

A violencia de xénero na axenda pública española: unha aproximación desde o modelo de Kingdon



& *Resumo/Abstract: O obxectivo do presente traballo é analizar a inclusión da loita contra a violencia de xénero na axenda política española baixo a perspectiva do modelo de correntes múltiples de Kingdon, poñéndose de manifesto que a elaboración da axenda pública é susceptible de factores diversos que non sempre responden ás necesidades demandadas polos cidadáns. Móstranse, así mesmo, os lazos que vinculan este proceso cos programas electorais e, polo tanto, cos ideoloxías e prioridades dos responsables políticos.&*

& *Palabras clave: políticas públicas, axenda pública, violencia de xénero, toma de decisións, Kingdon*

«Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas»

C. E. Lindblom, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, 1991.

1. INTRODUCCIÓN

Son frecuentes as informacións sobre agresións —e mesmo mortes— provocadas pola chamada «violencia de xénero» no noso país, así como as informacións sobre as medidas que as nosas administracións públicas puxeron en marcha para tratar de conter o problema a través da articulación dunha serie de políticas e de programas que abordan o fenómeno desde distintos puntos de vista. É dicir, a violencia de xénero entrou na nosa *axenda pública* e converteuse nun asunto importante que cómpre tratar hoxe en día pola alarma social que suscita e polo elevado custo en vidas humanas que se está a cobrar. As medidas tomadas dan lugar a controvertidas discusións metodolóxicas, unhas veces por pecar de resultados insuficientes, outras veces polo custo económico que implican ou polo oportunismo político destas disposicións, sempre moi condicionadas polas ideoloxías de quen as formula. Pero, que é a violencia de xénero? Como e por que entrou na nosa axenda pública? Como se loita contra esta secuela social?

Desde o punto de vista teórico, vanse propoñer respostas ás cuestións indicadas e vaise analizar o comportamento do sector público ante estas prácticas, os seus fundamentos *de facto* e, en certa forma, os *de dereito*; imos estudar a toma de decisións da Administración desde o punto de vista da loita contra este tipo de violencia a partir das políticas públicas, cun enfoque máis teórico ca práctico, baseado no modelo de formación da axenda pública de Kingdon.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

Nun primeiro momento, é necesario puntualizar qué se entende por violencia de xénero. Así, o artigo 1 da Lei orgánica 1/2004, do 28 de decembro, de medidas de protección integral contra a violencia de xénero, define que se trata da «violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia», e que —como figura no primeiro parágrafo da exposición de motivos do mesmo texto legal—, «se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión».

Tamén consideramos importante apuntar a magnitude que acadou este fenómeno, tendo en conta as cifras que proporciona o Ministerio de Igualdade (2007) referidas á evolución que experimentou o número de denuncias presentadas ante o Ministerio do Interior desde que existen datos respecto disto: 11 516 denuncias en 1983, ata as 47 165 no 2002, e o seu acusado aumento a partir da reforma lexislativa do 2003¹, que nos levou ás 80 751 denuncias no 2006, aínda que isto pode ser debido a que cada vez é maior o número de vítimas destes malos tratos que se atreven a poñelo en coñecemento das autoridades. Serve tamén como mostra da importancia do fenómeno a evolución que seguiron as mortes debidas á violencia de xénero, que no período de 1999 ao 2007 se cobrou entre 50 e 72 vidas ao ano (Instituto da Muller, 2008).

Con este pequeno apuntamento podémonos facer unha idea, de primeira man, do que supón para a sociedade española este problema maiúsculo, e tamén explicar por que se adoptaron medidas para loitar contra el, aínda que nos queda por revelar como entrou este

asunto no debate político e como ocupou un posto prominente dentro da axenda gobernamental española.

3. A LOITA CONTRA A VIOLENCIA DE XÉNERO NA AXENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

A violencia de xénero afecta a un 9,6 % da poboación feminina española, segundo as cifras que ofrece o Instituto da Muller (2008). Estas cifras deixan entrever que existen «dificultades» no normal funcionamento da sociedade, posto que estas dificultades pasarán a ser consideradas *problemas* unha vez que a opinión pública os perciba como susceptibles da acción humana. É, en palabras de Stone (1989: 281), condición *sine qua non* para unha rebelión política que esixe unha resposta contundente por parte das autoridades normativas para acabar co devandito problema, e faise necesario formular medidas que incidan sobre o fenómeno, de maneira que o poidan erradicar. Aínda que estas medidas, que son políticas públicas, segundo Dye (1975: 1) —de maneira simplificada—, son «todo aquilo que os gobernos deciden facer ou non facer»; o que implica que, o feito de non facer nada —ou non adoptar medidas respecto disto— tamén é, en certa maneira, unha forma de facer política, do mesmo xeito que adiar a súa actuación por motivos diversos: descoñecemento, inacción, enfrontamento de intereses diverxentes, entre outras causas (Santamaría, 2004). Así, antes de continuar, temos que dilucidar se a actuación dos poderes públicos en España tendeu á intervención ou a permanecer expectante namentres a sociedade se «autorregula».

