

La violencia de género en la agenda pública española: una aproximación desde el modelo de Kingdon



& *Resumen/Abstract: El objetivo del presente trabajo es analizar la inclusión de la lucha contra la violencia de género en la agenda política española bajo la perspectiva del modelo de corrientes múltiples de Kingdon, poniéndose de manifiesto que la elaboración de la agenda pública es susceptible de factores diversos que no siempre responden a las necesidades demandadas por los ciudadanos. Se muestran, asimismo, los lazos que han vinculado este proceso con los programas electorales y, por ende, con las ideologías y prioridades de los responsables políticos.&*

& **Palabras clave:** políticas públicas, agenda pública, violencia de género, toma de decisiones, 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 las informaciones sobre agresiones —e incluso muertes— provocadas por la llamada «violencia de género» en nuestro país, así como sobre las medidas que nuestras administraciones públicas han puesto en marcha para tratar de contener el problema a través de la articulación de una serie de políticas y de programas que abordan el fenómeno desde distintos puntos de vista. Es decir, la violencia de género ha entrado en nuestra *agenda pública*, y se ha convertido en un asunto importante a tratar hoy en día por la alarma social que suscita y por el elevado coste en vidas humanas que se está cobrando. Las medidas tomadas dan lugar a controvertidas discusiones metodológicas, unas veces por pecar de resultados insuficientes, otras veces por el coste económico que implican o por el oportunismo político de estas disposiciones, siempre muy condicionadas por las ideologías de quien las formula. Pero ¿qué es la violencia de género? ¿Cómo y por qué ha entrado en nuestra agenda pública? ¿Cómo se lucha contra esta lacra social?

Desde el punto de vista teórico, se van a plantear respuestas a las cuestiones indicadas y se analizará el comportamiento del sector público ante estas prácticas, sus fundamentos *de hecho y*, en cierta forma, *los de derecho*; se estudiará la toma de decisiones de la Administración desde el punto de vista de la lucha contra este tipo de violencia a partir de las políticas públicas, con un enfoque más teórico que práctico, basado en el modelo de formación de la agenda pública de Kingdon.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

En un primer momento, es necesario puntualizar qué se entiende por violencia de género. Así, el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, define que se trata de «la 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», y que —como figura en el primer párrafo de la Exposición de Motivos del mismo 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».

También consideramos importante reseñar la magnitud que este fenómeno ha alcanzado, a tenor de las cifras que aporta el Ministerio de Igualdad (2007) referidas a la evolución que ha experimentado el número de denuncias presentadas ante el Ministerio del Interior desde que existen datos al respecto: 11 516 denuncias en 1983, hasta las 47 165 en el 2002, y su acusado repunte a partir de la reforma legislativa del 2003¹, que nos ha llevado a las 80 751 denuncias en el 2006, si bien esto puede deberse a que las víctimas de este maltrato se atreven en mayor número a ponerlo en conocimiento de las autoridades. Sirve también de muestra de la importancia del fenómeno la evolución que han seguido las muertes debidas a la violencia de género, que en el periodo de 1999 al 2007 se ha cobrado entre 50 y 72 vidas anualmente (Instituto de la Mujer, 2008).

Con este pequeño apunte podemos hacernos, de primera mano, una idea de lo que supone para la sociedad española este problema mayúsculo, así como explicar por qué se han

adoptado medidas para luchar contra él, aunque ahora queda revelar cómo ha entrado este asunto en el debate político y cómo ha ocupado un puesto prominente dentro de la agenda gubernamental española.

3. LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA AGENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

La violencia de género afecta a un 9,6 % de la población femenina española, según las cifras que ofrece el Instituto de la Mujer (2008). Estas cifras dejan entrever que existen «dificultades» en el normal funcionamiento de la sociedad, toda vez que estas dificultades pasarán a ser consideradas *problemas* una vez que la opinión pública los perciba como susceptibles de la acción humana. Es, en palabras de Stone (1989: 281), condición *sine qua non* para una rebelión política que exige una respuesta contundente por parte de las autoridades normativas para acabar con dicho problema, y se hace necesario formular medidas que incidan sobre el fenómeno, de manera que puedan erradicarlo. Si bien estas medidas, que son políticas públicas, según Dye (1975: 1) —de manera simplificada—, son «todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer»; lo que implica que, el hecho de no hacer nada —o no adoptar medidas al respecto— también es, en cierto modo, una forma de hacer política, al igual que postergar su actuación por motivos diversos: desconocimiento, inacción, enfrentamiento de intereses divergentes, entre otras causas (Santamaría, 2004). Así, antes de continuar, tenemos que dilucidar si la actuación de los poderes públicos en España ha sido tendente a la intervención o a permanecer expectante mientras que la sociedad se «autorregula».

