



cuestiones de agenda

Disputas democráticas:
las mujeres
en los espacios
de representación
política

Lilián Celiberti
Niki Johnson

Disputas democráticas: las mujeres en los espacios de representación política

LILIÁN CELIBERTI
NIKI JOHNSON

La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)

CONSTANZA MOREIRA
LUCÍA SELIOS
ALEXANDRA LIZBONA

Bancada progresista del parlamento del Mercosur. Un actor regional

GERARDO CAETANO
NATALIA CARRAU
MARCELA BERMÚDEZ

Los cuidados de la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009

NIKI JOHNSON
FLORENCIA CABRERA BERENGUER
NOELIA MACIEL BENITEZ

La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009

GUSTAVO MÉNDEZ
LUIS SENATORE
FEDERICO TRAVERSA

Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias

GUSTAVO DE ARMAS
ANDREA LUZURIAGA
FLORENCIA MACHADO



cuestiones de agenda

**Disputas democráticas:
las mujeres
en los espacios
de representación
política***

**Lilián Celiberti
Niki Johnson**

Octubre de 2010

-
- Este artículo surge de los debates entre algunas líderes frenteamplistas en un espacio de reflexión abierto por la Fundación Friedrich Ebert en junio de 2010, pero su formulación es de absoluta responsabilidad de las autoras.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [+598] 2902 2938 / 39 / 40
Fax: [+598] 2902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
D.L.: 354.007/10

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Índice

Prólogo.....	5
I. Introducción.....	7
II. La igualdad como calidad democrática.....	8
III. Las agendas pendientes de las izquierdas.....	10
IV. El incremento de la participación política de las mujeres en la agenda internacional.....	11
V. ¿Cuotas o paridad?.....	13
VI. Estrategias para la representación: la Bancada Bicameral Femenina.....	15
VII. El ciclo electoral 2009-2010.....	16
VIII. Las múltiples dimensiones de la representación política.....	19
IX. La representación política en la democracia uruguaya.....	23
X. La participación como eje de construcción democrática.....	27
Bibliografía.....	29

Prólogo

El presente documento forma parte de Cuestiones de Agenda, una serie de publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Las publicaciones son el resultado de un proceso promovido por ambas instituciones en el marco de un programa de cooperación orientado a investigar, analizar, debatir, diseminar información y producir insumos sobre temas relevantes de políticas públicas, de la agenda nacional y regional.

El programa se apoya en la existencia de núcleos de interés y producción coincidentes dentro de las modalidades de acción propias de las instituciones participantes. Se desarrolla produciendo sinergias entre las capacidades de investigación y análisis de una institución académica, y una agencia de cooperación que produce plataformas para la reflexión y el debate entre personas que actúan en gobiernos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

En la primera instancia fueron elegidos cinco temas: Los instrumentos de participación social promovidos por el Estado uruguayo durante el período de gobierno 2005-2010; El proceso de reformas laborales promovidas durante el período de gobierno 2005-2010; Los instrumentos de transversalización de género en el Estado uruguayo promovidos durante el período de gobierno 2005-2010; La incidencia de la bancada progresista en el proceso de constitución del Parlamento del Mercosur, y el impacto de ese proceso en los partidos políticos uruguayos; La renovación partidaria, centrada en esta ocasión en el caso del Frente Amplio.

El resultado de ese proceso se plasmó en cuatro publicaciones que dieron comienzo a la serie Cuestiones de Agenda. Ellas fueron *Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*, de Gustavo De Armas, Andrea Luzuriaga y Florencia Machado; *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009*, de Gustavo Méndez, Luis Senatore, Federico Traversa; *Los cuidados de la niñez: Un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009*, de Niki Johnson, Florencia Cabrera Berenguer y Noelia Maciel Benitez; *Bancada progresista del parlamento del Mercosur. Un actor regional*, de Gerardo Caetano, Natalia Carrau y Marcela Bermúdez. *La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)*, de Constanza Moreira, Lucía Selios y Alexandra Lizbona.

Durante 2010 los temas de análisis fueron: Las experiencias y aprendizajes de los ciclos electorales 2009-2010 desde la perspectiva de la participación política de las mujeres; La evolución del sistema de relaciones laborales durante los gobiernos progresistas en Uruguay.

Como resultado en esta segunda entrega de Cuestiones de Agenda tenemos el gusto de ofrecer a los lectores los siguientes trabajos:

- ▶ *Disputas democráticas: las mujeres en los espacios de representación política*, de Lilián Celiberti y Niki Johnson;
- ▶ *Análisis de la evolución del sistema de relaciones laborales durante los gobiernos progresistas*, de Luis Senatore y Gustavo Méndez.

Andreas Wille

*Representante de la Fundación Friedrich Ebert
en Uruguay*

Pedro Narbondo

*Director del Instituto de Ciencia Política
de la Facultad de Ciencias Sociales*

Noviembre 2010

No hay una manera unívoca de no existir, porque son varias las lógicas y los procesos a través de los cuales la razón metonímica produce la no existencia de aquello que no cabe en su totalidad y en su tiempo lineal. Hay producción de no existencia siempre que una entidad es descalificada y vuelta invisible, ininteligible o descartable de modo irreversible.

Boaventura de Sousa Santos
Conocer desde el sur: para una política emancipadora

I. Introducción

En torno a cada derecho reconocido por el Estado, se establece una pugna de sentidos; por un lado aquel que le atribuyen los actores de las luchas que le dieron origen, y el que se establece en las interpretaciones y los códigos del derecho y su filosofía. De esta forma, cuando hablamos de derechos se plantean, según Elizabeth Jelin, dos claves para el debate político, teórico e ideológico: la naturaleza de los sujetos y el contenido de los derechos (Jelin, 1996: 273).

Las luchas para garantizar el derecho a la participación política de las mujeres tienen un largo recorrido de más de dos siglos que abarca desde la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana de Olympe de Gouges en la Revolución francesa, al surgimiento del actual movimiento feminista en los años setenta, pasando por las sufragistas de principios de siglo XX, cuyo aporte es fundamental para universalizar el voto y consolidar las democracias electorales tales como las conocemos.

En el Uruguay, desde la recuperación democrática las mujeres se han organizado, tanto en la sociedad civil como en los partidos políticos, para disputar y ampliar el concepto de democracia, desmontando los obstáculos y problemas que enfrentan para garantizar su participación política a la hora de encabezar una lista, ocupar un lugar de responsabilidad en el sistema político o desempeñar un cargo de gobierno, pero también para cambiar la agenda política y la definición de prioridades.

A pesar de lo cual, «el ritmo y los niveles de incorporación de las mujeres a los cargos electivos y no electivos que configuran el sistema político del Uruguay es al mismo tiempo retardado y llamativamente bajo. Pueden hacerse muchas objeciones a esta valoración, en especial porque ella remite a ciertos parámetros de “ritmo” y “nivel” de participación, y estos parámetros no pueden ser fijados con independencia de criterios históricos y comparativos» (Moreira y Johnson, 2003: 8).

II. La igualdad como calidad democrática

El concepto de democracia es uno de los campos de disputa teórica y política más debatidos en las ciencias sociales y en las sociedades. No solo por lo que De Sousa Santos define como la pérdida de sustantivos fuertes como socialismo y comunismo que definían las luchas emancipatorias de los siglos XIX y XX, sino porque en las construcciones sociales la democracia está en permanente transformación a partir de los cambios de los estados, la tecnología, la globalización y la ampliación de los sujetos y actores que disputan espacios de representación.

