

CAPITULO I

¿QUÉ HAY DEBAJO DE LA ALFOMBRA DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD? UN ANÁLISIS DE ‘MARCOS INTERPRETATIVOS’ EN ESPAÑA Y EN EUROPA

Maria Bustelo y Emanuela Lombardo

INTRODUCCIÓN

A partir de la creación de organismos públicos de igualdad, desde los años setenta en adelante en los países europeos y desde los ochenta en España, se empiezan a desarrollar ‘políticas de igualdad’. Éstas se definen como el conjunto de las decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas en relación al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y a la mejora de la situación socio-económica, política, y cultural de la mujer. Estudios comparativos sobre la evolución del feminismo de Estado en los últimos treinta años valoran bastante positivamente los organismos de igualdad por su capacidad de impulsar políticas para el avance de las mujeres (Stetson y Mazur 1995; Mazur 2001; Lovenduski et al 2005; Stetson 2001; Outshoorn 2004; Outshoorn y Kantola 2007). Si bien es cierto que las políticas de igualdad promovidas por las instituciones competentes han sido y son instrumentos fundamentales para el avance de la igualdad de género, sin embargo también es legítimo preguntarse: ¿Son las políticas de igualdad de género por definición siempre

transformadoras de las jerarquías de poder existentes entre mujeres y hombres? ¿O pueden las mismas políticas de igualdad traicionarse a sí mismas al plantear medidas políticas que o bien reproducen el *statu quo* o bien dificultan el propio avance de la igualdad? ¿Es posible que las políticas de género sean inmunes a los prejuicios de género que afectan a nuestras sociedades y a nuestras propias vidas de manera tan dominante? Y en particular: ¿Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral tratan de transformar o de mantener, e incluso consolidar, el papel tradicional de la mujer como cuidadora universal? ¿Las políticas sobre violencia contra las mujeres tratan el problema como una cuestión ‘de género’? ¿Las medidas sobre desigualdad de género en la política llegan a cuestionar el poder masculino y a pedir cambios a los hombres? ¿Y finalmente las políticas de igualdad tratan e incluyen los derechos de las mujeres lesbianas? En definitiva, nuestra pregunta, benévola y provocadora para todas las personas que estamos interesadas en las políticas públicas de igualdad es: ‘¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad?’¹. Esta pregunta expresada en forma de guiño jocosos, resulta sin embargo crucial para nuestro análisis y nos lleva a reflexionar más detenidamente sobre la manera en la que se enmarcan las políticas de igualdad. La idea de la que partimos es que unas políticas de género más atentas y conscientes de sus propios límites y prejuicios, estarán consecuentemente más dispuestas a la mejora continua y a la superación de sus propias debilidades, y por lo tanto serán más eficaces en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Para llevar a cabo el análisis de aquello que llama nuestra atención por no llegar a explicitarse normalmente, y que, por lo tanto, queda debajo de la alfombra de las políticas de igualdad, nos hemos centrado en las siguientes preguntas: ¿Cuál es el

¹ Éste ha sido el título de dos jornadas de debate y reflexión que hemos organizado en Madrid (Universidad Complutense) el 20-21 de junio de 2005 y en Barcelona (Diputación de Barcelona) el 2 de diciembre de 2005.

significado de la igualdad de género? ¿Cómo se enmarca el *problema* de la desigualdad de género en las políticas públicas de España y de Europa? ¿Qué *soluciones* se ofrecen para ello? Esta obra pretende desarrollar éstas y otras preguntas similares a partir de la tesis de que 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. Es decir, los diferentes significados que se atribuyen a la (des)igualdad de género afectan la manera en la que se enmarca el problema de la desigualdad de género y las soluciones a ello. La obra se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ² (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*) en el que se realiza un análisis comparativo de los ‘marcos interpretativos’ de las políticas 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. La investigación, que comprende el periodo desde la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Pekín –septiembre de 1995- hasta 2004, se lleva a cabo a través del análisis de textos y documentos oficiales de las principales instituciones políticas, incluyendo también algunos 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