En nuestro caso, la violencia de género ha sido un objetivo recurrente del Gobierno desde hace años, y frente al que ha mostrado una actitud activa, por lo que podemos decir que se trata de un asunto que está inserto en la agenda política de España; en especial desde el 2004, coincidiendo con las elecciones generales celebradas el 14 de marzo del 2004 y la victoria de José Luís Rodríguez Zapatero, que llevaba en su programa de gobierno iniciativas al respecto, como la de promulgar una ley *integral* sobre violencia de género², ya que hasta ese momento solo se habían adoptado medidas de rango inferior³ y de carácter coyuntural, *ad hoc*.

Pero, ¿qué condiciona que este tema entrase en la agenda política? Peres Neto (2007), citando a Kingdon, enuncia que para la fijación de la agenda política hay que atender a múltiples procesos «independientes» —*streams*— constituidos por problemas, políticas y políticos, y a las ventanas de oportunidad —*polices windows*—. De esta forma, cuando confluyan las *mareas* de problemas, de políticas (o de soluciones) y de políticos, se alcanzará —y se podrá desarrollar— un asunto en la agenda política, abriéndose así una ventana de oportunidad política —*policy window*—, que es una ocasión propicia para que los partidarios de ciertas propuestas las defiendan o consigan que se preste atención a los problemas que se consideran prioritarios. Sin embargo, en este apartado tenemos que puntualizar que los procesos, flujos o mareas no son totalmente independientes unos de otros, aunque se puede considerar que cada uno de ellos tiene «vida propia», y que solo interactúan si se dan las condiciones proclives a esa *policy windows* (Zahariadis, 1999: 81).

No obstante, Kingdon diferencia entre la agenda de gobierno y la agenda decisional (Ruiloba, 2007): la primera es una lista de los temas —*agenda issues*— a los que el Gobierno presta atención, mientras que la segunda se refiere a aquellas cuestiones de la agenda gubernamental más prioritarias —más cercana a la decisión— o de decisión *activa*. Para nuestro caso, la lucha contra la violencia de género se trataba de un asunto incluido en la agenda

decisional, puesto que la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género entró en vigor apenas unos meses después del comienzo de la IX Legislatura (en el 2004), dando cuenta de la importancia que para el Gobierno suponía el asunto. Sin embargo, es probable, en vista de la repercusión social que estaba tomando el asunto (Alcázar, 2003)⁴, que llevase rondando la agenda política del anterior presidente algún tiempo, aunque encuadrado en la agenda gubernamental, como cuestión pendiente de tratar pero más a largo plazo. Algo que se materializa cuando el 13 de diciembre del 2001, el Grupo Parlamentario Socialista presenta una propuesta de Ley Orgánica integral contra la violencia de género⁵, que fue inicialmente tomada en consideración pero, finalmente, rechazada por el Gobierno de turno en septiembre del 2002 por no ser un asunto perentorio. Aunque con un carácter más modesto que el de la propuesta socialista, al año siguiente se abordó —parcialmente— este problema, junto con otros de naturaleza parecida, con la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros⁶. Denotaba un cierto interés del gobierno *popular*, pero la violencia de género seguía sin estar considerada un problema ni prioritario, ni sustantivo, ni con la entidad suficiente como para ser tratado individualmente por el partido del entonces presidente Aznar.