Esta crisis de *sustantivos* obliga a la teoría crítica a adjetivar cada concepto para poder expresar nuevas prácticas y contenidos. «Así, por ejemplo, si la teoría convencional habla de desarrollo, la teoría crítica hace referencia a desarrollo alternativo, democrático o sostenible; si la teoría convencional habla de democracia, la teoría crítica plantea democracia radical, participativa o deliberativa; lo mismo con cosmopolitismo, que pasa a llamarse cosmopolitismo subalterno, de oposición o insurgente, enraizado; y con los derechos humanos, que se convierten en derechos humanos radicales, colectivos, interculturales» (De Sousa Santos, 2009).

Los procesos de exclusión y fragmentación social desafían a las democracias en el sentido de reformular las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Revertir la desigualdad y la exclusión requiere promover nuevos espacios para la acción colectiva. La riqueza de la vida social y cultural se expresa en la arena política como la punta de un iceberg, y «debemos comenzar por considerar lo social verdaderamente como “la otra cara de la luna”, como aquella parte de nuestra vida común que presiona constantemente para salir a la luz y que nos recuerda los límites de nuestros mecanismos de representación y de nuestros procesos decisorios» (Melucci, 2001). Desde este ángulo, la democracia se mide precisamente por su capacidad de hacer aflorar los conflictos para hacerlos públicos, creando así la posibilidad de construir y afirmar nuevas identidades colectivas. La idea de democracia se encuentra asociada a las condiciones en las cuales puedan darse relaciones dialógicas entre los diferentes individuos y grupos para la construcción de interpretaciones y sentidos de lo social.

El espacio público como aquel donde se disputa la definición de las agendas políticas no es un espacio abierto y habitable para todos los actores y sujetos por igual. Hay quienes pueden intervenir en los debates públicos y quienes por razones de clase, raza o género tienen limitado el acceso. Como dice Virginia Vargas (2008), el espacio público «puede ser tremendamente agresivo para las mujeres; porque es la esfera tradicionalmente dominada por los hombres, y a pesar de que las mujeres intervienen, acceden limitadamente a la toma de decisiones políticas y lo hacen generalmen-

te sin visibilidad ni audibilidad. Es el espacio donde se ven excluidos o silenciados sus intereses de género y donde se dan sus luchas por la redistribución de recursos y poder y el reconocimiento como sujetos y actoras sociales».

Los movimientos sociales pueden ser conceptualizados como *campos discursivos de acción* en la definición de Sonia Álvarez (2009). Esos campos discursivos son mucho más que un conjunto de organizaciones, ya que tienden a incluir una diversidad de actores y espacios, y pueden extenderse a la sociedad política, al Estado y otros públicos, dominantes o alternativos o subalternos, nacionales o internacionales. «Constituyen en sí mismos formaciones políticas donde se construye y ejerce la ciudadanía, donde los derechos son imaginados, donde las identidades y necesidades son forjadas, y donde el poder y los principios son contestados y negociados» (Álvarez, 2009: 31).

El movimiento de mujeres y feminista, como otros movimientos sociales, en tanto campo discursivo de acción ha contribuido a la problematización del concepto de democracia.

II. La igualdad como calidad democrática

LILLIÁN CELIBERTI
NIKI JOHNSON

Disputas democráticas: las mujeres en los espacios de representación política

III. Las agendas pendientes de las izquierdas

La última década señala cambios sustantivos en el mapa geopolítico de la región con el acceso al gobierno de coaliciones y frentes de signo progresista que, a pesar de sus trayectorias políticas muy diferentes, podrían caracterizarse en general por un discurso antineoliberal que revaloriza al Estado como un actor clave para el desarrollo y define la consolidación democrática y la participación ciudadana como ejes políticos. Estos cambios expresan las expectativas de las sociedades y los movimientos sociales de colocar en la agenda pública, aun con matices y tensiones, una nueva concepción de derechos. Los logros y cambios en la institucionalidad democrática y en la doctrina establecen un amplio campo de disputa acerca de las formas de articular las dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales.

Sin embargo, en el plano de la igualdad para las mujeres los aportes de la izquierda han sido desiguales. Los líderes y las estructuras partidarias de izquierda continúan minimizando los cuestionamientos que atañen a la destrucción de las raíces patriarcales de las relaciones entre hombres y mujeres. A pesar de lo cual, esta otra *cara de la luna* emerge como una revolución cultural que transforma subjetividades y prácticas.

La marginación de algunos campos del activismo político por las izquierdas reproduce una división entre *lo material* y *lo cultural* obsoleta teórica y prácticamente. Lo más grave es que esta forma de ortodoxia, como señala Judith Butler (2000), «actúa hombro con hombro con un conservadurismo social y sexual que aspira a relegar a un papel secundario, las cuestiones relacionadas con la raza y la sexualidad, frente al auténtico asunto de la política, produciendo una extraña combinación política de marxismos neoconservadores».

Constanza Moreira (2009: 228) señala que una de las diferencias entre las elites de izquierda y el resto «es la de sus orientaciones más o menos seculares o más o menos religiosas». «Existe en América Latina un importante retraso de la agenda “secular”, y si bien las elites de izquierda están en mejores condiciones de defenderla que los otros, sus convencimientos al respecto no son firmes, ni mayoritarios entre sus miembros.»

IV. El incremento de la participación política de las mujeres en la agenda internacional

La Plataforma para la Acción de Beijing definió en 1995 el incremento de la participación política como una de las áreas estratégicas para el avance de las mujeres. Los gobiernos y partidos políticos debían adoptar medidas para garantizar la igualdad de acceso de las mujeres a las estructuras de poder y toma de decisiones. Algunos países adoptaron mecanismos de acción positiva en los sistemas electorales con miras a contrarrestar los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a los sistemas de representación política, y en general el incremento de la representación se ha vinculado al cumplimiento de estos mecanismos.

En América Latina desde los años ochenta se registra en las nuevas cartas constitucionales la irrupción de un nuevo concepto de ciudadanía según el cual mujeres y varones son reconocidos como sujetos heterogéneos con dimensiones e intereses diversos. Estos cambios conceptuales tienen como protagonista al movimiento feminista y de mujeres, que logró influir en el proceso de debate de las constituciones de Nicaragua 1986 y Brasil 1988, en la Constituyente de Paraguay en 1991, en el movimiento contra la reforma constitucional impulsada por Fujimori en Perú en 1993 y en la reforma constitucional de Argentina en 1994 (Lubertino, 2009: 96).

Los mecanismos de acción afirmativa no surgen en América Latina, pero adquieren en esta región el carácter de ley. En aquellos países donde se los ha aplicado la participación de las mujeres ha crecido considerablemente, lo cual ha hecho crecer la adhesión a ellos en los movimientos de mujeres, tal vez como un dispositivo posible y necesario para romper el círculo vicioso de exclusión de las mujeres del espacio de representación política.

La *cuota* es uno de los mecanismos de acción positiva que más debates generaron en el movimiento de mujeres, principalmente debido a la limitación porcentual que establecía. Muchas veces esta polémica ha debilitado las alianzas entre las mujeres del movimiento y las que militan en los partidos políticos. Por ello el concepto de paridad parece representar de manera más aproximada las aspiraciones de democratización del poder propuestas por el movimiento de mujeres en todo el mundo.

Bareiro y Torres (2009), en un muy exhaustivo trabajo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, señalan cuatro condiciones para que las cuotas aporten resultados para el incremento de la participación política de las mujeres. En primer lugar se requiere la vigencia plena del Estado de derecho y la seguridad jurídica. Con relación a esta condición señalan que «la experiencia ha demostrado que en muchos

casos los propios Estados no cumplen con las normas que aprueban. Y en otros, que aprueban normas contradictorias que llevan a grandes confusiones a la ciudadanía» (Bareiro y Torres, 2009: 45). En segundo lugar, debe haber una ciudadanía activa de mujeres, es decir, una activa participación social y política, y mujeres dispuestas a disputar un cargo de representación y poder, así como a construir un liderazgo público. La tercera condición es la existencia de una opinión pública favorable a la inclusión de mujeres en los lugares de representación. Y por último la existencia de mecanismos adecuados de control del sistema electoral vigente.