No noso caso, hai anos que a violencia de xénero está a ser un obxectivo recorrente do Goberno e fronte ao que está a mostrar unha actitude activa, polo que podemos dicir que se trata dun asunto que está inserto na axenda política de España, en especial desde o 2004, coincidindo coas eleccións xerais celebradas o 14 de marzo do 2004 e a vitoria de José Luis Rodríguez Zapatero, que levaba no seu programa de goberno iniciativas ao seu respecto, como a de promulgar unha lei *integral* sobre violencia de xénero², xa que ata aquel momento só se adoptaran medidas de rango inferior³ e de carácter conxuntural, *ad hoc*.

Pero, que condiciona que este tema entrase na axenda política? Peres Neto (2007), citando a Kingdon, enuncia que para a fixación da axenda política cómpre atender a múltiples procesos «independentes» —*streams*— constituídos por problemas, políticas e políticos, e ás xanelas de oportunidade —*policies windows*—. Deste xeito, cando conflúan as *mareas* de problemas, de políticas (ou de solucións) e de políticos, hase acadar —e hase poder desenvolver— un asunto na axenda política, abríndose así unha xanela de oportunidade política —*policy window*—, que é unha ocasión propicia para que os partidarios de certas propostas as defendan ou consigan que se lles preste atención aos problemas que se consideran prioritarios. Con todo, neste apartado temos que puntualizar que os procesos, fluxos ou mareas non son totalmente independentes os uns dos outros, aínda que se pode considerar que cada un deles ten «vida de seu» e que só interactúan se se dan as condicións proclives a esa *policy windows* (Zahariadis, 1999: 81).

No entanto, Kingdon diferencia entre a axenda de goberno e a axenda de decisións (Ruiloba, 2007): a primeira é unha lista dos temas —*agenda issues*— aos que o Goberno lles presta atención, namentres que a segunda se refire a aquelas cuestións da axenda gobernamental máis prioritarias —máis próximas á decisión— ou de decisión *activa*. Para o noso caso, a loita contra a violencia de xénero tratábase dun asunto incluído na axenda de decisións, posto que a Lei orgánica de medidas de protección integral contra a violencia de xénero

entrou en vigor apenas uns meses despois do comezo da IX Lexislatura (no 2004), dando conta da importancia que tiña o asunto para o Goberno. Así e todo, é probable, en vista da repercusión social que estaba a adquirir o asunto (Alcázar, 2003)⁴, que estivera a roldar na axenda política do anterior presidente algún tempo, aínda que encadrado na axenda gobernamental, como cuestión pendente de tratar pero máis a longo prazo; algo que se materializa cando, o 13 de decembro do 2001, o Grupo Parlamentario Socialista presenta unha proposta de Lei orgánica integral contra a violencia de xénero⁵, que foi tomada en consideración inicialmente, pero finalmente rexeitada polo Goberno existente daquela en setembro do 2002 por non ser un asunto perentorio. Aínda que cun carácter máis modesto que o da proposta socialista, o ano seguinte abordouse —parcialmente— este problema, xunto con outros de natureza semellante, coa Lei orgánica 11/2003, do 29 de setembro, de medidas concretas en materia de seguridade cidadá, violencia doméstica e integración social dos estranxeiros⁶. Denotaba un certo interese do goberno *popular*, pero a violencia de xénero seguía sen se considerar un problema prioritario, nin substantivo, nin coa entidade abonda como para ser tratado de forma individual polo partido do daquela presidente Aznar.

Aínda que a inclusión ou non dun asunto na axenda política non é automática e nin sequer responde a un proceso sinxelo, posto que o asunto en discordia ten que cumprir unha serie de requisitos, como captar a atención pública —ben por indicadores que recoñecen ou cuantifican o feito, ben por se mostrar en estudos específicos de universidades, administracións, etcétera, ben por describir acontecementos tráxicos ou sorprendentes...—, ademais de que se dea unha percepción ampla de que é necesario ocuparse del (Ruiloba, 2007), condicións que cumpría, e cumpre, a violencia de xénero, primeiro por xerar un clima de alarma entre a poboación apoiado por estudos como os xa indicados⁷ —ou outros editados por entidades públicas e de carácter privado, coma o do Observatorio da Violencia de Amnistía Internacional⁸, o Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género do CGPJ⁹, teses doutorais¹⁰, etcétera— que reforzan a apreciación da existencia deste estigma; polo interese mediático que suscitan os crimes de xénero, o seu impacto social (véxanse datos do CIS)¹¹, e a sensación xeneralizada de que cómpre emprender accións para erradicar toda forma de violencia e, en especial, aquela que se dirixe contra as mulleres polo simple feito de selo. É dicir, danse uns requisitos obxectivos, pero con todo, como apunta Martínón (2007), no curso dunha acción política «el actor no solo está determinado por la acción objetiva a la que se enfrenta, sino por su visión subjetiva de la misma»¹², entrando a colación esta subxectividade no proceso político da man das ideas e dos valores que condicionan a actuación dos *policy-makers*. Isto é, ademais dos feitos fidedignos da existencia dun problema, os actores políticos teñen que percibilos, podendo entón —se conflúen o resto de *mareas*— incluílos na listaxe de asuntos que cómpre tratar, porque, doutro xeito, dificilmente se pode considerar un problema que se descoñece ou do que se nega a existencia. Como Kingdon afirma, os problemas conteñen un importante compoñente de percepción e del depende que se teñan en conta uns máis ca outros (Zahariadis, 1999: 76), porque serán advertidos ou non.

