

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

Emanuela Lombardo (UCM).

Resumen

¿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 ensayo reflexiona acerca de la formulación de las políticas de género y de las(in)coherencia de las mismas.

Nota biográfica

Emanuela Lombardo, Doctora en Ciencias Políticas por la *University of Reading* (Reino Unido), es actualmente investigadora Senior del proyecto europeo MAGEEQ (www.proyectomageeq.org). Ha publicado capítulos en libros en inglés y en castellano y artículos en revistas como *The European Journal of Women's Studies*, *Social Politics*, y la *Revista Española de Ciencia Política*. Entre sus obras cabe destacar *La europeización de la política española de igualdad de género* (Tirant Lo Blanch 2004), *Género y Derechos Humanos* (Mira 2002, coeditora), y *The Making of the European Constitution* (Palgrave 2006, coautora).

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 las mujeres en política? ¿Qué soluciones se ofrecen al problema? Estas preguntas se exploran gracias a un análisis comparativo de los ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) sobre desigualdad de género en la política entre la Unión Europea (UE) y España. El estudio, que se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ²⁸, se lleva a cabo a través del análisis del discurso de los documentos oficiales de las principales instituciones políticas y de los debates parlamentarios en los niveles nacional y comunitario, así como de textos producidos por la sociedad civil y los medios de comunicación²⁹. En ello, se analizan las distintas representaciones, tanto implícitas como explícitas, que los/as actores/as políticos/as ofrecen del problema (diagnóstico) de la desigualdad de género en la política y de las soluciones (pronóstico) que se proponen a éste último en España y en la UE. Se reflexiona sobre cuáles son los discursos dominantes sobre desigualdad de género en la política, qué actores/as tienen voz en ellos y quién está ausente, quién/es se supone que tiene/n el problema, a qué grupos se dirigen las medidas que se toman, y quién/es son los grupos normativos de referencia. A través del análisis de los marcos interpretativos de diagnóstico y pronóstico de una selección de textos, este ensayo pretende estimular un debate acerca de la formulación de las medidas sobre desigualdad de género en la política y sobre cómo sería posible mejorar las mismas para solucionar el problema de manera más efectiva. 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 del análisis de marcos.

²⁸ El proyecto de investigación MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*), en el que participan seis países, está 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. Véase www.mageeq.net y www.proyectomageeq.org

²⁹ La lista de los documentos seleccionados para el análisis de los marcos sobre desigualdad de género en la política en España y en la Unión Europea se encuentra en el Anexo 1.

1 El análisis de los marcos interpretativos sobre desigualdad de género en la política

El problema de la desigualdad de género en la política se enmarca de varias maneras en los textos oficiales, así como diferentes son las medidas propuestas para solucionarlo. Esta tesis, desarrollada en el ámbito del proyecto europeo MAGEEQ, se fundamenta en la idea de que el problema de la desigualdad de género, en este caso en la política, está sujeto a una variedad de interpretaciones que, de manera consciente o inconsciente, afectan a la manera en la que se enmarcan las políticas. El enfoque analítico que se utiliza en el estudio es el análisis de ‘marcos interpretativos’ (*frame analysis*)³⁰. 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 2004: 6). Un problema de política pública se estructura normalmente en un diagnóstico y en un pronóstico del tema en cuestión. En la construcción de los problemas públicos pueden surgir diferentes interpretaciones del diagnóstico y del pronóstico. Por ejemplo, la desigualdad de género en la política puede diagnosticarse o bien como un problema de las mujeres que están atrás de 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.

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 el 1995 hasta el 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’ (véase Anexo 2) y el resultado del análisis se resume en lo que se denomina un ‘supertexto’. 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’.

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, 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.

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 porqué 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 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 (véase, por ejemplo, Stetson y Mazur 1995; Valiente 2004). 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.

