

Trabajo en curso, toda aportación será bienvenida

Relatos que condicionan experiencias

Implicaciones de los relatos de las políticas públicas sobre (des)igualdad, violencia contra las mujeres y aborto en España¹

Silvia López Rodríguez
Universidad Autónoma de Madrid
silvia.lopezr@uam.es

Resumen

Esta investigación se interroga acerca de los principales relatos que se desprenden de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres e interrupción del embarazo en España. Asimismo, explora cómo el sentido de las categorías políticas en dichos relatos está sujeto a procesos de contestación permanente. El entendimiento de la política como discurso permite explorar aspectos como el análisis de los relatos en competencia en torno a un problema público dado, así como los procesos de creación de posiciones- sujeto diferenciadas. La investigación analiza los aspectos anteriores a través del análisis de las políticas públicas que tratan sobre violencia contra las mujeres e interrupción del embarazo en España. Este trabajo pretende contribuir a la aproximación discursiva de análisis de políticas públicas -poco desarrollada en España-, que engarza con enfoques como el giro argumentativo (Fischer, Forester, Gottweis), el *WPR approach* (Bacchi), el análisis narrativo (Roe) o los enfoques discursivos centrados en las políticas de igualdad de género (Lombardo, Meier, Verloo).

Palabras clave

Política discursiva, categorías políticas, interseccionalidad, (des)igualdad y violencia de género, aborto.

Sobre la autora

Silvia López es Profesora Ayudante del Departamento de Ciencia Política y RRII de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus áreas de interés giran principalmente en torno al análisis de políticas públicas, la (des)igualdad de género, y la discriminación múltiple. Realiza su tesis doctoral sobre políticas públicas de (des)igualdad y violencia de género en España.

¹ Una versión inicial de este texto fue presentada en el Seminario de Investigadores en Formación (UAM) en junio de 2013. Deseo agradecer todas las aportaciones recibidas en dicho foro.

Introducción

Esta investigación estudia los principales relatos políticos en dos áreas fundamentales en lo que a (des)igualdad de género se refiere: la violencia contra las mujeres y la interrupción del embarazo en España. Parte de la aproximación discursiva al análisis de políticas públicas, dando especial importancia al estudio de las categorías políticas principales del relato político. De este modo, se sostiene, *de un lado*, que el sentido atribuido a las categorías principales del relato político está sujeto a procesos de contestación permanente por parte de diferentes actores políticos. Es decir, las categorías del relato quedan sujetas a procesos de redefinición de su sentido dependiendo de las metas políticas que se quieran conseguir o de las normas sociales que se quieran promover. *De otro lado*, el estudio de los procesos de contestación permite rastrear el proceso por el cual determinados sentidos han ganado dominancia e incluso han llegado a institucionalizarse en políticas específicas. Así, la investigación se interroga acerca de cómo han variado las categorías principales del relato político y con qué consecuencias, en un doble plano, discursivo y material.

Asimismo, este trabajo sostiene que existe un estrecho vínculo entre el relato político y los procesos de subjetivación. El entendimiento de la política como discurso permite analizar cuál es el sujeto normativo de las políticas públicas, aquél que recibe atención, visibilidad y recursos públicos. Al tiempo, permite explorar qué procesos de invisibilidad se producen situando el foco de análisis en quién queda fuera del debate político, las necesidades de qué colectivos quedan sin ser abordadas. De este modo, la investigación se interroga sobre cuál es el sujeto normativo de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres e interrupción del embarazo en España, al tiempo que debate qué procesos de exclusión (e invisibilidad) tienen lugar. El trabajo debate en su apartado final qué aporta la perspectiva interseccional (o análisis de la discriminación múltiple) al estudio de la distribución de espacios de poder/ marginación que se desprenden del relato político, especialmente, los repartos de poder que tienen lugar entre los constituidos como grupos discriminados en la sociedad.

Se sostiene, finalmente, que a través del estudio del relato político y de los procesos de subjetivación puede analizarse cuál es la normatividad que sostiene el relato político, es decir, qué valores, presupuestos, reglas sociales promueve el discurso político y cuáles otros se desincentivan. Dependiendo de las normas que se desprendan de los relatos se consolidarán unos u otros cursos de acción.

Para el estudio de los aspectos anteriores, la investigación analiza dos áreas de política candentes en la actualidad, íntimamente ligadas al estudio de la (des)igualdad de género en la sociedad: la violencia contra las mujeres y la interrupción del embarazo. La investigación analiza los relatos institucionales dominantes y sus cambios en ambas áreas a través de la aplicación de una matriz de preguntas a las políticas públicas principales desde 1983² hasta la actualidad. En concreto, este trabajo debate las características e implicaciones del relato de la *violencia doméstica* frente al de la *violencia de género* en el área de violencia contra las mujeres; así como el paso de un relato articulado en torno a la *salud sexual y reproductiva*, a un relato donde el *aborto* es la categoría central en materia de interrupción del embarazo en España.

² 1983 es considerado el año en el que comienza la institucionalización de la igualdad de género en España con la creación del Instituto de la Mujer.

La investigación concluye abordando las fortalezas del análisis interseccional como instrumento para explorar cómo el relato de las políticas públicas distribuye espacios de privilegio e (in)visibilidad también entre los grupos discriminados en una sociedad, llegando a reproducirse los procesos de exclusión que se quieren combatir. La interseccionalidad se desvela asimismo como una estrategia eficaz para estudiar posibles contradicciones entre diferentes áreas de política.

Política discursiva: el relato de las políticas públicas

Categorías como ‘mujer’, ‘(des)igualdad de género’ o ‘violencia de género’ no poseen un sentido inherente o unívoco en el relato político. Al contrario, son objeto de profundos debates en los cuales se producen imputaciones de sentido en el contexto de una contienda discursiva permanente. El análisis discursivo de políticas públicas permite estudiar los procesos inestables de imputación de sentido, así como sus efectos deseados o indeseados (por ejemplo, se abre la posibilidad de indagación acerca de espacios de poder/ marginación, oportunidades/ límites para la acción, distribución de poder de enunciación, entre otros). Ilustra esta idea Tanesini (1994), entre otras/os, al afirmar que los conceptos no están destinados a describir la realidad sino a orientar cursos de acción, cuyo origen y consecuencias constituyen un fructífero campo de análisis. Nicholson afirma, en la misma línea, que es preciso tomar conciencia de que los conceptos que utilizamos en nuestro lenguaje, lejos de ser meros actos descriptivos, recogen una serie de sentidos atribuidos (*stipulative meanings*), que están cargados de claras implicaciones políticas (1995: 62). Lenguaje y acción se conforman mutuamente (Edelman 1974: 296). Hobson, Lewis y Siim afirman asimismo el interés de dirigir la atención a los procesos sociales y políticos que conforman el sentido de los conceptos que se manejan, específicamente, en el terreno de las políticas sociales y de igualdad de género. Así, enfatizan que en el estudio de los sentidos atribuidos a determinados conceptos (por ejemplo, ciudadanía) el foco no ha de situarse únicamente en los sentidos que tal concepto haya ido acumulando sino también a los procesos de contestación (2002: 1- 4). La introducción de la perspectiva de género (por ejemplo, a un concepto como ‘Estado de Bienestar’) supone una dinámica de contestación específica, en la medida en que las metas a conseguir se modifican, los límites del concepto varían y la relación de fuerzas queda alterada.