V. ¿Cuotas o paridad?

En el año 2007, en el marco de la de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe,¹ los gobiernos de la región firmaron en Quito una declaración conocida como el Consenso de Quito, que establece que «la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres». La paridad, a diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste para acortar las brechas de subrepresentación de las mujeres en la política, busca compartir el poder y transformar de esa forma la idea misma de democracia (Bareiro y Torres, 2009).

El debate sobre las cuotas en Uruguay dejó un sabor amargo para las activistas. Efectivamente, en mayo del 2008 se aprobó en el Parlamento una versión muy acotada de la cuota, que establece su aplicación en las listas electorales a cargos parlamentarios y departamentales por única vez para el 2014, y su aplicación a partir de las elecciones internas de 2009 en las listas para las convenciones y otros órganos internos partidarios.

Y la Corte Electoral realizó una interpretación aún más restrictiva de la ley, al habilitar la aplicación de la cuota distribuyendo los cupos entre cargos a titulares y suplentes a la vez —en vez de por separado—, lo que podía determinar la presencia de mujeres exclusivamente como suplentes. Las parlamentarias debieron reaccionar con rapidez frente a esta interpretación para garantizar al menos la aplicación de la cuota en el *espíritu de la ley*.

Al finalizar el debate, la cuota aprobada aparece como una concesión por única vez de los hombres que siguen controlando los partidos y sus reglas de juego en la interna.

¿Es posible que al cabo de una larga batalla política la lógica de que la representación sustantiva es insignificante haya sido la efectivamente triunfadora? Los adversarios de esta forma de representación obtienen un resultado *políticamente correcto*, sin impacto real en el acceso de las mujeres a los cargos electivos ni en la redistribución del poder en el ámbito político.

¹ La conferencia tuvo lugar en Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto de 2007. El texto del Consenso de Quito está disponible en <<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/6/30226/dsc1e.pdf>>.

Señalan Moreira, Selios y Lizbona (2009: 20) que la afirmación de que la cultura política uruguaya es reacia al cambio y al conflicto «forma parte del sentido común sobre la forma gradualista y amortiguada en que se procesan los cambios en el país», mientras que «el radicalismo latente en todas las izquierdas como reaseguro de la posibilidad de implementar cambios sustanciales en el statu quo se daría de bruces con el tono predominante en la subjetividad política del uruguayo medio, que desconfía de los cambios bruscos y las reformas radicales».

Esta afirmación, con toda su validez, no parece aplicarse, sin embargo, al incremento de representación política de las mujeres en Uruguay. La encuesta realizada por el Área Política y Género del Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR) con el apoyo de International IDEA (véase Johnson y Pérez, 2010) indica que la sociedad uruguaya apoya y desea una mayor presencia de mujeres en cargos políticos.

Sin embargo, en el debate sobre la cuota la izquierda no mostró una sensibilidad marcadamente diferente de la del resto del sistema político, ni ejerció un liderazgo cultural renovador. ¿Qué significado habría tenido que el Frente Amplio estableciera un límite no negociable más próximo a las necesidades reales de representación de las mujeres? Como es de conocimiento público, en la interna del Frente Amplio el tema no es de consenso, y esas diferencias debilitaron la capacidad de liderar en el Parlamento y en la sociedad una concepción diferente de la representación política.²

El acceso de las mujeres a los espacios de representación política es una conquista de justicia. Pero cabe preguntarse si las mujeres elegidas deben representar a las mujeres, y si es posible una representación de este tipo.

La democracia paritaria se aproxima mejor a una meta democratizadora en términos de género, pero no puede resolver todas las diferencias y desigualdades presentes entre las mujeres. En la medida en que las mujeres son la mitad de la población, están marcadas por desigualdades de clase, etnia y raza que impactan en su posibilidad de representación.

Al analizar esta problemática, Virginia Vargas (2008) afirma que la aplicación de las cuotas «impacta el horizonte referencial de la sociedad (y del Estado) en relación con la participación política de las mujeres en espacios de política formal, en la medida en que el “ojo” social se acostumbra a ver mujeres allí donde antes no existían, produciéndose así una clara “política de presencia” (Phillips, 1995). Sin embargo, no es mucho lo que ha avanzado en política de “ideas”, sustento de una masa crítica, y del triángulo de poder.³ De allí que Anne Phillips (1995) plantee la pregunta política sobre si la lucha cuantitativa por la presencia es suficiente, o si la presencia es un medio para un fin: producir cambios en los modos, los lenguajes, las prioridades en la política y, sobre todo, cambios que expresen la ampliación del horizonte democrático».⁴

² Se pueden encontrar todos los detalles del debate, incluso las argumentaciones esgrimidas por senadores y diputados, en el documento elaborado por Johnson y Moreni (2009) para la Bancada Bicameral Femenina.

³ Indudablemente hay excepciones. El caso de la Unidad de la Mujer de CEPAL es expresión de esta *política de ideas* y de las posibilidades de alimentar triángulos de poder en diferentes países, como lo revela el Consenso de Quito.

⁴ <www.mujeresdelsur.org.uy>.

VI. Estrategias para la representación: la Bancada Bicameral Femenina

Una estrategia interesante para enfrentar esta dificultad ha sido la constitución en el año 2000 de la Bancada Bicameral Femenina como espacio de coordinación horizontal, transversal e interpartidaria, abierta a toda legisladora, titular o suplente que desee integrarla.⁵ Representa una modalidad de trabajo poco común en un ámbito legislativo que en general está fuertemente marcado por las divisiones partidarias o en el que la articulación interpartidaria responde a las necesidades de gobiernos de coalición.

La Bancada Femenina representa «una estrategia proactiva de largo plazo, que supo superar desafíos puntuales potencialmente divisorios, como la presentación o discusión de proyectos sobre temas —como la cuota o el aborto— que no gozaban del apoyo de todas sus integrantes. En el éxito de esta estrategia fue fundamental la concepción de la “unidad” de la Bancada, no en términos de unanimidad de consenso 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 que había que abrir un espacio para estos temas en la agenda legislativa» (Johnson, 2006: 194). Esta estrategia ha resultado 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.

Un ejemplo de la práctica política innovadora de la Bancada Femenina, que buscaba romper con la histórica invisibilidad de las mujeres y sus demandas en la visión y agenda del sistema político, fue la Consulta Ciudadana que se llevó a cabo en el año 2008. Bajo el lema «Mujer, tu voto tiene voz», las legisladoras convocaron 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 de 2009-2010. Para las parlamentarias la consulta fue «una medida pensada para poner en práctica [su] rol legalmente constituido [de representantes políticas]. Fue la expresión concreta de la responsabilidad que sienten [...] por conocer y buscar responder a las inquietudes de la ciudadanía» (Johnson y Pérez, 2009: 2). En los mensajes recibidos se nota la reacción positiva que provocó esta iniciativa entre las mujeres uruguayas. A la vez que criticaban a los actores políticos que «toman muy poco en cuenta lo que pensamos, sentimos, qué queremos», expresaban la esperanza de «ser escuchadas y respetadas», y agradecían la oportunidad que ofrecía la consulta de plantear sus inquietudes (Johnson y Pérez, 2009: 10).⁶

5 Sobre la Bancada Bicameral Femenina, véase <www.parlamento.gub.uy/externos/parlament/bbf.html>.

6 Para más información sobre la Consulta Ciudadana, véase <www.parlamento.gub.uy/parlament/destacado_consultaciudadana_marzo09.html>.