2 El contexto de la desigualdad de género en la política: España y Unión Europea

En la última década, el tema de la desigualdad de género en la política ha entrado en el debate político tanto España como en la UE (Meier et al. de próxima publicación). En España, el tema ha adquirido más

³⁰ Para más información sobre el enfoque teórico y metodológico del MAGEEQ véase el artículo de Bustelo y Lombardo ‘Mainstreaming de género y análisis de los diferentes ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ’, de próxima publicación en la *RECP*.

candencia a finales de los años ochenta, con debates principalmente centrados en las cuotas. En 1988 el Partido Socialista debatió y aprobó una cuota mínima del 25% para las mujeres en relación con los puestos dentro del partido y las listas electorales. En reacción a esta medida, Izquierda Unida estableció una cuota del 35% que contribuyó al aumento del número de mujeres electas, aunque no se llegó al objetivo establecido (Bustelo et al. 2004). En 1997, la presión de las mujeres socialistas dentro del PSOE llevó a la aprobación de una cuota interna y electoral para las mujeres del 40%. El Partido Popular en el gobierno en 1996 rechazaba explícitamente las cuotas. No obstante, el tercero y el cuarto Plan Nacional de Igualdad 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. La ley francesa de paridad de julio de 1999 tuvo una cierta influencia sobre los debates españoles, pero no consiguió dirigir la discusión hacia la constitucionalización del principio de paridad. 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. Éste último, además, denunció ante el Tribunal Constitucional, con la acusación de inconstitucionalidad³¹, 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, 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)³². El Tribunal aún no ha fijado una fecha para analizar en su pleno los casos de Baleares y Castilla-La Mancha.

En marzo de 2004 el Partido Socialista ganó las elecciones generales y formó el primer gobierno paritario en España, por lo que se refiere al nombramiento de un igual número de Ministras y Ministros y de una mujer a la Vicepresidencia del Gobierno. El Parlamento formado después de las elecciones de 2004 ha aumentado al 36% la cuota de Diputadas y a 23% la de Senadoras³³. El programa electoral socialista incluye 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. No obstante, el gobierno socialista no ha intervenido hasta fecha para retirar el recurso del gobierno precedente en contra de las dos leyes de paridad de Baleares y Castilla-La Mancha.

Un avance en el tema de las cuotas ha sido la aprobación por parte del Parlamento Vasco en Febrero de 2005 de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Abarcando una amplia gama de ámbitos sociales, políticos, culturales y económicos, la ley Vasca incluye también medidas para asegurar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida política. Para ello, 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. El resultado ha sido que el Parlamento Vasco formado después de las elecciones autonómicas de 17 de abril de 2005 ha sido compuesto por primera vez por 38 Diputadas y 37 Diputados. En Junio de 2005 el Partido Popular ha recurrido ante el Tribunal Constitucional en contra del apartado sobre la paridad contenido en la Ley Vasca 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). Desde el tercer programa de acción comunitario sobre igualdad de oportunidades (1991-1995), la UE ha destinado fondos para la investigación de las causas de la infrarrepresentación de las mujeres en política³⁴. Ésta incluye el análisis del papel de los sistemas electorales (Leyenaar 1997), la recogida de datos comparativos sobre mujeres en política (por ejemplo, la

³¹ 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.

³² Pese a que la ley de paridad no estaba en vigor para las elecciones regionales del 25 de Mayo 2003, el Parlamento de Castilla-La Mancha que se formó en seguida a 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.

³³ Hasta el 1990, España ha sido uno de los Estados Miembros de la UE con el número más bajo de mujeres en las instituciones representativas (desde el 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. Sin embargo, el número de mujeres permanece más bajo en el Senado, con un 23% después de las elecciones del 2004.

³⁴ El porcentaje de mujeres en 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 12/05/04).

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

Entre las medidas ‘soft’ 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 unas medidas transitorias para aumentar el número de las mujeres en política. 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.

3 El diagnóstico del problema de la desigualdad de género en la política³⁵

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. Ambos tienden a enmarcar el problema de una manera similar, ninguno de los dos hace referencia a quién ha causado el problema, o, cuando la hay, no se trata de individuos específicos sino de entidades abstractas. Además, ambos tienden a representar a las mujeres como sujetos que tienen el problema y a los hombres como grupo normativo implícito, y 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 a continuación ayuda a identificar la ocurrencia de los marcos de diagnóstico en los dos casos estudio.

Tabla 1: marcos de diagnóstico España/UE³⁶

UE/España	Marcos dominantes	Marcos menos dominantes	Marcos débiles	Marcos ausentes
UE	Representación cuantitativa; medidas ineficaces; democracia; trabajo; sistema electoral; igualdad	Representación cualitativa; división sexual del trabajo; discriminación/patriarcado; falta de servicios sociales	(las mujeres como ‘el otro’); dominación masculina	Crítica a las cuotas; negación del problema
España	Representación cuantitativa; crítica a las cuotas; democracia; trabajo; igualdad/ciudadanía	Representación cualitativa; división sexual del trabajo; discriminación/patriarcado; las mujeres como ‘el otro’; sistema electoral; negación del problema	Dominación masculina	Medidas ineficaces

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 relacionados con el porqué se considera problemática; en el segundo, la desigualdad de género en la política se concibe como un problema relacionado con otras

³⁵ 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.