² El proyecto de investigación MAGEEQ, dirigido por la profesora Mieke Verloo en la coordinación académica europea, y en España por la profesora María Bustelo a través del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, ha sido financiado por el V Programa Marco de la Comisión Europea (2003-2005). La investigación ha sido desarrollada en el contexto del equipo que forma parte del MAGEEQ, y en el que también se incluyen Emanuela Lombardo, 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. Véase www.mageeq.net y www.proyectomageeq.org. Este trabajo tiene continuidad con otro proyecto más amplio, esta vez financiado por el VI Programa Marco, que es el proyecto QUING (*Quality in Gender+ Equality Policies* www.quing.eu) 2006-2011, en el que se analizan las políticas de igualdad en todos los países europeos más Turquía.

representaciones que los/as actores/as políticos ofrecen del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas al mismo. La obra 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.

En este primer capítulo se 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. También se explica la metodología utilizada en la investigación, exponiendo cuál es la selección de temas y textos, en qué consiste el análisis de marcos (*frame analysis*), cómo se analizan y resumen los discursos de diferentes actores/as presentes en los textos, a través de las ‘preguntas guía’ y los ‘supertextos’, y reflexionando sobre las ventajas y límites del tipo de análisis de marcos que se ha utilizado en el estudio. En los cuatro capítulos que siguen, se presentan los resultados del análisis de marcos en las áreas de conciliación de la vida familiar y laboral (Capítulo II), violencia contra las mujeres (Capítulo III), desigualdad de género en la política (Capítulo IV), y derechos de lesbianas y gays (Capítulo V)³. El último capítulo (Capítulo VI) resume los resultados y reflexiona sobre las consecuencias del análisis de marcos llevado a cabo para los cuatro temas tratados.

Los capítulos utilizan el mismo marco teórico y metodológico de análisis de marcos para cada uno de los temas de las políticas de igualdad tratados. No obstante,

³ Utilizamos para los temas las denominaciones que hemos encontrado más comúnmente en los documentos analizados, aunque desde una perspectiva feminista sería preferible el uso del término ‘corresponsabilidad’ en vez de ‘conciliación’ y violencia ‘de los hombres contra las mujeres’, ‘de género’ o ‘machista’ en vez de ‘doméstica’. A lo largo del libro, se alternan maneras diferentes de referirse a los temas pero en general se utilizan los siguientes términos: ‘conciliación de la vida laboral y familiar’; ‘violencia contra las mujeres’, ‘violencia de género’ y ‘violencia doméstica’; ‘desigualdad de género en la política’; y ‘derechos de lesbianas y gays’ y ‘derechos de homosexuales’. Cada definición conlleva una diferente representación del problema, así como se argumenta en los capítulos de este libro.

cada uno da prioridad a determinadas preguntas guía y aborda de una manera particular el tema elegido, sea la conciliación, la violencia, la política o los derechos de homosexuales. Todos los capítulos, en cualquier caso, están centrados en la reflexión sobre cuál es el problema de la (des)igualdad de género y qué soluciones se proponen por parte de los/as principales actores/as políticos/as en Europa y en España. Aunque el trabajo se centra en el análisis del caso español, que es exclusivo en el caso del capítulo sobre derechos de homosexuales, los demás capítulos hacen referencias cuando es pertinente al análisis comparativo europeo realizado en el proyecto MAGEEQ. El capítulo sobre desigualdad de género en la política se centra específicamente en una comparación entre los marcos interpretativos de España y de la Unión Europea.

En el capítulo II sobre la conciliación de la vida familiar y laboral en España, Elin Peterson reflexiona sobre la importancia de la dimensión de género en los discursos, argumentando que las relaciones de género influyen en la articulación de las políticas públicas y, al mismo tiempo, están influidas por dichas políticas. Su análisis explora el vínculo entre la desigualdad de género y otras desigualdades relacionadas con la clase, raza, etnia, sexualidad y nacionalidad. La autora concluye que el análisis de los marcos interpretativos de las políticas sobre conciliación revela una tendencia a perpetuar la desigualdad entre hombres y mujeres debido a que la responsabilidad del cuidado se sigue atribuyendo casi exclusivamente a las mujeres, sin fomentar la corresponsabilidad de los hombres.