Este feito dá lugar a que, en última instancia, sexa o mesmo Goberno o que decide que políticas deben ser introducidas na axenda, cambiadas ou revisadas, iso si, quer por iniciativa propia, quer a instancia de actores ou de grupos de presión, ou por ambas as dúas, sen menoscabo de que Kingdon conclúa que «nadie monopoliza o tiene el control del proceso de fijación de la agenda política: los temas de atención son altamente contingentes y los procesos de *agenda setting* son fluidos»¹³, coa participación de diversos axentes. Deste xeito, son

os colectivos sociais os que adoitan propoñer a definición dunha situación en termos de problema, e como afirma Lorenc (2005) citando a Blumer, «un problema social es siempre el punto focal para la operación de intereses, intenciones y fines divergentes que están en conflicto». Ou, como apunta Kingdon, «simplemente con el deseo o la creencia de que es necesario hacer algo» (Ruiloba, 2007), tómase conciencia da existencia dun problema, aínda que estes grupos de interese, segundo Peres Neto (2007: 50), son «relativamente flojos para la promoción de temas de agenda pero tienen una considerable influencia en la promoción de soluciones políticas específicas» —*policy alternatives*—, e son o Goberno e os partidos políticos os que teñen unha maior influencia na promoción de temas na axenda, mentres que os medios de comunicación actúan de catalizadores dos asuntos. Iso conforma a tese de que a axenda recolle aqueles asuntos nos que conflúan as *múltiples mareas*, nas que cada axente xoga un papel diferente no proceso e que, unicamente se todos coinciden na apreciación do problema e xogan as súas respectivas bazas, poderán dar lugar a que o asunto estea dentro das tarefas políticas pendentes.

Agora ben, para o caso que nos incumbe, a iniciativa de incluír o asunto na axenda política procede do lado da demanda, que significa que o paso de recoñecer e aceptar un problema a incidir sobre el é complexo —como xa se indicou—, mais pódese acelerar por unha serie de factores como os intereses, os valores ou a concepción de estado «ideal» dos axentes implicados; ou polo feito de comparar unha situación fronte á de outros... En calquera caso, para a loita contra a violencia de xénero en España, o desencadeamento para a súa inclusión na axenda, tras recoñecerse como un problema importante, é a necesidade plasmada polos colectivos sociais afectados —feministas nesta ocasión— de que a muller non podía vivir sumida nunha situación tan manifesta de degradación no seo dunha democracia e privada de dereitos tan elementais coma os recollidos no artigo 15 da Constitución española¹⁴. Son colectivos que paga a pena salientar, posto que deles parte —desde finais da década dos 80— a necesidade de internalizar na axenda o *problema* e de chegar á elaboración de políticas que loitasen contra a condicións degradantes que padecía un grupo importante de mulleres —podemos dicir que son os seus instigadores— como instrumento para consolidar a igualdade efectiva e a non discriminación nin violencia sexista. Foron a Asociación de Mujeres Juristas Themis¹⁵, a Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas¹⁶, a Comisión para la Investigación de Malos Tratos a la Mujer¹⁷, entre outros grupos de presión feministas, os que mostraron as consecuencias e o alcance deste fenómeno, que, a pesar de todo, ata finais de 1997¹⁸ fora sistematicamente ignorado polo conxunto da sociedade.

Volvendo ao plano teórico, a existencia —ou recoñecemento— dun problema é condición necesaria, mais non suficiente, para a súa inclusión na axenda política. Así, tamén se tornan necesarias unhas ideas; ideas que serán, xunto cos valores, o coñecemento, a argumentación, etcétera, as variables explicativas dos procesos de políticas públicas en xeral e do cambio en particular (Martín, 2007: 156). Para iso, e como indica o mesmo Kingdon¹⁹, como todas non son posibles ou factibles, unhas comisións de expertos e membros dos grupos de presión implicados activamente no asunto, téñenas que cribar, de xeito que algunhas sobrevivan, outras se combinen e moitas delas perezan, a fin de que se preparen as ideas ou solucións para que se discutan na area política, rematando aquí a *marea política*. E é neste punto onde entran os *políticos* que debaterán as ideas e as medidas ou solucións xurídicas que se propoñen para acabar co problema detectado, aínda que nesta

corrente política xogarán papeis importantes, ademais, aspectos como o clima político, os grupos parlamentarios, a receptividade do Goberno...