VII. El ciclo electoral 2009-2010⁷

El análisis del proceso electoral 2009 en Uruguay dejó como principal enseñanza que sin la cuota las mujeres difícilmente acceden a candidaturas *seguras*, y por ende el crecimiento de su presencia en cargos electivos se produce a tasas muy bajas. Como resultado de las elecciones nacionales de octubre la representación parlamentaria femenina registró un aumento de menos de cuatro puntos porcentuales. Aunque se alcanzó así el mayor número de legisladoras titulares elegidas en la época posdictadura (19 frente al máximo de 15 registrado en 1999), esto no se tradujo en una mejora significativa de la posición de Uruguay en la clasificación regional, y al mismo tiempo el desempeño del país en el *ranking* mundial empeoró debido a que otros países avanzan a mayor ritmo. Cabe señalar, además, que como consecuencia de los resultados de las elecciones departamentales de mayo de 2010, el Parlamento perdió tres diputadas que pasaron a ocupar cargos ejecutivos a nivel departamental y cuyos suplentes son todos hombres.

El efecto excluyente de la no valoración del criterio de representatividad descriptiva en el armado de la mayoría de las listas electorales de peso se ve fortalecido por la menor cobertura mediática de que gozan las mujeres candidatas. Como consecuencia de la persistencia de estas tendencias, se reproduce nuevamente la homogeneidad en la composición social de los órganos electivos.

No hay nada, entonces, que indique que la aplicación de la cuota por única vez en las elecciones nacionales del 2014 —como establece la ley— transformará la cultura política de las elites de tal manera que se eliminen los estereotipos de género que hacen que las mujeres no se consideren, al igual que los hombres, candidatas *naturales* a cargos electivos.

Por otro lado, cabe señalar que en algunos sectores políticos existe un aparente reconocimiento de la necesidad de promover el liderazgo femenino como parte de la representación simbólica a la que el sector apela, hecho que fue visible en su propaganda electoral. Sin embargo, esto aparece más como un intento por recurrir a lo políticamente correcto que un reconocimiento real del aporte diferencial que hacen las mujeres a la política. Es decir, la promoción de una mayor representación femenina a nivel descriptivo no se vincula con una preocupación por representar sustantivamente a las mujeres tomando en cuenta sus perspectivas e intereses.

Asimismo, aunque el análisis programático muestra que el Frente Amplio incorporó los temas de género en su programa de gobierno de manera más detallada e integral

7 Los apartados que refieren al proceso electoral 2009 fueron elaborados por Niki Johnson y Verónica Pérez en el marco de la investigación de seguimiento electoral desde la perspectiva de género realizada en convenio entre el Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR) y Cotidiano Mujer con apoyo de UNIFEM (véase Johnson y Pérez, 2010).

que en las elecciones del 2004, esto se debió a la agencia de las mujeres frenteamplistas y no a la asunción de esta agenda como propia por la fuerza política en su conjunto. Esto fue confirmado por la falta de incorporación de los temas de género en el discurso de la fórmula presidencial del Frente Amplio durante la campaña. También demuestra que la mejor garantía de que los derechos e intereses de género de las mujeres estén representados es la presencia de mujeres con conciencia de género en los espacios de elaboración de políticas.

La implementación de la cuota en las elecciones internas mostró que, aun cuando determinadas características del sistema electoral uruguayo reducen el alcance de su impacto, es un mecanismo efectivo para aumentar la representación de las mujeres. De esta forma se produjo un salto cuantitativo de la presencia femenina en las convenciones nacionales de los partidos grandes de entre 12 y 15 puntos porcentuales con respecto a las dos elecciones anteriores en las que no hubo cuota. No obstante, esto no tuvo un efecto derrame sobre la ubicación de candidatas en las listas electorales que compitieron en las elecciones nacionales.

¿A qué se debió esto? Al igual que la cuota, algunas de las reglas formales que regulan el sistema a nivel macro —los distritos electorales pequeños y la posibilidad que tienen los partidos de presentar múltiples nóminas de candidatos/as que compiten entre sí— dificultan la elección de mujeres. Sin embargo, las principales razones se encuentran en los procedimientos de selección de candidaturas utilizados por los sectores partidarios uruguayos, que pautan el funcionamiento del sistema a nivel micro. Salvo excepciones, el proceso de reclutamiento legislativo no está regido por reglas formales, sino que se resuelve según prácticas informales acordadas y controladas por las cúpulas. Pese a que algunos sectores han adoptado un nuevo indicador para medir el mérito relativo de los candidatos/as que disputan lugares en sus listas —la votación que reciben en las elecciones internas—, su uso no está exento de problemas tanto conceptuales como prácticos.

En general, los procedimientos de selección siguen reproduciendo las pautas tradicionales de la designación *a dedo*, bajo el control de liderazgos masculinos y con la prevalencia de criterios que responden a estrategias electorales pensadas únicamente en función de consideraciones político-partidarias. En estas condiciones resulta difícil que se realice el compromiso discursivo que líderes políticos de todo el espectro han manifestado respecto a la necesidad de promover una representación descriptiva de género más equilibrada. Esto representa un gran escollo para el ingreso a la política de cualquier grupo *desafiante* (entre ellos las mujeres), y es justamente lo que vuelve necesarias las cuotas: al generar sesgos en el proceso de selección de candidaturas, las prácticas microinstitucionales impiden el acceso de mujeres, y las cuotas lo facilitan pues corrigen el sesgo que se produce por el funcionamiento *natural* del sistema. El caso excepcional del Partido Socialista demuestra que las mejores condiciones para el acceso de las mujeres a lugares elegibles en las listas se presentan cuando existen reglas institucionalizadas que combinan un sistema de selección formal y descentralizado con una normativa que define la equidad de género como principio orientador del proceso de reclutamiento.

Con relación al nuevo gobierno del Frente Amplio, en materia de equidad de género el gabinete de Mujica retrocedió en su composición con respecto al primer gobierno

frenteamplista. El nuevo Ejecutivo cuenta con solo dos mujeres ministras⁸ y dos subsecretarias.⁹ Con esto Uruguay pasó de una tasa de mujeres ministras de 23,1% en el primer gabinete de Vázquez a un 15,4% en la actualidad.

¿Por qué se registró este retroceso? Por un lado, debe mencionarse la postura del primer mandatario y su sector de origen, difundida públicamente, que considera irrelevante el sexo de quienes ejercen cargos políticos. En este sentido, no se podía esperar la designación de un gabinete ministerial con una presencia femenina como la alcanzada en el gobierno de Vázquez, y mucho menos un Ejecutivo paritario como surge del Consenso de Quito, promovido por los gobiernos de la región, incluido el de Uruguay, en el 2007.

Por otro lado, la forma en que Mujica designó su elenco ministerial respondió al «reparto político por cuotas»,¹⁰ la práctica histórica de asignación de cargos utilizada por los partidos tradicionales. Según esta práctica, el criterio fundamental para designar los cargos es el peso electoral o parlamentario de los sectores partidarios de modo de representar las distintas corrientes del partido de gobierno según el caudal de votos obtenidos en las elecciones. Es decir, el equilibrio político interno prima sobre cualquier otro criterio de representatividad. Si bien el armado del gobierno de Vázquez tuvo en cuenta el equilibrio político entre los sectores del Frente Amplio, éste se vio suavizado por su combinación con otros criterios, como la confianza personal y la idoneidad técnica. Como consecuencia, la composición del gabinete de Vázquez no representaba fielmente la votación obtenida por los sectores del Frente Amplio en las elecciones de 2004. Parecería, entonces, que la combinación de criterios favorece una mayor presencia de mujeres, en tanto que la priorización exclusiva de la dimensión político-ideológica de la representación, tal como rigió en la conformación del gabinete de Mujica, tiene el efecto opuesto.

8 Graciela Muslera en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y Ana Vignoli en el Ministerio de Desarrollo Social.

