



10

años de la

Bancada Bicameral
Femenina
en el Parlamento del Uruguay

.....

Bancada Bicameral Femenina
Parlamento del Uruguay

*“De una pequeña minoría a
una masa crítica”*



La presente publicación es un informe del proyecto de investigación “Sistematización de los diez años de la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento del Uruguay” que se realizó en el año 2011 con el apoyo del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y de la Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

Responsable sistematización: Niki Johnson
Informe elaborado por: Niki Johnson y Alejandra Moreni
Asistente de investigación: Silvana Balsa

10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento Uruguayo. De una pequeña minoría a una masa crítica. 1ª edición. Montevideo: Bancada Bicameral Femenina del Parlamento Uruguayo. Uruguay, 2011. Se autoriza la reproducción parcial de los textos a condición de que se cite la fuente.

Los textos incluidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas. Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones con fines comerciales.

Octubre 2011
 Montevideo, Uruguay

Coordinación de edición y diseño:



comunicación

Cuidados editoriales: Cristina Canoura

Corrección de estilo: Silvana Tanzi

Maquetación: Luciana Peinado

Diseño de tapa: Luciana Peinado



Prólogo



La Bancada Bicameral Femenina del Parlamento del Uruguay me ha hecho el honor de solicitarme este prólogo al informe sobre las actividades que desarrolló la Bancada durante el transcurso de su primera década. Acepté gustoso esta propuesta porque tengo la convicción de que en la justa y legítima aspiración de equidad de género, el trabajo de las mujeres parlamentarias del Uruguay constituye un factor fundamental e imprescindible.

Ante todo recordemos lo que podemos definir como el objetivo principal del gobierno del Uruguay, que es la construcción de igualdad de derechos y de capacidades en un escenario de libertad, democracia, participación y prosperidad. Ello significa, un enfoque de derechos y no una visión meramente asistencial; representa la complementación del universalismo con la focalización y, por supuesto, la acción permanente por la equidad de género y de generacio-

nes, así como contra todo tipo de discriminaciones étnicas y raciales.

En lo que refiere específicamente a la equidad de género, las mujeres del Uruguay comparten con las de otros países de la región y del resto del mundo una estrategia de transversalización de esta perspectiva. Ellas han incorporado a las áreas de la gobernabilidad democrática las acciones públicas para combatir la pobreza y avanzar hacia niveles más altos de desarrollo económico y social, como el cuidado del ambiente y la generación de cercanías relevantes en la ciudadanía, en el marco de un enfoque de universalismo cultural.

En suma, se trata de incorporar la perspectiva de género en la política, la economía, la cultura y la sociedad concebida en su conjunto. En esta dirección, el incremento de la participación política de las mujeres y el avance de la agenda legislativa en materia de equidad de género han venido constituyendo dos líneas

muy destacadas de trabajo y de progreso hacia la finalidad buscada.

Es que el Parlamento desempeña un papel muy importante para asegurar dicho progreso, y ello se percibe al recorrer todas sus funciones principales, como la legislativa propiamente dicha, la que refiere a la generación y la difusión de información, el control sobre el Poder Ejecutivo y otras áreas del sector público, y su condición de ámbito democrático de análisis y debate sobre los grandes temas nacionales.

Con su desempeño en el Poder Legislativo, las mujeres políticas del Uruguay, no solo han contribuido a instalar las desigualdades de género como uno de los obstáculos a superar en el proceso de la construcción de igualdad de derechos y de capacidades, sino que han afianzado su legitimidad como representantes de la ciudadanía y su capacidad política para avanzar hacia una participación más justa y equilibrada. En particu-



lar, lo han logrado intercambiando aprendizajes, acumulando conocimientos, debatiendo, proponiendo acciones y fomentando espacios de cooperación a escala internacional.

De todo ello da cuenta el riguroso informe que aquí se presenta, que es un aporte sustancial para seguir recorriendo el camino ya trazado. Es que, precisamente, la posibilidad de alcanzar progresivamente tramos superiores a los ya asegurados, depende en buena medida de la posibilidad de observar lo realizado, evaluarlo y –sobre esas bases– asumir conciencia acerca del potencial del que se dispone para lograr nuevas conquistas en este ámbito crucial de la justicia como valor superior que inspira y orienta la gestación de una sociedad mejor. El presente trabajo es una excelente herramienta para asegurar una buena calidad de las acciones a desarrollar en la orientación propuesta.



Danilo Astori

Vicepresidente de la República

Presidente de la Asamblea General



Índice



Prólogo

p.03

Introducción

p.07

Capítulo 1.

Creación, integración y funcionamiento de la Bancada Bicameral Femenina.
«Somos lo que somos, mujeres legisladoras, todas iguales, trabajando juntas»

p.17

Capítulo 2.

Las actividades de la Bancada Bicameral Femenina, 2000-2010.
«Nos unió el convencimiento de que teníamos mucho que aportar y que el país nos precisaba juntas»

p.35

Capítulo 3.

La actuación parlamentaria de la Bancada Bicameral Femenina, 2000-2010.
«Se decían: "Che, ¿querés sacar tal ley? Mandala a la Comisión de Género y Equidad, que sale"»

p.61

Capítulo 4.

La violencia doméstica: un caso paradigmático de la actuación de la Bancada Bicameral Femenina.
«Generando un hecho histórico»

p.85

Capítulo 5.

El impacto de la Bancada Bicameral Femenina en la política uruguaya desde la visión de otros actores.
«Lo que hacen es espectacular. ¡Adelante!»

p.109

Conclusiones

p.133



Introducción



Las bancadas femeninas en los parlamentos son instancias de coordinación entre legisladoras de diferentes partidos, cuyo cometido principal generalmente es coordinar acciones en pos de una agenda común de promoción y defensa de los derechos de las mujeres y, en muchos casos, fortalecer su práctica política y consolidar su liderazgo. Una reciente publicación del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) brinda un buen punto de partida para visualizar la relevancia de esta articulación interpartidaria:

[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.

(Keila González y Kristen Sample (eds.), 2010. Muchos modelos, un objetivo: Experiencias de comisiones y bancadas de género en los congresos. Lima: IDEA Internacional/NDI, p. 20)

El objetivo de este documento es visualizar el esfuerzo colectivo que entre los años 2000 y 2010 desarrollaron las legisladoras uruguayas a través de espacios de articulación interpartidaria en el Parlamento nacional. De esta forma, lograron avances legislativos importantes y una mejor representación de los intereses de la ciudadanía femenina uruguaya.

¿Por qué una sistematización?

.....

La propia naturaleza de la Bancada Femenina –una coordinación voluntaria entre las mujeres electas como legisladoras– hace que su continuidad esté supeditada a factores que se escapan del control de aquellas que la fundaron. Tampoco es sufi-

ciente para asegurar su permanencia el hecho de que otras defensoras de los derechos de las mujeres –insertas en los partidos políticos, el Poder Ejecutivo o la sociedad civil organizada– valoren la existencia de una colectividad activa de legisladoras, a quienes identifican como aliadas clave en la lucha por promover la igualdad de género en la agenda legislativa y en las políticas públicas. Los factores determinantes son fundamentalmente la cantidad de mujeres electas al Parlamento, su predisposición a promover iniciativas legislativas de género y a dialogar y coordinar agendas y acciones con sus pares de los otros partidos con representación parlamentaria. Aun cuando está dada la condición más básica –la presencia de mujeres de la mayoría de los partidos representados–, y aunque la renovación de las legisladoras fuera total o mayoritaria, puede surgir un vacío respecto a quién toma la iniciativa para impulsar la Bancada Femenina, cuáles son las reglas de juego para su funcionamiento, qué estrategias se han mostrado efectivas, etc. En ese caso, una memoria institucional puede facilitar la reactivación de la Bancada Femenina en una nueva legislatura.



En el caso uruguayo, las características específicas de la Bancada Femenina en el período 2000-2010 —el hecho de no tener una estructura formal, ni un apoyo administrativo o de secretaría permanente y centralizada— hizo que su historia y experiencia acumulada quedara depositada en la memoria de las propias actrices y no en un formato fácilmente transferible a las próximas generaciones de legisladoras.

Asimismo, el registro que se hizo de la actuación de la Bancada Femenina —las rendiciones de cuentas presentadas anual y quinquenalmente— dependía sobre todo de la suma de registros individuales llevados por las legisladoras integrantes de la Bancada Femenina, y no de un proceso centralizado y estandarizado.

Estos factores sin duda afectan negativamente las posibilidades de sostener la experiencia a lo largo de legislaturas consecutivas y de realizar una transición fluida entre una generación de legisladoras y la próxima. En el escenario actual, no está garantizada la permanencia de ninguna de un período a otro.

Los objetivos de esta sistematización apuntan, por un lado, a rescatar y or-

denar la historia y la actuación de la Bancada Femenina; por otro, a analizar sus fortalezas y debilidades y el impacto que tuvo en la política uruguayo. Para esto, por un lado, se revisaron diversas fuentes documentales, como las rendiciones anuales y quinquenales que la Bancada presentaba cada 8 de marzo, las versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión Especial de Género y Equidad, el registro parlamentario de la actuación legislativa de las legisladoras, los Diarios de Sesiones del Senado y de la Cámara de Representantes, artículos de prensa escrita sobre mujeres en política del período bajo estudio y estudios previos sobre la Bancada Femenina y la agenda legislativa de género. Por otro lado, se buscó recoger los testimonios de las integrantes de la Bancada Femenina a través de entrevistas personales en profundidad a las más activas, y de una encuesta autoaplicada al resto de las legisladoras¹. Finalmente, para recabar la opinión de otros actores sobre la Bancada Femenina se enviaron cuestionarios breves a distintos grupos de actores sociales y políticos y formadores/as de opinión (ver el capítulo 5).

Objetivos de la sistematización:

- * Reconstruir el proceso de creación de la Bancada Femenina en 2000 y su refundación en 2005.
- * Describir su estructura y forma de funcionamiento interna y las estrategias de acción que adoptó.
- * Visualizar el volumen y alcance de la actuación colectiva de las legisladoras uruguayas en el período 2000-2010.
- * Identificar los principales logros e hitos de su actuación.
- * Identificar los principales obstáculos, dificultades y retos para la actuación colectiva de las legisladoras y para la promoción de una agenda legislativa de género.
- * Relevar las opiniones de otros actores (políticos y sociales) sobre la Bancada Femenina y su actuación.

¹ A lo largo de los capítulos que siguen se citan extractos de estas entrevistas y encuestas de forma anónima.

Las bancadas femeninas en la región y la Bancada Bicameral Femenina uruguaya

Salvo la de Brasil, que se creó en 1988, la Bancada Femenina uruguaya fue el primer espacio especializado de articulación interpartidaria entre mujeres políticas del Parlamento en un país latinoamericano. Como en otros países de la región, la Bancada Femenina fue antecedida por otras articulaciones multipartidarias (entre militantes y edilas) o mixtas (con participación de organizaciones sociales de mujeres). También como en muchos otros países de la región, la fundación de la Bancada Femenina se hizo de la mano de la creación de una comisión parlamentaria especializada para el tratamiento de las iniciativas legislativas con contenido de género en la Cámara de Representantes (la Comisión Especial de Género y Equidad).

El reciente estudio realizado para el PNUD por Ana Laura Rodríguez Gustá (2011), que sistematiza y analiza las experiencias de articulación interpartidaria entre mujeres en los parlamentos y congresos de Amé-

rica Latina, señala las diferentes funciones y naturaleza de ambas estructuras.

Las particularidades que tiene cada una de estas estructuras se traducen en potencialidades diferenciales a la hora de construir y promover la agenda legislativa de género, pero en tanto comparten un objetivo común, su accionar resulta complementario y se ve fortalecido mutuamente.

Como señalan González y Sample (2010), al no estar sujetas al reglamento interno del Parlamento, las bancadas femeninas disponen de más flexibilidad y de un margen de acción mayor en sus formas de trabajar y en la definición de estrategias para lograr sus objetivos. En este sentido, agregan valor a lo que puede ser el trabajo de una comisión de género.

El estudio de IDEA Internacional y NDI identificó varias maneras en que el accionar simultáneo de las comisiones y bancadas inciden desde el

Comisiones legislativas:

Son estructuras que forman parte del funcionamiento regular de los cuerpos legislativos, puesto que los mismos organizan su labor en subunidades para tratar iniciativas de ley y dar curso a diversos debates. Un aspecto común de las comisiones vinculadas con necesidades de mujeres y asuntos de igualdad de género están integradas, mayoritariamente, por legisladoras.

Bancadas femeninas:

Son una expresión netamente política al conformarse como un acuerdo entre legisladoras de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria. Incluso cuando las bancadas femeninas adoptan una estructura formal para su funcionamiento, son fruto de la voluntad política de las legisladoras y de sus intentos de establecer alianzas que trasciendan las fronteras partidarias en pos de objetivos de género. Este aspecto hace que las bancadas sean espacios organizativos para la innovación y la transformación políticas, puesto que elaboran sus propias reglas.

(Ana Laura Rodríguez Gustá (2011), ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe. RSCLAC-PNUD, p. 5.



Las bancadas femeninas: Un trabajo complementario de las comisiones de género

- * Permiten que la comunicación y el diálogo entre legisladoras sean más francos y directos, sin la formalidad que requieren las reglas internas del Congreso, y haciendo a un lado los intereses partidarios, sobre todo en determinados proyectos relacionados con temas de derechos de la mujer y políticas sociales.
- * Abren un espacio para trabajar en el tema de discriminación que suelen experimentar la mayoría de las legisladoras en función de su género.
- * Facilitan la transversalización de los temas de la agenda de género, ya que permite integrar y construir apoyo con mujeres que no forman parte de la comisión respectiva.
- * Promueven la visibilidad de mujeres como grupo, tanto en el interior del Congreso como ante la opinión pública.
- * Pueden ser un excelente mecanismo para facilitar la asesoría y capacitación de legisladoras con menos conciencia de género, mediante talleres sobre herramientas útiles para el trabajo

legislativo, mesas de discusión sobre diversos temas de interés nacional, o incluso a través de la creación de programas de "mentoría".

- * Al ser espacios más flexibles, otorgan más autonomía y libertad, permitiendo que las integrantes establezcan dinámicas de trabajo y diálogo menos restrictivas que las que establecen las reglas internas del Congreso.
- * Facilitan el establecimiento de redes, incluso con organizaciones de la sociedad civil, ya que estas no están supeditadas a las reglas internas del Congreso.
- * Propician la construcción de una agenda de trabajo conjunto sobre temas consensuados para ser impulsados en la legislatura desde sus propias comisiones.

(González y Sample, 2010, p. 29)

Parlamento en la construcción de la agenda político-pública. Como es de esperar, el impacto que tienen está estrechamente vinculado con lo que son las tres funciones básicas de los y las legisladoras: legislar, representar y fiscalizar. En este sentido, las bancadas femeninas en particular representan una nueva forma de cumplir con esas funciones. Generan prácticas novedosas y transformadoras que le dan un sentido más profundo al «ser representante», más allá de los contenidos concretos de sus acciones.

En este documento exploramos cómo en Uruguay la Bancada Femenina y la Comisión Especial de Género y Equidad incidieron, cada una desde su función y lugar específico, en la construcción de una agenda legislativa de género y en la jerarquización de los temas de género, así como en las perspectivas de las mujeres en el debate político-público más amplio.





¿Cómo inciden las bancadas femeninas y las comisiones parlamentarias de género en la agenda político-pública?

- * Aportan a la definición de contenidos y de las prioridades de la agenda política, así como realizan análisis detallados de los proyectos de ley y proponen políticas y legislación nuevas.
- * Concientizan e informan a la ciudadanía.
- * Facilitan la participación de la sociedad civil organizada en la construcción de la agenda político-pública.
- * Actúan como guardianes al asegurar que individuos y grupos afectados se percaten de legislación pertinente que está siendo discutida; en particular, son un referente visible y accesible para la ciudadanía femenina en temas que le afectan especialmente.
- * Fiscalizan el cumplimiento de la legislación y las acciones del Poder Ejecutivo en temas de género.

(González y Sample, 2010, p. 21)





Encuentro Mujeres Convencionales (16/09/2009)



Encuentro de Mujeres Políticas (06/10/2006)



Capítulo 1

Creación, integración y funcionamiento de la Bancada Bicameral Femenina

*“Somos lo que somos, mujeres legisladoras,
todas iguales, trabajando juntas”²*

² Diputada Glenda Rondán, versión taquigráfica del “Encuentro sobre coordinación de políticas sociales”, organizado por la Bancada Femenina con ministros y otros representantes del Poder Ejecutivo (30/04/2003).



Como resultado de las elecciones de octubre de 1999, por primera vez en la historia del Uruguay más de diez mujeres fueron electas como legisladoras titulares al Parlamento. A principios de marzo de 2000 ocupaban bancas un total de 15 mujeres: dos senadoras del Frente Amplio (FA) y una del Partido Nacional (PN); seis diputadas frenteamplistas, cuatro del Partido Colorado (PC) y dos blancas. Aun así, el panorama de la representación parlamentaria se mantenía sesgadamente masculino: de los 130 miembros del Parlamento nacional, un 88% eran hombres. No obstante, a pesar de su reducido peso numérico, las legisladoras prontamente hicieron sentir su presencia. El 8 de marzo de 2000, se celebró en el recinto parlamentario una conferencia de prensa con la presencia de 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. Esta expresión de acción colectiva fue inmediatamente bautizada por la prensa como la «Bancada Femenina», un nombre que quedó y se mantuvo.

La creación de la Bancada Femenina: Procesos y objetivos

.....

La creación de la Bancada Femenina fue una iniciativa impulsada especialmente por tres diputadas de distintos partidos que desde hacía años venían trabajando en la coordinación interpartidaria de mujeres: Margarita Percovich (FA), Beatriz Argimón (PN) y Glenda Rondán (PC). La experiencia de su labor conjugada como edilas en la Junta Departamental de Montevideo a partir del año 1990, y junto a otras edilas electas, amalgamó y fortaleció sus trayectorias políticas individuales y colectivas. Incorporaron una agenda de género en el legislativo departamental y concretaron políticas públicas de género en el departamento de Montevideo. La feliz coincidencia de su elección simultánea a la Cámara de Representantes en 1999 brindó la oportunidad de trasladar a este ámbito una experiencia que representaba, además, la continuación de una estrategia de articulación interpartidaria que había estado presente en la práctica política de las mujeres militantes uruguayas desde la salida

de la dictadura en 1984 (ver recuadros). A su vez, fueron reelectas al Parlamento en 1999 algunas legisladoras que en su actuación parlamentaria ya habían promovido iniciativas legislativas en temas de género. Entonces, a pesar de ser numéricamente muy pocas, el grupo de legisladoras que asumió sus bancas el 15 de febrero tenía el potencial de convertirse en una masa crítica en términos de la promoción de una agenda legislativa de género.

Antecedente I: La Concertación de Mujeres

La articulación entre mujeres con conciencia de género, tanto políticas de distintos partidos como activistas feministas y sociales, aparece como una característica central de la acción política de las mujeres a partir del retorno a la democracia en Uruguay.

La primera instancia de articulación entre mujeres de los distintos



partidos tuvo lugar en el marco de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO). Este espacio nucleaba a partidos políticos, movimientos sociales y actores del sector privado, y su objetivo fue garantizar la transición a la democracia concertando una plataforma mínima de consenso para el nuevo gobierno. Para el movimiento de mujeres participar en esta instancia fue una meta importante, tanto en términos de romper barreras para la participación femenina en la esfera de la política formal, como para visibilizar los temas de género y la perspectiva de las mujeres en el debate nacional.

Cuando la solicitud inicial de ingreso presentada por las políticas a sus respectivos partidos fue rechazada, las mujeres no se dieron por vencidas, sino que decidieron reunirse igual y trabajar sobre una agenda en común, lo que hicieron 70 mujeres de 17 organizaciones, incluyendo todos los partidos políticos, en noviembre de 1984. Además no dejaron de insistir con sus fuerzas políticas y finalmente – ya después de celebradas las elecciones – se creó oficialmente el Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer en el marco de la CONAPRO.

Entre los cinco documentos de diagnóstico y propositivos producidos por el Grupo de Trabajo, uno de ellos – “Mujeres y Participación” – trataba específicamente el tema de la subrepresentación de las mujeres en los ámbitos de decisión del nuevo gobierno democrático y advirtió que “Si la mujer no está, la democracia no va”. Esos documentos formaron una agenda común en base a la cual las mujeres siguieron reclamando sus derechos una vez que el país había vuelto a la democracia.

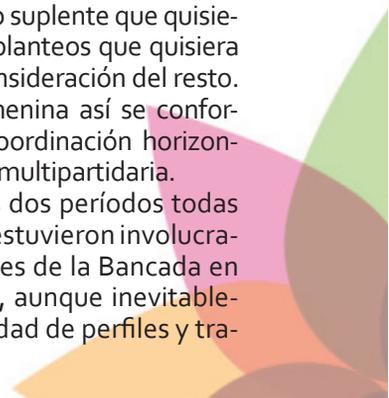
A inicios de la década de los '90 la Concertación de Mujeres dejó de funcionar, pero los documentos que produjo siguen siendo un punto de referencia hasta el día de hoy.

Una vez instaladas en el Parlamento, Percovich, Rondán y Argimón convocaron al resto de las legisladoras a una reunión de diálogo interpartidario. Se hizo en la cantina del Palacio Legislativo ante la mirada asombrada de sus colegas varones, quienes auguraban una vida corta y un final infeliz para esta iniciativa tan ajena a sus propias prácticas políticas.

No obstante, a lo largo de la primera década del siglo XXI las legisladoras uruguayas lograron constituirse en una presencia colectiva destacada del ámbito parlamentario y en un referente para la ciudadanía.

En la conformación de la Bancada Femenina se optó por una estructura no formal ni jerárquica, sin autoridades ni órganos de decisión internos. 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 Femenina así se conformó como una coordinación horizontal, transversal y multipartidaria.

A lo largo de los dos períodos todas las legisladoras estuvieron involucradas en actividades de la Bancada en algún momento, aunque inevitablemente la diversidad de perfiles y tra-



Antecedente II: La Red de Mujeres Políticas

En agosto de 1992 se creó la Red de Mujeres Políticas de Uruguay, una nueva instancia de coordinación que en parte buscaba rescatar los aspectos positivos de la experiencia de la Concertación de Mujeres pero esta vez acotando la participación a mujeres de los cuatro partidos con representación parlamentaria.

El objetivo inicial de la Red fue “el intercambio de ideas, iniciativas y toma de posiciones de las mujeres representantes de los distintos partidos políticos, a los efectos de analizar, estudiar y proponer políticas y legislaciones que defiendan los derechos de la mujer, coordinando acciones a nivel nacional e internacional, en los temas que la comprendan”. Durante sus primeros tres años de existencia, las actividades de la Red se concentraban principalmente en Montevideo, aunque en 1993 se celebró un encuentro al cual asistieron edilas de los 19 departamentos del país. Mientras que la Red realizó acciones de lobby para que el Parlamento tratara urgentemente los proyectos sobre violencia doméstica, el eje principal de su acción

—más allá del intercambio de información y diálogo— fue el fortalecimiento de la participación política de las mujeres.

En 1995 el número de integrantes de la Red y el alcance de sus actividades se ampliaron significativamente cuando la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) le brindó apoyo para trabajar con mujeres políticas en el interior del país. Durante los próximos cinco años la Red se dedicó a formar a mujeres políticas en una serie de talleres que tenían un doble objetivo: formar a dirigentas políticas y promover la incorporación de una perspectiva de género en su accionar político. La primera dimensión implicaba profundizar los conocimientos de las participantes sobre el funcionamiento del sistema político y del Estado y capacitarlas en la redacción de propuestas y la presentación de argumentos para el debate político. El segundo eje se centraba en la transmisión de las herramientas e información necesarias para elaborar propuestas para políticas con enfoque de género, además de sensibilizarlas sobre la discriminación que existe dentro del sistema político y sobre su responsabilidad como actoras políticas femeninas de promover los derechos y los intereses de las mujeres.

“ [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”.

“ 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”.

“ Al principio, [los hombres] lo tomaron como un episodio simpático en el más absoluto convencimiento de la mayoría que íbamos a durar poco, que en breve nos íbamos a pelear todas, apostaron mucho a nuestra fractura con la despenalización del aborto, por ejemplo”.

“ Cuando fundamos la bancada, fuimos objeto de burlas de legisladores de todos los partidos”.

“ Los hombres decían, «No van a durar nada, se van a pelear porque son de distintos partidos, porque también van a querer figurar unas por encima de las otras”.





vectorias hacía que algunas fueran más activas que otras. Asimismo, algunas de las legisladoras que tenían menos acercamiento a los temas de género estaban reacias a asociarse muy estrechamente con la Bancada Femenina por temor a la guetización o a quedar «estigmatizadas» por los hombres, aunque sí acompañaban determinadas actividades.

En los hechos, las tres impulsoras originales de la Bancada Femenina servían como los principales puntos de referencia. Ellas coordinaban regularmente, a la vez que llevaban los debates y propuestas a consideración de sus correligionarias. Asimismo, en muchas ocasiones cumplían el rol de portavoces de la Bancada hacia fuera del Parlamento, ante los medios de comunicación y la ciudadanía. A pesar de la insistencia en

“*No todos los temas arrastraban a todas las legisladoras”.*”

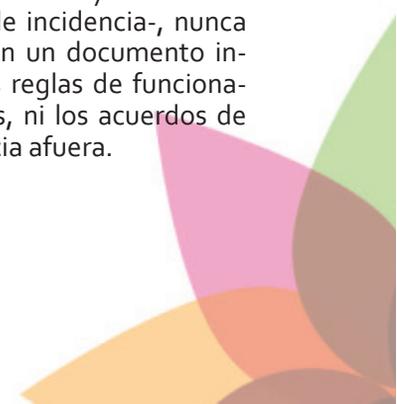
“*Algunas pensaban: «Yo no me involucro mucho con esto porque me disminuye la consideración de los hombres»”.*”

“*Tenían la tendencia a jugar de memoria ellas tres y a veces en ese juego no había mucho lugar para alguien de afuera [...] pero en lo que se verbalizaba siempre había espacio para “estamos todas juntas”. Entonces, yo hacía de cuenta que no veía el juego real y me aferraba a lo que ellas decían, hasta que en algún momento hubo una mayor apertura real [...]. No es que yo no entendiera el juego de memoria de ellas tres, porque yo también tenía suficiente experiencia política, y con estos temas de género, como para saber que no por ser mujer sos una aliada en algunos temas que ellas querían llevar adelante. Entonces, por un lado me parecía hasta normal que ellas primero me observaran un poco –¿quién es esta mujer, hasta dónde de verdad tiene conciencia de género, hasta dónde de verdad entiende estos temas?–, me parecía que eso era hasta instintivo hacerlo, sobre todo con una experiencia nueva como era la Bancada Femenina.”*”

la horizontalidad en la interna de la Bancada, la larga trayectoria de articulación que traían consigo estas tres figuras se tradujo de

manera no explícita en las bases de un liderazgo interno. Los años que llevaban trabajando juntas por objetivos comunes en diferentes ámbitos políticos habían generado una práctica en la cual todas sabían los límites y posibilidades de acción que les pautaba a cada una la realidad interna de su partido o sector. También sabían cuales eran las reglas de oro para sostener y fortalecer una articulación interpartidaria, aun frente a temas polémicos y potencialmente divisorios.

Sin embargo, a pesar de que está claro que hubo una trasmisión desde estas figuras hacia el resto de las legisladoras de los mecanismos que habían funcionado en la articulación interpartidaria –como los acuerdos básicos de convivencia y las estrategias efectivas de incidencia–, nunca se plasmaron en un documento interno oficial las reglas de funcionamiento internas, ni los acuerdos de convivencia hacia afuera.



La Comisión Especial de Género y Equidad

Entre las primeras acciones colectivas que realizó la Bancada Femenina el 8 de marzo de 2000 estuvo la presentación de una moción para crear una Comisión Especial de Género y Equidad (CEGE) en la Cámara baja. La importancia de esta propuesta radicaba en el reconocimiento de que la Bancada Femenina, a pesar de que desarrollaba prácticas innovadoras y de impacto en el ámbito parlamentario, estaba inserta en una realidad institucional cuyas normas y prácticas formales podrían coartar su margen de influencia. Ya que la Bancada Femenina 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 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 había tenido en períodos anteriores 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 quórum³. 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 Femenina⁴. Se puede ver, entonces, la CEGE como una suerte de «brazo institucionalizado» de la Bancada Femenina que facilitaba su incidencia multipartidaria en la agenda legislativa a través de diversos canales formales. Aunque la naturaleza institucional de la Comisión implicaba una estructura y procedimientos formales, la experiencia acumulada que tenían las legisladoras que la

³ 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 solo hubo quórum 31 veces.

⁴ El séptimo miembro de la Comisión era el diputado Pablo Mieres, del Partido Independiente, quien apoyó de forma permanente las iniciativas de la Bancada Femenina a lo largo de esta legislatura.



“ Es mucho más visible en el imaginario la Bancada Femenina que la Comisión, la Comisión hace de soporte, para el afuera es la Bancada Femenina”.

“ La gente empieza a llamar para pedir entrevista con la Bancada Femenina, no con la Comisión de Género y Equidad, que mucha gente no sabe ni que existe”.

integraban hizo que existiera la confianza mutua como para priorizar la obtención de resultados concretos por encima de cuestiones formales. Así la división de tareas –por ejemplo, el relacionamiento con los medios, con organizaciones sociales de mujeres, solicitudes de entrevistas con miembros del Poder Ejecutivo, etc.– se hacía con las posibilidades y los puntos fuertes de cada una, más allá de quiénes ocupaban los cargos formales de responsabilidad en la Comisión. Por otro lado, la creación de la Comisión no le restaba legitimidad a la Bancada Femenina ni obviaba la necesidad de mantenerla como espacio aparte. Cada espacio tenía su función: la Comisión sobre todo hacia la interna del Parlamento, y la Bancada Femenina hacia afuera.



Legislar, representar, fiscalizar... y fortalecerse

De la primera reunión convocada por Percovich, Argimón y Rondán, surgió el acuerdo base entre todas las legisladoras de trabajar conjuntamente para promover una agenda común y avanzar sobre la igualdad de género en lo legislativo. Pero sus acciones no se limitaban a actos directamente relacionados con la función legislativa –el presentar, modificar o derogar leyes– sino que también abarcaban las otras dos funciones que competen a todos los parlamentarios: representar a la ciudadanía y fiscalizar a los otros poderes del Estado en materia de políticas de género y de re-

glamentación e implementación de las leyes con contenido de género. En numerosas ocasiones distintas integrantes de la Bancada Femenina hacían hincapié en el compromiso que sentían por representar particularmente a las mujeres uruguayas. 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 que le llevaba la ciudadanía. Además, surge claramente –de sus declaraciones públicas, intervenciones en el debate parlamentario y entrevistas– que sentían una fuerte res-

“ Lo que [...] estamos haciendo es renovar una vez más nuestro inquebrantable compromiso con la causa de las mujeres uruguayas”.

(Daisy Tourné, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 08/03/2005, en ocasión de la creación de la CEGE).

“ En el Día Internacional de la Mujer queremos hablar por las que hoy no pueden participar en este Parlamento.» (Sandra Etcheverry, *ibídem*).
«Antes que nada quiero saludar [...] a aquellas mujeres y niñas que [...] no tienen voz”.

(Ivonne Passada, *ibídem*).

“ Se transformó en una caja de resonancia de todo aquello que las mujeres querían plantear”.

El triple rol del Poder Legislativo

1.- Legislar: Modificar o derogar leyes obsoletas y presentar y sancionar nuevas normas legislativas conformes a los valores actuales de la sociedad.

2.- Representar: Recepcionar y mediar los intereses e inquietudes de la ciudadanía.

3.- Fiscalizar: Ejercer una función de contralor sobre las acciones de los otros poderes del estado, en particular el Poder Ejecutivo.

ponsabilidad a raíz de la posición privilegiada que habían alcanzado y desde la cual podían incidir directamente en el debate y la agenda político-pública. Al ser tan pocas, tenían el deber transmitir en ese debate las voces de las masas de mujeres que nunca llegarían.



En la medida en que las integrantes de la Bancada tenían orígenes y trayectorias diversas, defendían particularmente los derechos de determinados grupos. Por ejemplo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales, niñas y niños, mujeres privadas de libertad o la población femenina de una determinada área territorial.

Fundamental en ese proceso de representación fueron los vínculos que la Bancada Femenina mantenía con el movimiento de mujeres. Muchas de sus integrantes aportaban a los procesos legislativos impulsados por la Bancada y manifestaban su apoyo al compromiso colectivo de las legisladoras. Pero también cabe señalar que en su accionar la Bancada Femenina defendía los intereses y derechos no solo de las mujeres, sino de otros sectores de la población, en particular los más vulnerables como los marginados o discriminados (por ejemplo, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad).

En cuanto a la fiscalización de los otros poderes del Estado, claramente constituía un desafío no menor el hecho de que en la

“*Tuvimos la oportunidad de escuchar a las mujeres de la sociedad civil organizada, las que nos acompañaron durante toda la legislatura [...] estimulándonos, marcando nuestra agenda y haciendo que cumpliéramos ese compromiso*”.

.....
(Beatriz Argimón, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 08/03/2005, en ocasión de la instalación de la CEGE en esa legislatura).

interna de la Bancada convivían legisladoras oficialistas y de la oposición. En general la oposición suele ejercer el contralor, ya que la bancada oficialista tiende a ser reacia a criticar o cuestionar su propio gobierno. No obstante, como se verá en los próximos capítulos, la Bancada Femenina desarrolló un gran número de acciones fiscalizadoras multipartidarias, lo que algunos colegas varones consideraban una suerte de traición a sus partidos.