E se se dá a conxugación das tres mareas —*policy streams*— (problemas, políticas e políticos) e estamos ante unha xanela de oportunidade —*policy window*—, atopámonos nun momento clave e temporalmente limitado para acadar o éxito, o que implica que un asunto pase a formar parte da axenda —*agenda issues*— (Ruiloba, 2007) e se abra así a posibilidade de que se elaboren políticas que vaian máis alá da simple consideración do problema (que, basicamente, é o que supón estar *inserto* na axenda pública).

Na loita contra a violencia de xénero, as ideas que, durante anos, os colectivos feministas antes mencionados, partidos de esquerda e asociacións progresistas lles foron expoñendo aos diferentes Gobernos para a posible solución da devandita violencia foron multidisciplinares e abranguían ámbitos diversos, considerando medidas de sensibilización, educativas, sanitarias, xurídicas, económicas, penais e xudiciais, e foron recollidas polo PSOE para a súa proposta de lei no 2001. Con todo, ao ser rexeitada, quedou postergada —aínda que non esquecida— ata que os *socialistas* volveron ocupar o Goberno da nación no 2004, de modo que o 25 de xuño do 2004 presentaron no Rexistro do Congreso o Proxecto de Lei orgánica de medidas de protección integral contra a violencia de xénero²⁰; e tras o período de vacacións, en setembro (o 26/09/2004) empezouse a debater na Cámara Alta. O que implica neste caso é que a *marea* —ou fluxo— de políticas (ou solucións) do modelo de Kingdon ía asociado a unha parte importante do fluxo político, posto que era o mesmo Goberno da nación o que propoñía o texto lexislativo, polo que o problema existía, era recoñecido e as solucións suxíreas o propio Goberno, polo que o asunto está inserido na axenda. E, ademais, as eleccións xerais do 2004 actúan de xanela de oportunidade, o que dá lugar á confluencia das tres correntes, mareas ou fluxos, posibilitando que o problema entrase na axenda, formase parte do grupo de tarefas importantes e que, ao pouco tempo, se aprobase a política desexada. Non sen antes superar as trabas que xurdiron ao longo da tramitación parlamentaria²¹, posto que houbo emendas parciais ao documento inicialmente exposto que tiveron que ser tidas en conta, pero que, en outubro do 2004, se saldaron cun apoio unánime á lei por parte dos 325 deputados presentes.

Co exposto,ponse de manifesto que, á hora de incluír un asunto na axenda pública ou de adoptar medidas para poñelo en práctica, xogan un papel importantes as preferencias que mostran os *policy-makers* fronte a algúns asuntos en detrimento doutros (Zahariadis, 1999: 88), ou o feito de que estes lle presten moita atención ao «estado de ánimo nacional» no proceso de inclusión / exclusión de materias na axenda pública, malia non se poder cuantificar esas preferencias sociais (Soroka, 1999: 769) nin con exactitude nin de xeito inmediato (Howlett, 1999: 776), podéndose dar similitudes *sospeitosas* entre a axenda política e o programa de goberno presentado polo partido que ostenta o poder (Peres Neto, 2007: 51). É dicir, seguindo o modelo de Kingdon, aténdese máis á confluencia das tres correntes anteriormente indicadas que á racionalidade das decisións políticas.

Así, no caso que estamos a estudar, parece darse case literalmente o indicado, posto que a loita contra este tipo de violencia —malia as demandas sociais de grupos que se antollaban minoritarios e da exigua alarma social existente²²— ía incluída no programa electoral do partido²³ que gañou as eleccións en marzo do 2004, polo que ao ocupar o Goberno comezou a traballar sobre o seu programa, e en decembro dese mesmo ano publicou no BOE a xa aprobada lei²⁴, coincidindo a tramitación parlamentaria co aumento dos asasinatos de

mulleres polos seus cónxuxes ou ex²⁵ cónxuxes no período 2003-2004. Pódese interpretar que os grupos de presión —neste caso, grupos feministas e progresistas— actuaron como impulsores de medidas que podían *solucionar* o problema, e xunto coa acción política —o novo goberno— e co sentir da cidadanía²⁶, marcada polas noticias destes sucesos, permitiron que as diferentes mareas (*políticas, políticos e problemas*) conflúisen, aproveitando a oportunidade que se abriu (*policy window*) co cambio electoral —vitoria nas urnas dunha esquerda «feminista»— para introducir o asunto na axenda de decisións e aprobar as políticas de loita contra a violencia de xénero.

