

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh201466145165>

LA BANCADA FEMENINA EN URUGUAY:
UN «ACTOR CRÍTICO» PARA LA REPRESENTACIÓN
SUSTANTIVA DE LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO
*The Women's Caucus in Uruguay: a Critical Actor for the Substantive
Representation of Women in Parliament*

Niki JOHNSON

Universidad de la República, Uruguay

✉ niki.johnson@cienciassociales.edu.uy

BIBLID [1130-2887 (2014) 66, 145-165]

Fecha de recepción: 29 de marzo del 2013

Fecha de aceptación y versión final: 6 de enero del 2014

RESUMEN: En el marco de los debates contemporáneos sobre la representación política de las mujeres, este artículo se propone a estudiar la bancada femenina en el Parlamento uruguayo en el período 2000-2010 para identificar y analizar a partir de este caso arquetípico en la región las posibilidades y desafíos que plantean las iniciativas de articulación multipartidaria para lograr la representación sustantiva de las mujeres. El análisis explora cómo las distintas dimensiones de la representación –descriptiva, sustantiva y simbólica– se articulan en la composición, funcionamiento, actuación y discurso de este actor colectivo, y evalúa cómo inciden tanto la agencia de diferentes actores/as, como factores contextuales institucionales y coyunturales en la representación sustantiva de las mujeres en el caso uruguayo.

Palabras clave: representación descriptiva, sustantiva, simbólica, bancada femenina, Parlamento uruguayo.

ABSTRACT: Drawing on analytical frameworks proposed in recent scholarship on women's political representation, this article studies the archetypal case of the bancada femenina (women's caucus) in the Uruguayan Parliament from 2000-2010 in order to identify and analyse the possibilities and challenges posed by multiparty initiatives among female members of Parliament for achieving women's substantive representation. The article explores how the different dimensions of representation –descriptive, substantive and symbolic– interact in the composition, functioning, actions and discourse of this collective actor, and evaluates how factors relating to both agency

and institutional contexts and conjunctures inform the substantive representation of women in the Uruguayan case.

Key words: descriptive, substantive, symbolic representation, women's caucus, Uruguayan parliament.

I. INTRODUCCIÓN¹

El 8 de marzo de 2000, al inicio de una nueva legislatura, se celebró en el recinto del Poder Legislativo uruguayo una conferencia de prensa convocada por todas las legisladoras titulares y varias suplentes, quienes anunciaron su intención de impulsar colectivamente una agenda legislativa que defendiera los derechos de las mujeres e incorporara los temas de género al debate parlamentario. Con este acto inaugural nació lo que la prensa uruguaya bautizó la «bancada femenina», una articulación interpartidaria que a lo largo de los próximos diez años se posicionaría en el terreno político-parlamentario como defensora de la igualdad de género, impulsando la aprobación de casi 30 iniciativas legislativas, incluyendo algunas demandas centrales de la agenda feminista (por ejemplo, violencia doméstica, despenalización del aborto y cuotas electorales de género) que desde hace más de una década esperaban ser discutidas en el Legislativo.

La efectividad de la bancada en la promoción de una agenda legislativa de género y su longevidad la han transformado en un caso ejemplar en la región, donde las articulaciones interpartidarias entre mujeres políticas tienden a tener una vida más corta y/o a generarse en torno a temas puntuales². Este logro, además, se da en el contexto de un sistema político-partidario cuya configuración institucional y características coyunturales parecerían ofrecer poco margen para este tipo de acción. Por un lado, porque, a pesar de registrarse un aumento significativo en el número de parlamentarias titulares en la legislatura 2000-2005 (15, contra un total de 9 titulares en la legislatura anterior),

1. Este artículo se basa en un trabajo de campo realizado en 2001-2004, 2007 y 2011, en el marco de dos proyectos de investigación: «Género y legislación en Uruguay, 1985-2003», financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República; y «Sistematización de los 10 años de la bancada femenina», realizado en 2011 para la bancada Bicameral Femenina del Parlamento del Uruguay, con financiamiento de UNIFEM y el PNUD. En estos proyectos se emplearon una variedad de estrategias de investigación y se consultaron una gama amplia de fuentes: entrevistas en profundidad con miembros de la BF (15 en 2003-4; 8 en 2007 y 7 en 2011); análisis documental de textos públicos e internos de la BBF y de registros parlamentarios y de archivos de prensa; resultados de la Consulta Ciudadana realizada por la BBF en 2009, y de una encuesta de opinión pública realizada por el Área de «Política y Género» del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República en 2007. La autora agradece los comentarios de L. Freidenvall sobre una versión preliminar de este artículo presentada en la *3rd European Conference on Politics and Gender* (Barcelona, 21-23 de marzo de 2013) al igual que los aportes hechos por dos evaluadores/as anónimos/as de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2. Una excepción es la bancada femenina de Brasil. Ver F. MACAULAY (2005).

aun así el perfil de la representación parlamentaria se mantenía sesgadamente masculino, ocupando los hombres un 88% de las 129 bancas de ambas cámaras; es decir, todavía el elenco parlamentario femenino se encontraba lejos del umbral de un 25% o 30% donde podría teóricamente constituirse en una «masa crítica». Por otro lado, porque Uruguay se caracteriza por ser una partidocracia (Chasqueti y Buquet 2004), cuyas reglas formales y prácticas informales producen legisladores más bien leales al partido (o al sector partidario)³, y cuya cultura parlamentaria tiende a la confrontación interpartidaria.

Considerando estas condiciones aparentemente subóptimas para el surgimiento de una iniciativa que de alguna manera interpelaba el «statu quo» político, este artículo busca responder a la pregunta planteada por Saward (2008: 96): «¿Qué factores posibilitan que [la bancada femenina] afirme exitosamente representar a las mujeres?»⁴. Para esto se propone un enfoque analítico que se vale de planteos conceptuales y abordajes metodológicos propuestos en la literatura feminista reciente sobre las múltiples dimensiones de la representación política, buscando analizar cómo se articularon en la composición, funcionamiento, actuación y discurso de este actor colectivo, y evaluando la incidencia en la representación sustantiva de las mujeres de factores relacionados tanto con la agencia, como con variables contextuales institucionales y coyunturales. De esta manera, se pretende explorar en el caso de esta experiencia arquetípica en la región cómo se explotaron las posibilidades y enfrentaron los desafíos que plantean las iniciativas de articulación multipartidaria para lograr la representación sustantiva de las mujeres. Cabe señalar que el objetivo del análisis es identificar los factores que facilitaron el éxito de esta iniciativa y, por lo tanto, se centra en los primeros 10 años de existencia de la bancada (2000-2010), período en el cual tuvo una actuación prolífica y proyectaba un fuerte perfil de unidad.

II. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: NUEVOS DEBATES TEÓRICOS Y ENFOQUES METODOLÓGICOS

El tema de la representación política de las mujeres se ha constituido en los últimos 20 años en una de las líneas centrales de la agenda de investigación en la subdisciplina de política y género. Uno de los ejes principales en torno al cual se ha girado el debate teórico-conceptual y el análisis empírico tiene que ver con el vínculo entre dos de las dimensiones de la representación política originalmente identificadas por Hanna Pitkin en su trabajo seminal de 1967: la representación descriptiva y la representación sustantiva. La primera refiere al grado en que existen signos de identidad compartidos o de una inserción social en común entre representantes y representados/as, mientras que la segunda tiene que ver con la congruencia entre las acciones de aquéllos/as y los intereses

3. La categorización de «legisladores leales al partido» proviene de la tipología elaborada por P. SIAVELIS y S. MORGENSTERN (2008).