Si bien la inclusión, o no, de un asunto en la agenda política no es automática y ni tan siquiera responde a un proceso sencillo, puesto que el asunto en discordia tiene que cumplir una serie de requisitos, como captar la atención pública —bien por indicadores que reconocen o cuantifican el hecho, bien por mostrarse en estudios específicos de universidades, administraciones, etcétera, bien por describir acontecimientos trágicos o sorpresivos...— además de que se dé una percepción amplia de que es necesario ocuparse del mismo (Ruiloba, 2007), condiciones que cumplía, y cumple, la violencia de género, primero por generar un clima de alarma entre la población apoyado por estudios como los ya indicados⁷ —u otros editados por entidades públicas y de carácter privado, como el del Observatorio de la Violencia de Amnistía Internacional⁸, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ⁹, tesis doctorales¹⁰, etcétera— que refuerzan la apreciación de la existencia de este estigma; por el interés mediático que suscitan los crímenes de género, el impacto social de los mismos (véanse datos del CIS)¹¹, y la sensación generalizada de que hay que tomar cartas para erradicar toda forma de violencia y, en especial, aquella que se dirige contra las mujeres por el mero hecho de serlo. Es decir, se dan unos requisitos objetivos, sin embargo, como apunta Martínón (2007), en el curso de una 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 subjetividad en el proceso político de la mano de las ideas y los valores que condicionan la actuación de los *policy-makers*. Es decir, además de los hechos fehacientes de la existencia de un problema, los actores políticos han de percibirlos, pudiendo entonces, —si confluyen el resto de *mareas*— incluirlos en el listado de asuntos a tratar, porque de otra forma difícilmente se puede considerar un problema del que se desconoce o niega su existencia. Como Kingdon afirma, los problemas contienen un importante componente perceptual, y de él depende que unos sean tenidos en cuenta más que otros (Zahariadis, 1999: 76), porque serán advertidos o no.

Este hecho da lugar a que, en última instancia, sea el propio Gobierno el que decide qué políticas deben ser introducidas en la agenda, cambiadas o revisadas, eso sí, bien por propia iniciativa, bien a instancias de actores o de grupos de presión, o por ambas, sin menoscabo

de que Kingdon concluya 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, con la participación de diversos agentes. De esta forma, son los colectivos sociales los que suelen proponer la definición de una situación en términos de problema, y 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». O, como apunta Kingdon, «simplemente con el deseo o la creencia de que es necesario hacer algo» (Ruiloba, 2007), se toma conciencia de la existencia de un problema, aunque estos grupos de interés, según 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*—, y son el Gobierno y los partidos políticos los que tienen una mayor influencia en la promoción de temas en la agenda, mientras que los medios de comunicación actúan de catalizadores de los asuntos. Ello conforma la tesis de que la agenda recoge aquellos asuntos en los que confluyan las *múltiples mareas*, en las que cada agente juega un papel diferente en el proceso y, que únicamente si todos coinciden en la apreciación del problema y juegan sus respectivas bazas, podrán dar lugar a que el asunto esté dentro de las tareas políticas pendientes.

Ahora bien, para el caso que nos atañe, la iniciativa de incluir el asunto en la agenda política procede del lado de la demanda, que significa que el paso de reconocer y aceptar un problema a incidir sobre él, es complejo —como se ha indicado—, pero se puede acelerar por una serie de factores como los intereses, los valores o la concepción de «estado ideal» de los agentes implicados; o por el hecho de comparar una situación frente a la de otros... En cualquier caso, para la lucha contra la violencia de género en España, el desencadenante para su inclusión en la agenda, tras reconocerse como un problema importante, es la necesidad plasmada por los colectivos sociales afectados —feministas en esta ocasión— de que la mujer no podía vivir sumida en una situación tan manifiesta de degradación en el seno de una democracia,⁺ y privada de derechos tan elementales como los recogidos en el artículo 15 de la Constitución española¹⁴. Son colectivos que merece la pena señalar, puesto que de ellos parte —desde finales de la década de los 80— la necesidad de internalizar en la agenda el *problema* y de llegar a la elaboración de políticas que luchasen contra las condiciones degradantes que padecía un grupo importante de mujeres —podemos decir que son sus instigadores— como instrumento para consolidar la igualdad efectiva y la no discriminación ni violencia sexista. Fueron la Asociación de Mujeres Juristas Themis¹⁵, La Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas¹⁶, la Comisión para la Investigación de Malos Tratos a la Mujer¹⁷, entre otros grupos de presión feministas los que mostraron las consecuencias y alcance de este fenómeno, que, sin embargo, hasta finales 1997¹⁸ había sido sistemáticamente ignorado por el conjunto de la sociedad.