9 Liliam Kechichián en Turismo y Deporte y María Simón en Educación y Cultura. En el caso de Simón, se da la peculiaridad de que fue *bajada de categoría* al ser nombrada subsecretaria luego de haber ejercido la titularidad de la cartera durante los últimos dos años del gobierno de Vázquez.

10 Óscar Bottinelli: «Reparto político por cuotas», en *El Observador* (24/1/2010), disponible en <www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10001.html>.

VIII. Las múltiples dimensiones de la representación política

La democracia representativa se basa en la idea de *gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*, sin que toda la ciudadanía participe directamente en el quehacer del gobierno, como sí lo hace en modelos de democracia directa o participativa. Esto no implica que se establezcan a priori restricciones que habilitan a algunas personas y prohíben a otras ocupar cargos representativos.

Los derechos políticos universales consagran el principio de que todas las personas tienen las mismas oportunidades de postularse si así lo desean. Para la mayor parte de la ciudadanía que no se propone una carrera política, la representación implica que las personas que ocupan cargos de poder político hayan sido legítimamente elegidas, tomen en cuenta las opiniones e intereses de los electores, rindan cuentas de lo que hacen y puedan ser removidas si se considera que no desempeñan sus funciones en forma satisfactoria.

La representación debería, entonces, vincular a los/las gobernantes y gobernados de tal modo que las perspectivas de estos se articulen y sus intereses se concreten: según la definición más básica propuesta por Hanna Pitkin (1967-1985: 10), representar implica «hacer presente otra vez». De la misma manera, Mansbridge (2001: 20) identifica «dos funciones básicas de la democracia que hacen a su representatividad»: la *deliberación*, que tiene como meta la representación de todas las perspectivas que puedan aportar información u opiniones sobre los temas en la agenda pública, y la *agregación*, cuya meta es la representación proporcional de todos los intereses que puedan estar en conflicto en torno a esos temas.

¿Cómo se operacionalizan, entonces, estos criterios en el mundo real?

Bajo el paraguas de la *democracia representativa* se puede encontrar una variedad de arreglos institucionales, pero las elecciones son centrales en todos ellos.

En su expresión más minimalista, la democracia representativa implica la celebración regular de elecciones libres (compite una pluralidad de partidos) y limpias (la competencia se dirime según reglas formales que son respetadas) en las cuales pueden votar —pero no son obligadas a hacerlo— todas las personas que hayan alcanzado la mayoría de edad. En la tradición típicamente liberal esta combinación se considera la mejor forma de garantizarle a toda la ciudadanía la oportunidad de elegir sus representantes, sin acotar la libertad de aquellas personas que opten por no ejercer ese derecho, por la razón que sea.

Otras tradiciones teóricas que comparten los postulados generales de la democracia representativa, como la cívico-republicana o la comunitarista, han criticado este

énfasis en la libertad con el argumento de que refuerza la brecha entre los sectores más cercanos al poder y aquellos más marginados, y que fomenta el desinterés en los asuntos públicos y la desafección política.

Como consecuencia, en otros regímenes se suman a las reglas básicas diferentes dispositivos normativos que establecen límites a la libertad de los representantes una vez elegidos, o que promueven una representación de la ciudadanía más activa o directa, al establecer, por ejemplo, la obligatoriedad del sufragio, habilitar a la ciudadanía a presentar iniciativas legislativas o derogar legislación sancionada por sus representantes, o a definir mecanismos para sancionar la actuación de estos más allá del voto en las elecciones regulares.

Las elecciones son, entonces, el proceso mediante el cual la ciudadanía elige a las colectividades (partidos políticos) y personas (candidatos/as) que considere que mejor la representarán en el gobierno, expresando sus puntos de vista y defendiendo y promoviendo sus intereses. En este proceso el desafío que enfrenta cada partido consiste en convencer al mayor número posible de votantes de que será él —y no otro— el que mejor desempeñará esta función representativa. No obstante, la ciudadanía no es un grupo social homogéneo, sino un mundo humano compuesto por individuos y sectores sociales diversos cuyas perspectivas e intereses en el mejor de los casos divergen y en el peor pueden estar en conflicto.

¿Cómo, entonces, se puede *representar* a toda esa diversidad?

Una primera condición sería que en el ejercicio del sufragio la ciudadanía tuviera alternativas reales entre las cuales escoger: cuanto mayor sea la gama de opciones entre las cuales la ciudadanía puede elegir, mayor es la posibilidad de que encuentre propuestas —candidaturas y programas— con las cuales se sienta identificada. Pero ¿según qué criterio(s) se diferencia una propuesta de otra? En la mayor parte de las democracias representativas la diferenciación entre propuestas es de tipo *ideológico* (Phillips, 1995). Compiten diferentes colectividades construidas en torno a ideas políticas compartidas —los partidos políticos— que presentan esas ideas por medio de sus programas de gobierno, de su propaganda electoral, pero también de los actos y las voces de sus candidatos/as. En este sentido, los estudios de la comunicación política señalan que importa no solo el mensaje, sino también la figura que lo trasmite.

¿Qué criterios utiliza cada partido para definir quiénes serán los mejores candidatos/as para persuadir al electorado de que su partido lo representará mejor? Cabe señalar que los partidos tampoco tienen un control absoluto sobre la definición de quiénes son sus candidatos/as más destacados, ni sobre qué aspectos de su programa son más relevantes para que el electorado llegue a definir su voto. Los medios de comunicación, por ejemplo, juegan un papel crucial en tanto mediadores del vínculo entre los candidatos/as y la ciudadanía, como actores en la definición de la agenda pública, orientando las ideas y mensajes que los partidos buscan transmitir.

Para entender cómo estas distintas consideraciones entran en juego en la construcción del vínculo que implica la representación política en un contexto electoral, es de utilidad la distinción de Pitkin (1967-1985) entre la representación simbólica, la sustantiva y la descriptiva, teniendo siempre en cuenta que esta autora no las plantea

como concepciones alternativas mutuamente excluyentes, sino como dimensiones diferentes pero interrelacionadas del mismo concepto.

Como Pitkin advierte, la representación simbólica es un concepto bastante difuso que refiere en un sentido general y más bien abstracto a la legitimidad que tienen el órgano o la figura representativa para los/las representados. Un indicador de representatividad podría ser la tasa de votación en las elecciones: si la ciudadanía considera que el sistema político es verdaderamente representativo, participará en mayor medida en el proceso electoral. Así, cuanto más alta sea la tasa de votación, más representativo se puede considerar el órgano electivo, en la medida en que reflejaría la suma de las voluntades de la ciudadanía.

Un claro ejemplo de un sistema que atraviesa una crisis de legitimidad de la representación política en el plano simbólico fue lo acontecido en Argentina en diciembre de 2001 cuando la consigna «que se vayan todos» expresó la desaprobación generalizada de la ciudadanía respecto de cómo los partidos políticos desempeñaban su función representativa.

También se podría discutir la legitimidad de un parlamento en el que la mayor parte de sus miembros expresa fundamentalmente las mismas características sociales. Es el caso de gran parte de los países del mundo, donde los cargos electivos son principalmente ocupados por hombres blancos, mayores de cuarenta, con educación universitaria y provenientes de determinadas profesiones.

En la óptica de la representación simbólica, el cuestionamiento se plantea no en función de la defensa de las perspectivas o los intereses de los sectores excluidos (como sí lo hace la concepción descriptiva de la representación; véase más abajo), sino, por ejemplo, sobre la base de una visión utilitarista según la cual debe incorporarse al cuerpo legislativo todo el talento presente en la sociedad para resolver los problemas de la nación. O por un criterio general de equidad que rechaza la incongruencia entre la composición de la sociedad y la integración de la máxima asamblea que supuestamente la representa.

La dimensión sustantiva, en cambio, es mucho más concreta, se centra en «la representación como un actuar por otros, una actividad en nombre de otros, en interés de ellos, como agente de alguien más» (Pitkin, 1967-1985: 124). Aquí la clave de la representación reside en las ideas compartidas entre el partido y las personas que lo votan y no en quién trasmite el mensaje u ocupa la banca en el órgano electivo. Sin embargo, esta concepción también tiene su cuota de vaguedad.

Está claro que no importa cuán extenso sea el programa de gobierno presentado por el partido, es imposible que abarque la totalidad de los temas sobre los cuales el/la representante puede verse obligado a deliberar o votar durante su ejercicio del cargo. Ante esta eventualidad, el principio de la representación sustantiva apela a la capacidad que tiene el/la representante de abstraerse de su identidad particular y adoptar un punto de vista neutro y objetivo que contemple la diversidad de perspectivas e intereses de las personas a quienes representa. No obstante, autoras como Phillips (1995), Young (1994-1996) y Mansbridge (2001) han argumentado que en sociedades estructuradas sobre la base de relaciones desiguales de poder es cuestionable que una

elite política compuesta mayoritariamente por integrantes del grupo dominante tenga la capacidad de objetividad y neutralidad necesaria para representar adecuadamente las perspectivas y los intereses de grupos sociales subordinados.

Esto nos remite a la tercera dimensión de la representación —la descriptiva—, que estima importante no solo *lo que hace* el/la representante, sino también *quién es*. Se puede ilustrar la relevancia de esta dimensión si se reconsidera desde la perspectiva de los/las electores la eventualidad de que los programas de gobierno no informen cuál es la posición partidaria sobre todos los temas que les puedan ser de interés. Como también señala Phillips (1995: 43), dado que no existe una fórmula que permita predecir con seguridad cómo los/las representantes se posicionarán sobre un tema no abordado en su programa electoral, extrapolando su posicionamiento explicitado sobre otro tema, la ciudadanía «tiene que recurrir a alguna noción más general de la manera en que se les está representando. [...] Y entonces el hecho de que si las personas que se postulan sean hombres o mujeres, negras o blancas, migrantes recientes o de largo tiempo, puede volverse de suma importancia». Y es justo a esto que apunta la concepción descriptiva de la representación: el grado en que los/las representantes se parecen a los/las representados en términos de signos de identidad compartidos o de una inserción social común. Desde este punto de vista, un legislativo representativo «debería ser un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y [...] debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último» (John Adams, citado en Pitkin, 1967-1985: 65).

Es decir, el órgano electivo debería ser un reflejo de la sociedad, pero no simplemente por las razones de utilidad y justicia asociadas con la representación simbólica, sino porque se considera más probable que un/a representante entienda y por ende defienda mejor los intereses del sector social del cual proviene. Por lo tanto un parlamento cuya composición refleje la diversidad de clivajes presentes en la sociedad sería más representativo que uno cuyos miembros presenten características sociales homogéneas. En suma, el valor de la dimensión descriptiva de la representación radica en su potencial para fortalecer la dimensión sustantiva. Para la realización práctica de la representación descriptiva, las democracias modernas han recurrido a distintos mecanismos de acción afirmativa que promueven una mayor presencia de representantes de grupos tradicionalmente excluidos (además de las mujeres, los/las jóvenes y personas provenientes de distintas etnias o religiones); los más comunes son las cuotas aplicadas a las listas electorales y las bancas reservadas en los órganos a elegir (véase Htun, 2004).

IX. La representación política en la democracia uruguaya

Esta formulación tridimensional de la representación política nos advierte sobre la complejidad que implica tratar de evaluar la representatividad de las instituciones y los procedimientos de determinado sistema político que se califica como *representativo*. En lo que sigue realizamos algunas reflexiones generales, por un lado, sobre las acepciones de la representación que informan el diseño y funcionamiento de la democracia uruguaya, en particular de su sistema electoral y su sistema de partidos, y por otro lado, intentamos identificar qué valoración hace la ciudadanía uruguaya de la representatividad de esos sistemas.

Una primera observación sobre el modelo uruguayo de democracia representativa es que no se ajusta estrictamente a la matriz liberal, sino que incluye varios elementos que apuntan a una concepción más activa de la representación, propia de la tradición republicana. Así, por ejemplo, no solo protege el derecho de la ciudadanía a elegir sus representantes, sino que también lo establece como una obligación. Asimismo, la Constitución consagra algunos mecanismos de democracia directa que le permiten a la ciudadanía ejercer una cuota de control sobre las decisiones que tomen sus representantes o presentar iniciativas propias.¹¹ Lo importante para nuestra discusión no son los detalles de estos mecanismos, sino el hecho de que la Constitución contemple la posibilidad de que la ciudadanía no se sienta representada adecuadamente por sus representantes elegidos y prevea mecanismos destinados a manifestarlo.

Si miramos ahora el sistema electoral, está claro que su diseño responde fundamentalmente a una idea sustantiva de la representación, centrada en la competencia entre diferentes propuestas ideológicas. Si la representatividad se mide únicamente en términos de esta dimensión —es decir, en la medida en que el órgano electivo refleja las divisiones y el peso respectivo de las distintas propuestas ideológicas en pugna—, se puede entender por qué el régimen electoral uruguayo ha sido calificado como uno de los más representativos del mundo, en tanto el procedimiento utilizado para traducir los votos alcanzados por cada partido en bancas en los órganos electivos asegura una proporcionalidad casi perfecta entre unos y otras (Solari, 1988).

¹¹ El artículo 79 consagra el recurso de referendo contra las leyes y el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo; los artículos 304 y 305 establecen la posibilidad de reglamentar los mismos mecanismos a nivel departamental; el artículo 331, que establece los procedimientos que rigen para reformar la Constitución, habilita la iniciativa popular y requiere que todo proyecto de reforma sea sometido a plebiscito. Véase <www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

La primacía del criterio sustantivo ideológico también se refleja en el sistema de votación utilizado en las elecciones uruguayas. Se presentan listas cerradas y bloqueadas en las cuales los sectores partidarios determinan el orden en que aparecen los nombres de los candidatos/as. La propia lista sirve de hoja de votación, sin que el/la votante pueda expresar una preferencia por algún candidato/a en particular ubicándolo/la en una posición más alta de la lista, ni añadir o suprimir nombres. La lógica en que se basa este sistema de votación es que lo que importa son las ideas que los sectores partidarios profesan, y no quiénes estarán encargados de representar esas ideas en la agenda política. En cambio, si se considera que para medir la representatividad de una institución política también es relevante el aspecto descriptivo, el uso de listas cerradas y bloqueadas se vuelve problemático, dado que la ciudadanía no puede complementar su opción con otro criterio descriptivo.

Por contraste, los sistemas de listas abiertas otorgan a los/las electores una mayor libertad para definir según su propio juicio los términos del vínculo de la representación, ya que el/la votante puede escoger no solo el partido cuyas ideas comparte, sino también a los/las candidatos de ese partido que estima defenderán mejor sus intereses particulares dentro de ese marco ideológico.

No obstante, el sistema electoral uruguayo también incluye algunos aspectos que favorecen más una acepción descriptiva de la representación. Por ejemplo, la elección a la Cámara de Representantes se realiza en circunscripciones departamentales a las cuales la normativa electoral adjudica un mínimo de dos bancas sin importar el número de votantes inscritos en el padrón departamental.¹²

Aunque en sus orígenes este criterio de representación geográfica respondía a consideraciones más bien de tipo ideológico (véase Buquet, 2003),¹³ su perduración en la actualidad puede interpretarse como un reconocimiento de que existen intereses diferentes por región que merecen ser representados. Asimismo, la legislación electoral establece la condición de que los/las candidatos a las juntas departamentales o intendencias municipales provengan del departamento por el cual se postulan o vivan en él. Este requisito apela claramente a una noción descriptiva de la representación, ya que implica que un/a candidato local conocerá mejor las necesidades y opiniones de los/las residentes del departamento.