“*Nuestros colegas varones no han cumplido ese rol fiscalizador, entonces cuando nosotras lo hacemos cuesta más entenderlo...*”.

El objetivo principal de la Bancada Femenina fue desarrollar las tres funciones que les competían como parlamentarias en la defensa de los derechos de las mujeres. Al igual que la Red de Mujeres Políticas, también buscaba fortalecer la participación en el ámbito parlamentario. Las legisladoras entrevistadas señalaron que uno de los aspectos vivenciales más importantes al integrar la Bancada Femenina fue el sentimiento de solidaridad y de fortalecimiento de su acción como mujeres políticas en un ambiente muy masculinizado y hasta hostil. La «solidaridad de género» de la cual la existencia de la Bancada Femenina dependía, pero que a su vez contribuía a fortalecer, hacía que las legisladoras se sintieran respaldadas en su actuación parlamentaria. Además sabían que existía un grupo de mujeres que las apoyaría frente a cualquier experiencia discriminatoria, algo que seguía existiendo (por ejemplo, comentarios o bromas sexistas) aunque cada vez con menos frecuencia.

También se señala el impacto positivo de proyección como políticas que les generó el participar activamente en la Bancada Femenina.



“*Teníamos sentido de pertenencia; eso nos daba fortaleza*”.

“*Trabajar en un clima de respeto y de confianza*”.

“*Asimiló y fomentó una solidaridad de género muy fuerte en la Cámara, percibida por las mujeres y también por todos los varones*”.

“*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 lo personal me permitió avanzar en los temas sabiendo que no estaba sola, lisa y llanamente porque aun en temas en los que ni siquiera íbamos a tener pronunciamientos iguales, manejamos códigos de relacionamiento basados en el entendimiento y en el más absoluto respeto*”.

consecuencias más ambivalentes para ellas en la interna de sus estructuras partidarias, en particular en aquellos momentos del calendario político en que la actividad y lógica de la política se centra en la lucha por el poder.

“*Primero, si vos te juntás te hacés visible, entonces, la visibilidad que no tenemos las mujeres, la tenemos cuando vamos a un encuentro en un departamento y somos un montón y en una mesa estamos sentadas de todos los partidos y de los más diversos sectores. Eso sirve para que nos vean. Sirve, además, para que vean que las mujeres tenemos una capacidad que no tienen los hombres, de consensuar y de hacer cosas juntas*” .

“*Hay algo que nos sirve en forma particular a cada una [...]. Vos integrás una organización en representación de tu partido, [...] eso a mí me coloca en otra posición adentro del partido, mucho más visible y [...] con un poco más de respeto por mi tarea específica de género*” .

“*Fue un instrumento espectacular para poder posicionarme a la interna de mi partido porque tú te puedes po-*

sicionar como una persona respetada desde el punto de vista de que tienes una trayectoria en género, etc. etc. Pero cuando llega el momento de las listas, olvidate de todo eso porque es al revés, es un demérito” .

Contra la corriente: una nueva forma de hacer política

La naturaleza multipartidaria y horizontal de la Bancada Femenina representaba una modalidad de trabajo poco común en un ámbito legislativo que en general está fuertemente marcado por las divisiones partidarias, o donde la articulación interpartidaria responde a las necesidades de gobiernos de coalición. Aunque durante la misma legislatura se dieron instancias de coordinación a nivel de bancadas departamentales (la bancada de Canelones y la del litoral), fueron estrategias contingentes construidas en reacción a acontecimientos coyunturales (por ejemplo, las inundaciones en Canelones).

No obstante, el vincularse con la Bancada Femenina también podría tener



“ Fue muy difícil trabajar en un ambiente donde [...] no se está habituado a actuar de esta manera porque no existía una forma de labor interpartidaria permanente. Podría en algún caso, por algún tema, existir, pero como forma permanente no existía. Entonces, fue por un lado transgresor, y esa transgresión de alguna manera nos daba fortaleza porque estábamos todas dispuestas a dar la batalla, y eso creo que fue un gran aspecto que caracterizó a la Bancada”.

“ Las dificultades, básicamente, fueron las que tenemos todas las mujeres políticas en general, y es que cuando [los hombres] vieron que este tema venía en serio, obviamente, hubo estrategias muy claras para no hacerla fácil”.

“ Hay varones que son más solidarios porque tienen disposición, y otros que son como neutrales, van para donde va el viento; otros, ironizan sobre el tema”.

Como ya se ha mencionado, la índole heterodoxa de la Bancada suscitó inicialmente una reacción condescendiente, de burla o sos-

pecha, de parte de legisladores varones de todos los partidos, aunque también hubo quienes demostraron una actitud de respeto por su trabajo. Con el tiempo, los legisladores veían que la Bancada no era algo efímero, sino que había generado una dinámica de solidaridad, compromiso y trabajo colectivo entre las mujeres de distintos partidos. Frente a esto, según las legisladoras, en algunos casos el desdén inicial se transformó en una reacción de mayor resistencia. En cambio, otros legisladores se mostraban más abiertos, reconocieron el aporte novedoso que representaba la Bancada y la acompañaron en sus iniciativas legislativas. Otros simplemente adoptaron una actitud «políticamente correcta», sin que se cambiara su apreciación real del trabajo de la Bancada. También fue novedoso para el

“ A algunos les da mucha bronca, mucha bronca que algunas mujeres que tenemos más elaboración sobre ciertas cosas les damos la letra y les cambiamos la cabeza a otras”.

“ «Nadie va a atacar frontalmente el tema de la mujer porque sabe que no lo puede hacer hoy en el siglo XXI, pero sutilmente, irónicamente, encubiertamente la postura sigue estando”.

“ Por más que algunos colegas se sientan tentados a bobear, no se animan”.

ámbito parlamentario la práctica adoptada por la Bancada Femenina de rendir cuentas ante el Parlamento, y la ciudadanía en general, en un acto público celebrado cada año en el marco del Día Internacional de la Mujer y al finalizar la legislatura. Este aspecto de su práctica, señalado por varias de las entrevistadas, rompía con la tendencia generalizada en la política uruguaya de que determinados conceptos que se manejan en el discurso como elementos centrales para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad –como, por ejemplo, la transparencia, la accountability, el control ciudadano– no tengan luego una traducción en la práctica política. De la misma manera las parla-



mentarias buscaban generar un contacto mucho más directo con la ciudadanía. Realizaban visitas para conocer en persona diversas realidades sociales, en vez de conformarse con la dinámica usual de recibir a delegaciones de actores sociales o de convocar a expertos a comparecer a las comisiones.

“

Nadie en el Parlamento rinde cuentas, nosotras rendíamos cuentas a nuestras pares y a nosotras mismas para ver qué habíamos hecho. Era un ejercicio maravilloso de ver si todo lo que nos habíamos planteado para el año realmente había salido y cómo había salido, y lo que no había salido por qué no había salido”.

“

En esta forma distinta de hacer política, hemos incorporado a la realidad uruguaya como práctica concreta —no como horizonte proclamado, porque ahí lo tenemos todos y todas incorporado—, la devolución a través de las rendiciones de cuentas”.

.....
(Nora Castro, versión taquigráfica del evento «El Parlamento escucha a las mujeres», 08/03/2005).

“Avanzar en lo que nos une y trabajar en lo que nos separa”⁵

.....

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 integrantes más activas de la Bancada. Sin duda fueron fundamentales para poder superar momentos potencialmente divisorios.

En primer lugar, estuvo la definición de una agenda en común. No obstante, esto no implicaba que incluyera temas sobre los cuales todas compartían una misma posición. Por ejemplo, la participación política de las mujeres o la salud sexual y reproductiva eran temas que provocaban niveles importantes de disenso al interior del grupo de legisladoras respecto a la solución legislativa a proponer. Así había legisladoras que no apoyaban la cuotifica-

ción de género en las listas electorales, y otras que no votaban la despenalización del aborto. El consenso radicaba, en cambio, en el reconocimiento de que estos 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.

En el éxito de esta estrategia fue fundamental la concepción de 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, en cuanto a la necesidad de abrir un espacio para estos temas en la agenda legislativa. En este sentido se puede afirmar que en su práctica política la Bancada Femenina valoraba la deliberación como el elemento central para la construcción de una convivencia democrática y plural.

⁵ Diputada Beatriz Argimón, en la Rendición de Cuentas de la Bancada Femenina del período legislativo 2000-2005.



“*Era importante para nosotras que se diera el debate, que las mujeres escucharan ese debate, que supieran que nosotras estábamos instalando en la agenda parlamentaria ese debate*”.

“*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. Y ahí estábamos todas*”.

“*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*”.

(Daisy Tourné, entrevista en La República de las Mujeres, 30/05/2004).

“*Por encima de enormes diferencias políticas, más que nada filosóficas [...], tenemos caminos de encuentro y de entendimiento.*”

(Yeanneth Puñales, versión taquigráfica del «Encuentro sobre coordinación de las políticas sociales», 30/04/2003).

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, Allí cada una podía plantear libremente su posición y las discrepancias entre unas y otras nunca debían transformarse en un cuestionamiento de la validez del espacio para lograr objetivos compartidos por todas. Hubo temas potencialmente divisorios que, en la interpretación de algunas de las menos convencidas, efectivamente rompieron esa unidad, pero en realidad no lograron más que sacudirla. En este sentido, otro criterio de convivencia fundamental fue el no polemizar públicamente entre legisladoras que mantenían posturas encontradas sobre algún

“*Aunque la posición de las mujeres parlamentarias no es unánime [en el tema de la cuota], de todas formas hemos acordado que es importante debatir al respecto*”.

(Senadora Mónica Xavier, exposición verbal, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 08/03/2006).

“*Nosotras teníamos un compromiso de no enfrentarnos públicamente [...] en los temas que tenían que ver con la agenda de género, aunque tuviéramos posturas diferentes*”.

“*Nosotras siempre guardamos ese equilibrio, siempre había una de cada partido, y como Mariella Demarco era suplente [por el Partido Independiente] también estaba. Entonces teníamos la enorme suerte de tener los cuatro partidos representados*”.

tema de la agenda de género. Otro criterio sagrado, que hacía a la unidad de la Bancada Femenina, fue cuidar que en sus actos públicos siempre hubiera una presencia multipartidaria de mujeres. Esto se buscaba mantener aun en el segundo período, cuando no había legisladoras coloradas en el Parlamento. La edila Glenda Rondán fue invitada regularmente a participar de actividades de la Bancada. En suma, se pueden identificar cuatro criterios fundamentales que sostenían la unidad en la diversidad de la Bancada Femenina.



Como ya se ha señalado, estos criterios apuntan a una práctica política democrática que ve el 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.

Criterios para construir unidad

- * Presencia multipartidaria en todos los actos públicos de la Bancada Femenina.
- * Fijar de común acuerdo una agenda de temas que merecen ser debatidos en la agenda legislativa.
- * Valorar el debate público de los temas por encima de las posiciones partidarias o particulares de cada una de las legisladoras.
- * No polemizar públicamente entre las integrantes de la Bancada Femenina.

De la Bancada Femenina a la Bancada Bicameral Femenina

.....

A principios de la XVI legislatura (2005-2010) la Bancada Femenina se convirtió en la Bancada Bicameral Femenina (BBF), al formalizar en ella la participación también de legisladoras de la Cámara Alta, un cambio que reflejaba una realidad de hecho: en la legislatura anterior la senadora Mónica Xavier en particular había sido activa en la promoción y defensa de iniciativas legislativas de la Bancada Femenina que provenían de la Cámara baja y había mantenido una comunicación permanente con las diputadas⁶. A su vez, Margarita Percovich, una de las principales impulsoras de la Bancada, asumió en esta legislatura una banca en el Senado.

La refundación como BBF se hizo el 8 de marzo de 2005 en el marco de la actividad «El Parlamento escucha a las mujeres». Fue

una oportunidad para rescatar la historia de lo que había sido y lo que había hecho la Bancada en el primer período de existencia y reflexionar colectivamente sobre la experiencia no siempre fácil de promover los derechos de las mujeres en el nivel legislativo: impulsar nuevas leyes, mediar en las demandas de la ciudadanía y fiscalizar a los otros poderes del Estado. Aunque en las elecciones de 2004 fue electa una mujer menos como titular al Parlamento, el Acta de Constitución de la BBF contó con la firma de 29 legisladoras titulares y suplentes, incluyendo la de la flamante presidenta de la Cámara de Representantes, la diputada Nora Castro, cuya elección fue señalada por las participantes como un logro en el proceso de fortalecimiento y consolidación de la presencia de las

⁶ Mientras que las otras dos senadoras presentes en el primer período no tuvieron una participación tan activa, también habían acompañado varios de los eventos y acciones de la Bancada Femenina.



“*Nosotras asumimos el compromiso de seguir [...] recabando la voz de las mujeres del Partido Colorado, con quienes buscaremos los mecanismos para que en cada uno de los ejes temáticos que abordemos también esté su mirada, porque así concebimos las mujeres políticas la democracia, con todas las miradas de los partidos políticos*”.

(Beatriz Argimón, versión taquigráfica del evento «El Parlamento escucha a las mujeres», 08/03/2005).

mujeres en los espacios de mayor poder político. El hecho de que la reconstitución de la Bancada se realizara en el marco de un evento, en el cual diversas organizaciones de la sociedad civil plantearon sus propuestas y demandas a las parlamentarias electas, remarcó una vez más el compromiso de las legisladoras como representantes de las mujeres.

Por otro lado, en su segundo período de existencia la BBF perdió alguna de sus características fundacionales. En primer lugar, la fuerte derrota del Partido Colorado en las elecciones de 2004 redujo la bancada parlamentaria de esta fuerza a solo 10

miembros, entre quienes no había ninguna mujer. Como resultado, la BBF se transformó por la vía de los hechos en una articulación interpartidaria bilateral, lo que, según una integrante de la BBF en ese período, «desdibujaba su fuerza». Estaban conscientes de este peligro, expresando desde su primer acto público la intención de mantener el canal de contacto con las coloradas.

También significativa en la composición de la BBF fue la presencia absolutamente mayoritaria de legisladoras frenteamplistas. Mientras que en el primer período la integración de la Bancada estuvo distribuida igualmente entre legisladoras oficialistas (4 coloradas y 2 blancas, en tanto Batlle lideró un gobierno de coalición) y diputadas de la oposición (6 frenteamplistas), en el segundo período había solo 3 diputadas blancas frente a 15 legisladoras frenteamplistas (ahora oficialistas), incluyendo la totalidad de las 4 senadoras. Un desafío adicional fue el hecho de que ingresaran varias legisladoras nuevas que no habían pasado antes por la Red de Mujeres Políticas y tampoco tenían una trayectoria de coordinación interpartidaria ni de

militancia en temas de género. Estas modificaciones en la composición de la Bancada –que de hecho eran esperables, dado que dependían de factores fuera del control de las propias legisladoras– impactaron de alguna manera en su funcionamiento y actuación. Así varias de las entrevistadas señalaron la mayor dificultad de generar entre todas el mismo grado de participación, compromiso o solidaridad que había caracterizado la Bancada en su prime-

“*[La Bancada Bicameral Femenina] no pudo ampliarse o convocar o promover una adhesión más efectiva de todas las mujeres integrantes del Parlamento. Hubo como participaciones desparejas*”.

“*Hay momentos en que no hay claridad entre lo que es una posición ideológica o partidaria y la cuestión de género. Hay una zona allí de confusión. Nos metemos de cabeza a discutir determinados temas en el Parlamento, y a veces las posturas políticas de los partidos nos llevan y como que nos focalizan, o nos impiden, o nos hacen olvidar de que no debe existir esa contradicción, a veces más sutilmente y a veces más groseramente*”.



ra etapa. La menor cohesión de la BBF también hacía que las diferencias político-partidarias se volvieran potencialmente más divisorias.

En este nuevo escenario, es posible pensar que las características particulares de la BBF, como el no tener ningún tipo de estructura o autoridades internas, amenazaban con provocar el efecto opuesto al deseado, al acentuar las disparidades entre sus integrantes y generar potenciales jerarquías y dinámicas de inclusión/exclusión informales. De hecho, no hubo una instancia de reconstitución de la Bancada, es decir, un proceso explícito de reflexión colectiva sobre los cambios en su composición interna y las implicancias que podrían tener para su actuación. Asimismo, nunca se fijó un procedimiento concreto y explícito para la presentación y consideración colectiva de iniciativas de legisladoras individuales, ni para la evaluación de lo actuado y logrado en el período legislativo anterior.

Conclusiones

Las diferencias en la composición de la Bancada Femenina en la segunda legislatura y los desafíos que conllevaron plantean interrogantes que adquieren relevancia al evaluar las posibilidades de sostener una experiencia de este tipo. Por un lado, ¿cómo visualizar y justificar el porqué de una Bancada Femenina?, ¿cómo transmitir efectivamente sus logros y aprendizajes y generar una memoria institucional y una acumulación en la práctica política? Es importante generar conciencia de lo necesario y positivo de la experiencia entre las mujeres políticas en todos los niveles y que desde sus partidos se presione y se sostenga como espacio de articulación interpartidaria, esencial para avanzar en la defensa de los derechos de las mujeres. También es importante pensar estrategias para transmitir efectivamente sus logros a las mujeres organizadas de la sociedad civil y a los propios partidos políticos. De esta forma, se podrá visualizar más claramente la función de representación de los intereses

de las mujeres desarrollada por la Bancada Femenina. Pero, fundamentalmente, es importante lograr que el nuevo grupo de legisladoras se adueñe del espacio en sus propios términos, sin perder el espíritu original del mismo.

No obstante los nuevos desafíos, como se verá en los siguientes dos capítulos, la actuación de la Bancada no disminuyó significativamente en la segunda legislatura, aunque sí cambiaron algunas de sus características. La Bancada Femenina representaba una estrategia proactiva de largo plazo, que enfrentó con éxito el reto 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. Como se verá a continuación, esta estrategia resultó ser efectiva para lograr avances legislativos en materia de género y para señalar que son temas que atañen a todas y a todos, más allá de las diferencias ideológico-partidarias.

EN EL NUEVO CONTEXTO LATINOAMERICANO: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Montevideo, 7 de Julio de 2008



Visita de Bachelet al seminario Uruguay-Chile (07/07/2008)



Encuentro Mujeres Convencionales (16/09/2009)





Capítulo 2

Las actividades de la Bancada Bicameral Femenina, 2000-2010

*“Nos unió el convencimiento de que
teníamos mucho que aportar y que el país
nos precisaba juntas”⁷*

⁷ Beatriz Argimón, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE del 03/05/2001.

Introducción



La sistematización de las actividades de la Bancada Femenina permite visualizar la muy amplia gama de acciones emprendidas por las legisladoras⁸ durante el período 2000-2010, tanto dentro como fuera del ámbito parlamentario. Una primera distinción que se puede hacer es entre, por un lado, las acciones que se relacionan directamente con la función legislativa, y por otro lado, una gran diversidad de acciones que pueden llegar a incidir indirectamente en la agenda legislativa, pero cuyo objetivo principal tiene que ver con las otras funciones de los y las parlamentarios: recoger las inquietudes de la ciudadanía –en particular de las mujeres uruguayas– y trasladarlas al debate parlamentario; posicionarse políticamente ante la opinión

pública, a través de los medios o en contacto directo con la ciudadanía; realizar acciones de contralor sobre los otros poderes del Estado. Este capítulo abarca este segundo tipo de acciones, mientras que las acciones estrictamente legislativas se tratan en el siguiente.

Un objetivo de este capítulo es dimensionar el volumen y alcance del accionar de la Bancada Femenina y ver cómo se distribuye a lo largo de los dos períodos estudiados. Por otro lado, se busca visualizar el tipo de actividades llevadas a cabo, según una clasificación que pretende reflejar las distintas funciones de las legisladoras y los principales temas en los que se centraban sus actividades.

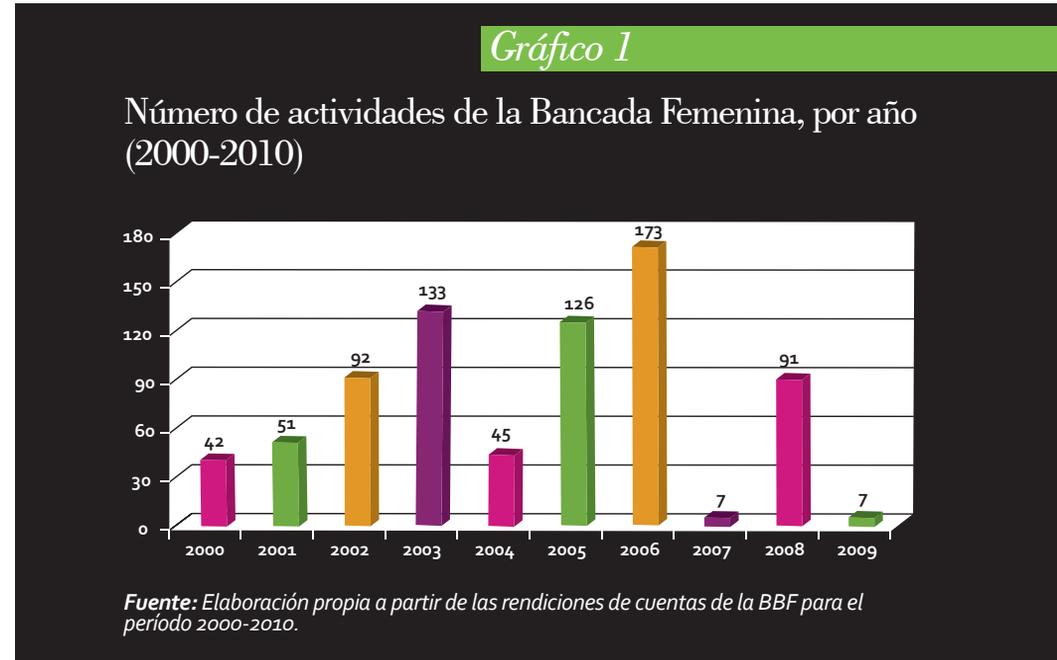
⁸ Cabe señalar que pocas de estas acciones involucraban a todas las integrantes de la Bancada Femenina. No obstante, cuando la participación es individual –por ejemplo, en un panel en un evento de una organización de mujeres– la legisladora actúa en calidad de representante o vocera de la Bancada Femenina.



Dimensionando el accionar de la Bancada Bicameral Femenina

Para los 10 años bajo estudio, se relevaron y sistematizaron un total de 767 actividades no legislativas realizadas por la Bancada Femenina. Sin embargo, esto no es un reflejo de la totalidad de sus acciones, en tanto, por un lado, hubo dos años –2007 y 2009– para los cuales no se elaboró una Rendición de Cuentas y, por otro lado, porque había actividades cuya naturaleza hace que sea difícil cuantificarlas y que por lo tanto se excluyeron del análisis (reuniones internas o preparatorias de eventos). Podemos decir, entonces, que los datos respecto a la cantidad de actividades realizadas por la Bancada Femenina se deberían tomar como un piso mínimo de lo que se hizo.

Las 767 actividades sistematizadas se distribuyen entre 363 en la primera legislatura y 404 en la segunda. Si miramos cómo estas se distribuyeron por año (gráfico 1) se visualiza claramente el subregistro de activi-



dades en 2007 y 2009, aunque en el caso de este último año el subregistro seguramente es menor, en tanto es esperable una disminución de las actividades de la Bancada Femenina en un año electoral (como efectivamente se observa para el año 2004), cuando la lógica de la competencia interpartidaria alcanza su máxima expresión y resulta necesario para

las mujeres marcar las diferencias entre ellas. En la primera legislatura el número de actividades realizadas aumenta sostenidamente desde 42, en el año 2000, hasta 133, en 2003. Si tomamos en cuenta que un gran número de las actividades no son de la iniciativa de la Bancada Femenina, sino que ella se involucra a partir de la iniciativa de otros actores (por



ejemplo, recepción de denuncias de organizaciones sociales o invitaciones a participar en eventos organizados por otros), es probable que este sostenido aumento refleje la creciente visibilidad de la Bancada Femenina como actor colectivo en el ámbito parlamentario. Como ya mencionamos, el abrupto descenso en el número de actividades en el último año de la primera legislatura sin duda es un efecto del contexto electoral, pero no implicó el desmantelamiento total de la Bancada Femenina ni el cese de actividades conjuntas.

Tipo de actividades de la Bancada Bicameral Femenina

.....

La segunda dimensión de la clasificación distingue el tipo de actividad, tomando en cuenta el triple rol de las legisladoras, si la actividad era una iniciativa propia de la Bancada Femenina o no, y cuál era su objetivo. Así, se llegó a identificar 10 principales tipos de actividad (ver recuadro).

Veamos, entonces, qué tipo de actividades predominaron en la agenda de la Bancada Femenina en el período 2000-2005. El gráfico 2 muestra que un 44,3% de las actividades corresponden a la participación de integrantes de la Bancada Femenina en actividades de otros actores, ya sea de forma activa (un 27,8%) o sólo en términos de presencia en el acto (un 16,5%). La revisión de estas actividades revela que esos otros actores incluyen organizaciones de mujeres y feministas, asociaciones de profesionales, organismos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, organizaciones mixtas de la sociedad civil organizada, grupos barriales y actores académicos.

A) Mediación de demandas de organizaciones sociales o de la ciudadanía en general

- * Recibir a delegaciones que presentan demandas o denuncias.
- * Intervenir ante las autoridades correspondientes para trasladar o dar seguimiento a esas demandas.

B) Fiscalización de los demás poderes del Estado

- * Solicitar rendiciones de cuentas o acciones específicas a autoridades.
- * Trasladar denuncias o demandas recibidas.
- * Convocar a reuniones o solicitar audiencia a autoridades.

C) Recepción de informantes calificados/as

- * Técnicos / académicos.
- * Representantes de organismos estatales.
- * Delegaciones internacionales.

D) Visitas para conocer realidades sociales (por iniciativa propia o por invitación).

E) Actividades (co)organizadas por la Bancada Femenina

- * Seminarios y talleres.
- * Capacitaciones.
- * Investigaciones, publicaciones, etc.

F) Reuniones de trabajo con otros actores

- * Para definir posicionamientos políticos.
- * Para coordinar agendas.

G) Actividades de impacto en la opinión pública (comunicados y conferencias de prensa, otras actividades de difusión).



H) Participación activa en actividades organizadas por otros actores (organizaciones de la sociedad civil, organismos estatales, otros gobiernos, sindicatos, empresas etc.).

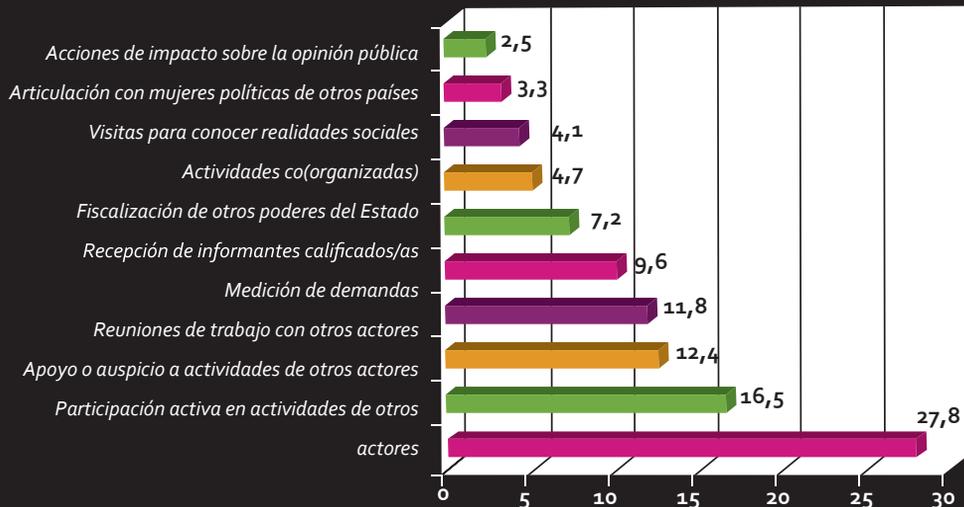
I) Apoyo o auspicio (presencia sin participación activa) a actividades organizadas por otros actores (organizaciones de la sociedad civil, organismos estatales, otros gobiernos, sindicatos, empresas etc.).

J) Articulación con mujeres políticas de otros países
 * Visitas a eventos en el exterior.
 * Visitas de delegaciones del exterior a Uruguay.

Entre el resto de las categorías, donde la Bancada Femenina tiene la iniciativa o desempeña un rol (co) protagónico, la que tiene el mayor número de casos son las reuniones de trabajo con otros actores (un 12,4%). Esta categoría incluye: reuniones con actores sociales o profesionales para trabajar sobre algún anteproyecto de ley o discutir las dificultades para la implementación

Actividades de la Bancada Bicameral Femenina (2000-2005)

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina para el período 2000-2010.

de leyes ya sancionadas; con mujeres en cargos ejecutivos y legislativos departamentales para intercambiar sobre cómo trabajar sobre determinados temas (por ejemplo, violencia doméstica, deudores alimentarios). También se identificaron reuniones con organizaciones

de mujeres para definir estrategias para la promoción y divulgación de determinadas iniciativas legislativas o para elaborar agendas compartidas en torno a las fechas principales de la agenda de los derechos de las mujeres: 8 de marzo, 28 de mayo y 25 de noviembre.

“

Las mujeres sentían que tenían quiénes las defendieran”.

“

Uno de los logros de la Bancada Femenina fue ser una caja de resonancia de los problemas de las mujeres y de las demandas del movimiento de mujeres”.

En cuarto lugar se encuentran las actividades que implican la mediación de demandas (un 11,8%). Esta actividad fue una de las más señaladas por las entrevistadas como un aporte importante que han hecho a la cultura político-parlamentaria. De esta forma contrarrestaron el imaginario popular que cada vez más veía al Parlamento muy alejado de la ciudadanía. La categoría también engloba una gran variedad de acciones que van desde la recepción de denuncias por parte de mujeres individuales (por ejemplo, de irregularidades o acoso en el trabajo) o por parte de grupos de ciudadanas/os (por ejemplo, madres de niños/as víctimas de abuso sexual), hasta planteos de propuestas de políticas públicas o medidas institucionales para garantizar la protección de los derechos de las mujeres por representantes del movimiento de mujeres (por ejemplo, la extensión a todo el país del servicio telefónico para

víctimas de violencia doméstica).

La responsabilidad que sentían las legisladoras por conocer y responder a las experiencias y vivencias de las mujeres uruguayas también se percibe en las visitas que realizaron en distintas ocasiones para conocer diversas realidades sociales (un 4,1%), como las condiciones en las cuales estaban recluidas las mujeres presas, o la situación de las mujeres rurales o de las damnificadas por las inundaciones en el departamento de Canelones en el año 2002.

En el conjunto de actividades una proporción no menor (un 9,6%) corresponde a la recepción de informantes calificados. Esto aparece como una característica central de la actuación de las legisladoras: la preocupación constante por informarse de forma comprensiva sobre los temas que están tratando. Fueron constantes sus consultas a los diferentes actores nacionales (académicos/as, autoridades, organizaciones profesionales y de la sociedad civil organizada) que pudieran tener información relevante para el debate parlamentario. También recibieron a expertos extranjeros que les informaron sobre experiencias comparadas.

De manera similar, la articulación con mujeres políticas de otros países (un 3,3% de las actividades) es un elemento que aporta a fortalecer la práctica de la Bancada Femenina a través del intercambio de experiencias y la construcción de agendas y compromisos a nivel internacional. Así, por ejemplo, integrantes de la Bancada Femenina tuvieron una participación activa en ámbitos supranacionales, como el Parlatino y la Unión Interparlamentaria (UIP), y las legisladoras además recibieron a delegaciones de mujeres políticas de Argentina, Brasil, Chile y España. Cabe destacar que del 2006 al 2008 la senadora Mónica Xavier se desempeñó como presidenta del Comité de Coordinación de la Reunión de Mujeres Parlamentarias de la UIP, y fue la primera mujer de América Latina en ocupar ese cargo.

Por su parte, la fiscalización de la acción u omisión de otros poderes del Estado representó un 7,2% del total en la primera legislatura. De estas, dos temas en particular se destacan por haber merecido una serie de intervenciones y no una sola acción puntual. Por un lado, a partir de la aprobación de la ley de violencia





doméstica a mediados de junio de 2002, se visualiza una línea sostenida de trabajo de fiscalización de los procesos de reglamentación y aplicación de la ley (ver capítulo 4).

Por otro lado, entre mediados del año 2000 y mediados de 2002 la CEGE muestra una fuerte vocación de contralor respecto a la situación del organismo rector de políticas de género, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM). La preocupación de las legisladoras pasaba, en un princi-

“

[T]odas estamos muy preocupadas por saber qué rumbo va a tomar el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Además estamos muy presionadas por las organizaciones de mujeres, por las señoras edilas del interior –que prácticamente no tienen información– y por las mujeres con quienes nos cruzamos permanentemente y que con buen criterio [...] nos piden cuentas con respecto a cuándo comenzará a funcionar este organismo que tiene el rol de llevar adelante las políticas públicas con perspectiva de género”.

(Diputada Margarita Percovich, Versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 26/04/2001).

Acciones de fiscalización del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM)

Junio 2000

* Entrevista con el Congreso de Intendentes solicitando el apoyo de los Gobiernos Departamentales por el trabajo del INFM en todos los departamentos del país.