El capítulo III, redactado por María Bustelo, Silvia López y Raquel Platero, aplica el análisis de marcos al tema de la violencia contra las mujeres. La pregunta clave para diferenciar los marcos interpretativos en este tema parece ser ¿cuál es la causa o el origen de la violencia contra las mujeres? Dependiendo de la respuesta que los textos

hagan a esta pregunta, se obtendrá una representación del problema muy diferente y, por lo tanto, se ofrecerán diferentes soluciones al respecto. Los tres marcos interpretativos identificados en el análisis comparativo europeo varían entre el que identifica el origen de la violencia en las desiguales relaciones de género, el que deja sin explicar las razones por las que son las mujeres las principales víctimas de este tipo de violencia, y el que presenta el problema como un asunto desvinculado del género, es decir, algo que puede ocurrir entre hombres y mujeres indistintamente de quién sea el agresor o quién la víctima. Las autoras analizan el reconocimiento progresivo de la violencia contra las mujeres como un problema público y reflexionan acerca de la interpretación de la violencia como desigualdad de género que caracteriza más los textos españoles en comparación con los de los demás países analizados en el proyecto MAGEEQ. El capítulo incluye también un apartado específico dedicado al análisis de la Ley Integral contra la violencia de género aprobada por el gobierno español en diciembre de 2004.

Emanuela Lombardo analiza en el capítulo IV los marcos interpretativos sobre desigualdad de género en política presentes en los textos españoles y comunitarios. La autora detecta numerosas similitudes entre España y la UE sobre todo en la manera de enmarcar el problema y la solución, esencialmente en términos numéricos, como infra-representación de las mujeres en política. Asimismo, centra su reflexión sobre las inconsistencias encontradas en los marcos sobre desigualdad de género en la política. El desequilibrio hacia el pronóstico del problema revela que los textos políticos tienden a ofrecer soluciones para el problema sin articular un diagnóstico extenso del mismo. Además, la tendencia a representar a las mujeres como sujetos que tienen el problema y grupo objetivo de las medidas, y la ausencia de una llamada al cambio y a la acción para los hombres sugieren la persistencia en los documentos oficiales de un enfoque tradicional al tema en cuestión que podría obstaculizar una

transformación más profunda de las jerarquías de género presentes en el ámbito político.

La representación de gays y lesbianas en la agenda política española es el tema tratado por Raquel Platero en el capítulo V. En éste se analiza el desarrollo tanto de las políticas autonómicas sobre leyes de parejas, como de la política central sobre las parejas de hecho (1993-2002) y sobre el matrimonio (2002-2005) que culmina con la aprobación de la ley 13/2005. La autora identifica tres marcos interpretativos sobre el matrimonio homosexual: el primero presenta a las parejas de hecho como una forma de política especial para gays y lesbianas; el segundo muestra que los sujetos homosexuales deben tener una regulación de derechos distintos al resto en forma de uniones civiles; y el tercer marco es aquél que muestra que los derechos de lesbianas y gays son una cuestión de igualdad, acceso a la ciudadanía plena o de derechos humanos. El argumento es que las resistencias a la inclusión de la sexualidad como una desigualdad más en las políticas de igualdad en España revelan la persistencia de relaciones de poder heteronormativo.

Finalmente, en el capítulo VI, Emanuela Lombardo y María Bustelo extienden la mirada más allá del caso español para considerar algunos resultados del análisis de marcos de las políticas de igualdad en la Unión Europea y en los demás países implicados en el proyecto europeo MAGEEQ, es decir Grecia, Austria, Holanda, Hungría y Eslovenia. Las autoras reflexionan acerca de las similitudes y diferencias encontradas en los países europeos seleccionados y subrayan las inconsistencias detectadas en la manera de enmarcar el problema y su solución. Destacan los desequilibrios existentes en los distintos temas entre el diagnóstico y el pronóstico del problema y las consecuencias que éstos tienen para las políticas de igualdad. Lombardo y Bustelo exploran los beneficios del análisis de marcos para sensibilizar,

en primer lugar, hacia la necesidad de un debate más amplio y profundo acerca de la interpretación del problema de la (des)igualdad de género, en segundo lugar, hacia una formulación más consistente de las políticas de igualdad que pueda mejorar la calidad de las mismas, y, en último lugar, hacia unas políticas de género que sepan dar voz a los/as diferentes actores/as políticos/as tanto de las instituciones como de la sociedad civil y del movimiento feminista.