Un tercer aspecto del sistema electoral uruguayo no prioriza explícitamente la dimensión descriptiva de la representación, pero sí abre la posibilidad de que la ciudadanía la contemple a la hora de votar. Nos referimos al doble voto simultáneo, una característica de este sistema electoral que refleja y a su vez consolida la naturaleza del sistema de partidos, organizado en grandes colectividades compuestas por varios sectores pequeños. Aunque sin duda existen matices ideológicos entre los distintos sectores de un mismo partido, la diferenciación ideológica más fuerte se da a nivel interpartidario. Esto se vuelve más evidente en el contexto de las elecciones nacionales; de hecho, los programas de gobierno son de carácter partidario y no sectorial.

12 Esto tiene el efecto práctico de hacer que no se requiera en todos los departamentos la misma cantidad de votos para ser elegido. Como se señaló en el estudio anterior (Johnson, 2005: 168), aquí la representación geográfica se prioriza por encima del criterio del igualitarismo procedimental.

13 Buscaba garantizar la representación de partidos minoritarios.

El/la elector emite su doble voto simultáneo eligiendo primero un partido, y luego uno de los sectores que lo integran. Aquellos/as votantes que no perciben o no consideran significativas las diferencias ideológicas entre los sectores deberán recurrir a algún otro criterio para definir a qué sector votar.¹⁴ Y en este escenario es muy probable que un determinante de peso sea quiénes son los/las candidatos.

Si consideramos el supuesto de que a mayor diversidad de la oferta electoral, mayor representatividad, otro aspecto que merece ser examinado es hasta qué punto el sistema electoral uruguayo fomenta una oferta electoral amplia. Según Buquet (2009: 252), «las exigencias para presentarse a las elecciones son escasas y los partidos políticos son muy permisivos; en consecuencia cualquiera que se proponga seriamente postularse como candidato a algún cargo electivo lo puede hacer».

Un dato que parecería comprobar la diversidad de la oferta es el alto número de listas electorales que se inscriben en cada instancia. Dado que no existen mayores restricciones, se podría inferir que si la composición de los órganos electivos se caracteriza por ser más bien homogénea, esto simplemente refleja las preferencias del electorado. Sin embargo, como reconoce el mismo autor, la diversidad de la oferta electoral no está afectada solamente por los requisitos formales establecidos por las leyes electorales. También son determinantes las reglas internas y las prácticas informales que rigen los procedimientos de selección de candidaturas y de confección de las listas a nivel de los sectores partidarios, y además juegan un papel no menor algunos actores no políticos.

Así resulta que, detrás de la ilusión de una oferta electoral heterogénea que ofrece a la ciudadanía múltiples opciones entre las cuales escoger, la competencia *real* se dirime entre un grupo reducido de «listas oficiales, que son las que cuentan con figuras más conocidas, con el apoyo de aparatos políticos fuertes, con mayores recursos económicos y con una gran cobertura en los medios de comunicación» (Buquet, 2009: 252). Si a esto le sumamos las restricciones impuestas por un sistema de votación basado en listas cerradas y bloqueadas mencionadas más arriba, el resultado es un escenario en el cual la libertad de elección de los/las votantes se ve bastante limitada.

Más allá de las reglas y los procedimientos del sistema electoral, sería pertinente explorar la representación política desde la perspectiva de la ciudadanía. ¿Cómo concibe la representación la ciudadanía? ¿La ciudadanía considera que la democracia uruguaya es efectivamente representativa?

Estas preguntas son muy difíciles de responder. Ya que en Uruguay toda la ciudadanía tiene el deber de emitir su sufragio y existe un castigo específico para las personas que no lo hagan, se vuelve problemático tomar la tasa de votación en las

¹⁴ Aunque también se puede votar *al lema* sin elegir un sector, la proporción de votos al lema emitidos en las elecciones es insignificante, suma en general menos de un punto porcentual del total de votos. Esto parecería indicar que para el electorado es importante que el vínculo de representación se establezca con un sector concreto. No obstante, también podría simplemente reflejar un desconocimiento de esta alternativa por parte de la ciudadanía, ya que dentro de un sistema de votación ya de por sí altamente complejo es una opción que obviamente tiene poca difusión durante la campaña dado que no está en el interés de ningún sector promoverla.

elecciones parlamentarias como un indicador de legitimación popular del sistema y sus instituciones.

Un indicador podría ser el porcentaje de votos en blanco; el/la votante que no se sienta representado/a por ninguno de los partidos o que cuestione la legitimidad del proceso electoral, aunque obligado/a a votar, puede expresar su rechazo votando en blanco. Los resultados electorales muestran que el peso del voto en blanco es mínimo: desde 1984 solo en dos elecciones, la de 1989 y la de 1994, superó los tres puntos porcentuales. Por lo cual es políticamente muy significativo el porcentaje de votos en blanco y anulados registrados en las últimas elecciones municipales (11,3%), que parece mostrar por primera vez un malestar de la ciudadanía, ya sea por desaprobación de los procedimientos utilizados por los partidos para designar a sus candidatos, o por incomprensión del cómo y el porqué del nuevo nivel de gobierno, o por otras razones que es necesario explorar.

Ya antes de las elecciones departamentales/municipales diversos actores políticos empezaron a plantear la necesidad de rediseñar el sistema electoral uruguayo, cuyo actual formato fue impulsado en la reforma de 1996. La celebración de tres ciclos de ese nuevo sistema deja de manifiesto sus efectos tanto previsibles como imprevisibles, y parece existir consenso en la elite política en cuanto a que el balance es negativo. Desde la perspectiva de los partidos políticos, tal vez la consecuencia más importante sea que «el electorado sigue teniendo vínculos con su partido, pero no es incondicional»; es decir, ya no pueden contar más con «un voto cautivo [... es] un voto que hay que ganarlo».¹⁵ En los años transcurridos desde la última reforma electoral no solo se transformó el mapa político en cuanto a la correlación de fuerzas entre los principales partidos, sino que se modificó el comportamiento electoral de la ciudadanía uruguaya, y en ese proceso empieza a visualizarse un cuestionamiento de los parámetros tradicionales de la representación política.

Como señala Bottinelli (2010), en cualquier debate sobre una eventual reforma del sistema electoral «debe primero discutirse objetivos, el qué se quiere [...u]na vez definidos los objetivos, recién en ese momento debe comenzar la discusión sobre la arquitectura y la ingeniería». Un debate sobre cambios en el sistema electoral podría representar una oportunidad para promover una resignificación de la noción y función de la representación política que revalore otras dimensiones más allá de la político-ideológica. No obstante, las declaraciones públicas realizadas por los principales dirigentes partidarios y los puntos de discusión abordados en las primeras reuniones interpartidarias sobre el tema parecen indicar que se está muy lejos de valorar estas dimensiones.

¹⁵ Luis Eduardo González, entrevistado en *La Democracia Digital* (21/5/2010), disponible en <www.lademocracia.info/N69/E_gonzalez69.html>.

X. La participación como eje de construcción democrática

Las autoras de *La renovación programática del Frente Amplio* analizan la importancia otorgada a la participación por la sociedad uruguaya. Dado que la participación política es un valor comúnmente asociado a la izquierda, que hace de la democracia *participativa* su versión particular del funcionamiento republicano deseable, es importante ver cuánto estos valores son comprendidos por la población en su conjunto, como forma de ver si la izquierda está en sintonía con la sociedad a la cual quiere expresar. La participación como valor es un distintivo de los ubicados en la izquierda del espectro político en mayor medida que en cualquier otro grupo de opinión. Pero este valor también es más alto entre los de mayor educación relativa, entre los de mayor ingreso y entre los más jóvenes. Así, los valores de participación, que no son especialmente altos en la población en su conjunto, son altos en los segmentos más informados de la población, los más jóvenes y los que tienen mayor acceso a recursos (Moreira, Selios y Lizbona, 2009: 17).