* Visita al ministro de Economía

pio, por la necesidad de nombrar a una nueva directora del INFM, en tanto transcurrían los meses desde la asunción del nuevo gobierno y el organismo seguía acéfalo. También realizaron gestiones con el objetivo de fortalecer el INFM en cuanto a la posibilidad de mantener o instalar capacidad institucional en los gobiernos departamentales y al presupuesto que le habían asignado. Respecto a esto último, se logró un resultado positivo, al duplicarse el presupuesto del INFM, algo que el propio Ministro de Educación y Cultura reconoció como producto de la intervención de las legisladoras.

(Alberto Bensión, PC) para solicitar que se duplique el presupuesto del INFM y se incluyan fondos para programas de equidad de género en la Ley de Presupuesto Nacional.

* Visita al ministro de Educación y Cultura (Antonio Mercader, PN) para reclamar la designación de una persona con un perfil idóneo para el cargo de directora del INFM.

Abril 2000:

* Se observa la aparente renuencia de la directora del INFM (Raquel Trobo, PN) a concurrir a la CEGE para informar sobre sus planes de trabajo para el período, ya que fue convocada en varias oportunidades sin que compareciera.

Mayo 2001

* Se recibe al ministro de Educación y Cultura (Mercader) y a la directora del INFM (Trobo) para que esta informe sobre lo actuado desde su asunción como directora.

Junio 2001

* La CEGE envía al ministro de Educación y Cultura una valoración sobre el informe presentado por la directora del INFM y solicita su destitución por no reunir el perfil idóneo para el cargo.



Posterior al nombramiento de la nueva directora del INFM, las acciones de contralor de las legisladoras se centraron inicialmente en establecer un canal de intercambio y diálogo con la nueva jerarca para aportar a partir de su larga experiencia en la materia y desde el lugar específico que ocupaban en el Poder Legislativo. Cuando la directora no respondió a las repetidas invitaciones, informales y formales, a dialogar, y frente a algunas declaraciones y acciones suyas que generaron dudas y preocupación en las legisladoras, estas hicieron uso de sus competencias constitucionales para realizar un contralor más riguroso de la actuación de la directora, que culminó con su remoción del cargo.

“Queremos reconocer el trabajo de esta Comisión [...] y sobre todo, la ayuda que nos brindó en oportunidad de trabajar por el Presupuesto, logrando una duplicación presupuestal [para el INFM]”.

(Ministro de Educación y Cultura, Antonio Mercader, Versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 04/04/2002).

“Creo que como legisladoras estamos llegando a determinados límites. Las mujeres de todos los partidos siempre hemos cerrado filas para respaldar al Instituto, estando contentas o no con la gestión, pero por aquello de tratar de construir, con un espíritu positivo, y de que no nos vean separadas, no hemos salido abiertamente a criticar gestiones”.

(Diputada Margarita Percovich, Versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 26/04/2001).

“Esta no iba a ser una reunión de confrontación porque en esta Comisión no se confronta; no lo hemos hecho nunca y espero que nunca lo hagamos, porque siempre vamos a encontrar puntos de consenso. Ahí está nuestro secreto: encontrar los puntos de consenso”.

(Diputada Glenda Rondán, Versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 04/04/2002).

Algo que merece destacarse de las actuaciones es el claro compromiso de las legisladoras de todos los partidos por encontrar soluciones reales a esos problemas de funcio-

namiento del INFM de la manera menos conflictiva posible. Así, las diputadas oficialistas no solo no bloquearon los intentos de monitorear el desempeño del INFM y su nueva directora, sino que compartieron la necesidad de intervenir de forma imperiosa cuando por tercera vez no compareció ante la Comisión. De la misma manera, las diputadas de la oposición, aun cuando expresaron su fuerte disconformidad con la situación, no trataron de sacarle provecho político-partidario con denuncias públicas, sino que buscaron soluciones consensuadas y constructivas. También en abril de 2002 la CEGE convocó a los ministros de Relaciones Exteriores (Didier Opertti, PC) y de Educación y Cultura (Antonio Mercader, PN) a dialogar sobre el procedimiento y producto de la elaboración del informe país al Comité de la CEDAW⁹, el cual había suscitado observaciones muy críticas de las expertas integrantes de ese Comité, que tuvieron eco en la prensa internacional. La versión taquigrá-

⁹Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW, por sus siglas en inglés).



“*Me siento muy complacido [...] de poder compartir esta mesa de análisis, no una mesa contenciosa, sino de análisis y de prospectiva [...]*”

(Ministro de Relaciones Exteriores, Didier Operti, Versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 04/04/2002).

fica de las sesiones de CEGE revela una discusión en profundidad, entre las autoridades invitadas y las integrantes de la CEGE, tres de ellas, diputadas de la coalición de gobierno. El intercambio sobre cómo se hizo el informe y cómo se debería haber hecho no tuvo una intencionalidad confrontativa de las diputadas del Frente Amplio, ni tampoco una reacción automáticamente defensiva de las legisladoras oficialistas. Todas las diputadas, ya sean de la oposición o del oficialismo, expresaron su «dolor» respecto a las carencias en la elaboración del informe y frente a la censura internacional que esto había generado para el país, e hicieron sugerencias sobre cómo superar esas deficiencias hacia el futuro.

La actitud constructiva que adoptaban las legisladoras en el desempeño de su función de contralor fue explícitamente reconocida por los invitados.

Otra acción fiscalizadora destacada de la primera legislatura fue la invitación que hizo la Bancada Femenina a los ministros del área social y a autoridades de otros organismos del Estado para intercambiar sobre la crisis económica y social que atravesaba el país. Al encuentro asistieron cuatro ministros (Trabajo y Seguridad Social, Interior, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, un subsecretario (Salud Pública) y autoridades y/o técnicos/as del INAME, el Programa Infancia y Familia, el INDA, el INJU y el CODICEN y de la División Salud de la

“*Como nosotras no éramos un organismo [...] oficial, [...] los comentarios fueron “acá no va a venir nadie”, [...] porque nosotras [...] solo podíamos invitar, ni citar ni convocar. Entonces yo hablé con cada uno de los ministros y les dije que para mí era indispensable que vinieran a dar la cara porque realmente la idea de la Bancada Femenina no era hacer un circo con eso, un circo político, sino conversar, saber y aportar. [...] En estos temas que eran tan importantes para la sociedad uruguaya en ese momento nosotras lo que queríamos era aportar”.*

“*Más allá de las funciones específicas que nos establece la Constitución de la República, tenemos el derecho y la obligación, no solo de controlar, sino de trabajar con el Poder Ejecutivo [...]. Entonces, la idea, a través de este intercambio, es ver cómo van marchando todas las áreas de políticas sociales en las que está involucrado el Poder Ejecutivo [...] para que nosotras podamos desde aquí, en algún caso ayudarlos con alguna ley, o bien, fundamentalmente, acompañarlos en la gestión”.*

(Diputada Glenda Rondán, Versión taquigráfica del Encuentro con Ministros del Área Social, 30/04/2003).

Intendencia Municipal de Montevideo. En la opinión de las entrevistadas, el hecho de que la reunión fuera tan concurrida y que se llevara a cabo en términos de un diálogo constructivo y no de un enfrentamiento, y que además se tocaran temas más allá de los específicos de la agenda de género, tuvo un impacto importante en cómo se veía a la Bancada Femenina y el rol que pretendía desarrollar. Finalmente, es interesante notar que en este primer período las acciones de

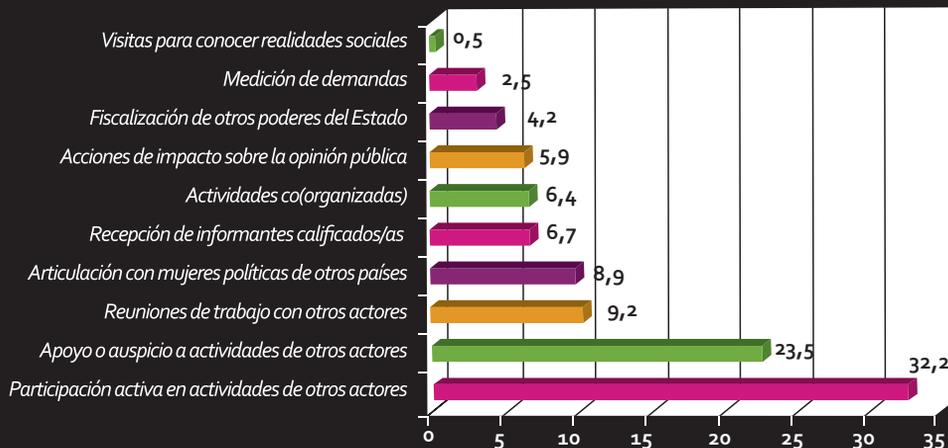
“ [Esa reunión] marcó un antes y un después, desde mi punto de vista, porque cuando vieron que la Bancada Femenina, que no tenía respaldo oficial, había traído a todos los Ministros de una, bueno, es que la Bancada Femenina tenía varias cosas: tenía respeto, tenía prestigio y tenía los objetivos claros adónde iba”.

impacto en la opinión pública constituyen la categoría más chica –con un 2,5%–, lo que desmiente de alguna manera el prejuicio que se expresaba en algunos ámbitos en los inicios de la Bancada Femenina de que no era más que una plataforma de auto-promoción de las legisladoras.

Si se mira a qué tipo de actividades se dedicó la Bancada Femenina en la segunda legislatura (gráfico 3), existen tanto continuidades como cambios respecto al primer período¹⁰. De nuevo la mayoría de las acciones (55,7%) corresponden a la participación (32,2%) o asistencia (23,5%) en actividades de otros actores, y las reuniones de trabajo con otros actores y la recepción de informantes calificados/as siguen ocupando el tercer y quinto lugar de importancia respectivamente.

Gráfico 3

Actividades de la Bancada Bicameral Femenina, 2005-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina para el período 2000-2010.

En cuanto a las diferencias, hay, por un lado, una baja en el peso de la fiscalización, la mediación de demandas y las visitas a conocer realidades sociales, y por otro

lado, una suba en la proporción de actividades de articulación con mujeres políticas de otros países y de acciones de impacto sobre la opinión pública.

¹⁰ Cabe recordar que para el segundo período hay dos años para los cuales existe un subregistro de actividades, por lo que una comparación entre el respectivo peso de cada categoría en los dos períodos debe hacerse con cautela.

Organizaciones que participaron en “El Parlamento escucha a las mujeres”

- * Amnistía Internacional- Sección Uruguay
- * Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay
- * Centro de Negocios de la Mujer de la Cámara de Industrias del Uruguay
- * Comisión de Género y Equidad del Colegio de Abogados
- * Comisión de Género y Políticas de Salud del Sindicato Médico del Uruguay
- * Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía
- * Departamento de Género de CUDECOOP
- * Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT
- * DESYR, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos
- * Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Oriental del Uruguay
- * Mundo Afro
- * Red de Mujeres Rurales
- * Red Temática de Género de la Universidad de la República

Aunque el porcentaje de acciones dedicadas a la mediación de demandas (un 2,5%) se reduce considerablemente respecto al peso que tuvo en el primer período, se destacan dos actos emblemáticos de la vocación de la Bancada Femenina de «representar» a las mujeres, escuchando sus planteos y demandas y trasladándolas a ámbitos donde se definen las prioridades de la agenda política. Estos dos actos, además, son acciones proactivas: la BBF tomó la iniciativa de consultar a las mujeres, a diferencia de la mediación de demandas en el primer período, que básicamente consistía en recibir a delegaciones.

El primero fue el acto «El Parlamento escucha a las mujeres» que se celebró el 8 de marzo de 2005 en el Salón de los Pasos Perdidos. Ese fue el marco en el que se constituyó la Bancada Bicameral Femenina. En este evento las 14 legisladoras titulares y 15 suplentas escucharon los planteos de las 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 legislación que se iniciaba. Como se observa en los recuadros, las organizaciones

“*[La instalación de la BBF] 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).

“*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).

(Versión taquigráfica del evento «El Parlamento escucha a las mujeres», 08/03/2005).

que participaron de esta instancia y las demandas que presentaron cubren una muy amplia gama de temáticas, y 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 BBF como expresión de su compromiso con las

mujeres uruguayas.

La segunda actividad emblemática de mediación de demandas fue la Consulta Ciudadana, implementada en el marco de un proyecto realizado con el apoyo de la cooperación española y el sistema de las Naciones Unidas. Bajo el lema «Mujer, tu voto tiene voz», durante agosto y setiembre de 2008, 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 en cuenta a la hora de elaborar sus propuestas programáticas para las elecciones internas y nacionales de 2009 y las departamentales de 2010.

Para la realización de esta actividad la BBF contó con el asesoramiento técnico de investigadoras de la Universidad de la República y la colaboración de la Red de Mujeres Políticas para la difusión e implementación de la iniciativa en todo el territorio nacional. Como se señala en el informe de los resultados, entre los más de 2.400 mensajes que se recibieron, se encontraban demandas y planteos de todo tipo: algunos eran testimonios de experiencias personales a partir de las cuales las autoras construían



Implementación de la Consulta Ciudadana

Para asegurar que la Consulta cubriera adecuadamente las diversas posibilidades de participación de los distintos sectores de mujeres, se habilitaron cinco vías de comunicación a la ciudadanía femenina.

De esta forma, podían enviar sus demandas:

1. Completando un formulario en la página web «Par-

lamentada», un subsitio oficial del sitio web del Parlamento.

2. Enviando un e-mail.

3. Dejando un mensaje en el contestador de un teléfono 0800.

4. Mandando un fax.

5. Depositando un papel escrito en una de las 677 urnas ubicadas en puntos estratégicos de cada departamento.

(Informe final de la Consulta Ciudadana).

demandas y buscaban soluciones; en otros, la situación personal de quien escribía llevaba a reclamar soluciones que atendieran a todas las mujeres con una situación similar; también había casos en los que las demandas formuladas no se relacionaban con la situación personal de la autora o de su entorno familiar inmediato, sino que expresaban una preocupación más general por los problemas sociales o económicos

que aquejaban al país o que enfrentaban las mujeres uruguayas. Los resultados de la Consulta fueron devueltos a las mujeres políticas integrantes de la Red y, a través de ellas, a sus sectores y partidos políticos, como también a la ciudadanía femenina en todos los departamentos.

Otra categoría cuya incidencia baja en el segundo período es la de fiscalización. Es interesante notar que hay distintas posibles explicaciones por



esta reducción, relacionadas con la diferente composición de la propia Bancada Femenina y con el cambio en el contexto político. En 2004 el Frente Amplio gana por primera vez las elecciones presidenciales y en 2005 forma su primer gobierno nacional. A su vez, como señalamos en el capítulo 1, la nueva correlación de fuerzas en el Parlamento también afectó la integración de la Bancada Bicameral Femenina, que ahora era mayoritariamente frenteamplista.

En este contexto algunas de las entrevistadas consideraban que el menor peso de acciones de fiscalización refleja el hecho de que las frenteamplistas son más «disciplinadas», algo que no debería sorprender dado que en general cuando una fuerza política llega por primera vez al poder cuida mucho su unidad interna. En cambio, otras entrevistadas señalaron que en el período de gobierno del FA hubo un avance importante respecto a la consolidación y efectividad del organismo nacional rector de las políticas de género (ahora inserto en la órbita del nuevo Ministerio de Desarrollo Social), a la construcción de espacios institucionales de género en otros organismos del Estado y a la elabo-

ración de políticas de género en algunas áreas. Esto también podría estar incidiendo en la disminución de las acciones de contralor. De todas formas, la BBF no abandonó del todo la práctica de la fiscalización. En este segundo período fue particularmente dirigida a velar por la aplicación de la ley de violencia por cuya aprobación tanto había luchado la Bancada Femenina en la legislatura anterior.

Áreas temáticas abarcadas

Una tercera dimensión de las actividades de la Bancada Femenina en la cual se indagó fue su enfoque temático. El gráfico 4 muestra la distribución de actividades por tema durante la primera legislatura, y el gráfico 5 ilustra lo mismo para la segunda legislatura.

Gráfico 4

Actividades de la Bancada Bicameral Femenina, 2000-2005

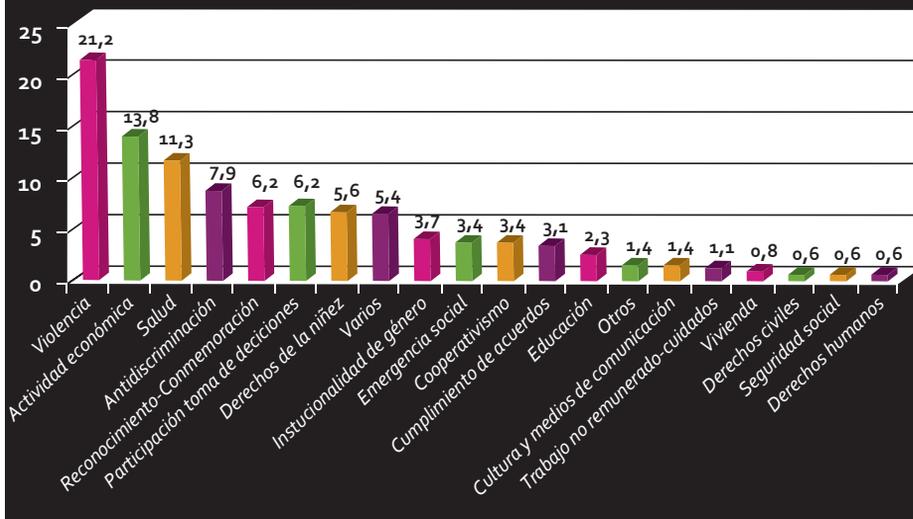
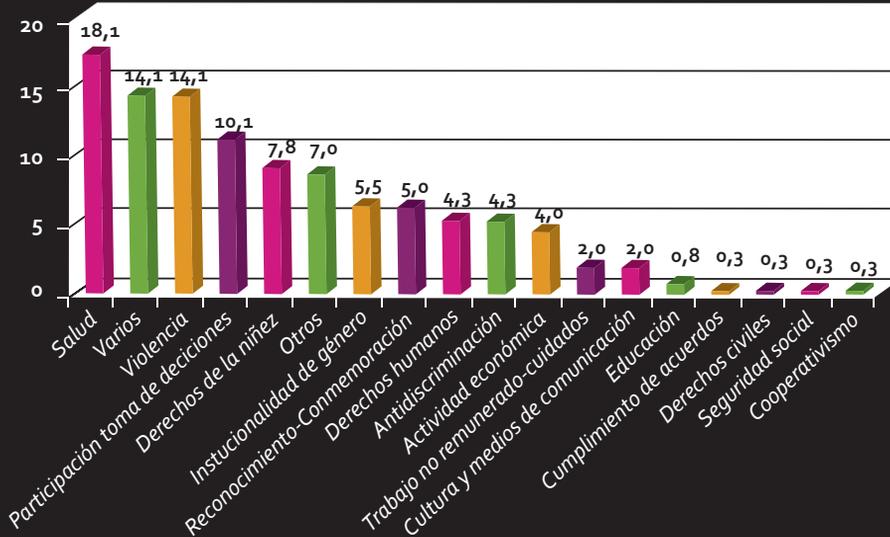




Gráfico 5

Actividades de la Bancada Bicameral Femenina, 2005-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Bicameral Femenina para el período 2000-2010.

Nota: La categoría Varios incluye actividades en las cuales se abarcaban más de una temática; la categoría Otros incluye una variedad de temáticas cuyo peso en el total es tan limitado que no merecen ser incluidas en una categoría propia.

Una primera observación que surge de ambos períodos es que las actividades de la Bancada Femenina abarcaban una variedad muy amplia de temáticas, a la vez que hay tres temas

que se establecen como centrales en la acción de las legisladoras durante los dos períodos: violencia y participación en la toma de decisiones. Como ya se ha señalado, aunque

las actividades aquí sistematizadas no son acciones legislativas, no cabe duda de que el proceso de discusión y aprobación de la ley de violencia doméstica en el primer período sea el factor que hace que el área temática que concentrara la mayor proporción de las actividades sea la de violencia. Lo mismo ocurre con la salud en el segundo período, que es cuando se aprueba la ley de defensa del derecho a la salud reproductiva.

Otra característica de las acciones de la Bancada Femenina que se recoge en esta clasificación es que se extendían más allá de los temas específicos de las mujeres o de los temas de la agenda de género. En su accionar las legisladoras no sólo defendían los derechos de las mujeres, sino de otros grupos, muchas veces los más vulnerables o marginados de la sociedad. Así, los derechos de las y los niños figuran como una categoría importante en ambos períodos; asimismo, las acciones en las áreas de los derechos humanos y de la antidiscriminación buscan defender los derechos de personas con discapacidad, de la diversidad sexual, de la colectividad afrodescendiente y de las y los adultos mayores.



“*Algo que rescato es haber tenido capacidad de elegir determinados ejes temáticos que nos comprometieron a lo largo del tiempo y nos proyectan*”.

“*Abarcábamos una parte importante de la compleja realidad uruguaya*”.

Cuando se cruza el tipo de acción con la temática sólo algunas relaciones aparecen como relevantes. Una es que en el primer período, en la categoría mediación de demandas, un 37% de los ítems se relacionan con la actividad económica y especialmente con denuncias de situaciones de discriminación o abuso en el trabajo. La violencia, por su parte, es el tema de un 28% de las acciones de fiscalización realizadas a lo largo de los 10 años aquí estudiados.

En cuanto al tema de la participación en la toma de decisiones, tiene una fuerte incidencia en la categoría “actividades (co)organizadas por la Bancada Femenina”, abarcando un 42% de tales actividades en todo el período. Concretamente, en los primeros años de la primera legislatura

la CEGE co-organizó con la Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing tres Encuentros Nacionales de Edilas con el objetivo de fortalecer la participación política de las mujeres, consolidar liderazgos femeninos, sensibilizar sobre los temas de género y transmitir las experiencias y estrategias de la Bancada Femenina para incorporar el enfoque de género en la agenda política. En el segundo período participó en la coordinación de otros encuentros nacionales, de la Red de Mujeres Políticas y de las Convencionales Nacionales, y también organizó encuentros con mujeres políticas de otros países, incluyendo un Seminario Regional de Parlamentos de América Latina y un seminario en ocasión de la visita de Estado de la presidenta chilena Michelle Bachelet. Asimismo, en ambos períodos hay actividades organizadas conjuntamente entre la Bancada Femenina y la academia para la difusión de productos de investigación como insumos para el debate legislativo sobre las cuotas.

Seminario Uruguay-Chile: “Participación política de las mujeres en el nuevo contexto latinoamericano. Oportunidades y desafíos”

En el marco de la visita oficial a Uruguay de la entonces presidenta de la República de Chile, Dra. Michelle Bachelet, la Bancada Femenina y la Embajada de Chile en nuestro país llevaron a cabo el seminario «Participación política de las mujeres en el nuevo contexto latinoamericano. Oportunidades y desafíos», el día 7 de julio de 2008 en el Palacio Legislativo. En este encuentro participaron legisladoras, mujeres de distintos partidos políticos e integrantes del gobierno, de la sociedad civil y académicas de ambos países. El objetivo del seminario fue analizar los diversos obstáculos que tienen las mujeres para llegar a cargos electivos y cuáles son los instrumentos para revertir esta situación. En las presentaciones se destacó el hecho de que tanto



Chile como Uruguay se encuentran entre los países de América Latina con menores tasas de representación femenina parlamentaria, y hubo acuerdo en que los partidos políticos son los principales obstáculos al ingreso de mujeres a cargos de representación política.

Durante su exposición, Michelle Bachelet destacó que su elección «fue una derrota para los que creen que hay un orden intocable». Señaló además que existe un liderazgo político femenino que es distinto del masculino y de ahí también la importancia de la presencia de las mujeres en la política. «Ser presidenta es más que la banda y una falda. Son contenidos distintos. Es un nuevo estilo de liderazgo». «Las mujeres tenemos que tener voces en todos los ámbitos además de en los temas de género», pues es la forma de ganar legitimidad. «La posibilidad de que las mujeres sean percibidas con poder requiere acercarse a los centros de poder».

Cuando sea grande quiero ser presidenta

«Es una torpeza para los países pequeños perderse esta capacidad de las mujeres. A las mujeres nos evalúan por otras cosas: por la ropa, por el peso, y yo quiero que me evalúen por mis políticas. El tema no es la falta de méritos sino la distribución de los roles. Y la dificultad de los partidos para generar nuevos liderazgos y en especial liderazgos femeninos. Con más mujeres la política se enriquece. Es necesario en la política hombres y mujeres», señaló Bachelet. A su vez, comentó que su ascenso al poder provocó un gran impacto a nivel simbólico y cambios culturales que ya pueden ser percibidos: «Antes cuando iba a algún lugar las niñas me decían: “cuando sea grande quiero ser médica como tú”, pero ahora me dicen: “quiero ser como tú, quiero ser presidenta”. Lo simbólico es esencial. Llegó la hora de ir avanzando. Las mujeres se han levantado y han comenzado a caminar, no hay marcha atrás» concluyó.



Hacia una mayor institucionalización y planificación de las actividades de la Bancada Bicameral Femenina

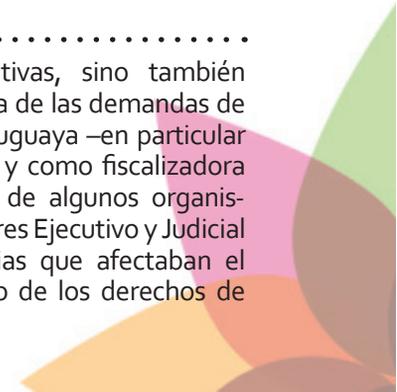
A partir de la sistematización de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina se puede observar sobre todo en el segundo período de su existencia la incorporación de una serie de actividades de naturaleza distinta a las que ya se revisaron y no cuantificables de la misma manera. Estas actividades se vinculan a participaciones sostenidas en iniciativas que tienen una duración mayor en el tiempo, y que fundamentalmente tienen una intención y/o impacto institucionalizador de la acción de la Bancada Femenina y no son simplemente expresiones de metas de acción más acotadas o puntuales. Por un lado, el rol de contralor que en el primer período la Bancada Femenina ejercía a iniciativa propia o a raíz de demandas o denuncias que la ciudadanía le llevaba, asume una nueva dimensión: la participación en espacios de coordinación interinstitucional, algunos de los cuales fueron creados a raíz de la presión ejercida por la propia Bancada conjuntamente con otras actoras defensoras de los derechos de las mujeres (sobre todo

el movimiento de mujeres), y del lobby interno de las frenteamplistas (algunas desde cargos ejecutivos) una vez que llegó su fuerza política al gobierno. Por otro lado, la Bancada Femenina participa en una serie de proyectos en articulación con la academia y la sociedad civil organizada y con el apoyo fundamental de la cooperación internacional que buscan principalmente fortalecer la participación política de las mujeres y promover la institucionalidad de género en el Poder Legislativo.

Participación en espacios de coordinación interinstitucional

La participación de la Bancada Femenina en los espacios de coordinación interinstitucional de políticas o actividades vinculadas a la agenda de género puede verse como un resultado previsible. En el primer período logró posicionarse políticamente no sólo como un actor colectivo relevante para la concreción de determinadas

medidas legislativas, sino también como mediadora de las demandas de la ciudadanía uruguaya –en particular de las mujeres– y como fiscalizadora del desempeño de algunos organismos de los Poderes Ejecutivo y Judicial con competencias que afectaban el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres.





Cuadro 1:

Participación de la Bancada Bicameral Femenina en ámbitos interinstitucionales

<i>Fecha inicio / Período</i>	<i>Organismo</i>	<i>Comisión</i>
abril 2002-junio 2003	Intendencia Municipal de Montevideo-Junta Departamental de Montevideo	Grupo de Trabajo por la Solidaridad y la Equidad, que busca coordinar soluciones para los damnificados por las inundaciones.
2004	Ministerio de Salud Pública	Comisión Asesora en temas de Salud Sexual y Reproductiva, creada por decreto de los Ministerios de Salud Pública del MERCOSUR, a raíz de una demanda desde la sociedad civil.
2005	Ministerio de Relaciones Exteriores	Comisión Ad Hoc para la elaboración de los informes país para el Comité de la CEDAW y el Comité de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará de la CIM-OEA.
2005	Ministerio de Salud Pública	Consejo Nacional para la prevención y control del sida (CONASIDA).
2004	Ministerio de Salud Pública	Comisión Asesora del Programa de Salud y Género.
Agosto-octubre 2008	Ministerio de Desarrollo Social	Participación en el proceso de construcción de la «Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia» (ENIA).

Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina para el período 2000-2010.



La participación de delegadas de la Bancada Femenina en los distintos espacios señalados en el cuadro 1 tuvo un origen diferente según el caso. Por ejemplo, la propia Bancada había sido una de las más insistentes promotoras de la creación de la Comisión Ad Hoc en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el caso del Programa de Salud y Género, la Bancada Femenina fue invitada a participar por la coordinadora del Programa, una activista del movimiento de mujeres, con quien algunas de las integrantes de la Bancada tenían un vínculo desde los tiempos de la Concertación de Mujeres.

Acciones sostenidas a través de proyectos con el apoyo de la cooperación internacional

Durante la segunda legislatura, las actividades de la Bancada Bicameral Femenina recibieron un importante apoyo desde la cooperación internacional, en particular del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y la

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Entre 2007 y 2010 estas agencias financiaron cinco proyectos en coordinación con la Bancada Bicameral Femenina, con los cuales se buscaba fortalecer la participación política de las mujeres y consolidar la institucionalidad de género en el Parlamento (ver el cuadro 2).

Cuadro 2: Proyectos de la

<i>Fecha</i>	<i>Título Proyecto</i>
2007-2008	Promoción de la Red de Mujeres Políticas en el Uruguay Ministerio de Salud Pública
enero 2008-marzo 2009	Hacia la equidad política. Representación política de las mujeres en Uruguay
octubre 2008-junio 2009	Fortalecimiento de la institucionalidad de género en las estructuras, procedimientos y prácticas del Parlamento uruguayo, en el marco del Proyecto «Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones» del Programa Conjunto OPP-Una ONU
junio 2009-junio 2010	Encuentro de mujeres convencionales electas en las elecciones internas del 28 de junio de 2009



Bancada Bicameral Femenina con apoyo de la cooperación internacional

<i>Objetivos</i>	<i>Productos</i>	<i>Co-actores</i>	<i>Cooperación</i>
<p>Formar la Red de Mujeres Políticas a nivel nacional. Capacitar a 250 edilas y mujeres dirigentes de todos los partidos políticos para formar Bancadas Femeninas Departamentales.</p> <p>Transmitir la experiencia del trabajo en red e incidencia en política de la BBF y el Comité Latinoamericano y del Caribe de los Derechos de la Mujer (CLADEM).</p> <p>Impulsar una agenda común de género en las políticas públicas para todos los partidos, a nivel departamental y nacional.</p> <p>Fortalecer la capacidad de formulación, monitoreo y ejecución de políticas y planes estratégicos del Instituto Nacional de las Mujeres, las secretarías de la mujer departamentales, la Bancada Bicameral Femenina y las bancadas femeninas de las Juntas Departamentales.</p>	<p>Dos encuentros Nacionales en 2006 y 2007.</p> <p>Tres talleres temáticos replicados en cuatro encuentros regionales en diferentes puntos del país durante 2006 y 2007.</p> <p>Realización de talleres regionales de los distintos partidos políticos en todo el país durante 2008.</p> <p>Creación de sitio web interactivo.</p> <p>Creación y fortalecimiento de seis Bancadas Femeninas de legisladoras departamentales.</p>	<p>Red de Mujeres Políticas</p> <p>CLADEM Uruguay</p> <p>Centro de Estudios y Formación Josefa Oribe (PN)</p> <p>Unidad Temática de los Derechos de las Ciudadanas (FA)</p>	<p>UNFPA</p>
<p>Fortalecer y hacer visible la actuación parlamentaria, tanto individual como colectiva, de las legisladoras, particularmente en pos de los derechos de las mujeres y de la equidad de género.</p> <p>Promover la incorporación de la perspectiva de género en la agenda legislativa.</p> <p>Crear canales de comunicación entre las legisladoras y la ciudadanía, la sociedad civil organizada, los medios de comunicación, y mujeres políticas de otros países.</p>	<p>Página web «Parlamenta: Mujeres en el Parlamento».</p> <p>Dossier informativo sobre las cuotas.</p> <p>Seminario Regional de Parlamentos de América Latina «Hacer política desde las mujeres: Género, representación parlamentaria y agenda legislativa».</p> <p>Investigación sobre las opiniones y actitudes de los dirigentes hacia las mujeres políticas.</p> <p>Consulta Ciudadana: «Mujer, tu voto tiene voz».</p>	<p>Parlamento del Uruguay</p> <p>ICP-FCS-UdelaR</p> <p>Unión Interparlamentaria</p> <p>IDEA Internacional</p> <p>Red de Mujeres Políticas</p> <p>Cotidiano Mujer</p>	<p>AECID</p> <p>PNUD</p> <p>UNFPA</p> <p>ONU Mujeres (UNIFEM)</p>
<p>Elaborar e implementar un plan de capacitación en género y generaciones para el funcionariado del Poder Legislativo, las/los legisladores y sus asesores/as.</p> <p>Capacitar a funcionarios del Parlamento para la actualización y mantenimiento del sitio web «Parlamenta: Mujeres en el Parlamento». Sistematizar la producción legislativa en materia de equidad de género y generaciones, febrero 2005-noviembre 2009.</p>	<p>Manual Sitio web Parlamenta. Manual para su mantenimiento y actualización (2009)</p> <p>Manual para la implementación del Plan de Capacitación en Género y Generaciones para el Parlamento uruguayo (2010).</p> <p>Libro Producción legislativa en materia de equidad de género y generaciones durante el período febrero 2005 - noviembre 2009 (2010).</p>	<p>Oficina de Planeamiento y Presupuesto</p> <p>Parlamento del Uruguay</p> <p>ICP-FCS-UdelaR</p>	<p>AECID</p> <p>PNUD</p> <p>UNFPA</p> <p>ONU Mujeres (UNIFEM)</p>
<p>Visibilizar, jerarquizar y celebrar la elección, a nivel nacional, de las mujeres convencionales e intentar fortalecerlas y empoderarlas en la práctica política. Brindar a las mujeres convencionales materiales de formación e información para su accionar político.</p> <p>Relevar y sistematizar información sobre las carreras políticas de las mujeres convencionales.</p>	<p>Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales.</p> <p>Publicación Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay.</p> <p>Censo de Mujeres Convencionales.</p>	<p>Parlamento del Uruguay</p> <p>Red de Mujeres Políticas</p> <p>Frente Amplio</p> <p>Partido Nacional</p> <p>Partido Colorado</p> <p>Partido Independiente</p> <p>ICP-FCS-UdelaR</p>	<p>AECID</p> <p>PNUD</p> <p>ONU Mujeres (UNIFEM)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina para el período 2000-2010.