1 LOS ‘MARCOS INTERPRETATIVOS’ DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

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

La diversidad de interpretaciones de la desigualdad de género como problema público es todavía más relevante en lo referente a la estrategia del *mainstreaming* de género⁴ que ha circulado en la Unión Europea en la última década, puesto que ésta requiere una multiplicación de los niveles de gobierno, los/as actores/as, y las áreas políticas con el objetivo de que se incorpore una perspectiva de igualdad de género en todos los procesos políticos y administrativos (Consejo de Europa 1999: 26). Al involucrarse nuevos/as actores/as políticos/as en distintos niveles, aumentan las posibilidades de que en la fase de implementación se pierda o se vea comprometido el consenso, por cuanto ilusorio, conseguido sobre el diagnóstico y el pronóstico del problema.

Si, por un lado, la variedad de interpretaciones es enriquecedora, por otro lado las maneras diversas de entender la igualdad de género en el nivel supra-estatal, estatal y sub-estatal, y por parte de distintos/as actores/as dentro de un mismo nivel, pueden distorsionar, en el proceso de implementación, los problemas y objetivos compartidos en la fase de formulación de las políticas de igualdad. Es difícil que al decir ‘igualdad de género’ todos/as los/as actores/as entiendan lo mismo, por lo tanto cada actor pondrá en práctica las medidas de igualdad según su propia interpretación del concepto, sin haber aclarado previamente cuál es su manera de entender la igualdad, puesto que probablemente, haya asumido y dado por hecha una comprensión común y unívoca del concepto.

Por esta razón, la finalidad del estudio que aquí se ha llevado a cabo es hacer explícitas las diversas interpretaciones del problema de la desigualdad de género por

⁴ 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).

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 socio-políticos/as, marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación (Rein y Schön 1993 1994; Triandafyllidou y Fotiou 1998; Snow et al. 1986; McAdam, McCarthy y Zald 1996).

Los ‘marcos interpretativos’ constituyen un concepto utilizado por la teoría de los movimientos sociales, aquella rama de las ciencias sociales que utiliza una combinación de oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos enmarcadores para explicar la subida y la caída de los movimientos sociales (Snow y Benford 1988, 1992; Snow et al. 1986; Tarrow 1998). 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), 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’. Basándose tanto en la teoría de los movimientos sociales como en la literatura sobre el establecimiento de la agenda, este estudio 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.

1. 2. LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE MARCOS

El análisis de ‘marcos interpretativos’ (frame analysis)

El análisis aquí desarrollado pretende identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los marcos interpretativos, identificando además 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 pronóstico 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 análisis de marcos permite identificar los diferentes marcos de diagnóstico y pronóstico que operan explícita- o implícitamente en los textos políticos oficiales de los seis países europeos seleccionados, España incluida, y de la Unión Europea. El análisis nos informa de la mayor o menor dominancia⁵ de los marcos, así como de la ausencia e (in)coherencia de los mismos.

La selección de textos

El período objeto de este estudio va desde 1995 hasta 2004. Los textos⁶ 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

⁵ 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'.

⁶ Véanse las listas de textos analizados anexas a cada capítulo. Para conocer la selección de todos los textos analizados por el MAGEEQ véase www.proyctomageeq.org.

que se generalizan en el nivel nacional y autonómico en la década de los 90. Una segunda categoría de textos consiste en las actas de los debates parlamentarios y 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.

La selección de temas

Para permitir una comparación más profunda entre los seis países implicados en el proyecto, se decidió que tres temas serían comunes y un cuarto tema sería elegido libremente por cada país. Los tres temas candentes comunes entre los seis países y la Unión Europea resultaron ser la conciliación de la vida familiar y laboral, la violencia doméstica y la desigualdad de género en la política. El cuarto tema libremente elegido en cada país en el caso de España ha sido el de los derechos de homosexuales y lesbianas, debido a que en los últimos años éste ha sido un asunto especialmente candente en este país. Los cuatro temas pertenecen a dos estructuras sobre las que se

genera y mantiene la desigualdad de género, es decir la organización de la intimidad⁷, y la organización de la ciudadanía⁸. El equipo de investigación del MAGEEQ se apoyó en Walby (1990) y Connell (1987) y en el trabajo realizado en torno al modelo de emancipación holandés –EER (Verloo y Roggeband 1996) para la selección de los temas respecto a su estructura. El marco teórico de este modelo identifica las estructuras que mantienen y reproducen las relaciones de género, demostrando qué instituciones y organizaciones son más cruciales en la constitución de la desigualdad de género. Las tres estructuras principales de la desigualdad de género, para este modelo, y que son las que se asumen en esta investigación como las tres estructuras centrales para la problemática de género, son la división del trabajo⁹, y las ya mencionadas, organización de la intimidad y de la ciudadanía.