Las imágenes de la democracia posible y del orden deseado dependen, en definitiva, de los mapas ideológicos y marcos conceptuales con que ordenamos el mundo, según expresa Norbert Lechner. Si bien en los mapas ideológicos y marcos conceptuales progresistas en Uruguay la participación ciudadana es un discurso que define un campo político, el fortalecimiento de la autonomía social está lejos de ser una estrategia de gobierno. Existen muchos modelos de participación a veces exclusivamente informativos y sin capacidad de incidir efectivamente, lo que debilita las posibilidades de fortalecimiento de una estrategia ciudadana.

La creación de identidades políticas como ciudadanos depende de una forma colectiva de identificación de las exigencias democráticas que se encuentran en una variedad de movimientos: de mujeres y feministas, de afrodescendientes, de trabajadores, por la diversidad sexual, de ecologistas, urbanos y rurales. La construcción de un *nosotros* con cadena de equivalencias en sus demandas, como dice Chantal Mouffe (1999), supone reconocer que un concepto de democracia inclusiva debe articular esta diversidad de subjetividades sin hacer predominar unas sobre otras. No se trata de una mera alianza entre diferentes intereses, sino de cómo modificar la identidad misma de los movimientos para trascender intereses propios. Esta posibilidad de interacción, negociación y diálogo depende también del clima democrático de la sociedad, de la afirmación y el ejercicio de derechos, de los debates y la crítica, de la reflexión y las acciones de control ciudadano, en una pugna constante por abrir nuevos ámbitos de participación. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere el fortalecimiento de la sociedad civil en todas sus expresiones y formas de organización, para recorrer, como dice De Sousa Santos (2000: 330), «un camino de debate, de confluencia de experiencias y de reconocimiento de las nuevas formas de sociabilidad, de nuevas subjetividades emancipatorias, de nuevas culturas políticas

para poder reinventar un mapa emancipatorio que no se convierta gradualmente en un nuevo mapa regulatorio y reinventar una subjetividad individual y colectiva capaz de usar y querer usar ese mapa» como «el camino para delinear un trayecto progresista a través de una doble transición, epistemológica por un lado y societal por otro».

Al definir la teoría de la traducción, De Sousa Santos propone un procedimiento que no atribuye a ningún conjunto de experiencias el estatuto de totalidad y de homogeneidad, y concibe el trabajo político como la posibilidad de establecer nuevas relaciones en diálogo, sin canibalización de unas prácticas sobre otras, de unos sujetos sobre otros.

Las nuevas subjetividades plantean también nuevas exigencias democráticas, tanto en el plano institucional como en el político y social, para realimentar paradigmas en los que la clase, la etnia, el género, la edad, la orientación sexual y muchas otras categorías sean ejes válidos y reconocibles de diferenciación pero no de desigualdad, y para abrir caminos para el desarrollo de nuevas culturas políticas.

Bibliografía

- BAREIRO, Line e Isabel TORRES (2009): *Igualdad para una democracia incluyente*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- BOTTINELLI, Óscar (2010): «El colapso de la reforma de 1996», en *El Observador*, 2 de mayo, disponible en <www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10013.html>.
- BUQUET, Daniel (2003): «Elecciones y sistema electoral», en Instituto de Ciencia Política: *El Uruguay del siglo XX: La política*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (2009): «Selección de candidatos presidenciales y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-2004)», en Flavia FREIDENBERG y Manuel ALCÁNTARA SÁEZ (eds.): *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México: Tribunal Electoral del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- BUTLER, Judith (2000): «El marxismo y lo meramente cultural», en *New Left Review*, n.º 2, mayo-junio.
- (2006): *El género en disputa*, Barcelona: Paidós-PUEG-UNAM.
- CELIBERTI, Lilián (2003): «El movimiento feminista y los nuevos espacios regionales y globales», en Elizabeth JELIN (comp.): *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- (2009): «La izquierda en los gobiernos y la dimensión cultural y política de los cambios», en: Birgit DAIBER (ed.): *La izquierda en el gobierno. Comparando América Latina y Europa*, Bruselas: Fundación Rosa Luxemburg.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2000): *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência*, vol. I, San Pablo: Cortez Editora.
- (2006): *Conocer desde el sur: para una política emancipadora*, Perú: Universidad de San Marcos y PEDTG.
- (2010): *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, Universidad de San Marcos y PEDTG.
- HTUN, Mala (2004): «Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups», en *Perspectives on Politics*, vol. II, n.º 3, setiembre.

- JELIN, Elizabeth (2001): «Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional: El caso Mercosur», en Gerónimo DE SIERRA (comp.): *Los rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- JOHNSON, Niki (2005): *La política de la ausencia*, Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía.
- (2006): «Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay, 2000-2005», en *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile*, n.º 46, otoño.
- JOHNSON, Niki y Alejandra MORENI (2009): *Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay*, Montevideo: Bancada Bicameral Femenina-Parlamento del Uruguay.
- JOHNSON, Niki y Verónica PÉREZ (2009): *Consulta ciudadana. Mujer, tu voto tiene voz*, informe final para la Bancada Bicameral Femenina, disponible en <www.parlamento.gub.uy/parlamentaria/destacado_consultaciudadana_marzo09.html>.
- (2010): *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*, Montevideo: Cotidiano Mujer-UNIFEM-ICP.
- LECHNER, Norbert (1994): «Los nuevos perfiles de la política», en *Nueva Sociedad*, n.º 130, Caracas.
- (2003): «Los desafíos políticos del cambio cultural», en *Nueva Sociedad*, n.º 184, Caracas.
- LUBERTINO, María José (2009): «Las leyes de cuota en la experiencia latinoamericana», en Line BAREIRO e Isabel TORRES (2009): *Igualdad para una democracia incluyente*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- MANSBRIDGE, Jane (2001): «The descriptive political representation of gender: An anti-essentialist argument», en Jytte KLAUSEN y Charles S. MAIER (eds.): *Has liberalism failed women? Assuring equal representation in Europe and the United States*, Nueva York: Palgrave.
- MELUCCI, Alberto (2001): *Vivencia y convivencia, teoría social para una era de la información*, Madrid: Editorial Trotta.
- MOREIRA, Constanza (2009): *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno*, Montevideo: Trilce.
- MOREIRA, Constanza y Niki JOHNSON (2003): *Democracia, género y equidad: Aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*, Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, Serie Análisis y Propuestas, n.º 1.
- MOREIRA, Constanza, Lucía SELIOS y Alexandra LIZBONA (2009): *La renovación programática del Frente Amplio: Una mirada al proceso reciente 2004-2009*, Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, serie Cuestiones de Agenda.
- MOUFFE, Chantal (1999): *El retorno de lo político*, Barcelona: Paidós.
- PHILLIPS, Anne (1995): *The politics of presence*, Oxford: OUP.

- PITKIN, Hanna (1967-1985): *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PROGRAMA DE LAS NACIONALES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2008): *Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*, Montevideo: PNUD.
- SOLARI, Aldo E. (1988): *Uruguay: Partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo: El Libro Libre-FUCCYT.
- VARGAS, Virginia (2002): *Los nuevos derroteros de los feminismos latinoamericanos en lo global: las disputas feministas por una globalización alternativa*, 2002 (Documento de Trabajo).
- (2008): *Feminismos latinoamericanos, su aporte a la política y la democracia. Programa Democracia y Transformación Global*, Lima: Centro Flora Tristán.
- YOUNG, Iris Marion (1994-1996): «Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal», en Carme CASTELLS (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona: Paidós.