Dos de los proyectos –el primero y el último– tenían como población objetivo las mujeres políticas edilas, militantes de la Red de Mujeres Políticas y convencionales nacionales. En ambos casos los proyectos tenían un doble objetivo: por un lado, fortalecer la participación política de estas mujeres y su capacidad de incidencia en la interna de sus partidos y en los procesos electorales; y por otro lado, sensibilizarlas en temas de género y brindarles información y herramientas para desarrollar estrategias de promoción colectiva de la agenda de género.

El tercer proyecto, «Hacia la equidad política. Representación política de las mujeres en Uruguay», se centraba, en cambio, en el fortalecimiento y visibilización de las propias mujeres parlamentarias y su actuación tanto individual como colectiva en la Banda Bicameral Femenina. Fue en el marco de este proyecto que se realizó la Consulta Ciudadana y también un seminario regional en el cual las legisladoras uruguayas reflexionaron, junto con sus pares de la región y más allá, sobre las características de la actuación política de las mujeres.

Cabe señalar que además del apoyo

de la ONU y AECID, los proyectos también contaron con la colaboración de otras instituciones intergubernamentales –la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Inter-

nacional)– y de organizaciones de mujeres (CLADEM y Cotidiano Mujer), la academia (el Área de Política y Género del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) y otras expertas y consultoras.

Seminario regional de parlamentos de América Latina: “Hacer política desde las mujeres: género, representación parlamentaria y agenda legislativa”

Durante los días 10 y 11 de marzo de 2008 se realizó en el Palacio Legislativo este seminario, en el que se recibió a parlamentarias y parlamentarios de 13 países latinoamericanos y de países fuera de la región, y a mujeres políticas de todos los partidos de nuestro país. El seminario fue organizado por el Parlamento del Uruguay, Parlamento, la Unión Interparlamentaria Mundial e IDEA Internacional, y contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y de Sistema de Naciones Unidas en el Uruguay. «Cuando discutimos sobre la participación de las mujeres muchos y muchas no logran ver que se trata de entender y abrir un espacio de oportunidades para romper esa inequidad que surge de ese rol erróneo que a la mujer se le ha

dado por estas latitudes. Es así que, muchas veces, cuando hablamos de la participación de la mujer, el primer argumento que surge es que, si las mujeres son capaces, siempre tienen lugar... Y uno se pregunta: y a los hombres, ¿quién nos toma un examen de capacidad para estar donde estamos?», señaló el entonces vicepresidente de la República, Rodolfo Nin Novoa, quien inauguró el seminario.

Esta instancia contó además con la presencia del Sr. Anders Johnsson, secretario general de la Unión Interparlamentaria Mundial, quien se refirió al principal objetivo del encuentro: qué pasa cuando las mujeres están en los parlamentos. «Tenemos un postulado en nuestra organización que es la necesidad de que haya mujeres en la vida pública. Esto no es solamente



una cuestión de un derecho, de un derecho de igualdad, sino que también es un interés de las sociedades de hacer las cosas bien porque si no hay una contribución de las mujeres las cosas no se hacen óptimamente bien y vamos a poder analizar en este seminario la sustancia, la participación de la representación de las mujeres en los procesos políticos y cómo trabajan con sus colegas masculinos para que el género transversalice la agenda de los parlamentos». Sobre este punto, la senadora Mónica Xavier puso sobre la mesa los aspectos centrales de la agenda del seminario: «Reflexionar acerca de qué hacemos las mujeres parlamentarias cuando llegamos a un espacio de códigos masculinos, cómo hacemos para que nuestros planteos integren la agenda de debate de todos, cómo representamos de mejor manera los intereses de quienes depositaron con su voto la confianza en nosotras, qué estructura nos damos para ser más eficaces, cómo abrimos camino para que otras mujeres lleguen, cómo hacemos para que la visión que incorpora la mirada de género esté allí cuando nosotras no alcanzamos el poder, cómo nos apoyamos mutuamente a través de mujeres organizadas, cómo nos relacionamos con otros poderes del Estado sobre todo en la implementación de políticas, y cómo nos relacionamos con la academia para que se genere conocimiento científico».

Algunas de las conclusiones finales del encuentro fue que las democracias no son plenas si no tienen a la mitad de su población representada. «Ojalá podamos ser ricas en representación y podamos estar unidas (...) y aunque no hemos tenido avances significativos en materia numérica, sí creo lo hemos tenido en calidad, dándonos estructuras, haciendo determinados avances institucionales en los Parlamentos para facilitar el acceso de las que tienen que venir, por las cuales debemos pelear para que tengan menos obstáculos que nosotras», señaló la senadora uruguaya durante la ceremonia de clausura.

Conclusiones

.....

La sistematización de las actividades de la Bancada Femenina a partir de las rendiciones de cuentas permite dimensionar el enorme volumen y gran variedad de tipos de actividades que se realizaron a lo largo de los 10 años bajo estudio, así como la amplitud de las temáticas abordadas en ellas. La revisión de diferentes materiales vinculados a las actividades y de las versiones taquigráficas, en los casos en que existen, revela el compromiso de la Bancada Femenina de

promover un amplio debate público sobre diversos temas de la agenda de género y más allá, de recoger y mediar las demandas de las mujeres —ya sean trabajadoras, madres, de organizaciones feministas o emprendimientos productivos— y de otros grupos sociales que encontraron en la Bancada un actor político dispuesto a escuchar y a actuar. También está clara la existencia de un compromiso colectivo real con la defensa de los derechos de las mujeres, que posibilitó el desarrollo de acciones de fiscalización efectivas.

Como ya se ha señalado, aunque las actividades reseñadas en este capítulo son conceptualmente diferentes a las acciones legislativas llevadas a cabo por la Bancada Femenina (que se exploran en el siguiente capítulo), esto no quiere decir que no tengan una relevancia para la construcción de la agenda legislativa de género. De hecho, muchas de ellas contribuyen indirectamente a eso, en tanto visualizan las demandas ciudadanas e insertan determinados temas en el debate político-público, generan también las condiciones necesarias para el impulso de nuevas leyes o formas legislativas.



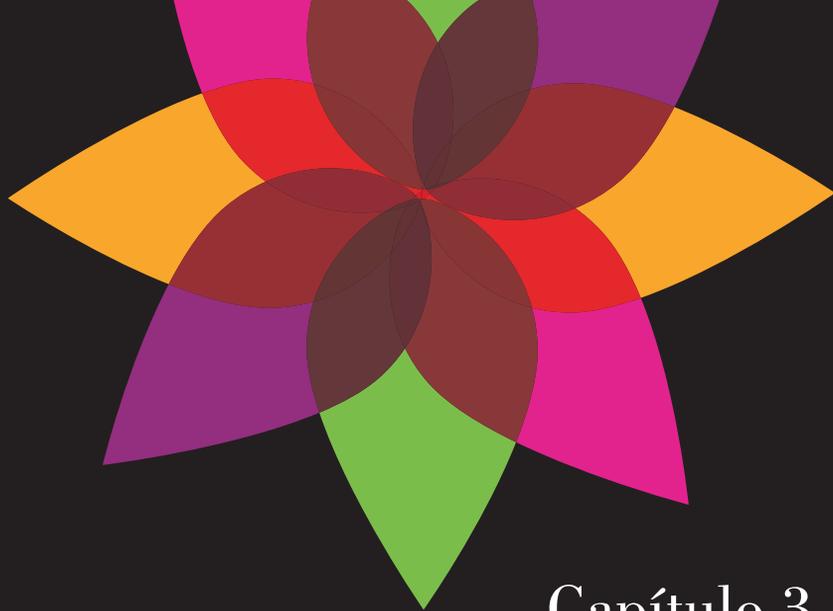
Encuentro de Mujeres Políticas (06/10/2006)



«El Parlamento escucha a las mujeres» (08/03/2005)



Encuentro Mujeres Convencionales (16/09/2009)



Capítulo 3

La actuación parlamentaria de la Bancada Bicameral Femenina, 2000-2010

«Se decían: “Che, ¿querés sacar tal ley? Mandala a la Comisión de Género y Equidad que sale”»¹¹

¹¹ Comentario entre legisladores varones relatado por la diputada Margarita Percovich en la entrevista realizada en el marco del proyecto «Género y legislación» ya citado



Introducción

Además de las actividades sistematizadas a partir de las rendiciones de cuentas que se analizaron en el capítulo anterior, se elaboró una base de aquellas acciones que forman parte de la actuación parlamentaria de las legisladoras de la Bancada Femenina y que se vinculan con su agenda. La base incluye no sólo los proyectos de ley presentados o promovidos por la Bancada Femenina, sino también otras iniciativas que se consideran igualmente importantes para dimensionar fielmente el alcance de la actividad legislativa de la Bancada. Algunas tienen relevancia en tanto contribuyen a colocar en la agenda parlamentaria determinados temas y jerarquizarlos en el debate público. Otras colaboran para llevar a cabo la función de contralor que compete a los y las parlamentarias. Las intervenciones que se incluyeron en la base no son todas acciones colectivas. También se consideraron relevantes aquellas realizadas por legisladoras individuales, siempre que estuvieran vinculadas con

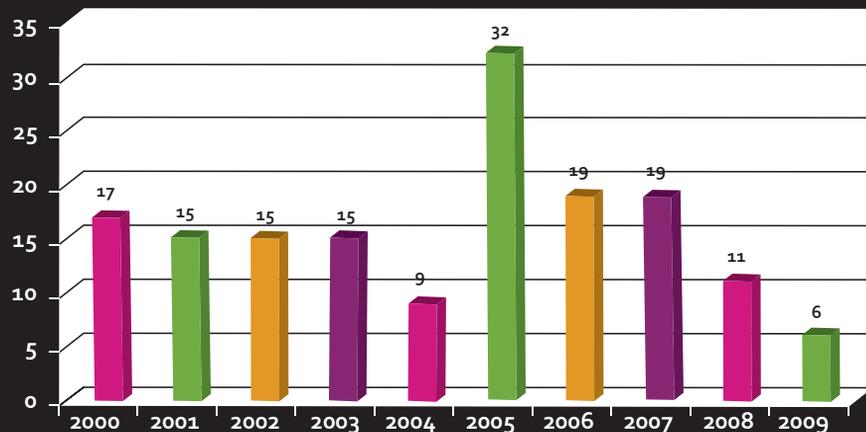
algún aspecto de la agenda colectiva de la Bancada Femenina y contaran con su apoyo. De esta manera se buscaba captar lo que en las entrevistas se transmitía como la realidad de la actuación parlamentaria de la Bancada Femenina: que diferentes factores incidían para determinar si una acción la llevada a cabo una o más parlamentarias, aunque todas aportaban a la construcción y promoción de la agenda común.

La incidencia de la Bancada Bicameral Femenina en la agenda legislativa

La sistematización identificó un total de 158 ítems de la agenda parlamentaria en los cuales legisladoras de la Bancada Femenina tuvieron un rol protagónico o incidieron en algún aspecto relevante para la agenda legislativa de género. Estos ítems abarcan una gama muy diversa de intervenciones, desde acciones únicas y puntuales, realizadas por una sola legisladora –por ejemplo, la presentación de una exposición verbal en la media hora previa de una sesión plenaria de alguna de las Cá-

maras– hasta casos que involucran una serie de acciones colectivas interrelacionadas, como las implicadas en la presentación, promoción, discusión y aprobación de una ley. Del total de acciones, una proporción un poco mayor corresponde a la segunda legislatura (87 acciones frente a 71 en la primera). Si miramos la distribución por año, se observa que en ambas legislaturas el primer año es el más prolífico, mientras que en el último existe un descenso importante de actividad, al igual que ocurría en general en la Bancada.

Número de acciones legislativas de la Bancada Bicameral Femenina, por año, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina y datos del Sistema de Información Parlamentaria para el período 2000-2010.

Como vimos en el capítulo anterior, esto reflejaría la acentuación de las diferencias interpartidarias en un año electoral.

Los variados tipos de intervenciones en la actuación parlamentaria de la Bancada Bicameral Femenina

Para analizar la actuación parlamentaria de la Bancada Femenina, según el tipo de acción involucrada, distinguimos entre cinco tipos de acciones principales: proyectos de ley, leyes, pedidos de informes, exposiciones verbales o escritas y resoluciones¹². Se consideraron también como intervenciones de la Bancada Femenina aquellos casos en que se eligieron a mujeres como autoridades de las cámaras, porque en la fundamentación de su voto las legisladoras manifestaron su solidaridad de género.

¹² En la categoría Otros se incluyeron acciones no significativas como para tratarlas por separado, como es el caso de las minutas de comunicación, en las que el Poder Legislativo recomienda, sugiere o solicita al Poder Ejecutivo tomar determinada acción (en los dos casos relevados aquí la sugerencia se refería a la inclusión de la educación sexual en los programas curriculares de la educación primaria y secundaria). También incluye a las sesiones en las cuales legisladoras fueron electas como autoridades de la Cámara de Representantes. Margarita Percovich fue electa segunda vicepresidenta en el período 2000-2005. En el 2003, se eligió a Nora Castro como segunda vicepresidenta, a Glenda Rondán tercera vicepresidenta y a Daisy Tourné cuarta vicepresidenta. El 15 de febrero del 2005, Nora Castro asumió la Presidencia de la Cámara de Representantes, lo que significó un hito al ser la primera vez que una mujer ocupaba ese cargo. Su designación fue festejada no solo por sus colegas de la Bancada Femenina, sino también por todo el movimiento de mujeres. En ese mismo período, Beatriz Argimón asumió como primera vicepresidenta de la Cámara.

Todas las diferentes acciones incluidas en la base se relacionan con las diferentes funciones de las y los parlamentarios. Así como legislar implica modificar o derogar parcial o totalmente leyes obsoletas o presentar y aprobar nuevas iniciativas legislativas, presentar un pedido de informes es uno de los mecanismos principales que tienen los miembros del Poder Legislativo para fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo. Las resoluciones, por su parte, tienen que ver con cuestiones procedimentales o institucionales del propio Parlamento¹³.

Finalmente, las exposiciones verbales o escritas son presentaciones sobre determinada temática en la media hora previa a la sesión plenaria de la Cámara, y pueden tener múltiples funciones. Algunas tienen como objetivo trasladar al debate parlamentario alguna problemática social o demanda específica que surja de la ciudadanía o de la sociedad civil organizada. O pueden

¹³ Incluyen la creación de la Comisión Especial de Género y Equidad al inicio de cada período legislativo y resoluciones respecto al auspicio oficial de determinados eventos y a la publicación de materiales.

Elección de Nora Castro como presidenta de la Cámara de Representantes al iniciarse la LXVI Legislatura, 15/02/2005

«En lo personal, hoy es un día muy particular porque, en la historia, soy la primera legisladora del Partido Nacional que vuelve consecutivamente a la Cámara. Además, me ha tocado el privilegio de votar, por primera vez en la historia de este país, a una mujer como Presidenta de la Cámara de Representantes. Ese es un hecho histórico muy significativo para todo el mundo, pero muy en especial para las mujeres políticas uruguayas de todos los partidos. Por ello, quiero recordar brevemente a las mujeres políticas que formaron parte de la CONAPRO y que elaboraron un magnífico documento que hoy, sin lugar a dudas, sigue teniendo una extrema vigencia, dada la situación de las mujeres de este país. Asimismo, quiero recordar a las mujeres de todo el país, de todos los partidos, de la Red de Mujeres Políticas del Uruguay y también a mis compañeras de la bancada femenina de la Legislatura anterior; muchas es-

tamos presentes, pero otras no; a ellas quiero enviarles mi saludo desde aquí, diciéndoles que durante la Legislatura anterior logramos instalar un estilo de hacer política que fue realmente novedoso, demostrando que supimos detectar aquello que nos une por encima de lo que nos separa.»
(Diputada Beatriz Argimón).

«Hoy, en mi primera intervención en la Cámara, es para mí un honor dar mi voto a la señora Diputada Castro, con quien todavía no he tenido el placer de conversar; quiero decirle que como mujer me va a dar mucha satisfacción decirle señora presidenta [...] Como mujer, le deseamos el mayor de los éxitos. Como mujer también, podrá entender que para mí hoy no es fácil, en mi primera intervención en este Cuerpo, poder expresar todo lo que siento, pero sí puedo agradecer a la militancia y a los hombres y mujeres que nos han puesto a todos acá para que los representemos, a todos nosotros, sin importar el partido.»
(Diputada Sandra Etcheverry).

«Más allá de lo que es Nora como diputada, quiero expresar lo que significa para el sistema político que una mujer asuma la primera Presidencia de la Legislatura en representación de la lista más votada en las elecciones de octubre. Los partidos





políticos y el Estado se han construido en masculino, y a los sectores más vulnerables de la sociedad –ya sea por razones económicas o culturales– no les es fácil abrirse espacio en el Estado ni en los partidos políticos. Las mujeres han sido relegadas culturalmente a la vida privada y por eso les resulta más difícil llegar a los puestos de decisión; lo hacen con mucho esfuerzo y dedicación. No solo por la representación de los intereses de las mujeres cambiamos esa cultura dominante, sino también por la imagen cada vez más permanente que significa la naturalización de la inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos.

Espero que la visión de Nora en este primer año de esta nueva Legislatura [...] signifique para las niñas y adolescentes de este país la reafirmación del derecho a participar, en igualdad de condiciones, en los ámbitos de decisión. Las miles de uruguayas que nos antecedieron en estas luchas forman la semilla y la trama de este hecho histórico que hoy se consolida para nosotras: las mujeres que quemaron sus casas cuando se fueron detrás de Artigas en el Éxodo; las primeras criollas que se batieron al lado de sus caudillos por tener un país independiente; las primeras obreras organizadas peleando por sus situaciones; las sufragistas uruguayas que lograron la posibilidad para nosotras, recién a mediados del siglo XX, de elegir y de ser electas; y aquellas que lucharon por

la dignidad de esta sociedad –como aquí se ha dicho–, es decir, las presas, las exiliadas, las asesinadas, las desaparecidas, las que recuperaron la democracia. [...]

Las mujeres de la Concertación –como mencionaba Beatriz– nos marcaron una agenda para que estuviéramos en el Poder Legislativo, en el Poder Ejecutivo o en las organizaciones sociales. Así, coordinando entre todas, vamos luchando para incorporar a esa mitad de la población, que sufre especialmente la exclusión y la vulnerabilidad, que nosotras tenemos la responsabilidad de representar. Es en esa trama de mujeres en la que hoy Nora visibiliza esas luchas. Por lo tanto, desde esta bancada vaya todo el apoyo para la excelente compañera, que la sabemos ordenada, trabajadora, firme, y fundamentalmente política, que nos va a conducir estupendamente bien en este inicio de este cambio histórico. ¡Adelante, Nora!»

(Diputada Margarita Percovich).

«No es un detalle pasajero para mí que la compañera Nora Castro sea una mujer, porque también por ahí tenemos que profundizar la democracia. Hace muy poco un colega hacía cálculos y decía que hace sesenta y dos años había dos mujeres en el Parlamento, y hoy somos once. Entonces, insisto en que es importante que también desde ahí miremos que hay que profundizar la democracia. No es un detalle menor.»

(Diputada Daisy Tourné).

servir como una función de contralor cuando se utiliza este espacio para criticar la gestión o denunciar omisiones de parte de organismos estatales. Asimismo, en algunos casos se plantean reflexiones en torno a alguna temática sobre la cual existe un proyecto de ley ya entrado al Parlamento pero que todavía no ha empezado a ser tratado por la comisión encargada de su estudio, como forma de intentar activar ese proceso. Es decir, a través de estas exposiciones las legisladoras realizan mediación de demandas, convocan a la deliberación de determinados temas como parte del proceso de legislar, o buscan fiscalizar a otros poderes del Estado.

El gráfico 7 muestra la distribución de las intervenciones de la Bancada Femenina según el tipo de acción y por legislatura. En los dos períodos las intervenciones directamente legislativas (proyectos de ley y leyes) son mayoritarias. En el período 2005-2010 abarcan entre ambas categorías más de la mitad de las acciones y en 2000-2005 más del 40%. La otra categoría de peso en las dos legislaturas son las exposiciones verbales y escritas, que alcanzan

poco menos de la tercera parte de las intervenciones.

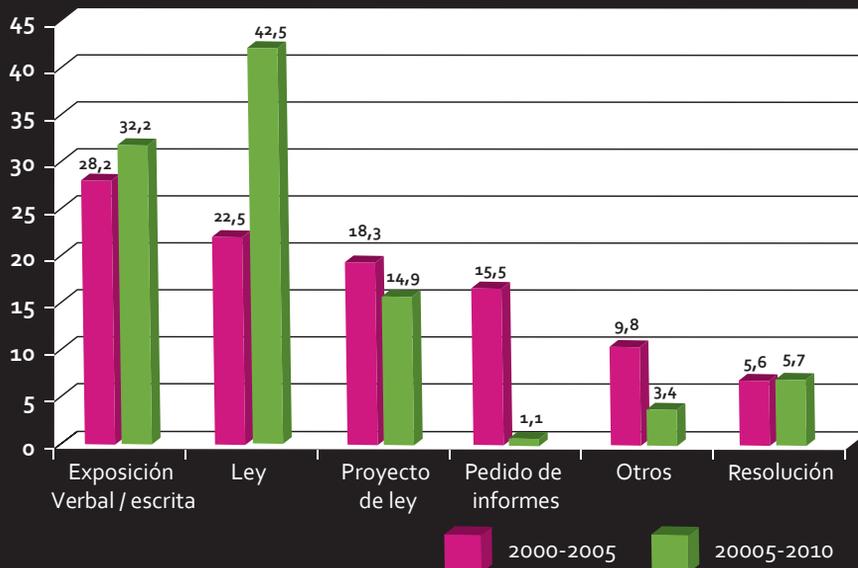
Las diferencias más marcadas entre las dos legislaturas se dan, por un lado, en la categoría leyes, y por otro, en los pedidos de informes. Hay varios factores que pueden estar influyendo en estas diferencias.

Con respecto a los pedidos de informes, como ya se señalara en el capítulo anterior –donde también se notó una baja en las actividades de fiscalización–, la disminución del peso de esta categoría podría reflejar un mayor «disciplinamiento» de las frenteamplistas –que en el segundo período constituyen la mayoría de la Bancada Femenina– y/o un mejor desempeño en materia de institucionalización y políticas de género bajo el gobierno de izquierda.

En cuanto a la categoría Leyes, el hecho de que la Bancada Femenina en el segundo período se constituyera a nivel del Senado, además de Diputados, es probable que contribuyera a una mayor tasa de aprobación de los proyectos de ley promovidos por la Bancada. También pueden estar incidiendo –de la misma manera que en el caso de los pedidos de informes– los cambios en la composición

Gráfico 7

Actuación parlamentaria de la Bancada Bicameral Femenina, 2000-2010, según tipo de acción



Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Bicameral Femenina y datos del Sistema de Información Parlamentaria para el período 2000-2010.



interna de la Bancada y la correlación de fuerzas en el Parlamento: en 2005-2010 no solo la Bancada tiene una integración mayoritariamente frenteamplista, sino que el Frente Amplio goza de una mayoría parlamentaria absoluta, lo que no pasaba en el primer período, en el cual la integración de la Bancada Femenina estaba repartida de forma igualitaria entre legisladoras oficialistas o de la coalición y legisladoras de la oposición, y el partido de gobierno no tenía una mayoría legislativa. Por otro lado, podría estar reflejando un manejo más efectivo de la Bancada Femenina de los procedimientos y prácticas internas del Parlamento luego de cinco años de experiencia. Asimismo, algunas entrevistadas manifestaron que en esta legislatura se logró un mayor involucramiento y apoyo de legisladores varones, producto de la legitimación lograda en algunos temas de la agenda de género. Cualquiera que sea la interpretación que se les dé a estas diferencias, lo destacable es que de una tasa de aprobación de proyectos de ley en 2000-2005 ya nada despreciable –un 55,2%–, en el próximo quinquenio se alcanzó una tasa aun mayor: un 74%.

La producción legislativa de la Bancada Bicameral Femenina

Si consideramos ahora las iniciativas legislativas propiamente dichas –los proyectos de ley y leyes– impulsadas y/o promovidas por la Bancada Femenina (ver el recuadro), no necesariamente se identifican con la firma colectiva de las legisladoras de la Bancada. De hecho, sólo una proporción menor de los proyectos de ley llevan la firma de varias de sus integrantes de más de un partido, son presentados por ellas, tratados y aprobados –a veces con modificaciones– en la Comisión de Género y Equidad y apoyados en el debate en pleno por legisladoras de todos los partidos. Hay proyectos que también cuentan con la firma de algún legislador hombre, lo que refleja la estrategia adoptada por la Bancada Femenina de construcción de alianzas estratégicas para lograr un apoyo amplio para sus iniciativas legislativas. Por otro lado, hay una serie de leyes de las cuales la Bancada Femenina no fue la impulsora primaria en forma colectiva. Estas iniciativas, presentadas en forma individual por alguna legisladora integrante de la Bancada o por al-

gún legislador, recibieron respaldo de diferentes maneras: proyectos redactados por otros legisladores a los cuales integrantes de la Bancada pusieron su firma; proyectos que fueron estudiados y habilitados por la CEGE para la discusión plenaria –con o sin modificaciones–; o proyectos de otros legisladores cuyo tratamiento o sanción fueron expresamente promovidos por varias legisladoras en su condición de integrantes de la Bancada Femenina.

Iniciativas legislativas impulsadas o promovidas por la Bancada Bicameral Femenina

Leyes aprobadas:

- * **Ley 17.242:** Día de licencia para trabajadoras para realizar exámenes de prevención de cánceres genitomamarios.
- * Ley 17.386: Acompañamiento a la mujer en el parto.
- * Ley 17.514: Violencia doméstica.
- * Ley 17.521: Denominación con el nombre de Adela Reta el Auditorio Nacional del Sodre.



- * Ley 17.565: Donde se asistan partos se debe contar con una partera.
- * Ley 17.605: Denominación con el nombre de Paulina Luisi la Sala 17 del Edificio Anexo del Palacio Legislativo.
- * Ley 17.815: Pomografía y prostitución infantil.
- * Ley 17.823: Código de la Niñez y Adolescencia.
- * Ley 17.900: Denominación con el nombre de Paulina Luisi el Hospital de la Mujer del Pereira Rossell.
- * Ley 17.938: Derogación del artículo 16 del Código Penal que extinguía el delito de violación por matrimonio del agresor a la víctima.
- * Ley 17.957: Registro de Deudores Alimentarios.
- * Ley 17.987: Denominación con el nombre de Alba Roballo la Sala 15 del Edificio Anexo del Palacio Legislativo.
- * Ley 18.148: Declaración feriado por voto mujer 1.ª vez en Cerro Chato.
- * Ley 18.154: Obligatoriedad educación inicial desde 4 años.
- * Ley 18.214: Modificaciones al Código de la Niñez y Adolescencia. Prohibición castigo físico.
- * Ley 18.244: Modificación de ley de deudores alimentarios.
- * Ley 18.246: Unión concubinaría.
- * Ley 18.426: Salud sexual y reproductiva.
- * Ley 18.476: Ley de participación política equitativa para ambos sexos.

- * Ley 18.487: Ley interpretativa de la ley de participación política.
- * Ley 18.620: Cambio de nombre por identidad sexual.

Proyectos de ley no aprobados^a

Reconocimiento de calidad de socio de sociedades cooperativas a integrantes del núcleo familiar.

Licencia por enfermedad de hijos menores a cargo.

Instituto Nacional Antidiscriminación.

^aNo se incluyen en este listado proyectos que no prosperaron en la primera legislatura pero que luego fueron presentados nuevamente y aprobados en la segunda legislatura.

Por otro lado, la incidencia de la Bancada Femenina en el proceso de tratamiento de proyectos presentados por otros actores a veces se centraba en la modificación o inclusión de determinado artículo del proyecto. Un ejemplo es la duplicación del presupuesto del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer en el artículo 306 de la ley 17.296 del Presupuesto Nacional del año 2000, como consecuencia del lobby realizado por integrantes de la Bancada en el Poder Ejecutivo. Otro ejemplo es la inclusión en la ley 17.827, que establece el régimen de

percepción de haberes de legisladores suplentes, de un artículo que define el derecho a licencia por maternidad y paternidad de las y los legisladores (ver el recuadro anterior).

Leyes que se originan en el Poder Ejecutivo promovidas y/o apoyadas por la Bancada Bicameral Femenina

- * **Ley 17.338:** Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- * **Ley 17.474:** Asignación prenatal al embarazo gemelar múltiple.
- * **Ley 18.065:** Trabajo doméstico.
- * **Ley 18.104:** Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres.
- * **Ley 18.227:** Asignaciones familiares (titularidad femenina de la prestación).
- * **Ley 18.395:** Flexibilización jubilatoria (art. 14: cómputo un año por hijo a mujeres).
- * **Ley 18.436:** Jornada laboral madre adoptiva.
- * **Ley 18.561:** Acoso sexual laboral y docente.



Legislando contra la discriminación en el Parlamento

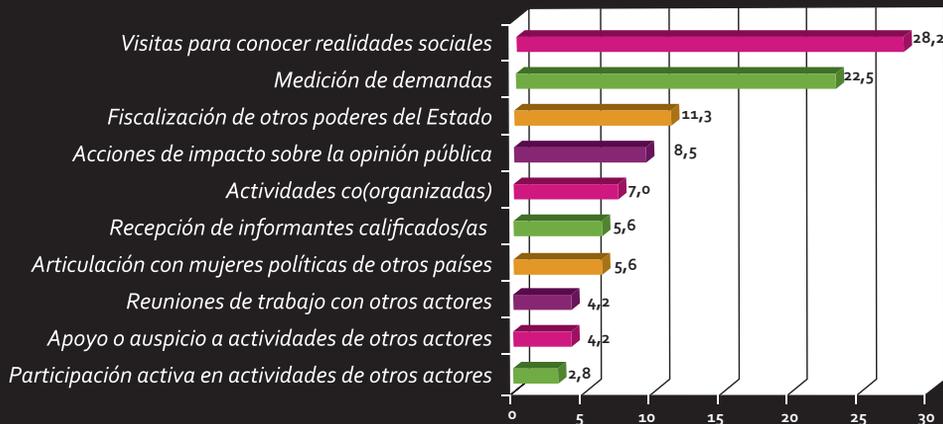
Cuando en el año 2000 la diputada colorada Yeanneth Puñales, al estar embarazada, pide licencia por maternidad, descubre que no existe tal causal para las legisladoras, un claro resabio del hecho de que la institución fue diseñada por y para hombres y dominada por ellos a lo largo del siglo XX. Tampoco existía la licencia

por paternidad. Puñales se ve, entonces, obligada a pedir licencia por enfermedad. Para rectificar este sesgo discriminatorio, el 19 de julio del año 2000 Puñales presenta un proyecto de ley que incluye la causal de «licencia por maternidad» (Carpeta CRR 424/2000), el cual obtiene media sanción en la Cámara baja. No obstante, apenas dos semanas más tarde se presenta otro proyecto firmado por todas/os las/os integrantes de la Comisión de Género y Equidad –incluyendo a la propia Puñales–,

que incluye para las y los legisladores la causal de licencia no solo por maternidad, sino también por paternidad «de acuerdo a ley 16.104» (Carpeta CRR 454/2000). Este proyecto se anexa a la Carpeta CRR 424/2000, pero no recibe más tratamiento. El 16 de junio de 2004 se plantea un proyecto de ley originado en la Comisión de Asuntos Internos de la Cámara de Representantes, que no incluía licencia por maternidad y paternidad (la preocupación central era el cobro de los sueldos

Gráfico 8

Acciones legislativas de la Bancada Femenina, 2000-2005, según tema



Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina y datos del Sistema de Información Parlamentaria para el período 2000-2010.



de los legisladores suplentes). Se presenta al plenario de la Cámara de Representantes y durante la segunda sesión se plantea un texto sustitutivo que incluye la licencia por maternidad y paternidad, tal como estuvo planteado en el proyecto de ley presentado por las/os integrantes de la Comisión de Género y Equidad. El texto sustitutivo es aprobado en Diputados, y en el Senado se vota por unanimidad sin discusión y se promulga la ley el 7 de setiembre de 2004.

