sup>8</sup>. El Parlamento formado después de las elecciones de 2004 ha aumentado al 36% la cuota de diputadas y al 25,1% la de senadoras<sup>9</sup>. El programa electoral del gobierno de Zapatero incluyó una propuesta para reformar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para añadir al actual Artículo 44 la obligación de conseguir la paridad en las listas electorales. Esta propuesta ha sido recogida en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>10</sup> que impone a los partidos políticos que en sus listas electorales el número de personas candidatas de cada sexo no sea superior al 60% ni inferior al 40% (en los municipios mayores de 5.000 habitantes, en cada tramo de 5 candidatos/as). La Ley ha sido aplicada por primera vez en las listas electorales para las elecciones municipales y autonómicas del 27 de mayo de 2007. En junio de 2007 el Partido Popular ha denunciado al Tribunal Constitucional el apartado sobre paridad de la Ley de igualdad.

En la Unión Europea el tema de la desigualdad de género en la política ha recibido atención a partir de los años noventa (Meier y Paantjens, 2004). A pesar de la falta de una competencia específica de la Unión en esta área, las defensoras de una mayor igualdad política de las mujeres han apelado a los argumentos de la democracia y a la necesidad de cumplir con el objetivo comunitario de conseguir la igualdad de género, establecido en el Tratado de Roma de 1957. Desde el tercer programa de acción comunitaria sobre igualdad de oportunidades (1991-1995), la UE ha destinado fondos para la investigación de las causas de la infrarrepresentación de las mujeres en política<sup>11</sup>. Ésta incluye el análisis del papel de los sistemas electorales (Leyenaar, 1997), la recogida de datos comparativos sobre mujeres en política (por ejemplo, la Red de Expertas/os en “Mujeres en la toma de decisiones” o la “Base de datos europea sobre mujeres en la toma de decisiones”) y la preparación de guías de conducta sobre cómo conseguir un equilibrio de género en la toma de decisiones. La Comisión ha promovido congresos en

---

8. Sin embargo, el segundo escalón del poder ya no es paritario, puesto que sólo hay un 15% de secretarías de Estado y un 23% de directoras generales, y, en la representación del Gobierno en las autonomías, hay tan solo un 10% de mujeres delegadas del Gobierno (*El País*, 8/3/2006).

9. Hasta 1990, España ha sido uno de los Estados Miembros de la UE con el número más bajo de mujeres en las instituciones representativas (desde 1977 hasta finales de los ochenta las mujeres en el Parlamento de la nación eran alrededor del 6%). Durante la década de los noventa su número subió hasta el 15%, para llegar al 28% en el 2000 y al 36% en 2004, reduciendo así la diferencia entre España y los miembros de la UE con un porcentaje medio-alto de mujeres en puestos políticos. El porcentaje de diputadas por cada grupo político es del 46,3% en el PSOE, 28,4 en el PP, 40 en IU-ICV y 60 en el Grupo Mixto.

10. BOE n. 71, 23 de marzo de 2007.

11. El porcentaje de mujeres en el Parlamento era de 16,5% en las primeras elecciones europeas de 1979, y ha subido progresivamente hasta conseguir el 30% en las elecciones de 1999 ([www.europarl.eu.int/presentation/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/default_en.htm) 12/05/04).

los que se pedía el reparto de poder entre los sexos, como los de Atenas en 1992, Roma en 1996, y París en 1999 (las dos últimas fueron firmadas por las/os respectivas/os Ministras/os de Igualdad de Oportunidades).

La Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo ha jugado un papel decisivo en el desarrollo de un debate comunitario sobre la desigualdad de género en la política, preparando informes y resoluciones ya en 1988, cuando presentó el primer informe sobre la posición de las mujeres en la toma de decisiones políticas. Entre las medidas de legislación “blanda” se incluyen la Resolución del Consejo de 1995 sobre la participación equilibrada de hombres y mujeres, promovida por la Comisión de Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo (PE), la Recomendación del Consejo de 1996, que invita tanto a los Estados Miembros como a las instituciones comunitarias a desarrollar un enfoque integrado para avanzar en la representación política de las mujeres, y una resolución del PE de marzo de 2000, seguida por otra en 2001, que propone las cuotas como medidas transitorias para aumentar el número de las mujeres en política. Las iniciativas para promover una participación equilibrada de mujeres y hombres en las instituciones políticas incluyen, además, una Decisión de la Comisión sobre cómo conseguir un equilibrio de género en las comisiones y grupos de expertas/os, y un informe de la Comisión de Derechos de las Mujeres del PE sobre cómo asegurar una participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas para las elecciones europeas de 2004.

### III. EL DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA <sup>12</sup>

El análisis de marcos de los textos seleccionados indica que la UE y España presentan un gran número de similitudes con respecto al diagnóstico del problema de la desigualdad de género en la política. Ambas tienden a enmarcar el problema de una manera similar y a representar a las mujeres como sujetos que tienen el problema y a los hombres como grupo normativo. Además, las voces que hablan en los textos tienden a pertenecer a *policy-makers* más que a expertas/os de género o miembros del movimiento feminista. Existen también variaciones dentro de marcos semejantes y marcos que están presentes en un caso y ausentes en el otro. La tabla 1 refleja los marcos de diagnóstico y pronóstico sobre desigualdad de género en la política identificados tanto en España como en la UE.