4. Esta y toda otra cita textual de fuentes en inglés han sido traducidas al español por la autora.

y opiniones de éstos/as. Como explica Pitkin (1967), en términos sencillos, en el primer caso lo que importa es «quiénes son» los/las representantes, mientras que en el segundo lo importante es «qué hacen».

La teorización del potencial vínculo entre las dimensiones descriptiva y sustantiva de la representación en el concepto de la «masa crítica» (Dahlerup 1988) brindaba el fundamento estratégico de uno de los principales argumentos «consecuencialistas» de quienes promovían la adopción de cuotas de género (Htun y Jones 2002). Aunque la hipótesis de Dahlerup no postulaba una simple relación causal y lineal entre la representación descriptiva de las mujeres y la representación sustantiva de sus intereses, fue utilizada posteriormente tanto por activistas como por estudios académicos empíricos que partían del supuesto de que, en política, las mujeres en cargos electivos representan a las mujeres y tienen un impacto diferencial en la agenda respecto de sus pares varones⁵.

No obstante, los hallazgos de los numerosos estudios empíricos realizados sobre este tema⁶ muestran que esa hipótesis está lejos de probarse como regla general, lo que lleva a la conclusión de que la relación entre ambas dimensiones de la representación es «probabilística» y no determinística (Dodson 2006). Como afirma Mackay (2008: 125), la presencia de mujeres en Parlamentos y legislaturas –en la proporción que sea, punto álgido o masa crítica– no se traduce simple ni automáticamente en acciones sustantivas a favor de la categoría inestable mujeres y sus discutibles intereses.

Como consecuencia, estudios recientes problematizan tanto el concepto de la representación sustantiva de las mujeres como los abordajes metodológicos utilizados para estudiarla empíricamente, y afirman la importancia de «considerar todos los aspectos del proceso legislativo para explorar la interacción entre estructura y agencia» (Childs y Krook 2009: 144). Para la investigación sobre la bancada femenina uruguaya presentada aquí, se tomó como punto de partida el planteo de Macaulay (2005) sobre la necesidad de examinar el impacto en la representación sustantiva de las mujeres no solo de la masa crítica, sino también de «actores críticos» y «estructuras y coyunturas críticas».

Según Macaulay (2005: 5), los actores críticos son «los que disponen de recursos que les permitan influir en el proceso de construcción de alianzas y en los resultados de las políticas de género». Estos recursos dependen de sus trayectorias políticas, sus ideologías personales o preferencias normativas, de su lealtad partidaria, su cercanía a una base electoral propia o de su vínculo con el movimiento de mujeres. Childs y Krook (2009: 138), además, señalan que los actores críticos pueden operar individual o colectivamente: son aquellas personas que «inicien propuestas de políticas y/o incentiven

5. Para una discusión del (ab)uso de la teoría de la masa crítica en el estudio de la representación política de las mujeres, ver D. DAHLERUP (1998); K. BRATTON (2005) y S. CHILDS y M. L. KROOK (2006 y 2008).

6. S. CHILDS y M. L. KROOK (2006) así como K. CELIS *et al.* (2008) ofrecen revisiones de la literatura.

a otros a avanzar en la promoción de políticas para las mujeres»⁷. Para entender qué cataliza la movilización colectiva, las autoras indican que algunos estudios se refieren al efecto umbral, que entiende que la decisión individual de actuar puede depender de cuántas otras personas decidan también actuar, mientras que otras investigaciones identifican como factor relevante la incidencia de «agentes de movilización» (Childs y Krook 2009: 135-136). Éstos son los actores críticos que Chaney (2006: 702) identifica como «defensores de la igualdad» o «individuos clave que intervienen reiteradamente para avanzar demandas feministas y de igualdad de género».

La asociación que hace Chaney entre actores críticos y demandas feministas se hace eco de la interrogante planteada por Dovi (2002) respecto a si «sirve cualquier mujer» para lograr la representación sustantiva de las mujeres. Esta pregunta recuerda que el reconocimiento de la diversidad entre mujeres implica también admitir que «quién es preferible como representante depende de cómo diferentes tipos de opresión se intersectan» (Dovi 2002: 741), y por lo tanto dependerá de la identidad e inserción social de cada una, y particularmente de su compromiso o no con la militancia de género. Es más, de esta característica puede depender la disposición de las representantes mujeres de crear alianzas intra- o interpartidarias dentro de la legislatura para promover una agenda legislativa de género (ver Childs 2004). Por otro lado, los estudios recientes coinciden en que también hay legisladores varones que actúan como actores críticos, adoptando un papel proactivo como defensores de la igualdad, mientras que otros operan como aliados, apoyando las iniciativas promovidas por colegas mujeres (Bratton 2005)⁸.

Dado que la identificación de los actores críticos surge en función de las acciones que toman, cabe reflexionar sobre qué acciones pueden considerarse «actos críticos» o actos que representan sustantivamente a las mujeres. En este sentido, Celis (2008: 3) desentraña la definición minimalista de Pitkin⁹ en tres criterios: primero, tiene que ver con acciones representativas, y no, por ejemplo, intenciones o actitudes. Segundo, los resultados de esas acciones deberían reflejar el interés de los representados. Tercero, los/las representantes deberían ser receptivos-reactivos (*responsive*) ante las personas que representan.

Respecto a cómo operacionalizar estas dimensiones para su aplicación empírica, la autora afirma la necesidad de revisar toda la gama de acciones parlamentarias y no simplemente instancias de votación o de autoría de iniciativas legislativas; y, por otro lado, evaluar hasta qué punto se reconoce en las acciones representativas la diversidad entre las mujeres y la pluralidad de intereses de las mismas, así como la existencia de conflictos y debates ideológicos en torno a esos intereses.

7. S. CHILDS y M. L. KROOK (2009: 137) señalan que en la literatura *mainstream* se ha utilizado el término «empresarios legislativos» para referirse a aquellas personas que tienen la motivación y recursos propios suficientes para no necesitar movilizar a otras en pos de metas colectivas.

8. Aunque también puede ser tan relevante el comportamiento opuesto, es decir, que los hombres operen en forma reactiva para impedir la promoción de tales iniciativas. Ver M. HAWKESWORTH (2003).

9. H. PITKIN (1967: 209) define la representación sustantiva como «actuar por otros, [...] en nombre de otros, en interés de ellos, como agente de alguien más».

En cuanto a la dimensión de receptividad-reactividad (*responsiveness*), se puede entender que, dentro del marco de un régimen democrático, «responder» a los intereses de las mujeres implica una doble dinámica de consulta y rendición de cuentas (*accountability*) que bajo modelos meramente formales de la representación convergen en el acto electoral. No obstante, bajo «concepciones densas» de la representación sustantiva (Mackay 2008), la receptividad-reactividad implica un proceso continuo y activo de interacción con la ciudadanía y la sociedad civil organizada. En base a estas consideraciones, la representatividad de representantes se debe evaluar no solo en función de si articulan un discurso en el cual se proyectan como representantes de las mujeres, sino también en cuanto recogen las demandas de las mujeres organizadas y las traducen en acciones legislativas concretas. Pero además cabe incorporar aquí la dimensión «simbólica» de la representación, que remite a considerar la receptividad-reactividad desde la perspectiva de los/las representados/as, para evaluar hasta qué punto se sienten identificados con las personas y/o los órganos que dicen representarlos, y consideran que están bien representados. Esta dimensión de la representación es mucho más abstracta, ya que se basa en elementos subjetivos, y por ende más difícil de evaluar¹⁰.