Pongamos un ejemplo más, esta vez relacionado con los debates que tuvieron lugar en torno a la categoría *matrimonio* en la fase de elaboración de la ley de uniones de parejas del mismo sexo³. Burr afirma que los discursos dominantes responden a los arreglos y a las prácticas sociales que apoyan el *status quo* y que mantienen inalterada la posición de los grupos poderosos en una sociedad dada (Burr 1995: 38, en Bacchi 2004: 141). Ahora bien, ello no impide que otros grupos puedan detectar tensiones e inconsistencias alrededor de ese entendimiento hegemónico y que éstas acaben dando lugar a contestación. El discurso político dominante en torno al significado del término ‘matrimonio’ giraba en torno a la unión heterosexual. Este discurso fue desafiado por los grupos LGTB⁴ y feministas que defendían que el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo debía tener lugar bajo la categoría ‘matrimonio’. Esta reivindicación tiene consecuencias identitarias en la medida en que se defiende que las uniones del mismo sexo han de tener la misma entidad y repercusiones que las heterosexuales y no un estatus subordinado. Además, orienta un curso de acción específico: el reconocimiento a través del matrimonio conducía más fácilmente a la posibilidad de la adopción. Por su parte, quienes defendían el mantenimiento inalterado del significado del matrimonio estaban salvaguardando el *status quo* que ellos representaban y estaban limitando los cursos de acción posibles en términos de reconocimiento de derechos y de alteración del equilibrio de fuerzas. Este ejemplo ilustra que las categorías que articulan el debate político son

³ Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

⁴ Grupos de gays, lesbianas, transexuales y bisexuales, articulados por ejemplo, a través de su Federación Estatal.

objeto de disputas que se orientan hacia metas y objetivos políticos, imbuidos de valores⁵ y reglas que se plasman en estructuras sociopolíticas habitualmente incuestionadas⁶.

El estudio de la manera en que los conceptos se cargan de sentido en el curso de la contienda política recibe una atención creciente en el campo de estudio de las *políticas públicas*. La expresión *política discursiva*, desarrollada por Lombardo, Meier y Verloo (2009, esp. cap. 1), alude a la participación de los actores políticos en disputas conceptuales que dan lugar a la atribución de sentido a los términos que se emplean en contextos específicos. Siguiendo la misma argumentación, el término *política de categorías*, propuesto por Carol Bacchi (1996, esp. cap. 1), se refiere al despliegue de categorías con propósitos políticos. Estimaría esta autora que, en dicho despliegue, se constituirían dos momentos: en primer lugar, una imputación específica de sentido a la categoría en cuestión (por ejemplo, la categoría ‘mujer’) para, en segundo lugar, permitir que esa categoría operase en la arena política, con el fin de dirigirse a la consecución de determinados fines (‘mujer trabajadora’, ‘mujer madre’, ‘mujer cuidadora’).

El estudio, en el contexto de las políticas públicas, de las disputas discursivas alrededor de los conceptos que aglutinan la confrontación política tendría, al menos, estas implicaciones.

Las categorías políticas están sujetas a un proceso de contestación permanente.

Se defiende que los conceptos no tienen un núcleo de sentido inalterable. Se admite que los conceptos se mueven en universos semánticos determinados y en campos de fuerza específicos que condicionan su sentido. Pero, al tiempo, se niega que exista un sentido último que impida el cuestionamiento y la contestación. No hay un significado ‘verdadero’ que haya que reconocer y preservar. Existen más bien sentidos móviles en negociación constante, estabilizaciones de sentido⁷ en constante pugna, y ello provoca que el ámbito político sea, entre otras cosas, un ámbito de contienda para que determinados sentidos ganen dominancia. En definitiva, este planteamiento permite situar el foco de atención no en el sentido (en tanto que entidad preestablecida) sino en la disputa en torno al sentido. Así, el interés se sitúa, por ejemplo, en la disputa en la atribución de sentido a la categoría ‘violencia de género’, subrayando cómo esta categoría se usa (o no) para visibilizar la desigualdad de poder entre hombres y mujeres.

En el terreno del análisis político, William Connolly establece una estrecha vinculación entre los procesos de contestación en torno a los conceptos que pueblan el debate político y la Política misma en tanto que dinámica de confrontación permanente, también en lo que a la atribución de sentido se refiere (1984: 139). Intentar expulsar la capacidad de contestación respondería, según Connolly, a una “política de la despolitización” (1984: 149). Al definir la

⁵ Es interesante notar cómo Gray (1977) establece un estrecho vínculo entre la contestabilidad permanente e inestable de los conceptos y la defensa o rechazo de determinados valores sociales. En otras palabras, la presencia de valores en disputa marca la posibilidad de contestación permanente.

⁶ Esta idea es avalada por Tanesini, cuando nota cómo: “meaning claims, then, are normative claims (...) meaning-claims then do not perform any explanatory role; their purpose in language is that of prescribing emendations or preservations of current practices” (1994: 204); “normative claims (...) function as proposals about how to develop many of our social practices (p. 209). Es necesario asimismo subrayar el carácter contextual de toda disputa alrededor de la constitución de sentido, del conocimiento o de la experiencia; Strickland afirma: “any knowledge-claims should thus be seen in relation to the context of their production and not in isolation, as though made ‘from nowhere’” (1994: 270).

⁷ En los documentos políticos se puede observar una estabilización de sentido determinada o, por el contrario, puede detectarse que varios sentidos operan ante una misma categoría (inconsistencia en la estabilización- ejemplo claro en la actualidad es el sentido del concepto ‘violencia estructural’).

Política como “the sphere of the unsettled” (1984: 151), sostiene que el estudio de la contestación discursiva es el estudio del espacio en el que el lenguaje es un instrumento para la pugna política. En sus palabras: “the thesis refers to essentially contestable *concepts*⁸ to focus attention on the locus of space for contestation, not in some abstract space in which language is deployed as a neutral medium of communication, but in the meshes of social and political vocabularies themselves” (1984:154).

Carol Bacchi analiza en su libro *The Politics of Affirmative Action* (1996) la importancia que reviste el estudio de las categorías del debate político en tanto que *sites* o lugares de la confrontación discursivo-material. La autora subraya el carácter construido de las categorías, así como la dependencia contextual en la constitución de sentido. Bacchi afirma: “I see concepts and categories as shaped by political goals and intentions. Contests over the meaning of concepts, it follows, are contests over desired political outcomes (...) By category politics I mean the deployment of categories for political purposes” (1996: 1-2). *De una parte*, esta caracterización supone establecer un vínculo causal entre las intenciones con las que se configura una categoría y los resultados efectivamente obtenidos. No se tomaría en cuenta, pues, los efectos indeseados e impredecibles que se generan en la realidad social ni los procesos de resituación más allá de las constricciones o limitaciones discursivas. No toma en cuenta que el discurso al tiempo que condiciona habilita posibilidades de contestación y agencia. *De otro lado*, esta definición omite el carácter relacional o imbricado de la constitución de sentido. El proceso de atribución de sentido a una categoría es tal en tanto que esta categoría se halla entretejida en una red de conceptos, que juegan también un papel a la hora de conformarlas. *Finalmente*, la atribución de sentido no se realiza en un entorno que posibilite la libre intencionalidad: el contexto, las relaciones de poder, la localización social, las prioridades que se persiguen, entre otras, suponen pautas condicionantes de las metas políticas e intenciones (heterogéneas, variables, de fronteras difusas) en la conformación de las categorías en cuestión.

Los procesos de contestación se orientan a que el sentido que se defiende y los cursos de acción que con él se relacionan ganen dominancia.

El foco en las disputas discursivas se relaciona directamente con pugnas de poder. Admitir que la atribución de sentido tiene lugar en medio de confrontaciones diversas que tienen a la representación (política) en el centro permite profundizar en el estudio de las relaciones de poder que intervienen en tal proceso. En relación con la conformación de categorías identitarias (mujeres, lesbianas, inmigrantes), Carol Bacchi admite que los límites que se establecen entre los distintos grupos responden a una concreta constelación de relaciones de poder (1996: 5). Las categorías demarcan fronteras y las fronteras demarcan posiciones de poder/ exclusión socialmente constituidas, limitativas en la capacidad de actuación y sujetas a contestación. Como señala Edelman, “categorization (...) is also a political tool, establishing status and power hierarchies (...) any categorization scheme that consigns people to niches according to their actual or potential accomplishments or behaviour is bound to be political” (1974: 299- 300).

El estudio de los márgenes o, mejor dicho, de los procesos de marginación discursiva y sus respuestas, supone el estudio de la capacidad de enunciación, la posibilidad de cuestionar representaciones que generan efectos desempoderantes para ciertos grupos, la posibilidad de movilizar fronteras, cuestionando las posiciones de privilegio y resignificando la supuesta

⁸ Cursiva en el texto original.

marginación. Por ejemplo, la elaboración teórica sobre las ‘cadenas globales de cuidado’ (véase, por ejemplo, Pérez Orozco 2006) viene a subrayar la posición de privilegio de las mujeres que contratan a (‘otras mujeres’) inmigrantes para realizar labores de cuidados o domésticas, problematizando la situación del cuidado de los hijos de éstas últimas, aspecto marginado en los debates dominantes. Se enfatiza así el impacto de género que provoca el repliegue del Estado en materia de cuidados y dependencia en un doble plano: el de las mujeres a las que están atentas nuestras políticas sociales (nacionales, trabajadoras en el mercado formal de trabajo) y el de las ‘otras’ ausentes (migrantes cuyas necesidades laborales, de cuidado y conciliación se omiten).

Asimismo, Lombardo, Meier y Verloo afirman que un enfoque discursivo en el campo de las políticas públicas resulta especialmente adecuado para estudiar la manera en que la disputa en torno a los significados es de hecho un desafío hacia los discursos considerados hegemónicos (2009: 9). De acuerdo a Nancy Fraser (1989) el desafío será más factible en la medida en que actores que enarbolan significados alternativos tengan la posibilidad de ser escuchados y tomar parte del debate político. Como vimos, es claro ejemplo de ello la reconfiguración del significado de la categoría ‘matrimonio’ en nuestro país, una vez que los actores (dominantes) del movimiento LGTB introducen un significado alternativo más allá del –hasta aquel momento- dominante.

El estudio de la contestabilidad en el relato político implica una concepción dinámica de la vida política.

Un estudio como el aquí propuesto configura un entendimiento del proceso político en términos dinámicos. Al admitir que no existen núcleos incuestionables de sentido ni pautas de comprensión inherentes al concepto mismo, el foco se sitúa en los *procesos* de atribución y contestación del sentido. En síntesis, no existirían conceptos incuestionables sino incuestionados. El interés se sitúa no en validar los significados correctos sino en estudiar la atribución misma de sentido en el relato político, y las disputas o alianzas de ese proceso. Lombardo, Meier y Verloo (2009: 14) admiten que un enfoque discursivo en el estudio de las políticas públicas facilita la comprensión de las dinámicas que subyacen en el proceso político, las consecuencias de los significados desplegados, así como las relaciones de poder en una sociedad dada. El estudio de cómo en el relato político gana dominancia la categoría ‘violencia de género’ -en la medida en que resalta el componente estructural de violencia contra las mujeres- frente a la categoría ‘violencia doméstica’ permite analizar procesos de cambio en las posiciones de poder de distintos actores políticos, así como explorar medidas políticas distintas orientadas a combatir un aspecto anteriormente omitido en el relato anterior: la desigualdad estructural de género.

Categorías en el relato político

Sostener que los relatos políticos originan un tipo determinado de sujeto es de especial interés en el terreno de análisis de la definición de los *problemas públicos* y en el posterior diseño de *políticas públicas*. En este trabajo se sostiene que los relatos políticos –en tanto que prácticas de representación– tienden a privilegiar u objetivar a un tipo determinado de sujeto, que podría denominarse el ‘sujeto normativo de las políticas públicas’⁹. Ello implica que tales relatos privilegian a ciertos sujetos (a los que visibilizan, a los que se dirigen los recursos), mientras que otros tienden a quedar invisibilizados. En el discurso institucional dominante de las políticas públicas sobre violencia de género ha tendido a visibilizarse a las (mujeres) víctimas de tal violencia y, consecuentemente, hacia ellas se han dirigido los servicios y recursos públicos. Por contra, dichos discursos han tendido a invisibilizar la responsabilidad de los agresores, lo que ha redundado en la práctica ausencia de debates sobre medidas de prevención o reinserción dirigidas a los hombres. Todo ello ha implicado que la representación dominante haya enfatizado el problema como *de mujeres maltratadas* y no *de hombres violentos*.

Así pues, *en primer lugar*, el estudio de la manera en que nuestros textos de política dan lugar a determinados sujetos normativos permite estudiar ejes o espacios de privilegio y exclusión. Y ello no sólo entre el grupo que se encuentra en una posición dominante (léase, varones) en relación al que se encuentra en una posición subordinada (léase, mujeres) sino también las distribuciones de poder, visibilidad y recursos que tienen lugar entre el grupo definido como discriminado. Por ejemplo, si las mujeres que visibilizan y sobre las que actúan nuestras políticas públicas relacionadas con la (des) igualdad de género son principalmente mujeres urbanas, trabajadoras en el mercado laboral formal y madres en el contexto de una familia heterosexual, se puede deducir fácilmente cómo éstas se estarán convirtiendo en el sujeto privilegiado de tales políticas¹⁰. Sin embargo, el foco en este sujeto privilegiado implica que se invisibilice o se dejen sin discutir las necesidades o experiencias de las mujeres que quedan ajenas a ese ideal normativo, quedando constituidas como las ‘otras subalternas’. Especialmente sensible es este aspecto en el terreno de análisis de las políticas públicas, donde la invisibilidad de las experiencias o problemáticas de ciertos colectivos o grupos supone, por ejemplo, la ausencia de dotación de recursos. Los sujetos que quedan oscurecidos o invisibilizados en los debates dominantes afrontan la exclusión en el debate político. *Por*

⁹ El estudio de este sujeto normativo permite rastrear el vínculo entre tal sujeto normativo ya constituido en la narrativa política y las reivindicaciones previas que lo han originado (es decir, el contexto de aparición). De algún modo, permite ‘causalizar’ el sujeto normativo de acuerdo a un contexto dado. En ocasiones los procesos de exclusión relacionados con el sujeto normativo provienen de cambios en el contexto, no sólo de invisibilizaciones. Tanesini afirma: “normative concepts are to be viewed as historically and culturally embedded in communities and social practices” (1994: 205). Asimismo, Colaizzi señala la importancia de llevar a cabo un esfuerzo de historización del sujeto, en tanto que producto temporal en el que confluyen superficies, cuerpos e instituciones modelados por relaciones de poder específicas (1990: 14).

¹⁰ Se entiende que la atribución de sentido a categorías identitarias (mujer, víctima, migrante, agresor...) es un proceso necesariamente excluyente. Siguiendo a Butler, el intento de estabilizar una categoría genera inevitablemente rechazo y contestaciones, precisamente por la incapacidad inherente de ser plenamente inclusiva. “These domains of exclusion reveal the coercive and regulatory consequences of that construction, even when the construction has been elaborated for emancipatory purposes (2004: 276-277). Pese a ello reviste interés observar la manera en que en los relatos políticos estudiados aparecen espacios de privilegio y exclusión como medio para analizar repartos desiguales de poder, responsabilidad, visibilidad y recursos.

ejemplo, en los debates sobre trabajo doméstico se establece una división entre las mujeres nacionales, urbanas, fuerza de trabajo del mercado laboral formal, madres empleadoras de (las ‘otras’) mujeres inmigrantes, fuerza de trabajo del mercado de trabajo informal, cuyas necesidades en torno a cuidados y conciliación quedan al margen del debate (Peterson 2011; 2009; Kvist & Peterson 2010). Mientras el relato político constituye a las primeras como sujeto normativo privilegiado y portadoras de los valores y presupuestos deseables socialmente (maternidad, participación en el mercado de trabajo formal, poder adquisitivo medio o elevado), deja a las segundas en una posición donde lo que prima es su consideración como fuerza de trabajo estratégica para solventar la llamada ‘crisis de los cuidados’. Los problemas de desapego cultural, de inseguridad laboral, sus propias estrategias y problemas de conciliación quedan expulsados del debate. Ilustra igualmente lo anterior la manera en que el relato político en materia de violencia de género se ha articulado a través de la necesidad de que las mujeres denuncien a sus agresores, mensaje especialmente dirigido a las mujeres nacionales, probablemente con una red de apoyo social, familiar y laboral, y fácil acceso a la información. El énfasis en la denuncia omite la posición y los riesgos específicos que encaran mujeres inmigrantes indocumentadas, quizá sin redes de apoyo, con desconfianza en instancias policiales o incluso sin conocimiento del idioma; no aparece en el debate político cómo para ellas la denuncia puede ser un riesgo a su integridad (pensemos en las redes de tráfico) o a su permanencia en el país. Por esto último, queda pendiente en el debate político dominante afrontar la posible colisión entre las políticas de igualdad y de extranjería.

En segundo lugar, el estudio de los sujetos que los relatos políticos producen reviste interés en la medida en que nos permite explorar las normas implícitas sobre las que el relato mismo se construye, los valores que se intentan preservar o promover (*underlying norms / background rules*). Privilegiar o constituir de manera dominante a la categoría ‘mujer’, por ejemplo, en un texto político, en tanto que trabajadora (en el mercado laboral formal) y madre (heterosexual) implica que se estima socialmente deseable que las mujeres asuman roles productivos y reproductivos bajo determinadas circunstancias. Constituir el sujeto ‘mujer’ bajo estas características orienta o provoca (deseada o indeseadamente) unos cursos de acción específicos (por ejemplo, fomento de los permisos e incentivos a la maternidad a madres trabajadoras–“cheque bebé”-), así como impone límites para la acción (por ejemplo, expulsando del debate las necesidades de las mujeres dedicadas en exclusiva a tareas reproductivas –amas de casa-, mujeres que no son madres, o que son madres en contextos de particular vulnerabilidad –en prisión, en situaciones de permanencia irregular en un país-). Igualmente, en el debate en materia de interrupción del embarazo el énfasis del relato en la protección del no nacido redundaría en subrayar la maternidad como norma a salvaguardar; la introducción en el debate con la Ley de 2010 sobre la promoción de la salud sexual y reproductiva, y el vínculo de ésta con relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres subraya, por el contrario, valores como la igualdad de género, la salud y la autonomía de las mujeres.

La política discursiva y sus categorías en materia de violencia de género y aborto en España.

Este trabajo analiza los principales relatos políticos y sus consecuencias en dos ámbitos candentes de la (des)igualdad de género en España: la violencia contra las mujeres y la interrupción del embarazo. Para ello esta investigación toma en cuenta las principales políticas públicas en ambas áreas que se han aprobado en España desde el comienzo de nuestra Democracia hasta la actualidad. Con estos documentos políticos como fuente de análisis, este trabajo se interroga acerca de cuáles son los relatos en disputa acerca de estos temas, cuáles son las categorías políticas e identitarias que articulan esos relatos, qué efectos o cursos de acción posibilitan y cuáles otros impiden. El análisis muestra especial interés en subrayar la relación existente entre el relato político y los procesos de subjetivación. En otros términos, cuál es el sujeto normativo de las políticas públicas –el sujeto al que se legitima, al que se otorga visibilidad y recursos- y cuáles son los sujetos a los que el relato margina o cuyas necesidades se expulsan del debate. Incidiendo en esto último, el texto debate en su apartado final las fortalezas del análisis interseccional en el ámbito de las políticas públicas con el fin de estudiar distribuciones de poder/ exclusión y sus consecuencias también entre los grupos discriminados en la sociedad.

La *metodología* de análisis de este trabajo de investigación se sitúa en el contexto del así denominado “giro argumentativo” o “lingüístico” de análisis político, una perspectiva de análisis que se ha desarrollado a partir de la década de los años setenta y que se ha aplicado al estudio de los problemas públicos y de la conformación de la agenda política¹¹. El enfoque argumentativo, llamado en ocasiones aproximación forense al análisis político (Dryzek 1993: 225- 227; Parsons 2007: 463- 466), se centra en el análisis del relato, la narrativa, de las políticas públicas. Así, por ejemplo, Martin Rein (1976; 1983) señala que las políticas públicas se encargan de relatar “historias relevantes”, que constituyen interpretaciones (normativas) de un conjunto de acontecimientos. Su enfoque, denominado *value-critical analysis*, no busca obtener pruebas de verdad entre los distintos relatos, más bien la relación e implicaciones entre teoría, hecho y valor. En estas aproximaciones argumentativas reviste especial interés el estudio de la normatividad que sustenta el relato político. Fisher (1978) alude a la constitución de *good reasons*; Bacchi (2009) se refiere a las lógicas conceptuales o *background rules*; Snow y Benford (1988) subrayan un *motivational framing work*; Roe (1994) apunta simplemente a las *assumptions for policy making*.

Asimismo, este trabajo es deudor de la aproximación al análisis de políticas públicas que realiza Carol Bacchi en, al menos, dos aspectos. *Por un lado*, el enfoque *What's the Problem?* y su elaboración posterior, el *WPR Approach*, desarrollados en sus investigaciones de 1999 y 2009 respectivamente. Estos enfoques estudian cómo se problematizan determinadas situaciones sociales y qué efectos materiales tienen en la vida de las personas. A partir de la aplicación de un conjunto de preguntas clave a los documentos seleccionados se desvelan las claves de la representación de los problemas, sobre todo, en las políticas públicas: lo que se enfatiza, lo que se silencia, las distribuciones de poder y las normas que se quieren salvaguardar. *Por otro*, la distinción que plantea en su investigación de 1996 entre categorías identitarias (mujer, hombre, migrante, madre...) y conceptuales (igualdad, diferencia, justicia,

¹¹ Antecedentes, por ejemplo, en Toulmin (1958): *The Uses of Argument*. Cambridge University Press. Posteriormente, el politólogo William Dunn (1993) desarrolla un enfoque que es deudor de las ideas de Toulmin y que se basa en someter los argumentos del debate a una serie de preguntas que tienen como objetivo llegar a la estructura argumental (listado de verificación o verosimilitud).

discriminación) como plataformas para estudiar las claves del relato político, sirven de referencia también para este trabajo.

Esta investigación es asimismo deudora de la interpretación teórica y metodológica que se realizó en el contexto del Proyecto Europeo QUING¹² (2006-2011) de algunos aspectos del análisis de marcos interpretativos (*frame analysis*), especialmente el foco en cómo en los documentos políticos se representan los problemas y qué cursos de acción se proponen para encararlos.

Las preguntas clave del análisis

Esta investigación pretende arrojar luz sobre las siguientes cuestiones:

¿Cuáles son los relatos en disputa en torno a la violencia contra las mujeres y la interrupción del embarazo en las políticas públicas españolas?

El estudio del relato político supone la articulación metodológica del entendimiento de la política como discurso. El concepto de relato político se relaciona con el de marco de interpretación (*policy frame*) y con el de representación del problema (*problem representation* o *problematization*). Este concepto, no obstante, aporta un cierto dinamismo a las nociones anteriores: *por un lado*, el relato varía a lo largo del tiempo y en un mismo punto temporal pueden existir relatos en disputa; *por otro*, el relato alude a un entramado de argumentos (*emplotment*) que originan un discurso donde puede analizarse cómo se representa dicho problema y qué cursos de acción se defienden, qué normatividad legitima el relato y qué procesos de subjetivación tienen lugar.

¿Qué categorías políticas e identitarias articulan dichos relatos? ¿Qué procesos de disputa alrededor del sentido de estas categorías se puede detectar?

Todo relato político está jalonado de categorías políticas clave (violencia, conciliación, aborto) que suponen los *sites* de la disputa política. En la medida en que alrededor de dichas categorías se produzcan pugnas alrededor de su sentido, cuestionamientos o transformaciones el relato político irá cambiando. Las categorías políticas proporcionan, en cierto sentido, las señas de identidad del relato. Categorías políticas en competencia en los relatos de la (des)igualdad de género en España son *violencia doméstica* frente a *violencia de género*; *conciliación* frente a *co-responsabilidad*; *aborto* frente a *salud sexual y reproductiva*. El objetivo de esta pregunta es identificar cuáles son las categorías políticas que articulan el relato y qué aporta la defensa de dichas categorías al relato mismo.

Asimismo, todo relato en materia de (des)igualdad de género contiene al menos dos categorías identitarias clave: las categorías *hombre* y *mujer*, y en el proceso de dotación de sentido a las mismas pueden explorarse cursos de acción determinados que resultan en identificaciones explícitas o implícitas. Como se muestra después, en materia de violencia de género se produce una identificación del *hombre* con el *agresor preso*. Como muestran otros

¹² QUING (Quality in Gender +Equality Policies): Proyecto Europeo financiado por el VI Programa Marco de la Comisión Europea en el que participaron todos los países de la UE y Turquía. Véase quing.eu

trabajos, las políticas de conciliación en España han tendido a identificar a la *mujer* con necesidades de conciliación entre trabajo y familia con una madre trabajadora española en el mercado formal de trabajo. El estudio de las categorías identitarias permite analizar la relación entre la discursividad política y los procesos de subjetivación, tal como se explora en mayor detalle en la siguiente pregunta.

¿Qué conclusiones se pueden sacar de los procesos de subjetivación que se derivan del relato político? ¿Qué espacios de poder, exclusión y (in)visibilidad se pueden detectar?

El estudio de las categorías identitarias y, por extensión, de los procesos de subjetivación (o de creación de posiciones-sujeto diferenciadas) permite analizar los repartos de (in)visibilidad, recursos públicos, espacios de poder o exclusión que se derivan del relato político. Como señala Bacchi, en el análisis de políticas públicas es preciso explorar los “efectos vividos o materiales” del discurso político (2009). Aspectos como a quién se invisibiliza en el relato o quién se convierte en sujeto legitimado, en este caso de las políticas de igualdad, son relevantes en la medida en que condicionan la vida cotidiana o la (im)posibilidad del acceso a recursos públicos y a la información. La introducción del análisis interseccional permite además dirigir la atención hacia los repartos de poder que tienen lugar asimismo entre los grupos considerados discriminados en la sociedad (por ejemplo, mujeres, personas inmigrantes, personas con discapacidad), así como analizar el efecto multiplicador de la confluencia de más de un factor de potencial discriminación (género, edad, discapacidad).

¿Qué normatividad en competencia se desprende de estos relatos? ¿Con qué consecuencias?

El relato político viene articulado a través de una serie de normas que apuntalan o legitiman el argumento del mismo. Dependiendo de la normatividad que se defiendan podrán detectarse unas u otras consecuencias. Por ejemplo, el fomento de la empleabilidad de las mujeres en las políticas de igualdad en España ha tendido a sustentarse o bien en el aumento de la *eficiencia económica* y del *consumo* en la sociedad o bien en la promoción de la *igualdad de género*. El objetivo de esta pregunta es mostrar cómo la defensa de una u otra normatividad no sólo influye en cómo se representa el problema objeto de estudio en el relato político sino en los cursos de acción que se proponen y en el grado de inclusividad de la norma.

El relato de la violencia contra las mujeres: implicaciones de la aparición de la categoría violencia de género

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, conocida habitualmente como la Ley Integral, supone la consolidación en el discurso institucional dominante de la categoría *violencia de género* para nombrar la violencia sufrida por las mujeres a manos de sus parejas o exparejas en el seno de relaciones de afectividad. La introducción de esta categoría como articuladora del discurso político de la Ley responde a la interlocución de los grupos feministas con el Partido Socialista, alianza que se traduce en la presentación de dos propuestas de ley en los años 2000 y 2002, rechazadas en el Parlamento por la mayoría absoluta del Partido Popular (Bustelo, López y Platero 2007). Será nueve meses después de la victoria electoral de Rodríguez Zapatero (2004) cuando la Ley Integral vea la luz y consolide un cambio en la manera de nombrar y representar el problema a través de una nueva categoría de análisis, que no hace sino recoger un nuevo entendimiento del problema, nuevos cursos de acción ante el mismo y la defensa de nuevos valores sociales.

La categoría violencia de género: violencia estructural incompatible con los derechos fundamentales

La consolidación en el discurso político dominante de la categoría *violencia de género* viene a resignificar el entendimiento del problema de la violencia contra las mujeres en España. La Ley Integral se abre con la siguiente afirmación:

“La violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad (...) se dirige sobre las mujeres por el hecho de serlo, por ser consideradas por sus agresores como carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión” (Ley Integral, Preámbulo).

La atribución de sentido a la categoría *violencia de género* implica al menos tres consecuencias. *En primer lugar*, supone un entendimiento de la situación como un problema social y no como un problema familiar, privado, visión dominante en la categoría institucional más frecuente en las políticas públicas previas sobre este problema: la categoría *violencia doméstica*. Mientras ésta última entendía el problema como una situación de maltrato que las mujeres sufrían en el contexto de la familia, sin elementos diferenciales con respecto a la violencia sufrida por ancianos o niños, la categoría *violencia de género* subraya que dicha violencia responde a un tipo específico de violencia que arraiga en estructuras discriminatorias que sitúan a las mujeres en una posición de desigualdad de poder (véase el artículo 1 de la Ley). Por tanto, el problema deja de entenderse como un problema de índole familiar, que afecta mayoritariamente a las mujeres, para representarse como un problema que afecta *diferencialmente* a las mujeres por un reparto de poder históricamente desigual (núcleo de sentido del concepto *género*) que se refleja en las estructuras sociales discriminatorias. *En consonancia con lo anterior*, los cursos de acción que se derivan de la anterior atribución de sentido conllevan que las medidas propuestas se dirijan a transformar diferentes ámbitos de la sociedad (de ahí el carácter *integral* de la Ley): jurídico, sanitario, educativo, mediático, etc. Si en la categoría *violencia doméstica* se enfatiza la protección de la mujer maltratada, así como medidas de apoyo a las familias, la categoría *violencia de género* subraya la necesidad de

superar los límites del discurso anterior e incidir en las estructuras sociales discriminatorias que dan sentido a la reproducción de este tipo de violencia. *Finalmente*, el relato de la violencia de género se entretije con el relato de la protección de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución (libertad, derecho a la vida, igualdad), e introduce por vez primera en una política pública sobre violencia un debate articulado en torno a la desigualdad de género. Es decir, el *género* entra en el relato político sobre violencia: la persistencia de violencia de género en la sociedad supone la permanencia de la desigualdad entre hombres y mujeres en dicha sociedad. El discurso vehiculado en torno a la categoría *violencia doméstica*, por su parte, no establece un vínculo causal basado en relaciones de poder específicas que resulte en que sean las mujeres las víctimas mayoritarias del problema. En síntesis, mientras el discurso de la *violencia doméstica* persigue ayudar a las mujeres maltratadas en tanto que son las integrantes de la familia que se encuentran en problemas, el relato de la *violencia de género* cuestiona estructuras discriminatorias que reproducen pautas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre ellas, la violencia en la pareja. Así, las medidas apuntan a la transformación de esas estructuras sociales como instrumento para socavar relaciones de género desiguales.

La categoría violencia de género: límites para la acción

La atribución de sentido a la categoría *violencia de género*, consolidada a partir de la aprobación de la Ley Integral, implica que se relacione este concepto con una única de sus manifestaciones: la violencia contra las mujeres en el contexto de relaciones presentes o pasadas de afectividad. Ello ha sido definido como “efecto metonímico” al identificarse una noción amplia (en su definición clásica en los estudios feministas) con uno solo de sus resultados: la violencia contra las mujeres en el ámbito de la pareja (López Rodríguez 2011). La regulación de la Ley Integral deja manifestaciones como la violación, la agresión sexual, el tráfico de mujeres o el acoso sexual en un espacio discursivo-material ambiguo: si bien puede entenderse que estas manifestaciones responden asimismo a la desigualdad de género en nuestra sociedad, no entran en la regulación de 2004. Y ello tiene consecuencias materiales en la medida en que no todas las víctimas de violencia de género tendrán la misma protección ni la misma visibilidad ni la misma asignación de recursos públicos. La atribución de sentido a la categoría *violencia de género* implica límites en la acción pues la actuación institucional se dirige a las que se definen como víctimas legitimadas de una manifestación de violencia de género que es tomada como la única en nuestra Ley Orgánica.

Categorías identitarias y normatividad en el relato de la violencia de género

El relato político que consolida la Ley Integral, en la medida en que toma el *género* como categoría articuladora del discurso, visibiliza una *relación* entre hombres y mujeres históricamente desigual que, en su permanencia, tiene en la violencia de género uno de sus resultados. El artículo 1 de la Ley subraya que la violencia tiene su origen en “la discriminación, la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”. Este aspecto es novedoso con respecto al relato de la *violencia doméstica* en el que se subraya a la mujer en tanto que víctima del maltrato, pero tiende a omitirse tanto el sujeto activo del maltrato como el origen del mismo:

“Las mujeres se ven sometidas de manera creciente a malos tratos físicos, psicológicos y sexuales. Estos malos tratos se concretan de manera variada, incluyendo violaciones, abusos, acoso e intimidación sexual, tráfico de mujeres y prostitución forzada. Por lo

general, todos estos actos contribuyen a mantener a las mujeres en una situación que les impide gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con los hombres” (III Plan Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1997-2000; p.73).

El fragmento anterior ilustra las características básicas del relato de la *violencia doméstica*, cómo se manejan las categorías hombre y mujer, y las normas que se quieren promover. *Por un lado*, este relato gira alrededor de la *mujer* como víctima de maltrato y de ello se deriva que sea el sujeto que recibe la atención principal por parte de los poderes públicos: atención, protección, promoción de servicios públicos. Siendo la mujer víctima explícita de la situación que se quiere combatir, queda en un espacio mucho más ambiguo quién es el responsable de cometer los actos violentos. El sujeto responsable del maltrato o, de manera amplia, de la violencia no queda recogido de manera explícita en los textos políticos, lo que imposibilita el despliegue de actuaciones concretas dirigidas a los hombres (medidas de sensibilización y prevención) o a los hombres en tanto que agresores (medidas de reinserción social, programas específicos para presos, etc.). A lo más que se llega, como en el fragmento mostrado, es a situar al hombre como el marcador de un espacio de igualdad que también se considera deseable para las mujeres. En este sentido, el relato enfatiza la necesidad de consolidar una *igualdad* un tanto abstracta y desconectada del maltrato que se quiere combatir. En ocasiones, se alude también a la necesidad de promover el *bienestar de las familias* o a combatir el maltrato para mejorar la *salud pública*.

El relato de la *violencia de género*, por su parte, en la medida en que enfatiza que la violencia es resultado de una discriminación histórica y señala la existencia de una relación de desigualdad ilumina las posiciones y responsabilidades diferenciales de hombres y mujeres. Éstas últimas no son consideradas exclusivamente como víctimas sino que también se promueven medidas para su empoderamiento e independencia. Por su parte, los hombres son contemplados de manera exclusiva como agresores presos, es decir, se identifica al varón con el hombre que ya ha cometido el delito, lo que dificulta que en el relato se introduzcan medidas preventivas o de sensibilización; a su vez, margina el papel de los hombres como co-partícipes del cambio hacia sociedades más igualitarias. En todo caso, este relato sí plantea como horizonte deseable que las relaciones entre hombres y mujeres, es decir las relaciones de género, sean más igualitarias, discurso que posibilita la introducción de un debate alrededor de los derechos fundamentales: el horizonte que se persigue viene demarcado por normas relacionadas con la *dignidad*, la *libertad* y la *no discriminación*.

El relato del aborto: la introducción de la igualdad de género como elemento central de la salud sexual y reproductiva

Actualmente estamos presenciando diferentes relatos en competencia relacionados con una posible nueva regulación del aborto en España. Hasta el momento este asunto ha sido regulado a través de una reforma del Código Penal en el año 1985 (que despenaliza la interrupción del embarazo bajo tres supuestos) y más recientemente a través de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. En los últimos meses declaraciones principalmente del Ministro de Justicia apuntan a una nueva regulación articulada a través de un relato político con contenidos más cercanos a la norma de los años ochenta.

La Ley de 2010 tiene como elemento central de su relato la categoría *salud sexual y reproductiva*, que es el bien que se quiere regular y proteger. Así, el texto comienza afirmando:

“El desarrollo de la sexualidad y la capacidad de procreación están directamente vinculados a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad, y son objeto de protección a través de distintos derechos fundamentales (...) que garantizan la integridad física y moral, y la intimidad personal y familiar” (Ley Orgánica 2/2010, Preámbulo).

Presentar el relato político a partir de la categoría *salud sexual y reproductiva* permite que el debate gire en torno a la protección de derechos fundamentales conectados con el ámbito de la *ciudadanía íntima*¹³: protección de la salud sexual, promoción de la salud reproductiva, libre elección de la maternidad y garantía de la autonomía personal. Y ello posibilita integrar en el debate el impacto específico de género que estas cuestiones presentan:

“La protección de este ámbito de autonomía personal tiene una singular significación para las mujeres para quienes el embarazo y la maternidad son hechos que afectan profundamente a sus vidas” (Ley Orgánica 2/2010, Preámbulo).

Por un lado, entra en el relato cómo los derechos fundamentales relacionados con la ciudadanía íntima tienen un sentido específico en la vivencia cotidiana de las mujeres, idea que engarza con la regulación internacional en la materia. *Por otro lado*, el relato enfatiza que la promoción de la salud sexual y reproductiva está íntimamente ligada a una promoción pareja de la “igualdad y corresponsabilidad de hombres y mujeres” (art. 9). Es decir, que la existencia de patrones de desigualdad de género en el terreno del desarrollo de la sexualidad incide en riesgos que pueden derivar en violencia o agresiones sexuales, y en embarazos no deseados.

El relato de la Ley observa el embarazo no deseado y la decisión de su interrupción no como el centro del debate sino como *consecuencia* de una insuficiente actuación sobre la promoción de la salud sexual y reproductiva, donde pautas de género discriminatorias pueden elevar el número de embarazos indeseados.

La regulación de 1985 y los nuevos debates que están apareciendo en los últimos tiempos, por su parte, sitúan como categoría central la de *aborto*, configurándose un relato donde lo que

¹³ Ken Plummer (2003) desarrolla el concepto *intimate citizenship* para expresar cómo decisiones “privadas” (reproducción, matrimonio, identidad de género, familia...) se insertan y quedan reguladas en el discurso público y político. En definitiva, el concepto viene a cuestionar la propia distinción personal/político.

se resaltan son los derechos del no nacido y donde lo que se subraya es cuándo no es delito interrumpir el embarazo y bajo qué condiciones. Este planteamiento impide un abordaje de la problemática que ha derivado en un embarazo no deseado o en impactos de género específicos.

El relato del aborto: límites para la acción

El relato actual que previsiblemente adelanta la nueva regulación de la interrupción del embarazo en España sitúa su centro de atención en el derecho del no nacido: “el derecho de todos [a nacer] y no sólo de algunos”¹⁴. Y ello implica que los aspectos esenciales que se enfatizan son el plazo en el que se permite interrumpir el embarazo y bajo qué supuestos. Este relato da lugar a un proceso de subjetivación de un no-sujeto en la medida en que se sitúa en el centro del relato al no nacido. Consecuentemente se expulsa del debate no sólo todo lo relativo a la protección de la salud sexual y reproductiva, y al derecho a la libre elección del momento de la maternidad/ paternidad sino cualquier análisis de la manera en que la desigualdad de género impacta en todo ello.

Categorías identitarias y normatividad en el relato del aborto

El relato institucional que la Ley de Salud Sexual y Reproductiva consolida sitúa a hombres y mujeres en el centro del relato. *Por un lado*, reconoce el derecho de hombres y mujeres al desarrollo de su sexualidad en la medida en que esta faceta de la vida se relaciona con la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad, la intimidad y la autonomía personal (artículo 3). En este sentido, la norma vela por el reconocimiento y cumplimiento de los *derechos fundamentales* de hombres y mujeres, que se protegen a través de un conjunto de medidas en los ámbitos social, educativo y sanitario. *Por otro lado*, el relato enfatiza el impacto específico que para las mujeres supone un embarazo no deseado y cómo tal resultado puede obedecer a relaciones de género desiguales. En este caso, se subraya el derecho a la libre elección del momento de la maternidad, lo que posibilita el planteamiento de la interrupción del embarazo de acuerdo a los plazos establecidos en la norma.

Sin embargo, en el relato del aborto, tanto en 1985 como en la actualidad, a las categorías hombre y mujer no se les otorga la posición de un sujeto de enunciación, de ser sujetos activos: los varones desaparecen del debate y las mujeres aparecen como sujetos pasivos del mismo (aquéllas sobre las que recae la norma). La llegada a término del embarazo se sitúa en el centro del relato, lo que impide un debate acerca de por qué persisten estas las cifras de embarazos no deseados en nuestra sociedad. El protagonismo lo ocupa el no nacido y las normas a salvaguardar son el derecho de éste a nacer y la importancia de proteger el derecho a ser madre. Nótese que en el caso anterior el relato enfatizaba la importancia de la elección del *momento* de la maternidad, mientras que aquí lo que se protege es el hecho mismo de dar a luz. Ello impide un debate de las circunstancias que rodean el embarazo y refuerza la expulsión de la *voz* de las propias mujeres.

¹⁴ Comparecencia del Ministro Ruiz Gallardón ante el Senado, 21/05/2013.

Categorías fracturadas: la entrada en el debate de la interseccionalidad. Algunas conclusiones abiertas.

A través del estudio del relato de las políticas públicas pueden analizarse los *procesos de subjetivación* a los que dicho relato da lugar. Es decir, se puede rastrear cuál es el sujeto normativo (o legitimado) de las políticas públicas, aquel que de manera implícita o explícita recibe la atención política, los recursos y la visibilidad en el debate político. Paralelamente, puede analizarse quiénes quedan fuera de ese ideal normativo, dicho en otros términos, a quiénes se sitúa en una posición de invisibilidad, marginación o exclusión.

En el relato político de la *violencia* contra las mujeres en España ha tendido a invisibilizarse la figura del *hombre*: como agresor a lo largo de los años noventa -achacando la violencia a una abstracta desigualdad social o simplemente dejando sus causas sin debatir- y como partícipe en el proceso del cambio social hacia una mayor igualdad de género a partir de la Ley Integral. Las *mujeres* han sido representadas mayoritariamente como las víctimas (sujeto pasivo) del maltrato hasta que la Ley Integral y la legislación en materia de igualdad de género a partir de ella introducen elementos de empoderamiento, protección de los derechos fundamentales y promoción de la autonomía personal. Por su parte, el relato del *aborto* tal como surgió en los años ochenta y como está emergiendo en la actualidad invisibiliza a hombres y mujeres en el relato, dando primacía al derecho del no nacido a la vida, dejando sin cuestionar cómo un no sujeto puede hacer ejercicio de un derecho. La *mujer* aparece únicamente para realizar una identificación entre mujer y madre, entre feminidad y maternidad (Programa Electoral Partido Popular 2011: 10). La novedad que introduce el relato de la Ley de 2010 es la consideración de *hombres y mujeres* como sujetos activos en las decisiones relacionadas con la ciudadanía íntima, además de introducir el papel de la desigualdad de género en tales decisiones.

Ahora bien, ¿qué hombres y qué mujeres quedan fuera de las categorías *hombre y mujer* que estos relatos manejan? Dicho de otro modo, ¿qué espacios de privilegio y exclusión, de (in)visibilidad, pueden rastrearse en la manera en que el relato entiende dichas categorías?

El concepto *interseccionalidad* (o discriminación múltiple) en el terreno de análisis de problemas y políticas públicas permite analizar si en el relato de éstos se toman en cuenta diferentes fuentes de discriminación, un aspecto esencial en sociedades cada vez más fracturadas en términos de género, edad, etnia, estatus socioeconómico, estatus de migrante, etc. En una reciente publicación sobre el tema se subraya cómo a través de esta noción pueden analizarse “cómo diferentes fuentes estructurales de desigualdad mantienen relaciones recíprocas” (Platero 2012: 26). Es decir, qué efectos multiplicadores de la desigualdad tienen, por ejemplo, la interacción de género, raza y estatus de migrante. En concreto, qué consecuencias diferenciales afronta una mujer migrante en situación irregular que ha sufrido maltrato por parte de su pareja. O qué aspectos específicos encara esta misma mujer si precisa interrumpir su embarazo.

La utilidad del análisis interseccional en el estudio de políticas públicas y, en concreto de políticas de igualdad de género, es doble. *De un lado*, permite rastrear cuál es el sujeto *mujer* normativo, es decir, las características sociales, políticas y culturales que constituyen el sujeto legitimado de las políticas públicas. Y, en este proceso, permite analizar los procesos de marginación secundaria (Cohen 1999) a los que este sujeto normativo da lugar. Se resaltan, así, los procesos de distribución desigual de poder que tienen lugar entre los grupos discriminados.

En concreto, no sólo es importante estudiar el tratamiento de la desigualdad entre hombres y mujeres sino también las pautas de privilegio y exclusión que tienen lugar entre las propias mujeres. Y ello permite analizar cómo las políticas de igualdad de género tienen un papel activo en la reproducción de desigualdades entre las propias mujeres. *De otro lado*, una mirada que tome en cuenta cómo interactúan diferentes variables de discriminación antes que centrarse en factores de desigualdad aislados (género, estatus de migrante, discapacidad) posibilita estudiar posibles colisiones entre diferentes áreas de políticas públicas.

El relato sobre violencia de género que consolida la Ley Integral y que aparece asimismo en políticas como el Plan Integral de Lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2008) tiene como uno de los elementos centrales para combatir el problema que encaran la *denuncia* y, especialmente, la denuncia por parte de la mujer víctima de tal violencia. Este aspecto puede considerarse problemático por dos aspectos. *Primero*, porque sitúa en la víctima la responsabilidad de poner fin a la situación que padece, lo que omite situaciones de vulnerabilidad, miedo, falta de apoyos, presión social o dificultad en el acceso a la información que la mujer puede sufrir. *Segundo*, este relato se dirige a aquellas mujeres que *pueden* denunciar: se configura como sujeto normativo una mujer probablemente urbana, española, con acceso a la información y redes de apoyo social e institucional. El relato establece un sujeto legitimado que expulsa del debate las necesidades de “otras” mujeres, por ejemplo, las mujeres rurales o las inmigrantes en situación irregular. En este último caso, el relato no toma en cuenta las circunstancias de falta de apoyos, desconocimiento del idioma, aislamiento o miedo que estas mujeres enfrentan y que pueden condicionar la decisión de denunciar. Además, si la denuncia tiene lugar y se produce un fallo judicial contrario existe un riesgo de expulsión del país. Este caso ilustra no sólo cómo el relato político genera posiciones diferenciales de poder entre las propias mujeres sino también cómo una falta de diálogo entre diferentes áreas de políticas públicas puede reproducir situaciones discriminatorias en las que entra en juego la interacción de factores de desigualdad diversos.

Por su parte, el relato actual sobre la reforma de la regulación de la interrupción del embarazo omite factores de discriminación como el estatus socioeconómico. Una regulación que restringe los supuestos o posibilidades en los que la mujer puede abortar tiene consecuencias únicamente para aquellas mujeres que sólo tienen acceso a la sanidad pública del país, tal como se ha visto recientemente en el *caso Beatriz*¹⁵. En la medida en que el perfil socioeconómico lo permite la mujer puede optar por la sanidad privada; en caso contrario, los límites en esta prestación por parte de la sanidad pública abocan a la clandestinidad. Se ejemplifica en este caso lo que Michel Foucault denomina una *práctica divisoria* entre las propias mujeres, articulada a partir del estatus socioeconómico. El relato de nuevo genera posiciones discursivo-materiales distintas con espacios de privilegio y exclusión.

Sin embargo, el relato de la Ley de 2010 en la medida en que se articula en torno al concepto salud sexual y reproductiva, y enfoca sus medidas a transformaciones estructurales en el ámbito educativo o sanitario da lugar a un resultado mucho más inclusivo. El relato no incide ya en cómo regular el aborto sino en cómo transformar estructuras sociales y de género discriminatorias que dan lugar a embarazos no deseados. A su vez, la Ley garantiza la

¹⁵ Beatriz es el nombre ficticio dado a una joven salvadoreña gravemente enferma y portadora de un feto inviable cuya vida corrió grave peligro al no poder acceder a un aborto terapéutico. En el país cualquier forma de aborto está penada. La presión internacional y la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos posibilitaron finalmente la práctica de una cesárea a la joven.

interrupción del embarazo de acuerdo a una serie de plazos temporales y no de supuestos delictivos, lo que de nuevo amplía la inclusividad de la norma. No obstante, es posible leer esta Ley en relación con la modificación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud que tiene lugar a partir de la aprobación del Real Decreto 16/2012. Este Decreto enfatiza la necesidad de salvaguardar normas como la sostenibilidad, la eficiencia en la gestión y el ahorro, y para ello se establece una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud dotándolo de mayor solvencia, viabilidad y sostenibilidad. Una de las medidas en este sentido es la regulación de la condición de asegurado (modificación del art. 3 de la Ley de 2003), que supone que las personas extranjeras en situación irregular puedan acceder al sistema público de salud sólo en las denominadas “situaciones especiales”. Este hecho da lugar a que el derecho a la interrupción del embarazo en la sanidad pública que la Ley de 2010 asegura quede vetado para las mujeres indocumentadas, precisamente las que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en caso de embarazo no deseado. De nuevo, la norma de 2012 colisiona con la normativa en materia de salud sexual y reproductiva, y reproduce espacios diferenciados de poder y acceso a recursos entre las propias mujeres, agravando la situación de mujeres extranjeras indocumentadas que se enfrentan de por sí a una situación de discriminación múltiple.

El estudio de la interseccionalidad en el relato de las políticas públicas permite explorar los espacios de distribución/negación de recursos, visibilidad, privilegio y sus consecuencias. Permite además indagar en distribuciones de poder entre los grupos considerados subalternos en la sociedad. Aun asumiendo que toda categoría (por ejemplo, la categoría *mujer*) es esencialmente restrictiva y está sujeta a procesos permanentes de contestación, el análisis de los procesos de distribución de poder, recursos y (in)visibilidad permite iluminar los procesos excluyentes que las políticas públicas pueden generar o reproducir, así como las contradicciones entre diferentes áreas de política. El estudio del relato político persigue indagar en las consecuencias materiales del mismo. Y ello permite, en última instancia, rediseñar políticas públicas con el fin de que se minimicen los procesos de exclusión o de reproducción de la desigualdad. Un aspecto esencial en sociedades cada vez más cambiantes y complejas.

Bibliografía

Bacchi, Carol. 2012. "Why Study Problematizations? Making Politics Visible", *Open Journal of Political Science*, vol. 2, n.1, 1-8

----- 2009. *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Pearson.

----- 2004. "Policy and discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatment", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 1, 2004, pp. 128-146.

----- 1999. *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: SAGE.

----- 1996. *The Politics of Affirmative Actions. 'Women', Equality and Category Politics*. London: SAGE.

Bustelo, María 2004. *Evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.

Bustelo, María, Silvia López & Raquel Platero. 2007. "La representación de la violencia contra las mujeres como un asunto de género y un problema público", en María Bustelo Emanuela Lombardo: *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra Feminismos.

Butler, Judith. 2004. "Subjects of Sex/ Gender/Desire", en Ann Phillips (ed.): *Feminism and Politics*. Oxford University Press.

Cohen, Cathy. 1999. "Marginalization: Power, Identity and Membership", en *The Boundaries of Blackness. AIDS and the Breakdown of Black Politics*. The University of Chicago Press.

Colaizzi, Giulia. 1990. "Feminismo y teoría del discurso: razones para un debate", en Giulia Colaizzi (ed.): *Feminismo y teoría del discurso*. Madrid: Cátedra.

Connolly, William E. 1984. "The Politics of Discourse", en Michael Shapiro (ed.): *Language and Politics*. Basil Blackwell.

Dryzek, John S. 1993. "Policy Analysis and Planning: From Science to Argument", en Fischer, Frank & John Forester (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.

Edelman, Murray. 1974. "The Political Language of Helping Professions", *Politics and Society*, vol. 4, pp. 295- 310.

Fischer, Frank & Herbert Gottweiss. 2012. *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as a Communicative Practice*. Duke University Press.

Fischer, Frank & John Forester (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.

Fisher, Walter R. 1978. "Towards a Logic of Good Reasons", *The Quarterly Journal of Speech*, 64, pp. 376-384.

Fraser, Nancy. 1989. *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*. Polity Press.

- Gray, John N. 1977. "On the Contestability of Social and Political Concepts", *Political Theory*, vol. 5, n. 3, pp. 331-348
- Hall, Stuart. 1997. "The Work of Representation", en Stuart Hall (ed.): *Representations: Cultural Representations and Signifying Practices*. SAGE & The Open University.
- Hobson, Barbara; Jane Lewis & Birte Siim 2002. *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Krizsan, Andrea & Emanuela Lombardo. 2013. "The quality of gender equality policies. A discursive approach", *European Journal of Women's Studies* 20(1): 77-92.
- Kvist, Elin & Elin Peterson. 2010. "What Has Gender Equality Got to Do with It?: An Analysis of Policy Debates Surrounding Domestic Services in the Welfare States of Spain and Sweden". *NORA: Nordic Journal of Women's Studies*, vol. 18, n. 3, pp. 185-203
- Lombardo, Emanuela, Petra Meier & Mieke Verloo (eds.) 2012. *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy Making*. Routledge.
- López Rodríguez, Silvia. 2011. "¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España?", *Revista Española de Ciencia Política*, n. 25, pp. 11-30
- Parsons, Wayne. 2010. *Políticas Públicas*. FLACSO México/ Miño y Dávila.
- Pérez Orozco, Amaia. 2006. "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico", *Revista de Economía Crítica*, nº 5, pp. 7- 37.
- Peterson, Elin. 2007. "Género y Estado de Bienestar en las políticas españolas", *Asparkia: Investigación feminista*, n. 20, pp. 35-58
- 2007. "The invisible carers: Framing Domestic Work(ers) in Gender Equality Policies in Spain", *European Journal of Women's Studies* 14(3): 265-280.
- Platero, Raquel (ed.) 2012. *Intersecciones. Cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona: Bellaterra.
- Plummer, Ken 2003. *Intimate Citizenship. Private Decisions and Public Dialogues*. Seattle: University of Washinton Press.
- Rein, Martin. 1983. *From Policy to Practice*. Palgrave Macmillan.
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis*. Duke University Press.
- 1976. *Social Science and Public Policy*. Viking Press.
- Snow, David A. & Robert D. Benford. 1988. "Ideology, Frame resonance, and Participant Mobilization", *International Social Movement Research* 1:197-217
- Swanton, Christine. 1985. "On the "Essential Contestedness" of Political Concepts", *Ethics*, vol. 95, n. 4, pp. 811-827.

Tanessini, Alessandra. 1994. "Whose Language?", en Kathleen Lennon & Margaret Whitford (eds.): *Knowing the Difference. Feminist Perspectives in Epistemology*. NYC: Routledge.

Verloo, Mieke (ed.) 2007. *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest: CEU.

----- 2006. "Multiple inequalities, intersectionality and the European Union", *European Journal of Women's Studies*, 13 (3): 211-228

Walby, Sylvia. 2009. *Globalization and Inequalities. Complexity and Contested Modernities*. London: SAGE.