³⁶ La dominancia de un marco se establece sobre la base de la ocurrencia numérica de un marco en los ‘supertextos’. Un marco de define ‘dominante’ cuando ocurre por lo menos 7 veces, ‘menos dominante’ cuando aparece de 6 a 3 veces, y ‘débil’ cuando aparece de 2 a 1 vez.

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; 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’ (*target figures*) establecidos 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, en política falta la así llamada ‘dimensión femenina’ y no se consideran suficientemente los ‘intereses de las 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. En el texto proveniente del País Vasco, el problema de la infrarrepresentación femenina se relaciona con la falta de empoderamiento de las mujeres que afectaría a la capacidad de las mismas de reivindicar sus propios derechos.

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. Tanto la Unión Europea, y el Lobby Europeo de Mujeres en particular, como la reforma francesa de la Constitución para incorporar la paridad pueden haber tenido una influencia en los debates españoles sobre el papel de los sistemas electorales en afectar la representación política de las mujeres.

Los dos argumentos principales que se emplean en ambos casos para justificar porqué la infrarrepresentación de las mujeres se considera problemática son la democracia y la igualdad. La infrarrepresentación de las mujeres es un problema porqué es una señal de la mala calidad de la democracia y de la falta de 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 marco de la igualdad tiene una finalidad análoga de legitimación. En la UE el discurso más frecuente sobre igualdad es que la infrarrepresentación es un problema porqué una participación equilibrada se percibe como una condición básica para la igualdad, y ésta última es un principio fundamental de la normativa comunitaria. En España este argumento se encuentra reflejado en los discursos a favor de las cuotas de los partidos de izquierda, en los que la infrarrepresentación se enmarca no solamente como una señal de igualdad sino también de exclusión de los derechos de participación ciudadana.

El ‘trabajo’ pertenece al segundo grupo de marcos de diagnóstico. 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, etc.). 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, etc.). 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 dominante sobre discriminación/patriarcado y el débil relativo a la dominación masculina en la política. La infrarrepresentación de las mujeres se enmarca tanto en la UE como en España como una 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 y vaga (es decir, 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 a considerarse 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 mujeres cualificadas no necesitan las cuotas para tener éxito en política (insinuando implícitamente que las mujeres que piden las cuotas son incompetentes). Esto está relacionado con el segundo argumento liberal 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 a la igual representación política de las mujeres. Hombres y mujeres tienen supuestamente iguales derechos para entrar en la vida política y lo único que deben hacer es elegir si entrar o no. El tercer argumento utilizado en contra de las cuotas es que la infrarrepresentación no puede solucionarse por ley, 'imponiendo' medidas legalmente vinculantes como las cuotas, 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'.

Los documentos de la UE y de España en general no contienen una atribución de roles explícita por lo que concierne quién/es tiene/n el problema y quién/es lo ha/n causado: o bien no se menciona a nadie como responsable de haber causado el problema, o bien se mencionan entidades abstractas como la sociedad o el patriarcado. Una excepción es la referencia de los gobiernos autonómicos Vasco y de Castilla-La Mancha a los hombres que dominan a las mujeres como sujetos que causan el problema de la infrarrepresentación de las mujeres. Tanto en la UE como en España, las mujeres son las que tienen 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 del Partido Popular según el cual las mujeres deberían entrar en política para trabajar en asuntos que 'interesan a todos', y no solo 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.

Una peculiaridad de España que la distingue de la UE es la división entre Socialistas y Populares incluso en la atribución de roles. El Partido Socialista tiende a atribuir la responsabilidad a la sociedad y al mismo partido, mientras que el Partido Popular considera que los demás partidos tienen el problema. Los conservadores se presentan como el modelo a seguir, sosteniendo de haber ya solucionado el problema y negando que la infrarrepresentación de las mujeres sea un problema para ellos. La consecuencia de este argumento es que si no es un problema, entonces no es necesario intervenir a través de las cuotas o las leyes de paridad.