Volviendo al plano teórico, la existencia —o reconocimiento— de un problema es condición necesaria, pero no suficiente, para su inclusión en la agenda política. Así, también se tornan necesarias unas ideas; ideas que serán, junto con los valores, el conocimiento, la argumentación, etcétera, las variables explicativas de los procesos de políticas públicas en general y del cambio en particular (Martínón, 2007: 156). Para ello, y como indica el propio Kingdon¹⁹, como todas no son posibles o factibles, unas comisiones de expertos y miembros de los grupos de presión implicados activamente en el asunto, han de cribarlas, de modo que algunas de estas sobrevivan, otras sean combinadas y muchas de ellas perezcan, a fin de que

se preparen las ideas o soluciones para que se discutan en la arena política, terminando aquí la *marea política*. Y es en este punto donde entran los *políticos* que debatirán las ideas y las medidas o soluciones jurídicas que se proponen para acabar con el problema detectado, aunque en esta *corriente política* jugarán papeles importantes, además, aspectos como el clima político, los grupos parlamentarios, la receptividad del Gobierno...

Y si se da la conjugación de las tres mareas —*policy streams*— (problemas, políticas y políticos) y estamos ante una ventana de oportunidad —*policy window*—, nos encontramos en un momento clave y temporalmente limitado para alcanzar el éxito, lo que implica que un asunto pase a formar parte de la agenda —*agenda issues*— (Ruiloba, 2007) y se abra así la posibilidad de que se elaboren políticas que vayan más allá de la mera consideración del problema (que, básicamente, es lo que supone estar *inserto* en la agenda pública).

En la lucha contra la violencia de género, las ideas que durante años se fueron planteando por parte de los colectivos feministas antes reseñados, por partidos de izquierda y asociaciones progresistas a los diferentes Gobiernos para la posible solución de dicha violencia fueron multidisciplinares y abarcaban ámbitos diversos, considerando medidas de sensibilización, educativas, sanitarias, jurídicas, económicas, penales y judiciales, y fueron recogidas por el PSOE para su propuesta de ley en el 2001. Sin embargo, al ser rechazada, quedó postergada —aunque no olvidada— hasta que los *socialistas* volvieron a ocupar el Gobierno de la nación en el 2004, de modo que el 25 de junio del 2004 presentaron en el Registro del Congreso el Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género²⁰; y tras el periodo vacacional, en septiembre (el 26/09/2004) se empezó a debatir en la Cámara Alta. Lo que implica en este caso es que la *marea* —o flujo— de políticas (o soluciones) del modelo de Kingdon iba asociado a una parte importante del flujo político, puesto que era el propio Gobierno de la nación el que proponía el texto legislativo, por lo que el problema existía, era reconocido y las soluciones las plantea el propio gobierno, por lo que el asunto está inserto en la agenda. Y, además, las elecciones generales del 2004 actuaban de ventana de oportunidad, lo que da lugar a la confluencia de las tres corrientes, mareas o flujos, posibilitando que el problema entrase en la agenda, formase parte del grupo de tareas importantes y que al poco tiempo se aprobase la política deseada. No sin antes superar las trabas que surgieron a lo largo de la tramitación parlamentaria²¹, puesto que hubo enmiendas parciales al documento inicialmente planteado que tuvieron que ser tenidas en cuenta, pero que, en octubre del 2004, se saldaron con un apoyo unánime, de los 325 diputados presentes, a la Ley.

Con lo expuesto, se pone de manifiesto que a la hora de incluir un asunto en la agenda pública, o de adoptar medidas para implementarlo, juegan un papel importantes las preferencias que muestran los *policy-makers* frente a algunos asuntos en detrimento de otros (Zahariadis, 1999: 88), o el hecho de que estos presten mucha atención al «estado de ánimos nacional» en el proceso de inclusión / exclusión de materias en la agenda pública, a pesar de no poderse cuantificar esas preferencias sociales (Soroka, 1999: 769) ni con exactitud ni de manera inmediata (Howlett, 1999: 776), pudiendo darse similitudes *sospechosas* entre la agenda política y el programa de gobierno presentado por el partido que ostenta el poder (Peres Neto, 2007: 51). Es decir, siguiendo el modelo de Kingdon, se atiende más a la confluencia de las tres corrientes anteriormente indicadas que a la racionalidad de las decisiones políticas.