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

⁷ La organización de la intimidad se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los/as niños/as. En la actual organización de la intimidad se asume la heterosexualidad como norma de las relaciones entre individuos, es decir se asume que mujeres y hombres sean dos tipos muy distintos de personas que supuestamente dependen sexualmente los unos de los otros. En este contexto, la sexualidad femenina o bien es invisible o bien se entiende como derivada de la sexualidad masculina. La organización de la vida privada y de la relación con los/as niños/as se funda en una concepción de las identidades femenina y masculina en las que los papeles socialmente contruidos para ambos sexos se organizan de una manera que resulta desigual para las mujeres.

⁸ La organización de la ciudadanía se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la ciudadanía. En la actual organización de la ciudadanía, existe una jerarquía entre hombres y mujeres en cuanto al disfrute de los principales derechos civiles, políticos y sociales. Esto se traduce en la falta de una ‘ciudadanía plena’ para las mujeres, debido a las limitaciones relativas a su participación activa y representación en las instituciones políticas, a la inseguridad y desprotección que representan las varias formas de violencia sexual en contra de las mujeres, o a las restricciones del papel público de las mujeres, tanto en el ámbito laboral como político, impuestas por la división del trabajo reproductivo femenino y productivo masculino.

⁹ La división del trabajo se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones en el trabajo, e implica una jerarquía entre hombres y mujeres, entre trabajo y cuidado, entre trabajo pagado y no pagado, entre trabajos femeninos y masculinos. En esta estructura las mujeres ocupan una posición subordinada con respecto a los hombres no solamente porque trabajan en sectores que son peor remunerados, sino también porque realizan la mayor parte del trabajo no pagado de cuidado doméstico y familiar, de las que son consideradas las únicas responsables. La interrelación que existe en el sistema de género hace que el trabajo reproductivo no pagado y predominantemente realizado por las mujeres sea fundamental para mantener el sistema paralelo de trabajo productivo retribuido dominado por los hombres.

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. Desde sus inicios, el MAGEEQ propone centrarse en los temas no directamente relacionados con el ámbito laboral¹⁰. Esto es debido a que, aunque la política de género de la Unión Europea está todavía centrada principalmente en torno a las áreas pertenecientes al mercado laboral, los temas relacionados con la ciudadanía y con la vida privada de los/as ciudadanos/as están adquiriendo una importancia creciente en la Unión. Ésta es la razón por la que se descarta la organización del trabajo y se eligen los temas más candentes en las otras dos estructuras: la organización de la ciudadanía y la organización de la intimidad.

La herramienta para el análisis: las ‘preguntas guía’

La herramienta de las ‘preguntas guía’ (véase Anexo 1) se ha elaborado para poder guiar el análisis de los textos según determinados criterios. Las preguntas ayudan a establecer y discriminar las diferentes dimensiones y, por lo tanto, son la base para describir y analizar los marcos. Además, la lista de preguntas es la que va a facilitar el análisis comparativo de los marcos, puesto que todos los textos analizados por los seis países contestan a las mismas preguntas. Para identificar y analizar marcos de política se necesita un enfoque cualitativo y, para eso, se ha recurrido a técnicas basadas en la metodología de la *Grounded Theory* (Strauss y Corbin 1997): análisis de palabras y frases utilizadas repetida y regularmente a lo largo de los textos; análisis de las

¹⁰ Aunque en la interpretación del MAGEEQ, los temas como la conciliación y la violencia doméstica pertenecen sobre todo a la organización de la intimidad, la conciliación también pertenece a la organización del trabajo, así como la violencia doméstica tiene elementos en común con la organización de la ciudadanía.

palabras en su contexto; dimensiones de ideas específicas implícitas en los textos; y la organización de ideas en diferentes posiciones dentro de esas dimensiones.

La lista de las preguntas guía se ha confeccionado utilizando elementos de la teoría de los movimientos sociales, la teoría de género, el análisis del discurso y la teoría política. La estructura general se ha tomado de la teoría de los movimientos sociales, debido a que es en este campo donde se ha desarrollado más el análisis de marcos interpretativos. Siguiendo el ya mencionado trabajo de Snow y Benford (1988), esta estructura general consiste en las dimensiones de: diagnóstico, roles en el diagnóstico, pronóstico, roles en el pronóstico. El diagnóstico (*diagnosis*) se refiere a la identificación del problema y la atribución de culpa o causalidad. La creación del pronóstico (que trata sobre cómo debe ser tratado el problema) depende de la creación de marcos de pronóstico (*prognosis*).

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

El trabajo de Hoppe y Van De Graaf (1989), los cuales identificaron en los textos de política cadenas causales, finales y normativas, inspira el foco de la pregunta referida a la *Causalidad* (qué es lo que se ve como causa y qué como efecto) dentro de Diagnóstico, y el de *Medios* (qué es lo que se ve como meta, y cuáles los fines para alcanzar dicha meta) dentro de Pronóstico. Basándonos en el análisis del discurso, se ha también creado un sub-elemento de *Forma* (forma de argumentación, dicotomías, metáforas). La teoría de género, y especialmente el trabajo ya comentado de Connell (1987), Walby (1990), Verloo y Roggeband (1996), provocan el sub-elemento de *Localización* (organización del trabajo, organización de la intimidad y organización de la ciudadanía).

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

Los códigos y los ‘supertextos’

La metodología desarrollada en MAGEEQ debe permitir un análisis comparativo posterior. La base para esta comparación se construye a través de elementos comunes de codificación. Así, los marcos similares o comparables se señalarán con códigos similares o comunes. La metodología de análisis de marcos 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’¹¹. Éste último 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’. 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 original¹².

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. Los marcos interpretativos se establecen a través del análisis cualitativo de los códigos de cada supertexto, y las denominaciones de los marcos son el resultado de un proceso de abstracción de los códigos que permite a la investigadora captar el significado más general de una multiplicidad de códigos y resumirlo en una expresión, como por ejemplo ‘representación cuantitativa de las mujeres en política’. Es frecuente que en cada texto se presenten a la vez distintos marcos interpretativos, algunos más otros menos dominantes, puesto que un mismo texto puede tener una gran variedad de significados.

¹¹ En MAGEEQ se ha elegido el concepto de ‘supertexto’ en contraste con el concepto de ‘sub-texto’. Mientras un sub-texto 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.

¹² Esto es especialmente importante en el análisis comparativo, ya que permite el análisis conjunto de textos y documentos en seis idiomas diferentes.

1. 3. VENTAJAS Y LÍMITES DE LA METODOLOGÍA DE ‘ANÁLISIS CRÍTICO DE MARCOS’

La metodología utilizada en el estudio de las políticas de igualdad que se desarrolla en esta obra ha sido bautizada por las investigadoras del equipo de MAGEEQ como ‘análisis crítico de marcos’, donde el elemento crítico consiste en la introducción de la dimensión de ‘Voz’ entre las dimensiones que componen un marco interpretativo. La pregunta ‘¿quién tiene voz en la articulación del problema y de la solución?’ es la que permite dar visibilidad a los procesos de exclusión que existen en la formulación de los discursos políticos, puesto que ayuda a identificar como dentro del proceso político ciertas ‘estrategias discursivas pueden modificar el proceso mismo mediante la exclusión de algunos actores del debate’ (Triandafyllidou y Fotiou 1998: 6.4). Esto puede ocurrir porque los marcos interpretativos que operan implícita y explícitamente en el discurso de actores políticos empujan a estos últimos a seleccionar y focalizar su atención en determinados temas, argumentos, y actores, y al mismo tiempo a ignorar y marginar otros. El elemento crítico de este tipo de análisis consiste precisamente en revelar las exclusiones presentes en los discursos políticos, que son, en última instancia, expresiones de poder.

La metodología de análisis crítico de marcos tiene enormes ventajas, pero también algunos límites para el estudio de las políticas públicas, en este caso de igualdad, y que exponemos a continuación. Es especialmente útil para estudiar la diversidad de significados de la igualdad de género en la práctica política española y europea, puesto que el objetivo de esta metodología es precisamente el de trazar un mapa de las maneras diferentes en las que se enmarca un determinado tema. La

relevancia de este enfoque consiste no solamente en la identificación de marcos mayores y menores, sino también en la posibilidad 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.

Otra de las ventajas del análisis crítico de marcos es la posibilidad de aumentar la conciencia sobre los ‘prejuicios conceptuales’ que 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. La lectura de un texto político a través de la lupa de las ‘preguntas guías’ puede ayudarnos a afinar nuestra manera de mirar los discursos políticos, y, por lo tanto, a mejorar nuestra capacidad de detectar las inconsistencias que éstos contienen. Incluso los discursos políticos que están elaborados por actoras/es feministas, una vez leídos a través de la metodología de análisis crítico de marcos, pueden revelar la presencia de prejuicios sexistas, como, por ejemplo, la atribución del problema de la conciliación de la vida familiar y laboral, de la desigualdad de género en la política o de la violencia contra las mujeres, tan solo a las mujeres, des-responsabilizando a los hombres.

El análisis de marcos que se adopta en este estudio es tanto construccionista como de-construccionista (ver Verloo y Lombardo 2007). Es construccionista porque presupone que los problemas políticos son contruidos y que existen múltiples interpretaciones en competición entre sí de lo que es el problema, y que las soluciones políticas están inscritas en la propia representación del problema (Bacchi 1999). Sin embargo, para poder trazar un mapa de las diferentes representaciones de la desigualdad de género como un problema político, el análisis crítico de marcos adopta una perspectiva deconstruccionista al menos en tres ocasiones. La primera es cuando

se resiste a definir lo que es ‘igualdad de género’ desde el principio, dejándola como un concepto abierto que puede ser rellenado por una multitud de significados. La segunda es cuando establece unos criterios para el análisis de los textos políticos, ya que las ‘preguntas guía’ son más ‘normas relativas’ que ‘absolutas’ (Stake 1967). Aunque son criterios normativos de valoración, con sus implicaciones ideológicas y políticas, no son modelos absolutos de referencia establecidos una vez y por todas, sino que son abiertos para revisiones y transformaciones periódicas para poderse adaptar mejor tanto a la naturaleza variada de los textos como a los cambios en las perspectivas teóricas de las/os investigadoras/es. La tercera es que no cierra desde el principio las posibilidades de codificación, y por lo tanto puede permitir una mayor libertad y flexibilidad para interpretar las variaciones específicas de cada texto. Este enfoque tiene más posibilidades de captar elementos inesperados e incoherentes de los marcos que podrían permanecer menos visibles si se utilizara un modelo preestablecido de codificación. La otra cara de la moneda es que el carácter abierto del modelo de codificación crea ciertos problemas para las comparaciones, puesto que no hay códigos comunes acordados previamente y la interpretación subjetiva de los códigos favorece la multiplicación de maneras sinónimas de codificar, generando cierta confusión y causando retrasos en el análisis comparativo.

Estos dos enfoques teóricos, el construccionista y el de-construccionista, se combinan en una metodología reflexiva que intenta adoptar una actitud flexible basada en una revisión periódica de las categorías que han sido construidas previamente. La construcción de un lenguaje común, basado en los criterios para el análisis y en la comprensión a menudo implícita de los diferentes estilos de codificación del texto, es necesaria para avanzar en el análisis. Sin embargo, un enfoque deconstruccionista ayuda a las/os investigadoras/es a desafiar y revisar

continuamente sus propias categorías analíticas, que, precisamente por ser construidas, son provisionales y abiertas a continuas transformaciones. Esta ‘flexibilidad teórica’ es la que permite a nosotras, como investigadoras, ser más conscientes de nuestros propios marcos interpretativos, tomando distancia de las categorías que hemos construido nosotras mismas, para poderlas dismantelar y reconstruir. Esto ha significado, en la práctica de la investigación que hemos llevado a cabo, que, después de una primera ronda de análisis de marcos de los textos, se han hecho diferentes fases y procesos de revisión de los códigos asignados. Estas revisiones a su vez han llevado a una actualización de las ‘preguntas guía’, por ejemplo introduciendo la dimensión de ‘interseccionalidad’, y a una segunda lectura de todos los materiales analizados sobre la base del nuevo modelo de preguntas guía. Este tipo de enfoque ha sido especialmente fructífero para trabajar con un concepto en continua transformación como es el de igualdad de género.