4 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 ésta última, los/as actores/as que deberían solucionar el problema son los Estados Miembros y las instituciones Europeas. En los documentos el estado aparece como el principal sujeto que debería actuar, seguido por los partidos de izquierda. 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. La tabla a continuación resume la ocurrencia de los marcos de pronóstico en los textos españoles y comunitarios analizados.

Tabla 2: marcos de pronóstico UE/España

UE/España	Marcos dominantes	Marcos menos dominantes	Marcos débiles	Marcos ausentes
UE	Objetivos generales (equilibrio de género, democracia paritaria); Cuotas; Regulación –no reg; <i>Monitoring</i> del progreso; Animar a las mujeres	Cambiar las reglas (electorales) de la política; Responsabilidad del partido; Cambiar la división sexual del trabajo; Cambiar la cultura política; Cambiar la desigualdad social; Las mujeres deben actuar; Europeización	Cambiar las reglas políticas; <i>Mainstreaming</i> de género; Triángulo de empoderamiento;	Democracia; Diferencia de género; Cambiar la elite masculina
España	Objetivos generales (equilibrio de género, democracia paritaria); Cuotas; Regulación –no reg; Cambiar la división sexual del trabajo; Animar a las mujeres; Triángulo de empoderamiento; Cambiar la cultura política; <i>Mainstreaming</i> de género	Democracia; Responsabilidad del partido; Cambiar la desigualdad social; Diferencia de género; Las mujeres deben actuar; Cambiar las reglas políticas	Cambiar las reglas (electorales) de la política; Cambiar la elite masculina; Europeización	<i>Monitoring</i> del progreso

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’. Los marcos del primer área incluyen ‘cuotas’, ‘regulación/no regulación’ (ambos dominantes), y ‘*monitoring* del progreso’ de las mujeres en política (dominante en la UE, ausente en España). Tanto la UE como España coinciden en discursos a favor de las cuotas y en tratar el *mainstreaming* de género junto con las acciones positivas. La UE pone el énfasis en la necesidad de conseguir las ‘cifras objetivo’ que son 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 de 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 contrario a la regulación del Partido Popular, favorable a un enfoque ‘naturalístico’ más que a una imposición ‘coercitiva’ para los partidos de la igual representación de las mujeres. Finalmente, el ‘*monitoring* del progreso’ de las mujeres en política es un marco típico del enfoque comunitario

caracterizado por la recogida de información, y datos estadísticos, y otras actividades de *monitoring*, que España no comparte.

Con respecto a los marcos agrupados en el segundo área, España y la UE comparten los objetivos de democracia paritaria y equilibrio de género (que frecuentemente se menciona sin especificar lo que significa, solo ocasionalmente se especifica que se refiere a una cuota del 40%). Los textos españoles incluyen otros objetivos que están ausentes en la UE, como la representación de los intereses de las mujeres y el avance de la democracia. Éste último es uno de los argumentos utilitarísticos utilizados para legitimar la acción vuelta a solucionar la infrarrepresentación política de las mujeres. Otro marco utilitario 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 a legitimar la acción en favor de la representación política de las mujeres.

En el tercer grupo, se encuentran 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, cuya ocurrencia es entre menos dominante (España) y débil (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 a 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 en 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 para las mujeres.

El marco ‘Europeización’ se ha clasificado en el análisis como menos dominante en los textos de la Unión Europea y débil en los de España. Mientras que la UE pretende actuar sobre los Estados Miembros desarrollando guías de conducta y políticas para fomentar (con medidas ‘soft’) una participación más equilibrada de ambos sexos a la política, España responde con un argumento débil y vago sobre la necesidad para los estados de adoptar la política de género de la UE y seguir los estándares de igualdad comunitarios.

Cambiar la cultura política es un marco que ocurre con frecuencia en los dos casos 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 es ausente 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 género³⁷. Estos marcos demuestran la adopción de un enfoque más amplio al problema de la desigualdad

³⁷ 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).

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 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’ 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.

El marco ‘*mainstreaming* de género’³⁸ ocurre más frecuentemente en los textos españoles que comunitarios, aunque una mayor frecuencia no implica también la elaboración de un discurso más articulado. Los dos casos estudio asocian el concepto con diferentes aspectos de la estrategia. En los textos españoles, el *mainstreaming* de género suele asociarse con la incorporación de una perspectiva de género en la política y en los convenios colectivos y con una revisión de los efectos de las políticas para el género. La Unión Europea pone el énfasis en la recogida y publicación de datos, que incluye la elaboración de indicadores para el seguimiento y la recogida de estadísticas desagregadas por sexo. Ambos casos tienden a asociar el *mainstreaming* de género con el intercambio de buenas prácticas y a proponer una estrategia combinada de *mainstreaming* y acciones positivas. Las medidas propuestas son de carácter no vinculante.

