

V Conferencia bienal  
Evaluación y Función Pública

Santiago de Compostela 24-25 Septiembre 2007

TEORÍA DEL PROGRAMA: LA EVALUACIÓN DEL  
DISEÑO O CONCEPTUALIZACIÓN DE  
PROGRAMAS Y POLÍTICAS Y EL ANÁLISIS DE  
MARCOS INTERPRETATIVOS

María Bustelo  
*Universidad Complutense de Madrid*  
mbustelo@eps.ucm.es

(1)Intervención basada en el paper 'Exploring the possibilities of Critical Frame Analysis for evaluating policies', de María Bustelo y Mieke Verloo, presentada en la conferencia de la European Evaluation Society, Londres Oct. 2006

# Sumario

- La evaluación de políticas públicas y la importancia de la teoría de programa y la evaluación de diseño
- Algunos problemas relacionados con la implementación de la estrategia del '*mainstreaming*' de género se basan en las múltiples y no reconocidas interpretaciones del concepto de (des)igualdad de género
- El proyecto MAGEEQ presenta un enfoque 'Análisis Crítico de Marcos' para el estudio de las diferencias y divergencias en los marcos de política en torno a la igualdad de género

# Evaluación de Políticas Públicas

- Importancia de las evaluaciones de diseño o conceptualización de las políticas públicas
- Sin embargo, es el tipo de evaluación de programas menos desarrollado
- Todas las referencias existentes se plantean desde un paradigma positivista:

Racionalidad (relevancia y pertinencia) y coherencia (interna y externa). Dimensiones siguiendo el Marco Lógico

Teoría de Programa. Teorías del cambio (Weiss, 1998), y evaluación basada en la teoría

# La literatura sobre Políticas Públicas

- Las políticas públicas no son tan racionales
- Los problemas públicos son construcciones sociales y políticas
- Son dinámicas y cambian a lo largo del tiempo y en respuesta e interacción con un contexto determinado
- Las políticas y los programas son el resultado de luchas tan frecuentemente como de consideraciones racionales sobre cómo debe ser mejor resuelto un determinado problema
- Las políticas y los programas se construyen en un contexto de marcos discursivos dominantes ya existentes

# La desigualdad de género: un problema polémico

- La (des)igualdad de género es uno de los problemas públicos más controvertidos: no existe consenso real sobre cuál es el problema, quién es responsable de ello, o cual podría ser la solución
- Existe una gran variedad de interpretaciones del problema y un gran número de estrategias distintas en los países europeos

# El *mainstreaming* de género: aún más controvertido

- El *mainstreaming* de género pretende que ‘una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.’ (Consejo de Europa)
- Tres partes son esenciales: el cambio de rutinas, la perspectiva de género y la implicación de los actores ya presentes. Se multiplican los marcos interpretativos distintos sobre la igualdad y el *mainstreaming* de género

# ¿Qué es el MAGEEQ?

[www.proyectomageeq.org](http://www.proyectomageeq.org) / [www.mageeq.net](http://www.mageeq.net)

Un proyecto que pretende describir y analizar las diferencias en la forma en la que se enmarca el problema de la desigualdad de género en diferentes países, para explicar las diferencias y las dificultades en la implementación del *mainstreaming* de género en Europa.

# Conceptos centrales

- **Marco interpretativo de política (Policy frame):** ‘Un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución’
- **En términos operativos:** Un marco de política es una configuración de posiciones sobre un tema en las dimensiones de:
  - diagnóstico y pronóstico del problema que se pretende solventar,
  - la atribución de roles en el diagnóstico y el pronóstico
  - las voces que se dan en conexión con el problema



# Análisis de marcos interpretativos de políticas (*frame analysis*)

Intenta identificar los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí en el discurso de los/as actores/as socio-políticos/as, marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación

# Objetivos del MAGEEQ

1. Construir un marco analítico de los diferentes marcos interpretativos de la desigualdad de género
2. Elaborar un método para supervisar las inconsistencias existentes en las políticas de género
3. Contribuir a mejorar la transparencia y coherencia de las políticas públicas, facilitando un análisis sobre las inconsistencias de dichas políticas

# ¿Qué, dónde y cuándo?

- Análisis y comparación de marcos de política y de inconsistencias entre e intra marcos en documentos sobre (des)igualdad política
- Temas: reconciliación de la vida familiar y laboral, violencia doméstica, desigualdad de género en la política y un cuarto tema (en España derechos de lesbianas y gays)
- Unión Europea, Eslovenia, Hungría, Austria, Holanda, España, y Grecia
- Desde 1995 (Beijing) hasta 2004



# La metodología MAGEEQ: El análisis crítico de marcos

- Dimensiones desarrolladas: voz, diagnóstico, pronóstico, atribución de roles, normatividad, equilibrio
- Proceso metodológico: selección de temas, selección de textos, preguntas guía, codificación, construcción de super-textos, estudios de caso (país) por tema, análisis comparado

# ¿Cómo se analizan los textos? Las preguntas guía

¿Cuál es el  
**DIAGNÓSTICO**

del problema?

¿Quién  
tiene voz?

¿Cuál es la  
**SOLUCIÓN**

al problema?

¿Tiene que ver con el género  
y/o con la  
**interseccionalidad?**

¿Quién tiene el problema y  
quién es el grupo  
normativo?      ¿Quién debe solucionarlo y  
sobre quién se actúa?

**EQUILIBRIO**



# El análisis crítico de marcos como un enfoque útil para evaluar políticas de género y estrategias de 'mainstreaming'

El Análisis Crítico de Marcos puede ser útil para:

- Hacer evaluación de diseño (tanto de políticas de género como del componente de género de otras políticas públicas)
- Explorar y evaluar estrategias de 'mainstreaming' de género

# El análisis crítico de marcos como un enfoque útil para evaluar políticas

- Ofrece la posibilidad de hacer evaluación de diseño desde una perspectiva epistemológica distinta (tradicionalmente la teoría del programa y la evaluación basada en la teoría han estado ligadas a enfoques de evaluación más positivistas)
- Nuestra idea de consistencia y coherencia en las políticas de género: ¿Cómo se define y representa la (des)igualdad de género en esta política? ¿Está esta política realmente contribuyendo al objetivo que se supone debe perseguir? ¿Incluye realmente a los/as actores/as a los que se supone deben participar?)

# Algunos retos del Análisis Crítico de Marcos

- Problemas y tensiones entre la interpretación y la comparación
- Algunos límites en la selección de temas y textos
- Necesidad de afinar la codificación: análisis emergente
- El problema de los cambios a lo largo del tiempo: necesidad de una perspectiva temporal



# Algunas oportunidades del Análisis Crítico de Marcos

- Puede ser aplicado no sólo a documentos sino también a otro tipo de discursos, por ejemplo, entrevistas con hacedores/as de política o actores sociales y políticos
- En una versión simplificada, puede ser una metodología para realizar evaluación participativa

# ANNEX: SUPERTEXT TEMPLATE

- Full title (In English and in original language)
- Country / Place
- Issue (main issue, detail if necessary)
- Date
- Type/status of document
- Actor(s) and gender of actor(s) if applicable
- Audience
- Event / reason / occasion of appearance
- Parts of text eliminated
- Voice SUMMARY
- Voice(s) speaking
- Perspective
- References: words/ concepts, actors, documents
- Other references: events etc.
- Form (argumentation / style / conviction techniques / dichotomies / metaphors / contrasts)

# ANNEX: SUPERTEXT TEMPLATE

## Diagnosis SUMMARY

- What is represented as the problem? To what extent is gender part of it?
- Why is it seen as a problem?
- Causality (what is seen as a cause of what?)
- Dimensions of gender (social categories / identity / behaviour / norms & symbols / institutions/other)
- Intersectionality (class, ethnicity, race, age, sexual preference)
- Mechanisms (resources /norms & interpretations / legitimisation of violence; gendered/de-gendered?)
- Location (organisation of labour / organisation of intimacy / organisation of citizenship)

## Attribution of roles in diagnosis SUMMARY

- Who is seen as responsible for causing the problem?
- Problem holders (whose problem is it seen to be? Active/passive roles, perpetrators/victims, etc?)
- Normativity (what is a norm group if there is a problem group?)
- Legitimation of non-problem(s)

# ANNEX: SUPERTEXT TEMPLATE

## Prognosis SUMMARY

- What to do? Which action is deemed necessary and why?
- Hierarchy / priority in goals.
- How to achieve goals (strategy / means / instruments)?
- Dimensions of gender (social categories / identity / behaviour / norms & symbols / institutions)
- Intersectionality (class, ethnicity, race, age, sexual preference, etc)
- Mechanisms (resources / norms & interpretations / violence)
- Location (organisation of labour / intimacy / citizenship)

## Attribution of roles in prognosis SUMMARY

- Call for action
- Call for non-action
- Who is acted upon? (target groups)
- Boundaries set to action and legitimisation of non-action

# ANNEX: SUPERTEXT TEMPLATE

## Normativity

### SUMMARY

- What is seen as ideal/preferred (institution/state of affairs/way of doing things/persons)?
- What is seen as bad/detrimental, whether institution, state of affairs, way of doing things or persons?
- Location of norms in the text (diagnosis / prognosis / elsewhere)

## Balance

### SUMMARY

- Emphasis on different dimensions / elements
- Frictions or contradictions within dimensions / elements

## Comments