Así, en el caso que estamos estudiando, parece darse casi literalmente lo indicado, puesto que la lucha contra este tipo de violencia —a pesar de las demandas sociales de grupos que se antojaban minoritarios y de la exigua alarma social existente²²— iba incluida en el programa electoral del partido²³ que ganó las elecciones en marzo del 2004, por lo que al ocupar el Gobierno comenzó a trabajar sobre su programa, y en diciembre de ese mismo año publicó en el BOE la ya aprobada ley²⁴, coincidiendo la tramitación parlamentaria con el repunte de los asesinatos a mujeres por sus cónyuges o ex parejas²⁵ en el periodo 2003-2004. Puede interpretarse que los grupos de presión —en este caso, grupos feministas y progresistas— actuaron como impulsores de medidas que podían *solucionar* el problema, y junto con la acción política —el nuevo gobierno— y con el sentir de la ciudadanía²⁶, marcada por las noticias de estos sucesos, permitieron que las diferentes mareas (*políticas, políticos y problemas*) confluyeran, aprovechando la oportunidad que se había abierto (*policy window*) con el cambio electoral —victoria en las urnas de una izquierda «feminista»— para introducir el asunto en la agenda decisional y aprobar las políticas de lucha contra la violencia de género.

En cierto modo, en marzo del 2004, tras ocho años de gobierno del PP de José María Aznar, nos encontrábamos ante una situación como la descrita por True, Jones y Baumgartner²⁷ en la *teoría del equilibrio puntuado*, puesto que las políticas públicas se mantenían a lo largo del tiempo con una cierta estabilidad o afectadas por cambios menores —incrementales—, en un *estado de estasis*, dado que las variables sociales no cambiaban sustancialmente por tratarse de una época de bonanza económica, con las cuentas públicas saneadas... Solo existía una cierta preocupación por la marcha de las macromagnitudes económicas y por la política exterior, mientras que las políticas referidas a género se mantenían al margen de la agenda pública. Pero debido al cambio de gobierno producido en el 2004 —por causas que no vienen a colación— junto a situaciones que podían ser mejoradas, como la intervención *integral* sobre la violencia de género en un momento de acusado repunte de las denuncias y de las muertes, se llegó a un punto de inflexión en la situación política. Es decir, las alteraciones en las condiciones sociales —cambio de gobierno, aumento creciente de los casos de violencia de género— dan lugar a estados de movilización en los que los *lobby* tratan de favorecer a sus propios intereses y que afectan a las políticas generando cambios de cierta envergadura, que llegan a desencadenar reformas en la estructura de la propia política, de las que surge la Ley Orgánica 1/2004, entre otras.

Esta ley orgánica nace con un carácter rompedor —*más racionalista*—, entendida como un método destinado al *fondo* de la cuestión que pretende abordar —la lucha contra la violencia de género— y llegando mucho más allá que la anterior Ley 35/1995, de Ayuda a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual. Y surge desde un enfoque global y progresivo que adopta como suyo el modelo defendido por Lindblom (1992: 205), donde «se construye a partir de la situación actual, [...] gradualmente», estudiando en *profundidad* los objetivos que se pretenden alcanzar para después analizar —e implementar— las vías para su logro. Sin embargo, este diseño de la política ha generado problemas en la práctica, como indican Hogwood et al. (1984: 47-48), por su excesiva carga teórica, su rigidez y su poca operatividad, lo que se trata de subsanar con el desarrollo de la política con otras medidas de apoyo o programas²⁸ que sean capaces de aportarle dinamismo. Si bien pone en evidencia su racionalidad, 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; y los medios con que se cuenta, como recoge uno de los proverbios de William Blake: «nunca

sabes lo que es suficiente a menos que sepas lo que es más que suficiente»³⁰. Para nuestro caso, la LO 1/2004 actúa de marco normativo y hace modificaciones en otras leyes existentes, por eso se ha desarrollado junto a otros textos que dotan de contenido el perfil trazado, con programas de protección y registro de las víctimas³¹, aspectos singulares dentro de los planes de vivienda³², de los de fomento de empleo³³ e incluso, ya en la X Legislatura —segunda del presidente Rodríguez Zapatero— creando un ministerio, el de Igualdad, para integrar las políticas de género y afianzar la lucha contra la discriminación y la violencia por el hecho diferencial del género, con una Delegación del Gobierno dedicada específicamente a la violencia por motivos de sexo³⁴.