5 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 estudio nos permite sacar algunas conclusiones sobre la representación del tema de la desigualdad de género en la política. España y 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 procedural 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, éste 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 a los 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 al problema y a 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

³⁸ La traducción castellana de *gender mainstreaming* con el término *transversalidad*, la expresión comúnmente más utilizada en el contexto de habla hispana, se refiere literalmente a la incorporación horizontal de una perspectiva de género en diferentes ámbitos políticos, pero no se refiere al proceso de incorporación de una perspectiva de género en la agenda política principal.

mujeres (Phillips 1995; Tremblay 2000; Mateo Diaz 2005), es significativo que en la mayoría de los textos analizados sean mujeres a tratar 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 al problema podría tener el efecto retroactivo de des-politizar el tema, es decir tratarlo como si fuese un problema de conseguir unas 'cifras objetivo', y no de modificar unas relaciones desiguales de poder (Lombardo et al. 2005). En este sentido, el énfasis de la UE en las 'cifras objetivo' está evitando temas más difíciles y controvertidos como el cuestionamiento de los puestos de poder masculino en la esfera política.

Los textos políticos parecen tratar el tema de la representación cualitativa o sustantiva sin reflejar suficientemente la complejidad del problema. Los documentos 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. 2005). 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). Por otro 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 2005) y muestran un mayor interés en la promoción del bienestar social (Mateo Diaz 2005). Tremblay (2000: 341) 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 de las investigadoras académicas.

Argumentos utilitarísticos para legitimar la representación política de las mujeres caracterizan tanto la UE, con su discurso sobre el desperdicio de los recursos humanos de las mujeres para el mercado laboral, como 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 2005). Mateo Diaz (2005) insiste en los peligros de emplear argumentos de utilidad en vez que de justicia para justificar un mayor número de representantes femeninas para las tres siguientes razones: los partidos y otras instituciones políticas pueden utilizar a las mujeres instrumentalmente para aumentar su propia legitimidad; las mujeres pueden ser rechazadas si no consiguen el cambio deseado en los tiempos o en las modalidades esperadas por los políticos masculinos (en nuestro caso, ¿qué ocurre a las mujeres si la política no se vuelve más 'humana'? ¿Y si la sociedad o el mercado laboral no muestran los beneficios esperados?); y su autonomía puede verse reducida por la necesidad de cumplir con expectativas generalmente altas sobre los temas con los que están asociadas para poder mantener su legitimidad política. Por estas razones, la autora defiende el 'derecho básico' de las mujeres a 'tomar parte en los procesos políticos de toma de decisiones que las afectan' (Mateo Diaz 2005: 235).

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 también en clave utilitaria. Puede ser que la UE no necesite apelarse a 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 ésta última puede felizmente convivir con desigualdades en la representación política de las mujeres.

A pesar de que en ambos casos existen discursos a favor de la regulación para aumentar la representación de las mujeres, en ninguno de los dos se ha conseguido aplicar medidas políticas efectivas. En España, a pesar de debates y propuestas sobre los mecanismos para incrementar la representación femenina en los niveles nacional y autonómico, no existe aún normativa vinculante sobre la paridad, y la que se ha aprobado en algunas Comunidades Autónomas ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional. La tenaz oposición del Partido Popular a todos los mecanismos legislativos para asegurar una igual representación de las mujeres ha sido determinante en bloquear cualquier cambio en esta dirección. Aún está por verse cuál será la sentencia del Tribunal Constitucional en relación con las denuncias del PP en contra de las leyes de paridad regionales, y si el gobierno socialista realizará su promesa electoral de una medida obligatoria para garantizar la paridad en las listas de candidatos/as para las elecciones. La Unión

Europea, a pesar de sus discursos sobre la importancia de elaborar guías de conducta para los Estados Miembros sobre cómo conseguir un equilibrio de género en la toma de decisiones, ha tenido escaso éxito puesto que ha adoptado exclusivamente medidas ‘soft’ que los Estados Miembros no tienen obligación de implementar. Tanto España como la UE han desarrollado medidas de sensibilización para cambiar la cultura política existente, pero no han invertido esfuerzos suficientes para aprobar normativa vinculante sobre la representación femenina.