Los marcos de diagnóstico sobre desigualdad de género en la política en ambos casos pueden resumirse en cuatro áreas: el primer grupo concierne la representación política, e incluye las causas de la infrarrepresentación femenina y los argumentos rela-

---

12. Las secciones 3 y 4 se basan en los siguientes informes de investigación del MAGEEQ: Lombardo *et al.*, 2005; Bustelo *et al.*, 2004; Meier y Paantjens, 2004.

TABLA 1.

MARCOS DE DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO SOBRE DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

<i>Caso Estudio</i>	<i>Marcos de diagnóstico</i>	<i>Marcos de pronóstico</i>
<b>España</b>	<i>Más dominantes:</i> Representación cuantitativa; Democracia; Igualdad; Cuotas (a favor/en contra)	<i>Más dominantes:</i> Cuotas; Regulación/no regulación; Objetivos (democracia paritaria, intereses de las mujeres); Animar a las mujeres; Cambiar la cultura política
	<i>Menos dominantes:</i> Representación cualitativa; Sistemas políticos y electorales; Mercado laboral; División sexual del trabajo; Discriminación/patriarcado	<i>Menos dominantes:</i> Diferencia de género; Cambiar las reglas de la política; Las mujeres deben actuar; Europeización; Cambiar la división sexual del trabajo; Triángulo de empoderamiento; <i>Mainstreaming</i> de género
	<i>Débiles:</i> Dominación masculina	<i>Débiles:</i> Cambiar la elite política masculina
<b>UE</b>	<i>Más dominantes:</i> Representación cuantitativa; Mercado laboral/recursos humanos; Democracia; Igualdad; Sistemas políticos y electorales; Cuotas (a favor); Regulación	<i>Más dominantes:</i> Cuotas (a favor); Regulación; Objetivos (democracia paritaria); Animar a las mujeres; Cambiar la cultura política; Monitorear progreso en representación de mujeres
	<i>Menos dominantes:</i> Representación cualitativa; División sexual del trabajo; Discriminación/patriarcado	<i>Menos dominantes:</i> Responsabilidad del partido; Cambiar las reglas de la política; Las mujeres deben actuar; Europeización; Cambiar la división sexual del trabajo
	<i>Débiles:</i> Dominación masculina	<i>Débiles:</i> Triángulo de empoderamiento; <i>Mainstreaming</i> de género

cionados con el porqué se considera problemática; en el segundo, la desigualdad de género en la política se concibe como un problema relacionado con otras desigualdades estructurales principalmente localizadas en el mercado laboral; el tercer área incluye marcos que son expresión del problema de la desigualdad de género en un sentido más amplio que pretende dirigirse a todas las áreas donde se encuentran relaciones patriarcales entre mujeres y hombres (véase Walby, 1990); y el cuarto se refiere al tema de las cuotas.

En relación con el primer grupo de marcos, el problema de la desigualdad de género en la política en España y en la Unión Europea se enmarca de manera dominante en

términos cuantitativos: las mujeres están numéricamente infrarrepresentadas en las instituciones representativas y de toma de decisiones. La UE confiere especial relevancia a lo de conseguir o no conseguir las “cifras objetivo” establecidas para las mujeres en instituciones electivas y de toma de decisión. En el marco sobre representación cualitativa, la UE se parece a España en la idea de que las voces de las mujeres están silenciadas en políticas, y, por lo tanto, no se consideran suficientemente sus “intereses de mujeres”. La UE, no obstante, se diferencia de España puesto que desarrolla un discurso más “managerial” sobre la infrarrepresentación de las mujeres como una pérdida de los recursos humanos y de las habilidades de las mujeres para el mercado laboral. En España se encuentra otro tipo de discurso utilitarista que concibe la representación de las mujeres como beneficiosa para la sociedad y la política.

Los sistemas políticos y electorales se incluyen entre las causas de la infrarrepresentación política de las mujeres, según un marco que es menos dominante en España que en la UE. Las voces que hablan en los textos en los que se encuentra este marco no son exclusivamente las de los *policy-makers*, sino también las de las expertas y, sobre todo en España, del movimiento de mujeres. El marco aparece en proximidad de las elecciones europeas, autonómicas o municipales, y, en relación con los textos analizados en España, se encuentra en la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres (CELEM) que ha promovido debates sobre la democracia paritaria en el periodo entre 1999 y 2004.

Los dos argumentos principales que se emplean en ambos casos para justificar por qué la infrarrepresentación de las mujeres se considera problemática son la democracia y la igualdad. La infrarrepresentación de las mujeres es un problema porque es una señal de la mala calidad de la democracia, la falta de igualdad y de la escasa legitimidad de las instituciones políticas. En la UE, esto es parte de un discurso más amplio sobre el déficit democrático de la Unión. En España los discursos progresistas adoptan un argumento parecido para justificar las cuotas.