En certa maneira, en marzo do 2004, tras oito anos de goberno do PP de José María Aznar, atopabámonos ante unha situación como a descrita por True, Jones e Baumgartner²⁷ na *teoría do equilibrio puntuado*, posto que as políticas públicas se mantiñan ao longo do tempo cunha certa estabilidade ou afectadas por cambios menores —incrementais—, nun *estado de estase*, dado que as variables sociais non mudaban substancialmente por se tratar dunha época de bonanza económica, coas contas públicas saneadas... Só existía unha certa preocupación pola marcha das macromagnitudes económicas e pola política exterior, en canto que as políticas referidas ao xénero se mantiñan á marxe da axenda pública. Non obstante, por mor do cambio de goberno producido no 2004 —por causas que non veñen a conto— xunto a situacións que podían ser melloradas, como a intervención *integral* sobre a violencia de xénero nun momento de acusado aumento das denuncias e das mortes, chegou-se a un punto de inflexión na situación política. É dicir, as alteracións nas condicións sociais —cambio de goberno, aumento crecente dos casos de violencia de xénero— dan lugar a estados de mobilización nos que os *lobby* tratan de favorecer os seus propios intereses e que afectan ás políticas xerando cambios de certa envergadura, que chegan a desencadear reformas na estrutura da propia política, das que xorde a Lei orgánica 1/2004, entre outras.

Esta lei orgánica nace cun carácter rompedor —*máis racionalista*—, entendida como un método destinado ao *fondo* da cuestión que pretende abordar —a loita contra a violencia de xénero— e chegando moito máis alá que a anterior Lei 35/1995, de axuda a vítimas de delitos violentos e contra a liberdade sexual. E xorde desde un enfoque global e progresivo que adopta como seu o modelo defendido por Lindblom (1992: 205), onde «se construye a partir da situación actual, [...] gradualmente», estudando en *profundidade* os obxectivos que se pretenden alcanzar para despois analizar —e poñer en funcionamento— as vías para o seu logro. Non obstante, este deseño da política xerou problemas na práctica, como indican Hogwood et al. (1984: 47-48), pola súa excesiva carga teórica, a súa rixidez e a súa pouca operatividade, o que tenta corrixir co desenvolvemento da política con outras medidas de apoio ou programas²⁸ que sexan capaces de proporcionarlle dinamismo. Aínda que pon en evidencia a súa racionalidade, que será incompleta, «puesto que resulta de elegir una vía de acción que optimice la obtención de [los] fines o aspiraciones a partir de los medios disponibles»²⁹; e os medios con que se conta, como recolle un dos proverbios de William Blake: «nunca saberás o qué é abondo a menos que saibas o que é máis ca abondo»³⁰. Para o noso caso, a LO 1/2004 actúa de marco normativo e fai modificacións noutras leis existentes, por iso se desenvolveu xunto a outros textos que dotan de contido o perfil trazado, con programas de protección e rexistro das vítimas³¹, aspectos singulares dentro dos plans de vivenda³², dos de fomento de emprego³³ e mesmo, xa na X Lexislatura —segunda do presidente Rodríguez Zapatero— creando un ministerio, o de Igualdade, para integrar as políticas de xénero e afianzar a loita contra a discriminación e a violencia

polo feito diferencial do xénero, cunha Delegación do Goberno dedicada especificamente á violencia por motivos de sexo³⁴.

Foi esta, pois, unha medida que, á luz das oportunidades que se abriron tras as eleccións de marzo do 2004, chegou a ser un asunto prioritario da axenda governamental, véndose transformada en política pública con suma rapidez, en tan só un período de seis meses —máxime cando se presenta como proxecto de lei a finais de xuño do 2004 (agosto é inhábil no Congreso) e se aproba en decembro (tras incluír emendas no seu debate no Congreso e no Senado)— todo iso malia ser unha medida que non foi cualificada como urxente. Como apunta Zahariadis (1999)³⁵, a medida vai encamiñada a un obxectivo claro, que consiste na obtención dun beneficio que, nesta ocasión, non parece ser outro que reafirmar as súas propias ideas fronte ao seu electorado, ratificando asemade o seu compromiso rompedor coa etapa conservadora e continuísta do goberno anterior e mostrando, ao mesmo tempo, o seu talante progresista e unha especial sensibilidade polos problemas da muller³⁶. Mais esta celeridade provocou, dadas as limitacións de tempo existentes desde o nomeamento do novo executivo e a adopción da medida, a toma dunha decisión política sen que se formulase de xeito preciso, «más como un conxunto de ideas confusas que como una estructura coherente» (Zahariadis, 1999: 75). De feito, os resultados da política desde a súa posta en marcha —a tres anos e medio vista— seguen a ser desalentadores: non se lograron os seus propósitos. A apreciación da existencia do problema da violencia de xénero en novembro do 2007 volveuse situar na cota do 5,4 % (CIS, 2007), do mesmo xeito que o número de mulleres asasinadas, que non se reduce. Isto pódesele achacar a unha toma de decisión demasiado apresurada, en condicións de ambigüidade que impediron coñecer de maneira precisa a definición e a natureza do problema (Zahariadis, 1999: 75-76) antes de incluílo na axenda e na posterior fase do debate político.

A procura —implícita— dun rédito político na inclusión da violencia de xénero na axenda pública e a formulación dunha política en tan breve lapso de tempo permítennos asociar este proceso ao feito, posto de manifesto por Stone (1989: 297), de que, en ocasións, coas políticas públicas non se pretende buscar as causas últimas que provocan un problema senón que se trata de buscar o responsable moral deste e dos custos económicos que orixina, aparentando deste xeito que se remedia o problema e se desvía a culpa, xa que esta non recae na conciencia social senón en persoas concretas con nome e apelido. Así, neste tipo de violencia, a responsabilidade recae sobre o maltratador —e só o maltratador—, porque discrimina, agrede ou insulta a muller, e desprégase ante el un completo abano de consecuencias penais e xudiciais³⁷ encamiñadas a dar conta do seu comportamento. No entanto, non atopamos no texto legal ningún aspecto *concreto* encamiñado a loitar contra as causas últimas que levan a que un home —o agresor— actúe desa forma, nin mecanismos *efectivos* que se anticipen á violencia. É dicir, coa Lei 1/2004 pretendeuse crear un instrumento que reforzase a xustiza punitiva sobre actos de violencia (física, verbal ou psíquica) xa consumados, pero deixando en tímidas medidas as orientadas á prevención³⁸, que aparecen máis como simples intencións que como ferramentas para erradicar estas prácticas da sociedade para sempre.

4. CONCLUSIÓNS

Á luz do encadramento na axenda pública da loita contra a violencia de xénero en España, podemos extraer unha serie de ideas teóricas finais que dean conta de determinados aspectos significativos. En primeiro lugar, partindo do modelo de Kingdon, compartindo as

ideas de Stone (1989), podemos dicir que non se lles presta atención abonda aos problemas —entendidos como *dificultades* colectivas susceptibles dun tratamento específico por parte dos poderes públicos (Lorenc, 2005)—, tanto na súa definición coma nas causas que os orixinan, o que implica que, tendo en conta que o punto de partida é ambiguo, incluír asuntos na axenda pública será bastante complicado.

No entanto, salvando o atranco da definición dos problemas, que queda un tanto no aire, as relacións causais e a conexión entre os compoñentes —*streams*— deste proceso de construción da axenda —*agenda setting*— presentan unha innegable solidez (Ruiloba, 2007), tendo en conta que se permite unha certa discrecionalidade á hora de que os *policy-makers* tomen as decisións debido á ambigüidade na formulación das políticas e nos procesos (Zahariadis, 1999), o que representa —de xeito paralelo— vantaxes e inconvenientes no proceso político: por unha banda, déixalles unha marxe de manobra aos burócratas pero, ao mesmo tempo, íntaos a tomaren decisións correctas e rápidas cunha información incompleta.

Malia o funcionamento correcto no plano teórico do modelo de Kingdon, e de acordo con Soroka (1999), este está máis orientado á explicación completa do ciclo político que á da axenda pública; aínda que ambos os dous procesos están bastante próximos, non son iguais, o que implica que con el non temos unha elucidación exhaustiva de como se inclúen os asuntos na axenda.

Como conclusións prácticas, podemos salientar que a inclusión da loita contra a violencia de xénero na axenda política española seguiu un esquema próximo ao de Kingdon, mais con certas peculiaridades. Así, o asunto —unido a unha definición máis ou menos vaga do problema, que non entra nas causas que o orixinan— e inserto no programa político do PSOE, fai a súa entrada *directa* na axenda política —de *decisións*— coa vitoria de Rodríguez Zapatero, alentado por certos colectivos —grupúsculos de presión— e cunha opinión pública estigmatizada pola repercusión nos medios de comunicación das mulleres asasinadas a mans dos seus cónxuxes. Isto rompe o modelo teórico que se estuda, simplificando as súas *mareas* nunha definición ambigua do problema e nunhas políticas e políticos —que neste caso van xuntos, porque son os políticos os que, influídos polos grupos de presión, presentan a necesidade de legislar sobre o asunto, dándose unha relación directa entre os políticos e os *demandantes* das medidas— máis preocupados por unha política de golpe de efecto, instantánea e de propaganda da nova ideoloxía imperante —aproveitando a *xanela de oportunidades* aberta nas eleccións do 14 de marzo do 2004— que por desenvolveren unha medida estrutural que requiriría, posiblemente, anos de estudos multidisciplinares para acabar coas raíces do problema en sentido amplo.

Por todo isto, no proceso tratado danse varios dos problemas que describiron teoricamente autores como Zahariadis ou o propio Kingdon, e que detectaron na práctica outros coma Stone, e que xunto a unha falta de *definición* do problema, fan que a política adoptada non sexa máis que unha medida *ad hoc* para castigar o agresor, pero incapaz de afondar no problema en sentido amplo para atacalo desde todos os planos posibles. No entanto, malia as limitacións da medida, a introdución do asunto da violencia de xénero na axenda política —se se mantén no tempo, que semella que vai ser así— permitirá que, de forma *incremental*, unha vez realizados os cambios estruturais pola Lei orgánica 1/2004, se poida seguir a analizar o problema, definíndoo mellor, buscando os seus porqués e as súas causas, de tal xeito que o dado ata agora sexa un primeiro paso por un camiño que, gradualmente, nos leve a desfacernos desta forma de discriminación.

Notas

- 1 Cambio legislativo que supuxo que simples faltas pasasen a ser delitos e que se comezase a considerar violencia de xénero as agresións por ex cónxuxes, ex noivos, etc., así como os malos tratos psicolóxicos, como apunta o Instituto da Muller (<http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/tablas/W300-2.XLS>).
- 2 P. 75 do programa electoral do 2004, en: www.psoe.es/download.do?id=37214.
- 3 Ata ese momento non se considerara desde un punto de vista integral a magnitude e as repercusións do problema, e só se actuara sobre aspectos concretos, como as axudas ás vítimas de violencia sexual (Lei 35/1995), e sobre aspectos da protección das vítimas de violencia doméstica (Lei 27/2003) con leis ordinarias, posto que non facían referencia a dereitos e preceptos recollidos pola Constitución, como si fixo a LO 1/2004, que se basea no art. 15 CE.
- 4 ALCÁZAR, A. (2003:112): «El problema de la violencia de género comienza a ser visible socialmente en el Estado español a partir de 1998. Un hecho clave fue la muerte de una mujer [Ana Orantes] quemada a manos de su marido [el 18 diciembre de 1997] y su posterior repercusión en los medios de comunicación. Es a partir de este momento cuando empieza a estar más presente la deslegitimación y condena social del ejercicio de la violencia contra las mujeres, especialmente de la que se ejerce en el contexto doméstico».
- 5 Proposta de Lei 122/000163 (VII Lexislatura) publicada no BOCG do Congreso o 21-12-2001.
- 6 BOE, nº. 234, do 30 de setembro do 2003.
- 7 Do Ministerio de Igualdade (2008), do Instituto da Muller (2008)...
- 8 http://www.observatorioviolencia.org/upload_imagenes/File/DOC1215767060_obstinada_realidad_derechos_pendiente.pdf.
- 9 <http://www.poderjudicial.es/versuite/GetRecords?Template=cgpcjpcjprincipal.htm>.
- 10 <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=11683&ext=pdf&portal=0>.
- 11 Para o 5,4 % dos españois o problema da violencia de xénero é o principal problema que ten o país, repetíndose esa cifra en novembro do 2004 e do 2007, segundo os datos que ofrece o Centro de Investigaciones Sociológicas, segundo o Barómetro de novembro do 2004 (n.º estudo: 2581), e o publicado en novembro do 2007 (n.º de estudo: 2742). Entre estas dúas datas redúcese a apreciación social do problema; así, en novembro do 2006 pasa ao 4,1 % (n.º estudo 2662) e no 2005 acadou un mínimo do 2,5 % (n.º estudo: 2625).
- 12 MARTINÓN, R. (2007: 105).
- 13 PERES NETO, L. (2007: 50).
- 14 Artigo 15 CE: «Todos teñen dereito á vida e á integridade física e moral, sen que, en caso ningún, poidan ser sometidos a tortura nin a penas ou tratos inhumanos ou degradantes».
- 15 Colectivo creado en 1987, <http://www.mujeresjuristasthemis.org>.
- 16 Colectivo creado en 1973, <http://www.separadasydivorciadas.org>.
- 17 Creado en 1983, <http://www.malostratos.org>.
- 18 Coincidindo co asasinato de Ana Orantes, queimada viva polo seu marido o 18 de decembro de 1997, http://www.elpais.com/articulo/espana/GRANADA/ANDALUCIA/Mata/ex/esposa/prendiendole/fuego/denunciar/malos/tratos/elpepiesp/19971218elpinac_13/Tes.
- 19 RUILOBA, J. M. (2007: 10-13).
- 20 Con número de expediente 121/000002 da VIII Lexislatura.
- 21 Tramitación do proxecto de lei:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI8&PIECE=IWA8&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28GENERO%29.ALL.
- 22 No 2004 só un 5 % da poboación consideraba a violencia de xénero un problema importante (CIS, 2004).
- 23 Como xa se indicou, ía na p. 75 do programa electoral do PSOE para as eleccións do 2004.
- 24 A Lei orgánica 1/2004 entra en vigor o 28 de xaneiro do 2005, pero foi publicada no BOE o 28 de decembro do 2004.
- 25 <http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/tablas/W805b.XLS>.
- 26 HOWLETT, M. (1999: 775) expón que a falta de medida da opinión pública non é un problema que poida condicionar unha crítica ao modelo de Kingdon, pero é que, no noso caso, a medida da opinión pública está manifestada polo CIS nos seus barómetros cando se interesa pola violencia de xénero.
- 27 TRUE, J. L. et al. (1999: 97-115).
- 28 Como o *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género* «que introduzca en el escenario social las nuevas escalas de valores basadas en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, todo ello desde la perspectiva de género», elaborado pola Secretaría Xeral de Políticas de Igualdade e a Delegación Especial do Goberno contra a Violencia sobre a Muller.
- 29 ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. F. et al. (2005: 161).
- 30 Como recolle ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. et al. (2005: 163) citando a Jon Elster.
- 31 RD 355/2004, Rexistro central para a protección das vítimas.
- 32 RD 801/2005, Plan de vivenda 2005-2008.