Finalmente, se debe considerar, además, cómo «estructuras» y «coyunturas críticas» pueden generar condiciones favorables o restrictivas para que la agencia de los actores críticos sea efectiva. Aspectos del contexto institucional, como las características del sistema de partidos y la correlación puntual de fuerzas en el Parlamento que resultan de cada elección, pueden tener implicaciones importantes para la configuración de un escenario favorable a una mayor representación sustantiva de las mujeres, no sólo respecto al número de mujeres electas, sino también en tanto la ideología partidaria puede ser más o menos favorable a la agenda de igualdad de género (ver, por ejemplo, Reingold 2000; Swers 2002). De la misma manera, las dinámicas de poder –de género o intra/partidarias– en la interna del Legislativo (por ejemplo, en la integración y autoridades de las comisiones y cámaras) pueden determinar el éxito o fracaso de los actos críticos iniciados. Reconocer la relevancia del contexto institucional permite incorporar al análisis otra dimensión de la formulación original de Pitkin: el aspecto «formal» de la representación, centrado en los procedimientos y reglas, pero no sólo admitiendo su aplicabilidad al momento de elección, sino buscando entender cómo los arreglos institucionales inciden en los procesos de representación entre elección y elección.

El desafío, entonces, es ver cómo en distintos contextos y casos las diferentes dimensiones de la representación –formal, descriptiva, sustantiva y simbólica– se articulan entre sí para mejorar cuantitativa y cualitativamente la representación política de las mujeres. En este sentido, las bancadas femeninas en los Parlamentos representan objetos de estudio de particular interés, en tanto son instancias de coordinación entre

10. Algunos trabajos proponen evaluarla utilizando indicadores actitudinales de opinión pública hacia las mujeres políticas (J. LAWLESS 2004; L. SCHWINDT-BAYER y W. MISHLER 2005); otros la estudian a través de las representaciones mediáticas de las mismas (ver, por ejemplo, S. CHILDS 2008, capítulo 6).

legisladoras, generalmente de diferentes partidos, cuyo cometido principal suele ser la definición de acciones colectivas en pos de una agenda común de promoción y defensa de los derechos de las mujeres y en muchos casos también el fortalecimiento de la práctica política y consolidación del liderazgo de las mujeres (ver UIP 2008). Claramente, las bancadas femeninas se perfilan como potenciales actores críticos para la representación sustantiva de las mujeres¹¹.

III. FACETAS REPRESENTATIVAS FUNDACIONALES DE LA BANCADA FEMENINA

En la conferencia de prensa fundacional de la bancada femenina se puede identificar cómo operaban distintos elementos de las diversas facetas del concepto de la representación planteadas por Pitkin para constituir a las legisladoras como un nuevo actor colectivo representativo de las mujeres uruguayas. Primero, estuvieron presentes todas las legisladoras titulares e hicieron referencia a su representatividad en términos «descriptivos»: se presentaron como mujeres, no como representantes de sus respectivas fuerzas políticas, de hecho, señalaron que asumían esta iniciativa «dejando de lado sus diferencias ideológicas».

Segundo, el nombre por el cual los medios bautizaron la iniciativa tuvo una carga «simbólica» importante, haciendo instantáneamente visible y entendible para el público de qué se trataba. Sin duda, las representaciones mediáticas de la bancada contribuyeron a cristalizar en el imaginario público su identidad colectiva. A lo largo de los próximos años, grupos de mujeres y ciudadanas que traían reivindicaciones o denuncias asociadas con temas de género solicitaban entrevistas, no con los o las representantes que les correspondía por circunscripción, ni con la Comisión de Género y Equidad, sino con la bancada femenina, aun cuando ésta no estaba constituida institucionalmente, reflejando lo planteado por Mansbridge (2001, 1999): que la representación descriptiva genera mayor «confianza comunicativa» entre representados/as y representantes.

Tercero, la definición de su función y objetivos, así como las primeras acciones colectivas emprendidas, apuntan claramente a la «representación sustantiva» de los intereses de las mujeres uruguayas. Si se observan las propuestas concretas que en ese primer momento las legisladoras presentaron (Tabla I), se observa, por un lado, que las acciones abarcan las diferentes funciones que competen a los/las parlamentarios/as –legislar, representar y fiscalizar– y buscan incidir en ámbitos más allá del Poder

11. «[L]a sola presencia de mujeres en las legislaturas no garantiza cambios automáticos en las visiones y prácticas de los congresos, si se toma en cuenta que son instituciones diseñadas por hombres y que, en general, continúan dominadas por ellos, incluso en su estructura y funcionamiento interno. [...] Las experiencias de éxito de diversos países alrededor del mundo demuestran que los grandes cambios dependen, muchas veces, del esfuerzo colectivo de las legisladoras una vez que han decidido trabajar juntas para impulsar reformas concretas» (K. GONZÁLEZ y K. SAMPLE 2010: 20). Ver también A. L. RODRÍGUEZ GUSTÁ (2011) para una discusión de bancadas femeninas en América Latina.

Legislativo. Así, aparte de las acciones legislativas propiamente dichas (solicitar el desarchivo de proyectos de ley y presentar nuevas iniciativas sobre temas de género), las legisladoras plantearon fiscalizar al Poder Ejecutivo, en particular buscando fortalecer el mecanismo nacional para el avance de las mujeres (el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, INFM), una medida estratégica para asegurar el cumplimiento de las leyes eventualmente aprobadas y la representación sustantiva de las mujeres más allá de lo legislativo. Por otro lado, la gama de temáticas abordadas en los proyectos de ley a desarchivar muestra una agenda amplia de «derechos de las mujeres» a ser promovidos por la bancada en su actuar. También tiene un significado simbólico el hecho de que la mitad de las acciones legislativas propuestas implicaba solicitar el desarchivo de proyectos ya presentados en legislaturas anteriores. De esta manera se visibilizaba la falta de receptividad-reactividad de las legislaturas anteriores a los temas de género y se proyectaba la idea de que con el apoyo colectivo de la bancada los resultados podían ser diferentes para la nueva legislatura, anticipando una mayor eficacia en la representación de los intereses de las mujeres.

TABLA I
 ACCIONES FUNDACIONALES DE LA BANCADA FEMENINA

TIPO DE ACCIÓN	INICIATIVA
LEGISLACIÓN	«Solicitar el desarchivo de proyectos de ley»: Sistema nacional de prevención, detección y tratamiento de la violencia doméstica
	Tipificación de la figura de acoso sexual laboral
	Licencia parental por adopción
	Regulación del servicio doméstico
	«Presentación de nuevos proyectos de ley»: Igualación de los derechos en la ley de cooperativas para los integrantes del núcleo familiar
	Licencia parental por enfermedad de hijos
FISCALIZACIÓN	Licencia de un día para quienes certifiquen la realización de exámenes génito-mamarios
	Reclamar al ministro de Educación y Cultura la jerarquización y dotación de recursos al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer
CREACIÓN DE INSTITUCIONALIDAD	Reclamar a las autoridades educativas la inclusión de contenidos de educación sexual en los programas educativos
CREACIÓN DE INSTITUCIONALIDAD	Creación de la Comisión Especial de Género y Equidad en la Cámara de Representantes

Fuente: Rendición de cuentas de la bancada femenina, 2000.