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. Es extremadamente 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 parece existir un nivel más alto de corrección y sensibilización política en relación con el tema de la representación política femenina que previene la emergencia de 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 desfavorecen 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 2005). 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 éstas últimas (Lombardo y Meier de próxima publicación). 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 muestran 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. Una reciente investigación empírica, sin embargo, confirma que los prejuicios de género de las instituciones políticas son el mayor obstáculo para la representación política de las mujeres. 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 como actitudes y prácticas de discriminación en contra de las mujeres y sexismo institucional sigan ocurriendo en los principales partidos políticos británicos (Lovenduski 2005). La discriminación llega a incluir acoso sexual explícito en contra de las mujeres políticas por parte de sus colegas hombres. 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 mucho que implícitamente acepta la división sexual del trabajo’ y resistan ‘a las demandas de las mujeres de poder político y responsabilidad’ (Lovenduski 2005: 58).

Otro marco que indica la adopción de un enfoque más estructural a la solución es el *mainstreaming* de género, que es más presente en España, por lo menos en el nivel del discurso, que en la Unión Europea. El concepto de *mainstreaming* de género parece emplearse de una manera retórica en los textos españoles, sin ninguna referencia concreta ni a su implementación ni a sus efectos sobre el contexto político. En la UE se trata como un concepto procedural, y el interés parece más concentrado en la recogida de datos sobre el progreso de las mujeres que en el cuestionamiento de las jerarquías de poder, los roles de género y la agenda política. Por lo tanto, en ninguno de los dos casos el *mainstreaming* de género parece ser tratado como el comienzo de una transformación radical de las estructuras de género y de los procesos, actores/as, y conceptos políticos, así como recomienda la literatura (Consejo de Europa 1998; Walby de próxima publicación; Lombardo de próxima publicación).

La debilidad del marco sobre ‘Europeización’ en España es especialmente significativa. A pesar de la evidencia de que la política española de género haya sido europeizada desde la adhesión de España a la entonces Comunidad Europea en 1986, y de que las feministas españolas de estado reconozcan el papel clave que ha jugado la Unión en apoyar y acelerar el progreso de la política de género española (Lombardo 2004), los documentos oficiales analizados no enfatizan la necesidad de cumplir con las políticas de la UE

para aumentar la representación de las mujeres. Esta falta de iniciativa podría dificultar la implementación de las medidas de la UE en este ámbito.

Conclusiones

El análisis de marcos aplicada a una selección de textos políticos españoles y comunitarios sobre la desigualdad de género en política ha revelado más similitudes que diferencias. El marco cuantitativo dominante es la similitud más evidente. Su atractivo para los *policymakers* podría consistir en el hecho de que los números parecen ser un argumento más simple y fácil para percibir y ‘vender’ a los políticos y al electorado que temas más controvertidos como el cuestionamiento de las jerarquías de poder entre los sexos y el cambio de las estructuras institucionales para dar respuesta a las reformas electorales y a las necesidades de la conciliación.

La concentración exclusiva sobre 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 son especialmente significativas. Podrían indicar que tanto el problema como la solución se dirigen esencialmente al sexo en vez que al género. En el diagnóstico, el mayor problema de desigualdad de género en política parece ser la ausencia física de las mujeres, es decir las mujeres como sexo biológico. En el pronóstico la solución propuesta más frecuentemente es el aumento del número de representantes mujeres, una vez más las mujeres como sexo biológico. Un enmarcamiento del tema que deja a los hombres sin ser cuestionados no parece tomar en consideración el género como categoría socialmente construida e interrelacional de mujeres y hombres, en la que las condiciones y el estilo de vida de un grupo dependen del y afectan al otro. Consecuentemente, un cambio de la actual esfera política patriarcal que no involucre a los hombres podría ser más difícil de realizar.