El enfoque temático de la actuación parlamentaria de la Bancada Bicameral Femenina

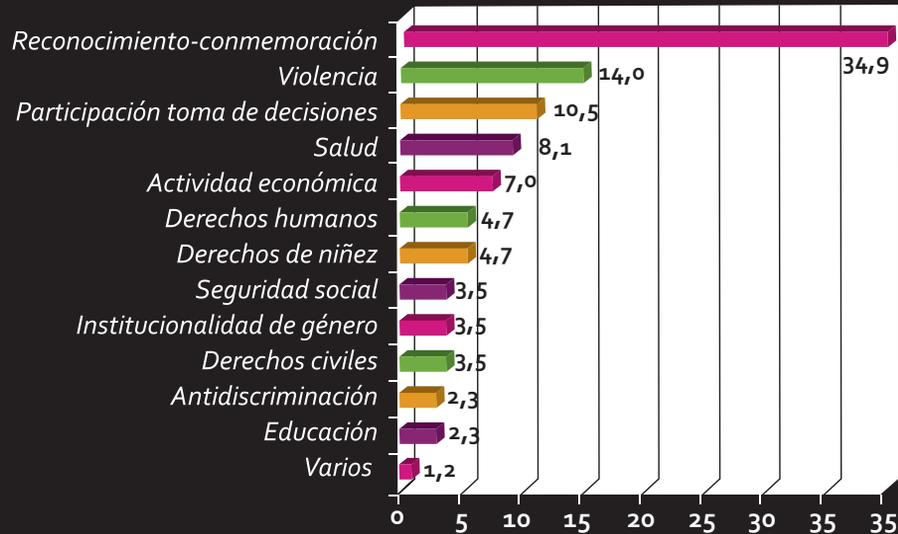
Tres de las categorías principales en las que la Bancada Femenina centró sus acciones legislativas (ver los gráficos 8 y 9) recogieron las leyes más difíciles de sancionar: Salud (aquí la gran mayoría de las acciones tuvieron que ver con la salud sexual y re-

productiva), Participación en la toma de decisiones y Violencia. En el caso de esta última categoría, se observa que reúne una mayor proporción de acciones en el segundo período. Esto refleja el hecho de que en la primera legislatura la actuación par-

Gráfico 9

Acciones legislativas de la Bancada Bicameral Femenina, 2005-2010, según tema

Fuente: Elaboración propia a partir de las rendiciones de cuentas de la Bancada Femenina y datos del Sistema de Información Parlamentaria para el período 2000-2010.





Homenajes a mujeres

El 3 de abril de 2001 falleció la Dra. **Adela Reta**, quien fue una activa militante del Partido Colorado y ocupó diversos cargos de responsabilidad política. Fue ministra de la Corte Electoral, presidenta del Consejo del Niño, ministra de Educación y Cultura, y presidenta del SODRE. Al día siguiente, integrantes de la Bancada Femenina, junto a varios legisladores varones, promovieron un homenaje con motivo de su fallecimiento durante la sesión de la Cámara de Representantes. El 8 de marzo de 2002, la Bancada Femenina presentó un proyecto de ley para denominar Dra. Adela Reta al Complejo de Salas de Espectáculos del SODRE, lo que se plasmó en la ley 17.521.

A iniciativa de legisladoras de los tres partidos políticos, la Cámara de Representantes convocó a una sesión extraordinaria el 27 de junio de 2001, para rendir homenaje a **María Almeida de Quinteros**, la **Tota Quinteros**, quien había fallecido el 30 de diciembre del año 2000. Luchadora emblemática por los derechos humanos, Tota Quinteros dedicó los últimos 25 años de su vida

a la búsqueda de su hija, la maestra Elena Quinteros, quien fue detenida y secuestrada de la embajada de Venezuela en Uruguay por integrantes de las fuerzas conjuntas en la dictadura militar en 1976. Tota Quinteros falleció sin conocer la verdad sobre el destino de su hija.

Al cumplirse cinco años del fallecimiento de la Dra. **Alba Roballo**, integrantes de la Bancada Femenina junto con varios colegas varones, solicitaron un homenaje el 3 de octubre de 2001. «Una mujer política de su época y de todas las épocas», al decir de una legisladora, Alba Roballo ocupó varios cargos políticos de relevancia: integró el Concejo Departamental de Montevideo, fue ministra de Cultura, diputada y senadora. El 5 de julio de 2005, la Bancada Femenina presentó un proyecto de ley para designar con su nombre una sala del Edificio Anexo José Artigas del Palacio Legislativo, lo que se concretó en la ley 17.987.

El 13 de setiembre de 2005, a iniciativa de la bancada del Partido Nacional, y con el apoyo de las senadoras

integrantes de la Bancada Femenina, se resolvió realizar un homenaje en la Cámara de Senadores a la Dra. **Raquel Macedo de Sheppard**, quien falleció los primeros días de setiembre. Raquel Macedo fue la primera mujer nacionalista en ocupar una banca en el Senado como suplente en junio de 1985, y fue una activa participante de la CONAPRO y de la Red de Mujeres Políticas. En su corto pasaje por el Senado, jugó un papel significativo al evidenciar y hacer visible los problemas de las mujeres uruguayas. Presentó distintas iniciativas, como el proyecto de ley sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Empleo en 1985, el cual se transformó en la ley 16.045 en mayo de 1989.

lamentaria de la Bancada Femenina en materia de violencia de género estaba concentrada, fundamentalmente, en lograr la aprobación de la ley de violencia doméstica. En cambio, en la segunda legislatura la actuación de la Bancada Femenina en esta temática abarcaba un abanico de acciones como el seguimiento a la aplicación de esa ley y otra se-



rie de iniciativas (proyectos de ley presentados, exposiciones verbales y pedidos de informes) sobre otros tipos de violencia de género.

Pero la categoría mayoritaria en ambos períodos es la de Reconocimiento-conmemoración. Allí se recogen todos aquellos actos que buscaron visibilizar y reconocer a figuras femeninas que se destacaron en alguna actividad de relevancia nacional (política, social, cultural, etc.).

Por ejemplo, hay un número importante de leyes que denominan con nombres de mujeres a determinadas instituciones o salas. Además de las denominaciones mencionadas en la sección anterior (objeto de leyes impulsadas por la Bancada), las parlamentarias también apoyaron numerosos proyectos presentados por otros legisladores o por el Poder Ejecutivo que designaban con nombres de mujeres a liceos, escuelas u otros establecimientos educativos. En

otras ocasiones, el reconocimiento a figuras femeninas por sus vidas y logros en distintos planos toma la forma de exposiciones verbales o sesiones de homenaje. También se encuentran homenajes a hombres que en su labor profesional fueron defensores de los derechos de las mujeres.

Homenajes a hombres

A partir de un proyecto de resolución originario de la bancada del Frente Amplio en la Cámara baja, la CEGE presentó a la Cámara de Representantes un proyecto de resolución que proponía la recopilación y publicación de dos ponencias inéditas del sacerdote **Luis Pérez Aguirre** sobre los derechos de las mujeres. En la fundamentación del proyecto de resolución, se presentó, en forma sintética, el centro del pensamiento y de la vida del sacerdote Luis Pérez Aguirre: «Supo captar, desde su condición de hombre la condición femenina y descubrir desde su posición de defensor de los derechos

humanos, cómo estos derechos se violaban en las mujeres, sin que la sociedad siquiera se diera cuenta: "Si cuando decimos derechos humanos, nos preguntásemos qué es lo primero que imaginamos, seguramente coincidiríamos en que imaginamos ciertas violaciones a ciertas libertades políticas, como las de reunión y expresión, a las de torturas y desapariciones forzadas. Más dificultad tendríamos en imaginar como violación a los derechos humanos el acoso sexual de que son víctimas las mujeres de todas las edades y culturas, razas y clases sociales, o el no ser contempladas en sus derechos reproductivos, o ser degradadas a objeto sexual en los medios masivos de comu-

nicación"». La publicación se presentó en un acto en memoria a Pérez Aguirre el 26 de junio de 2002.

El 7 de marzo de 2001, tres diputadas de tres partidos diferentes, junto con un diputado, realizan una exposición verbal en homenaje a **Hermógenes Álvarez y Roberto Caldeyro Barcia**, dos médicos uruguayos, docentes e investigadores que dedicaron su trabajo a difundir la perinatología en el mundo.



Por otro lado, la categoría Reconocimiento-conmemoración también incluye actos que marcan determinados hitos o fechas relevantes del calendario de los derechos de las mujeres. En este sentido, una característica de la actuación parlamentaria de la Bancada Femenina es la costumbre de marcar el Día Internacional de la Mujer con exposiciones verbales que conmemoran la fecha, y en algunos años esta práctica también se extendió a otras fechas del almanaque feminista, como el Día Internacional contra la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre) o el Día Internacional de

la Salud de las Mujeres (28 de mayo). El contenido de estas exposiciones varía: se recuerdan hitos o figuras destacadas de la lucha por los derechos de las mujeres; se resalta la situación y demandas de determinados grupos de mujeres –mujeres rurales, trabajadoras etc.–; y muchas veces se recuerdan los compromisos internacionales asumidos por el país, y se destacan los avances logrados, pero también lo que falta por hacer.

Los acuerdos y convenciones internacionales suscritos por Uruguay representan una referencia ineludible en la fundamentación de muchas de las intervenciones legislativas de la Bancada Femenina, cuya actuación también incorporó acciones específicamente dirigidas a avanzar en el cumplimiento de esos acuerdos (ver el recuadro).

8 de marzo de 2008: El Consenso de Quito

La Bancada Bicameral Femenina resolvió que durante la sesión de la Cámara de Representantes del 5 de marzo de 2008, en el marco del Día Internacional de la Mujer, las legisladoras leyeran el Consenso de Quito, suscrito por el gobierno uruguayo en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe realizada en Ecuador del 6 al 9 de agosto de 2007. Las catorce

legisladoras presentes en sala habían acordado la lectura continuada del texto del Consenso con el fin de dar a conocer y difundir su contenido en ese ámbito parlamentario y, al finalizar la lectura, solicitaron que sus intervenciones fueran enviadas al presidente de la República, los ministros, las juntas departamentales, las intendencias de todo el país, el Poder Judicial y las direcciones de los partidos políticos.

El aporte de la Bancada Bicameral Femenina al avance de la agenda legislativa de género en Uruguay en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos^a

Cuando se constituye la Bancada Femenina en el año 2000, ya existía un listado de Observaciones Finales y Recomendaciones que los Comités Monitores de Naciones Unidas habían realizado al Estado Uruguayo.^b A la fecha, el Estado uruguayo estaba retrasado en la presentación de sus informes periódicos respecto de los Pactos y Convenciones que había suscrito y

ratificado ante el Sistema Internacional de los Derechos Humanos.⁶

Los Comités Monitores del Sistema Internacional de Derechos Humanos son los encargados de «vigilar» el cumplimiento de los convenios o pactos que fueron ratificados por los Estados Partes y que, mediante esta ratificación, están obligados a cumplir en los términos que se mandata en sus articulados.

El Comité para Eliminar Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (Comité de la CEDAW, por sus siglas en inglés) fue creado en virtud del artículo 17 de la Convención. La función que se le mandata es la de vigilar la aplicación de la CEDAW por los Estados Partes. Asimismo, acorde con el párrafo 1 del artículo 21 de la Convención, el Comité de la CEDAW puede hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes de los Estados y de la información que estos elevan al Comité mediante sus informes país. Estas recomendaciones recogen la interpretación autorizada que el Comité realiza del Pacto. Las observaciones generales pueden tratar sobre un derecho en concreto, desarrollando su contenido, o sobre cuestiones de procedimiento o de cualquier otra índole.

Hasta la fecha el Comité ha adoptado un total de 25 recomendaciones generales.

La CEDAW cuenta desde el año 2000 con un Protocolo Facultativo que incorpora la posibilidad de accionar directamente ante el Comité mediante dos procedimientos: el de investigación y el de la comunicación. Mediante este último el Comité puede recibir quejas de mujeres o de sus representantes y familiares (si las mujeres han fallecido), que valoran que sus derechos humanos contenidos en la CEDAW no han sido amparados por sus Estados. El Comité analizará y evaluará el caso. De encontrar responsabilidad del Estado denunciado, le recomendará que ejecute acciones concretas, entre las que se encuentran las reparaciones para la víctima o sus familiares, y otras más generales, como cambiar las leyes o capacitar a operadores jurídicos. Estas recomendaciones buscan la no repetición de la violación del o de los derechos invocados. A la fecha, el Comité ha emitido 11 comunicaciones. De esta manera concretó la búsqueda de justicia de estas mujeres. Los derechos humanos de las muje-

res y de las niñas están presentes en los documentos emitidos por los Comités Monitores de las Naciones Unidas, con más énfasis en los del Comité de la CEDAW, por su especificidad, y en las Recomendaciones del Comité de Expertas en Violencia del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) a partir del año 2008.

En febrero de 2002, el Estado uruguayo fue examinado por el Comité de la CEDAW mediante los informes periódicos segundo y tercero; en mayo de 2007, por el Comité de los Derechos del Niño/a, mediante el segundo informe periódico; en octubre de 2008, nuevamente por el Comité de la CEDAW, mediante los informes periódicos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo; y en noviembre de 2010 por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante los informes periódicos tercero y cuarto.

En la década estudiada, 2000-2010, la Bancada Femenina recogió las recomendaciones de los diferentes comités monitores, especialmente las del comité de la CEDAW correspondientes a los años 2002 y 2008. La Bancada Femenina incorporó la agenda pautada por estos





comités monitores a la suya, y dio cuenta de ello en las diversas leyes, proyectos de ley, minutas de comunicación, resoluciones, exposiciones o pedidos de informes que realizó durante la década.

De todas las actividades y acciones que la Bancada Femenina efectuó, destacan cuatro temas que a la vez recogen las demandas del movimiento de mujeres del Uruguay. Estos son: (i) violencia doméstica; (ii) participación política; (iii) derechos sexuales y derechos reproductivos; (iv) institucionalidad y jerarquización del órgano rector de las políticas de género. Se logró legislar sobre los tres primeros temas, aunque solo el de violencia doméstica tuvo pocas modificaciones, a diferencia de las que se incorporaron en la ley sobre salud sexual y reproductiva y la ley de participación política de las mujeres.

En 2008 el Comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos, CEVI/ME-SECVI/CIM/OEA, realizó recomendaciones al Estado uruguayo para que impulse, promueva y participe activamente en la armonización de la legislación interna con las normas internacionales conteni-

das en los pactos y convenios ratificados. Asimismo, en noviembre del 2010 el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales emitió sus Observaciones Finales y Recomendaciones al Estado uruguayo en el que se recomienda la adopción de medidas urgentes para derogar todas las disposiciones discriminatorias de su legislación, como la edad mínima para contraer matrimonio de parte de las niñas (actualmente 12 años), y exhorta al Estado uruguayo a que aumente a 18 años la edad mínima para contraer matrimonio, tanto para los niños como para las niñas.

Quedan aún tareas pendientes respecto a modificar y armonizar la normativa interna con la internacional sobre derechos humanos, especialmente aquellas en las que los derechos de las humanas se ven afectados, tareas que sin duda serán incluidas en la agenda de la Bancada Femenina para su tratamiento y posterior promulgación.

“Esta sección es de la autoría de la maestranda Flor de María Meza Tananta, docente y coordinadora del Grupo Derecho y Género de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

^bLas Recomendaciones del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará no se emitieron y difundieron hasta 2008, pues recién en 2006 se constituyó como tal.

^cAsí lo explicita, por ejemplo, el Comité de los Derechos del niño/a en el párrafo 2 cuando dice que «El Comité lamenta que el segundo informe periódico del Estado Parte se haya presentado con retraso y que en él no se siguieran las directrices para la presentación de informes [...]». CRC/C/URY/CO/2, 5 de julio de 2007. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño al Estado Uruguayo.





Estrategias para la promoción colectiva de la agenda legislativa de género

.....

Más allá de los aspectos cuantitativos y contenidos temáticos de la actuación parlamentaria de la Bancada Femenina, la sistematización buscó visualizar las distintas estrategias utilizadas por las legisladoras nucleadas en la Bancada para promover una agenda común en temas de género dentro de la agenda legislativa.

Apoyo multipartidario de mujeres

.....

Como ya se ha visto, una de las estrategias centrales de la Bancada Femenina era la presentación de proyectos de ley (o mociones u otros actos) con la firma o el apoyo de legisladoras de más de un partido. Con esta estrategia, se buscaba mostrar un nivel de consenso interpartidario sobre ciertos temas para facilitar su tratamiento y aprobación, más que para señalar que estos eran «temas de mujeres». No obstante, si bien hacia afuera del Parlamento se cuidaba siempre

mantener el perfil multipartidario en las acciones de la Bancada Femenina (como ya se señaló en el capítulo 1), dentro del recinto legislativo la promoción de la agenda compartida de la Bancada Femenina podría involucrar tanto acciones colectivas como individuales de sus integrantes. En este sentido, en varias entrevistas se señaló que mientras que en algunas situaciones el presentar un frente multipartidario unido podría ser una táctica efectiva, en otras no era siempre aconsejable ni eficiente que las legisladoras actuaran en bloque, ya que podría generar una mayor resistencia entre sus colegas varones.¹⁴ Además, varias entrevistadas indicaron que existía un acuerdo de respetar la especialización que hiciera cada una en el desarrollo de su carrera política y legislativa. Es decir, mientras que hubo consenso respecto a promover legislación en temas como la violencia doméstica o los derechos de la niñez, ciertas legisladoras se especializaban más

que otras en determinados aspectos de estas temáticas, y por lo pronto tendían a tener una actuación parlamentaria mayor que otras. Pero a su vez las acciones que desarrollaban contribuían al esfuerzo colectivo por legislar en esa materia.

¹⁴ Ver en el próximo capítulo un ejemplo de una acción en bloque que provocó el rechazo de algunos legisladores varones.

“ Si hay algo en lo que [...] fuimos siempre respetuosas, fue con las estrategias personales para dentro de los partidos. [C]ada una en su partido tenía que tener una estrategia personal y si alguna de nosotras tenía que presentar algún proyecto sola como forma de marcar su camino, [eso lo respetábamos]”.



Alianzas con los hombres

El construir alianzas con parlamentarios que se mostraban más permeables a los temas de género era otra estrategia fundamental. De esta forma, y teniendo en cuenta el poco peso numérico que tenían las legisladoras en las Cámaras, se lograba el respaldo necesario para asegurar la aprobación de determinadas iniciativas legislativas.

Así, por ejemplo, las parlamentarias se preocupaban de que sus correli-

“ 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 tomes. Por ejemplo, si te enojás, perdiste”.

gionarios varones también firmaran los proyectos presentados, expresamente para que no quedaran vistos como «cosas de mujeres». El alto porcentaje de proyectos presentados conjuntamente por mujeres y hombres da cuenta de lo efectivo de esta estrategia y refleja además una apertura de los legisladores firmantes para considerar los temas de género como demandas legítimas que requieren acciones legislativas.

No obstante, no siempre era sencillo lograr ese apoyo de aliados varones. Por un lado, persistían actitudes de minimización de la temática o chistes de mal gusto, ante los cuales era importante no reaccionar.

Además, en el segundo período «se empezaron a meter los hombres en la Comisión [de Género y Equidad, lo que] fue más complejo» porque había que explicar mucho más cada vez que se trataba un tema nuevo.

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

“ No tenés más remedio que hacer ese trabajo si querés que te salga una ley”.

“ Vos tenés que tener las ganas de hacer eso, de discutir, de fundamentar, de convencer, de negociar”.

“ 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”.

La incidencia en las comisiones parlamentarias

Una tercera estrategia fundamental fue incorporar la perspectiva de la equidad de género en el tratamiento de los proyectos de ley en las comisiones parlamentarias. Esperar hasta que el debate se trasladara al pleno de

las Cámaras, hubiera dificultado, aun más, las modificaciones que todavía generaban resistencias importantes. En una primera instancia es el presidente de la Cámara quien comunica, durante las sesiones plenarias, el

pase a estudio de todo proyecto nuevo a la comisión a la cual le correspondería la temática. La decisión sobre a qué comisión se deriva el proyecto puede influir en: primero, la prioridad que se le asigna al proyecto, que no solo tiene que ver con su valor intrínseco, sino con la cantidad y naturaleza de los asuntos que la comisión ya tiene a estudio, además de los intereses personales y partidarios de los y las miembros de la comisión; segundo, la calidad y enfoque del tratamiento que recibe, que depende en gran parte del perfil de los y las integrantes de la comisión; y tercero, el destino final del proyecto –si se eleva sin modificar a la Cámara para su discusión, o si se redacta un proyecto sustitutivo, o si simplemente se archiva–.

Ya se señaló en el capítulo 1 la importancia de la creación de la Comisión Especial de Género y Equidad como ámbito institucionalizado en el cual defender y dar seguimiento a la agenda legislativa de género. Las propias parlamentarias rescataron en las entrevistas la productividad de la CEGE, en particular en la primera legislatura, a pesar de que este espacio institucionalizado existiera en solo una de las Cámaras.

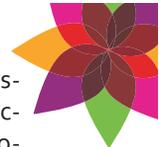
“*La producción legislativa que se tuvo con esta forma diferente de interactuar fue un hecho inédito”.*

“*En el primer período tuvimos logros legislativos mayores en la Comisión de Género y Equidad que otras comisiones”.*

Pero no todos los proyectos de género se derivaron a la CEGE. Esto implicaba, por un lado, una actitud de alerta para identificar aquellos proyectos que entraban y podrían tener un impacto importante sobre las relaciones de género o la situación de las mujeres. Por otro lado, se incorporaba la perspectiva de género en las discusiones de otras comisiones, y la presencia de legisladoras en varias comisiones clave fue un elemento fundamental para lograrlo. En algunos casos, las legisladoras concurrían como observadoras a otras comisiones en las que 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”.*

Sin embargo, está claro que esta estrategia fue más reactiva que proactiva, es decir, se incidía según las posibilidades que ofrecía la integración de las comisiones tal como surgía de la designación de sus integrantes al principio de cada legislatura. 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 intrapartidaria –se seleccionan los integrantes de las comisiones a partir de negociaciones y acuerdos dentro de los partidos–. El criterio principal utilizado en la negociación intrapartidaria es el peso electoral de cada sector o lista, combinado, muchas veces, con la experticia, profesión o interés específico de los/as legisladores/as. En cambio, la variable «sexo» no es tomada en cuenta como criterio para esa distribución en las comisiones, y la Bancada Femenina no participó como un actor colectivo en la designación de integrantes de las comisiones. Las parlamentarias no tuvieron una estrategia acordada para distribuirse e integrar las comisiones clave con el fin de asegurar su presencia y facilitar la «vigilancia de género» sobre los pro-





yectos de ley tratados

Sin embargo, durante la discusión del proyecto de ley de participación política de ambos sexos, una legisladora negoció a la interna de su partido para incorporarse a la comisión que lo tenía a estudio¹⁵, y de esta forma acelerar su tratamiento. El proyecto había ingresado a la comisión a principios de junio de 2008 y a fines de octubre aún no se había tratado.

“

Antes que nada, quiero manifestar mi alegría por compartir con ustedes las reuniones de esta Comisión a partir del día de hoy. [...] Por otra parte, quiero hacer una solicitud. Estuve revisando los temas que están en el orden del día de la Comisión y observé que no está el proyecto de ley de participación política, que tiene media sanción. Vista la altura de la Legislatura en que estamos; nos parece importante comprobar si existe voluntad de tratarlo en la Comisión. No tendría sentido tratarlo el año que viene, cuando no sería operativo porque no podría ser ley, considerando que tiene algunas normas, no todas las que quisiéramos, que se pondrían en vigencia en las próximas elecciones internas. Por tanto, solicito formalmente que sea incluido en el

orden del día. Además, la mayoría de nosotros ya hemos tenido que tomar partido sobre este proyecto”.

(Primera intervención de la Diputada Beatriz Argimón en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, versión taquígráfica de la sesión del 29/10/2008).

Conocer y manejar las reglas y los procedimientos internos

La cuarta estrategia fue el ágil manejo que tuvo la Bancada Femenina con las normas que rigen el proceso legislativo para acelerar el tratamiento de proyectos presentados. En dos casos, integrantes de la Bancada Femenina solicitaron la rectificación del trámite para que un proyecto de ley fuera enviado a otra comisión a la asignada por el presidente de la Cámara. El primero 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 presidente de la Cámara le asignó a la propia CEGE la responsabilidad por el estudio de los

proyectos, se pidió que se rectificara el trámite y que se los enviara a la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social (CSPAS). Los miembros plenos de la CSPAS eran todos hombres y, salvo uno, médicos, la mayoría de los cuales apoyaban la despenalización del aborto según sabían las parlamentarias. Que la CSPAS y no la CEGE redactara el nuevo proyecto de ley era estratégico por dos razones. Primero, al provenir de una comisión que nucleaba miembros de la comunidad médica, le daría más peso y legitimidad a los ojos del resto del Parlamento y de la opinión pública que si saliera aprobado por una comisión integrada casi en su totalidad

¹⁵ La diputada Beatriz Argimón pasa a integrar la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes en lugar del diputado Alvaro Alonso.



por mujeres.¹⁶ Además varias de ellas se autoidentificaban como feministas.

La otra razón es que la despenalización del aborto era un tema que dividía a las mujeres miembros de la CEGE. Aunque la Bancada Femenina sobrevivió intacta el pasaje de otro proyecto polémico y divisorio –la que proponía la aplicación de una cuota de género en las listas electorales– el que la CSPAS se encargara de redactar el nuevo proyecto de salud reproductiva evitaría la polarización de posiciones en el seno del órgano que era el brazo institucionalizado de la Bancada Femenina y que de alguna manera simbolizaba la unidad de las mujeres políticas. Aunque ninguna diputada integraba la CSPAS, algunas asistieron como delegadas en varias ocasiones durante el proceso de estudio del proyecto para asegurarse de que el asunto siguiera buen camino.¹⁷

En contraste, en el caso de otro proyecto, que también tenía que ver con la salud reproductiva, pero que inicialmente fue enviado a la CSPAS, las diputadas solicitaron que se rectificara el trámite para

que se enviara a la CEGE. ¿Por qué actuar en este caso totalmente al revés? Este proyecto, que ya había sido sancionado en el Senado, establecía el derecho de la parturienta a estar acompañada por una persona de su elección en todo momento del parto. En Uruguay, la tendencia en el sistema de salud sigue siendo el tratar a la parturienta como una paciente que se somete a una intervención médica. Se prioriza la comodidad y necesidades del ginecólogo, por encima del bienestar de la mujer. Por lo tanto, enviar a una comisión dominada por médicos un proyecto que contradecía este marco de valores hubiera equivalido a enterrar la iniciativa. La estrategia adoptada por la Bancada Femenina aseguró, entonces, que esta propuesta que jerarquizaba los derechos y el protagonismo de la mujer parturienta se sancionara como ley 17.386.

¹⁶ Entre los siete miembros plenos de la CEGE había un hombre, el diputado Pablo Mieres del Nuevo Espacio, lema sin representación femenina titular.

¹⁷ El proyecto salió de la CSPAS con informes en mayoría y minoría. Después de una larga discusión en la Cámara baja fue sancionado, pero por tres votos no logró aprobarse en el Senado.

“*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*”.



Conclusiones

La revisión de la actuación parlamentaria de la Bancada Femenina y de su producción legislativa revela, nuevamente, una gran variedad de acciones, en este caso destinadas a promover la agenda de género dentro del máximo ámbito del Poder Legislativo uruguayo. Recordando el tipo y enfoque temático de las acciones extraparlamentarias realizadas por la Bancada Femenina, que fueron reseñadas en el capítulo precedente, se concibe una lógica de acumulación de acciones que apuntan a lograr una mayor visibilidad de determinados temas –violencia doméstica, participación política, salud sexual y reproductiva, derechos laborales– en la agenda política, y una mayor profundización en el debate público, que a su vez contribuye a generar presión desde afuera del Parlamento para la aprobación de nueva legislación que defienda los derechos de las mujeres. Finalmente, más allá de la necesidad de pensar estratégica y proactivamente cómo asegurar la incidencia sistémica de la Bancada Femenina en la labor de las comisiones, cuando el grupo de legisladoras era numéricamente tan reducido, se advierte en algunas

reflexiones una visión que apuesta a un escenario futuro en donde la tarea de vigilancia por la incorporación de la perspectiva de la equidad de género en la agenda legislativa no sea exclusivo de las mujeres legisladoras.

“
[La Bancada Femenina logró] plantear en la agenda política temas invisibilizados durante demasiado tiempo, a la vez que introdujo la necesaria mirada femenina”.

“
La BBF logró poner los temas de mujeres en la agenda legislativa y desde los distintos partidos hacer presión para que los mismos se consideraran. Así se aprobaron leyes fundantes para la equidad y la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones”.

(Comentarios de activistas del movimiento de mujeres recogidos en la encuesta aplicada en el marco de este proyecto).

“
Se va a constituir nuevamente la Comisión Especial de Género y Equidad, con el propósito de avanzar en la consideración de muchos de los temas y las asignaturas pendientes y, sobre todo, en la integración del tratamiento de los temas con otras comisiones. Los problemas de género y otros tipos de discriminación no se circunscriben y no deben ser tratados pura y exclusivamente en una Comisión de Género y Equidad”.

(Nora Castro, versión taquigráfica del evento «El Parlamento escucha a las mujeres», 08/03/2005).

“
Soy una convencida de la necesidad del espacio homogéneo de las mujeres para darnos fuerza e impulso y plantear estos temas en el plenario de la Cámara, pero más aún de que es en la articulación con los colegas varones que encontraremos la construcción de roles de hombres y mujeres diferentes en este Uruguay, lo que nos permitirá hablar en serio de democracia”.

(Daisy Tourné, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes n.º 3242, en ocasión de la creación de la CEGE, 08/03/2005, p. 38).



Encuentro Mujeres Convencionales (16/09/2009)



*Encuentro de la BBF con Hillary Clinton,
Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América (01/03/2010)*



Capítulo 4

La violencia doméstica: un caso paradigmático de la Bancada Bicameral Femenina

“Generando un hecho histórico”¹⁸

¹⁸ Titular del diario Últimas Noticias, 19/10/2001, p. 4, el día en que la Cámara de Representantes le dio la media sanción al proyecto de ley de violencia doméstica.



Introducción

En este capítulo se pretende mapear la actuación de la Bancada Femenina en torno a uno de los grandes temas de la agenda legislativa de género en el período 2000-2010: la violencia doméstica. Como se advierte de los datos presentados en los dos capítulos anteriores, este tema fue una de las principales prioridades de la Bancada Femenina durante todo el período analizado, y como señalaron varias de las legisladoras entrevistadas para este trabajo, la estrategia de aprobación de la ley de violencia doméstica es considerada como una de las estrategias «más exitosas» llevadas adelante por la Bancada Femenina, sobre todo considerando las dificultades que se había tenido para legislar sobre el tema en la década de los 90. Por estas razones, este capítulo tiene como objetivo reconstruir las estrategias empleadas por la Bancada

Femenina para impulsar un proyecto de ley complejo, que implicaba cambios culturales profundos, reformas estructurales en el sistema judicial y el involucramiento de actores de diferentes sectores y dependencias del Estado. Esto generaba, por un lado, resistencias en determinados sectores, y por otro, requería de un compromiso político y presupuestal para llevarlo adelante. En el análisis se busca identificar cómo la Bancada Femenina, ante este escenario, logró posicionarse políticamente, generar opinión pública y articular con diferentes actores sociales, políticos y administrativos internos y externos al ámbito parlamentario para no solo impulsar la aprobación de la iniciativa legislativa sino también velar por su reglamentación e implementación en los años siguientes a su promulgación como ley.



Un nuevo compromiso de legislar sobre un viejo tema

La priorización de la acción legislativa en materia de violencia doméstica por la Bancada Femenina no representó el primer intento de legislar sobre el tema. De hecho, desde que en 1990 las primeras legisladoras titulares ingresaron al Parlamento luego del retorno a la democracia, se habían promovido varias iniciativas, pero con poco éxito (ver el recuadro sobre antecedentes legislativos). Las únicas dos excepciones fueron la aprobación en 1995 de la ley 16.707, que tipificaba la violencia doméstica como delito en el Código Penal, y la ley 16.735 de diciembre de 1995, que ratificaba la Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Antecedentes legislativos

Aunque impulsar una legislación sobre la violencia doméstica era una clara prioridad para todas las legisladoras, ellas sabían que el tratamiento del tema no iba a ser fácil. Ya la experiencia que habían tenido algunas de ellas en legislaturas anteriores había mostrado claramente la complejidad de legislar sobre temas que implican cambios culturales, estructurales y con costos financieros para el Estado. Así, la propuesta, presentada en 1990, de creación de un instituto de prevención de la violencia doméstica fue incorporada de manera muy acotada en la Rendición de Cuentas de 1992 (Ley 16.462, artículo 102) y nunca llegó a ser implementada. Otro proyecto, presentado en el año 1991, que incluía el

delito de violencia sexual y doméstica en el Código Penal, nunca llegó a tratarse. Asimismo, el proyecto que proponía la creación de una defensoría de las víctimas de la violencia sexual y doméstica, presentado por primera vez en 1991 y vuelto a presentar en 1995, fue aprobado dos veces en la Cámara de Representantes pero se trancó en ambas oportunidades en el Senado, a pesar de haberse tratado durante 21 sesiones de la Comisión que estudiaba el proyecto entre los años 1995 y 1998 en esa Cámara. Finalmente, otro proyecto sobre atención, detección y prevención de la violencia doméstica, presentado en marzo de 1999, pasó a estudio de la Comisión Especial para el Estudio de la Condición y de la Problemática de la Mujer y la Familia, donde se trató en dos sesiones y al finalizar la legislatura pasó a archivo.



La frustración de los sucesivos intentos de introducir una legislación más comprensiva en el tema de la violencia doméstica, junto con la resonancia que generaba en el debate público la cada vez más visible y coordinada campaña desarrollada por las organizaciones de mujeres, hizo que cuando las legisladoras conformaron la Bancada Femenina en el año 2000, su tratamiento liderara la lista de urgencias en su agenda legislativa.