El carácter reflexivo de esta metodología, sin embargo, ha sido cuestionado en relación tanto con los marcos más o menos implícitos que nosotras investigadoras tenemos para medir las interpretaciones de la igualdad de género de los demás individuos (Bacchi 2005; Rönnblom 2005), como con el uso de la metodología comparativa (Rönnblom 2005). Con respecto a la primera cuestión, el tipo de análisis crítico de marcos que se utiliza en este estudio no explora los presupuestos de nuestra propia representación del problema. Rönnblom (2005) sugiere una posición explícita dentro de una tradición feminista determinada y la utilización del lenguaje que se adopte en aquel contexto. Una segunda crítica se refiere a la coherencia de una metodología supuestamente construccionista y reflexiva, que analiza las dimensiones y matices de los marcos de política, y que luego vuelve al paradigma positivista de la política comparada tradicional, buscando similitudes y diferencias entre los marcos

(Rönblom 2005). La comparación se utiliza en esta metodología de análisis de marcos no tanto con la intención de establecer una jerarquía de tipologías, sino como elemento de contraste, para poder detectar las ausencias en el discurso político comparando los diferentes casos, y también como una manera de reflexionar sobre la variedad de maneras de enmarcar la igualdad de género. Sin embargo, para encontrar una solución, aunque provisional, a las tensiones que ambas cuestiones levantan, se requiere una reflexión más profunda y extensa que será parte del futuro proceso de continua revisión de la metodología de análisis crítico de marcos.

Una última limitación que queremos subrayar de este tipo de metodología es que, aunque el análisis de marcos puede ser de ayuda para trazar el mapa de discursos sobre desigualdad de género en Europa, no es igualmente útil para entender por qué los marcos existentes han surgido en la manera en la que aparecen a/l 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 los han elaborado y qué otros/as actores/as han sido excluidos/as, y en qué condiciones determinados discursos han resultado más dominantes que otros. En particular, la literatura sobre estructuras de oportunidad política, feminismo de Estado y cambios en las agencias de igualdad, y la relación entre el feminismo de Estado y del movimiento pueden ofrecer válidas herramientas explicativas (véase, por ejemplo, Stetson y Mazur 1995). Un complemento útil para el análisis de marcos serían también entrevistas con los/as actores/as implicados/as en la formulación y adopción de documentos oficiales sobre políticas de igualdad de género. Todo esto, sin embargo, supera el ámbito de este estudio¹³. A pesar de estas limitaciones, el análisis crítico de marcos tiene mucho potencial como metodología capaz de captar los

¹³ El nuevo proyecto europeo de investigación QUING (*Quality in Gender Equality Policies*, www.quing.eu) nos permitirá desarrollar algunos de estos enfoques.

diferentes significados de la igualdad de género, y, a través de un proceso de cuestionamiento y afinamiento progresivo, poder expandir y profundizar sus posibilidades analíticas.

Una mirada desde ‘debajo de la alfombra’

Aplicando el análisis de marcos a los cuatro temas de la conciliación de la vida familiar y laboral, de la violencia, de la desigualdad de género en la política, y de los derechos de homosexuales es posible identificar los diferentes marcos de diagnóstico y pronóstico que operan explícita- o implícitamente en los textos políticos oficiales de cinco países europeos, además de España y de la Unión Europea. El análisis de marcos 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 parte de qué actores/as. Además nos informa de la (in)coherencia de los textos sobre políticas de igualdad. Esto nos ayuda a desarrollar una mirada desde ‘debajo de la alfombra’ para entender cómo se formulan las políticas dirigidas a solucionar el problema de la desigualdad de género y puede ofrecernos algunas pistas sobre cómo se podría mejorar dicha formulación para solucionar el problema de manera más efectiva.