La inconsistencia y la falta de articulación de los documentos políticos está indicada tanto por el desequilibrio de los textos hacia el pronóstico, como por la escasa consideración de la literatura sobre desigualdad de género en la política que se encuentra en el marco sobre representación cualitativa. Además, el modesto espacio reservado a las voces del movimiento feminista y de las expertas de género podría limitar el contenido del debate y así perjudicar el avance de la igualdad de género en política. Esto es así porque algunos de los marcos que cuestionan más explícitamente las causas estructurales de la desigualdad provienen precisamente de estos/as actores/as. Sus discursos revelan la tendencia a adoptar un enfoque más amplio al problema y a la solución, dirigido a la eliminación de los obstáculos estructurales a la representación política de las mujeres a través de la reforma de los sistemas electorales, la adopción de políticas laborales y de conciliación más favorables a las mujeres, y la creación de servicios sociales eficientes.

En conclusión, el número de mujeres parece ser una condición necesaria pero insuficiente para cambiar las estructuras políticas patriarcales³⁹. Para resultar más efectivos los discursos sobre desigualdad de género en la política necesitarían cuestionar más explícitamente la dominación masculina en la política y pedir cambios a los hombres en las instituciones políticas. Los datos empíricos de Lovenduski acerca del sexismo institucional indican que ‘el obstáculo más difícil es una cultura masculina profundamente enraizada que se encuentra a lo largo y ancho de las instituciones políticas’ (Lovenduski 2005: 48). Éstas últimas, afirma la autora, se fundamentan sobre ‘convicciones no habladas sobre una división tradicional del trabajo entre los sexos’, y han desarrollado un régimen de género en el que los discursos, las normas, y las prácticas apoyan formas tradicionales de feminidad y masculinidad, y se muestran hostiles cuando las mujeres entran ‘el territorio institucional masculino’ (Lovenduski 2005: 146-47). Los regímenes de género han mostrado ser extremadamente resistentes al cambio. Sin embargo, como ha demostrado la literatura sobre feminismo de estado comparado (Stetson y Mazur 1995), las mujeres dentro de las instituciones políticas han sido capaces de progresar considerablemente en la igualdad de género en política, en muchos casos gracias a la alianza entre feministas de estado y del movimiento. Todavía más eficaz podría ser la acción de las mismas si la manera de enmarcar los documentos políticos se hiciese más coherente en el

³⁹ Argumentar a favor de una manera más compleja de enmarcar el problema de y la solución a la desigualdad de género en política que sea capaz de ir más allá de los números no debería ser malinterpretado como una posición contraria a las cuotas o a la normativa sobre paridad. Las cuotas y las acciones positivas son los instrumentos que permiten la presencia de las mujeres en las instituciones políticas, junto con otros factores como los cambios institucionales y de régimen, el tipo de sistema electoral, y las condiciones socio-económicas. Investigaciones empíricas confirman el papel fundamental de las cuotas para el avance de la representación política de las mujeres, especialmente cuando se les da ‘tanto contenido duro como forma dura’, es decir cuando su cumplimiento es obligatorio (Mateo Diaz 2005: 224)

diseño del problema y de la solución, tanto mujeres como hombres se tratasen como grupo problemático y objeto de las acciones, y se afinase la capacidad de escuchar la voz del movimiento de mujeres.

Bibliografía

Bustelo, María y Emanuela Lombardo (de próxima publicación) 'Marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia, y desigualdad de género en la política'. *Revista Española de Ciencia Política*. Disponible en www.proyectomageeq.org

Bustelo, Maria, et al. (2004) *Country Study Spain*. Vienna: Institut für die Wissenschaften des Menschen.

Council of Europe (1998) *Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)*. Strasbourg: Section on Equality between Women and Men, Directorate of Human Rights.

Leyenaar, Monique (1997) *How to Create a Gender Balance in Political Decision-Making*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Lombardo, Emanuela, et al. (2005) *Comparative Frame Analysis: Gender Inequality in Politics. The European Union, Austria, Spain, Greece, Hungary, Slovenia and The Netherlands*. Vienna: Institut für die Wissenschaften des Menschen.

Lombardo, Emanuela (de próxima publicación) 'Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-making Process'. *Social Politics*, Special Issue on Gender Mainstreaming by Sylvia Walby.

Lombardo, Emanuela (2004) *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Lombardo, Emanuela y Petra Meier (de próxima publicación) 'Implementing Gender Mainstreaming in the EU: a Battle of Policy Frames?'. *European Journal of Women's Studies*.

Lovenduski, Joni (2005) *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity.

Mateo Diaz, Mercedes (2005) *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*. Essex: ECPR.

Meier, Petra y Marjolein Paantjens (2004) *Preliminary Report European Union*. Vienna: Institut für die Wissenschaften des Menschen.