Durante la sesión de la Cámara de Diputados del 8 de marzo de 2000, ocho legisladoras de los tres principales partidos políticos integrantes de la recién creada Bancada Femenina, junto con el diputado Pablo Mieres del Partido Independiente (quien luego integraría la Comisión Especial de Género y Equidad), presentaron una moción para retirar del archivo el proyecto de ley sobre violencia doméstica presentado en 1999.

El proyecto desarchivado pasó a estudio, en principio, de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes. Sabiendo que existía todavía bastante desconocimiento sobre un tema que seguía sin aceptarse en la agenda política

como una problemática social, y requería urgentemente de respuestas, las integrantes de la Bancada Femenina solicitaron que el proyecto se tratara en la Comisión Especial de Género y Equidad. Finalmente, se terminaron integrando ambas comisiones parlamentarias.

Estrategias de la Bancada Femenina para lograr la aprobación de la ley

.....

Si se consulta el registro electrónico del trámite parlamentario que llevó a la sanción de la Ley 17.514 de violencia doméstica, se advierte la incidencia de las legisladoras en distintos momentos del proceso, pero esto refleja solo una parte mínima del conjunto de variadas acciones llevadas a cabo por las integrantes de la Bancada Femenina para asegurar que ese proceso culminara exitosamente.

Un primer aspecto a rescatar de la estrategia adoptada por la Bancada Femenina para el tratamiento del proyecto de ley fue la incorporación desde el inicio de actores extra-par-

lamentarios en el proceso de definición de los contenidos del proyecto sobre el cual legislar. Esta acción – que fue aplaudida por las organizaciones de mujeres que concurrieron a la Comisión Especial de Género y Equidad– reconocía el aporte fundamental que podrían hacer aquellas organizaciones sociales que venían trabajando desde hacía años con las víctimas de la violencia doméstica y luchando por visibilizar esta problemática y transformarla en un asunto prioritario de la agenda político-pública.



“ En primer lugar, nos parece importante que esta temática haya llegado al Parlamento, que exista un trabajo elaborado que, de alguna manera, recoge todo lo que las organizaciones de mujeres y las expertas hemos señalado durante estos años. [...] Nos parece fundamental que el Parlamento tome una posición y genere una norma que sea de utilidad para la sociedad”.

(Dra. Graciela Dufau, integrante de la Coordinadora de Organizaciones contra la Violencia Doméstica, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 17/08/2000).

Cuando la comisión parlamentaria comenzó el tratamiento del proyecto de ley en agosto de 2000, representantes de la Coordinadora de Organizaciones contra la Violencia Doméstica concurren a la primera sesión de trabajo y sugieren modificaciones sustantivas. El proyecto de 1999 había sido redactado por la Comisión Interministerial para la Elaboración del Plan Nacional de Prevención, Detección y Atención de la Violencia Familiar y tenía 21 capítulos y 60 artículos¹⁹. Si bien las organizaciones sociales le reconocen su perspectiva integral, señalan posibles dificultades para su comprensión y aplicabilidad. Otra crítica importante es que el pro-

yecto enfatizaba la sanción penal, mecanismo que había demostrado ser ineficiente para prevenir, denunciar y erradicar la problemática de la violencia doméstica.

Tomando en consideración estas observaciones, las/os legisladoras/es llegan a la conclusión de que sería necesario redactar un nuevo texto con el fin de mejorar la probabilidad de que se aprobara y, sobre todo, para que fuera posible su aplicación por el sistema de justicia, tomando

“ Me parece muy importante trabajar sobre algo que viene estudiado previamente por quienes conocen el tema no solo desde el punto de vista académico, sino también en la práctica. [...] Ustedes están facilitando las posibilidades de trabajo en la práctica porque para nosotros, que no tenemos conocimiento directo de cuál es esa práctica y los inconvenientes que se pueden presentar, es una ayuda importantísima el hecho de que nos vayan allanando el camino haciéndonos sugerencias concretas”.

(Diputadas Beatriz Argimón y Margarita Percovich, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 17/08/2000).

“ Cuando nosotras desarchivamos [el proyecto de ley] el 8 de marzo de 2000 [...] y empezamos a trabajarlo en la Comisión de Género y Equidad en conjunto con la de Derechos Humanos, advertimos que era demasiado ambicioso y que en un momento económicamente muy difícil para el país no lo íbamos a poder aprobar. [Entonces] discutimos mucho en cuanto a aspectos tácticos, en cuanto a si íbamos a aprobar ese plan tan ambicioso o si íbamos a hacer algo más restrictivo, y decidimos hacer un proyecto distinto, un proyecto sobre la prevención [...]. Y como en aquel momento aún no teníamos aprobado el Código de la Niñez y la Adolescencia, discutimos con las organizaciones de mujeres la inclusión no solo de las mujeres, sino de todos los sujetos vulnerables en el interior de la familia. [...] Quería traer esta reflexión porque esto obedece a una estrategia que nos trazamos desde 1985 y que venimos aplicando en conjunto, este es donde estamos. En algunos momentos tenemos que evaluar cómo nos movemos y qué cambios hacemos dentro de esa estrategia, es decir, qué valoraciones tácticas son las adecuadas”.

(Senadora Percovich, versión taquigráfica del evento «El Parlamento escucha a las mujeres», 08/03/05).

¹⁹ Esta información surge del documento de trabajo de Flor de María Meza (2001), «Estado actual del proyecto de ley sobre violencia doméstica».

en cuenta el punto de partida en los operadores jurídicos y las pre- visibles dificultades y resistencias de diverso tipo que surgirían en su implementación. La segunda es- trategia que merece señalarse es la adopción de una posición flexible y realista respecto a qué se puede lograr. No tenía sentido elaborar el proyecto ideal si nunca llegaría a discutirse, mucho menos aprobarse ni implementarse.

Empieza, entonces, una etapa de trabajo conjunto, a partir del semi- nario «Análisis regional sobre vio-

lencia doméstica contra la mujer», organizado por la Comisión Inte- ramericana de la Mujer (CIM-OEA- MRREE) en diciembre del año 2000. Se comienza a reunir un grupo de trabajo compuesto por legislado- ras, académicas y representantes de organizaciones de la sociedad civil para preparar un nuevo proyecto de ley sobre violencia doméstica.

Este grupo de trabajo mantendría múltiples reuniones entre abril y ju- nio de 2001. Además, las legisladoras intercambiaron sobre el anteproyec- to con las integrantes de la Red Uru- guaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, con el Plenario Nacional de la Comisión de Seguimiento de Bei- jing (CNS Mujeres) y con diferentes actores sociales y profesionales.

En el marco de este proceso colecti- vo de elaboración del nuevo proyec- to, las legisladoras desarrollaron un tercer eje estratégico, que implicaba la consulta y el diálogo con expertos en derecho y con las autoridades y los operadores jurídicos y policiales que tendrían luego que aplicar la nueva normativa. Trabajaron con la decana de la Facultad de Derecho Esc. Teresa Gnazzo y con el fiscal de Corte, Dr. Peri Valdés, y participaron

“

Un grupo de integrantes de diferen- tes organizaciones no gubernamenta- les [...] nos reunimos para analizar, dis- cutir y proponer algunas alternativas al proyecto [...]. Es importante señalar que si bien intentamos modificar todo aquello en que evaluamos era necesar- io, sólo lo hicimos en los puntos más álgidos por recomendación de algunas diputadas (integrantes de la comisión) ya que a mayor modificación del pro- yecto correspondía una mayor demora en su aprobación”.

(Flor de María Meza (2001), documento de tra- bajo «Estado actual del proyecto de ley sobre violencia doméstica»).

“

Me parece importante destacar que también para nosotros es de sumo in- terés contar con esta ley lo más profun- da y completa posible. Manifiesto esto como operadora del sistema policial y por haber estado tantos años a cargo de una comisaría especializada en vio- lencia doméstica. [...] Para los opera- dores resulta bastante difícil poder lle- var adelante un procedimiento cuando no se cuenta con herramientas legales que enmarquen el procedimiento, más allá de la capacitación que nos parece fundamental.”.

(Comisaria inspectora María Cristina Domín- guez, Dirección Nacional de Prevención del Delito, Ministerio del Interior, versión taqui- gráfica de la sesión de la comisión integrada CDDHH-CEGE, 19/07/2001).

de un taller de la Secretaría Pro Tem- pore de la CIM-OEA y en la Fiscalía de Corte sobre el procedimiento de denuncia en violencia doméstica. Este diálogo fue facilitado por la presencia en cargos ejecutivos jerár- quicos de mujeres que ya estaban in- volucradas con esta temática y com- prometidas con mejorar la respuesta del Estado. En este sentido, cabe destacar el vínculo que mantuvo la Bancada Femenina con la directora de la Dirección Nacional de Preven- ción del Delito del Ministerio de In-





terior, Dra. Graciela López, y con la subdirectora, comisaria inspectora Cristina Domínguez, quienes trabajaron para que se perfeccionara la sistematización de datos sobre violencia doméstica en el Ministerio, se realizaran cursos de capacitación a los funcionarios policiales y se fortaleciera la Comisaría de la Mujer.

Más allá del impulso del tema a nivel parlamentario, la Bancada Femenina también mantuvo una estrategia de participación activa junto a la sociedad civil en campañas de sensibilización de la opinión pública. En la sesión del 16 de mayo de 2001, las diputadas de la Bancada Femenina entraron a la sesión de la Cámara de Diputados llevando un crespón negro en señal de luto ante el asesinato por violencia intrafamiliar de tres mujeres y una bebé, unos días antes. Así buscaban sensibilizar a la ciudadanía y a sus colegas parlamentarios a fin de avanzar y sancionar el proyecto de ley que en ese entonces estaba quieto en la comisión. Esta campaña de denuncia y sensibilización fue iniciada por la Comuna Mujer de la zona 9 de Montevideo, y la Bancada convocó a una conferencia de prensa en el Parlamento junto

con organizaciones sociales, y exhortó a los medios de comunicación a sumarse.

La protesta fue por la muerte de tres mujeres y una beba de un año

Crespón negro contra asesinato de mujeres

La bancada femenina de Diputados concurrió ayer al Parlamento luciendo un crespón negro en señal de luto ante el asesinato en los últimos veinte días de tres mujeres y una bebita de un año, víctimas de violencia intrafamiliar. La idea, manifestaron las legisladoras, fue «poner en la agenda pública» una problemática cada vez más frecuente en la sociedad, al tiempo que ratificaron el compromiso de aprobar un nuevo proyecto de ley que prevenga y penalice estos hechos.

La idea de que las legisladoras lucieran un crespón negro surgió de las mujeres del Centro Comunal Zonal 9, en la zona de Manga, que participan del programa Comuna Mujer (IMM). [...] Se estima que el sustancial aumento en el índice de violencia intrafamiliar registrado en los últimos dos años re-

presenta solo un 19% del total de casos e involucra a más de 70.000 familias. La diputada Beatriz Argimón (PN) dijo que si bien la sociedad ha tomado conciencia en los últimos tiempos de este tipo de hechos «aún queda mucho por hacer, especialmente en el plano legislativo». [...] La diputada Glenda Rondán (PC) dijo que el crespón fue en señal de luto y representó «un homenaje» a las mujeres asesinadas y exhortó a la población a denunciar este tipo de delitos. «Intentamos que la sociedad se comprometa y asuma un problema que nos involucra a todos. Nuestro compromiso es aprobar rápidamente el proyecto de ley para que hechos de este tipo no vuelvan a ocurrir». La diputada Margarita Percovich (FA) sostuvo que la capacitación y la sensibilización de los actores involucrados representan las principales herramientas para la erradicación de la problemática. Recordó que dentro del programa Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior se capacitó a efectivos policiales y se aspira a capacitar al total de mujeres que integran los orga-



nismos del Estado y de organizaciones no gubernamentales.

(Diario La República, 17/05/2001, p. 12)

Sumarse a la campaña del crespón negro tenía un doble sentido. Por un lado, daba visibilidad a las acciones que un grupo de mujeres de base realizaba para evitar que se llegara a tales situaciones trágicas. Por otro lado, volvía a poner en el centro de la discusión parlamentaria –que a veces amenazaba con volverse puramente jurídica y abstracta– a las personas reales afectadas cotidianamente por el sufrimiento de la violencia doméstica, cuyas vidas corrían peligro con cada día que se dilataba la discusión legislativa.

“*Reitero que estamos muy agradecidas con las parlamentarias porque nos damos cuenta [...] que estamos unidas ante esta problemática”.*

(María Esther Alvarez, integrante de la Comuna Mujer 9, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 24/5/2001).

En julio de 2001 la comisión parlamentaria retoma el tratamiento del proyecto de ley que se termina aprobando por unanimidad el 4 de octubre de 2001. El 18 de octubre, finalmente, se aprueba en el plenario de la Cámara de Diputados. El proyecto pasaba, entonces, a la Cámara alta.

“*Este es un tema que hemos venido trabajando desde hace mucho tiempo y todos los miembros de la Comisión sentimos que es un deber acompañarlas utilizando el símbolo que han tratado de imponer en una sociedad que parece mirar para otro lado cuando suceden estas cosas. [...] El día en que nos enteramos de la idea que tenían no dudamos en juntarnos y confeccionar nuestros crespones –la diputada Percovich se da mucha maña para eso–; un despacho sirvió de sede física. Como tantas otras veces, tuvimos que recorrer bastante porque no teníamos dónde reunirnos. Nos costaba mucho que los temas como este, que tanto importan y sobre los que hay una cierta intención de ocultarlos, trascendieran en la agenda política. Por sobre todas las cosas, es bueno que nos encontremos juntas”.*

(Diputada Glenda Rondán, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 24/05/2001).



Enfrentando resistencias y obstáculos

Recordando que el proyecto de defensoría de las víctimas de violencia doméstica se había trancado dos veces en el Senado en la década anterior, y considerando que la Bancada Femenina todavía no funcionaba oficialmente a nivel de la Cámara alta, una de las primeras acciones de la Bancada Femenina en los días siguientes a la entrada del proyecto al Senado fue solicitar ser recibidas por la Comisión de Constitución y Legislación de esa Cámara con el fin de intentar allanar el camino para su tratamiento. La Comisión estaba integrada por nueve legisladores varones, que tenía a estudio el proyecto de ley. El objetivo de las legisladoras fue informar a los senadores sobre el proceso de discusión y análisis del proyecto en la comisión de Diputados y el trabajo conjunto llevado adelante con las organizaciones de la sociedad civil, los operadores del Estado involucrados en la temática y distintos/as expertos/os.

“

Una de las peculiaridades aledañas a esta iniciativa es que hay un gran involucramiento de la sociedad civil organizada en las organizaciones no gubernamentales. [...] Si bien el proyecto de ley se trató en la Comisión de Derechos Humanos Integrada con la Especial de Género y Equidad, nosotras llevamos a cabo un trabajo previo que nos demandó bastante tiempo y esfuerzo. Durante dos meses nos reuníamos los días jueves a la noche, luego de finalizada la actividad, con un grupo de asesoras a trabajar en estos aspectos”.

(Diputada Glenda Rondán).

“

Hemos trabajado de consuno con la Suprema Corte de Justicia, con la Fiscalía y con la Facultad de Derecho. Este proyecto de ley ha sido permanentemente consultado [...]. También nos mantuvimos en contacto con la Suprema Corte de Justicia porque no solo nos preocupamos de que los procedimientos que se creaban fueran aceptados por los distintos operadores, quienes iban a tener que involucrarse de alguna forma, sino también porque es

necesaria una formación especial en un tema que es nuevo y que hay que mirar con una perspectiva jurídica distinta. En ese sentido, trabajamos tanto con la Fiscalía como con la Suprema Corte de Justicia para la capacitación de los operadores en todo el procedimiento.”

(Diputada Margarita Percovich).

“

Creo que se han hecho todos los esfuerzos y consultas pertinentes y, si los señores senadores leen las versiones taquigráficas de la Comisión, podrán apreciar cómo hemos alcanzado una serie de transacciones y de redacciones alternativas. [...] En síntesis, venimos a solicitar la benevolencia de los señores senadores para [...] que aprueben lo más rápidamente posible este proyecto de ley”.

(Diputada Raquel Barreiro).

(Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, 06/11/2001)

Las diputadas no ocultaron su preocupación para que el Senado diera prioridad al tratamiento del proyecto y que evitara replicar las consultas a expertos/as ya realizadas por la Comisión integrada de Derechos Humanos y Género y Equidad de la Cámara baja. Sin duda, la visita también advertía que la Bancada Femenina, junto con todos los actores que habían trabajado para lograr la elaboración y aprobación en Diputados del proyecto de ley, iba a seguir de cerca el tratamiento del proyecto en el Senado. Los senadores, en su mayoría, agradecieron la visita de las diputadas, aunque no dejaron de comentar lo inusual que era. Uno de ellos encontraba la explicación por esta iniciativa no convencional en la carga emocional que él percibía que transmitían las diputadas, más que en la información concreta que proporcionaban.

“
Esto no deja de ser una visita institucional, en tanto colegas nuestras concurren a esta Comisión, pero señalo que no se trata de un hecho común y pienso que por algo será que cinco señoras diputadas, que representan un espectro político muy amplio, se han

hecho presentes en este ámbito. [...] En síntesis, quiero señalar mi beneplácito por la visita que las diputadas nos hacen en el día de hoy que rompe algunas formas rutinarias que son conocidas en esta casa tan cargada de ciertos simbolismos y convencionalismos. Se trata de cinco mujeres muy audaces [...] Sí debo señalar que me parece un hecho importante que nuestras invitadas transmitan un gran entusiasmo, un gran fervor; asimismo, transmiten haber llevado a cabo un trabajo muy intenso que las ha integrado a toda una movilización social muy fuerte, donde estos temas están incorporados. No digo que estos sean los únicos elementos que vayamos a tener en cuenta cuando estudiemos el proyecto de ley. Seguramente, sabremos distinguir entre los espacios emocionales y los legislativos, pero reconocemos que no deja de tener importancia el hecho de que ustedes, en forma directa y personal, de manera colectiva, nos transmitan su forma de pensar para que sepamos cuál ha sido la génesis de este proyecto de ley y lo que ha significado su trabajo”.

.....
(Senador Yamandú Fau, versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, 06/11/2001)..”

Las diputadas no ocultaron su preocupación para que el Senado diera prioridad al tratamiento del proyecto y que evitara replicar las consultas a expertos/as ya realizadas por la Comisión integrada de Derechos Humanos y Género y Equidad de la Cámara baja. Sin duda, la visita también advertía que la Bancada Femenina, junto con todos los actores que habían trabajado para lograr la elaboración y aprobación en Diputados del proyecto de ley, iba a seguir de cerca el tratamiento del proyecto en el Senado. Los senadores, en su mayoría, agradecieron la visita de las diputadas, aunque no dejaron de comentar lo inusual que era. Uno de ellos encontraba la explicación por esta iniciativa no convencional en la carga emocional que él percibía que transmitían las diputadas, más que en la información concreta que proporcionaban. A diferencia del resto, un senador planteó que la visita de las integrantes de la Bancada Femenina se trataba de un intento ilegítimo de injerencia en lo que era de competencia exclusiva de esa Comisión.





“Una actitud corporativa, heterodoxa y nunca registrada en la historia del Parlamento [...] de que se traslade un grupo de legisladores de una Cámara para decirle a la otra cuál es su interés, a los efectos de que determinada fórmula legal sea aprobada, cuando todos sabemos que para esto están, primero, todos los procedimientos constitucionales y reglamentarios que implican esa comunicación que, en este caso —y por lo visto— va a ser negada. Por otra parte, pienso que es una forma de presión [...]”.

(Senador García Costa, versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, 06/11/2001).

El proyecto aprobado en Diputados y a estudio del Senado también recibió críticas de las asociaciones de magistrados, quienes solicitaron ser recibidas por la Comisión del Senado. Durante su comparecencia, entregaron un documento con sus puntos de vista en el cual, si bien manifestaron «el beneplácito respecto de que se legisle sobre el tema», señalaron que el proyecto «no colmará las mínimas expectativas ni de las víctimas, ni de

los legisladores ni de los operadores del derecho».²⁰

Frente a estas críticas, la Bancada Femenina no dejó de responder, sino que buscó replicar en todos los niveles los argumentos a favor de la ley, en articulación con sus aliadas sociales y políticas.

La Bancada Femenina continuó participando de distintas actividades públicas para que la Comisión del Senado agilizará el tratamiento del

“No aporta ninguna solución novedosa a la legislación vigente en nuestro país, legislación que se aplica a diario en nuestros tribunales, aunque sí puede generar graves inconvenientes en el funcionamiento de estos”.

(«Magistrados objetan proyecto sobre violencia doméstica», diario El Observador, 03/12/2001, p. 6).

“Es más el daño que causa el proyecto si se transforma en ley que los beneficios que concede”.

(«Críticas. Magistrados civiles señalaron que aspectos del proyecto de ley violan su independencia técnica. Violencia doméstica: fiscales preocupados por proyecto», diario El País, 11/12/2001, p. 10).

“Todas estas discusiones las dimos con el movimiento de mujeres, con nuestras compañeras amigas que también estaban ocupando cargos de responsabilidad dentro del Estado y con las propias instituciones del Estado que estaban involucradas. Pero cuando nos topamos con las resistencias que habían encontrado otros legisladores y legisladoras en legislaturas anteriores para la sanción de leyes parecidas a esta, recurrimos al apoyo de las organizaciones de mujeres que trabajaron a lo largo y ancho del país, a las legisladoras departamentales y a las organizaciones de mujeres barriales”.

(Senadora Percovich, Versión taquigráfica del evento «El Parlamento escucha a las mujeres», 08/03/05)

proyecto de ley. En la tarde del 8 de marzo de 2002, la escalinata del Palacio Legislativo se vio totalmente cubierta por carteles que reclamaban la sanción de la ley: en lo que iba del año, siete mujeres habían sido asesinadas por violencia doméstica.

²⁰ «Posición crítica. Jueces y fiscales se pronuncian sobre ley de violencia familiar», diario Últimas Noticias, 27/11/2001, p. 10.

El 19 de marzo de ese año, la Comisión de Constitución y Legislación del Senado retomó el trabajo y el 30 de abril aprobó un texto con modificaciones. El 5 de junio de 2002 el Plenario del Senado aprobó el proyecto de ley que pasó a la Cámara baja para que se aceptaran o rechazaran los cambios introducidos por el Senado. A la semana siguiente, durante una sesión de la Cámara de Diputados, y tras difundirse la noticia de tres nuevas muertes por violencia doméstica, las integrantes de la Bancada Femenina, junto con diputados varones, presentaron una moción de urgencia para su tratamiento. El proyecto se aprobó inmediatamente²¹.

El tratamiento de este proyecto de ley insumió distintos tiempos en cada cámara. La Comisión integrada de la Cámara de Diputados sesionó en 16 oportunidades mientras que la comisión que lo tuvo a estudio en el Senado lo trató en 8 sesiones. Esto se dio sobre todo porque los distintos aportes de los múltiples actores involucrados que contribuyeron a la concreción del texto participaron fundamentalmente en la Comisión

integrada de la Cámara baja. En esa Comisión, había un mayor número relativo de mujeres, ya que una de las comisiones integrada era la CEGE, compuesta mayoritariamente por legisladoras. Es de destacar también el apoyo que el proyecto concitó por parte de las tres senadoras, aunque ninguna de ellas integraba la comisión de la Cámara alta que estudiaba el proyecto. En el marco de la discusión de la iniciativa en el plenario del Senado, se presentó una moción de resolución para que se aprobara una publicación recopilando toda la normativa de Derecho Internacional ratificada y originada en el país referida a la legislación con respecto a la mujer.

“

Nos parece importante haber podido llegar a un consenso respecto de una moción de resolución y lograr la iniciativa que ya está en la Mesa, con la firma de prácticamente todos los Legisladores que estaban en Sala. La posibilidad cierta estaba contemplada en el proyecto original, y creemos que no es por casualidad; sabemos muy bien que está planteada la inclusión de todas aquellas normas internacionales relativas a la

condición de la mujer y sus derechos, que fueron ratificadas por la República Oriental del Uruguay y que son parte de nuestro Derecho, porque su desconocimiento es muy importante. Además, estas disposiciones no siempre se toman en cuenta a la hora de fallar en algunos de estos casos. Entonces, hemos acordado –y de alguna manera será implementado con mucha rapidez– la publicación en soporte electrónico de los instrumentos internacionales que integran el Derecho Positivo uruguayo en virtud de su ratificación legal, referidos a la condición y/o derechos de la mujer, o que promuevan la igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres. Nos queda muy claro que los usuarios potenciales de esta información deben contar con ella; es algo que el Parlamento debe a la comunidad, y si lo hacemos de una manera consensuada, estaremos ayudando a subsanar una dificultad en cuanto a la aprobación de esta ley en el menor tiempo posible y con el mayor apoyo que este Parlamento pueda brindarle”.

(Senadora Mónica Xavier, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 05/06/2002).

²¹El proyecto se aprobó el 18 de junio de 2002 en la Cámara de Representantes, y la ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 2 de julio de 2002 (ley n.º 17.514).





Fiscalizando la aplicación de la ley

Una vez aprobada la ley, la Bancada Femenina continuaba participando de distintas instancias de sensibilización –como la campaña de bien público «Parar la mano» de Andebu, Audap y la Agencia Perfil–, y en acciones de difusión y de capacitación –por ejemplo, el curso «Violencia, ¿cómo trabajar en ella?», organizado por el Casmu para operadores del sistema de salud.

Pero la aprobación de la ley no implicaba el final del trabajo para las legisladoras en el ámbito parlamentario. De la misma manera en que se habían esforzado por incorporar múltiples voces en el proceso de elaboración de la ley, a lo largo de los meses y años posteriores a su aprobación las integrantes de la Comisión Especial de Género y Equidad se abocaron a la ardua tarea de velar por su cumplimiento, y ejercieron el contralor que les correspondía como representantes del Poder Legislativo. Para esto, convocaron a una ronda de intercambio con los operadores implicados en la reglamentación y aplicación de la norma.

En general, las autoridades que comparecieron a la comisión se mostraron preocupadas por lograr una implementación efectiva de la nueva normativa. Por ejemplo, el entonces fiscal de Corte y procurador general de la Nación, Dr. Peri Valdés, destacó el compromiso asumido por la Fiscalía y detalló las acciones emprendidas para la mejor aplicación de la ley: información estadística, sensibilización y capacitación de fiscales y elaboración de flujogramas de actividad para mejorar la coordinación entre la Judicatura penal de menores y de familia.²² Un compromiso similar fue expresado por

“

Las legisladoras siempre nos preocupamos por decir que con la aprobación de esta ley no van a desaparecer los casos de muerte por violencia doméstica, pero lo que intentamos es prevenirlos, creando un sistema cautelar. Y esto implica capacitaciones, cambios en la cultura de todo el Estado, etc”.

(Diputada Margarita Percovich, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 04/07/2002)

“

Más allá de los aspectos vinculados a la eficiencia del sistema judicial para el combate de este fenómeno que trata esta ley, es muy importante este cuerpo normativo porque consagra una concepción básica que tiene como centro de gravedad la figura de la víctima y como objetivo estratégico su protección [...]. Quiero expresar mis felicitaciones a los integrantes de la Comisión por el esfuerzo que han volcado y por el resultado obtenido en el plano de la regulación normativa relativa a la violencia doméstica”.

(Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, Dr. Darío Peri Valdés, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 04/07/2002).

el ministro de Educación y Cultura de la época, Dr. Antonio Mercader, que concurrió junto a la directora del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, Ana María Balparda.

²² Versión taquigráfica de la Comisión Especial de Género y Equidad (CRR), 04/07/2002.



“

En primer lugar [...] las felicitamos por haber logrado que el proyecto sobre violencia doméstica fuera votado [...]. Saludamos también el buen resultado obtenido por los esfuerzos de las legisladoras, de muchas ONG y de tanta gente que desde hace años viene denunciando y trabajado en este tema. Nos congratulamos por estos hechos que dan cumplimiento a los pactos internacionales que Uruguay ha suscrito [...]; estábamos en falta. Ahora hemos dado un paso concreto; ya no es una promesa sino una realidad; y está en nosotros llevarla a buen término”.

(Ministro de Educación y Cultura, Dr. Antonio Mercader, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 25/07/2002).

No obstante el intercambio que comenzaron a mantener las integrantes de la Bancada Femenina con los distintos futuros implementadores de la ley, fue sumamente difícil en varios casos, producto de las resistencias manifestadas sobre todo desde el sistema judicial. Los medios de comunicación se hacían eco de las quejas de los jueces por el «desborde» de los juzgados de Familia por las demandas, especialmente de mujeres y adolescentes: «Los juzga-

dos de Familia vieron aumentado su trabajo un 300%», titulaba el diario El País en diciembre de 2002. Para expresar estas dificultades y plantear la necesidad de una clara reglamentación y aplicación de la normativa aprobada, las legisladoras convocaron a la comisión al presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Las resistencias culturales también atravesaban y teñían el nuevo andamiaje que se comenzaría a poner en marcha a partir de la implementación de la ley de violencia doméstica, y eso era claramente percibido por las legisladoras desde los inicios del debate político.

“

Yo, que trabajo en este tema desde la salida de la dictadura –en el movimiento de mujeres primero y después en el ámbito político– fui testigo de la resistencia del sistema judicial en cuanto a que se constituya o se institucionalice de alguna forma este tema [...]”.

“

Fuimos asesoradas y apoyadas por juezas penales, juezas de familia y fiscales que están trabajando en el tema [...] y operadoras –en su mayoría mujeres– de distintas instituciones

del Estado, del Ministerio del Interior, del INAME, del sistema judicial y de las ONG, que son quienes reciben las denuncias, para hacer una especie de flujograma y ver dónde existían los nudos por los cuales las víctimas no podían estar protegidas. Muchos de estos nudos apuntan al sistema judicial, a la trasmisión desde las seccionales a los juzgados de familia. [...] La mayoría de la problemática que tiene que ver con la violencia doméstica, sea con la mujer, los niños, los viejos o los discapacitados, es de la familia y tiene que ser solucionada en ese ámbito. Fueron juezas de familia quienes nos dijeron eso y abogados –hombres y mujeres– que trabajan en ese tema [...]”.

“

Esa es la dificultad que tiene esta ley, porque nosotros innovamos en ese enganche, en esos vasos comunicantes que no se dan en nuestro sistema. Lo que hacemos a través de esta ley es crear esa coordinación de actuaciones donde se generan las mayores resistencias del sistema judicial, pero más que nada de los juzgados de familia”.

(Diputada Margarita Percovich, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 25/07/2002).



Las resistencias culturales también atravesaban y teñían el nuevo andamiaje que se comenzaría a poner en marcha a partir de la implementación de la ley de violencia doméstica, y eso era claramente percibido por las legisladoras desde los inicios del debate político.

“ Hay resistencia a involucrarse en temas “grises” [...], pero los temas privados son todos grises. Como muy bien dice la ley, los temas privados del ámbito familiar crean dificultades para definir exactamente si eso es así o no. Evidentemente en estos casos no puede haber careo entre la víctima y el victimario. Esa ha sido otra de las grandes discusiones; lo que se enfoca es el derecho del victimario y no de la víctima. El niño no puede enfrentar a quien lo agrede y la mujer tampoco, porque están en tal situación de indefensión que no podemos revictimizarlos [...]”.

“ Nos ha costado mucho discutir todos estos temas con los jueces, juezas, abogados y parlamentarios abogados. Entonces nos parece que debemos tener el apoyo de la Suprema Corte de Justicia, porque es una innovación en

la ley. Es una visión del lado de la dignidad humana para sectores que son muy vulnerables y que hasta ahora no han encontrado apoyo en ese sistema judicial que está formado en temas materiales y otro tipo de delitos que no tienen tanto que ver con el tema de la dignidad humana. Pero, lamentablemente, estos casos terminan en la muerte”.

.....
(Diputada Margarita Percovich, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 25/07/2002).

Las polémicas por la aplicación de la nueva ley llegaron hasta la Suprema Corte de Justicia. A modo de ejemplo, los fiscales Marcelo Brovia y Enrique Viana (este último en su «obligación de velar por el orden público constitucional»²³) presentaron recursos de inconstitucionalidad contra la ley de violencia doméstica. En junio de 2004, la Suprema Corte de Justicia rechazó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el fiscal Brovia, pero no se había expedido aún sobre el pedido de Viana de inconstitucionalidad, quien argu-

²³ Plantean inconstitucionalidad para la ley de violencia», diario El País, 01/08/2002, p. 12.

²⁴ Diario Últimas Noticias, 01/08/2002, p. 9.

mentaba que esta ley generaba «privaciones o restricciones de las libertades individuales»²⁴. Las legisladoras reaccionaron en seguida para defender la ley y criticar duramente estas manifestaciones de rechazo, que para ellas daban cuenta de la brecha existente entre la jurisprudencia nacional y la normativa internacional, y la persistencia de actitudes machistas entre los operadores jurídicos.

“ No es común que después que una norma esté vigente se venga al Parlamento a objetarla. Nos llama mucho la atención el nivel de enfrentamiento que se tiene, no con la norma sino con el esquema. Algunas señales nos parecieron destempladas frente a lo que realmente es el problema, que es lo que nos tiene que preocupar. [...] La ley está y hay que llevarla adelante; los ajustes estructurales los deberán hacer las estructuras, y eso no le corresponde al Poder Legislativo. Si hay objeciones a nivel jurídico, están todos los caminos, como en cualquier otro cuerpo normativo vigente, que se pueden utilizar en un Estado democrático”.