Fue esta, pues, una medida que, a la luz de las oportunidades que se abrieron tras las elecciones de marzo del 2004, llegó a ser un asunto prioritario de la agenda gubernamental, viéndose transformada en política pública con suma rapidez, en tan solo un periodo de seis meses —máxime cuando se presenta como Proyecto de Ley a finales de junio del 2004 (agosto es inhábil en el Congreso) y se aprueba en diciembre (tras incluir enmiendas en su debate en el Congreso y en Senado)— todo ello a pesar de ser una medida que no fue calificada como urgente. Como apunta Zahariadis (1999)³⁵, la medida va encaminada a un objetivo claro, que no es otro que la obtención de un beneficio que, en esta ocasión, no parece otro que reafirmar sus propias ideas de cara a su electorado, ratificando al mismo tiempo su compromiso rompedor con la etapa conservadora y continuista del gobierno anterior y mostrando, al mismo tiempo, su talante progresista y una especial sensibilidad por los problemas de la mujer³⁶. Sin embargo, esta celeridad provocó, dadas las limitaciones de tiempo existentes desde el nombramiento del nuevo ejecutivo y la adopción de la medida, la toma de una decisión política sin haberla formulado de manera precisa, «más como un conjunto de ideas confusas que como una estructura coherente» (Zahariadis, 1999: 75). De hecho, los resultados de la política desde su puesta en marcha —a tres años y medio vista— siguen siendo descorazonadores: no se han alcanzado sus propósitos. La apreciación de la existencia del problema de la violencia de género en noviembre del 2007 volvió a situarse en la cota del 5,4 % (CIS, 2007), al igual que el número de mujeres asesinadas, que no se reduce. Esto puede ser achacado a una toma de decisión con demasiada premura, en condiciones de ambigüedad, que impidieron conocer de manera precisa la definición y la naturaleza del problema (Zahariadis, 1999: 75-76) antes de incluirlo en la agenda y en la posterior fase del debate político.

La búsqueda —implícita— de un rédito político en la inclusión de la violencia de género en la agenda pública y la formulación de una política en tan breve lapso de tiempo nos permiten asociar este proceso al hecho, puesto de manifiesto por Stone (1989: 297), de que, en ocasiones, con las políticas públicas no se pretende buscar las causas últimas que provocan un problema sino que se trata de buscar al responsable moral del mismo y de los costes económicos que origina, aparentando de esta manera que se remedia el problema y se desvía la culpa ya que esta no recae en la conciencia social, sino en personas concretas con nombre y apellido. Así, en este tipo de violencia, la responsabilidad recae sobre el maltratador —y solo el maltratador—, porque discrimina, agrede o insulta a la mujer. Y se despliega ante él un completo abanico de consecuencias penales y judiciales³⁷ encaminadas a que dé cuentas de su comportamiento. Sin embargo, no encontramos en el texto legal ningún aspecto *concreto* encaminado a luchar contra las causas últimas que llevan a que un hombre —el agresor— actúe de esa forma, ni mecanismos *efectivos* que se anticipen a la violencia. Es decir, con la

Ley 1/2004 se ha pretendido crear un instrumento que refuerce la justicia punitiva sobre actos de violencia (física, verbal o psíquica) ya consumados, pero dejando en tímidas medidas las orientadas a la prevención³⁸, que aparecen más como meras intenciones que como herramientas para erradicar para siempre estas prácticas de la sociedad.

4. CONCLUSIONES

A la luz del encuadre en la agenda pública de la lucha contra la violencia de género en España, podemos extraer una serie de ideas teóricas finales que den cuenta de determinados aspectos significativos. En primer lugar, partiendo del modelo de Kingdon, compartiendo las ideas de Stone (1989), podemos decir que no se presta suficiente atención a los problemas —entendidos como *dificultades* colectivas susceptibles de un tratamiento específico por parte de los poderes públicos (Lorenc, 2005)—, tanto en su definición como en las causas que los originan, lo que implica que, teniendo en cuenta que el punto de partida es ambiguo, incluir asuntos en la agenda pública será harto complicado.

No obstante, salvando el escollo de la definición de los problemas, que queda un tanto en el aire, las relaciones causales y la conexión entre los componentes —*streams*— de este proceso de construcción de la agenda —*agenda setting*— presentan una innegable solidez (Ruiloba, 2007), toda vez que se permite una cierta discrecionalidad a la hora de que los *policy-makers* tomen las decisiones debido a la ambigüedad en la formulación de las políticas y en los procesos (Zahariadis, 1999), lo que representa —de manera paralela— ventajas e inconvenientes en el proceso político: por un lado deja un margen de maniobra a los burócratas pero, al mismo tiempo, los apremia para que tomen decisiones correctas y rápidas con una información incompleta.

A pesar del funcionamiento correcto, en el plano teórico, del modelo de Kingdon, y de acuerdo con Soroka (1999), este está más orientado a la explicación completa del ciclo político que a la de la agenda pública; si bien ambos procesos están bastante próximos, no son iguales, lo que implica que con él no tenemos una elucidación exhaustiva de cómo se incluyen los asuntos en la agenda.

Como conclusiones prácticas, podemos destacar que la inclusión de la lucha contra la violencia de género en la agenda política española ha seguido un esquema próximo al de Kingdon, pero con ciertas peculiaridades. Así, el asunto —unido a una definición más o menos vaga del problema, que no entra en las causas que lo originan— e inserto en el programa político del PSOE, hace su entrada *directa* en la agenda política —*decisional*— con la victoria de Rodríguez Zapatero, alentado por ciertos colectivos —grupúsculos de presión— y con una opinión pública estigmatizada por la repercusión en los medios de comunicación de las mujeres asesinadas a manos de sus cónyuges. Esto rompe el modelo teórico que se estudia, simplificando sus *mareas* en una definición ambigua del problema y en unas políticas y políticos —que en este caso van juntos, porque son los políticos los que influidos por los grupos de presión presentan la necesidad de legislar sobre el asunto, dándose una relación directa entre los políticos y los *demandantes* de las medidas— más preocupados por una política de golpe de efecto, instantánea y de propaganda de la nueva ideología imperante —aprovechando la *ventana de oportunidades* abierta en las elecciones del 14 de marzo del 2004— que por plantearse una medida estructural que requeriría, posiblemente, años de estudios multidisciplinarios para acabar con las raíces del problema en sentido amplio.

Por todo ello, en el proceso tratado se dan varios de los problemas que han descrito teóricamente autores como Zahariadis o el propio Kingdon, y que detectaron en la práctica otros como Stone, y que junto a una falta de *definición* del problema, hacen que la política adoptada no sea más que una medida *ad hoc* para castigar al agresor, pero incapaz de bucear en el problema en sentido amplio para atacarlo desde todas los planos posibles. No obstante, a pesar de las limitaciones de la medida, la introducción del asunto de la violencia de género en la agenda política —si se mantiene en el tiempo, que presumiblemente será así— permitirá que de forma *incremental*, una vez realizados los cambios estructurales por la Ley Orgánica 1/2004, se pueda seguir analizando el problema definiéndolo mejor, buscando sus porqués y sus causas, de forma que el dado hasta ahora sea un primer paso en una senda que, gradualmente, nos lleve a deshacernos de esta forma de discriminación.

Notas

- 1 Cambio legislativo que supuso que meras faltas pasasen a ser delitos y se empezaron a considerar violencia de género las agresiones por ex cónyuges, ex novios, etc., así como, el maltrato psicológico, como apunta el Instituto de la Mujer (en <http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/tablas/W300-2.XLS>).
- 2 Pág. 75 del programa electoral del 2004 en: www.psoe.es/download.do?id=37214.
- 3 Hasta ese momento no se había considerado desde un punto de vista integral la magnitud e implicaciones del problema, y solo se había actuado sobre aspectos concretos, como las ayudas a las víctimas de violencia sexual (Ley 35/1995), y sobre aspectos de la protección de las víctimas de violencia doméstica (Ley 27/2003) con leyes ordinarias, puesto que no hacían referencia a derechos y preceptos recogidos por la Constitución, como sí hizo la LO 1/2004, que se basa en el 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 Propuesta de Ley 122/000163 (VII Legislatura) publicada en el BOCG del Congreso el 21-12-2001.
- 6 BOE, n.º 234, de 30 de septiembre del 2003.
- 7 Del Ministerio de Igualdad (2008), del Instituto de la Mujer (2008)...
- 8 http://www.observatorioviolencia.org/upload_images/File/DOC1215767060_obstinada_realidad_derechos_pendiente.pdf
- 9 <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>
- 10 <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=11683&text=pdf&portal=0>
- 11 Para el 5,4 % de los españoles el problema de la violencia de género es el principal problema que tiene el país, repitiéndose esa cifra en noviembre del 2004 (n.º estudio: 2581), y el publicado en noviembre del 2007 (n.º de estudio: 2742). Entre ambas fechas la apreciación social del problema se reduce, así en noviembre del 2006 pasa al 4,1 % (n.º estudio 2662) y en el 2005 alcanza un mínimo del 2,5 % (n.º estudio: 2625).
- 12 MARTINÓN, R. (2007: 105).
- 13 PERES NETO, L. (2007: 50).