Se buscaba fortalecer la eficacia de la bancada femenina con la creación en la Cámara Baja de la Comisión Especial de Género y Equidad (CEGE). La importancia de esta propuesta radicaba en el reconocimiento de que la bancada estaba inserta en una realidad institucional cuyas normas y prácticas formales podrían coartar su margen de influencia. Ya que la bancada era una «instancia de trabajo no institucionalizada», la creación de la CEGE era necesaria en tanto permitía el acceso formal a los procesos legislativos, y a los canales de interacción y control existentes tanto al interior del Parlamento como entre el Poder Legislativo y el resto de los organismos del Estado.

Lograr la creación de la CEGE no fue difícil, desde 1988 había existido en la Cámara de Representantes una Comisión Especial sobre la Condición de la Mujer; el desafío residía en superar los problemas de funcionamiento que ésta había tenido y transformarla en un órgano efectivo desde el cual promover una agenda legislativa de género. En el curso de la LXV legislatura, se citó a 88 reuniones de la CEGE, de las que 87 obtuvieron quórum¹². Sin duda, el factor determinante del alto rendimiento de la Comisión fue el compromiso que tenían sus integrantes con la temática: de sus siete miembros seis eran algunas de las legisladoras más activas de la bancada. Se puede ver, entonces, la CEGE como una suerte de «brazo institucionalizado» de la bancada femenina que facilitaba la incidencia multipartidaria de las legisladoras en la agenda legislativa a través de diversos canales formales.

IV. LAS CONDICIONES PARA LA CREACIÓN DE LA BANCADA FEMENINA: ACTORES CRÍTICOS, COYUNTURAS CRÍTICAS

La creación de la bancada femenina fue impulsada por tres diputadas de los tres principales partidos que desde hacía años participaban en otras instancias de coordinación interpartidaria entre mujeres en torno a agendas de género en común: Margarita Percovich, del Frente Amplio (coalición de partidos y sectores de izquierda); Beatriz Argimón, del Partido Nacional (de perfil conservador y católico); y Glenda Rondán, del Partido Colorado (de corte liberal que hasta la década de 1990, cuando había dominado el gobierno nacional). La feliz coincidencia de su elección simultánea a la Cámara de Representantes brindó la oportunidad de trasladar a este ámbito una estrategia de articulación interpartidaria que había estado presente en la práctica política de las mujeres militantes uruguayas desde la salida de la dictadura y en la que las tres diputadas tenían mucha experiencia acumulada. Habían participado, primero, en la Concertación de Mujeres, que era un espacio de coordinación entre mujeres políticas de todos los partidos y mujeres activistas de organizaciones sociales y que fue creado en 1984 en el contexto del retorno a la democracia y tenía como objetivo elaborar propuestas de políticas de género para presentar al nuevo gobierno democrático. Luego, en 1992, Percovich, Argimón y Rondán asumieron como las primeras coordinadoras por sus

12. En el período anterior la Comisión Especial sobre la Condición de la Mujer y Familia había citado a sus integrantes a un total de 36 reuniones, para las cuales hubo quórum 31 veces.

respectivos partidos de la Red de Mujeres Políticas, una articulación multipartidaria entre mujeres activistas de los cuatro partidos con representación parlamentaria¹³. También en la década de 1990 coincidieron en la Junta Departamental de Montevideo, donde presentaron iniciativas de género en conjunto¹⁴.

Como resultado, cada una tenía no solo una importante trayectoria de militancia en temas de género, sino también una acumulación de experiencia en el manejo de la dinámica de la articulación interpartidaria, y más específicamente en llevar adelante incidencia multipartidaria en temas de género en un ámbito institucional legislativo. Además, este camino compartido había generado vínculos interpersonales de amistad entre ellas y un conocimiento mutuo de los límites y posibilidades de acción que les pautaba a cada una la realidad interna de su partido o sector. También sabían cuáles eran las reglas de oro para sostener y fortalecer una articulación interpartidaria, aun frente a temas polémicos y potencialmente divisorios. De esta manera Percovich, Argimón y Rondán reunían claramente las condiciones para constituirse en «defensoras de la igualdad» en el ámbito parlamentario, con el potencial, además, de movilizar a las otras legisladoras.

Pero también cabe señalar algunos otros factores que favorecían la conformación de la bancada en esta legislatura, vinculados con el perfil de sus otras integrantes y su composición político-partidaria. Por un lado, entre las seis legisladoras reelectas en 1999, la mitad (dos frenteamplistas y una colorada) ya había promovido alguna iniciativa de género y/o participado en actividades de la Red de Mujeres Políticas en su actuación parlamentaria previa. Por otro lado, aunque del total de legisladoras titulares (12) la mitad eran frenteamplistas, el hecho de que el PC y el PN formaban en ese período un gobierno de coalición, al no alcanzar el PC una mayoría absoluta en el Parlamento, significó que hubo un equilibrio exacto en esta coordinación multipartidaria entre diputadas oficialistas (4 del PC y 2 del PN) y de la oposición.

Una vez instaladas en el Parlamento, Percovich, Rondán y Argimón convocaron al resto de las legisladoras a una reunión de diálogo interpartidario, para plantearles la idea de una coordinación en torno a una agenda legislativa de género. La elección del lugar para esta reunión –a la que asistieron casi la totalidad de las legisladoras– tenía una fuerte connotación simbólica: en vez de reunirse en el despacho de alguna de las tres impulsoras, lo que corría el riesgo de sesgarlo como una iniciativa «de...», eligieron reunirse en la cantina del palacio legislativo en el horario del almuerzo, es decir, a plena vista de sus colegas varones. Esto se puede ver, entonces, como un acto claramente constitutivo de la identidad colectiva de las legisladoras hacia su entorno inmediato (como lo fue la posterior conferencia de prensa). Los legisladores hombres quedaron asombrados ante esta iniciativa y no faltaban quienes le auguraban una vida corta y un

13. El cuarto partido con representación parlamentaria era el Nuevo Espacio, un partido mucho más pequeño que los otros tres, que en la Legislatura 2000-2005 no tenía parlamentarias entre sus cuatro diputados.

14. Percovich fue edila titular entre 1990 y 2000; Argimón y Rondán fueron edilas suplentes, la primera de 1990-1995 y la segunda de 1995-2000.

final infeliz para la bancada: «Cuando fundamos la bancada, fuimos objeto de burlas de legisladores de todos los partidos»¹⁵; «Los hombres decían, “No van a durar nada, se van pelear porque son de distintos partidos, porque también van a querer figurar unas por encima de las otras”».

La resistencia y actitud de desprecio mostradas por algunos legisladores de todos los partidos tuvieron un efecto aglutinador sobre el grupo tan reducido de legisladoras. Uno de los aspectos vivenciales de lo que significaba ser integrante de la bancada más señalado por las legisladoras entrevistadas fue el sentimiento de solidaridad que generó entre las mujeres, y de fortalecimiento de su acción como mujeres políticas en un ambiente muy masculinizado y hasta hostil: «Teníamos sentido de pertenencia; eso nos daba fortaleza», así como:

Las mujeres ya sabemos, cuando, por ejemplo, vamos a hablar en el plenario, que hay otras que nos van a escuchar, que nos apoyan y nos acompañan en nuestra acción, aunque no necesariamente en nuestra intención legislativa.

En suma, crucial para la creación de la bancada femenina en 2000 fue la elección simultánea de tres legisladoras de partidos diferentes con un compromiso y trayectoria en la promoción de agendas de género interpartidarias, quienes actuaron como «agentes de movilización» para incentivar al resto de las legisladoras (algunas de las cuales también tenían «conciencia de género») a sumarse a esta iniciativa de acción común. A su vez, el grupo en su conjunto presentaba un equilibrio entre diputadas oficialistas y de la oposición. Tomando en cuenta estas características de la bancada en su primera legislatura, es interesante reflexionar brevemente sobre los cambios en su composición en su segundo período de existencia, 2005-2010, cuando además asumió una configuración bicameral (adoptando el nombre bancada Bicameral Femenina).

Más allá de la incorporación a sus filas de tres senadoras, hubo modificaciones significativas en su composición partidaria: de las 15 legisladoras titulares, 12 eran del FA (incluyendo todas las senadoras), lo que sesgó de manera importante la relación de fuerzas a lo interno. Por otro lado, no fue elegida ninguna legisladora colorada en este período¹⁶, transformándose así la bancada en una articulación bilateral, en vez de multipartidaria. Aunque este cambio de perfil de la bancada podría haber provocado su disolución, la permanencia de Argimón entre las diputadas nacionalistas y el hecho de

15. Esta, y toda cita directa para la cual no se incluye la fuente provienen de las entrevistas en profundidad realizadas en los tres períodos de trabajo de campo mencionados en la nota al pie n.º 1. No se incluyen fechas ni ningún dato sobre afiliación partidaria para proteger el anonimato de las informantes. Para las citas extraídas de documentación de acceso público se incluyen los datos de la informante (si está en el documento original) y la referencia correspondiente.

16. Cabe señalar que la ausencia de legisladoras coloradas era en parte un reflejo de la suerte del PC en general, que, tras la peor derrota electoral de su historia en 2004, quedó con tan solo 10 diputados y 3 senadores. No obstante, la evaluación de la propia Rondán fue que su actuación como promotora de la bancada le había costado el segundo lugar (que sí fue elegido) en la lista de su sector en el departamento de Montevideo.

que el FA, que tradicionalmente se había mostrado más abierto a los temas de género que los otros dos partidos, ahora era el partido de gobierno son dos elementos que apuntalaron la bancada y permitieron que siguiera logrando éxitos legislativos hasta 2010.

V. LA CONSTRUCCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD COLECTIVA DE LA BANCADA: HORIZONTALIDAD, DIVERSIDAD Y UNIDAD

En la conformación de la bancada se optó por una estructura no formal ni jerárquica, sin autoridades ni órganos de decisión internos: «[U]na de las características de la bancada femenina es que no tiene coordinadora ni Presidenta, todas somos lo que somos, mujeres legisladoras, todas iguales, trabajando juntas»¹⁷; «Habíamos logrado que, digamos, el bien común –por llamarlo de alguna manera–, lo colectivo, estuviera por encima de los intereses y del protagonismo que en política son naturales y respetables».

Las reuniones estaban abiertas a toda legisladora titular o suplente que quisiera asistir y a los planteos que quisiera presentar a la consideración del resto. La bancada así se conformó como una coordinación horizontal y multipartidaria. A lo largo de los dos períodos todas las legisladoras estuvieron involucradas en actividades de la bancada en algún momento, aunque la diversidad de perfiles y trayectorias hacía que algunas fueran más activas que otras. Algunas de las legisladoras que tenían menos acercamiento a los temas de género estaban reacias a asociarse muy estrechamente con la bancada, por temor a la guetización o el «estigma» que les podría generar a los ojos de los hombres. Por otro lado, en la práctica, la modalidad horizontal de funcionamiento encubría el liderazgo de hecho de las tres fundadoras: por sus largas trayectorias y evidente conocimiento de los temas, era «lógico» y «natural» que fueran las principales proponentes de iniciativas y estrategias dentro del ámbito parlamentario, y también fueran las voceras y caras públicas más conocidas para los medios de comunicación.

Para lograr la sostenibilidad de esta novedosa forma de trabajo en un ámbito poco propicio para la articulación interpartidaria, fueron clave ciertas pautas de convivencia y funcionamiento colectivo, que, más allá de que no se definieron a través de acuerdos explícitos y formales, estaban muy interiorizadas en la práctica de las tres fundadoras de la bancada y sin duda fueron fundamentales para poder superar momentos potencialmente divisorios. En primer lugar, un criterio básico para mantener la unidad de la bancada fue cuidar que en sus actos públicos siempre hubiera una «presencia multipartidaria de mujeres». Aun cuando esto se tornó más complejo a partir de 2005, al no haber ninguna colorada en el Parlamento, los vínculos informales con las mujeres políticas del PC se mantenían y muchas veces seguía participando Rondán en actos públicos de la bancada.

17. Diputada Glenda Rondán, en la versión taquigráfica del «Encuentro sobre coordinación de políticas sociales», organizado por la BF con ministros y representantes de otros organismos del Poder Ejecutivo (30 de abril del 2003).

Un segundo criterio era el establecimiento de una «agenda en común», lo que no implicaba, no obstante, la definición de temas sobre los cuales todas debieran compartir la misma posición. El consenso radicaba, en cambio, en el reconocimiento de que éstos eran temas que afectaban la ciudadanía de las mujeres y que le correspondía al Poder Legislativo poner en debate para tratar de avanzar hacia una sociedad más igualitaria: «Nosotras tenemos claro que en algunos temas vamos a disentir y lo hacemos con total libertad, y eso no lesiona la unidad que logramos con los temas de fondo»¹⁸.

Fundamental para el éxito de esta estrategia fue un tercer criterio referido a «cómo se concebía la “unidad” de la bancada », no en términos de buscar una posición unánime sobre todos los temas de género, sino en términos de respetar las diferencias y límites de cada una de sus integrantes dentro de un marco compartido de convicción, respecto de la necesidad de abrir un espacio para estos temas en la agenda legislativa: «En los grandes temas, aun estando algunas a favor y otras en contra, se habilitaba la discusión, se acompañaba de alguna manera. Es que a nosotras nos interesaba el debate por encima de los resultados». Eso no quería decir, sin embargo, que no discutieran entre ellas sobre sus puntos de disenso. Pero esas discusiones se realizaban en las reuniones internas de la bancada, donde cada una podía plantear libremente su posición y donde las discrepancias entre unas y otras nunca debían transformarse en un cuestionamiento de la validez del espacio de la bancada para lograr objetivos compartidos por todas.

El último criterio de convivencia fue «que no polemizaran públicamente» legisladoras que mantenían posturas encontradas sobre algún tema de la agenda de género: «Nosotras teníamos un compromiso de no enfrentarnos públicamente [...] en los temas que tenían que ver con la agenda de género, aunque tuviéramos posturas diferentes». Como resultado, aunque el público podía ver a las legisladoras exponer, cada una por su lado, sus distintas posturas en los medios o en la propia cámara, nunca las vería discutiendo cara a cara, una escena que a algunos medios y dirigentes varones les hubiera encantado lograr generar.

Estos criterios permiten visualizar cómo la bancada y, en particular, sus integrantes más activas, concebían y construían en su accionar el acto de representar, como parte de una práctica política democrática. Consideraban al ámbito legislativo no como el escenario de una contienda de suma cero entre posiciones ideológicas o programáticas encontradas, sino como el lugar propio de una deliberación plural y respetuosa de la diversidad de posiciones presentes en el espectro político. Aun cuando la posición mayoritaria entre las legisladoras (por ejemplo, a favor de la cuota o de la despenalización del aborto, dos temas discutidos por primera vez en el pleno de la Cámara en la primera legislatura del siglo XXI, pero sin llegar a ser ley) no resultaba exitosa, esto no ponía en peligro la continuidad de la bancada.