El segundo grupo de los marcos de diagnóstico se centra en el tema del “trabajo”. España comparte con la UE la manera de enmarcar el problema como discriminación de las mujeres en el mercado laboral (bajos salarios, malas condiciones laborales, tiempo parcial). No obstante, no comparte con la UE su discurso utilitarista sobre el desperdicio de recursos humanos causado por la presencia de tan pocas mujeres en puestos de poder, con la idea de que las habilidades de las mujeres son necesarias para el mercado laboral. Un marco menos dominante para ambos casos es el de la “división sexual del trabajo”: la infrarrepresentación de las mujeres se sitúa en el contexto más amplio de la tradicional división sexual del trabajo, y, a veces, también de desigualdades económicas y sociales (violencia, discriminación laboral, acoso sexual). El papel tradicional de las mujeres, el doble trabajo, y la falta de apoyo institucional para que las mujeres puedan conciliar familia y política están presentes en el marco, debido a que contribuyen a agravar el problema de la infrarrepresentación femenina.

La desigualdad de género en un sentido más amplio es el tema común a los marcos agrupados en el tercer área: el más frecuente sobre discriminación/patriarcado y el más débil relativo a la dominación masculina en la política. La infrarrepresentación de las mujeres se enmarca tanto en la UE como en España como un síntoma de discriminación que afecta a las mujeres en distintas esferas, pero el diagnóstico del problema no es especialmente articulado en ninguno de los dos casos. Los textos españoles se refieren a un contexto amplio de discriminación que incluye exclusión social, marginación, feminización de la pobreza, discriminación laboral, distribución desigual del trabajo doméstico y familiar, violencia de género y desigualdad en la participación política. A veces se denomina “patriarcado”, otras veces discriminación estructural y desigualdad histórica. Aunque la referencia al patriarcado es más frecuente en los textos españoles, también es más general puesto que no se dirige específicamente a la desigualdad de género en la política. En la UE, sin embargo, en los raros casos en los que la discriminación está vinculada con el patriarcado, la referencia es precisamente a los prejuicios de género, a los obstáculos patriarcales presentes en la normativa y en las actitudes que afectan la selección y el proceso de elección de las candidaturas políticas.

El lado opuesto de la infrarrepresentación de las mujeres se refleja en el marco que representa la dominación masculina de la vida política y de la toma de decisiones como un problema. A pesar de ser muy débil en ambos casos, el marco es levemente más presente en los textos españoles. En éstos, los problemas tal y como se representan son la dominación de los hombres en los puestos de poder y la subordinación de las mujeres, la existencia de prejuicios de género en la política y la persistencia de estructuras masculinas. A veces son también los “valores masculinos”, asociados con la agresividad, la competitividad y la fuerza los que se consideran problemáticos. El marco “dominación masculina”, que se centra más en las causas estructurales de la desigualdad de género, se encuentra raramente en los textos oficiales, y cuando es presente, se expresa a través de la voz de expertas de género y partidos de izquierda.

La mayor diferencia entre los marcos de diagnóstico españoles y comunitarios está en el tema de las cuotas. En España el discurso está polarizado entre el Partido Socialista e Izquierda Unida, a favor de las cuotas, y el Partido Popular, en contra. La UE no comparte el discurso sobre la “crítica de las cuotas” articulado en España por el Partido Popular, ni reproba a las mujeres que consiguen sus puestos a través de las cuotas de ser incapaces e incompetentes. El Partido Popular rechaza las cuotas por tres razones principales: las cuotas humillan a las mujeres, la competición para el poder promoverá los individuos más dignos y capaces, y la infrarrepresentación no puede solucionarse por ley. Con respecto a la primera, las cuotas supuestamente desacreditarían el igual valor y dignidad de las mujeres, puesto que las políticas más cualificadas no necesitan las cuotas para tener éxito. Esto está relacionado con el segundo argumento, según el cual es suficiente asegurar la igualdad de oportunidades para cada individuo de competir por el poder, para promover los individuos más capaces. El discurso está basado en

la responsabilidad individual y en la negación de la existencia de obstáculos estructurales para la igual representación política de las mujeres. El tercer argumento utilizado en contra de las cuotas es que la infrarrepresentación no puede solucionarse por ley, “imponiendo” medidas legalmente vinculantes, porque sería demasiado “coercitivo” hacia los partidos políticos. Además las cuotas se consideran inconstitucionales. Por lo tanto, según el Partido Popular, el cambio debería ocurrir “naturalmente”.

Tanto en la UE como en España, las mujeres son las que parecen tener el problema, y los hombres se tratan como el estándar de normalidad que las mujeres deberían conseguir. En España esto se expresa a través del argumento del Partido Socialista de que las mujeres deberían participar en política en términos iguales a los hombres, y el del Partido Popular según el cual las mujeres deberían entrar en política para trabajar en asuntos que “interesan a todos”, y no sólo a las mujeres. A los hombres se les atribuye (implícitamente) un doble estándar normativo. Por un lado, son el grupo normativo porque las mujeres deben aumentar su participación política para conseguir los estándares masculinos. Por el otro, los hombres son los que dominan las posiciones de poder, aunque su dominación generalmente no se cuestiona (Meier y Paantjens, 2004).