33 RD-Lei 9/2006, Programa de fomento do emprego.

34 Delegación do Goberno para a violencia de xénero, creada en virtude do Real decreto 438/2008, do 14 de abril, no seo do Ministerio de Igualdade.

35 ZAHARIADIS, N. (1999: 75).

36 Rodríguez Zapatero púxoo de manifesto ao describir o seu talante e o do seu Goberno como «feminista» na entrevista que publicou o *New York Times* o 6 de maio do 2004.

37 Títulos IV e V da Lei orgánica 1/2004.

38 Título I da Lei orgánica 1/2004.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR CAMPOS, A. 2003. «Respuesta institucional a la violencia de género, el caso de Andalucía, España», *Revista Otras Miradas*, volume 3, n.º 2, editada polo Grupo de Investigación de Género y Sexualidad de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes (ULA): http://www.saber.ula.ve/cgi-win/be_alex.exe?Documento=T016300001419/5&term_termino_2=e:/alexandr/db/ssaber/Edocs/grupos/gigesex/otrasmiradas/rev3_2/articulo_5.pdf&term_termino_3=&Nombrebd=SSABER, 15-05-2008.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. F., D. Teira Serrano e J. Zamora Bonilla. 2005. *Filosofía de las Ciencias Sociales*. Madrid: UNED. Tema 7.
- DYE, T. R. 1975. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs (N. J.): Prentice Hall. Cap. 1.
- HOGWOOD, B. W. e L. A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 4 (43-64).
- HOWLETT, M. 1999: «Rejoined to Stuart Soroka, 'Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner, and Jones, and Kingdon'», *Canadian Journal of Political Science*, 32 (773-779).
- LINDBLOM, CH. E. 1992. «La ciencia de "Salir del paso"», en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las Políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa (201-225).
- LORENC VALCARCE, F. 2005. «La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política», *Nómadas. Revista Crítica de ciencias Sociales y Jurídicas*, n.º 12-2005/2. Universidade Complutense de Madrid: <http://www.ucm.es/info/nomadas/12/flore.html, 15-06-2008>.
- MARTINÓN QUINTERO, R. 2007. «La importancia de las ideas en las políticas públicas de los sistemas democráticos. El caso de la política de lucha contra las drogas». Documento do Grupo de Trabajo 8 no VII Congreso Español de Ciencia Política e da Administración. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración: [http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area3/GT-08/MARTINON-QUINTERO-Ruth\(UC3M\).pdf, 17-03-2008](http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area3/GT-08/MARTINON-QUINTERO-Ruth(UC3M).pdf, 17-03-2008).
- PERES NETO, L. 2007. «Leyes a golpe de suceso: el efecto de los discursos mediáticos en las reformas políticas en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor (2000-2003)». Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para a obtención do Diploma de Estudios Avanzados, Departamento de Periodismo e CC. da Comunicación da Universitat Autònoma de Barcelona: <http://www.recerca.cat/bitstream/2072/5146/1/PERES+NETO+Luiz+Leyes+a+golpe+de+suceso.pdf, 31-03-2008>.
- RUILOBA NÚÑEZ, J. M. 2007. «Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J. W. Kingdon», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, n.º 3, abril 2007, extraído de http://www.socius.es/numeros/numero_3/marco.pdf, 30-05-2008.
- SOROKA, S. 1999. «Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner, and Jones, and Kingdon», *Canadian Journal of Political Science*, 32 (763-772).
- STONE, D. A. 1989. «Casual Stories and the Formation of Policy Agendas», *Political Science Quarterly*, 104 (281-300).
- TRUE, J. L., B. D. Jones e F. R. Baumgartner. 1999. «Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking», en Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press (97-116).
- ZAHARIADIS, N. 1999. «Ambiguity, Time and Multiple Streams», en Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press (73-96).

6. REFERENCIAS ESTADÍSTICAS

- Centro de Investigaciones Sociológicas: *Barómetros de Opinión*. http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_barometros/depositados.jsp, 15-06-2008. Relativos a:
 - Novembro do 2004, n.º de estudo: 2581, publicado o 19-11-2004.
 - Novembro do 2005, n.º de estudo: 2625, publicado o 15-11-2005.
 - Novembro do 2006, n.º de estudo: 2662, publicado o 18-11-2006.
 - Novembro do 2007, n.º de estudo: 2742, publicado o 23-11-2007.
- Instituto de la Mujer: *Las Mujeres en España: estadísticas (15-06-2008)*:
 - Violencia: <http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/denuncias.htm>.
 - Macroenquisa «La violencia sobre las mujeres»: http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/macroencuesta_violencia.htm.
- Ministerio de Igualdade: *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2007*, editado pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero:
 - <http://www.migualdad.es/violencia-mujer/Documentos/InformeAnualInternet.pdf, 30-06-2008>.