18. Daisy Tourné, entrevista en *La República de las Mujeres* (30 de mayo del 2004).

VI. NEGOCIANDO EL CONTEXTO INSTITUCIONAL: ESTRATEGIAS PARA AVANZAR
EN LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES

Además de las estrategias «hacia adentro» para fortalecer la unidad del colectivo, la bancada también recurría a distintas estrategias para lograr incidir eficazmente en el contexto institucional específico en el cual estaba inserta. La primera es lo que se puede llamar su estrategia «constitutiva»: el «apoyo multipartidario de mujeres a las iniciativas legislativas», estrategia que buscaba señalar –más que ser «temas de mujeres»– la existencia de un consenso interpartidario que podría facilitar su tratamiento y aprobación. No obstante, si bien hacia afuera del Parlamento se cuidaba siempre mantener el perfil multipartidario en las acciones de la bancada, dentro del recinto legislativo la promoción de su agenda compartida podría involucrar tanto acciones colectivas como individuales de sus integrantes. En este sentido, varias entrevistadas señalaron que mientras que en algunas situaciones el presentar un frente multipartidario unido podría ser una táctica efectiva, en otras no era siempre aconsejable ni eficaz que las legisladoras actuaran en bloque, ya que podría generar una mayor resistencia entre sus colegas varones.

Además, existía un acuerdo de respetar la especialización que hiciera cada una en el desarrollo de su carrera legislativa. Esta forma flexible de trabajo de la bancada aportaba visualizar la diversidad en la representación descriptiva en tanto se respetaba y permitía el desarrollo de ejes de trabajo legislativo diversificados bajo el paraguas del aval colectivo de la bancada. A su vez, esto avanzaba la representación sustantiva de las mujeres ya que, en la medida en que las integrantes de la bancada tenían orígenes y trayectorias variadas, esto se reflejaba en los procesos de representación de la ciudadanía. Distintas legisladoras defendían particularmente los derechos de determinados grupos de mujeres: por ejemplo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales, niñas, mujeres privadas de libertad o la población femenina de una determinada área territorial.

Una segunda estrategia fundamental para lograr el respaldo necesario para asegurar la aprobación de determinadas iniciativas legislativas, considerando el poco peso numérico que tenían las legisladoras en las Cámaras, era la construcción de «alianzas con parlamentarios varones» que se mostraban más permeables a los temas de género: «Actuar en todo este andamiaje institucional, en una institución tan estructurada como esta, requiere [...] buscar el consenso y la legitimidad en cada caso para lograrlo». Un aliado importante era Pablo Mieres de Nuevo Espacio, el séptimo integrante de la CEGE, quien apoyó de forma permanente las iniciativas de la bancada a lo largo de la legislatura 2000-2005. También hubo otros legisladores varones que firmaban los proyectos de ley impulsados por la bancada, algo valorado por las parlamentarias expresamente para que sus iniciativas «no» quedaran vistas como «cosas de mujeres». Así, en el primer período, 10 de los 17 proyectos de ley (un 58,8%) impulsados por la bancada llevaban también la firma de legisladores varones, mientras que en el segundo período la proporción aumentó a un 81,5% (22) de los 27 proyectos.

También fue crucial en alguna ocasión la identificación de aliados estratégicos varones que pudieran asumir la tarea de ser los principales promotores de iniciativas ingresadas en la agenda por la bancada femenina, pero que por razones estratégicas no les convenía promover directamente. El caso más claro fue el de los cuatro proyectos de

ley sobre aborto presentados en legislaturas anteriores, cuyo desarchivo fue solicitado por la Comisión Especial de Género y Equidad cuando el tema de la despenalización del aborto se volvió un tema candente en el debate público luego de que una mujer de 23 años muriera por realizarse un aborto clandestino. Cuando el presidente de la Cámara remitió los proyectos a la propia CEGE, ésta pidió que se rectificara el trámite y que se los enviara a la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social (CSPAS). ¿Por qué era estratégicamente decisivo este manejo de los procedimientos institucionales?

Por un lado, porque los miembros de la CSPAS eran todos hombres y, salvo uno, médicos. A su vez las parlamentarias sabían que la mayoría de ellos apoyaban la despenalización del aborto, por lo que al mandarlo allí no ponían en riesgo el tratamiento del tema. Es más, era evidente que un nuevo proyecto de ley de despenalización del aborto redactado por los miembros de la CSPAS gozaría de mayor peso y legitimidad a los ojos del resto del Parlamento y de la opinión pública que si saliera de una comisión integrada casi en su totalidad por mujeres, varias de las cuales eran conocidas feministas (una etiqueta todavía mal vista en la sociedad uruguaya).

Por otro lado, la despenalización del aborto era un tema que dividía a las propias mujeres miembros de la CEGE. Aunque la bancada femenina sobrevivió intacta el pasaje de otro proyecto polémico y divisorio —el de la cuota— el que la CSPAS se encargara de redactar el nuevo proyecto de despenalización evitaría la polarización de posiciones en el seno del órgano que era el brazo institucionalizado de la bancada y que de alguna manera simbolizaba la unidad de las mujeres políticas. Finalmente, aunque ninguna diputada integraba como miembro la CSPAS, el reglamento de la Cámara habilita la asistencia a las sesiones de las comisiones de otros legisladores, oportunidad que fue aprovechada por integrantes de la bancada favorables a la despenalización para asegurarse que el asunto siguiera buen camino¹⁹.

No obstante, no siempre era sencillo lograr ese apoyo de aliados varones. Por un lado, como ya se ha mencionado, especialmente durante el primer período, persistían actitudes de minimización o resistencia ante la temática, con las cuales tenían que lidiar las legisladoras y ante las cuales era importante no reaccionar:

Yo creo que está bastante validado el tema de la discriminación de la mujer, y depende de cómo lo plantees. Por supuesto que siempre están los chistes pavos y siempre te tenés que aguantar cosas y depende de cómo te lo tomas. Por ejemplo, si te enojás, perdiste.

La negociación y discusión, entonces, se daba no solamente al interior de la bancada y la CEGE, sino dentro de cada bancada partidaria, donde muchas veces los varones «no entendía[n] nada». Pero ese intento de cada una de dialogar y convencer a sus correligionarios varones era imprescindible porque «sí no, no te sale nada».

19. El proyecto salió de la CSPAS con informes a favor en mayoría y en contra en minoría, llegando así a discutirse por primera vez desde 1938 el tema en el pleno de la Cámara. Después de una larga discusión en la Cámara Baja fue sancionado pero por tres votos no logró aprobarse en el Senado.

Una tercera estrategia fue buscar incidir en la discusión sobre los proyectos de ley «a nivel de las comisiones parlamentarias» y no esperar hasta que el debate se trasladara al pleno de las Cámaras, lo que hubiera dificultado más incorporar modificaciones. La presencia de legisladoras en varias comisiones clave fue un elemento fundamental en este sentido; sin embargo, está claro que esta estrategia fue más reactiva que proactiva, es decir, en general se incidía según las posibilidades que ofrecía la integración de las Comisiones tal como surgía de la designación al principio de la Legislatura²⁰. En cambio, en el caso del proyecto de ley de cuotas en el 2009, Argimón negoció en su sector ser trasladada a la Comisión donde se iba a tratar el proyecto, para asegurar su pasaje al pleno de la Cámara.

También se dieron casos donde las legisladoras concurrían como observadoras a Comisiones donde no había presencia femenina para realizar un seguimiento de la discusión: «Íbamos juntas a las comisiones donde estaban los proyectos de ley para que salieran». También incidían en distintas ocasiones en el pleno, presentando mociones de urgencia para presionar por que una comisión empezara a estudiar algún proyecto de género que estuviera trancado. De esta manera, la actuación de la bancada muestra un ágil manejo de las normas que rigen el proceso legislativo, sobre todo para acelerar o simplemente asegurar el tratamiento de proyectos presentados:

En cada caso vos vas viendo dónde te conviene porque a nosotras lo que nos interesaba era que se discutiera en el pleno y no que muriera en una comisión, porque eso obligaba a votar y, por lo tanto, obligaba a discutir a los partidos políticos. Esas son las cosas que de repente no se ven de afuera pero que son las estrategias que nosotras pensamos.

VII. LA BANCADA FEMENINA COMO REPRESENTANTE COLECTIVA DE LAS MUJERES URUGUAYAS

En numerosas ocasiones las legisladoras destacaban en el compromiso que sentían por representar particularmente a las mujeres uruguayas. Así la bancada se proyectaba como un espacio abierto a recibir las denuncias y propuestas de la sociedad civil organizada y a escuchar los muy diversos planteos elevados por la ciudadanía. Además, surge claramente que las parlamentarias sentían una fuerte responsabilidad a raíz de la posición privilegiada que habían alcanzado y desde la cual podían incidir directamente en el debate y la agenda político-públicos: «Lo que [...] estamos haciendo es renovar una vez más nuestro inquebrantable compromiso con la causa de

20. La conformación de las Comisiones se realiza a partir de una negociación interpartidaria (el partido de gobierno o la coalición de gobierno tiene, generalmente, mayoría en las Comisiones) y una lógica intrapartidaria –se seleccionan los integrantes de las Comisiones a partir de negociaciones y acuerdos *dentro* de los partidos utilizando, generalmente, el criterio del peso electoral de cada sector interno–. Por lo tanto, no se toma en cuenta como variable el sexo de los/as parlamentarios/as.

las mujeres uruguayas»²¹; «En el Día Internacional de la Mujer queremos hablar por las que hoy no pueden participar en este Parlamento»²²; «Antes que nada quiero saludar [...] a aquellas mujeres y niñas que [...] no tienen voz»²³; «Se transformó en una caja de resonancia de todo aquello que las mujeres querían plantear». Está clara, entonces, la intención de la bancada de representar sustantivamente a las mujeres uruguayas, de reflejar sus demandas, necesidades y perspectivas en su actuación legislativa.

Pero, ¿hasta qué punto la población que la bancada decía representar se sentía efectivamente representada por sus acciones? Se destacan dos actos emblemáticos de la vocación de la bancada de representar a las mujeres, a partir de los cuales se puede evaluar de alguna manera el grado de receptividad de la bancada a los ojos de las mujeres.

El primero fue el acto *El Parlamento escucha a las mujeres* que se celebró el 8 de marzo de 2005, al inicio de la segunda legislatura de existencia de la bancada. En este evento 14 legisladoras titulares y 15 suplentes escucharon los planteos de representantes de 13 organizaciones sociales –de mujeres y mixtas– que habían sido invitadas a presentar ante el Parlamento sus aspiraciones en cuanto a la producción legislativa para la legislatura que se iniciaba. Las organizaciones que participaron de esta instancia y las demandas que presentaron cubrían una muy amplia gama de temáticas; no sólo de la agenda de género. En sus intervenciones varias de las representantes de las organizaciones sociales de mujeres señalaron como positiva esta iniciativa de la bancada como expresión de su compromiso para con las mujeres uruguayas:

[La instalación de la bancada] es la reafirmación de experiencias anteriores que probaron ser herramientas formidables para impulsar no solamente las iniciativas referidas específicamente a los derechos de las mujeres, sino todas aquellas inspiradas en la sensibilidad social (Diana Mines, Amnistía Internacional)²⁴.

Nuestras más sinceras felicitaciones por la iniciativa [...], que constituye un espacio en el que el ámbito político abre sus puertas a las demandas y propuestas de las mujeres de nuestro país (María de los Ángeles Torres, Centro de Negocios de la Mujer de la Cámara de Industrias del Uruguay)²⁵.

La segunda actividad emblemática de mediación de demandas fue la consulta ciudadana «Mujer, tu voto tiene voz» realizada en 2008, en el marco del cual la BBF convocó a las mujeres uruguayas a expresar las inquietudes, propuestas y demandas que quisieran transmitir al sistema político en la etapa preelectoral para que los partidos las tomaran

21. Daisy Tourné (FA), en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes* (8 de marzo del 2005), en ocasión de la creación de la CEGE.

22. Sandra Etcheverry (PN), en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes* (8 de marzo del 2005), en ocasión de la creación de la CEGE.

23. Ivonne Passada (FA), en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes* (8 de marzo del 2005), en ocasión de la creación de la CEGE.

24. Versión taquigráfica del evento *El Parlamento escucha a las mujeres* (8 de marzo del 2005).

25. Versión taquigráfica del evento *El Parlamento escucha a las mujeres* (8 de marzo del 2005).

en cuenta a la hora de elaborar sus propuestas programáticas para las elecciones internas y nacionales de 2009 y las departamentales de 2010. El diseño de la consulta buscaba asegurar que se cubrieran adecuadamente las diversas posibilidades de participación de los distintos sectores de mujeres, para poder lograr captar la gama más diversa de planteos posibles, un reconocimiento de la diversidad de identidades e intereses de las mujeres que merecen ser representados²⁶.

Se recibieron más de 2.400 mensajes, de los cuales varios incluían comentarios explícitos felicitando la iniciativa y refiriendo sentirse representadas por las mujeres parlamentarias: «Desde ya agradezco la actitud de escucha de las inquietudes de las mujeres»; «Somos mujeres jóvenes, simplemente queremos saludarlas y felicitarlas por todo lo que están trabajando. Ojalá en las próximas haya más mujeres trabajadoras como ustedes»; «Las parlamentarias en estos últimos años han estado trabajando de forma tal que me siento muy bien representada. Gracias. Y sigan así».

Las opiniones positivas sobre la bancada vertidas tanto en «El Parlamento escucha a las mujeres» como en la consulta ciudadana (aunque reflejan la opinión de un limitado número de mujeres u organizaciones) son un indicador positivo de valoración de la receptividad-reactividad de las iniciativas de las legisladoras de entablar procesos activos de interacción con la ciudadanía femenina y la sociedad civil organizada.

VIII. REFLEXIONES FINALES: LA BANCADA FEMENINA COMO ACTOR CRÍTICO PARA LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES URUGUAYAS

La representación política es un concepto que no admite una única acepción; pero en todas sus dimensiones se construye a través del vínculo entre los/las gobernantes y la ciudadanía, de tal modo que las perspectivas de ésta se articulen y sus intereses se concreten. La representación simbólica refiere en términos más abstractos al grado de legitimidad que pueda tener una figura o una institución política. En cambio, las otras dos dimensiones de la representación tienen implicaciones más concretas: la representación sustantiva tiene que ver con qué hacen los/las representantes, mientras que la representación descriptiva pone el acento en quiénes son. En un régimen democrático, el diseño de las instituciones representativas y en particular de las reglas que determinan cómo éstas se conforman puede favorecer en mayor o menor medida la realización práctica de una o ambas dimensiones.

En este estudio se ha intentado explorar cómo estas diferentes dimensiones de la representación y la representatividad se articularon en la experiencia de la bancada femenina en el Parlamento del Uruguay en 2000-2010. La investigación muestra que

26. Se habilitaron cinco vías de comunicación para enviar demandas –correo electrónico, página web, teléfono gratis con contestador, fax y 677 urnas para depositar mensajes escritos en la capital y departamentos del interior del país– y la Red de Mujeres Políticas colaboró con la difusión e implementación de la iniciativa en todo el territorio nacional.

tanto en la conformación, estructura y modo de funcionamiento interno que eligieron como en su accionar hacia el entorno inmediato y el público más allá, las integrantes de la bancada buscaban fortalecer una actuación proactiva de largo plazo, que enfrentó con éxito el desafío potencialmente divisorio de acontecimientos o planteos puntuales, como por ejemplo la discusión de proyectos de ley sobre los cuales no todas sus integrantes compartían la misma posición. Así se volvió una estrategia efectiva para, en un escenario de representación descriptiva limitada, avanzar la representación sustantiva de las mujeres, logrando señalar que eran temas que atañen a todas y a todos, más allá de –pero no sin admitir la existencia de– las diferencias ideológico-partidarias.

Como el análisis ha mostrado, fueron cruciales para su éxito algunos elementos en particular. Primero, la presencia crítica de «defensoras de la igualdad» para impulsar su creación y aportar a su consolidación desde su experiencia acumulada en otros ámbitos de articulación interpartidaria. Segundo, la definición de criterios de convivencia y funcionamiento que buscaban priorizar avanzar en la representación sustantiva de las mujeres proyectando aspectos plurales y diversos de su representatividad descriptiva. Tercero, la elaboración de estrategias que se construían con base en el entendimiento de las prácticas y reglas que rigen el funcionamiento del ámbito parlamentario y al reconocimiento de las limitaciones intrínsecas del colectivo en tanto era un grupo minoritario que operaba en un contexto ajeno, cuando no hostil. Y, cuarto, la construcción discursiva de su relevancia simbólica como representantes de las mujeres, respaldadas en acciones permanentes de fortalecimiento de la «confianza comunicativa» dirigidas hacia la ciudadanía femenina y las mujeres organizadas de la sociedad civil. Finalmente, cabe notar que aunque la bancada sigue existiendo hoy en día, su perfil y agenda de acción se han reducido notoriamente, señal del debilitamiento de los factores facilitantes identificados en este artículo.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BRATTON, Kathleen A. Critical mass theory revisited: the behavior and success of token women in state legislatures. *Politics & Gender*, 2005, vol. 1 (1): 97-125.
- CELIS, Karen. *Substantive representation of women (and improving it). What is and should it be about?* Ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association, 2008.
- CELIS, Karen; CHILDS, Sarah; KANTOLA, Johanna y KROOK, Mona Lena. Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 2008, vol. 44 (2): 99-110.
<http://dx.doi.org/10.1080/00344890802079573>.
- CHANEY, Paul. Critical mass, deliberation and the substantive representation of women: evidence from the UK's Devolution Programme. *Political Studies*, 2006, vol. 54: 691-714.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00633.x>
- CHASQUETTI, Daniel y BUQUET, Daniel. La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 2004, vol. 42: 221-247.
- CHILDS, Sarah. *New Labour's women MPs: women representing women*. New York: Routledge, 2004.

- CHILDS, Sarah. *Women and British party politics: descriptive, substantive, and symbolic representation*. London: Routledge, 2008.
- CHILDS, Sarah y KROOK, Mona Lena. Should feminists give up on critical mass? A contingent yes. *Politics & Gender*, 2006, vol. 2 (4): 522-530.
- CHILDS, Sarah y KROOK, Mona Lena. Critical mass theory and women's political representation. *Political Studies*, 2008, vol. 56: 725-736.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00712.x>.
- CHILDS, Sarah y KROOK, Mona Lena. Analysing women's substantive representation: from critical mass to critical actors. *Government and Opposition*, 2009, vol. 44 (2): 125-145.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x>
- DAHLERUP, Drude. From a small to a large minority: women in Scandinavian politics. *Scandinavian Political Studies*, 1988, vol. 11 (4): 275-297.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.1988.tb00372.x>
- DAHLERUP, Drude. *The theory of a «critical mass» revisited*. Ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association, 2005.
- DODSON, Debra. *The impact of women in Congress*. Oxford: OUP, 2006.
- DOVI, Suzanne. Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do? *The American Political Science Review*, 2002, vol. 96 (4): 729-743.
- GONZÁLEZ, Keila y SAMPLE, Kristen (eds.). *Muchos modelos, un objetivo: Experiencias de comisiones y bancadas de género en los congresos*. Lima: IDEA Internacional/NDI, 2010.
- HAWKESWORTH, Mary. Congressional enactments of race-gender: toward a theory of raced-gendered institutions. *American Political Science Review*, 2003, vol. 97 (4): 529-550.
- HTUN, Mala y JONES, Mark. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. En MOLYNEUX, Maxine y CRASKE, Nikki (eds.). *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Londres: Palgrave, 2002, 32-56.
- LAWLESS, Jennifer L. Politics of presence? Congresswomen and symbolic representation. *Political Research Quarterly*, 2004, vol. 57 (1): 81-99.
<http://dx.doi.org/10.2307/3219836>; <http://dx.doi.org/10.1177/106591290405700107>.
- MACAULAY, Fiona J. *Cross-party alliances around gender agendas: critical mass, critical actors, critical structures or critical junctures?* Ponencia preparada para la Expert Group Meeting on equal participation of women and men in decision-making processes. UN-DESA-DAW, ECA, IPU, 2005.
- MACKAY, Fiona. «Thick» conceptions of substantive representation: Women, gender, and political institutions. *Representation*, 2008, vol. 44 (2): 125-140.
<http://dx.doi.org/10.1080/00344890802079607>.
- MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent «Yes». *Journal of Politics*, 1999, vol. 61 (3): 627-657.
- MANSBRIDGE, Jane. The descriptive political representation of gender: An anti-essentialist argument. En KLAUSEN, Jytte y MAIER, Charles S. (eds.). *Has liberalism failed women? Assuring equal representation in Europe and the United States*. New York: Palgrave, 2001: 19-38.
- PITKIN, Hanna. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- REINGOLD, Beth. *Representing women: Sex, gender, and legislative behavior in Arizona and California*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.

- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura. *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. RSCLAC-PNUD, 2011.
- SAWARD, Michael. The subject of representation. *Representation*, 2008, vol. 44 (2): 93-97.
<http://dx.doi.org/10.1080/00344890802079433>.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A. y MISHLER, William. An integrated model of women's representation. *Journal of Politics*, 2005, vol. 67 (2): 407-428.
- IAVELIS, Peter M. y MORGENSTERN, Scott. Political recruitment and candidate selection in Latin America: a framework for analysis. En IAVELIS, Peter M. y MORGENSTERN, Scott (eds.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2008: 3-37.
- SWERS, Michele L. *The difference women make: the policy impact of women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- UNIÓN INTER-PARLAMENTARIA. *Equality in politics. A survey of women and men in parliaments*. Ginebra: UIP, 2008.