Meier, Petra, Emanuela Lombardo y Maria Bustelo (de próxima publicación) '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).

Parlamento Vasco (2005) Ley 4/2005, *Ley para la igualdad de mujeres y hombres*. 18 de febrero. www.emakunde.es

Phillips, Anne (1995) *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press.

Sawer, Marian (2000) 'Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability'. *International Political Science Review* 21 (4): 361-380.

Stetson, Dorothy McBride, y Amy G. Mazur, eds (1995) *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage.

Tremblay, Manon (2000) 'Women, citizenship, and representation: an introduction'. *International Political Science Review* 21 (4): 339-43.

Valiente, Celia (2004) 'State Feminism, the Feminist Movement, and Central-State Debates on Political Representation in Spain (1983-2003)'. Paper presented at the 2004 Annual Convention of the International Sociological Association (ISA), Montreal, Quebec, Canada, 17-20 March.

Verloo, Mieke (2004) 'Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach'. De próxima publicación en *The Greek Review of Social Research* (Special issue on Gender Mainstreaming and Equality Policy Frames). Disponible en www.mageeq.net.

Walby, Sylvia (de próxima publicación) 'Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice'. *Social Politics*, Special Issue on Gender Mainstreaming by Sylvia Walby.

Young, Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*. New 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 Euskadi (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 de 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 LAZARO / NURIA SAN ROMAN 'Aznar y Borrell ponen de manifiesto sus discrepancias en la política sobre la mujer'

Unión Europea

- 1) Dublin speech Flynn: Keynote speech by Mr Pdraig Flynn, European Commissioner for Social Affairs and Employment
- 2) 1995 Council Resolution: 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: Charter of Rome on "women for the renewal of politics and society"
- 4) EP Electoral Systems: Garcia Munoz, Victoria and Emily Carey (1997) Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation. Women's Rights Series 10. European Parliament: Luxemburg.
- 5) Create Gender Balance: Leyenaar, Monique (1997) How to Create a Gender Balance in Political Decision-Making. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- 6) Election Brochure: 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) EWL newsletter 99: European Women's Lobby Newsletter July 1999, special edition: New European Parliament, A new Commission – How much will women benefit?
- 8) Finnish Presidency report: 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) EP Resolution 3.2000: European Parliament resolution on women in decision-making, 2 March 2000 B5-0180/2000 OJ C346/82
- 10) EWL Recommendation: European Women Lobby recommendation on "Women in decision-making", 22 May 2000
- 11) Commission Report recommendation 96/694: 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) July 2000 Commission Communication: 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) Report Commission Report: European Parliament Committee on Women's Rights and Equal Opportunities' report on the Commission report on the implementation of Council Recommendation 96/694 of 2nd 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) EP debate 96/694 report: 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) EWL Lobbying kit: European Women's Lobby Lobbying Kit European Elections 2004. Have we got the balance right?
- 16) Report Election 2004: 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

NUMERO/ CÓDIGO/ TITULO

Título Completo del texto

País/ Lugar

Tema

Fecha

Tipo/Estatus del documento

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

Audiencia

Evento/Razón/Motivo de la aparición del texto

Partes eliminadas del texto

Voz/Quién habla en el texto

RESUMEN

Voz(voces) presentes en el texto

Perspectiva desde la que hablan

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

Referencias: actores políticos

Referencias: documentos

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

Diagnostico

RESUMEN

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

¿Por qué se ve como problema?

Causa (¿cuál es la causa de qué?)

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

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

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

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

Atribución de los roles en el diagnóstico

RESUMEN

Causa (¿quién ha causado el problema?)

Responsabilidad (¿quién es responsable del problema?)

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

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

Roles activos/pasivos (agresores/víctimas, etc)

Legitimación de la no existencia de un problema(s)

Prognóstico

RESUMEN

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

Jerarquía / prioridad en los objetivos

¿Cómo alcanzar los objetivos (estrategias / instrumentos/)

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

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

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

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

Atribución de los roles en el pronóstico

RESUMEN

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

¿Quién puede sugerir líneas de acción posibles?

¿Sobre quién se actúa? (grupos diana)

Límites a la acción

Legitimación de la (in)acción

Normatividad

RESUMEN

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

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

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

Equilibrio

RESUMEN

Énfasis en las diferentes dimensiones / elementos

Fricción o contradicciones entre las dimensiones / elementos

Comentarios