.....
(Diputada Beatriz Argimón, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 29/08/2002).



Pero no todos los actores involucrados en la aplicación de la ley oponían resistencia. Es de destacar la comisión creada a partir de la realización del seminario «La violencia familiar desde las perspectivas de derechos humanos y género», en octubre de 2003, en el que las fiscalías, jefes y funcionarios del Ministerio del Interior participaron activamente de los cursos y entregaron a las parlamentarias un informe detallado sobre las conclusiones y los vacíos encontrados hasta ese momento. También brindaron una serie de recomendaciones y propuestas concretas de los nudos que, como operadores de la ley, percibían que dificultaban su correcta aplicación.

Capacitación especial para jueces que atenderán violencia doméstica

La demanda social generada por la ley de violencia doméstica llevó a la Suprema Corte de Justicia a brindar una capacitación especial a los cuatro jueces que se dedicarán exclusivamente a resolver los conflictos en esa materia.

La Bancada Femenina sintió el respaldo y el compromiso de estos actores, con quienes, en algunos casos, venían trabajando previo a la presentación del proyecto de ley en el Parlamento. Algunas de las demandas fueron trasladadas posteriormente por las legisladoras a los tomadores de decisión de otras carteras del Estado, como por ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas en lo que refería a los recursos que se necesi-

Así lo expresó a El País el presidente de la corporación [...] quien indicó que para ocupar los cargos de jueces de violencia doméstica «estamos buscando el perfil adecuado de jueces que nos hagan saber su vocación, su interés en el tema y capacidad vocacional en la materia». [...] «Queremos responder a los requerimientos de la demanda social en este tema. Es un tema importante, hay una sensibilidad social fundada en esta temática y nosotros queremos responder porque hay un compromiso político en ese sentido. Estamos haciendo todas las gestiones posibles.»
(*Diario El País*, 19/04/2004, p. 8).

taban para optimizar la aplicación de la ley. Es de destacar también que en cada instancia de votación presupuestal en el Parlamento (durante las Rendiciones de Cuentas anuales, por ejemplo) la Bancada Femenina impulsaba y defendía conjuntamente los rubros para capacitación, creación de cargos y de juzgados y fiscalías especializadas en violencia doméstica, etc., en coordinación con los operadores estatales.

Representando a la ciudadanía

.....

A la vez que la Bancada Femenina trabajaba para que la ley efectivamente se implementara, se dedicaba además a informar y difundir su contenido y alcance al público en general y a las mujeres en particular. Durante el resto de la legislatura las legisladoras participaron en numerosos eventos donde fueron convocadas especialmente por organizaciones de mujeres, tanto en Montevideo como en el interior del país, ya que muchas de las integrantes de estas organizaciones demandaban conocer los detalles de la ley



para poder ser replicadoras de los derechos que la norma introducía. Una de los múltiples eventos que la Bancada acompañó fue la presentación de un manual de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual que contenía los principales conceptos de la ley en el marco de una campaña para sensibilizar a la sociedad sobre la problemática. «Los derechos humanos también valen en tu casa», difundía el manual.

La presencia de representantes de la Bancada Femenina en tantas instancias de difusión de la nueva normativa hizo que la Comisión Especial de Género y Equidad se transformara en uno de los espacios de referencia para recibir denuncias y vivencias de muchas mujeres que transitaban por los juzgados sin recibir respuestas acordes a sus reclamos.

A fines de 2002, la Comisión recibió a un grupo de mujeres integrantes del programa Arcoiris, quienes presentaron la dramática situación que estaban viviendo a raíz del abuso sexual que sus hijos/as habían sufrido a manos de sus padres biológicos y de la falta de respuestas adecuadas del sistema de justicia.

“

A mí me pasa lo mismo. La jueza no tomó en cuenta la decisión de los niños. En la terapia a la que voy, el niño llora, grito o pateo, tiene que ir igual con el padre, por más que le haya hecho lo que le hizo. Y yo no estoy de acuerdo con eso, y me exigen enviar a mis hijas ahí porque es el padre. Entonces ellos le están haciendo maltrato psicológico al niño”.

“

[El padre] va a la escuela a verlas. Uno puede decir: “bueno, hay gente, no les puede hacer nada”. Pero cada vez que estos niños abusados ven nuevamente a su agresor, se revictimizan. Y solo las mamás que vivimos con esos niños sabemos de sus mojaditas de cama, de sus llantos, de sus pesadillas; ahora lo pueden explicitar: “No me dejes sola con él; tengo miedo”.

“

Mi hija va (a la terapia) porque voy yo. El padre la manoseaba [...]. Le costó mucho contármelo. Ella me pedía que por favor se lo sacara de la cabeza. Tenía miedo de contármelo. Al final me lo contó. [...]”. Ellos en la terapia hacían mal en preguntar a la niña delante del padre si le había hecho algo. La niña dijo que no y mi otra

hija chica empezó a gritar y decía: “Ta, ta, no quiero que hablen más de eso”». «El niño está diciendo: “Delante de mi papá nunca te voy a decir nada, porque él me prometió que mataba a mi madre”, y quieren que los niños hablen delante de los papás”.

“

Mi hija fue abusada sexualmente por su padre, pero no la violó; entonces no es delito. Pero además, mi hija fue violentada físicamente por su padre, quien la castigaba. De esto me enteré dos o tres meses después [...]. Mi hija estaba tirada en la cama escuchando música y me dijo: “Vení, que quiero que escuches algo”. Entonces me hace escuchar un casete que había grabado ella mientras su padre le pegaba, la agarraba de los pelos y la subía por una escalera. Estas cintas grabadas están en poder del juez de Familia y del juez Penal que archivó la causa”.

.....
(Versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 22/08/2002).

En sus testimonios las mujeres que concurren a la comisión expresaban la esperanza de que las parlamentarias las pudieran escuchar, entender y apoyar en la situación de indefensión en la que se encontraban frente

a la Justicia. Claramente a la Bancada Femenina y a la Comisión Especial de Género y Equidad se las identificaba como mediadoras entre las denuncias de las mujeres y de las víctimas y las instituciones del Estado que debían responder a esas demandas; las parlamentarias eran percibidas como sus representantes. Y las parlamentarias respondían de esa forma.

“

“Todos los legisladores y legisladoras que estamos aquí hemos trabajado en esta ley. [...] Lo que corresponde es que enviemos la versión taquigráfica de esta sesión a las instituciones sobre las cuales hemos recibido denuncias [...]. No es que no conozcamos todas las dificultades que existen en el sistema judicial y a nivel de los operadores de todo el proceso, pero existe la necesidad de mirar con otra cabeza este tema que es de puertas adentro. El Estado nunca ha querido meterse con él y no se ha formado a nuestros profesionales ni a los funcionarios que trabajan tanto en la salud, como en la docencia, en el sistema judicial y en el policial. [...] Estamos teniendo mucha resistencia en los jueces de Familia para encarar este tema [...]”

(Diputada Margarita Percovich, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 22/08/2002).

En la sesión siguiente, las parlamentarias recibieron a psicólogos, psiquiatras y peritos forenses quienes habían solicitado ser recibidos por la Comisión Especial de Género y Equidad para plantear algunos problemas en la interpretación y aplicación de la ley. «Nos preocupa la necesidad de que quienes apliquen la ley sepan cómo funciona la violencia; de lo contrario nunca terminarán de aceptarla», expresó una de las psicólogas. Aprovechando esta visita a la comisión, las parlamentarias les entregaron las denuncias de las madres. Esta mediación de las parlamentarias entre las víctimas de violencia y los ejecutores de la ley se reiteró en varias oportunidades.²⁵

Diputadas cuestionaron la actitud de la justicia

Las diputadas Glenda Rondán (colorada), Beatriz Argimón (blanca) y Margarita Percovich (frentista) defendieron a ultranza la ley de violencia doméstica y lanzaron críticas al Poder Judicial, a algunos fiscales así como al grupo de padres que denunciaron haber sido víctimas

de atropellos del sistema judicial por denuncias falsas de abuso sexual. [...] Las representantes expresaron que las críticas que recibió la ley encuentran su razón en que se vieron afectadas personas de la clase alta que ejercen «presiones». «No queremos que se nos diga que hemos generado más trabajo en los juzgados de familia porque si hay más trabajo es porque están llegando a la justicia los casos que antes estaban tapados», enfatizó Rondán.

«El proyecto de ley iba bárbaro mientras que los citados fueran de las clases bajas pero cuando se tocó a personas de clases media y alta, estos empezaron a llamar a legisladores amigos, abogados conocidos, jueces y fiscales.» [Argimón].

Percovich manifestó que los jueces de familia están muy retrasados en el estudio de las convenciones y procedimientos y tampoco cuentan con demasiados recursos. [...] «La justicia da las garantías del debido proceso pero no teníamos una ley que previniera», sostuvo.

(Diario El País, 16/05/2003, p. 7)

²⁵ A modo de ejemplo, el 31 de marzo de 2004 la Comisión Especial de Género y Equidad recibe a la Asociación de Defensores de Oficio a quienes también se les entrega las denuncias recibidas.



Conclusiones: una tarea que nunca acaba

Durante el siguiente período legislativo (2005-2010) el tema de la violencia doméstica continúa colocándose como uno de los prioritarios de la agenda legislativa de la Bancada Femenina. Incluso cuando con el cambio de gobierno se generaron organismos y espacios institucionales que posibilitan un mejor monitoreo de la incidencia de la violencia doméstica en la población y una mayor coordinación de las respuestas institucionales.²⁶

Continuando con las acciones de fiscalización, a comienzos de la nueva legislatura la Bancada Bicameral Femenina solicitó una entrevista a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, preocupada por el tratamiento en los juzgados de la aplicación de la norma. En esa instancia las legisladoras transmitieron varias denuncias de la aplicación de la ley en determinados juzgados y les re-

cordaron todo el material de apoyo y los recursos económicos que, a instancias de las parlamentarias, el Poder Judicial había obtenido para la capacitación de los operadores de justicia y para la instalación de los juzgados especializados.

El 8 de marzo de 2007, una legisladora integrante de la Bancada Femenina asumió como ministra del Interior,²⁷ lo que significó un impulso sustantivo del accionar de esa cartera –actor fundamental en la aplicación de la ley– tanto para dentro de la institución ministerial como en la coordinación con otros actores del Estado y con las parlamentarias. Al iniciar su gestión, la ministra concurrir a la Comisión Especial de Género y Equidad donde informa sobre la estrategia que el ministerio se planeaba en esta etapa: capacitación del personal, una buena comunicación

²⁶ Por ejemplo, se jerarquiza el área institucional de políticas de género dentro del Ejecutivo (Inmujeres), que preside el Consejo Consultivo sobre violencia doméstica que había sido creado por la ley, y se crea el Observatorio de Violencia y Criminalidad en el Ministerio del Interior que difunde nuevos datos de forma regular;

²⁷ La diputada Daisy Tourné es designada Ministra del Interior.

²⁸ Versión taquigráfica de la Comisión Especial de Género y Equidad del 10 de mayo de 2007.

“

[No es] un episodio muy común ver que los legisladores hacen un seguimiento de las leyes como el que se está haciendo en este caso. Muchísimas veces hemos pedido reuniones con las autoridades de la Suprema Corte de Justicia a las que llevamos expedientes [...] porque algo está pasando. [...] Es difícil que una víctima venga al Poder Legislativo a decir lo que le pasa, porque se trata de una persona que ya pasó por una denuncia y que seguramente fue revictimizada [...]. Sin embargo, están viniendo en número asombroso”.

“

La Comisión Especial de Género y Equidad [...] ha tomado la responsabilidad de transformarse en denunciante de situaciones de esta naturaleza, y en ese marco estamos haciendo una ronda de intercambio con actores vinculados a la aplicación de la ley”.

(Diputada Argimón, versión taquigráfica de la sesión de la CEGE, 17/05/2007)

con el Poder Judicial y difusión de los servicios especializados en la sociedad civil y en el Estado para derivar los casos de violencia doméstica.²⁸

Aun así, tanto la Bancada Femenina como la Comisión Especial de Género y Equidad continuaron siendo espacios de referencia para vehicular las denuncias y las dificultades de la aplicación de esta ley por las víctimas y de los distintos actores del Estado responsables de su aplicación, tal vez como nunca había sucedido con ninguna otra ley.

Esta revisión del proceso de aprobación e implementación de la ley de violencia doméstica ha revelado cómo las legisladoras, a través de la estructura informal de la Bancada Femenina y el espacio institucionalizado de la Comisión Especial de Género y Equidad, tejieron un entramado denso de acciones en torno a esta temática que correspondía al ejercicio práctico de las múltiples funciones que les competen como parlamentarias: representar, legislar y fiscalizar. No cabe duda de que sin la existencia de la Bancada Femenina difícilmente la ley hubiera sido aprobada. Además está claro que el sostenido compromiso de las legis-

ladoras de todos los partidos, más allá del proceso estrictamente legislativo, fue un factor fundamental para evitar que esa ley quedara en letra muerta.



Primer Encuentro
Nacional de Mujeres
Convencionales



Encuentro Mujeres Convencionales (16/09/2009)





Capítulo 5

El impacto de la Bancada Bicameral Femenina en la política uruguaya desde la visión de otros actores

“Lo que hacen es espectacular. ¡Adelante!”²⁹

²⁹ Esta cita proviene de uno de los mensajes depositados en una urna de la Consulta Ciudadana “Mujer, tu voto tiene voz” en el departamento de Artigas.





Introducción

Más allá de cómo las propias integrantes de la Bancada Femenina interpretan las actitudes de los actores políticos y sociales, y de la ciudadanía en general, hacia su accionar, consideramos importante intentar recabar esas opiniones directamente, como forma de evaluar el impacto que ha tenido la Bancada en la política uruguaya. Por eso, en este capítulo se presenta, por un lado, la visión que tienen de la Bancada Femenina diversos actores: líderes políticos hombres, autoridades del Parlamento, mujeres militantes de base y en cargos de gobierno, periodistas, organizaciones sociales de mujeres, analistas políticos/as y académicos/as. Por otro lado, se presentan algunos datos de opinión pública de una encuesta realizada a fines del 2007 –es decir, luego de casi ocho años de existencia de la Bancada Femenina– que indagó sobre la visibilidad que tienen las mujeres políticas para el público uruguayo, y la evaluación que hace de su desempeño en cargos políticos.

La visión de los actores políticos, sociales y formadores de opinión

Las opiniones de los distintos grupos de actores se recabaron a través de un cuestionario que consistía en dos o tres preguntas abiertas. Las dos primeras eran estándar para todos/as los/as encuestados/as (ver el recuadro), y la tercera en general apuntaba a una evaluación más específica del vínculo de la Bancada con el del actor en cuestión o con su sector de pertenencia.

Preguntas a otros actores

1. ¿Qué opinión tiene usted de la Bancada Femenina?
2. ¿Piensa que ha hecho un aporte particular a la política uruguaya? Si le parece que sí, mencione algún ejemplo.



Los dirigentes políticos hombres

.....

El cuestionario fue enviado a un total de 38 líderes políticos masculinos. Se incluyó a figuras de todos los partidos y sectores principales, y de varios departamentos y edades. A pesar de realizar un seguimiento personalizado en estos casos, solo siete dirigentes respondieron el cuestionario (no respondió ningún dirigente del Partido Nacional).

Por un lado, en la primera pregunta todas las respuestas recibidas fueron positivas: «es una buena iniciativa», «mi opinión es favorable», «juega un papel importante [...] con un éxito indiscutible», «positiva, han trabajado mucho», «excelente». Al ser preguntas abiertas, la mayoría de ellos se extendió en la respuesta y argumentaron con otros as-

“ Han mantenido un espíritu plural que resulta muy valioso”.

“ Tuvieron la virtud de ponerse de acuerdo en algunas cosas e ir para adelante tratando de no dejar fisuras en sus planteos [...]”.

“ Como aporte [...] falta una presencia mayor en la articulación con las políticas sociales”.

“ Tiene poca convocatoria a la consulta, discusión y participación de las políticas que se están desarrollando”.

“ Debería tener más presencia respecto a la población en general a través de los medios de comunicación [...] con una eficaz política de prensa proactiva, lo que fortalecería su institucionalidad y le daría mayor transparencia a su accionar”.

pectos positivos, como la colocación de la agenda de género en el Parlamento, el lograr acuerdos interpartidarios y ser «una referencia en la sociedad».

Por otro lado, en un caso se hizo referencia a ciertos aspectos pendientes o «a corregir», referidos a la vinculación de la Bancada con las políticas sociales que se están implementando y a la escasa presencia de su accionar en los medios de comunicación.

Con respecto a la segunda pregunta —si pensaban que la Bancada Femenina había realizado un aporte particular a la política uruguaya—, todos respondieron

positivamente y ofrecieron ejemplos concretos para respaldar esta afirmación. Los aportes versaron, fundamentalmente, sobre ciertas iniciativas legislativas «para ampliar los derechos de la población femenina», como la ley de salud sexual y reproductiva, la ley de cuotas, la ley contra la violencia doméstica y «el seguimiento en la aplicación de las leyes». Pero también mencionaron aportes más abarcativos y generales en el accionar de la Bancada Femenina, como el impulso de determinadas políticas públicas, la perspectiva de género en algunos temas que «sin ella no lo hubieran tenido», la denuncia de las discriminaciones en otros ámbitos, el rol de la mujer en la sociedad, la «sensibilización permanente

“ Un ejemplo de un modo de hacer política que prioriza los intereses del colectivo trascendiendo sus banderas partidarias”.

“ Es de las cosas que funcionan mejor [...]. Van ganando espacio y van generando un espacio donde el esfuerzo colectivo te ayuda a asumir el protagonismo. El protagonismo no es una cosa que se compra en la farmacia, es una cosa que se construye”.



“*La mujer no tiene que embandearse excesiva y exclusivamente con los temas de género*”.

“*Las veo demasiado jugadas al tema de género, parecen una corporación*”.

“*Ven problemas de género en todos lados*”.

“*Las mujeres deben trascender el discurso de género*”.

“*No les hace bien hablar solamente de temas de género o de problemas de infancia. Para pesar tienen que incorporarse a los temas clásicos: política económica, relaciones internacionales, etc*”.

a la opinión pública sobre la cuestión de género y la discriminación en Uruguay» y la «búsqueda en democratizar los espacios de decisión entre los géneros». La tercera pregunta fue si consideraban necesaria la existencia de ámbitos de articulación entre las mujeres políticas. Todos respondieron que sí (es «necesaria» y hasta «imprescindible») y argumentaron sus respuestas señalando distintas razones para mantener esta forma de accionar colectiva y las fortalezas que ello conlleva.

A modo de ejemplo, se mencionó que la Bancada Femenina «fortalece las políticas con perspectiva de género aún débiles en el país» y trabaja para alcanzar la equidad de género «que aún está lejos», a la vez que promueve la participación de las mujeres en la vida política. Asimismo, se destacó la articulación entre las mujeres políticas, al buscar acuerdos amplios con una «sensibilidad propia», por lo que constituye un mecanismo efectivo «para gobernar esa compleja pero rica diversidad».

En entrevistas anteriores³⁰ los dirigentes políticos también reconocieron que la creación de la Bancada Femenina aumentó significativamente la visibilidad de las parlamentarias: «ayuda en el imaginario colectivo a proyectar figuras de mujeres potentes, de mujeres con capacidad», lo que tiene impactos positivos sobre su potencial para construir una carrera en política. Como lo señaló uno de los dirigentes encuestados, esta mayor visibilidad colectiva de las mujeres parlamentarias puede «genera[r] protagonismos

a la interna de los grupos y eso a su vez es un insumo político que es importante».

Mientras que las opiniones recabadas en el marco de este proyecto eran generalmente favorables hacia la Bancada Femenina, en otras instancias la opinión de la dirigencia masculina uruguaya ha sido

“*La Red de Mujeres Políticas, a pesar de todos sus méritos, en cierto modo, reproduce esta estrategia equivocada. No hay que hacer una red de mujeres políticas. Hay que generar una red de hombres y mujeres en contra de la discriminación de la mujer en la política. Hombres y mujeres. No hay que dividir, hay que reunir*”.

“*Es mejor para ellas tejer coaliciones con hombres*”.

“*Deberían tener aliados varones. Pero no quieren tener aliados varones porque no quieren perder la bandera*”.

“*Es como si pensaran que si no hacían un planteo extremo, como el de la cuota, no iban a lograr mover el amperímetro. No es la estrategia correcta. La radicalidad en los planteos puede generar anticuerpos*”.

³⁰ Las citas en este párrafo provienen de entrevistas a dirigentes políticos realizadas en el marco de la elaboración del informe nacional para el proyecto «Buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos» de IDEA Internacional, en 2007.



algo más crítica. Una de las opiniones más reiteradas en las entrevistas realizadas por el politólogo Adolfo Garcé en la investigación «Opiniones y actitudes de la dirigencia política masculina hacia las mujeres políticas y la cuota»³¹ fue que el accionar de las legisladoras constituye una suerte de «fanatismo de género» que no ayuda a su inserción como actrices políticas ya que las guetiza y limita su abordaje de todos los temas –y en particular los temas «duros»– de la agenda política. En cambio, otros valoraron el aporte fundamental de las legisladoras en la evolución del tema a nivel legislativo, pero consideraban que «no siempre aciertan en la estrategia», porque les convendría aliarse con los hombres en su persecución de la igualdad de género, o porque deberían evitar hacer planteos «radicales», como el de la cuota. Con respecto a

“*No les conviene aparecer defendiendo la cuota o el impulso a la participación de la mujer. Mucha gente desconfía, considera que lo hacen para asegurarse su lugar en el Parlamento y no para abrir el espacio para otras mujeres*”.

“*Son muy rosqueras, están cuidando el negocio de ellas, no es altruismo*”.

esto último, algunos de los entrevistados expresaban dudas sobre las intenciones de las legisladoras, acusándolas de estar defendiendo sus propios intereses particulares y no los de las mujeres todas.

La visión de las autoridades del Parlamento

.....

Para acercarnos a la visión de las autoridades del Parlamento, el cuestionario fue enviado a los secretarios y prosecretarios de ambas Cámaras (8 personas en total) y a las cuatro autoridades de la Comisión Administrativa. De estas 12 personas, cuatro contestaron (dos de la Comisión Administrativa y dos del Senado) y la única autoridad de la Cámara de Representantes que respondió al mail se excusó por no contestar por su «corta experiencia en el ámbito parlamentario». Con respecto a la primera pregunta, todas las personas encuestadas expresaron una opinión favorable sobre la Bancada Femenina y fundamentaron sus respuestas señalando la fortaleza

“*Ha sido a nivel parlamentario, de lejos, la mejor iniciativa porque logró consensos en temas cruciales, porque puso en práctica la tolerancia interpartidaria en aras de llevar adelante proyectos vitales, sobre todo para las mujeres, y porque consiguió (algo nada menor en este país) permanecer en el tiempo*”.

“*Una idea original y productiva en el ámbito político nacional*”.

en la diversidad de su composición, el lograr encontrar puntos en común y generar condiciones para lograr acuerdos «en otros temas», más allá de «los temas que las unen». También se destacó su supervivencia a pesar de los cambios de gobierno, y la mirada sensible al género en los temas que llevan adelante, «más allá de las opciones políticas individuales». Una de las personas que respondieron, además, mencionó el buen relacionamiento personal que tiene con la Bancada Femenina. En relación con la segunda pregunta, todas las respuestas señalaron el aporte de la Bancada Femenina a la política uruguaya en distintos planos: el «trata-

³¹ Esta investigación se realizó a principios de 2008 en el marco del proyecto «Hacia la equidad política. Representación política de las mujeres en Uruguay», en convenio entre la BBF y el ICP-FCS-UdelaR, con el apoyo de AECID, PNUD, UNFPA, UNIFEM (ver el cuadro 2 en el capítulo 2).

miento transversal» en determinados asuntos, la creación de un espacio de trabajo «no solo desde el punto de vista de género», la «solidaridad de género» en un escenario numéricamente adverso que resulta «un obstáculo a superar», lo cual redundaría en un mayor reflejo de la perspectiva de género en la legislación. Asimismo se destacó «la lucha contra las diversas inequidades existente en colectivos de nuestra sociedad» en el trabajo que lleva adelante la Bancada Femenina.

La visión de los y las periodistas

.....

Se seleccionó un amplio espectro de periodistas del área política (43 hombres y 27 mujeres) de radio, televisión y prensa escrita a quienes se les envió el cuestionario; sin embargo, tan solo seis formularios fueron devueltos completos.

Las respuestas a la primera pregunta fueron, en su mayoría, positivas; conocían la existencia de la Bancada Bicameral Femenina y su trabajo político y manifestaron distintos matices y reflexiones sobre su accionar en estos años. En este abanico de opiniones, al-

gunas de ellas señalaron lo novedoso y efectivo de la forma de trabajar de las legisladoras. Otras opiniones positivas apuntaron a que la Bancada Femenina «es una herramienta que visualizó el tema de género a nivel político y parlamentario», promueve «numerosos proyectos de ley, campañas y otras actividades», y que sus integrantes «recogen voces» y «superan guetos, intolerancias y dogmatismos». También en una respuesta se mencionó que varias de sus representantes «han tenido, en determinadas circunstancias, un buen grado de incidencia en sus partidos». En cambio, algunos/as periodistas mencionaron ciertos problemas como la pérdida de visibilidad y capacidad propositiva, y percibieron como una de las causas «la imposibilidad de superar diferencias partidarias».

Ante la pregunta de si pensaban que la Bancada Femenina ha hecho un aporte particular a la política uruguaya, los/as periodistas respondieron que la Bancada ha realizado aportes y destacaron, principalmente, ciertas iniciativas legislativas como la ley de cuotas, la ley sobre violencia doméstica, leyes relativas a la maternidad y la ley sobre la salud sexual y reproductiva. En algunas respuestas se mencionaron también otro tipo de aportes (como el seguimiento de las leyes

“
«[Su trabajo] se ve reflejado de manera inversamente proporcional a su importancia”.



aprobadas), y la visualización para la opinión pública de «la dificultad de las mujeres en acceder a cargos de decisión en los organismos públicos y partidarios» y de la «buena coordinación entre ellas».

La tercera pregunta formulada fue si se veía reflejado el trabajo de la Bancada Femenina en el periodismo político de los medios de comunicación y que justificaran la respuesta. Todas las respuestas señalaron que el trabajo no se ve reflejado o se ve muy poco, y se refirieron a varios factores para explicar este fenómeno.

Por un lado, hubo respuestas que ubicaban la responsabilidad por esta invisibilidad en los propios medios de comunicación. En este sentido, se destacó la falta de formación en género de los/as periodistas (una de las respuestas dice que «solo así se podría lograr mayor presencia») y la poca importancia que les dan los medios de comunicación a estos temas («son temas residuales», «no aparecen como temas centrales», hay «una desvalorización de temas sociales y culturales»), que se explica



en algunos casos por la predominancia de hombres en las direcciones de los medios de comunicación. Pero también se mencionaron actitudes directamente discriminatorias de los medios, en tanto «la Bancada Femenina no se considera un interlocutor válido», también señalaron «el menosprecio por el estilo de hacer política de las mujeres».

Por otro lado, algunos/as de los/as periodistas también adjudicaban a la propia Bancada Femenina la responsabilidad por la ausencia de estos temas en la agenda de los medios. A modo de ejemplo, se destaca la «falta de iniciativas» y de estrategias de la Bancada para abordar y difundir

“*Parece algo bastante intrascendente que solo rara vez logró zafar de cortes partidarios y aportar algo distinto”.*

“*No siento que hayan hecho un aporte trascendente”.*

“*Me da la impresión de que nunca logró generar impactos como actor en casi ningún tema de interés para la población. Ni con generación de debate ni con hechos políticos”.*

sus acciones a los medios de comunicación, lo que resulta en un desconocimiento del proceso de «gestación» y de las estrategias internas desarrolladas para lograr acuerdos. Una debilidad particular que se marcó en una de las respuestas fue la «sensación de que la Bancada Femenina ha perdido fuerza» por la ausencia de las tres legisladoras fundadoras.

Finalmente, cabe mencionar que entre los formularios recibidos uno transmitía opiniones negativas respecto a todos los aspectos de la Bancada Femenina. Afirmaba –contra la opinión generalizada de los/as otros/as encuestados/as de este grupo– que el aporte a la política uruguaya no ha sido ni importante ni diferente. De la misma manera, para este/a periodista la limitada presencia de la Bancada Femenina en los medios de comunicación se debió a que nunca logró constituirse en un actor político relevante y que tampoco fueron relevantes para la opinión pública los temas que promovió.

La visión de las mujeres políticas

.....

Se enviaron cuestionarios a dos grupos de mujeres políticas: a aquellas «de base» y/o militantes partidarias e integrantes de comisiones de género de los partidos políticos, y a mujeres que ocuparon cargos ejecutivos (nacionales o departamentales) en el período a estudio. Con relación al primer grupo, se envió el formulario a través de las referentes responsables por los espacios partidarios dedicados a los temas de género en los cuatro partidos con representación parlamentaria. Se calcula que de esta manera el formulario habrá llegado a varios centenares de mujeres militantes. De estas, se recibieron 30 cuestionarios completados.

La gran mayoría de las encuestadas hizo una evaluación muy favorable sobre la Bancada, a la que caracterizaron como una «buena iniciativa, muy positiva», y un «espacio necesario». La visualizaron como «un logro importante a nivel parlamentario» y «un gran paso para que las mujeres se junten y trabajen temas de género». En este sentido, se destacó su buen funcionamiento

como un «ejemplo de hacer política por encima de las diferencias» y como «una construcción original y relevante» que refleja «la mente más abierta». Muchas de ellas justificaban sus respuestas por sentir que la Bancada Femenina representa a las mujeres y que es una «caja de resonancia» de sus reclamos y también de los derechos de niños y niñas, un espacio donde ellas –las mujeres militantes– «son escuchadas» y «aprendemos mucho». Además la veían como un ejemplo de integración y de inclusión de otro enfoque en la política que «ya ha sido imitado en algunas juntas departamentales» y que es un «lugar de lucha dentro del sistema político». Por otro lado, en varias respuestas se plantearon también aportes, críticas y ciertos reclamos. Por ejemplo, en un caso se propuso que debería tener «un cierto grado de institucionalización» para que sus resoluciones «tengan más fuerza o impacto» en distintos ámbitos. En otros casos, se mencionó que la Bancada Femenina no está muy visibilizada «como colectivo», que su accionar se percibe en forma «irregular» en la sociedad, «dependiendo mucho de la capacidad de algunas legisladoras» y que debería tener más contacto con «la realidad de las mujeres uruguayas».

De hecho, algunas de las mujeres que completaron el cuestionario dijeron que, aunque sabían de la existencia de la Bancada, desconocían su trabajo y sus objetivos, y que tampoco sabían la forma de acceder a ella. En un par de casos hasta se planteó la imposibilidad de contestar el cuestionario porque desconocían la existencia de la Bancada Femenina, por lo que solicitaban información sobre la ella y su trabajo. En un solo caso se afirmó que no debería existir la Bancada Femenina ya que «la mejor manera de solucionar los problemas de género es no dividiéndonos». Con respecto al aporte que ha realizado la Bancada Femenina a la política uruguaya, mencionaron, sobre todo, la construcción de la agenda legislativa de género: la ley de violencia doméstica, la ley de salud sexual y reproductiva, la ley de acoso sexual laboral, la ley de cuotas, el impulso a la transversalización de políticas de género en los ministerios, la ley de unión concubinaria, las políticas hacia

“*Son pocas las mujeres legisladoras; es necesario incorporar a este colectivo a mujeres políticas de otros ámbitos de gobierno, para que no se vean siempre las mismas caras*”.

“*La Bancada nos hace multiplicadoras del trabajo de nuestras representantes*”.

“*Nos ha ayudado a ser visualizadas en nuestros departamentos*”.

“*Nos da información, nos brinda un espacio de consulta*”.

“*De no ser por el trabajo de la Bancada, el esfuerzo del trabajo de las mujeres militantes y de la sociedad civil sería más lento e improductivo*”.

“*En mi caso, me animé a sacar una lista en mi departamento [...] y siempre puse como ejemplo a la Bancada Femenina, donde se escuchan todas las voces y se resuelve juntas*”.

la infancia y adolescencia, la ley de adopción y la ley de identidad sexual. Cabe destacar que, dentro de los universos encuestados, las mujeres políticas son las que conocen más leyes y derechos adquiridos y enumeran en mayor medida las iniciativas o las leyes con perspectiva de género impulsadas por la Bancada.





“
[La Bancada] debería dedicarse más a la formación y dar apoyo a todas las mujeres que quieren participar en las listas políticas; el trabajo de la Red de Mujeres Políticas ha ayudado mucho en ello”.

“
[Sería genial que pudieran motivar a las bancadas departamentales”.

Por otro lado, un grupo significativo de las encuestadas planteó críticas y propuestas hacia la Bancada para mejorar su relacionamiento. En varios casos las mujeres políticas reclamaron más «apoyo», sobre todo en la formación política, donde se mencionó el rol que ha jugado en este aspecto la Red de Mujeres Políticas. Por otro lado, las críticas planteadas se centran, fundamentalmente, en que no tienen un contacto fluido con la Bancada, perciben su accionar «centralizado en Montevideo» y la ven «con menos fortaleza que antes».

La visión de las mujeres en cargos del Poder Ejecutivo

.....

El otro grupo de políticas encuestadas fueron 32 mujeres que habían ocupado cargos ejecutivos a nivel nacional o departamental entre 2000 y 2010, de las cuales siete completaron el cuestionario. A la pregunta sobre qué opinión tienen sobre la Bancada Femenina, todas las respuestas fueron positivas. Enfatizaron lo innovador de la experiencia y su impacto positivo en la consolidación de la participación política de las mujeres. También se evaluó positivamente el aporte de la Bancada a la política uruguaya. En esta pregunta las respuestas estuvieron referidas, sobre todo, al accionar conjunto de las mujeres más allá de sus diferencias partidarias y al mérito de colocar en la agenda temas invisibilizados durante mucho tiempo. Sin embargo, también se señaló que el escaso número de mujeres parlamentarias es una limitante para poder incidir mayormente en la política nacional, lo que tiene como resultado que la Bancada Femenina «ha tenido poca repercusión». La tercera pregunta formulada a este

grupo de mujeres fue si tuvieron algún vínculo con la Bancada durante su gestión. Con respecto a esta pregunta, en algunos casos mencionaron que no tuvieron ningún vínculo, mientras que otras encuestadas plantearon que se relacionaron con la Bancada en temas específicos y en algunas instancias de formación. Por otro lado, en la opinión de una de las encuestadas la Bancada tuvo un vínculo débil con los gobiernos departamentales: «le ha faltado una estrategia más clara de relacionamiento con los gobiernos del interior».

“
Es una organización innovadora por la transversalidad de los partidos”.

“
Inauguró una nueva forma de hacer política”.

“
Es una iniciativa elogiable”.

“
Es una excelente herramienta para el fortalecimiento de la participación política”.



La visión del movimiento de mujeres

.....

Dada la vocación expresa de la Bancada Femenina de recoger y mediar las demandas de las mujeres y de la sociedad civil organizada, se buscó aplicar la encuesta a un grupo amplio de 24 organizaciones (20 de mujeres y 4 de infancia), 10 referentes individuales del movimiento de mujeres y 8 académicas que se dedican al estudio de los temas de género. De un total de 42 cuestionarios enviados a este grupo, solo se recibieron 4 completados.

Con respecto a la primera pregunta, las opiniones recibidas evaluaron positivamente la existencia de la Bancada Femenina: «una muy buena iniciativa», «un ejemplo», «un espacio necesario y adecuado». Sin embargo, en algún caso se señaló que «no siempre ha dado los resultados esperados» y que la actual Bancada «no ha tenido aún una visibilidad tan marcada como las anteriores».

En las respuestas a la segunda pregunta se reconoce el aporte particular de la Bancada Femenina a la política uruguaya, enumerando algunas

iniciativas específicas que forman parte de la agenda de las organizaciones de mujeres: los derechos sexuales y reproductivos y el empoderamiento de las mujeres en distintas áreas. No obstante, también se señaló la falta de difusión de sus logros y, en un caso, se afirmó que la Bancada debería haber incidido más y «hacer presión en temas más complejos que hacen al núcleo central de la inequidad de género».

Qué relación tiene o ha tenido con la Bancada Femenina fue la tercera pregunta formulada a este grupo. Las respuestas dan cuenta en mayor medida de una relación fluida: reciben información de las actividades de la Bancada, han sido convocadas para dar sus opiniones y asesoramiento y, en algunos casos, han participado en instancias para brindar capacitación. Además se menciona que la Bancada les ha facilitado el acceso a diputados y senadores varones para plantear sus demandas. En cambio, en algún caso, se señala que han tenido poca

relación y que la Bancada no ha facilitado instancias «para compartir análisis de la situación ni para definir un posible plan de incidencia».

La visión de politólogos y politólogas

.....

En el caso del último grupo encuestado, se le envió el cuestionario con solo dos preguntas a 17 politólogos/as o analistas políticos/as (13 hombres y 4 mujeres); solo seis completaron el formulario. Salvo un caso que desconocía la existencia de la Bancada Femenina, el resto de las opiniones fue favorable y positivo con respecto a su existencia y al trabajo desarrollado.

Con relación a la segunda pregunta, todos/as coincidieron en que la Bancada ha hecho un aporte particular a la política uruguaya por distintos motivos. Por un lado, construye puentes entre los partidos políticos y da visibilidad a las mujeres legisladoras, «a pesar de ser pocas y [de que] el cargo de legislador no tiene gran proyección». Se señaló también que



la Bancada «enriquece el debate legislativo» al diversificar la agenda parlamentaria incorporando temas que no serían incluidos por el elenco masculino.

En suma, la mayoría de los comentarios recibidos en respuesta a la encuesta aplicada en el marco de este proyecto evaluaron de forma positiva la existencia de la Bancada Femenina y su actuación, aunque cabe reconocer que dadas las características de la encuesta y la baja tasa de devolución, claramente uno podría esperar recibir comentarios favorables. De todas formas, los ejemplos que se incluyeron en las respuestas, referidos a aspectos específicos de la actuación de la Bancada y de su funcionamiento, muestran que entre las personas encuestadas existe un buen nivel de conocimiento. Por otro lado, se recibió un conjunto pequeño de respuestas más bien negativas que muestran que también existe entre algunos actores un desconocimiento y desvalorización de lo que la Bancada Femenina es y lo que hace.

“*Es imposible explicar los importantes avances realizados en la legislación en temas de género [...] sin el liderazgo de la Bancada Femenina*”.

“*No es muy frecuente en la política uruguaya que se generen instancias de cooperación interpartidaria tan intensas como la Bancada Femenina. Mirado desde este ángulo, es un buen ejemplo para el resto de los parlamentarios*”.

La visión del público uruguayo en general y de las mujeres en particular sobre la Bancada Bicameral Femenina

La opinión y percepción pública sobre las mujeres legisladoras y su actuación es un aspecto de la vida política uruguaya que ha ameritado poca atención de las encuestadoras y en los estudios sobre temas parlamentarios. Aunque existen encuestas de opinión pública que preguntan por los niveles de confianza en el Parlamento como institución, no se pregunta sobre la confianza en la

actuación de sus integrantes, mucho menos distinguiendo entre los legisladores hombres y sus colegas mujeres. Algunos estudios más especializados sobre la producción y productividad legislativas han indagado en el conocimiento que tiene el público de sus representantes, pero otra vez sin indagar en si existen diferencias respecto al conocimiento sobre hombres y mujeres.



Para empezar a generar datos que llenaran este vacío, fue que en 2007 el Área Política y Género del Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR), con el apoyo de IDEA Internacional, realizó una encuesta de opinión pública para indagar sobre la visibilidad que tenían las mujeres políticas para el público uruguayo, y la evaluación que hacía de su desempeño en cargos políticos. En lo que sigue se presentan los datos que surgieron de esa encuesta en respuesta a algunas preguntas que se referían directamente a la Bancada Femenina, y a otras sobre la presencia y actuación de mujeres en el Parlamento.

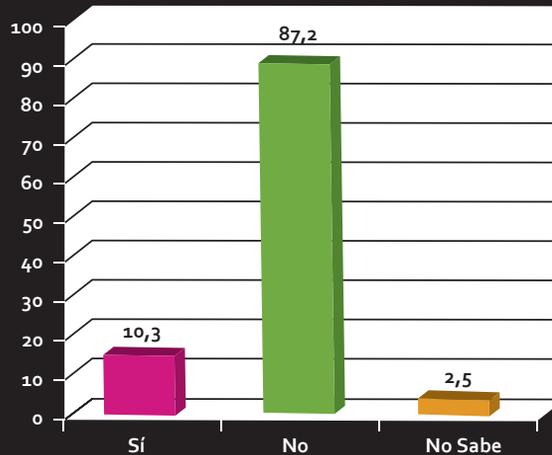
Conocimiento de la Bancada Bicameral Femenina y de su actuación

.....

Como se observa en el gráfico 10, a la pregunta «¿Ha escuchado hablar de la Bancada Bicameral Femenina?», sólo un 10,3% de las personas encuestadas respondió que sabía de su existencia.

Gráfico 10

Conocimiento de la Bancada Bicameral Femenina



Fuente: Encuesta de opinión y percepción pública hacia las mujeres políticas en Uruguay, ICP-FCS- UDELAR e IDEA Internacional, 2008.



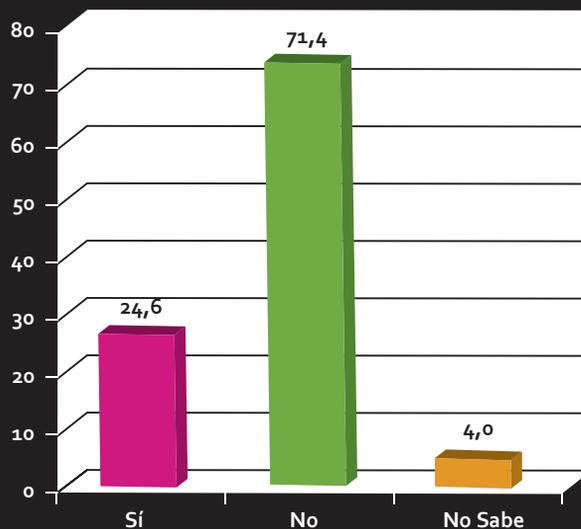
Aunque la proporción de personas que decía haber escuchado hablar de la Bancada Femenina era muy pequeña, lo que no permitía realizar inferencias válidas, cabe mencionar que, de entre estas personas, un grupo dijo no recordar qué escuchó, en tanto otro aludió a aspectos directamente relacionados con los objetivos y la actividad de la Bancada Femenina. Así, por ejemplo, algunas respuestas fueron: «proyectos interpartidarios», «unión entre las mujeres», «defensa de los derechos femeninos». Para profundizar en este aspecto, también se preguntó a las y los entrevistados/as si conocían algún proyecto de ley o tema impulsado por las mujeres parlamentarias o por alguna de ellas. Como muestra el gráfico 11, esta vez hubo una proporción mayor de respuestas positivas: casi un 25% dijo conocer un proyecto con estas características. Cuando se preguntó a quienes habían contestado «sí» en esta pregunta cuáles eran esos proyectos o temas, la mayoría de las menciones fueron sobre la Ley de Salud Sexual y Reproductiva. Si bien este fue un tema especialmente promovido por las mujeres parlamentarias (así como por otras

mujeres políticas y organizaciones de mujeres de la sociedad civil), es probable que la alta concentración de respuestas en este tema refleje

el hecho de que la encuesta se haya realizado poco más de un mes después de la discusión y aprobación de este proyecto en el Senado.

Gráfico 11

Conocimiento de proyectos de ley impulsados por las parlamentarias



Fuente: Encuesta de opinión y percepción pública hacia las mujeres políticas en Uruguay, ICP-FCS- UDELAR e IDEA Internacional, 2008.



Se debe señalar, por otro lado, que el resto de las menciones también hacían referencia a iniciativas especialmente impulsadas por mujeres: la Ley de Violencia Doméstica, la Ley de Unión Concubinaria y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Las respuestas a estas dos preguntas parecen mostrar que, a pesar de la proyección que las legisladoras sentían haber logrado ante la ciudadanía, para el público uruguayo en general la Bancada Femenina seguía siendo un fenómeno poco visible. No obstante, veremos que esta interpretación merece revisarse si comparamos estas respuestas con las respuestas a algunas preguntas de una encuesta de opinión pública sobre la imagen del Parlamento uruguayo realizada apenas dos meses antes de la encuesta del Área Política y Género.³² En la encuesta se preguntó, por un lado, si se sabía quién era el presidente del Senado y de la Cámara de Representantes. Mientras que el primero –que ocupa el cargo durante toda la legislatura y también es el vicepresidente de

la República– fue nombrado correctamente por menos de un tercio de los/las encuestados/as, una proporción aun menor (un 8%) sabía quién era el presidente de la Cámara baja. Por otro lado, se preguntó si se podía nombrar hasta dos leyes aprobadas por el Parlamento. Otra vez, casi las dos terceras partes (63%) de las y los encuestados no sabían nombrar ninguna ley. Aunque las preguntas hechas en la encuesta de Chasquetti et al. no son directamente comparables con las preguntas sobre conocimiento de la Bancada Femenina, los datos permiten relativizar la lectura del porcentaje de personas que conocía la Bancada Bicameral Femenina (un 10,3%) o que no pudo nombrar ninguna iniciativa promovida por las legisladoras (71,4%). Como comentan Chasquetti et al., estas tasas de desconocimiento de la actividad y producción legislativas «habla[n] de una muy escasa presencia de las cuestiones parlamentarias en la vida de la mayoría de las personas». Dentro de este panorama de ignorancia generalizada, entonces, la actividad

legislativa de las mujeres ahora parece ocupar un lugar bastante más prominente de lo originalmente planteado, especialmente si tomamos en cuenta que las legisladoras constituyen una minoría muy pequeña en el Parlamento.

³² La encuesta fue realizada entre el 2 y 18 de octubre de 2007 en el marco de un proyecto en convenio entre la Cámara de Representantes y el ICP-FCS-UDELAR. Los datos aquí citados son sacados de Daniel Chasquetti et al. (s/f), «Informe preliminar de la encuesta de opinión pública sobre la imagen del Parlamento», Montevideo.



Diferencias de género en el enfoque y contenido de la actuación de mujeres y hombres en cargos de decisión

.....

Otra pregunta de la encuesta del Área Política y Género indagó acerca de la percepción de la ciudadanía respecto a la labor de hombres y mujeres en cargos políticos. Se preguntó específicamente si se consideraba que las mujeres promovían los mismos temas y valores que los hombres o si promovían temas algo o muy distintos. Como se observa en el gráfico 12, casi un 67% de las personas dijo que las mujeres promueven temas algo o totalmente distintos a los que impulsan los hombres. Es decir, a pesar de que, como vimos más arriba, existe un alto nivel de desconocimiento de las acciones concretas que han desarrollado las legisladoras como representantes de los intereses de las mujeres, sí existe una impresión generalizada de que la política que hacen las mujeres no es la misma que la que hacen los hombres.

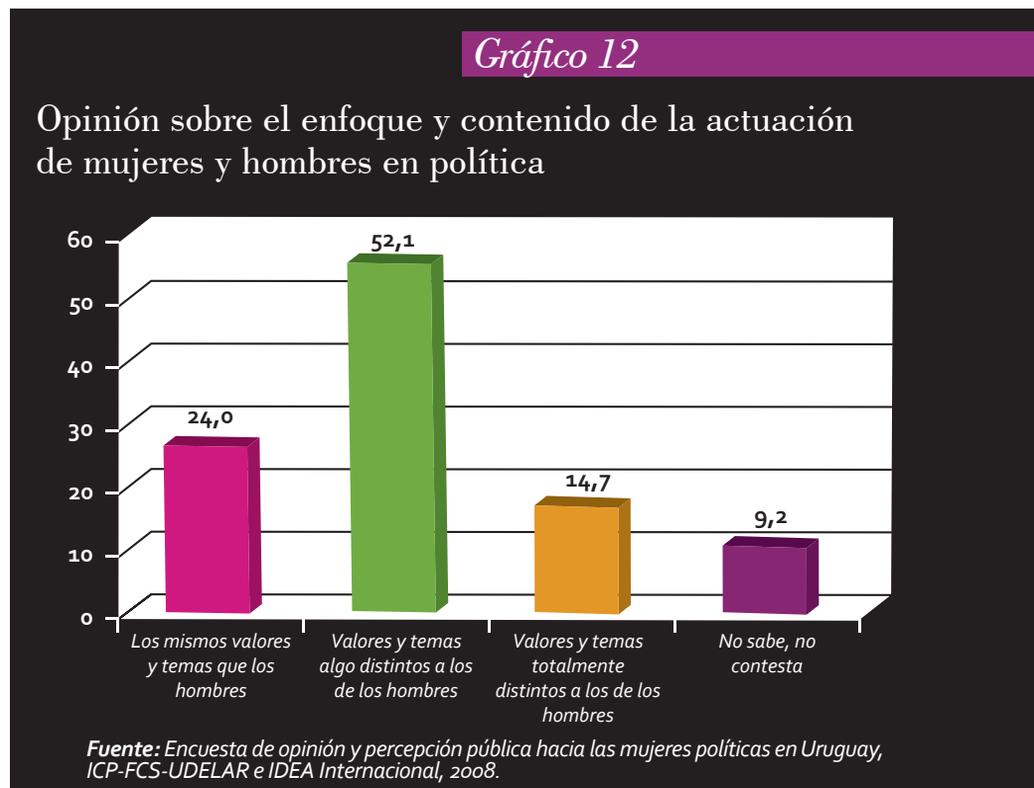
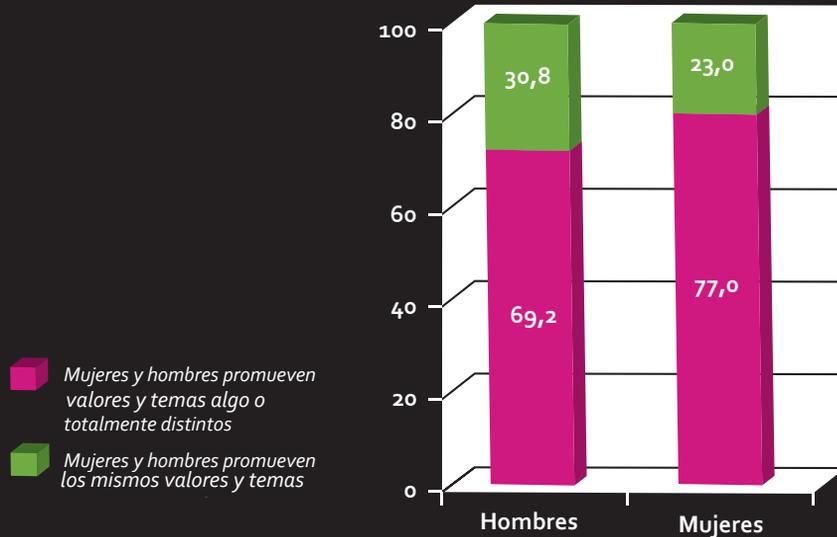




Gráfico 13

Opinión sobre el enfoque y contenido de la actuación de mujeres y hombres en política, según sexo



Fuente: Encuesta de opinión y percepción pública hacia las mujeres políticas en Uruguay, ICP-FCS-UDELAR e IDEA Internacional, 2008

Cuando se desagregaron las respuestas por sexo (ver el gráfico 13) se encontró que las mujeres consideran, en mayor medida que los hombres, que las mujeres políticas promueven temas algo o completa-

mente distintos a los que promueven los legisladores hombres (un 77% frente a un 69%). Aunque la diferencia tampoco es muy marcada, el sexo es la variable que más discrimina en esta relación, y no hay dife-

rencias significativas desde el punto de vista estadístico con variables como nivel educativo y autoidentificación ideológica.

Opinión sobre la cantidad de mujeres en el Parlamento

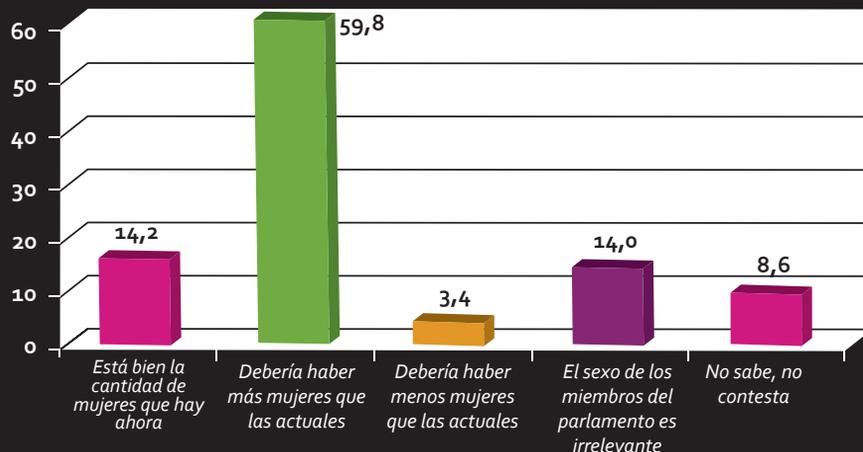
La encuesta también indagó sobre la opinión de la población respecto al número actual de mujeres en el Parlamento. Esta pregunta va directamente al asunto de cómo se percibe la representatividad del Parlamento con respecto a su composición por sexo. Este tema ya se había incluido en algunas encuestas anteriores (ver más abajo) como una pregunta cerrada a la cual las posibles respuestas se limitaban a: está bien la cantidad, debería haber más, o debería haber menos. Sin embargo para esta encuesta se decidió incluir una opción más: «el sexo de los miembros del Parlamento es irrelevante». La inclusión de esta nueva alternativa apuntaba específicamente a testear el grado de rechazo o apoyo a una concepción descriptiva de la repre-



sentación, que es la que valora positivamente que el cuerpo electo refleje la diversidad de perfiles sociodemográficos presentes en la sociedad en su conjunto.³³ Además, reducía el potencial sesgo generado por respuestas «socialmente aceptables». Como muestra el gráfico 14, casi un 60% consideró que debería haber más mujeres en el Parlamento que las actuales, en tanto una proporción menor al 20% dijo que estaba bien la cantidad de mujeres que hay ahora o que debería haber menos. Pero tal vez lo más significativo sea el número reducido de personas que consideró que el sexo de los miembros del Parlamento no es relevante (14%).

Al igual que en las preguntas anteriores, un aspecto interesante para el análisis surge de las diferencias en las respuestas una vez que se considera el clivaje de género. Como se observa en el gráfico 15, las mujeres muestran una opinión considerablemente más favorable que los hombres a la presencia de mujeres en política: un 73,4% de mujeres dice que debería haber más mujeres en el Parlamen-

Opinión sobre la cantidad de mujeres que hay actualmente en el Parlamento



Fuente: Encuesta de opinión y percepción pública hacia las mujeres políticas en Uruguay, ICP-FCS- UDELAR e IDEA Internacional, 2008.

to frente a casi un 56% de hombres que dice lo mismo. Asimismo, entre las mujeres, sólo el 8,2% dice que el sexo de los miembros del Parlamento es irrelevante, frente a un 23,7% en los hombres. Estadísticamente

estas diferencias son claramente significativas y por lo tanto particularmente interesantes para pensar qué opina el público uruguayo de las mujeres y su actuación en política. Las personas que pertenecen al sexo menos representado en el Parlamento consideran que esta situación no



es satisfactoria y que el sexo es un dato importante para la evaluación de la representatividad del poder legislativo. ¿Por qué? Una interpretación es que las mujeres se identifican más con representantes de su mismo sexo. Aunque una mayoría de hom-

bres también considera que está mal la actual distribución por sexo del Parlamento, casi una cuarta parte de ellos niega la relevancia del sexo para la integración del Parlamento, frente a menos de un 10% de las mujeres.

Las voces de las mujeres uruguayas

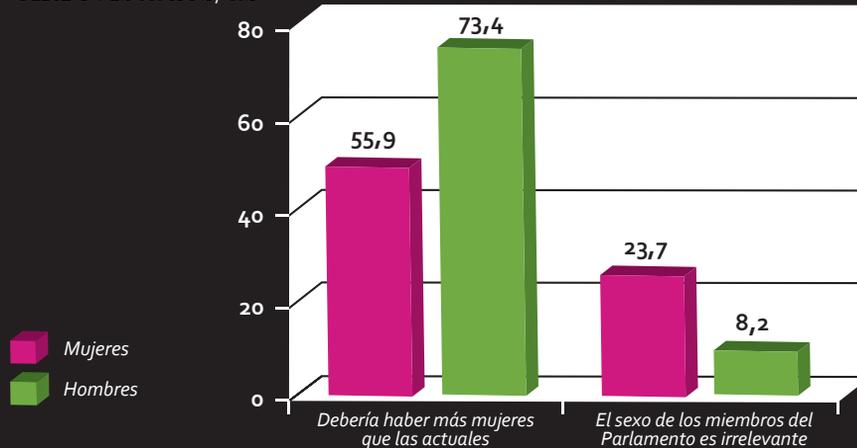
.....

Finalmente, en esta sección se aporta otra visión desde la ciudadanía –la de las mujeres que en 2008 respondieron a la Consulta Ciudadana «Mujer, tu voto tiene voz»–. Más allá de que su participación en la iniciativa se puede interpretar, en sí misma, como una expresión de apoyo a lo que desde la Bancada se pretendía hacer en términos de recoger los intereses y demandas de las mujeres uruguayas, numerosos mensajes recibidos incluían comentarios, por un lado, que felicitaba la iniciativa y, por otro lado, refieren a sentirse representadas por las mujeres parlamentarias.

“ En primer lugar, agradecerles por esta oportunidad de hacerles llegar nuestras inquietudes. Gracias por la enorme labor que realizan en representación de todos nosotros. Gracias por esta oportunidad que nos dan de expresar lo que sentimos, nuestras ideas y nuestros sentimientos”.

Gráfico 15

Opinión sobre la cantidad de mujeres que hay actualmente en el Parlamento, según sexo de los/as entrevistados/as



Fuente: Encuesta de opinión y percepción pública hacia las mujeres políticas en Uruguay, ICP-FCS-UDELAR e IDEA Internacional, 2008.



“ En primer lugar, me parece una muy buena idea la que han tenido Uds. de realizar esta consulta”.

“ 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”.

Conclusiones

La información presentada en este capítulo –tanto los testimonios de los actores políticos, sociales y formadores de opinión, como los datos de la encuesta de opinión pública sobre las mujeres en política– indica que en general existe una apreciación positiva de la labor de las mujeres legisladoras.

Aunque los datos estadísticos sobre conocimiento de la Bancada Bicameral Femenina y su actuación muestran un desconocimiento generalizado entre el público uruguayo, los porcentajes no se alejan mucho de algunos indicadores de conocimiento general de los integrantes y de la labor del Poder Legislativo.

En el caso de las opiniones de otros actores, se puede destacar la evaluación positiva de la capacidad de las legisladoras de forjar y sostener acuerdos interpartidarios. Para reflexionar sobre este aspecto, es interesante referir a otras dos preguntas de la encuesta de Chasquetti et al.. Una pedía a la persona entrevistada evaluar el grado de cumplimiento de cinco funciones del Parlamento, en-

tre ellas, la negociación de acuerdos políticos. En las respuestas, esta fue la función peor evaluada por el público uruguayo. En la otra pregunta, que indagaba la opinión sobre si los partidos deben negociar sus diferencias para lograr acuerdos, casi el 80% de los encuestados aprueba la idea. Como concluyen los autores,

Este rasgo de la cultura política uruguaya puede explicar la presencia de porcentajes significativos de la ciudadanía que tienen opiniones negativas sobre diversos aspectos del funcionamiento del sistema político uruguayo, tanto de sus instituciones cuanto de sus actores, por percibir que no existe una adecuada cooperación entre los diferentes ámbitos y observar un predominio de la confrontación y la imposición.

(Daniel Chasquetti et al. (s/f), «Informe preliminar de la encuesta de opinión pública sobre la imagen del Parlamento», Montevideo, p. 16.)



Parece que ni los partidos, ni el electorado, ni los politólogos se dan cuenta de que esto que reclama la ciudadanía –una mayor cooperación y esfuerzo por negociar las diferencias– es justamente lo que durante 10 años las mujeres políticas nucleadas en la Bancada Femenina mostraban que saben hacer por excelencia. Como se señaló en uno de los formularios enviados por alguien del grupo de periodistas, entre los medios de comunicación tampoco existe un reconocimiento de esta capacidad innovadora de hacer política:

Cuando los cuatro grupos temáticos interpartidarios promovidos al inicio del gobierno de Mujica alcanzaron acuerdos, esto fue celebrado por actores del sistema político por su carácter «histórico». Nadie tuvo en cuenta que la BBF viene haciendo acuerdos interpartidarios desde 2000 en un ámbito formalizado [...] y también logrando resultados.



Encuentro Mujeres Convencionales (16/09/2009)



*Encuentro de la BBF con Hillary Clinton,
Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América (01/03/2010)*





Conclusiones



La reconstrucción de la trayectoria e historia de la Bancada Femenina, la sistematización de su actuación legislativa y de sus actividades extra-parlamentarias, junto con los testimonios recogidos de exintegrantes de la Bancada que se presentan en este estudio brindan evidencia indiscutible del éxito de una iniciativa que rompió con las lógicas tradicionales de competencia interpartidaria. La Bancada introdujo prácticas políticas innovadoras y democratizantes en el ámbito parlamentario y generó logros significativos no sólo en defensa de los derechos de las mujeres, sino en beneficio de la sociedad uruguaya en su conjunto. Son, sin duda, aplicables al caso uruguayo las conclusiones que extraen González y Sample en su estudio comparativo de bancadas y comisiones de género en los parlamentos de América Latina:

El trabajo colectivo de las mujeres en el ámbito legislativo es de vital importancia, no sólo por la repercusión que tiene para la definición de políticas públicas que responden efectivamente a las demandas e intereses de la ciuda-

danía, sino también por su efecto en la consolidación y avance de los liderazgos de mujeres.

(González y Sample, op. cit., p. 39)

La creación de la Bancada Femenina en el año 2000 respondió a una ventana de oportunidad que fue aprovechada por un grupo de mujeres legisladoras de distintos partidos que compartían el convencimiento de que era no sólo posible, sino imperioso que se intentara promover de manera articulada una agenda legislativa de género para lograr avances sustantivos y cualitativos en la situación de las mujeres uruguayas y en la democratización de las relaciones de género. Su convicción respecto a la importancia de este espacio, y la experiencia acumulada desde el retorno a la democracia en procesos de coordinación y diálogo entre mujeres de todos los partidos políticos y activistas de organizaciones sociales y feministas, facilitó la superación de desafíos puntuales potencialmente divisorios. Durante 10 años se generó una dinámica efectiva de trabajo interpartidario en torno a una agenda en común, se desarrollaron es-

trategias de articulación interna con aliados hombres y de articulación externa con el movimiento de mujeres y con mujeres políticas insertas en otros ámbitos de poder.

La sistematización permite visualizar claramente los resultados de esta iniciativa: un importante número de leyes aprobadas, algunas en temas que habían sido sistemáticamente ignorados, marginados o resistidos en la agenda legislativa en períodos anteriores; la colocación y profundización de la discusión de los temas de género en el debate público; y una vigilancia crítica pero constructiva del accionar de otros actores estatales y privados. A través de la realización de estas actividades las integrantes de la Bancada Femenina ponían en práctica sus principales funciones como parlamentarias y contribuían, además, al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo cuando suscribió una serie de convenciones y acuerdos internacionales referidos a los derechos de las mujeres.

De las entrevistas se desprende la firme convicción del valor del espacio y de la necesidad de buscar la forma de que siga funcionando.





“
A mí me parece que preservar un ámbito de reflexión y recepción de los problemas de las mujeres es muy importante”.

“
Yo creo que hay que seguir dando la lucha [porque] si bien sobre algunos temas de la agenda ya se logró legislar, [...] la Bancada debería estar cumpliendo un rol de contralor de cómo esa legislación se aplica y si logra cambiar la realidad o no. Y eso creo que solo la Bancada Femenina lo puede hacer”.

Para estas actonas la Bancada Femenina demostró ser un vehículo efectivo de mediación de las demandas de la ciudadanía, un garante de que los derechos de las mujeres no queden en la letra muerta y una pieza clave en la lucha por hacer que la agenda y los actores políticos se vuelvan más sensibles y responsivos a los temas de género. Para concluir, se espera que el proceso de reconstruir la historia y dimensionar la actuación de las parlamentarias uruguayas entre los años 2000 y 2010, que se desarrolló en este proyecto de sistematización de los 10 años de la Bancada Femenina, ayude a hacer visible el compromiso que legisladoras

de todos los partidos han tenido para generar transformaciones en la vida de las mujeres uruguayas. Asimismo, se espera que esta sistematización contribuya no solo a conservar la memoria de la acción colectiva de las mujeres legisladoras, sino también a facilitar la sostenibilidad de la Bancada Femenina hacia el futuro. De esta forma, se preservará su aporte valioso a la concreción de una sociedad más igualitaria y justa, y a la incorporación de prácticas innovadoras y democratizadoras en la política uruguaya.

“
Hay todavía una fuerte tendencia a decir “estas son las cosas del ámbito de mujeres y estas son las cosas del ámbito general”. Bueno, esa división es la que hay que anular, [...] todas las cuestiones de las mujeres son del ámbito general pero eso todavía no lo hemos derrotado”.

“
Acá nadie va a atacar frontalmente el tema de la mujer porque sabe que no lo puede hacer hoy, siglo XXI, pero sutilmente, irónicamente, encubiertamente, la postura sigue estando, eso es lo que yo creo que hay que desnudar”.





10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento Uruguayo

El 8 de marzo de 2000, todas las parlamentarias uruguayas, titulares y varias suplentes, anunciaron en una conferencia de prensa realizada en el Palacio Legislativo su intención de impulsar colectivamente una agenda legislativa que defendiera los derechos de las mujeres e incorporara los temas de género. Esta expresión de acción colectiva fue inmediatamente bautizada por la prensa como "Bancada Femenina", un nombre que quedó y se mantuvo. Es a

partir del año 2005 que evolucionó a Bancada Bicameral Femenina nombre con el que se le reconoce en la actualidad.

Este trabajo se propone recoger el esfuerzo colectivo que entre los años 2000 y 2010 desarrolló esa Bancada. Como resultado de su acción se lograron avances legislativos importantes y una mejor representación de los intereses de la ciudadanía femenina uruguaya. El hecho de no tener una estructura formal - ni apoyo administrativo o de secretaría permanente y centralizada - hizo que su historia y experiencia acumulada quedara depositada en la memoria de quienes la integraron. Una experiencia que no es fácilmente transferible a las próximas generaciones de legisladoras. Los objetivos de esta sistematización apuntan, por un lado, a rescatar y ordenar la historia y la actuación de la Bancada Bicameral Femenina; por otro, a analizar sus fortalezas y debilidades y el impacto en la política uruguaya.

Bancada Bicameral Femenina



Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción



ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres