

María Bustelo  
Emanuela Lombardo (eds.)

# **Políticas de igualdad en España y en Europa**

**Afinando la mirada**

SEGUNDA EDICIÓN

EDICIONES CÁTEDRA  
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA  
INSTITUTO DE LA MUJER

## Índice

AGRADECIMIENTOS .....	9
CAPÍTULO PRIMERO. ¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de «marcos interpretativos» en España y en Europa [María Bustelo y Emanuela Lombardo] .....	11
Los «marcos interpretativos» de las políticas de igualdad ...	18
La metodología de análisis de marcos .....	21
El análisis de «marcos interpretativos» ( <i>frame analysis</i> ) .....	21
La selección de textos .....	23
La selección de temas .....	24
La herramienta para el análisis: las «preguntas guía» .	26
Los códigos y los «supertextos» .....	28
Ventajas y límites de la metodología de «análisis crítico de marcos» .....	29
Una mirada «bajo la alfombra» .....	34
CAPÍTULO 2. El género en los marcos interpretativos sobre la «conciliación de la vida familiar y laboral» [Elin Peterson] .....	37
Las políticas de «conciliación» en España .....	41
El género en los marcos interpretativos de la «conciliación» .....	45

«Apoyar la conciliación de las mujeres». Un marco dominante .....	46
La «mujer cuidadora» como norma .....	46
Una norma exclusiva .....	50
La conciliación. La clave para la igualdad .....	51
Contradicciones en el marco .....	52
«Compartir el cuidado». Un marco emergente .....	53
La corresponsabilidad entre hombres y mujeres ..	53
Interseccionalidad y derechos de la ciudadanía ..	55
«Cuidado asalariado». Algunas voces marginales ..	57
Las cuidadoras invisibles .....	58
Conclusiones .....	60
Anexo al capítulo 2. Lista de documentos analizados sobre conciliación de la vida familiar y laboral en España ...	64
CAPÍTULO 3. La representación de la violencia contra las mujeres como un asunto de género y un problema público en España [María Bustelo, Silvia López y Raquel Platero].	67
El diagnóstico: el origen y la causa del problema .....	72
El pronóstico: la solución y su desequilibrio con el diagnóstico .....	77
La atribución de roles: quién tiene el problema, quién es el culpable, quién es la población diana .....	79
Los marcos interpretativos de las políticas de violencia contra las mujeres .....	84
Aportaciones de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género .....	87
Conclusiones .....	91
Anexo al capítulo 3: Lista de documentos analizados sobre violencia contra las mujeres en España .....	94
CAPÍTULO 4. La desigualdad de género en la política: «marcos interpretativos» en España y en la Unión Europea [Emanuela Lombardo] .....	97
El contexto de la desigualdad de género en la política: España y la Unión Europea .....	102
El diagnóstico del problema de la desigualdad de género en la política .....	107
El pronóstico del problema de la desigualdad de género en la política .....	112

La representación del tema de la desigualdad de género en la política en España y en la Unión Europea .....	116
Conclusiones .....	122
Anexo al capítulo 4. Lista de documentos analizados sobre desigualdad de género en la política en España y en la Unión Europea .....	125
<b>CAPÍTULO 5. Mucho más que matrimonio. La representación de los problemas de lesbianas y gays en la agenda política española [Raquel Platero] .....</b>	
Un recorrido por la historia de los derechos de lesbianas y gays .....	140
Marcos interpretativos sobre los problemas y los derechos de lesbianas y gays .....	146
La ausencia de la sexualidad en la mayoría de los discursos de los organismos de igualdad .....	152
Conclusiones .....	155
Anexo al capítulo 5. Lista de documentos analizados sobre derechos de homosexuales en España .....	158
<b>CAPÍTULO 6. LOS «marcos interpretativos» de las políticas de igualdad en España y en Europa: conclusiones [Emanuela Lombardo y María Bustelo] .....</b>	
Los «marcos interpretativos» de las políticas de igualdad en Europa: conciliación de la vida familiar y laboral, desigualdad de género en la política y violencia contra las mujeres .....	162
Desigualdad de género en la política .....	162
Conciliación de la vida familiar y laboral .....	166
Violencia contra las mujeres .....	169
Hacia una interpretación de los marcos de las políticas de igualdad en España y en Europa .....	173
A modo de conclusión final: ¿por qué es útil el análisis de marcos de las políticas de igualdad de género? ..	181
<b>APÉNDICE. Modelo de supertexto y preguntas guía .....</b>	<b>185</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>197</b>

## CAPÍTULO PRIMERO

# ¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de «marcos interpretativos» en España y en Europa

MARÍA BUSTELO  
y EMANUELA LOMBARDO

A partir de la creación de organismos públicos de igualdad, desde los años 70 en adelante en los países europeos y desde los ochenta en España, se empiezan a desarrollar «políticas de igualdad». Éstas se definen como el conjunto de las decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas en relación con el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y con la mejora de la situación socioeconómica, política y cultural de la mujer. Estudios comparativos sobre la evolución del feminismo de Estado en los últimos treinta años valoran bastante positivamente los organismos de igualdad por su capacidad de impulsar políticas para el avance de las mujeres (Stetson y Mazur, 1995;

Mazur, 2001; Lovenduski *et al.*, 2005; Stetson, 2001; Outhoorn, 2004; Outhoorn y Kantola, 2007). Si bien es cierto que las políticas de igualdad promovidas por las instituciones competentes han sido y son instrumentos fundamentales para el avance de la igualdad de género, sin embargo también es legítimo preguntarse: ¿son las políticas de igualdad de género por definición transformadoras siempre de las jerarquías de poder existentes entre mujeres y hombres? ¿O pueden las mismas políticas de igualdad «traicionarse» a sí mismas al plantear medidas políticas que o bien reproducen el *statu quo* o bien dificultan el propio avance de la igualdad? ¿Es posible que las políticas de género sean inmunes a los prejuicios de género que afectan a nuestras sociedades y a nuestras propias vidas de manera tan dominante? Y en particular: ¿las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral tratan de transformar o bien de mantener, e incluso consolidar, el papel tradicional de la mujer como cuidadora universal? ¿Las políticas sobre violencia contra las mujeres tratan el problema como una cuestión «de género»? ¿Las medidas sobre desigualdad de género en la política llegan a cuestionar el poder masculino y a pedir cambios a los hombres? Y finalmente, ¿las políticas de igualdad, tratan e incluyen los derechos de las mujeres lesbianas? En definitiva, nuestra pregunta, benévola y provocadora para todas las personas que estamos interesadas en las políticas públicas de igualdad, es: «¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad?»<sup>1</sup>. Esta pregunta expresada en forma de guiño jocoso, resulta sin embargo crucial para nuestro análisis y nos lleva a reflexionar más detenidamente sobre la manera en la que se enmarcan las políticas de igualdad. La idea de la que partimos es que unas políticas de género más aten-

---

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

tas y conscientes de sus propios límites y prejuicios estarán consecuentemente más dispuestas a la mejora continua y a la superación de sus propias debilidades y, por lo tanto, serán más eficaces en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Para llevar a cabo el análisis de aquello que llama nuestra atención por no llegar a explicitarse normalmente, y que, por lo tanto, queda debajo de la alfombra de las políticas de igualdad, nos hemos centrado en las siguientes preguntas: ¿cuál es el *significado* de la igualdad de género? ¿Cómo se enmarca el *problema* de la desigualdad de género en las políticas públicas de España y de Europa? ¿Qué *soluciones* se ofrecen para ello? Esta obra pretende desarrollar éstas y otras preguntas similares a partir de la tesis de que la existencia de «marcos interpretativos» (*policy frames*) diferentes en relación con el problema de la desigualdad de género influye en la formulación de las políticas de igualdad en Europa. Es decir, los diferentes significados que se atribuyen a la (des)igualdad de género afectan a la manera en la que se enmarca el problema de la desigualdad de género y las soluciones para ello. La obra se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ<sup>2</sup> (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*), en el que se realiza un análisis compa-

---

<sup>2</sup> El proyecto de investigación MAGEEQ, dirigido por la profesora Mieke Verloo en la coordinación académica europea, y en España por la profesora María Bustelo a través del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, ha sido financiado por el V Programa Marco de la Comisión Europea (2003-2005). La investigación ha sido desarrollada en el contexto del equipo que forma parte del MAGEEQ, y en el que también se incluyen Emanuela Lombardo, Elin Peterson, Raquel Platero, Petra Meier, Ilse van Lamoen, Jacintha van Beveren, Marjolein Paantjens, Birgit Sauer, Karin Tertinegg, Cornelia Klinger, Viola Zentai, Andrea Kriszan, Vlasta Jalusic, Majda Hrenzjak, Maro Pantelidou Maloutas y su equipo. Véanse [www.mageeq.net](http://www.mageeq.net) y [www.ucm.es/info/mageeq/inicio.htm](http://www.ucm.es/info/mageeq/inicio.htm). Este trabajo tiene continuidad con otro pro-