- 14 Artículo 15 CE: «Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o 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 Coincidiendo con el asesinato de Ana Orantes, quemada viva por su marido el 18 de diciembre de 1997, http://www.elpais.com/articulo/espana/GRANADA/ANDALUCIA/Mata/ex/esposa/prendiendole/fuego/denunciar/malos/tratos/elpepiesp/19971218elpepinac_13/Tes.
- 19 RUILOBA, J. M. (2007: 10-13).
- 20 Con número de expediente 121/000002 de la VIII Legislatura.
- 21 Tramitación del proyecto de ley: 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=%28!%29.ACIN1.+%26+%28GENERO%29.ALL.
- 22 En el 2004 solo un 5 % de la población consideraba la violencia de género un problema importante (CIS, 2004).
- 23 Como ya se ha indicado, iba en la pág. 75 del programa electoral del PSOE para las Elecciones del 2004.
- 24 La Ley Orgánica 1/2004 entra en vigor el 28 de enero del 2005, pero fue publicada en el BOE el 28 de diciembre del 2004.
- 25 <http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/tablas/W805b.XLS>.
- 26 HOWLETT, M. (1999: 775) expone que la falta de medida de la opinión pública no es un problema que pueda condicionar una crítica al modelo de Kingdon, pero es que en nuestro caso la medida de la opinión pública está manifestada por el CIS en sus Barómetros cuando se interesa por la violencia de género.
- 27 TRUE, J. L. et al. (1999: 97-115).
- 28 Como el *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 por La Secretaría General de Políticas de Igualdad y la Delegación especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.
- 29 ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. F. et al. (2005: 161).
- 30 Como recoge ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. et al. (2005: 163) citando a Jon Elster.
- 31 RD 355/2004 Registro Central de Protección de Víctimas.
- 32 RD 801/2005 Plan de Vivienda 2005-2008.
- 33 RD-Ley 9/2006 Programa de Fomento del Empleo.
- 34 Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, creada en virtud de Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, en el seno del Ministerio de Igualdad.
- 35 ZAHARIADIS, N. (1999: 75).
- 36 Rodríguez Zapatero lo puso de manifiesto al describir su talante y el de su gobierno de «feminista» en la entrevista que publicó el *New York Times* el 6 de mayo del 2004.
- 37 Títulos IV y V de la Ley Orgánica 1/2004.
- 38 Título I de la Ley Orgánica 1/2004.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR CAMPOS, A. 2003. «Respuesta institucional a la violencia de género, el caso de Andalucía, España», *Revista Otras Miradas*, volumen 3, n.º 2, editada por el 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=&Nombredb=SSABER, 15-05-2008.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. F., D. Teira Serrano y 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. y 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. Universidad 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 del Grupo de Trabajo 8 en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la 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](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 la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, Departamento de Periodismo y CC. de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona: <http://www.recercat.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 y 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/open/cm/ES/2_barometros/depositados.jsp, 15-06-2008. Relativos a:
 - Noviembre del 2004, n.º de estudio: 2581, publicado el 19-11-2004.
 - Noviembre del 2005, n.º de estudio: 2625, publicado el 15-11-2005.
 - Noviembre del 2006, n.º de estudio: 2662, publicado el 18-11-2006.
 - Noviembre del 2007, n.º de estudio: 2742, publicado el 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>.
 - Macroencuesta «La violencia sobre las mujeres»: http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/macroencuesta_violencia.htm.
- Ministerio de Igualdad: *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2007*, editado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género:
 - <http://www.migualdad.es/violencia-mujer/Documentos/InformeAnualInternet.pdf>, 30-06-2008.