#### IV. EL PRONÓSTICO DEL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA

El análisis de los textos revela un desequilibrio hacia el pronóstico del problema. Un ejemplo de esto es el debate sobre las cuotas, que en principio debería encontrarse exclusivamente en aquella parte del texto en la que se ofrecen soluciones al problema, y sin embargo se insinúa también en el diagnóstico de los documentos analizados. Existen algunas variaciones pero principalmente similitudes entre España y la UE en la manera de enmarcar la solución, en las voces que hablan en los textos (las más presentes son las de las/os *policy-makers*, especialmente mujeres, y mucho menos las de expertas de género) y en la atribución de roles. Con respecto a esta última, en ambos casos, las mujeres son el grupo objetivo de las acciones, mientras que a los hombres nunca se les llama a actuar y las medidas propuestas nunca están dirigidas a ellos. La solución, así como en el diagnóstico del problema, se enmarca en términos numéricos y consiste en aumentar el número de las mujeres.

Los marcos de pronóstico pueden agruparse en cuatro áreas: “medidas específicas”, “defender un objetivo”, “cambiar las reglas del juego político” y “cambiar la política de género y la sociedad” (véase la tabla 1). Los marcos del primer área incluyen “cuotas” y “regulación/no regulación” (ambos dominantes). Tanto la UE como España coinciden en discursos a favor de las cuotas. La UE pone el énfasis en la necesidad de conseguir las “cifras objetivo” que están ausentes en los discursos españoles. Además, privilegia medidas no vinculantes como programas e incentivos a los partidos, y al mismo tiempo

pide a los Estados Miembros actuar a favor de la igualdad en la toma de decisiones. Como ya se ha destacado en el diagnóstico, España se diferencia de la UE por el discurso del Partido Popular contrario a la regulación por ley de la igual representación de las mujeres, considerada “coercitiva” para los partidos.

Con respecto a los marcos agrupados en la segunda área, España y la UE comparten el objetivo de conseguir una democracia paritaria (que ocasionalmente se relaciona con la introducción de una cuota del 40%). Los textos españoles incluyen también el objetivo de representar a los intereses de las mujeres. Un argumento utilitarista que aparece únicamente en España es el de la “diferencia de género”. Discursos conservadores insisten en que los “valores de las mujeres” supuestamente “feminizarían” la política, humanizándola. Discursos progresistas conciben la experiencia diferente de las mujeres como una posibilidad para cambiar los estilos políticos. Para ambos, es la posibilidad de mejorar la política lo que legitima la acción en favor de la representación política de las mujeres.

En el tercer grupo se encuentra un gran número de marcos similares en España y en la UE en relación con el tipo de reglas políticas que deberían cambiarse, los sujetos que deberían actuar (“responsabilidad del partido”, “animar a las mujeres”, “las mujeres deben actuar” y “Europeización”) y la cultura a modificar (“cambiar la cultura política”, “cambiar la elite política masculina”). Los marcos sobre cambiar las reglas de la política, menos dominantes en España y débiles en la UE, sugieren mecanismos para transformar el sistema legal, y las reglas electorales en particular. Los debates se centran en las ventajas de un sistema proporcional y en la importancia de una igual composición de las listas electorales. Tanto la UE como España promueven la asunción de responsabilidad por parte de los partidos para incrementar el número de mujeres. La UE privilegia medidas “soft” para presionar a los partidos para revisar sus mecanismos de selección de candidatos/as, mientras que los textos españoles mezclan la discusión sobre medidas vinculantes como las cuotas, el sistema cremallera obligatorio para las listas electorales, y la reforma electoral, con acciones de sensibilización. Las mujeres en los partidos son las voces que hablan en ambos casos, revelando así la importancia del papel que juegan ellas mismas dentro de sus propios partidos para progresar en la igualdad de género en la política.

Más dominante es el marco sobre el papel del Estado para animar y apoyar a las mujeres en política a través de actividades de formación. Aunque denuncie en ciertos casos una actitud paternalista hacia las mujeres, dentro de este marco existen también elementos más progresistas. Los programas de formación e información para las candidatas contienen también elementos que promueven la autonomía de las mujeres. En el texto del País Vasco existen además iniciativas para fomentar el empoderamiento y la independencia de las mujeres, y al mismo tiempo sensibilizar hacia nuevos modelos de liderazgo. Asimismo, el marco menos frecuente sobre la necesidad de que las mujeres tomen la acción sugiere la idea de que el electorado femenino debería movilizarse y votar en favor de las mujeres.

Cambiar la cultura política es un marco que ocurre con frecuencia en los dos casos de estudio. Ambos comparten un discurso similar sobre la necesidad de medidas de sensibilización no obligatorias para cambiar una cultura política que crea problemas para la representación política de las mujeres. La acción consiste esencialmente en la introducción de iniciativas educativas y de sensibilización dirigidas a la sociedad en general y a las mujeres en particular. Un marco que no está presente en el pronóstico de los textos comunitarios y es muy débil en los españoles es “cambiar la elite política masculina”. Esto es un cambio de paradigma en el pronóstico, que requiere cambios en la representación política de los hombres. Sin embargo, este marco aparece en los textos españoles únicamente en un caso de auto-crítica por parte de un líder político socialista sobre la existencia de actitudes machistas dentro de su propio partido.

Los marcos del cuarto grupo reflejan la necesidad de cambiar la política de género y la sociedad a través de un cambio de la división sexual del trabajo, de la creación de redes de empoderamiento de las mujeres (“triángulo de empoderamiento”), y de la introducción de la estrategia del *mainstreaming* de género<sup>13</sup>. Estos marcos demuestran la adopción de un enfoque más amplio en el problema de la desigualdad de género en la política, que intenta desafiar las estructuras de género existentes en todos los ámbitos y construir puentes entre las feministas de Estado y del movimiento. En los documentos hablan no solamente *policy-makers* sino también expertas de género y feministas del movimiento.

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. Ambos casos de estudio ponen el énfasis sobre la conciliación de las responsabilidades del trabajo y de la vida familiar, y la UE debate también la introducción de horarios de trabajo flexibles y más convenientes y servicios de cuidado para la infancia. Facilitar el acceso de las mujeres al mercado del trabajo y eliminar la discriminación laboral son otros retos comunes a los dos casos.

El marco “triángulo de empoderamiento” trata del papel del llamado “triángulo de terciopelo” (Woodward, 2004) representado por los organismos de igualdad, las mujeres políticas, en cooperación con la sociedad civil y el movimiento de mujeres. Es dominante en España por lo menos en términos de ocurrencia numérica en los textos, mientras que es débil en los textos comunitarios, donde la idea de una cooperación institucional con la sociedad civil y el movimiento de mujeres se limita principalmente a sugerir el impulso de las redes de mujeres.

---

13. El *mainstreaming* de género es definido como “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos para que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la elaboración y adopción de medidas políticas” (Consejo de Europa, 1998: 15).

## V. MARCOS INTERPRETATIVOS EN ESPAÑA Y EN LA UE: CONSECUENCIAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA

El análisis de los marcos de diagnóstico y pronóstico en los dos casos de estudio nos permite sacar algunas conclusiones sobre la representación del tema de la desigualdad de género en la política. España y la Unión Europea presentan similitudes en la manera de enmarcar el problema, en la atribución de roles y en las voces que hablan en los textos. Excepto que por unas leves diferencias de enfoque, como por ejemplo un discurso más “empresarial” y procedimental en la UE o un debate más políticamente polarizado en España, los marcos tienden a converger. En ambos casos existe un desequilibrio en los textos hacia el pronóstico del problema. En lugar de articular un diagnóstico extenso del problema de la desigualdad de género en la política, los documentos oficiales tienden a ofrecer soluciones para el mismo. Consecuentemente, este último puede ser parcial y no afrontar el problema en todas sus implicaciones.

Similar en los dos casos es la representación de las mujeres como principal sujeto que tiene el problema y principal objetivo de las acciones, y los hombres como grupo normativo, a los que no se requieren cambios y que no son objeto de las medidas propuestas. La percepción de que los textos analizados no pidan cambios por parte de los hombres deriva también de la ausencia de marcos equivalentes para los hombres que animan a las mujeres políticas a ser más cualificadas y seguras de sí mismas. De hecho, no se encuentran discursos sobre la necesidad de dar formación a los hombres políticos para que superen la resistencia hacia sus colegas femeninas y sean más competentes en temas de igualdad de género.

Las voces que hablan en los textos son las de *policy-makers*, mayoritariamente mujeres. Expertas de género y miembros del movimiento de mujeres aparecen raramente. La escasa presencia de las voces de expertas de género y movimiento feminista en los documentos oficiales significa que la contribución que estos sujetos pueden ofrecer para enmarcar el problema y la solución de la desigualdad de género en política es *de facto* limitada. Esto es especialmente problemático, debido a que los marcos que adoptan un enfoque más amplio y estructural del problema y de su solución parecen venir precisamente de estos/as actores/as. Asimismo, a pesar de que la literatura nos advierte de que no está demostrado que unas instituciones más equilibradas con respecto al sexo responderán a las necesidades y a los intereses de las mujeres (Phillips, 1995; Tremblay, 2000; Mateo Díaz, 2005), es significativo que en la mayoría de los textos analizados sean mujeres las que tratan el tema de la desigualdad de género en la política.

El marco dominante en ambos casos es el cuantitativo: hay un número demasiado bajo de mujeres en política (problema) que debe ser aumentado a través de varias medidas (solución). Por un lado, el énfasis en el aumento del número de mujeres en las instituciones representativas es un desafío a los puestos de poder masculinos. Por otro lado, sin embargo, un discurso dominante sobre los números no apoyado por discursos

igualmente dominantes que promuevan un enfoque más holístico del problema podría tener el efecto retroactivo de des-politizar el tema, es decir tratarlo como si el problema fuese el de conseguir unas “cifras objetivo”, y no el modificar unas relaciones desiguales de poder (Lombardo *et al.*, 2007). En este sentido, el énfasis de la UE en las “cifras objetivo” está ocultando temas más difíciles y controvertidos, como el cuestionamiento de los puestos de poder masculino en la esfera política.

Mientras que los debates académicos y políticos coinciden en la manera de abordar el tema de la “desigualdad de género en la política” esencialmente como un problema de representación “cuantitativa” de las mujeres, sin embargo, difieren a la hora de tratar el tema de la representación política “cualitativa” de las mujeres. Los discursos políticos no parecen reflejar suficientemente la complejidad del problema tal y como está reflejada en el debate académico. Los documentos políticos dan por asumido que el bajo número de mujeres es responsable de que los intereses de las mujeres no estén representados y que los resultados de la política no sean favorables a las mujeres (Lombardo *et al.*, 2007). El supuesto subyacente es que la representación cuantitativa llevaría por defecto a una representación cualitativa de las mujeres.

Sin embargo, una parte de la literatura sobre género considera la idea de una identidad común de las mujeres como controvertida, en particular con respecto a la representación política (Young, 2000; Phillips, 1995). Si por un lado trabajos empíricos llevados a cabo respectivamente en Reino Unido y Suecia afirman que las diputadas tienen una serie de valores diferentes a los de los hombres en temas de igualdad (Lovenduski, 2005a) y que muestran un mayor interés en la promoción del bienestar social (Mateo Díaz, 2005), por otro lado también existen estudios más críticos con respecto a la tesis de que las mujeres políticas puedan actuar en nombre de las mujeres. Tremblay (2000: 341), por ejemplo, argumenta que es la “conciencia feminista”, en vez del sexo biológico, la que afecta a la capacidad de las mujeres políticas de representar a las mujeres. Por lo tanto, la solución debería ser la de apoyar a las feministas en los partidos políticos. Los documentos políticos analizados, no obstante, no reflejan la riqueza del debate académico.

Argumentos utilitaristas para legitimar la representación política de las mujeres caracterizan tanto a la UE, con su discurso sobre el desperdicio de los recursos humanos de las mujeres para el mercado laboral, como a España, debido a los beneficios socio-políticos de la aumentada representación femenina. Las investigadoras prefieren los argumentos de justicia por encima de los de utilidad (Phillips, 1995; Lovenduski, 2005a). Mateo Díaz (2005) insiste en los peligros de emplear argumentos de utilidad en vez de justicia (es decir, la igualdad en política es una cuestión de justicia) para justificar un mayor número de representantes femeninas debido esencialmente a que los partidos pueden utilizar a las mujeres instrumentalmente para aumentar su propia legitimidad, y que las mujeres pueden ser rechazadas si no consiguen el cambio deseado en los tiempos o en las modalidades esperadas por los políticos masculinos.

No obstante, pese a sus desventajas, las defensoras de la igualdad utilizan frecuentemente los argumentos de utilidad en sus esfuerzos persuasivos. Un ejemplo típico es el de la democracia. La representación de las mujeres se “vende” estratégicamente como un tema de democracia para que pueda ser incluido en la agenda política. La ausencia de democracia de los marcos de pronóstico puede interpretarse de distintas maneras. Puede ser que la UE no necesite recurrir al argumento de la democracia para persuadir a los políticos de la necesidad de fomentar la representación femenina, debido a que el contexto político ya está a su favor. O bien puede significar que la infrarrepresentación de las mujeres no se considera como un problema que es preciso solucionar para conseguir niveles más altos de democracia, pues esta última puede felizmente convivir con desigualdades en la representación política de las mujeres.

Aunque sea dominante en ambos casos, el discurso acerca del aumento del número de mujeres a través de las cuotas se enfoca de manera distinta. Está muy polarizado en España, con el Partido Socialista e Izquierda Unida a favor y el Partido Popular en contra. Los debates acerca de las cuotas han monopolizado el debate público español sobre desigualdad de género en la política, manteniendo en la sombra discursos que adoptan un enfoque más estructural hacia el problema. En la UE, sin embargo, no se encuentran discursos en contra de las cuotas en los documentos oficiales.

Los marcos que buscan las causas estructurales de la desigualdad de género en la política e intentan ofrecer soluciones a la discriminación de las mujeres en el mercado laboral, a la división sexual del trabajo o a los sistemas electorales que perjudican a las candidatas no ocurren con frecuencia en los textos. Esta escasez es problemática, pues la literatura identifica los límites institucionales, la falta de recursos de las mujeres, las limitaciones impuestas por las actividades de conciliación y de cuidado, y la codificación de la política como un ámbito tradicionalmente masculino como los mayores obstáculos a la representación política de las mujeres (Lovenduski, 2005a). Además, la falta tanto de un contexto favorable a los cambios estructurales necesarios para aumentar la representación política de las mujeres como de medidas que aborden la desigualdad de género en todos los ámbitos (mercado laboral, políticas de conciliación, etc.) podrían obstaculizar la efectiva implementación de las cuotas y el trabajo cotidiano de las mujeres políticas.

La escasa frecuencia del marco sobre “cambiar la elite política masculina” en España y su ausencia en los textos de la UE podrían incluso crear un conflicto potencial con el marco de pronóstico dominante sobre el aumento del número de mujeres a través de las cuotas, dificultando así la implementación de estas últimas (Lombardo y Meier, 2006). La ausencia de un discurso paralelo sobre los cambios de la elite política masculina que serían necesarios para “dejar” entrar a más mujeres en las instituciones electivas 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, a pesar

de que investigaciones empíricas como la de Lovenduski (2005a) confirman que los prejuicios de género de las instituciones políticas están entre los mayores obstáculos para la representación política de las mujeres <sup>14</sup>.

## CONCLUSIONES

Los marcos interpretativos sobre “desigualdad de género en la política” que han sido identificados gracias al análisis de una selección de textos políticos en España y en la Unión Europea tratan el asunto como un problema de desigualdad, pero no siempre de la manera más sensible al género y más coherente. La atribución del problema tan sólo a las mujeres y la falta de una llamada al cambio dirigida a los hombres revelan la capacidad limitada de los discursos políticos para desafiar las culturas políticas patriarcales que caracterizan las instituciones políticas existentes. El marco cuantitativo dominante aborda el problema de la desigualdad en el nivel de la representación política, pero revela limitaciones en cuanto a su capacidad para dirigirse a las causas estructurales del problema. El desequilibrio de los textos hacia la solución podría explicar en parte este enfoque limitado, puesto que un diagnóstico insuficiente del problema tiene el riesgo de identificar tan sólo los síntomas más evidentes de la desigualdad que aparecen en los bajos números de mujeres en las instituciones, y de proponer por lo tanto unas soluciones que se limitan al tema de la representación cuantitativa de las mujeres en política.

La predominancia del marco “representación política cuantitativa” oscurece el papel de marcos menores que abordan algunas de las causas estructurales del problema, como por ejemplo la división tradicional del trabajo entre los sexos o la existencia de relaciones patriarcales en todos los ámbitos de la sociedad, y que proponen prácticas políticas de empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, el potencial de estos marcos menores para desafiar los prejuicios de género presentes en las culturas e instituciones políticas está limitado por su baja presencia en los textos y su falta de soluciones al problema de la dominación masculina en la política. La presencia tan infrecuente de estos marcos podría ser debida a la inclusión limitada de las voces de activistas feministas y expertas de género en los textos políticos seleccionados. Sin embargo, la inclusión de estas voces en los documentos podría contribuir a poner en el centro del debate el papel de los mecanismos de poder en la reproducción de las desigualdades de género.

---

14. Los datos de las entrevistas de Lovenduski a candidatas altamente cualificadas que no habían sido seleccionadas para las elecciones generales de 2001 en el Reino Unido muestran cómo las actitudes y prácticas de discriminación en contra de las mujeres y el sexismo institucional siguen estando vigentes en los principales partidos políticos británicos. La discriminación llega a incluir acoso sexual explícito en contra de las mujeres políticas por parte de sus colegas masculinos. El sexismo institucional se refiere al hecho de que las instituciones políticas apoyen “determinados tipos de comportamiento masculino” relacionado con la agresividad, la rudeza y el estilo antagonista, ofrezcan “una visión del mundo que implícitamente acepta la división sexual del trabajo” y resistan “a las demandas de las mujeres de poder político y responsabilidad” (Lovenduski, 2005a: 58).

A la luz de este análisis, pueden sacarse conclusiones de carácter tanto político como académico. En relación con las primeras, los resultados del estudio aquí presentado sugieren que las políticas públicas sobre desigualdad de género en la política podrían ser más eficaces si la manera de enmarcar los documentos políticos se hiciese más coherente en el diseño del problema y de la solución, si los hombres se tratasen también como grupo problemático y objeto de las acciones, y si se afinase la capacidad de escuchar las voces no solamente de las expertas de género, sino también del movimiento feminista. Con respecto a las segundas, más investigaciones tanto teóricas como empíricas parecen necesarias para explorar qué marcos menores están presentes en los discursos políticos y cuál es su articulación en el discurso de actores/as gubernamentales y no gubernamentales. Estos estudios podrían generar unas preguntas de investigación complementarias a las que utiliza la investigación actual sobre representación política, ampliando los enfoques sobre cómo abordar el problema de la desigualdad de género en política.

### 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.
- Bacchi, Carol. 2005. «Discourse, Discourse Everywhere: Subject Agency in Feminist Discourse Methodology», *Nordic Journal of Women's Studies*, 13(3): 198-209.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo. 2006. «Marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia, y desigualdad de género en la política», *Revista Española de Ciencia Política*, 14 (abril): 117-140.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo, eds. 2007. *Las políticas de igualdad en España y Europa. Una mirada bajo la alfombra*. Madrid: Catedra.
- Bustelo, María, et al. 2004. *Country Study Spain*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Celis, Karen. 2005. «Reconciling theory and empirical research. Methodological reflections on women MPs representing women('s interests)», Congreso ECPR, 8-10 Septiembre, Budapest.
- Cobb, Roger y Charles Elder. 1983. *Participation in American Politics*. 2ª edición. Baltimore, MD: John Hopkins 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.

- Dahlerup, Drude. 1988. «From a Small to a Large Minority». *Scandinavian Political Studies*, 11(4): 275-298.
- Dahlerup, Drude, ed. 2006. *Women, Quotas and Politics*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Hoskyns, Catherine. 1996. *Integrating gender. Women, law and politics in the European Union*. Londres: Verso.
- Leyenaar, Monique. 1997. *How to Create a Gender Balance in Political Decision-Making*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Lombardo, Emanuela. 2004. *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Lombardo, Emanuela y Petra Meier. 2006. «Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?», *The European Journal of Women's Studies*, 13 (2): 151-166.
- 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.
- Lombardo, Emanuela, et al. 2007. «Taming the male sovereign? Framing gender inequality in politics in the European Union and the Member States», en Mieke Verloo, ed., *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*. Budapest: CEU.
- Lovenduski, Joni. 2005a. *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity.
- Lovenduski, Joni, ed. 2005b. *State feminism and political representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mateo Díaz, Mercedes. 2005. *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*. Essex: ECPR.
- 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. 2004. «The mutual contagion effect of legal and party quotas», *Party Politics*, 10 (5): 583-600.
- Meier, Petra y Marjolein Paantjens. 2004. *Preliminary Report European Union*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Meier, Petra, et al. 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), 117(B1): 35-61.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Sawer, Marian. 2000. «Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability», *International Political Science Review*, 21 (4): 361-380.

- Snow, David A., *et al.* 1986. «Frame alignment process, micromobilization and movement participation», *American Sociological Review*, vol. 51, 4: 464-481.
- Snow, David y Robert Benford. 1988. «Ideology, frame resonance and participant mobilization», *International Social Movement Research*, 1: 197-217.
- Squires, Judith. 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge/Oxford: Polity Press.
- Stetson, Dorothy McBride, y Amy G. Mazur, eds. 1995. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Threlfall, Monica. 2005. «Explaining Gender Parity in Spain: the Internal Dynamics of Parties», Congreso ECPR, 8-10 septiembre, Budapest.
- Tremblay, Manon. 2000. «Women, citizenship, and representation: an introduction», *International Political Science Review*, 21 (4): 339-43.
- Valiente, Celia. 2005. «The women's movement, gender equality agencies and central-state debates on political representation in Spain», en Joni Lovenduski, *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press: 174-94.
- 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 (B1): 11-34.
- Verloo, Mieke, ed. 2007. *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*, Budapest: Central European University Press.
- Walby, Sylvia. 1990. *Theorising patriarchy*. Oxford: Blackwell.
- Woodward, Alison. 2004. «Building velvet triangles: Gender and informal governance», en Thomas Christiansen y Simona Piattoni, eds., *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

## ANEXO 1.

Lista de documentos seleccionados sobre desigualdad de género en la política en España y en la Unión Europea

### España

1. III Plan de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres - Instituto de la Mujer (1997-2000)
2. IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Instituto de la Mujer (2003-2006)
3. Proposición de Ley del 16 de Noviembre de 2001. Reforma de la Ley Orgánica 5/19-06-1985 del Régimen Electoral
4. Debate parlamentario sobre los Derechos de la Mujer, 22 de abril de 1997

5. Debate sobre tres proposiciones de ley sobre garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en acceso a posiciones electas, 8 de abril de 2003
6. Plan de Igualdad del Partido Socialista (PSOE), 26 de abril de 2002
7. III Plan de Acción Positiva para las mujeres en la Comunidad Autónoma de Euzkadi (1999-2002)
8. 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
9. IV Plan de Igualdad de oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma de Madrid (2002-2005)
10. Programa Electoral del Partido Socialista (PSOE), 2004
11. Programa Electoral de Izquierda Unida, 2004
12. Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha
13. Manifiesto por la Paridad, abril 2003, CELEM y movimiento de mujeres
14. «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*
15. *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»

### Unión Europea

1. Keynote speech by Mr Pdraig Flynn, European Commissioner for Social Affairs and Employment
2. Council Resolution of 27 March 1995 on the balanced participation of men and women in decision-making, OJ C168 4.7.1995
3. Charter of Rome on «women for the renewal of politics and society»
4. Garcia Munoz, Victoria and Emily Carey (1997), Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation. Women's Rights Series 10. Luxembourg: European Parliament.
5. Leyenaar, Monique (1997) How to Create a Gender Balance in Political Decision-Making. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
6. European Election Brochure «Europe for women, women for Europe», prepared by European Commission DGV, in co-operation with the Women's Rights Committee of the European Parliament
7. European Women's Lobby Newsletter July 1999, special edition: New European Parliament, A new Commission – How much will women benefit?
8. Finnish Presidency report to the Council on «Women in the decision-making process» in the Member States and the European Institutions, 22 October 1999

9. European Parliament resolution on women in decision-making, 2 March 2000 B5-0180/2000 OJ C346/82
10. European Women Lobby recommendation on «Women in decision-making», 22 May 2000
11. Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on the implementation of Council recommendation 96/694 of 2 December 1996 on the balanced participation of women and men in the decision-making process (OJ L391), COM(2000)120
12. Communication from the Commission of 7 July 2000 addressed to Member States on the Commission Decision relating to a gender balance within the committees and expert groups established by it
13. European Parliament Committee on Women's Rights and Equal Opportunities' report on the Commission report on the implementation of Council Recommendation 96/694 of 2<sup>nd</sup> December 1996 on the balanced participation of women and men in the decision-making process (COM(2000) 120 – C5-0210/2000 – 2000/2117(COS))
14. European Parliament plenary debate on balanced participation of women and men in the decision-making process (COM(2000) 120 – C5-0210/2000 – 2000/2117 (COS))
15. European Women's Lobby Lobbying Kit European Elections 2004. Have we got the balance right?
16. European Parliament Committee on Women's Rights and Equal Opportunities' report on Election 2004: How to ensure balanced representation of women and men A5-0333/2003.

## ANEXO 2.

### Modelo de supertexto y preguntas guía

NÚMERO/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 (diagnóstico/pronóstico/en cualquier parte)

### *Equilibrio*

RESUMEN

Énfasis en las diferentes dimensiones/elementos

Fricción o contradicciones entre las dimensiones/elementos

Comentarios

Presentado para evaluación: 30 de octubre de 2005

Aceptado para publicación: 2 de febrero de 2007

EMANUELA LOMBARDO

elombardo@cps.ucm.es

Es profesora en el Departamento de C. Política y Administración II de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM.