



La Política del Aborto Legal en América Latina

Verónica Pérez Bentancur

Director: Germán Lodola

15 de julio de 2019

Programa de Doctorado en Ciencia Política

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Índice

Agradecimientos.....	4
Introducción. Aborto legal: la reforma más excepcional en América Latina.....	5
Introducción	5
El aborto legal en la ola reformista sobre derechos de las mujeres.....	12
Resumen del argumento e hipótesis	21
Método	29
Organización de la tesis	41
Capítulo 1. Ilegales: la práctica del aborto en América Latina.....	45
Introducción	45
Los costos de transacción de los mercados ilegales de aborto.....	46
Comunidades proveedoras de abortos seguros en contextos restrictivos	51
Discusión y conclusiones.....	75
Capítulo 2. ¿Cuándo y cómo se adoptan leyes sobre aborto legal?	77
Introducción	77
Revisión de la literatura.....	79
El conflicto de las reformas sobre derechos de las mujeres.....	87
Teoría.....	94
Discusión y conclusiones.....	102
Capítulo 3. Uruguay: un caso de “reforma feminista”	104
Introducción	104
El contexto político- institucional en el que se procesó la reforma.....	106
La movilización social por el derecho al aborto y el activismo en contra.....	109
El proceso político-parlamentario de la ley de aborto legal	120
Discusión y conclusiones.....	137
Capítulo 4. Chile: un caso de reforma acotada	146
Introducción	146
El contexto político- institucional en el que se procesó la reforma.....	148
La movilización social por el derecho al aborto y el activismo en contra.....	153
El proceso político de la reforma “tres causales”	163

Discusión y conclusiones	178
Capítulo 5. Argentina: un caso de no (casi) reforma feminista	181
Introducción	181
El contexto político-institucional en el que se proceso la reforma.....	183
La movilización social por el aborto legal y el activismo en contra	185
El proceso político-parlamentario de la reforma sobre aborto legal	192
Discusión y conclusiones	208
Capítulo 6. Una arena blanda: las reformas sobre violencia hacia las mujeres	211
Introducción	211
Las olas de legislación sobre violencia en América Latina	212
Estudios de caso	216
Discusión y conclusiones	231
Conclusiones. El aborto legal en perspectiva comparada en América Latina	234
Introducción	234
Resumen de los hallazgos	237
Extendiendo el análisis a otros casos en América Latina	246
Implicancias teóricas de la investigación.....	264
Más allá de la adopción de leyes sobre derechos de las mujeres	267
Bibliografía	271
Anexo 1. Libro de códigos discusión parlamentaria aborto legal en Uruguay	285
Anexo 2. Trabajo de campo	302
Entrevistas realizadas.....	302
Observación directa en reuniones.....	312
Documentos referidos utilizados como fuentes de datos (no incluye prensa)	313

Agradecimientos

Agradezco a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) de Uruguay por el apoyo recibido para cursar el programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. Agradezco asimismo a todos los entrevistados que gentilmente accedieron a proporcionar información para mi investigación y en muchos casos también compartieron documentos y archivos. En especial agradezco a Lidia Casas y Elisabeth (Bet) Gerber quienes fueron de invaluable ayuda durante el trabajo de campo en Chile. Finalmente, agradezco a mi director Germán Lodola por su apoyo y orientación durante la investigación.

Introducción. Aborto legal: la reforma más excepcional en América Latina

Introducción

“Cuando se aprobó estaba en mi casa y me puse a llorar”. Esta fue la frase que usó una asesora legislativa del Frente Amplio (FA) de Uruguay al recordar lo que sintió cuando se aprobó la ley que legalizó el aborto en 2012. Unas semanas antes las barras de la Cámara de Diputados del Parlamento uruguayo lucían colmadas de activistas pro-vida que presenciaban la sesión con rosarios en sus manos. Durante el debate, los diputados que se oponían a la ley (casi la mitad de la Cámara) hablaban del valor de la vida y una diputada mostraba imágenes de una ecografía de un embarazo, indicando el momento en el que el feto “saludaba con la manito”. Afuera, en los jardines del Palacio Legislativo, un grupo de 20 mujeres posaban desnudas, con sus cuerpos pintados de naranja, portando carteles con la leyenda “mientras ellos ponen las condiciones nosotras ponemos el cuerpo”. Quienes miraban la escena eran básicamente fotógrafos; la foto se hizo famosa y apareció en los principales medios de prensa del mundo.

Se estaba discutiendo la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) que despenalizaba el aborto, a demanda de la mujer, dentro de las primeras 12 semanas de gestación. Era la tercera vez que una iniciativa de este tipo se discutía en los plenarios de las cámaras. La ley de IVE fue una de las reformas más difíciles de aprobar en la tercera ola de la democracia uruguaya. El debate legislativo por el aborto legal en el país más laico de América Latina, insumió 27 años. La despenalización del aborto era una demanda histórica del movimiento feminista en el país.

El primer proyecto de ley se presentó en 1985, pero recién en 2002, bajo el gobierno del Partido Colorado (PC), un partido que asumió posiciones de centro-derecha

en la pos-transición y que tuvo un sector de políticos liberales-laicos, las cámaras discutirían una iniciativa sobre aborto legal a demanda de las mujeres. En esa legislatura (2000-2005) el proyecto estuvo a punto de aprobarse, pero el Senado lo rechazó por una pequeña diferencia de votos. En el siguiente período, bajo el primer gobierno del FA (2005-2010), un partido de centro-izquierda que concentró a los políticos seculares, el Parlamento aprobó una ley integral sobre salud sexual y reproductiva que permitía el aborto a demanda de las mujeres, dentro de las primeras 12 semanas de embarazo. La ley fue aprobada gracias a los votos de los legisladores frenteamplistas, pero a los pocos días de su sanción el presidente Tabaré Vázquez, oponiéndose a la voluntad de su bancada parlamentaria, la vetó, sin que el Parlamento pudiera levantar el veto por falta de mayorías. Finalmente, la ley de IVE se aprobó en 2012, durante el segundo gobierno del FA y nuevamente gracias a los votos de la izquierda pues los partidos de derecha, como otras veces, se opusieron a la reforma. Aunque era la tercera vez que las cámaras discutían una reforma de este tipo, la negociación no fue fácil. Los legisladores frentistas promotores del proyecto debieron realizar intensas negociaciones, utilizaron el reglamento de las cámaras “al límite” y aceptaron modificaciones que moderaron los contenidos del proyecto original defendido por las organizaciones de feministas.

Casi cinco años más tarde grupos de feministas festejaban, aplaudían, lloraban, se abrazaban y brindaban en las puertas del Tribunal Constitucional de Chile. Del otro lado de la calle, militantes pro-vida y de organizaciones religiosas también lloraban, pero sus lágrimas no eran de felicidad como las de las feministas. El Tribunal Constitucional había rechazado una solicitud de los partidos de derecha para evitar la promulgación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en Tres Causales promovida por la presidenta socialista (y feminista) Michelle Bachelet durante su segundo período de gobierno (2014-2018). La ley, conocida como “despenalización del aborto en tres causales” o “IVE en

tres causales”, despenalizaba el aborto en los casos de riesgo de vida de la mujer, inviabilidad fetal y violación. Hasta esta ley, Chile era uno de los cinco países de América Latina (y octavo en el mundo) donde el aborto estaba totalmente prohibido. La prohibición fue el resultado de uno de los últimos actos de la dictadura del militar Augusto Pinochet (1973-1990) quien en 1989 eliminó un artículo del Código Sanitario que permitía el “aborto terapéutico” (la interrupción voluntaria del embarazo en casos de riesgo de vida de la mujer e inviabilidad fetal). Durante la transición y la pos transición se presentaron varios proyectos de ley que buscaban restituir la legislación derogada, el primero se presentó 1991 por la diputada socialista Adriana Muñoz. Sin embargo, hasta el segundo gobierno de Bachelet ningún proyecto llegó a ser discutido por las cámaras.

Aunque la ley de IVE en tres causales despenalizaba el aborto en circunstancias acotadas -algunas estimaciones señalaban que solo cubriría el 4% de la demanda de abortos existente en Chile-, fue una de las reformas más conflictiva del segundo mandato de Bachelet. La iniciativa formó parte del programa electoral de la Nueva Mayoría (NM, ex Concertación), la coalición de centro-izquierda que llevó a Bachelet al gobierno. Había llegado allí gracias al lobby de las mujeres de los partidos que integraban la coalición y a la campaña realizada en los años previos por una ONG de mujeres. El 14 de setiembre de 2017, en los patios de La Moneda, la presidenta Bachelet, en un acto público y rodeada de mujeres, promulgaba la ley y decía: “hoy, por fin, firmamos la ley que consagra el derecho que tiene toda mujer a decidir sobre su cuerpo y sobre su embarazo en tres casos sumamente precisos y humanamente difíciles”¹.

La discusión parlamentaria de la ley generó protestas a favor y en contra, polarizó al sistema de partidos chileno, y en especial, dividió a la NM, pues la Democracia Cristiana (DC), uno de los socios principales de la coalición, estaba en contra de la ley,

¹ Discurso Bachelet acto de promulgación de ley IVE en tres causales, La Moneda, 14/9/2017.

en particular de la causal violación. Para que la reforma se aprobara el Poder Ejecutivo debió realizar intensas negociaciones con la DC cuyo resultado fue la moderación de los contenidos de su proyecto original. La ley se aprobó gracias a los votos de los parlamentarios de la NM, pues el bloque de partidos de derecha votó en contra. Aunque el deseo de las organizaciones feministas era una ley más amplia a la que llamaban “aborto libre”, no existían posibilidades de permear al sistema de partidos con este reclamo pues los políticos de izquierda, los únicos que podrían haber sido favorables a una reforma no restrictiva, eran minoritarios en el Congreso chileno.

El 13 de junio de 2018, en la Cámara de Diputados de Argentina, una legisladora decía que era el momento de modificar una ley que tenía 100 años y de legislar por la salud y la autonomía de las mujeres. Visiblemente emocionada, cerraba su intervención homenajando a las mujeres que históricamente habían encabezado la lucha por la despenalización del aborto en el país. Desde otra parte del recinto, otra diputada con lágrimas en los ojos la aplaudía y otros entonaban un cántico que pedía “aborto legal, en el hospital”. Todos ellos (la diputada que hacía uso de la palabra, la que la miraba llorando y quienes cantaban) usaban pañuelos verdes. La Cámara de Diputados llevaba casi 24 horas de sesión. Se estaba tratando el proyecto de ley sobre “Aborto Legal, Seguro y Gratuito” por el que se permitía la interrupción voluntaria del embarazo, a demanda de la mujer, dentro de las primeras 14 semanas de gestación. El proyecto había sido elaborado por la Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, el mayor movimiento de mujeres por la despenalización del aborto en América Latina. El pañuelo verde era el distintivo histórico de la Campaña.

La Campaña, había presentado su proyecto de ley ocho veces, la primera vez en 2007. Sin embargo, hasta 2018, la iniciativa nunca logró pasar el filtro de las comisiones legislativas. Durante los “años kirchneristas” (2003-2015), cuando Argentina vivió su

giro a la izquierda de la mano de una versión progresista del peronismo, las feministas pensaron que la ley se aprobaría. Los gobiernos kirchneristas no solo promovieron políticas distributivas que beneficiaron a amplios sectores populares, sino que también impulsaron políticas progresistas entre las que se destacó la aprobación de una de las leyes más avanzadas del mundo sobre matrimonio entre personas del mismo sexo. Paradojalmente, el proyecto de ley de la Campaña, recibiría media sanción bajo el gobierno de una coalición de centro-derecha (Cambiamos), donde el presidente (Mauricio Macri) y las principales figuras gubernamentales estaban en contra de ley. Pese a esto, el presidente había dado libertad de acción a su bancada parlamentaria y había manifestado que no vetaría la ley si el Congreso la aprobaba.

La actitud del presidente impulsó el debate legislativo y permitió que “Las Sororas”, un grupo de diputadas feministas de diferentes partidos más un hombre (el diputado que presidía la comisión “cabecera” del proyecto) negociaran la iniciativa al interior de sus partidos y buscaran, casi voto a voto, las adhesiones de sus colegas para que el proyecto se aprobara. Luego de tres meses de audiencias públicas en las comisiones legislativas y de masivas movilizaciones a favor de la reforma en las principales ciudades del país, el proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados por 129 votos a favor frente a 125 en contra. Dos meses más tarde, sin embargo, el Senado, una cámara donde las provincias conservadoras están sobre-representadas, rechazó el proyecto por una diferencia de siete votos.

En América Latina la legislación sobre aborto es una institución estable. La mayoría de los países mantiene normas que adoptaron en el siglo XIX o en las primeras décadas del siglo XX que prohíben el aborto o solo lo permite bajo circunstancias muy específicas. Pese a esto, el aborto inducido es una conducta frecuente que se realiza en

circuitos clandestinos, altamente riesgosos para las mujeres, en especial para las más pobres.

La despenalización del aborto ha sido una de las principales demandas de los movimientos feministas latinoamericanos en la tercera ola de la democratización (Borland 2004; Bellucci 2014; Johnson 2014). Desde mediados de la década del '90 diferentes organismos internacionales advirtieron a los países latinoamericanos los problemas de mantener legislación restrictiva. Las muertes de mujeres por abortos inseguros son una de las principales causas de muerte materna en América Latina, aunque representan muertes evitables con políticas públicas adecuadas (OMS 2014; Sedgh et al. 2016). Pese a esto, y al intenso reformismo en otros asuntos de la agenda feminista en la región desde mediados de la década del '90, los asuntos de derechos reproductivos y, en particular, el aborto legal son temas donde el *status quo* ha sido difícil de mover (Rodríguez Gustá y Madera 2014). La legislación restrictiva sobre aborto fue, incluso, “resistente” a los gobiernos de nueva izquierda en la región que ampliaron derechos en una variedad de arenas desde comienzos de los '2000 (Blofield y Ewig 2017; Friedman 2017). No obstante, también es cierto, que los únicos casos de apertura de legislación restrictiva ocurrieron bajo gobiernos de izquierda.

Este trabajo estudia la política (*politics*) del aborto legal en América Latina, la región del mundo -junto con África- con legislación más restrictiva sobre aborto voluntario. Aunque trabajos anteriores examinaron el origen de estas reformas aún existe controversia respecto a sus determinantes (Blofield 2006, 2008; Blofield y Ewig 2017; Cherif 2015; Fernandez Anderson 2017; Friedman 2017; Htun 2003; Htun y Weldon 2018). Este trabajo pretende contribuir a este debate, y en particular, realiza aportes teóricos y empíricos para entender el punto de inflexión que supone el pasaje de legislación restrictiva a legislación no restrictiva sobre aborto legal en América Latina. A

partir de la literatura previa, este trabajo construye una teoría de agencia para explicar la adopción de reformas legislativas sobre aborto legal en tanto el tipo más conflictivo de las reformas sobre derechos de las mujeres.

El argumento central de este trabajo señala que las reformas sobre derechos de las mujeres responden a un juego entre actores (sociales y políticos) que son protagonistas, consentidores y antagonistas de las reformas (Korpi 2006). Sin embargo, la configuración de ese juego es contingente a los niveles de conflicto que entrañan las reformas en cuestión. Las leyes que permiten la interrupción voluntaria de embarazos a demanda de las mujeres (aquí “reformas feministas” sobre aborto legal) son el tipo más conflictivo de reformas sobre derechos de las mujeres, pues no solo desafían valores tradicionales de género y, por lo tanto dividen al electorado, sino que son contenciosas, pues enfrentan minorías intensas con capacidad de movilización que presionan en sentidos opuestos a los partidos políticos -de un lado, los movimientos feministas y del otro, las iglesias y grupos pro-vida- (Blofield 2006; Grzymała-Busse 2015; Htun 2003; Htun y Weldon 2018; Tribe 2012; Wilson 2016). Por esta razón, las coaliciones de estas leyes son estables y específicas.

En este trabajo se plantea que, en América Latina, las leyes feministas sobre aborto legal se adoptan cuando existe movilización social pro-reforma, los políticos de izquierda son mayoritarios o cuasi-mayoritarios en los poderes legislativos y cuando los presidentes son, como mínimo, consentidores de la reforma. En cambio, reformas menos conflictivas (no desafiantes de valores tradicionales de género y no contenciosas) como las leyes sobre violencia hacia las mujeres, tienen coaliciones fluidas y más amplias. Para que se adopten alcanza con que exista movilización feminista. La investigación testea este argumento y especifica los mecanismos causales que llevan de las condiciones al resultado a partir del análisis sistemático y la comparación de tres procesos reformistas

en aborto legal en Uruguay, Chile y Argentina, y de tres casos sombra de reformas en violencia hacia las mujeres en los mismos países.

Este capítulo contextualiza, en primer lugar, la excepcionalidad de las reformas legislativas sobre aborto legal en América Latina en el marco de la ola reformista en otros asuntos de la agenda feministas, en particular la participación de las mujeres en política y la violencia hacia las mujeres. En segundo lugar, se resume el argumento de la tesis y las hipótesis. En tercer lugar, se describe el método. Finalmente, se presenta un resumen de los capítulos que siguen.

El aborto legal en la ola reformista sobre derechos de las mujeres

En la tercera ola democrática, solo tres países (Uruguay, Chile, y Bolivia) flexibilizaron su legislación sobre aborto. Sin embargo, solo Uruguay adoptó lo que aquí llamo “una reforma feminista” sobre aborto legal, es decir, una ley que permite la interrupción voluntaria del embarazo a demanda de las mujeres, esto es, sin expresión de causales². Chile y Bolivia, adoptaron reformas acotadas, pues flexibilizaron su legislación, pero solo para permitir la interrupción voluntaria del embarazo ante situaciones específicas. Además, en el caso de Bolivia, la reforma, que formaba parte de una reforma general del Código Penal, fue derogada a las pocas semanas de su promulgación.

La escasa producción legislativa en temas de aborto legal en América Latina contrasta con la prolífica producción en otros asuntos de la agenda feminista. Desde mediados de la década del `90 los países latinoamericanos viven una verdadera “ola” de

² También el Distrito Federal de México aunque esta ley no tiene alcance nacional.

legislación en de derechos de las mujeres. Sin embargo, esta ola no incluyó al aborto legal (Blofield y Martínez 2014; Htun, O'Brien, y Weldon 2014; Llanos et al. 2013; Piatti-Crocker 2011; PNUD 2015; PNUD/ONU Mujeres 2017; Rodríguez Gustá y Madera 2014).

En 2018 la mayoría de las mujeres latinoamericanas vivía en países donde el aborto inducido estaba prohibido o solo se permitía bajo circunstancias muy específicas (tabla 1). No obstante, la legislación restrictiva no inhibe el aborto. Según estimaciones, entre 2010-2014, el 32% de los embarazos ocurridos en los países de América Latina y el Caribe terminaba en aborto. Se estimaba que existían 6.5 millones de abortos voluntarios, lo que representaba, en promedio, alrededor de 40 abortos por cada 1000 mujeres de entre 15 a 44 años, cifra estable desde 1990 (Sedgh et al. 2016). Dado que la legislación vigente es restrictiva, casi la totalidad de las interrupciones se hacen en la clandestinidad y de forma insegura, en especial para las mujeres pobres, las indígenas y las que viven en zonas alejadas de las ciudades. En América Latina la ilegalidad del aborto es una de las expresiones más relevantes de la desigualdad de género/clase, pues las mujeres pobres tienen más probabilidades de morir a causa de un aborto realizado en malas condiciones y también corren más riesgos de ser criminalizadas tras un aborto ilegal.

Tabla 1
Alcances de la legislación sobre aborto en América Latina (2018)

Permisividad del aborto	Países
Permitido por la voluntad de la mujer	Cuba, Uruguay
Permitido en circunstancias específicas (peligro de vida o salud de la mujer, violación, malformaciones fetales incompatibles con la vida o alguna de ellas).	Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, México*, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, Chile
Prohibido en cualquier circunstancia	El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana

*El aborto es permitido por la voluntad de la mujer solo en el Distrito Federal, en el resto de los estados mexicanos el aborto está permitido solo en algunas causales y estas dependen de la legislación estatal. Fuente: elaboración propia en base a Center for Reproductive Rights, The World's Abortion Laws 2018 (<http://www.worldabortionlaws.com/map/>); Grupo de Información en Reproducción Humana Elegida-

GIRE (<http://informe2015.gire.org.mx/#/ampliacion-causales-aborto>), y “Abortion Worldwide: Seventeen Years of Reform”, Center for Reproductive Rights, Briefing Paper 2011

Aunque en la última década la difusión del uso de medicamentos con efectos abortivos contribuyó a disminuir la mortalidad materna por abortos inseguros, esta sigue siendo una de las principales causas de muerte materna en la región. En cambio, en contextos donde el aborto es legal, la mortalidad materna por abortos casi no existe, pues los procedimientos de interrupción de embarazos no son riesgosos cuando se realizan bajo estándares médicos (Guttmacher Institute 2016a, 2016b; Prada y Ball 2016; Sedgh et al. 2016). La ilegalidad del aborto en América Latina implica que los riesgos físicos de los abortos inseguros se distribuyen desigualmente y se concentran en las mujeres pobres, pues las mujeres de mayores recursos pueden pagar por seguridad.

Las mujeres pobres con embarazos no deseados utilizan métodos caseros altamente riesgosos y poco efectivo para abortar. Acuden a clínicas clandestinas con malas condiciones de higiene, o son estafadas cuando adquieren misoprostol, una droga con efectos abortivos de amplia circulación en los circuitos clandestinos de la región. En México, por ejemplo, una investigación médica señaló que las probabilidades de tener un aborto inseguro eran nueve veces mayores en las mujeres pobres, con menos de cinco años de educación y origen indígena, respecto a las mujeres de mayor nivel socioeconómico, más educadas y blancas (Sousa, Lozano, y Gakidou 2010). Además, las mujeres pobres están más expuestas a procesos de criminalización. Estudios de caso muestran que, si bien en América Latina el delito de aborto casi no se persigue en relación a la cantidad de abortos ilegales que se realizan, los pocos casos de mujeres procesadas y encarceladas por abortar corresponden a mujeres pobres e indígenas. Estas mujeres son denunciadas por el personal de la salud cuando llegan a las guardias médicas por complicaciones pos-aborto, y dado que también cuentan con menos recursos e información para defenderse están más expuestas a la persecución policial y judicial. En particular, en los países de Centroamérica existen registros de múltiples casos de mujeres

con largas penas por homicidio luego de provocarse abortos (Amnistía Internacional 2009, 2014; Casas y Vivaldi 2014; CLACAI 2018; CELS 2011, 2017; Centro de Derechos Reproductivos 2013).

Durante la tercera ola democrática el aborto legal ha sido una de las principales reivindicaciones de los movimientos feministas latinoamericanos. Aunque en las transiciones y los años inmediatos siguientes los movimientos de mujeres no estuvieron unificados en torno a la demanda del aborto legal, esta situación cambió a partir de la década de '2000. Desde ese momento, las organización de mujeres ampliaron sus alianzas y generaron redes con otros movimientos sociales (no feministas). Para legitimar sus reclamos ante los gobiernos nacionales utilizaron los instrumentos internacionales que recomendaban a los países abordar las consecuencias del aborto inseguro y flexibilizar legislaciones restrictivas, a la vez que moderaron sus argumentos al concebir al aborto legal no solo en términos feministas (como un asunto de autonomía de las mujeres) sino también como un problema de salud e injusticia social (Bellucci 2014; Blofield, Ewig, y Piscopo 2017; Borland 2004; Fernandez Anderson 2017; Htun 2003; Johnson, Rocha, y Schenck 2015). Sin embargo, el éxito de las organizaciones feministas en este tema no es comparable con el que obtuvieron en otras reivindicaciones de su agenda, por ejemplo, en los asuntos sobre violencia hacia las mujeres (Franceschet 2010; Htun, O'Brien, y Weldon 2014).

Los esfuerzos de las organizaciones de mujeres en materia de aborto legal en América Latina chocaron con obstáculos mucho más grandes que los que encontraron en otros asuntos que reivindicaron. A diferencia de otras muertes de mujeres como los femicidios, las muertes de mujeres por abortos inseguros no generan alarma pública aún cuando estos casos son politizados por las organizaciones de mujeres. Asimismo, en el

caso del aborto legal, las organizaciones de mujeres no pudieron realizar alianzas transversales en los sistemas políticos como sí pudieron generar en con otras reformas.

El escaso reformismo en aborto legal en América Latina contrasta, en cambio, con la variada legislación en otros temas de la agenda feminista: violencia ejercida sobre las mujeres (Htun, O'Brien, y Weldon 2014; PNUD 2015; PNUD/ONU Mujeres 2017; Rodríguez Gustá y Madera 2014), cuotas y paridad en política (Llanos et al. 2013; Piatti-Crocker 2011), políticas familiares de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado y corresponsabilidad de los cuidados (Blofield y Martínez 2014) o regulación del trabajo doméstico (Blofield 2012), entre otros.

La tabla 1 ilustra este fenómeno a partir de la comparación del número de leyes promulgadas en los países de América Latina, entre 1995 y 2018, en los tres temas más importantes para los movimientos feministas de la tercera ola: violencia hacia las mujeres, participación política y aborto. La tabla desagrega la frecuencia legislativa en estos tres temas en los gobiernos del giro a la izquierda vis a vis el resto. Como se observa, las leyes sobre violencia hacia las mujeres son las más frecuentes en todo el período considerado, seguidas por las leyes sobre participación política. Como también muestra la tabla, aunque hay más casos (países) donde el giro a la izquierda no se produjo, tanto las leyes sobre violencia hacia las mujeres como las leyes sobre participación política se adoptaron indistintamente bajo gobiernos de izquierda como en gobiernos de otro signo ideológico. En cambio, los únicos tres casos de liberalización de legislación sobre aborto ocurrieron en gobiernos de izquierda: Uruguay (2012) bajo el gobierno del FA, Chile (2017) bajo el gobierno de la NM y Bolivia (2017) bajo el gobierno del MAS.

Las reformas sobre violencia y participación política fueron incrementales y, en tal sentido, es posible distinguir -a grandes rasgos- dos oleadas de estas leyes. Dentro de las reformas sobre violencia hacia las mujeres, la primera oleada refiere a las leyes que

establecieron medidas de protección para las mujeres en el ámbito privado (leyes sobre “violencia doméstica” o “violencia intrafamiliar”). Estas leyes fueron adoptadas en la década del ’90. En la década siguiente, las leyes de violencia doméstica dieron paso a las “leyes integrales sobre violencia”. Aunque existen diferencias entre países, estas últimas tipificaron una variedad de fenómenos de violencia sobre las mujeres por motivos de género, más allá de la violencia doméstica. Además, varios países reconocieron la figura del “feminicidio” o “femicidio”, como un tipo especial de homicidio agravado, ya sea dentro de leyes integrales de violencia o en leyes específicas (PNUD/ONU Mujeres 2017; PNUD 2015).

Dentro de las leyes sobre participación política, la primera fase correspondió a las leyes sobre cuotas. El primer país en adoptar una ley de este tipo fue Argentina en 1991. La década del ’90 fue la “década de las cuotas” en América Latina. En la década de 2000, en tanto, varios países adoptaron leyes de paridad, asunto que comenzó a ser tratado, en algunos países, como un principio democrático (Llanos et al. 2013; PNUD 2015).

Tabla 2
Reformas sobre derechos de las mujeres en América del Sur (1995-2018)

		Violencia	Cuota/paridad	Aborto	
Giro a la izquierda	Argentina (2003-2015)	4	0	0	
	Brasil (2003-2015)	5	1	0	
	Bolivia (2006-2018)	4	5	1	
	Chile (2002-2010, 2014-2018)	3	1	1	
	Ecuador (2007-2018)	2	2	0	
	El Salvador (2009-2018)	3	1	0	
	Nicaragua (2007-2018)	5	1	0*	
	Uruguay (2005-2018)	5	2	1	
	Venezuela (1998-2018)	4	1	0	
	<i>Total giro a la izquierda</i>	<i>35</i>	<i>14</i>	<i>3</i>	
No giro a la izquierda	Colombia (1995-2018)	13	2	0	
	El Salvador (1995-2009)	4	0	0*	
	Guatemala (1995-2018)	7	0	0	
	Perú (1995-2018)	11	5	0	
	Argentina (1995-2002)	3	0	0	
	Chile (1995-2005, 2010-2014)	3	0	0	
	Brasil (1995-2002/ 2016-2018)	4	2	0	
	Bolivia (1995-2006)	4	4	0	
	Costa Rica (1995-2018)	8	2	0	
	Ecuador (1995-2006)	2	1	0	
	Honduras (1995-2018)	6	3	0	
	Nicaragua (1995-2006)	1	0	0	
	México (1995-2018)	5	2	0	
	Panamá (1995-2018)	5	2	0	
	Rep. Dominicana (1995-2018)	6	3	0	
	Uruguay (1995-2004)	3	0	0	
	Venezuela (1995-1997)	0	0	0	
		<i>Total no giro a la izquierda</i>	<i>85</i>	<i>26</i>	<i>0</i>

Fuente: elaboración propia sobre datos de Observatorio de Igualdad de Género CEPAL (2018) y *The World's Abortion Laws 2018, Center for Reproductive Rights*

De los tres países que liberalizaron legislación restrictiva sobre aborto, Uruguay fue el único donde se adoptó una reforma por “plazos”, es decir, sin expresión de causales. Las reformas por plazos son las que defienden las organizaciones feministas por ser las únicas que garantizan la autonomía de las mujeres y la libre decisión sobre sus cuerpos, no obstante, a veces, y por motivos de estrategia política, pueden aceptar reformas por

causales (Minkenberg 2002; Yishai 1993). Estas últimas, conllevan la necesidad de justificar la causa de la interrupción, y en algunos casos estas causas suelen ser muy concretas. Las reformas chilena y boliviana fueron de este último tipo.

Chile pasó de una situación donde el aborto estaba totalmente prohibido a un contexto donde la interrupción voluntaria del embarazo se permitió bajo tres circunstancias: riesgo de vida de la mujer, inviabilidad fetal incompatible con la vida y violación. En Bolivia, el Código Penal de 1972 permitía el aborto -con previa autorización judicial- cuando el embarazo era producto de una violación, incesto o raptó, o cuando estaba en peligro la vida o salud de la madre. En 2017, en el marco de una reforma general del Código Penal promovida por el gobierno de Evo Morales (MAS) se ampliaron las causales bajo las cuales se permitía el aborto. El nuevo código estableció que el aborto no era delito durante las primeras ocho semanas de gestación (y por única vez) cuando la mujer tuviese a su cargo personas adultas mayores o menores con discapacidad, o si la mujer era estudiante, y sin límite de tiempo en casos de riesgo para la vida de la mujer, riesgos para su salud integral presente o futura, violación, malformaciones fetales incompatibles con la vida, cuando la embarazada era una niña o una adolescente y cuando el embarazo era consecuencia de la reproducción asistida no consentida. Sin embargo, a pocas semanas de la promulgación del nuevo código, Morales solicitó a la Asamblea Legislativa que fuese derogado debido a las fuertes protestas desplegadas por múltiples grupos cuyos intereses eran afectados por la reforma, en particular las corporaciones médicas.

El panorama reformista en ampliación de derechos de las mujeres en temas de aborto inducido se completa con la ley adoptada por el Distrito Federal (DF) de México, donde en 2007, bajo el gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) -un partido de centro-izquierda- se despenalizó el aborto a demanda de la mujer hasta las

primeras 12 semanas de embarazo. Aunque las mujeres que residen fuera del DF pueden usar los servicios de aborto legal de la ciudad, pagando una tarifa barata en los hospitales públicos, la ley no tiene alcance nacional. El resto de los estados mexicanos mantiene legislación restrictiva sobre aborto (Cherif 2015; GIRE 2008, 2013; Lamas 2009, 2017).

Fuera de estos casos, el país que más cerca estuvo, de flexibilizar legislación restrictiva fue Argentina. Durante los gobiernos del giro a la izquierda en ese país, los proyectos de ley presentados por las organizaciones de feministas nucleadas en la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito no lograron pasar los filtros de las comisiones legislativas. Sin embargo, en 2018 bajo el gobierno de una coalición de centro-derecha (Cambiamos) las cámaras trataron por primera vez un proyecto de ley por el que se permitía la interrupción voluntaria del embarazo, a demanda de la mujer, dentro de las primeras 14 semanas de gestación. La iniciativa fue discutida en el marco de la más intensa movilización social registrada en la región por el aborto legal. Pese a que el proyecto de ley obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados fue rechazado luego en el Senado³.

En otro dos países, Nicaragua y El Salvador, se legisló en contra de los derechos de las mujeres. Es decir, estos países restringieron su legislación aborto inducido. En 1996 en El Salvador, bajo el gobierno de ARENA, un partido conservador con fuertes vínculos

³ En otros tres casos hubo apertura de legislación restrictiva por la vía de la interpretación judicial. En 2006, en Colombia las organizaciones de mujeres interpusieron un recurso de inconstitucionalidad al art. 122 del Código Penal que establecía que: “La mujer que causare su aborto o permitiere que otro se lo cause, incurrirá en prisión de dieciséis a cincuenta y cuatro meses”. La Corte Constitucional falló a favor del recurso en la sentencia C-355/06. En ella, la Corte estableció que no se incurre en delito cuando el aborto se produce por voluntad de la mujer cuando la vida o la salud de la mujer estuviese en peligro, cuando el feto presentara una malformación incompatible con la vida y cuando el embarazo fuese producto de una violación (Women’s Link Worldwide 2007). En 2012, en Argentina, un fallo de la Corte Suprema de Justicia en 2012, conocido como “fallo FAL”, clarificó los alcances del art. 86 del Código Penal estableciendo que la interrupción voluntaria del embarazo estaba permitida en todos los casos de violación y que no se requería autorización judicial para realizar esas interrupciones (Bergallo 2014). También ese año, el Supremo Tribunal Federal de Brasil interpretó que la interrupción del embarazo en los casos de fetos acéfalos no estaba amparada por las prohibiciones a abortar que establecía el Código Penal. El Tribunal consideró que estos casos no podían considerarse abortos porque la acefalia fetal era incompatible con la vida (Barroso 2014). En los tres casos los poderes legislativos permanecieron inactivos luego de los fallos.

con la Iglesia Católica, se prohibió el aborto bajo cualquier circunstancia. Lo mismo ocurrió en Nicaragua en 2007, pero bajo el gobierno de Daniel Ortega del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), un movimiento guerrillero de izquierda devenido en partido de gobierno.

La literatura comparada ha señalado que las condiciones que permiten las reformas sobre aborto legal son diferentes y específicas respecto a las que habilitan la adopción de otras reformas sobre derechos de las mujeres (Htun 2003; Htun y Weldon 2018). Sin embargo, aún existe debate respecto a cuáles son esos factores, y en particular, no está claro bajo qué circunstancias se produce el punto de inflexión hacia legislación no restrictiva. La mayoría de las investigaciones consideraron que la movilización feminista, los partidos de izquierda en el gobierno y contextos de baja religiosidad eran factores fundamentales para la adopción de estas leyes (Blofield 2006; Blofield, Ewig, y Piscopo 2017; Fernandez Anderson 2017; Htun 2003; Htun y Weldon 2018). Sin embargo, en el contexto latinoamericano se ha señalado con decepción que los gobiernos del giro a la izquierda hicieron poco por flexibilizar legislación restrictiva sobre aborto, e incluso, en Nicaragua promovieron legislación restrictiva (Blofield y Ewig 2017; Friedman 2017; Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016). Para subsanar estos desempeños desiguales se han considerado factores *ad hoc* como la aprobación de la reforma en la opinión pública o el tipo de partidos de izquierda (Blofield y Ewig 2017).

Resumen del argumento e hipótesis

Este trabajo desarrolla un argumento basado en factores de agencia para explicar la adopción de reformas legislativas sobre derechos de las mujeres en democracias

presidencialistas como las latinoamericanas. Según este, las reformas obedecen a un juego entre actores políticos y sociales que se constituyen como protagonistas, consentidores y antagonistas de las reformas (Korpi 2006). En democracias presidencialistas los actores que asumirán estos roles y que es preciso considerar son: los movimientos y organizaciones sociales que se movilizan a favor y en contra de las leyes sobre derechos de las mujeres, los partidos políticos y algunos legisladores que operan como aliados de las organizaciones sociales y los presidentes. En este juego, no todas las reformas tendrán las mismas coaliciones, sino que estas serán contingentes a los niveles de conflicto que entrañan las diferentes reformas.

Junto con investigaciones anteriores, en este trabajo se afirma que las reformas derechos de las mujeres no son un único tipo, sino varios, y en tal sentido, suponen diferentes configuraciones causales (Htun 2003; Htun y Weldon 2010, 2018). Sin embargo, a diferencia de las investigaciones anteriores, aquí se considera más seriamente el conflicto potencial de las reformas sobre derechos de las mujeres, un aspecto central para entender la política (*politics*) leyes, en el sentido de las correlaciones de poder, la coaliciones y los liderazgos que se dinamizarán según las cuestiones en disputa (Lowi 1964).

El conflicto que entrañan las reformas sobre derechos de las mujeres puede concebirse a partir de dos dimensiones: una que alude al clivaje de género y otra hace referencia a su naturaleza contenciosa. La primera considera la medida en que las políticas públicas conducen –en el corto plazo- a igualar las posiciones – sociales, políticas o económicas- de las mujeres respecto a los hombres. Según su diseño, las leyes sobre derechos de las mujeres pueden promover la autonomía de las mujeres o, solo satisfacer una necesidad específica (urgente) de las mujeres o un grupo de estas. Las leyes que permiten la interrupción de embarazos no deseados a demanda de las mujeres (leyes

feministas sobre aborto legal) entran dentro del primer tipo, pues permiten a las mujeres, verdaderamente, optar por la maternidad. Estas leyes acercan las posiciones de las mujeres a la de los hombres, quienes siempre tienen más libertad para decidir qué tan involucrados quieren estar en actividades de crianza y cuidados de hijos e hijas (Dodson 2006; Yishai 1993). Estas leyes desafían valores tradicionales de género. Otras reformas, en cambio, pueden mejorar el bienestar de las mujeres pero ser compatibles con valores tradicionales de género. Ejemplos de este tipo de reformas son las leyes sobre violencia hacia las mujeres, las que extienden licencias por maternidad y hasta las leyes que despenalizan el aborto en causales específicas (por ej. ante el riesgo de vida de la mujer). En el caso de estas últimas, muchas veces se considera que tienen fines “humanitarios” (Blofield y Ewig 2017) por lo que pueden ser aceptadas por públicos más amplios que las leyes feministas sobre aborto legal.

La segunda dimensión alude a la medida en que las reformas afectan intereses de minorías intensas con capacidad de organizarse para bloquear las leyes. El componente contencioso de las reformas sobre derechos de la mujeres refiere al enfrentamiento entre actores sociales con intereses opuestos que intentan influir (en direcciones contrarias) sobre las posiciones de los políticos. Mientras en muchas de estas reformas solo hay actores sociales protagonistas (los movimientos feministas), en algunas, también existen actores antagonistas (anti-reforma). En particular, en reformas sobre aborto legal estos serán la Iglesia Católica, las iglesias evangélicas y los llamados grupos pro-vida (Htun 2003; Htun y Weldon 2018; Hurst 2004; Grzymała-Busse 2015; Tribe 2012; Wilson 2016).

El cruce de ambas dimensiones configura arenas de *politics*, es decir, espacios donde tiene lugar la interacción entre actores sociales y políticos (protagonistas, antagonistas y consentidores de las reformas). La arena que reúne dos atributos de

conflicto -como el aborto legal a demanda de las mujeres- es una arena dura, pues allí no solo se enfrentan individuos con posiciones irreconciliables, sino también minorías sociales interesadas con intereses opuestos. En esta arena el conflicto es muy alto; la política de esta arena es “una guerra de absolutos” (Tribe 2012). Las coaliciones aquí son estables y específicas; los protagonistas y los antagonistas están definidos de antemano y existen pocos consentidores (tabla 3). En el otro extremo, hay reformas que no involucran ningún atributo de conflicto (cuadrante inferior derecho de la tabla 3). Estas políticas son compatibles con posiciones recostadas en valores tradicionales de género y, a la misma vez no lesionan directamente intereses de actores sociales. Esta es una arena blanda, es decir, su *politics* es poco conflictiva. Entre las arenas dura y blanda, existen arenas intermedias (tabla 3).

Tabla 3
Tipología de reformas sobre derechos de las mujeres (ejemplos y arenas)

		Reforma es contenciosa	
		Sí	No
Reforma altera roles tradicionales de género	Sí	-Aborto legal a demanda de las mujeres [Arena dura]	-Leyes de cuota y paridad en política [Arena dura/blanda]
	No	-Reformas acotadas sobre aborto legal - Programas sobre anticoncepción [Arena dura/blanda]	-Reformas sobre violencia hacia las mujeres -Licencias por maternidad -Subsidios específicos a grupos vulnerables de mujeres productoras [Arena blanda]

Cuando las reformas sobre derechos de las mujeres se entienden de esta manera, se puede anticipar mejor el juego entre protagonistas, consentidores y antagonistas que

cada reforma genera. Los movimientos feministas siempre impulsarán las reformas sobre derechos de las mujeres presionando a los sistemas de partidos (serán sus protagonistas sociales. No obstante, su éxito depende, en primera instancia, de los niveles de conflicto potencial de las reformas que impulsan y de la estructura de oportunidades políticas que enfrentan (McAdam, Tarrow, y Tilly 1997; Tilly y Wood 2014; Tarrow 2012). Cuando el conflicto es alto como en las leyes feministas sobre aborto legal, los movimientos feministas requerirán, en primer lugar, que los políticos de izquierda sean mayoría en el congreso. En estas reformas no deberían esperarse apoyos transversales en el sistema de partidos, no obstante, esto sí debería ocurrir en reformas que no suponen conflicto como las leyes contra la violencia de género.

Los partidos de izquierda y centro-izquierda son más propensos a promover asuntos sobre los derechos de las mujeres por dos razones. Por un lado, porque su “vocación natural” por igualdad (Bobbio 1995) los coloca más cerca de las demandas feministas, en especial cuando estas se enmarcan en argumentos de justicia social. Por otro lado, los partidos de izquierda suelen tener vínculos con los movimientos, en particular con las mujeres de estos partidos (Baldez 2002; Bellucci 2014; Bobbio 1995; Dodson 2006; Johnson, Rocha, y Schenck 2015; Korpi 2000; Haas 2010; Htun y Weldon 2018; Sainsbury 1999). Es decir, los movimientos feministas integran las bases sociales de las izquierdas, aunque no son su base principal. En el caso de las reformas sobre aborto legal, un escenario donde la izquierda cuente con mayorías parlamentarias limita el poder de incidencia de los grupos que se movilizan en contra de las reformas. Esto no implica que estos grupos no tengan incidencia pues siempre van a presionar a los partidos para impedir que las leyes se adopten, sino que es más probable que estos grupos no sean parte de las bases sociales de los partidos de izquierda como los son de los partidos de derecha.

Los partidos de derecha y conservadores podrán apoyar reformas sobre derechos de las mujeres menos conflictivas. Aunque los de estos partidos no tengan primeras preferencias por estas reformas, pueden ser consentidores (no las impedirán) cuando no ven costos políticos en su adopción y estas reformas son politizadas por las organizaciones feministas, las mujeres de sus propios partidos o miembros de otros partidos. Las leyes sobre violencia hacia las mujeres son un ejemplo de este fenómeno. Reformas relativamente más conflictivas que estas, como las que permiten el aborto inducido ante circunstancias acotadas también pueden tener apoyo de partidos conservadores como las democracias cristianas. Aún cuando estas reformas tengan la oposición de la Iglesia, estos partidos podrían aceptarlas por razones de “humanidad” o “compasión” (Minkenberg 2002), no obstante, no aceptarán reformas que prueben autonomía como las leyes feministas sobre aborto legal.

Finalmente, en el punto de inflexión que lleva a las reformas en democracias presidencialistas, importa considerar la actitud de los presidentes, una variable escasamente teorizada en investigaciones anteriores que buscaron dar cuenta del origen de las reformas sobre derechos de las mujeres, en particular de las leyes sobre aborto legal. En regímenes presidencialistas como los latinoamericanos, los presidentes son actores clave en el *policy making* legislativo. Los presidentes no solo cuentan con poderes legislativos formales (proactivos y reactivos) que les otorgan ventajas sobre el proceso de elaboración de las leyes (Mainwaring y Shugart 1997; Shugart y Carey 1992), sino que la “doble legitimidad” de los presidencialismos otorga a los presidentes importantes poderes discrecionales en el gobierno (Samuels y Shugart 2010). En los presidencialismos los partidos se “presidencializan” y “delegan” en los presidentes por (Samuels y Shugart 2010) por lo que estos suelen tener influencia informal sobre los miembros de su partido en el congreso.

Los presidentes tienen incentivos diferentes a los legisladores –unos representan a la nación y los otros a un distrito- (Moe 1993), por ello, pueden tener incentivos propios para bloquear las reformas independientemente de las preferencias mayoritarias de su partido. Existen dos vías por que los presidentes pueden bloquear las leyes. Por un lado, una vía informal donde el antagonismo de los presidentes impide que los legisladores de su partido con primeras preferencias por las reformas (y aliados de las organizaciones feministas) no activarán las negociaciones en el Congreso para pasar la ley, pues no querrán oponerse al líder. Por otro lado, si las reformas son aprobadas por el congreso, el presidente aún puede activar la vía formal y vetar las leyes. La primera vía es más probable en el marco de partidos estructuras partidarias verticales donde el proceso de toma de decisiones es muy dependiente de la voluntad de los líderes. En cambio, la segunda vía es esperable en partidos que desarrollan instituciones para limitar la voluntad de sus líderes. Bajo cualquiera de las situaciones los presidentes deben ser, como mínimo, consentidores de las reformas. Estas dos vías determinan la secuencia de eventos hacia cualquier reforma sobre derechos de las mujeres. Sin embargo, los coaliciones detrás de las reformas variarán según el conflicto potencial de las leyes.

En resumen, entonces, la hipótesis principal de este trabajo afirma que:

Hipótesis principal (juego de actores): en democracias presidencialistas como latinoamericanas las leyes que permiten la interrupción voluntaria de embarazos no deseados a demanda de las mujeres (“leyes feministas sobre aborto legal”) ocurren cuando: existe movilización feminista, los políticos de izquierda o centro-izquierda son mayoritarios o cuasi mayoritarios en los congresos y los presidentes son, como mínimo consentidores de las reformas. Estas tres condiciones deben estar presentes a la vez y son

conjuntamente suficientes para que las leyes se adopten, no obstante, se dinamizarán en forma diferente dependiendo de las formas de organización partidaria. En estructuras partidarias fuertemente dependientes de la voluntad de los líderes, se necesitará el consentimiento del líder para que los legisladores con primeras preferencias pro-reforma, y aliados de las organizaciones feministas, se activen en el Congreso con el objetivo de aprobar la ley. En cambio, en estructuras partidarias donde los líderes están constreñidos por sus partidos, los legisladores con primeras preferencias por la reforma y aliados de las organizaciones feministas, iniciarán las negociaciones por sí mismos (“desde abajo”) en el Congreso, para eventualmente después convencer al líder.

Ante la hipótesis principal existen dos explicaciones rivales:

Hipótesis alternativa 1 (movimiento feminista): las reformas feministas sobre aborto legal se adoptan cuando las organizaciones feministas se movilizan por estas leyes, generando conciencia en la opinión pública y presionando al sistema político para que las reformas se adopten. La movilización feminista es un factor suficiente para la reforma.

Hipótesis alternativa 2 (religión): las reformas feministas sobre aborto legal se adoptan cuando se procesan en contexto seculares (cuando los niveles de religiosidad de la población son bajos) y no existe una religión oficial. Bajo estos contextos los movimientos feministas encuentran un escenario propicio para incidir en la opinión pública y el sistema político para que las leyes se adopten.

Método

Diseño general de la investigación

Como forma de testear las hipótesis y especificar mejor los mecanismos este trabajo se vale de un diseño de investigación de N pequeño que combina estudios en profundidad de casos (*within case analysis*) con comparación entre casos (*cross case analysis*). El caso positivo más relevante es el proceso de adopción de la ley de IVE en Uruguay; los casos negativos son Argentina y Chile, aunque este último caso es positivo para un resultado intermedio: una reforma acotada sobre aborto legal. Con fines analíticos, la investigación también se valió cinco casos sombra (*shadow cases*), otros dos casos positivos de reformas sobre aborto legal (el Distrito Federal de México en 2007 y Bolivia en 2017) y tres casos de reformas sobre violencia hacia las mujeres en Argentina, Chile y Uruguay.

Este diseño se justifica por dos razones. En primer lugar, porque la adopción de reformas sobre aborto legal es un fenómeno excepcional en América Latina. Por lo tanto, la “rareza” de fenómeno obliga a estudiar en profundidad casos positivos sustancialmente (históricamente) relevantes si se quieren determinar las circunstancias bajo las que se procesan estas leyes. En este sentido, el único caso de un país donde ocurrió una reforma feminista sobre aborto legal en América Latina es Uruguay, pues el otro caso es el DF de México, pero esta ley es de alcance sub-nacional. Cuba, en tanto, no es un caso relevante porque la reforma se adoptó en un contexto no competitivo. Los otros casos positivos (Chile y Bolivia), son reformas acotadas o resultados intermedios. Para algunas autoras, Uruguay es un caso donde la reforma “debía ocurrir” por la naturaleza excepcionalmente secular del país (Blofield 2008; Blofield y Ewig 2017; Fernandez Anderson 2017). Sin

embargo, el estudio en profundidad del caso uruguayo muestra que la secularización no explica el *timing* de la ley y, mucho menos el trabajoso proceso de su negociación.

En segundo lugar, la combinación de estudios en profundidad de casos con comparaciones entre casos en investigaciones de N pequeño es relevante porque permite mejorar las inferencias causales realizadas a partir de los casos. Pese a las contribuciones de los estudios en profundidad de caso para construir buenas explicaciones, desarrollos recientes en análisis histórico comparado y estudio de caso han sugerido que para mejorar las inferencias causales se requiere acudir a diseños de investigación que combinen estudios de caso con comparaciones entre casos (George y Bennett 2005; Bennett y Checkel 2015). Por un lado, los estudios en profundidad de caso permiten especificar mejor la conexión entre las causas y los efectos (Brady y Collier 2010). Aunque la identificación de correlaciones entre variables (o condiciones) es el primer paso para el análisis causal, es más importante la identificación del/los mecanismo/s que están detrás de las correlaciones, en particular, en investigaciones comparadas de pocos casos donde la capacidad para controlar variables es reducida (George y Bennett 2005).

Los estudios en profundidad de caso operan de “*heavy lifting*” para realizar comparaciones posteriores en el marco de investigaciones de N pequeño (Goertz y Mahoney 2012). Al identificar mecanismos, se avanza en entender no tanto por qué ocurre un fenómeno, sino también cómo este se produce. Los mecanismos permiten identificar el “tejido conectivo” entre las variables de interés (Tarrow 2012), o los “factores intermedios” (la “caja negra”) entre una supuesta causa y su resultado (George y Bennett 2005). En particular, el estudio de mecanismos es relevante en un problema como el que aquí se estudia, donde existe controversia respecto al origen del fenómeno de interés (las reformas feministas en aborto legal). Además, la comparación de estudios en profundidad de casos, en particular de casos “más similares” -como los que aquí se

seleccionan- permite establecer si las variables independientes que varían en los casos cumplen el rol asignado en la hipótesis (George y Bennett 2005). Es decir, la comparación en este tipo de diseño tiene fines analíticos y permite mejorar las inferencias realizadas a partir de evidencia relevada en los casos.

Selección de casos y estrategias analíticas al interior de los casos

En esta investigación se realiza una examinación detallada e histórica de tres casos: la adopción de la ley de IVE en Uruguay en 2012 (una reforma feminista sobre aborto legal), la adopción de la ley de IVE en tres causales en Chile en 2017 (una reforma acotada sobre aborto legal), y el proceso trunco de adopción de una reforma feminista sobre aborto legal en Argentina en 2018. El caso positivo más relevante es Uruguay, un caso de reforma feminista sobre aborto legal. En el momento en que la ley de IVE se aprobó en Uruguay estaban presentes las tres condiciones a las que alude la hipótesis principal: existía movilización feminista, la izquierda tenía mayorías en el Parlamento y había un presidente consentidor. Chile y Argentina son casos negativos para reformas feministas sobre aborto legal.

La selección de casos negativos se ajusta al “principio de posibilidad” recomendado como estrategia de selección de casos en investigaciones de N pequeño. Según este, los casos negativos deben seleccionarse de entre aquellos donde estén presentes por lo menos una de las variables independientes de interés, pero no el resultado. Es decir, los casos negativos son aquellos donde existe alguna posibilidad de que el resultado ocurra (Mahoney y Goertz 2004). Esta estrategia de selección de casos está emparentada con la selección de casos “más similares”, es decir, casos iguales en

todo (en las “variables de control”), pero que varían en las variables de interés (Seawright y Gerring 2008).

El caso que más se ajusta al principio de posibilidad es Argentina, pues fue el país que desarrolló el movimiento feminista por la despenalización del aborto más extendido e intenso de la región: la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito. La Campaña se creó en 2006 como una coordinación de organizaciones, grupos y personalidades feministas y no feministas que demandaban la aprobación de una ley que permitiera la interrupción voluntaria de embarazos, a demanda de la mujer, dentro de las primeras 12 semanas de gestación. La Campaña elaboró y presentó su primer proyecto de ley sobre aborto legal en 2006. Durante los años siguientes desarrolló un grupo de lobby, extendió su presencia en el territorio y realizó sistemáticamente actividades de protesta. Hasta 2017 la Campaña tuvo características similares a la Coordinadora por el Aborto Legal de Uruguay, aunque tenía más presencia territorial que esta. En 2018, el componente de movimiento de la Campaña implosionó, convirtiéndose en uno de los principales movimientos sociales del país y el principal movimiento por el aborto legal en América Latina. Pese a esto, la reforma que se debatió ese año fracasó. En este sentido, Argentina es un caso crucial más probable (*most-likely*) para testear la hipótesis de la movilización feminista, pues si este factor fuese una condición suficiente para generar la reforma, entonces esta debería haberse aprobado en 2018 (Gerring 2007).

En Chile, en tanto, durante la pos transición el movimiento feminista por el aborto legal fue débil en relación a Uruguay y Argentina. Durante gran parte de este período Chile estuvo gobernado por una coalición de centro-izquierda (la Concertación) donde los políticos de izquierda fueron minoritarios. Entre 2006-2010 y 2014-2018 Chile tuvo una presidenta feminista (Michelle Bachelet) que impulsó personalmente reformas sobre derechos de las mujeres, entre ellas legislación sobre anticoncepción de emergencia y la

ley de IVE en tres causales. El principal valor analítico de la comparación con Chile está en la naturaleza conservadora de su sistema de partidos (Altman et al. 2009), en particular, en los límites a la reforma que impuso la DC, principal socio de la coalición de gobierno de centro-izquierda.

Dado que la movilización feminista por el aborto legal era débil y que los políticos de izquierda eran minoritarios, Chile puede parecer un caso (0,0), es decir un caso donde no había ninguna posibilidad de que el fenómeno de interés ocurriera, y por lo tanto un caso irrelevante (Beach y Pedersen 2016; Goertz y Mahoney 2012; Mahoney y Goertz 2004). Aunque la discusión por el aborto en Chile, entre los actores progresistas, siempre estuvo centrada a una reforma acotada, estos actores tenían preferencias por una reforma feminista, pero ante un contexto conservador promovieron una reforma restringida a causales como el paso previo al aborto legal a demanda de las mujeres. Desde este punto de vista, Chile no es un caso (0,0).

Estos tres casos son, además, “más parecidos” (Seawright y Gerring 2008) en otras variables relevantes que pueden asumirse como variables de control. Argentina, Chile y Uruguay son los tres países de América Latina de mayor desarrollo socio-económico, ya sea que este se mida por PBI per cápita o por el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Estudios previos mostraron que la modernización de las sociedades está asociada con valores más igualitarios hacia los roles de género (Inglehart y Welzel 2005) y para Cherif (2015) esta es una variable relevante para explicar el avance de los derechos de las mujeres en temas de salud sexual y reproductiva. Argentina, Chile y Uruguay son también, los tres países de América Latina donde la ciudadanía expresa mayor acuerdo con reformas sobre aborto legal, aunque no existen datos comparables de este indicador para todos los países de la región (tabla 4). Como se dijo, estudios previos consideraron los niveles de apoyo de la despenalización del aborto como un factor relevante en la

adopción de las reformas (Blofield 2008; Blofield y Ewig 2017). Por último, en términos de religiosidad de la población, Uruguay sobresale en la región como el país donde la población expresa los niveles más bajos de religiosidad (o el mayor porcentaje de personas ateas, agnósticas o sin religión), seguido por República Dominicana y Chile. Como señalaron trabajos anteriores la naturaleza secular de Uruguay es un rasgo excepcional, factor que fue considerado crucial en la adopción de la ley de IVE en 2012 (Blofield y Ewig 2017; Fernandez Anderson 2017). Uruguay se destaca no solo por los altos porcentajes de población que se identifican como ateos, agnósticos o sin religión, sino también por una tradición de relativa escasa influencia de la religión sobre la política, como por el legado que supuso la agresiva política de separación entre Iglesia y Estado que el país procesó a inicios del siglo XX a impulso del ala batallista del PC (Da Costa 2018).

En Chile, aunque la Iglesia está separada del Estado, esta fue un actor influyente en la política en la pos-transición, en parte, debido al legado de la dictadura militar (1973-1990). Por un lado, a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Uruguay, en Chile la Iglesia Católica jugó un rol clave en la protección de militantes de izquierda y en la defensa de los derechos humanos violados por la dictadura de Augusto Pinochet. En tal sentido, gozó de “autoridad moral” en la democracia que nacía (Grzymała-Busse 2015). Aunque los políticos de izquierda en el gobierno eran seculares, sintieron gratitud por una organización que los había protegido y, en el marco de un clima político que evitaba la polarización, intentaron no avanzar en políticas públicas que fueran en contra de los intereses de la Iglesia (Guzmán, Seibert, y Staab 2010). Durante la pos transición, en cambio, la Iglesia realizó nuevas alianzas políticas y se vinculó cada vez más a los partidos de derecha (Haas 1999) en un contexto donde estos estuvieron sobre-representados debido a los efectos de la ingeniería institucional heredada de la dictadura

(Siavelis 2009). En este marco, la Iglesia Católica fue perdiendo paulatinamente autoridad moral.

En Argentina, en tanto, se ha señalado que la Iglesia Católica tiene un lugar institucional privilegiado pues aunque la Constitución garantiza la libertad de cultos, el art. 2 señala que el gobierno sostiene el culto católico. Pese a esto, también se ha dicho que, en comparación con otros países en los que el catolicismo es un actor con peso institucional, en Argentina no existen partidos confesionales católicos relevantes ni una bancada confesional (Prieto 2014). En este sentido, se ha sostenido, que la influencia de la Iglesia en la política se ejerce más por la presión directa de las autoridades eclesiásticas sobre la clase política que por la movilización de fieles, pues si bien la mayoría de la población se identifica como católica las opiniones de la población en temas como divorcio, anticoncepción, aborto o diversidad sexual son más próximas a posturas laicas que al discurso oficial de la Iglesia (Pecheny 2011). La tabla 5 resume las variables consideradas en la selección de casos.

Tabla 4
VARIABLES DE CONTROL PARA SELECCIÓN DE CASOS MÁS SIMILARES**

	PBI per cápita	IDH	Opinión pública Justifica el aborto (valor promedio, escala 1 nunca/10 siempre)*	Religiosidad Porcentaje de ateos, agnósticos y personas sin religión
Argentina	10599	0,836	3,79 [3,60- 3,98]	11
Bolivia	2390	0,662	---	4
Brasil	11250	0,755	2,28 [2,16-2,41]	8
Chile	14739	0,832	3,23 [3,06- 3,41]	16
Colombia	7461	0,72	1,90 [1,81- 2,00]	6
Costa Rica	9271	0,766	---	9
Ecuador	5353	0,732	2,13 [2,01- 2,25]	5
El Salvador	3342	0,666	---	12
Guatemala	3133	0,627	---	6
Honduras	2137	0,606	---	10
México	9815	0,756	2,88 [2,72- 3,04]	7
Nicaragua	1877	0,631	---	7
Panamá	10943	0,780	---	7
Paraguay	4985	0,679	---	1
Perú	5937	0,734	2,43 [2,30- 2,56]	4
Rep. Dominicana	6537	0,715	---	18
Uruguay	13865	0,793	3,87 [3,66- 4,07]	37
Venezuela	7884	0,762	---	7

*Intervalos de confianza entre paréntesis.

**En negrita los tres casos con valores más altos en cada variable.

Fuente: elaboración propia en base a: CEPALSTAT para PBI per cápita (valores 2015); Informe sobre Desarrollo Humano 2015 para IDH (valores 2014); Encuesta Mundial Valores (EMV), oleada 6 para opiniones de la ciudadanía hacia el aborto; informe Pew Research Center, 13 de nov. 2014, "Religión en América Latina: Cambio generalizado en una región históricamente católica", para indicador sobre religiosidad de la población.

Tabla 5. Resumen de variables para la selección de casos

		Uruguay	Argentina	Chile
Resultado	Reforma feminista aborto legal	Si	No	No
Variables independientes de interés	Movilización feminista	Si	Si	Si (débil)
	Políticos de izquierda mayoritarios	Si	No	No
	Presidentes/as como mínimo consentidores	Si	Si	S/d (Si para reforma acotada)
Variables de control	Desarrollo socioeconómico	Alto	Alto	Alto
	Aprobación de la reforma en la opinión pública	Alta	Alta	Alta
	Religiosidad de la población	Baja	Media-Alta	Media-Alta
	Acceso institucional de la iglesia	Bajo	Medio	Alto (luego medio)

Los casos de reformas sobre violencia fueron seleccionados como “casos típicos” de estas reformas, y su inclusión en la investigación solo buscan ejemplificar las diferencias de los procesos de *policy making* de reformas cuya naturaleza es poco conflictiva. Aunque los casos de estas reformas elegidos no son los únicos existentes en Uruguay, Argentina y Chile, los tres representaron reformas relevantes en el tema, en el sentido de que fueron mojones en la protección de los derechos de las mujeres en esta área de política. Pero además, estos tres casos fueron seleccionados por razones de pragmáticas (Seawright y Gerring 2008) vinculadas a la información a la que era posible acceder y a la existencia de estudios previos que aportaran datos sobre el origen de las leyes.

Como método principal de análisis de los de caso se utilizó *process tracing*. Desarrollos metodológicos recientes resaltaron las contribuciones (y también los límites)

del *process tracing* para realizar inferencias causales en *within case analysis*, en particular para estudiar mecanismos causales. Recientemente estos trabajos generaron una serie de guías y pruebas de necesidad/suficiencia para evaluar las observaciones de proceso causal (CPO's), las piezas específicas de información que se utilizan en estudios de caso con *process tracing* (Bennett y Checkel 2015; Brady y Collier 2010; D. Collier 2011; Goertz y Mahoney 2012).

Como estrategias analíticas complementarias se utilizaron comparaciones al interior de los casos y contrafácticos. Ambas estrategias son utilizadas para realizar inferencias causales en *within case analysis*, aunque han recibido críticas. Algunos autores desaconsejan la periodización en los estudios de caso como estrategia de identificación causal debido a que los contextos que se comparan no son independientes. Esto hace que el paso del tiempo pueda influir, por ejemplo a partir de la acumulación de un período a otro, o del aprendizaje de los actores (Beach y Pedersen 2016). Además, puede ocurrir que más de una variable cambie de un período a otro en el caso, con lo que no es posible establecer si el cambio en el resultado se debió al cambio de la variable de interés (George y Bennett 2005).

El uso de contrafácticos en *within case analysis* donde el/la investigador/a imagina un mundo alternativo para lograr variación en sus variables de interés (qué hubiese pasado si...) también es un método criticado para realizar inferencias causales pues no existen datos reales que justifique el contrafáctico. No obstante, quienes defienden el uso de contrafácticos hacen énfasis en la “regla de la mínima re-escritura” para pensar contrafácticos y en el uso de mundos alternativos “históricamente informados” (George y Bennett 2005; Goertz y Mahoney 2012). En todo caso, la periodización y el uso de contrafácticos no fueron los métodos principales de análisis en los estudios en

profundidad de caso, sino complementos del *process tracing* ante evidencia faltante o débil.

Fuentes de información

El trabajo de campo de la tesis fue realizado entre 2016 y 2017. La investigación se valió de múltiples fuentes de información: 66 entrevistas en profundidad (24 en Uruguay, 22 en Argentina, 20 en Chile), observación directa en reuniones, análisis sistemático de documentos y prensa, votaciones nominales, datos electorales y datos ecológicos de encuestas (ver Anexo 2 sobre trabajo de campo). Las entrevistas en profundidad fueron realizadas, en su mayoría, a actores de la sociedad civil, los partidos políticos o el gobierno directamente implicadas en los procesos de negociación de las reformas legislativas que aquí se estudian. La observación directa incluyó la participación en reuniones organizadas por las organizaciones feministas, en particular, dos reuniones de coordinación realizadas por la Mesa de Acción por el Aborto Legal en Chile en enero y junio de 2017. El trabajo de campo en Chile coincidió con la última fase legislativa de la ley de IVE en tres causales.

El análisis sistemático de documentos incluyó, por un lado, la revisión de documentos de las organizaciones sociales y partidarias (publicaciones, pronunciamientos públicos, columnas de opinión, etc.) que dieran cuenta del posicionamiento de estas organizaciones hacia las reformas como de las actividades desarrolladas en torno a ellas. Por otro lado, dentro de los documentos analizados se incluyó la revisión sistemática de las discusiones parlamentarias de las reformas estudiadas en los tres países (versiones taquigráficas de diarios de sesiones y actas y versiones

taquigráficas de las comisiones). En el caso de Uruguay se revisaron los debates parlamentarios de las tres veces que una ley sobre aborto legal fue discutida en los plenarios de las cámaras: 2002, 2006 y 2011.

El análisis de prensa incluyó la revisión de los principales medios de prensa escrita en los tres países estudiados, considerando diversidad en sus líneas editoriales. En Uruguay se revisaron los diarios La República, El País, El Observador, La Diaria, y los semanarios Búsqueda y Brecha. En Argentina se utilizaron los diarios Clarín, La Nación y Página 12 y en Chile los diarios El Mercurio y La Tercera. Circunstancialmente también se usaron los portales de noticias El Espectador y Cientoventa en Uruguay, Infobae en Argentina y Elmostrador en Chile. La prensa también fue la fuente principal de información en el *shadow case* sobre la reforma boliviana de aborto legal debido a que fue difícil encontrar antecedentes de investigación en el tema. Los medios utilizados aquí fueron Página Siete y El deber y el portal de noticias Erbol digital.

La triangulación de fuentes de información es una estrategia recomendada en los manuales sobre estudio de caso debido al potencial sesgo de las fuentes para realizar inferencias causales (Bennett y Checkel 2015). Este es un problema particularmente importante con las entrevistas con actores implicados en los procesos de estudio, quienes suelen olvidar y omitir información y brindar interpretaciones de los hechos que no necesariamente reflejan la realidad de los procesos estudiados. Por esto, fue pertinente cruzar esta información con expresiones y entrevistas de estos actores en la prensa o con sus expresiones sobre los procesos estudiados que aparecen en las versiones taquigráficas y actas parlamentarias.

Organización de la tesis

En lo que sigue este trabajo se organiza de la siguiente manera. El capítulo 1 describe las formas en las que se accede a abortos en contextos de legislación restrictiva en América Latina. El capítulo describe el funcionamiento de tres tipos grupos que aquí se denominan “comunidades proveedoras de abortos seguros”, es decir, organizaciones integradas por feministas y personal de la salud organizados que ayudan a mujeres con embarazos no deseados en contextos de clandestinidad. Estos grupos desarrollan acciones que están en el límite de lo legal y lo ilegal, sin embargo, los estados no los persiguen. Aunque su capacidad para cubrir toda la demanda de abortos es limitada, sustituyen a los estados en el desarrollo de políticas públicas frente al aborto inseguro al reducir los costos de transacción que enfrentan las mujeres en los circuitos clandestinos. Las principales destinatarias de su trabajo sus acciones son las mujeres pobres. Su existencia es posible gracias a un cambio tecnológico: la aparición del misoprostol como medicamento con efectos abortivos. La existencia de las comunidades proveedoras de abortos seguros es paralela (y desconectada) de los procesos parlamentarios de discusión de reformas sobre aborto legal.

En el capítulo 2 se revisa la literatura y se elabora una teoría sobre las condiciones y mecanismos que llevan al éxito de las reformas sobre aborto legal vis a vis otras reformas sobre los derechos de las mujeres. En este argumento, las reformas sobre derechos de las mujeres son producto de un juego entre actores (sociales y políticos) protagonistas, consentidores y antagonistas de las reformas vinculado al conflicto potencial que genera la reforma en cuestión y a los contextos institucionales específicos en los que estas se procesan. En este marco, las reformas feministas sobre aborto legal tienen las coaliciones estables y definidas de todas las reformas sobre derechos de las

mujeres. Estas reformas se adoptan cuando existe movilización social pro-reforma, los políticos de izquierda son mayoritarios o cuasi-mayoritarios en los poderes legislativos y cuando los presidentes son, como mínimo, consentidores de la reforma.

El capítulo 3 analiza el proceso de adopción de la ley de IVE en Uruguay en 2012, una reforma feminista sobre aborto legal. A partir de un análisis histórico el capítulo muestra el trabajoso proceso de negociación de una reforma sobre aborto legal en el país más secular de América Latina. La ley de IVE en Uruguay fue la culminación de un largo camino de militancia feminista, pero también el corolario de un largo proceso de debate y lobby dentro del FA, partido con el que el feminismo tuvo fuertes lazos durante la transición y pos-transición. El caso uruguayo es un ejemplo gestación desde debajo de la ley. La particular estructura del FA, un partido con una organización democrática, permitió que las mujeres del partido, que tenían fuertes vínculos con las organizaciones feministas- pudieran incluir la despenalización del aborto en los programas electorales del partido. Pero también, que pudiesen movilizar apoyos dentro del partido y de la bancada parlamentaria incluso ante la oposición del presidente y líder del FA. La ley aprobó cuando el presidente fue un consentidor.

En el capítulo 4 se analiza el proceso de adopción de una reforma acotada sobre aborto legal, la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en tres causales aprobada en Chile en 2017. El capítulo muestra los límites de las coaliciones de centro izquierda para pasar legislación sobre aborto legal cuando uno de sus socios es un partido conservador. Los principales obstáculos que enfrentó la ley vinieron de la DC, un partido de centro con vínculos con la Iglesia Católica y principal socio del gobierno de Bachelet. El sector más conservador de la DC fue antagonista de la ley (al igual que los partidos de derecha). El sector más moderado de legisladores cristianos aceptaron la reforma luego de un trabajoso proceso de negociación a la interna de la coalición. Para el sector

moderado de la DC la ley era una reforma deseable en el marco de los valores de compasión que estaban en la base de los principios del partido, no obstante, era lo máximo que podían aceptar. En el marco de un contexto institucional donde el Poder Ejecutivo es un actor dominante en los procesos de elaboración de las leyes, la ley fue promovida “desde arriba” luego de una campaña realizada por una ONG de mujeres y de la presión que ejercieron las mujeres de la coalición para que la despenalización del aborto en tres causales integrara la plataforma programática de la NM.

El capítulo 5 analiza el proceso trunco de adopción de una “ley feminista” sobre aborto legal en Argentina, el país que más cerca estuvo (luego de Uruguay) de aprobar una ley de este tipo en la tercera ola de la democratización. A partir del análisis histórico del proceso de creación y fortalecimiento del movimiento feminista por el aborto legal en el país, el capítulo muestra, por un lado, las dificultades de la movilización feminista para adaptarse a los modos de protesta “requeridos” por el populismo de izquierda y, por otro lado, los límites de la movilización feminista para producir el cambio legal cuando gobernaba una coalición de centro-derecha y los políticos de izquierda/progresistas eran minoritarios. Aunque la protesta por el aborto legal fue masiva en Argentina, no fue suficiente para el éxito de la reforma.

El capítulo 6 analiza los procesos de adopción de leyes sobre violencia hacia las mujeres en Argentina, Chile y Uruguay. El objetivo del capítulo es mostrar las diferencias en el *policy making* legislativo de estas políticas frente a las políticas de aborto legal estudiadas en los capítulos anteriores. A partir del análisis de tres casos (la ley de violencia doméstica en Uruguay, y las leyes de femicidio en Argentina y Chile) el capítulo permite observar que, aunque estas reformas implicaron procesos de negociación en los que los actores promotores debieron convencer y ceder algunas posiciones, finalmente se lograron amplios consensos políticos para pasar las iniciativas. En los tres casos los

movimientos feministas, en alianza con mujeres parlamentarias o con mujeres en los poderes ejecutivos, fueron fundamentales para que las reformas se aprobaran.

En el capítulo final se analizan las reformas sobre aborto legal en perspectiva comparada en América Latina. El capítulo resume los hallazgos de la tesis y extiende el argumento a otros dos casos de la región en los que hubo apertura de legislación restrictiva (el Distrito Federal de México y Bolivia) como forma de mostrar que la teoría viaja. Este capítulo concluye planteando líneas de investigación futura sobre la política del aborto legal en América Latina.

Capítulo 1. Ilegales: la práctica del aborto en América Latina

Introducción

En América Latina –a excepción de Uruguay, Cuba, y el Distrito Federal de México- los estados están ausentes de la prestación de servicios de interrupción voluntaria del embarazo pues el aborto es ilegal. Pese a esto, el aborto inducido es una práctica frecuente y se realiza mercados clandestinos que imponen altos costos para las mujeres, en particular para las más pobres. En estas se concentra las consecuencias físicas de abortos realizados en malas condiciones como los procesos de criminalización. Mientras tanto, los estados toleran la existencia de estos mercados pues casi no se persigue a quienes brindan servicios ilegales para abortar.

En este contexto, las estrategias para proteger a las mujeres de los riesgos que enfrentan en los mercados clandestinos de aborto provienen de la sociedad civil donde funcionan lo que aquí denomino “comunidades proveedoras de abortos seguros”, es decir, grupos organizados -de diferente naturaleza- que despliegan acciones territoriales para ayudar a las mujeres con embarazos no deseados en contextos restrictivos. Muchas de las estrategias que desarrollan estos grupos funcionan en el límite de lo legal y lo ilegal; estos grupos utilizan las zonas grises de la legislación para ayudar a las mujeres con embarazos no deseados. Sus principales destinatarias son las mujeres pobres.

En este capítulo, se utiliza el concepto de costos de transacción (North 1993) para describir los problemas que enfrentan las mujeres cuando el aborto es ilegal y se muestra cómo el trabajo que realizan las comunidades proveedoras de abortos ayudan a reducir estos costos. Se registraron comunidades proveedoras de abortos en Uruguay, Argentina, Chile: los “médicos consejeros”, las “feministas comunitarias” y los “médicos

militantes”). Las acciones de estos grupos sustituyen a las políticas públicas ante el aborto inseguro en un contexto en el que existe demanda por estas políticas, pero los estados están ausentes de su provisión. Sin embargo, y pese al importante rol que cumplen las comunidades proveedoras de abortos seguros su alcance es limitado para cubrir la demanda existente.

Los costos de transacción de los mercados ilegales de aborto

Cuando los estados no proveen servicios que los ciudadanos necesitan estos acuden al mercado y los adquieren según su poder de compra. Ciudadanos con alto poder de compra acceden a servicios de calidad mientras que personas con menos recursos deben conformarse con malos servicios o, en el peor de los casos, con la desprotección (Esping-Andersen 1993).

En los mercados, los individuos se enfrentan a costos transacción, es decir, a costos en los que se incurre por el intercambio económico y que no se reducen al precio concreto del bien objeto del intercambio. En la teoría económica, los costos de transacción son tres: los costos de información, los de negociación y los de vigilancia o *enforcement*. Los primeros, son los costos de investigar si el bien está disponible y quien ofrece el mejor precio. Los segundos, son los costos que derivan de llegar a un acuerdo aceptable con los oferentes. Cuanto más impersonales son los mercados, existe menos confianza entre los individuos y, por lo tanto, los costos de negociación son mayores. Por último, los costos de vigilancia son los de asegurar que los contratos (acuerdos entre las partes) se cumplan y que ninguna de las partes sea estafada. En un mercado donde la competencia es perfecta los costos de transacción no existen, pero en los mercados reales

los costos de transacción pueden ser altos (North 1993). Estos tres tipos de costos están presentes en los mercados clandestinos de abortos en América Latina y son especialmente altos para las mujeres pobres.

En América Latina hay dos formas de acceder a procedimientos de interrupción de embarazos no deseados vía mercados ilegales: pagar un aborto en una clínica clandestina o pagar por misoprostol, una droga con efectos abortivos que se utiliza de forma auto-administrada, sin necesidad de hospitalización. La forma no mercantil de interrumpir embarazos no deseados era (y es) acudir a lo que Sanseviero (2003) llamó “saberes populares”, es decir, métodos caseros (altamente riesgos y poco eficaces) como la introducción de sondas, agujas de tejer o tallos de perejil en el cuello del útero, o la ingesta de infusiones y venenos. Los métodos caseros son métodos son usados, principalmente, por las mujeres pobres, las que viven en zonas rurales y las mujeres indígenas para quienes los mercados ilegales son inaccesibles⁴.

Las clínicas eran la vía más común para interrumpir embarazos no deseados antes de la aparición del misoprostol. En estos lugares los abortos se inducen mediante procedimientos quirúrgicos (en general legrados, aunque las más caras pueden usar aspiración). La calidad de los servicios de estos establecimientos varía en función del precio. Las clínicas seguras, es decir, las que tienen mejores niveles de higiene y las que aseguran mejores cuidados pre y pos aborto, son también las más caras y solo son accesibles para las mujeres de mayores recursos. En estas clínicas la interrupción de embarazos no deseados suele ser registrada bajo el rótulo de “intervención ginecológica”.

La prevalencia de las clínicas como principal vía de mercado para interrumpir embarazos no deseados comenzó a disminuir en América Latina a partir de 2005 con la

⁴ Además de Sanseviero (2003) ver registros, por ejemplo, en “Las Mujeres Decidimos. Experiencias y vivencias de mujeres indígenas campesinas sobre la práctica del aborto”, Campaña 28 de Setiembre: Bolivia, 2016.

aparición del misoprostol, una droga indicada, originalmente, para el tratamiento de afecciones gástricas. Hacia principios de la década del '90 se reportaron, en Brasil, los primeros efectos del misoprostol para inducir el parto en feto muerto y, más adelante, aparecieron las primeras investigaciones que mostraban sus efectos para inducir abortos durante el primer trimestre de embarazo (CLACAI 2008). Desde 2003, OMS incluyó el misoprostol en la lista de medicamentos esenciales en los países donde el aborto es legal y recomendó su uso como método seguro para interrumpir embarazos durante el primer trimestre (OMS 2014; Zamberlin, Romero, y Ramos 2012). El misoprostol actúa contrayendo las paredes del útero y sus efectos son los mismos que provoca un aborto espontáneo. Utilizado en las dosis correctas según las semanas de embarazo y combinado con mifepristona (un medicamento con efectos análogos) es altamente eficaz (OMS 2014).

La ventaja del misoprostol en contextos restrictivos, es que permite eludir el circuito de clínicas clandestinas, pues el medicamento puede ser usado por las propias mujeres, siguiendo de una serie de instrucciones sencillas (dosis y formas de administración) que varían según las semanas de embarazo. Para Zamberlin, Romero y Ramos (2012) el misoprostol “revolucionó” la realidad del aborto en América Latina. Además, es un método más barato que las clínicas, aunque aún puede ser poco accesible para las mujeres más pobres.

Los abortos clandestinos, tanto en clínicas como con misoprostol, tienen altos costos de transacción para las mujeres. En primer lugar, dentro de los costos de información están los de identificar a los oferentes e investigar qué tipos de servicios brindan. Como en todo mercado ilegal, los oferentes están relativamente ocultos. Aunque los estados casi no persiguen a los dueños de clínicas o a los vendedores de misoprostol, su existencia no es pública como si estos servicios se comercializaran en mercados

legales. Algunos vendedores de misoprostol, en algunos países latinoamericanos, se pueden contactar a través de Internet o partir de avisos callejeros, pero lo habitual es que la localización de las clínicas y de los vendedores de medicamentos abortivos se realice por redes de contacto a través del “boca a boca”. Por lo tanto, un primer obstáculo es contar con redes que puedan aportar información sobre las clínicas y vendedores de misoprostol.

En el caso del misoprostol, además, están los costos de investigar cómo usarlo. Para la auto-administración de la droga, es necesario conocer las dosis adecuadas, así como las formas en que debe aplicarse el medicamento para que la interrupción sea exitosa. Esta información no necesariamente es provista –ni conocida- por los vendedores del medicamento y tampoco viene en los prospectos, pues el empaquetado de las marcas comerciales disponible en el mercado, está diseñado para tratar enfermedades gástricas, y no para interrumpir embarazos (OMS 2014; Zamberlin, Romero, y Ramos 2012). Este escollo puede ser salvado gracias a que la información para interrumpir un embarazo con misoprostol está disponible en publicaciones de la OMS o de la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO) accesibles por Internet. Sin embargo, no necesariamente todas las mujeres pueden acceder a ellas y menos aún pueden comprenderla, pues estos documentos utilizan lenguaje científico/técnico.

En segundo lugar, están los costos de negociación. En mercados ilegales es difícil negociar las condiciones de adquisición –en este caso precio y calidad de los servicios de aborto- pues estas no están sujetas a ningún tipo de regulación que asegure estándares mínimos ni precios justos. Como muestran múltiples registros de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, así como estudios de caso basados en entrevistas con mujeres que abortaron, tanto las clínicas como los vendedores de misoprostol en los países de América Latina manejan precios abusivos y no garantizan

servicios de calidad (Casas y Vivaldi 2014; CLACAI/CEDES/FLASOG 2013; CLACAI 2017b, 2017a; Human Rights Watch 2005; Ramos, Romero, y Aizenberg 2015; Sanseviero 2003; Zamberlin, Romero, y Ramos 2012). La falta de publicidad sobre estándares de calidad como la ausencia de públicos servicios para la interrupción voluntaria del embarazo que fije estándares, disminuye la capacidad de las mujeres para negociar con oferentes ilegales pues no se sabe qué es lo que se está intercambiando.

Finalmente, están los costos de vigilancia. En los mercados clandestinos es difícil sancionar a los estafadores. En particular, los mercados ilegales de aborto tienen más riesgos para sus usuarios que otros mercados ilegales como, por ejemplo, el de drogas, pues mientras en la mayoría de los países de la región el consumo de drogas no está penado, realizarse un aborto sí lo está. En este sentido, el riesgo a la criminalización disminuye los incentivos que tienen las mujeres para denunciar estafas. Pero además, si en los mercados de drogas la sanción a estafadores se puede resolver en forma privada, por ejemplo, cambiando de proveedor en la próxima compra, en los mercados de aborto esto es imposible, pues el aborto no es una conducta que se realice con frecuencia, sino alguna vez en la vida.

En América Latina, el aborto clandestino conlleva riesgos físicos que van desde infecciones agudas y laceraciones, hasta la muerte. Aunque en la región las muertes de mujeres por abortos inseguros disminuyeron desde la década del 2000 –en parte gracias a la aparición del misoprostol, el aborto sigue siendo una de las principales causas de muerte materna en la mayoría de los países, incluso en aquellos con bajas tasas de mortalidad materna general como Argentina y Chile. La mortalidad por aborto es un indicador de países con legislaciones restrictivas. Investigaciones médicas muestran que cuando este procedimiento se realiza bajo condiciones adecuadas sus riesgos para la salud

son menores a los de un parto (WHO 2008; Guttmacher Institute 2016, 2016b; Sedgh et al. 2016; Singh et al. 2017).

A los riesgos físicos se suman los riesgos de persecución policial y judicial. Aunque en los países latinoamericanos las condenas por el delito de aborto son numérica y porcentualmente bajas en relación a la cantidad de abortos que se estima que existen anualmente, los casos de criminalización se concentran en las mujeres pobres. Estas son denunciadas cuando llegan a los centros públicos de salud con complicaciones físicas luego de realizarse abortos inseguros y pueden llegar a padecer años de cárcel como han documentado diversos organismos de derechos humanos en distintos países del continente (Amnistía Internacional 2009, 2014; Casas y Vivaldi 2014; Centro de Derechos Reproductivos 2013; CELS 2011; CLACAI 2018; Gebruers y Gherardi 2015).

Comunidades proveedoras de abortos seguros en contextos restrictivos

En América Latina, la ausencia de políticas públicas ante el aborto inseguro es contrarrestada por el trabajo que realizan grupos organizados desde la sociedad civil. Estos grupos conforman lo que aquí llamo como “comunidades proveedoras de abortos seguros”. La composición de estas comunidades es diversa al igual que sus estrategias, sin embargo, hay dos elementos que las distinguen: en primer lugar, están integradas por individuos organizados y sensibilizados con las mujeres que abortan en condiciones de riesgo. En segundo lugar, reducen los costos de transacción de los mercados clandestinos de aborto. Su principal contribución consiste en reducir las brechas de información y negociación que existen en estos mercados; en algunos casos logran desmercantilizar. Aunque varias de las acciones que realizan para ayudar a mujeres están en el límite de lo legal, la existencia de las comunidades proveedoras de abortos seguros es pública.

Durante el trabajo de campo en Argentina, Chile y Uruguay se registraron tres tipos de comunidades proveedoras de abortos seguros: los “médicos consejeros”, las “feministas comunitarias” y los “médicos feministas”. Aunque este registro está limitado a tres países, la información de las entrevistas y los documentos relevados, así como estudios previos permiten afirmar que estos tres grupos son representativos de la variedad de comunidades proveedoras de abortos seguros que existen en América Latina. En lo que sigue describo cómo funciona cada una de las comunidades relevadas, y en particular cómo logran disminuir los costos de transacción de los mercados clandestinos.

Médicos consejeros en el sistema de salud

Esta comunidad surgió en Uruguay en 2001. Hasta 2012, cuando se aprobó la Ley de IVE, el aborto se permitía por causales: para “salvar el propio honor, el de la esposa o de un pariente próximo”, en caso de violación, riesgo de vida de la mujer y cuando se cometía por razones de “angustia económica” (Ley N° 9.763). Todas las causales, a excepción de la causal violación requerían autorización judicial. En la práctica era sumamente difícil acceder a un aborto apelando a estas excepciones (Carril Berro y López Gómez 2008). Según estimaciones, se realizaban entre 16.000 (França 1994) a 33.000 abortos por año (Sanseviero 2003), y casi la totalidad eran clandestinos.

Históricamente el aborto fue una de las principales causas de muerte materna en el país, pero hacia 2001, en medio de una profunda crisis económica, las muertes de mujeres por esa causa aumentaron. En el decenio 1992-2001 las muertes por aborto llegaron a ser la principal causa de muerte materna en Uruguay, y explicaban el 47% de estas muertes en el Hospital Pereira Rossell uno de los centros públicos de salud más

grande del país que concentra la atención de mujeres y niños/as de bajos recursos. El miedo a la denuncia hacía que las mujeres no concurrieran a la consulta médica, o concurrieran tarde, luego de advertir complicaciones por abortos realizados en malas condiciones de higiene (Labandera, Gorgoroso, y Briozzo 2016; Briozzo 2007). Ante esto, un pequeño grupo de ginecólogos y parteras, liderado por el Dr. Leonel Briozzo, uno de los tres jefes ginecología del servicio, generó un espacio de consulta en el Pereira Rossell como estrategia de contingencia frente al aborto inseguro. Inicialmente lo llamaron “consulta en salud sexual y reproductiva” (entrevista personal #19 URU) y más adelante “Iniciativas Sanitarias contra el Aborto Inseguro” (IS)⁵. Briozzo era un académico prestigioso en el medio local y tenía conexiones políticas que derivaban de su actividad gremial en el Sindicato Médico del Uruguay –la principal gremial médica del país- y de su participación en el FA como dirigente de segunda línea.

El objetivo de la consulta en salud sexual y reproductiva era brindar información a las mujeres que llegaban al hospital con un embarazo no deseado de forma que si decidían abortar pudieran disminuir los riesgos de un aborto clandestino:

teníamos un consultorio, era el consultorio 10 [...] muy chico, muy lúgubre [...] ahí las mujeres, en el boca a boca, se daban la información de que había un lugar donde podían ir a [...] conversar con los profesionales de la salud, para ser asesoradas, para evitar morir. (entrevista personal #19 URU, integrante IS).

La consulta en salud sexual y reproductiva constaba de dos etapas: la consulta “pre-aborto” y la consulta “pos-aborto”. En la primera se intentaba, en primer lugar, “desestimul[ar] la práctica del aborto como método sucedáneo de los métodos

⁵ En 2005 IS se transformó en una ONG del ámbito de la salud que con el apoyo de fondos internacionales produjo investigación y difundió el modelo de reducción de riesgos y daños contra el aborto inseguro. El modelo de IS obtuvo premios internacionales y se convirtió en una referencia para equipos de salud de otros países de la región con legislaciones restrictivas sobre interrupción voluntaria del embarazo (Matía et al. 2016).

anticonceptivos” (Briozzo 2007: 36-38). No obstante, si las mujeres mantenían su voluntad de interrumpir su embarazo, se indicaban una serie de cuidados que debían seguirse para reducir los riesgos de un aborto clandestino. Antes de que apareciera el misoprostol en el mercado clandestino se aconsejaba no acudir a métodos como “introducirse tallos de perejil en la vagina o tomar te de algunos yuyos” (entrevista personal #20 URU, integrante IS). Si se acudía a alguna clínica se recomendaban dosis de antibióticos para la fases anterior y posterior al aborto porque con el uso de esa droga “disminuían los riesgos de infección” (entrevista personal #24 URU, integrante IS). Más adelante, cuando apareció el misoprostol, los integrantes de IS asesoraban sobre las dosis y la forma en que debía usarse el medicamento para lograr un aborto completo. Para esto, difundían entre sus pacientes –cara a cara en el consultorio- las recomendaciones de la OMS sobre el uso del misoprostol con fines abortivos:

Lo que hacíamos era asesorar a la mujer para que informada pudiera tomar la mejor decisión, y sobre todo conociera el proceso y cuáles eran los riesgos a los que ella no podía someterse. Porque la mujer en esa situación poco mira el riesgo, se arriesga demasiado para solucionar su tema. [...] Nosotros le llamábamos información y decisión consciente, o sea, que la mujer era consciente de que todo lo que le iba a pasar, y en ese momento todavía no teníamos el misoprostol [...] que fue realmente una solución, no solamente para la parte de los técnicos [...]. Ella [la mujer] no tenía que recurrir a la clínica clandestina [...]. Sino que ella podía administrar su proceso. Eso fue un cambio [...] un antes y un después [...] (entrevista personal #19 URU, integrante IS).

El equipo de Briozzo no realizaba abortos, no decían donde estaban las clínicas clandestinas, no entregaban píldoras abortivas, ni informaban sobre donde comprarlas. Su trabajo era el de una consejería, es decir, facilitaban información técnica sobre las condiciones que hacían más seguro un aborto en un contexto de clandestinidad, y

aseguraban a las mujeres que no serían denunciadas si abortaban y volvían a la consulta a controlarse (consulta pos aborto).

La principal contribución de los médicos consejeros era disminuir los costos de información y negociación que enfrentaban las mujeres al interrumpir un embarazo en un contexto legal altamente restrictivo. Al explicarles las características que debía tener una interrupción quirúrgica, las mujeres aumentaban sus conocimientos respecto al procedimiento, y podían discernir mejor qué tan confiables eran las clínicas. Más tarde, con la difusión del misoprostol, al informales como debían usar el medicamento y la dosis que debían auto-administrarse, reducían los costos de información sobre el uso de esta droga. Finalmente, al informar sobre las características que debían tener las pastillas reducían, nuevamente, los costos de negociación pues con esta información las mujeres estaban en mejores condiciones para no comparar pastillas falsas:

Venían mujeres llorando, preguntando donde conseguían el misoprostol. [...] nosotros le decíamos que no se lo podíamos dar, no podíamos decir dónde se vendía, ni con quién conseguirlo, le decimos que sí podían conseguirlo y que tiene que ser de esta característica, [...] tenía que tener esto. La mujer iba, lo compraba y volvía con el blíster solamente para que [yo mirara] si era misoprostol. [...] Y después que lo usaba, volvía, a ver si estaba bien aplicado. [...] Teníamos un discurso [...] que lo habíamos armado para no cruzar la delgada línea esa que era entre lo legal y lo ilegal. [...] Porque si nosotros pasábamos medio zapato para afuera se terminaba el modelo, las mujeres se quedaban otra vez sin nada (Entrevista personal #19 URU, integrante IS).

Con todo un discurso armado [...] es así y así y se usa así de esta manera. Nosotros [...] valorábamos cómo estaba tomándose la decisión, cómo habían llegado a tomar esta decisión, con qué apoyo contaban, cómo estaban emocionalmente, hacíamos un pequeño sondeo. [...] Después de que le dabas todo el asesoramiento la mujer te decía “¿dónde consigo el misoprostol?” y nosotros le decíamos “en esto no te podemos ayudar, las mujeres

lo consiguen de alguna manera”. La realidad era que lo conseguían, a costos muy altos y dentro del circuito del mercado negro, pero lo conseguían y después volvían a controlarse [...] para ver si estaba todo bien (entrevista personal #20 URU, integrante IS).

La consulta en salud sexual y reproductiva había surgido en base a dos antecedentes. Por un lado, en las estrategias de reducción de daños utilizadas para el tratamiento del consumo abusivo de drogas (entrevistas personales #19 URU y #20 URU, integrantes IS). Por otro, en las recomendaciones de la Conferencia de Población y Desarrollo de la ONU de 1994 donde se señalaba que las mujeres con embarazos no deseados debían “tener fácil acceso a información fidedigna y a asesoramiento comprensivo” (Labandera, Gorgoroso, Briozzo, 2016: 8). Aunque la consulta en salud sexual y reproductiva funcionaba con el aval de la dirección del Hospital, no tuvo un origen institucional, sino que fue iniciativa exclusiva del equipo de Briozzo y durante los primeros años de su funcionamiento estuvo circunscripta a su clínica dentro del Hospital Pereira Rossell (entrevista personal #24 URU, integrante IS).

Hacia fines de la década de ‘2000 la mortalidad materna por aborto inseguro comenzó a bajar en Uruguay, y en particular en el Hospital Pereira Rossell. Los integrantes de IS que además de intervenir registraban los casos de mujeres con embarazos no deseados que atendían en el Hospital atribuyeron este descenso a la estrategia contra el aborto inseguro que venían implementando (entrevistas personales #19 URU, #20 URU y #24 URU). Las publicaciones científicas y técnicas que el equipo de Briozzo produjo solo mostraban evidencia indirecta de este fenómeno, y de hecho es posible pensar que la mortalidad materna por aborto inseguro disminuyó por la influencia de otros factores, en particular la aparición del misoprostol que lentamente fue sustituyendo a las clínicas clandestinas más inseguras, o el descenso del número de abortos luego del peor año de la crisis económica. No obstante esto, los integrantes de IS,

y en especial Briozzo quien tenía acceso a los medios de comunicación y conexiones políticas, utilizó este indicador políticamente como una forma de mostrar la efectividad su estrategia frente a un problema de salud pública ante el que el Estado era omiso.

En 2004 la consulta en salud sexual y reproductiva fue institucionalizada en una ordenanza del Ministerio de Salud Pública (MSP)⁶, lo que otorgó un marco de legalidad a las prácticas que se desarrollaban en la clínica de Briozzo. En los hechos, la norma implicaba una contradicción en el sistema legal uruguayo. Por un lado, el aborto seguía siendo ilegal, e incluso en 2004, el Parlamento rechazó (con los votos del partido de gobierno, el PC) un proyecto de ley que despenalizaba el aborto a demanda de la mujer (ver capítulo 3). Por otro lado, el Estado reconocía que el aborto clandestino era un problema de salud pública y desplegaba una estrategia de contingencia en el sistema de salud para mitigar sus riesgos sobre la salud de las mujeres.

El Estado no perseguía a los vendedores de misoprostol y quedaba librado a las mujeres la localización de estos vendedores, los riesgos de adquirir medicación adulterada o vencida y aceptar pagar precios abusivos por ella. No obstante, si conseguían la medicación, el Estado les garantizaba asesoramiento sobre la utilización segura de las píldoras y que no serían denunciadas si volvían a una consulta de control luego del aborto. Para quienes diseñaron la consulta en salud sexual y reproductiva, la aprobación de la ordenanza ministerial en el marco de un gobierno contrario a la despenalización del aborto se explicaba por la “necesitaba tener algún indicador importante para mostrar”. El descenso de la mortalidad materna era un indicador relevante en el marco de un empeoramiento general de los indicadores sociales del país por las secuelas de la crisis económica de 2002 (entrevista personal #19 URU, integrante IS).

⁶ Ordenanza 369/04, Ministerio de Salud Pública, sobre "Asesoramiento para la maternidad segura, medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo".

Desde IS –y no desde el Estado- se realizaron capacitaciones para expandir el modelo a centros hospitalarios del interior del país (Labandera, Gorgoroso, Briozzo, 2016). Pese a esto, monitoreos de organizaciones feministas mostraban que la implementación del modelo de reducción de riesgos y daños frente al aborto inseguro se concentraba en Montevideo y en especial en el Hospital Pereira Rossell (MYSU 2007, 2008). No existen cifras que permitan inferir cuánto de la demanda de abortos captaba el modelo de IS, más allá de las cifras parciales mostradas en Labandera, Gorgoroso, Briozzo (2016), restringidas a los casos del Hospital Pereira Rossell. Sin embargo, dado que el modelo estaba ubicado en el hospital de referencia en salud materna del país, es posible que captara buena parte de la demanda de las mujeres pobres por lo menos de las residentes en Montevideo y su área metropolitana, donde reside más de la mitad de la población de Uruguay. Quienes integraban IS estaban a favor de la despenalización del aborto, y sus principales figuras, en particular Briozzo, manifestaron esta postura públicamente y realizaron lobby legislativo. Sin embargo, a diferencia de los “médicos feministas” de Argentina (ver más adelante), los integrantes de IS nunca integraron la coordinadora de movimientos sociales por el aborto legal de Uruguay, encabezada por las organizaciones feministas. Feministas e integrantes de IS estaban divididos por los argumentos que utilizaban para defender la reforma. Mientras para las feministas el aborto legal era un asunto sobre la autonomía de las mujeres, para los integrantes de IS la reforma debía defenderse exclusivamente a partir de argumentos centrados en la salud de las mujeres. Como las feministas no aceptaban esta posición, IS quedó fuera la coordinadora de organizaciones sociales que bregaban por el cambio legal (ver capítulo 3).

Feministas comunitarias

Las feministas de todo el mundo, históricamente y como estrategia de solidaridad, han ayudado a mujeres con embarazos no deseados, acompañándolas y conectándolas con médicos confiables (Bellucci 2014; Drovetta 2015; Zurbriggen, Trpin, y Grosso 2013). Pero en América Latina, la novedad de la última década es la expansión de feministas organizadas para ayudar a mujeres a interrumpir embarazos no deseados utilizando misoprostol sin asistencia médica (Casas y Vivaldi 2014; Drovetta 2015; Zamberlin, Romero, y Ramos 2012). Estos grupos se diferencian de las organizaciones de “feministas profesionales” que hacen lobby por el aborto legal, y muchas veces son críticas de estas organizaciones. Para diferenciarlas de estas últimas, y por su mayor presencia territorial llamo a las primeras “feministas comunitarias”.

Existen dos tipos de feministas comunitarias: las nucleadas en líneas telefónicas y las organizadas en grupos de acompañamiento presencial, también conocidas como socorristas. Aunque las acciones de estos grupos varían, todos incluyen por lo menos las siguientes cuatro puntos en sus estrategias de intervención: 1) difunden los usos seguros del misoprostol con fines abortivos entre mujeres con embarazos no deseados que se contactan con ellas, 2) asesoran sobre qué decir en las guardias médicas si tuviesen que acudir a ellas luego de producido el aborto con medicamentos, y 3) facilitan el acceso al medicamento mediante diferentes estrategias, y 4) pretenden contribuir a lo que denominan la “despenalización social” del aborto. La tabla 1.1 muestra un listado de los principales grupos de feministas comunitarias que existían a fines de 2017 en países con legislación restrictiva.

Tabla 1.1
Grupos de feministas comunitarias en América Latina

	Nombre	Tipo de grupo
Argentina	Línea Aborto. Más información menos riesgos	Línea telefónica
	Mujeres de Nuevo Encuentro	Acompañamiento presencial
	Socorristas en Red	Acompañamiento presencial
Chile	Línea Aborto Libre	Línea telefónica
	Red Misopatodas	Acompañamiento presencial
	Red Con las Amigas y en la Casa	Acompañamiento presencial
Bolivia	Línea de Información Aborto Autónomo Libre y Seguro Cuerpa Autónoma	Línea telefónica
Brasil	Tamojunta: Línea sobre aborto seguro	Línea telefónica
Colombia	Las Paceras. Línea y Red Feminista de Acompañamiento en Aborto	Línea telefónica y acompañamiento presencial
Ecuador	Colectiva Salud Mujeres Ecuador	Línea telefónica
	Coordinadora Juvenil por la Equidad de Género	Línea telefónica
	Las Comadres	Acompañamiento presencial
	La Tejerina	Página Web
México	Fondo María	Acompañamiento presencial
	Aborta Segura	Línea Telefónica
	Línea Aborto Chiapas	Línea Telefónica
	Necesito Abortar- Voces de Mujeres en Acción	Acompañamiento presencial
	Las Libres	Acompañamiento presencial
Perú	Colectiva por la Libre Información para las Mujeres	Línea telefónica
	Serena Morena	Solo Facebook
Venezuela	Línea Aborto Información Segura	Línea telefónica
Honduras	Línea Aborto Seguro Honduras	Línea telefónica
República Dominicana	Colectivo las 28 Lunas RD	Línea telefónica y acompañamiento presencial

Fuente: elaboración propia en base a portal Cómo Hacerse un Aborto Seguro
(<http://comohacerseunaborto.com>)

La principal contribución de las líneas telefónicas –en general surgieron antes que los grupos de acompañamiento- es la producción de “manuales” y folletos que explican

cómo abortar con pastillas en contextos con legislación restrictiva. En ellos, se didactiza información médica sobre el uso del misoprostol con fines abortivos, producida por la OMS o la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO), y se incluyen otros datos y sugerencias con el objetivo de mejorar los niveles de seguridad de abortos realizados en contextos restrictivos. El manual más conocido es el elaborado por la “Línea Aborto” de Argentina: “Todo lo que querés saber sobre cómo hacerse un aborto con pastillas”. Este manual ha inspirado a manuales de otras líneas en otros países y es usado por grupos de socorristas. Los siguientes extractos son ejemplos del tipo de información que contienen estos documentos:

¿Cuántas pastillas deben usar las mujeres hasta la semana 12 completa de embarazo?

Uso recomendado: 12 pastillas. Según FLASOG, 9 de cada 10 mujeres abortan cuando usan 12 pastillas. Además, con 12 pastillas, estos 9 de cada 10 abortos son completos: el útero se vacía completamente, es decir, no es necesaria atención médica para vaciar el útero después del aborto (...).

Uso mínimo: 4 pastillas. Algunas mujeres consiguen sólo 4 pastillas de Misoprostol. Usar sólo 4 pastillas no es un método de aborto seguro. Usando 4 pastillas se puede tener un sangrado, pero es raro abortar (Manual “Todo lo que querés saber sobre cómo hacerse un aborto con pastillas”, Línea Aborto Argentina. Los énfasis son del folleto).

Si el sangrado es excesivo (2 toallas higiénicas X más de 1 hora.) y si tienes más de 39° de fiebre, debes concurrir a un Centro Médico con la **SEGURIDAD de que FUE un ABORTO ESPONTÁNEO**, porque no quedan rastro de MISO en el Útero, tampoco hay examen de sangre para verificarloooooo!!! **NADIE puede obligarte a entregar información sobre lo que provocó tu sangrado, y DEBEN atenderte como CUALQUIER otra emergencia médica...** (Folleto “¿Cómo abortar con pastillas?”, Línea Aborto Libre de Chile. Los énfasis son del folleto).

La Colectiva por la Libre Información para las Mujeres no está vinculada de ningún modo con la venta, suministro o distribución del misoprostol. Este medicamento se vende en las farmacias con receta médica. Por los comentarios de las mujeres que han llamado a la línea, sabemos que ha sido más fácil conseguirlo en farmacias pequeñas y boticas. **Misoprostol** es el nombre genérico de este medicamento. Los laboratorios farmacéuticos que lo producen le ponen otros nombres con los cuales los venden, que se denomina nombre comercial. Actualmente en el Perú existen cinco presentaciones comerciales (manual “Hablemos de aborto y misoprostol. Información segura y experiencias sobre su uso. Colectiva por la libre información para las mujeres, Línea Aborto Perú).

Estos documentos están disponibles en las páginas web y redes sociales de los grupos de feministas comunitarias, aunque también se distribuyen en formato impreso. Por ejemplo, Drovetta (2015) señalaba que el manual de la línea telefónica de Argentina se había descargado 500 mil veces de la página web y se habían distribuido 20 mil copias en papel.

En las líneas telefónicas no se realiza acompañamiento presencial, toda la asistencia se realiza por teléfono. Lo contrario ocurre en los grupos de socorristas. Estos usan el teléfono para el contacto inicial y en embarazos de 12 semanas o menos también para asistir a las mujeres si tienen preguntas o dudas durante la interrupción. No obstante, la información sobre cómo abortar con misoprostol se transfiere en encuentros presenciales (individuales o grupales). Para esto, muchos grupos de socorristas utilizan los documentos producidos por las líneas telefónicas como base de la información que difunden. Por ejemplo, el Frente de Mujeres del partido Nuevo Encuentro en Argentina (un aliado del kirchnerismo), realiza consejerías en los locales del partido en la Ciudad de Buenos Aires en base a la capacitación de la Línea Aborto (entrevista personal #16,

feminista comunitaria, Nuevo Encuentro). Algunas de las feministas entrevistadas pertenecientes a grupos de acompañamiento presencial en Argentina y Chile describieron sus modos de intervención de la siguiente manera:

Llama una mujer, “hola como te llamás”, [...] “contame cuántos años tenés, [...], de cuantas semanas estás”, [...] “contame cuál es la fecha de tu última menstruación”, y vamos tratando de armar la información. Si se ecografió o no, nosotras también preguntamos donde vive. Y ahí acordamos un encuentro. Si es de un lugar donde le queda más cerca contactarse con otro grupo socorrista la derivamos. [...] Nosotras tenemos un cronograma armado, trabajamos siempre en duplas. Y lo que hacemos desde hace un tiempo son talleres grupales, encuentros grupales porque llegó un momento que la demanda era mucho mayor de lo que podíamos cubrir [...]. Ya tenemos un cronograma de cuándo nos toca a cada una y ahí nos encontramos con las mujeres, nos juntamos en un centro cultural. [...] A cada mujer se le entrega un folleto que es el mismo folleto que usa la Red [refiere al folleto de Socorristas en Red], y se les va explicando el paso a paso. [...] (entrevista personal #13 ARG, socorrista).

[...] las mujeres nos contactan por el mail [...] dejan su teléfono, nosotras las contactamos telefónicamente [...] vemos en qué condiciones está. Porque a veces la mujer está para preguntar por dudas pos aborto, a veces ya compró las pastillas y tiene dudas. [...] Nosotras insistimos siempre en la ecografía y si no puede hacérsela nosotras le pagamos la ecografía. [...] Excepto en lugares de más difícil acceso, pero en Santiago es muy fácil hacerse una ecografía, entonces que te vayan a reconocer, simplemente viven en una comuna y van a otra comuna y ya [...]. Eso tiene algunas cosas de seguridad mínima [...], pero asegurarse de que esa mujer sí está embarazada, que no sea un caso falso, [...], pero sobre todo lo de certeza de semanas de gestación porque ha pasado que creen que tienen 10 y resulta que tenía 16, y descartar embarazo ectópico y cuando logran verse gemelares también [...]. Y

nosotras intentamos, [...] siempre que se pueda encontrarnos presencialmente, y eso es individual o es a modo de taller (entrevista personal #20 CH, socorrista).

En la consejería trabajamos dosis, vías de administración, señales de alarma, zona de residencia para ver a qué guardia podría acudir, planificamos el momento del aborto, en qué momento, acompañada por quien, que tenga celular y demás, y los días posteriores. [...]. Si concurre a la guardia lo que trabajamos es, primero el contexto de legalidad, por qué no las pueden denunciar, qué hacer en caso de maltrato y qué cosas se pueden decir, estoy embarazada y tengo una pérdida, o en algunas guardias se puede decir que usaron medicación, pero como decisión de ellas. Entonces hablamos un poco de [...] tratar de reducir al mínimo que acudan a las guardias, hacer énfasis en que acudan a las guardias cuando es necesario (entrevista personal #17 ARG, socorrista).

Los grupos de feministas que están en los territorios brindan a las mujeres algunos datos adicionales a los que dan las líneas telefónicas, por ejemplo en relación al misoprostol. Mientras la estrategia de las líneas suelen ser informar sobre las marcas comerciales de misoprostol disponibles en el mercado, las características de su empaquetado y los recaudos que se deben tener al compararlo clandestinamente (información contenida en los manuales), los grupos que están en los territorios “pasan el dato” de vendedores confiables. Para esto, “investigan” a los vendedores y suelen saber donde es posible comprar misoprostol no adulterado, muchas veces son farmacias que llaman “amigas”:

Y les decimos “nos dijeron que en tal farmacia las consiguieron”. Eso capaz que no se hace en la línea y sí en territorio porque tenemos el dato. A veces hacemos alguna recorrida de farmacias. O a veces alguna piba que vino vuelve y nos cuenta que consiguió las pastillas en tal farmacia o nos llega la información. Y eso, en el vivo se lo podés decir a alguien, en el teléfono como no sabe dónde es, le generás toda la carga de que vaya al lugar y nunca

es cien por ciento amigable una farmacia. Puede ser que a vos te las vendió y voy yo mañana y hay otra persona y no me las venden. [...] Siempre el lenguaje es ese [...] Nunca es "hace tal cosa", siempre es "las mujeres nos dicen", "otra chica nos contó", "sabemos que esto es así y así" (entrevista personal #16 ARG, socorrista).

Algunos grupos de socorristas, sin embargo, cuentan con medicación y la entregan gratis a las mujeres que ayudan. Las socorristas "consiguen" el misoprostol a través a través de formas que no quieren especificar en las entrevistas (entrevistas personales socorristas #22 ARG, y #20 CH, socorrista).

Algunos de los grupos de socorristas también asisten a mujeres con embarazos no deseados en el segundo trimestre. En estos casos las socorristas están junto a las mujeres en el momento de administración de la medicación y de la expulsión, situación que no ocurre en interrupciones de primer trimestre en las que, como se dijo, la asistencia es telefónica. En el segundo trimestre de embarazo, los riesgos de una interrupción con medicamentos aumentan. Por un lado, las probabilidades de complicaciones y de tener que concurrir a un servicio de emergencia en un hospital son mayores que en abortos de pocas semanas. Por otro lado, un aborto de muchas semanas implica resolver qué hacer con lo que se expulsa, situación que no está presente en los abortos de primer trimestre donde la expulsión es un sangrado abundante.

Los grupos de socorristas que asisten a mujeres en el segundo trimestre tienen protocolos para ambas situaciones. Una de las socorristas entrevistada en Argentina dijo que planifican el momento del aborto con las mujeres y guardias "amigas" en los hospitales por si fuese necesario acudir a ellas y destruyen los restos del aborto luego que este ocurre. Entregar medicación y acompañar abortos de segundo trimestre son las estrategias de intervención más arriesgadas que realizan las feministas comunitarias.

Aunque muchos de estos grupos operan al límite de la ley, su existencia es pública. Todos cuentan con páginas web y redes sociales en las que difunden las formas de contacto. Por ejemplo, el portal de la Línea Aborto Libre de Chile anuncia que la atención telefónica se realiza de lunes a viernes de 20 a 23 horas a través del número 75307461. Estos grupos también publicitan sus servicios mediante pintadas de muros y volanteadas y algunas veces a través de la prensa. En Argentina, por ejemplo, un artículo del suplemento LAS12 del diario Página 12 en 2013⁷ publicaba las formas de contacto (correo electrónico, números telefónicos, páginas web y lugares de reuniones) de cuatro de los grupos que funcionan en Buenos Aires.

Al igual que los médicos uruguayos, las feministas comunitarias se amparan en el derecho a la información para justificar sus estrategias ante el aborto inseguro (por los menos sus acciones públicas): “tenemos derecho a darla tanto como las mujeres a recibirla” (entrevista personal #13 ARG, socorrista). Varias de las entrevistadas señalaron que el Estado no las persigue y que las denuncias que tuvieron son pocas e iniciadas por grupos pro- vida (entrevistas personales #16 y #22 ARG y #20 CH, socorristas).

La multiplicación de los grupos de feministas comunitarias ha sido rápida desde el nacimiento de estos alrededor de 2010. Por ejemplo, de la sistematización de los grupos de socorristas que asistieron a las reuniones plenarias (reuniones anuales) de la Red Socorro Rosa en Argentina se observa que, mientras en 2014 participaron de la reunión plenaria grupos de 16 ciudades y localidades del país, en la reunión de 2017 los grupos de socorristas provenían de 35 ciudades. Pese a esta expansión, los datos que sistematizan algunos de los grupos de feministas comunitarias permiten inferir que su capacidad para

⁷ “Por nosotras, por las otras”; suplemento LAS 12, Página 12, 27/9/2013, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-8336-2013-10-03.html> (consultado por última vez el 15/1/2018).

captar toda la demanda de interrupciones de embarazos no deseados es limitada (tabla 1.2).

Tabla 1.2
Números de casos atendidos por grupos más relevantes de feministas comunitarias en Argentina y Chile comparado con la estimación de abortos en el país

	Número de acompañamientos/llamados	Número de abortos estimado por año
Socorristas en Red- Argentina	2894 (2015) 3799 (2016)	350000 a 500000
Línea Aborto- Argentina	5400 (2010)	
Con las Amigas y en la Casa-Chile	4000 (2016-2017)	160000
Línea Aborto Libre- Chile	12000 (junio 2009 a diciembre 2012)	

Fuente: elaboración propia en base a datos Socorristas en Red 2015 y 2016; Informe de Actividades 2010 Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto; presentación Línea Aborto Libre en 2º Congreso Latinoamericano y del Caribe sobre Salud Global, Santiago de Chile, enero 2013; entrevista # 20 CH.

La demanda de abortos que captan proviene mayormente de mujeres de sectores populares. Por ejemplo, datos de Socorristas en Red de 2015 mostraban que el 43,8% de las mujeres que acompañaron (en total 2894 casos registrados) no tenía trabajo remunerado, y del 56,2% que trabajaba remuneradamente, el 49% eran informales y el 61% percibía ingresos mensuales menores a 555 dólares. Las entrevistadas señalaron que no suelen asistir a mujeres de los sectores más acomodados (entrevista personales #13 ARG y #20 CH, socorristas).

El éxito de estos grupos para convertirse en comunidades proveedoras de abortos seguros en contextos restrictivos está asociado a dos cambios tecnológicos. En primer lugar, al desarrollo de las comunicaciones a través de Internet y, en segundo lugar, al descubrimiento de los efectos abortivos del misoprostol, condición necesaria para la existencia y multiplicación de estas redes: “si las pastillas no existieran sería imposible” (entrevista personal #17 ARG, socorrista).

Los grupos de feministas comunitarias tienen composición diversa. Entre ellas hay médicas, pero esta no es la profesión dominante; también hay docentes, psicólogas, trabajadoras sociales, enfermeras, etc. Los grupos de feministas comunitarias suelen formar parte de redes (informales) nacionales e internacionales a partir de las que comparten experiencias prácticas sobre los acompañamientos a mujeres con misoprostol, se capacitan y comparten protocolos mínimos comunes de intervención, (entrevistas personales #13, #17, #22 ARG y #20 CH, socorristas).

A diferencia de las feministas que hacen lobby por el aborto legal, las feministas comunitarias no suelen formar ONGs y aunque cuentan con algún tipo de financiamiento internacional este es sustancialmente menor al que acceden las feministas de lobby de sus países. Las feministas comunitarias no son rentadas, no son feministas profesionales como las feministas que trabajan en ONGs, sino que su trabajo es voluntario.

En términos de posiciones hacia las reformas sobre aborto legal, no forman parte de la “primera línea” de movilización por el cambio legal –aunque algunas de ellas sí lo hicieron en el pasado (entrevista personal #22 ARG, socorristas)-. Las integrantes de grupos más radicales son críticas de las reformas sobre aborto legal que promueven las feministas que hacen lobby por considerarlas “reformas amarillas”. Estos grupos dicen que “el misoprostol ya liberó a las mujeres” y que “plantear que el único aborto posible sea en el hospital es restringirlo a quienes tienen ese acceso” (observación reunión #1 CH, socorrista). Quienes forman parte de estos grupos defienden lo que llaman “aborto popular”, (entrevista a integrante de Línea Aborto Argentina en suplemento Soy, Página 12, 23/8/2013). Por ello, consideran que su trabajo, además de social, es político en un sentido micro (entrevista personal #22 ARG, socorrista). Dicen que contribuyen a la “desclandestinización de la práctica” del aborto (entrevista personal #17 ARG, socorrista), o a la “despenalización social” del aborto (observación reunión #1 CH,

socorrista). A través de su trabajo intentan impactar sobre las actitudes de las mujeres que asistente para que el aborto no tenga connotaciones negativas y reprimibles y no sea una práctica oscura y secreta, sino que sea posible “salir del clóset” (entrevista personal # 16 ARG, socorrista). Una de las entrevistadas describió esta parte del trabajo que realizan del siguiente modo:

También somos feministas y, por lo tanto, nos interesa despenalizar socialmente el aborto. En este sentido, el acompañamiento también le lleva una conversa, que por supuesto no es obligatoria, pero cuando nos juntamos entre mujeres sale el tema. Es una situación que la mujer vive con angustia, pero al escuchar a otra que está tranquila, que está segura, que le dice que la va a acompañar aunque no la conozca, hay hartos temores que se sueltan y se da así una conversa interesante. (...) Nos interesa hacer ese trabajo micro-político de hablar sobre el aborto en lo cotidiano, porque sabemos que así se desarman los imaginarios que nos han impuesto violentamente la publicidad y la educación (entrevista a socorrista Viviana Piñeiro, *Con las Amigas y en la Casa*, Revista Rufián, Año 6, número 26, diciembre 2016).

Otros grupos tienen posiciones más moderadas y consideran que sus estrategias de acompañamiento son pertinentes en la medida en que el aborto siga penalizado:

Al principio empieza a hacer ruido dentro del feminismo porque las feministas pedían el aborto legal en el hospital. Todavía tenemos que venir a la Campaña [refiere a Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, movimiento de lobby por el aborto legal en Argentina] que nos ven a las socorristas como que estamos haciendo algo mal porque no queremos legalizar el aborto. Hace años que nos sentamos y les explicamos que nosotras queremos el aborto legal, pero mientras tanto... (entrevista personal #17 ARG).

Médicos feministas

Esta comunidad surgió en Argentina en septiembre de 2014. Esta conformada por profesionales de la salud del primer nivel de atención, nucleados en la Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir. Sus integrantes buscan garantizar el acceso a los abortos no punibles que establece el Art. 86 del Código Penal argentino, realizando interrupciones legales de embarazos (ILE) en el sistema de salud. Para ello realizan una interpretación amplia de las causales contenidas en el Código Penal, en especial de la causal salud⁸.

A diferencia de los médicos uruguayos de IS, los médicos de la Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir no son ginecólogos, sino médicos generalistas. Como IS, la Red está integrada por otros profesionales como psicólogos, enfermeras y trabajadores sociales. Asimismo, al igual que los profesionales de IS, quienes integran la Red están sensibilizados con los problemas que genere el mercado clandestino de abortos sobre las mujeres pobres, pero a diferencia de aquellos, los integrantes de la Red son feministas.

⁸ El Art. 86 del Código Penal establece que el aborto es un delito salvo cuando se realiza con el “fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre” y cuando “el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente”. Este artículo fue incluido en el Código Penal de 1921 y desde su entrada en vigencia siempre hubo desacuerdos sobre sus alcances. Por un lado, se ha discutido si la violación refería a cualquier caso de violación o solo a la violación de una “mujer idiota” (desacuerdo más común). Por otro lado, también han existido controversias respecto a si la causal “riesgo de vida y salud de la madre” refiere solo a los casos graves de riesgo de vida, o si también comprende otros aspectos de la salud como el psíquico o el social. Asimismo, se discute si se requiere autorización judicial para acceder a estas interrupciones legales de embarazo (ILE), aún cuando este requisito no está contemplado en el Código Penal (Bergallo y Ramón Michel 2009; Maffia 2006; Zambelin 2007) En 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció en el caso “A. F. s/medida autosatisfactiva” saldando parte de las controversias en torno Art. 86. En el fallo –conocido como “fallo F.A.L.”- la Corte se pronunció a favor de una joven de 15 años violada por su padrastro y señaló que los casos de aborto no punible alcanzaban a todas las violaciones (no solo a “la mujer idiota”) y que no se requería autorización judicial para realizar estas interrupciones. Asimismo la Corte solicitó al Estado nacional y a las provincias la elaboración de protocolos hospitalarios para el acceso a abortos no punibles en base a una serie de criterios mínimos, clarificando, en parte, los alcances de las interrupciones legales de embarazos en el país (Bergallo 2014).

Este atributo (el de “médicos feministas”) surge de dos rasgos que caracterizan su actuación. En primer lugar, integran la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito –coordinadora de organizaciones sociales, encabezada por organizaciones feministas, promotora de la reforma aborto legal en Argentina (ver capítulo 4) y coordinan acciones en el territorio con las socorristas de la Red Socorro Rosa. En segundo lugar, tienen posiciones feministas, y por lo tanto, no solo defienden la despenalización del aborto por razones de salud pública como los médicos de IS, sino que hablan de “desclandestinizar las prácticas y despatriarcalizar el sistema de salud” (presentación de la Red en el Primer Encuentro Latinoamericano de Prestadores Públicos de Abortos Seguros y Legales, Buenos Aires, 11- 12 agosto de 2016).

Dado que trabajan en hospitales públicos, atienden principalmente a mujeres en situación de vulnerabilidad, por lo que intentan justificar los casos de ILE a partir de factores psico-sociales que pueden entrar dentro de una interpretación amplia del Art. 86 del Código Penal. Uno de los principales componentes de su acción colectiva es solicitar a las autoridades de la salud que el misoprostol este disponible para ILE en los centros de salud del primer nivel de atención. Sin misoprostol no pueden garantizar interrupciones legales pues son médicos generalistas, por lo general no capacitados en técnicas abortivas quirúrgicas, además de que trabajan en el primer nivel de atención donde estos procedimientos no están disponibles.

Una de las médicas más activas de la Red, que trabaja en una clínica de un barrio popular de la Ciudad de Buenos Aires, señaló que cuando no tenían misoprostol hacían consejería pre y pos aborto (con el modelo uruguayo de IS) y tenían las direcciones de algunas farmacias que vendían el misoprostol sin receta o derivaban mujeres a las socorristas. Cuando tuvieron misoprostol comenzaron, de a poco, a justificar

interrupciones en el marco de las causales, aunque esto no era sencillo en la práctica (entrevista personal #15 ARG)⁹:

[...] empezamos a encuadrarlas a las mujeres que era muy evidente, una adolescente ya está, no teníamos que tener muchas más cosas. Después una mujer víctima de violencia no tenés mucho más. Para una mujer que te dice, no tengo un mango, estoy con tres hijos y estoy sola, también. Trabajamos con la trabajadora social, y era ir viendo lo que decían cuando venían [...] (entrevista personal #15 ARG).

En mayo de 2015 un hombre denunció a esta médica por la interrupción del embarazo de su esposa, una mujer en situación de violencia doméstica. El fiscal de la causa consideró que se había cometido delito y pidió la imputación de la mujer que había abortado, de la jefa de la clínica y de la médica. Luego de un año y medio de proceso judicial el juez dictó el sobreseimiento de las tres mujeres entendiendo que correspondía “adoptar una interpretación amplia de la causa de justificación para cometer el aborto” a la luz del fallo F.A.L, entendiendo que si bien no había una “denuncia de violación” por parte de la mujer, no era menos cierto “que [la mujer] habría sido víctima de situaciones de violencia por parte del padre del no nato” (sentencia Poder Judicial de la Nación, Buenos Aires, 2016, Juzgado Nacional en los Criminal de Instrucción, sin identificación). Esta sentencia incentivó al equipo de este centro de salud a profundizar su política de ILE a la vez que utilizaron el fallo en su favor para hacer difusión de sus prácticas:

⁹ Desde fines de 2014, los centros de salud pública de atención primaria de la ciudad de Buenos Aires reciben “tres tratamientos” de misoprostol para ILE y cuando se terminan tienen que volver a pedir (entrevistas personales #15 y #17 ARG). Si la mujer tiene dinero para comprar el misoprostol, y en ese momento no disponen del medicamento en el centro de salud, le hacen la receta para que lo adquiera en una farmacia pues en Argentina el misoprostol está disponible en las farmacias comerciales con receta médica (entrevista #15 ARG).

Entonces ahí paso que de un tratamiento que se hacía por mes tímidamente, dijimos, ahora a toda mujer que viene si dice tengo un embarazo que no quiero continuar es un ILE y hay que darle tratamiento en el centro de salud, y avisar (entrevista personal #15 ARG).

Para esto diseñaron un formulario de ILE denominado “Guía de ayuda para la toma de decisiones en la interrupción legal del embarazo”. El formulario está desagregado por causales y a su vez cada causal está desagregada en forma amplia en enunciados que cada mujer debe marcar si considera que es una razón que justifica la interrupción de su embarazo¹⁰. Todas las razones que la mujer indicó se consideran de forma integral para justificar la ILE:

A todas las mujeres las encuadramos [...] tenemos un instrumento que tiene un recorrido de construcción colectiva de áreas y tipos, que es donde una mujer va marcado con cruces cuáles son los motivos que la llevan a interrumpir el embarazo. [...] Y después como que la redacción de las historias clínicas son todas bastante parecidas, pero ponemos la distinción de lo que cada mujer puso. María [...] expresa su determinación a no continuar con el embarazo porque está angustiada, porque tiene ingresos insuficientes, porque no terminó de estudiar, porque está sola, porque tiene muchos hijos y ya cumplió con la cantidad de hijos que quería, por lo tanto se enmarca en causal salud integral según el artículo 86 del Código Penal argentino, se firma el consentimiento informado, se indica misoprostol 800 micro gramos cada 8 horas, se pauta la alarma, seguimiento ambulatorio y ya está. Le adjuntamos el instrumento, le adjuntamos el consentimiento informado [...] y le damos una copia del consentimiento informado [...] por si necesita acudir a una guardia

¹⁰ Por ejemplo, bajo la causal salud, en el apartado “el embarazo pone en riesgo mi salud mental” los enunciados son: “el embarazo es no planificado y me genera angustia”; “se trata de una continuación forzada del embarazo”; “me genera angustia, dolor o daño psicológico la continuación”; “afecta mi bienestar, aquello que yo considero «estar bien», incluida la afectación de mi proyecto de vida por embarazo no planeado o no deseado”; “tengo problemas con mi pareja o expareja”; “tengo una enfermedad mental seria o crónica”; “tengo riesgo o presencia de trastorno mental resultante o agravado por el embarazo”, y “tengo una historia de compromiso severo de la salud mental en el postparto”.

y vaya con algo que diga que está en una interrupción legal del embarazo (entrevista #15 ARG).

Muchos de los profesionales de la Red trabajan en alianzas informales con las socorristas, y son a quienes estas últimas llaman “médicos amigos”. El vínculo entre ambos grupos es doble: por un lado, las socorristas derivan mujeres a las guardias de estos médicos cuando entienden que las mujeres que llegan a ellas entran en “una causal muy clara” de ILE o, las derivan ante complicaciones con el uso del misoprostol, en especial, en interrupciones del segundo trimestre. Por otro lado, los profesionales de la Red que no realizan ILE porque “no se animan” derivan a mujeres a las socorristas y les indican que vuelvan a controlarse cuando el aborto se produjo (entrevistas personales #15, #16, #17 y #22 ARG). De esta forma,

A diferencia de los médicos consejeros uruguayos nucleados IS, la Red Profesionales de Argentina es una organización informal y está dedicada exclusivamente a la intervención y a la incidencia política en el caso de su núcleo más militante. En este sentido, no producen investigación como los profesionales de IS, y tienen registros deficitarios de los casos que asisten (entrevista #15 ARG).

Cuando solo hacen consejería, los médicos feministas reducen los costos de transacción de los mercados de aborto relacionados con la información, pero cuando hacen interrupciones dentro del sistema de salud, desmercantilizan y legalizan el aborto al justificar los casos que atienden en las excepciones establecidas en el Código Penal. Pese a esto, su capacidad para satisfacer la demanda de interrupciones voluntarias de embarazo es reducida. Datos producidos por la Red para 2016 mostraban que estaba integrada por 500 profesionales de la salud –no solo médicos- una cifra muy pequeña en un país de 44 millones de habitantes. Además, la Red no tienen presencia en todo el

territorio, sino que se concentran la ciudad de Buenos Aires y su conurbano, así como las provincias de Santa Fé y Río Negro:

[...] la mayoría [están] en capital y en el Gran Buenos Aires. Córdoba es muy fuerte también, pero tienen muy difícil la tarea [...]. La característica que tiene Argentina como es federal es que cada provincia tiene sus protocolos, si bien está el protocolo nacional, es como que cada provincia hace lo que quiere. Y en Córdoba tienen el amparo de una ONG anti derechos que tiene todo frenado, entonces ni siquiera pueden darse el lujo como nos damos acá de interpretar ampliamente (entrevista personal #15 ARG).

Hoy por hoy es una voz absolutamente disidente dentro de la medicina, no es una sociedad profesional, no tiene personería [...]. Es una red informal de gente en la que están algunos funcionarios públicos, algunas personas que están en posiciones clave, hay algún director de programas, algún director de la secretaría provincial o nacional, pero el contexto es que se puede hasta acá (entrevista personal #17 ARG).

Discusión y conclusiones

La ausencia de políticas públicas ante el aborto inseguro en América Latina coloca a las mujeres pobres en una situación de completa desprotección en este aspecto de su salud sexual y reproductiva. Ante estados ausentes, la asistencia a las mujeres de sectores vulnerables con embarazos no deseados proviene de la sociedad civil organizada. Este capítulo mostró que en América Latina, existen grupos que funcionan como verdaderas comunidades proveedoras de abortos seguros, dentro y fuera de los sistemas de salud. Estos grupos se valen de las zonas grises de la legislación para ayudar a mujeres a interrumpir embarazos no deseados en contextos de clandestinidad, de la forma más

segura posible. Su principal contribución es reducir los altos costos transacción que existen en los mercados clandestinos de aborto, en particular los costos de información y negociación. En particular, en el caso de las feministas comunitarias y los médicos feministas de Argentina, su trabajo es posible gracias a un cambio tecnológico: la difusión del misoprostol como una droga con efectos abortivos. Las comunidades de feministas comunitarias son las más extendidas de todas, aunque su alcance para captar la demanda asistencia ante abortos inseguros probablemente es muy limitada.

La existencia de comunidades proveedoras de abortos seguros no se relaciona con los procesos políticos para legislar por aborto legal. El análisis de los intentos reformistas en Uruguay, Argentina y Chile no muestra ninguna conexión entre la existencia de estos grupos y el éxito o fracaso de las reformas. Las acciones de las comunidades proveedoras de abortos seguros y las que realizan las organizaciones que se movilizan por el aborto legal ocurren en paralelo. Los integrantes de las comunidades proveedoras de abortos seguros, trabajan en los territorios y, salvo por algunos integrantes de IS en Uruguay, tienen muy poco acceso a la política institucional. De hecho, como se vio, cuando las comunidades proveedoras de aborto están integradas por activistas feministas, estas son críticas de las reformas que se impulsan a nivel parlamentario, y no integran las organizaciones de feministas de lobby que presionan por reformas legislativas sobre aborto legal.

Capítulo 2. ¿Cuándo y cómo se adoptan leyes sobre aborto legal?

Introducción

En América Latina las leyes que permiten el aborto legal a demanda de las mujeres son excepcionales. Aunque durante la tercera ola de la democratización los congresos latinoamericanos fueron prolíficos en la producción de legislación sobre derechos de las mujeres, las leyes sobre aborto legal casi no estuvieron en las agendas legislativas o fracasaron (Rodríguez Gustá y Madera 2014). En América Latina, casi la totalidad de los países mantiene legislación restrictiva sobre aborto inducido que condena a las mujeres – en particular a las mujeres pobres- a acudir a servicios inseguros de interrupción de embarazos no deseados.

El escaso reformismo en este tema ha llamado la atención sobre los determinantes de las reformas legislativas sobre aborto legal como un tipo especial dentro de las reformas sobre derechos de las mujeres o “*women’s issues*” (Blofield y Haas 2011; Htun 2003; Htun y Weldon 2018). Mientras para algunos las leyes que permiten el aborto voluntario responden a procesos de modernización de las sociedades (Cherif 2015), las explicaciones más satisfactorias repararon en tres factores: la movilización de organizaciones feministas, los partidos de izquierda en el gobierno y la influencia de la religión en la política (Blofield 2006, 2008; Blofield, Ewig, y Piscopo 2017; Fernandez Anderson 2017; Friedman 2017; Grzymała-Busse 2015; Htun 2003; Htun y Weldon 2018; Minkenberg 2002; Lamas 2017). Sin embargo, aún existe debate respecto a cómo funcionan estos factores. En particular, en el contexto latinoamericano se ha señalado con decepción que los gobiernos del “giro a la izquierda” que llegaron al poder en la década de ‘2000 (Levitsky y Roberts 2011; Weyland, Madrid, y Hunter 2010) hicieron poco por flexibilizar la legislación sobre aborto, e incluso, en Nicaragua promovieron legislación

restrictiva o en Uruguay un presidente de izquierda (Tabaré Vázquez) vetó una ley sobre aborto legal (Blofield y Ewig 2017; Friedman 2017; Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016). Como forma de dar cuenta de estos desempeños desiguales, otros trabajos considerado factores *ad hoc* como la aprobación de la reforma en la opinión pública o el tipo de partidos de izquierda (Blofield 2008; Blofield y Ewig 2017).

Este capítulo contribuye a la discusión teórica sobre los determinantes de las leyes sobre aborto legal, proponiendo un argumento sobre el origen de estas reformas, en tanto tipo especialmente conflictivo de las reformas sobre derechos de las mujeres. El capítulo se vale de aportes de la literatura de estudios de género (en particular Htun 2003; Htun y Weldon 2018), la teoría de los recursos de poder (Korpi 2006) y la teoría sobre movimientos sociales y estructuras de oportunidades políticas (Tarrow 2012, 1988; Tilly y Wood 2014) y la discusiones sobre organizaciones partidarias en los presidencialismos (en especial Samuels y Shugart 2010) para construir un argumento de agencia, que permite entender por qué y cómo se produce la apertura hacia legislación no restrictiva sobre aborto en el marco de regímenes presidencialistas. Según este argumento, las leyes sobre aborto legal a demanda de las mujeres se adoptan cuando existe movilización social pro-reforma, los políticos de izquierda son mayoritarios o cuasi-mayoritarios en los poderes legislativos y cuando los presidentes son, como mínimo, consentidores de la reforma.

El conflicto inherente a las leyes sobre aborto legal hace que deban esperarse coaliciones estables; en estas reformas no son esperables apoyos transversales en los sistemas de partidos. Además, en el contexto latinoamericano la actitud de los presidentes hacia reformas controversiales como el aborto legal es clave para entender la dinámica del proceso reformista. En el otro extremo, leyes menos conflictivas sobre los derechos

de las mujeres como las de violencia pueden tener apoyos transversales en el sistema político, y por lo tanto, sus coaliciones serán cambiantes.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. A continuación, se revisa la literatura sobre los determinantes de las reformas sobre derechos de las mujeres, en especial sobre el origen de las leyes sobre aborto legal. Luego se conceptualiza a las leyes de aborto legal como un tipo conflictivo dentro de las leyes sobre derechos de las mujeres. Finalmente, se desarrolla un argumento sobre la adopción de leyes de aborto legal en el que se especifican tanto las condiciones como las secuencias que pueden adoptar estas reformas en democracias presidencialistas.

Revisión de la literatura

La literatura comparada atribuye el origen de las leyes sobre derechos de las mujeres a múltiples factores; entre los más importantes destacan: la movilización feminista, la presencia de mujeres en política, las agencias estatales para la igualdad de género, las ideas que se difunden a través de ámbitos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la presencia de partidos de izquierda.

La movilización feminista ha sido considerada un factor crucial en la adopción de las leyes sobre derechos de las mujeres. Las organizaciones feministas suelen ser los principales agentes de politización de diversos asuntos de discriminación y desigualdad de género, a la vez que ejercen presión directa sobre los gobiernos para el cambio (e implementación) de leyes que mejoren las oportunidades y derechos de las mujeres (Basu 2017; Baldez 2002; Bellucci 2014; Borland 2004; Fernandez Anderson 2017; Franceschet 2004; Htun y Weldon 2012; Htun, O'Brien, y Weldon 2014; Jaquette 1994;

Johnson, Rocha, y Schenck 2015; Kang 2014; McBride Stetson 2001; Rhode 2014; Sainsbury 1999; Tarrow 2012; Tilly y Wood 2010; Weldon 2011).

Muchas veces, las organizaciones feministas utilizaron estratégicamente convenciones y compromisos internacionales sobre la igualdad de género –la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Para, 1994), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994) o la Plataforma de Acción Mundial de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 1995)- como un marco de legitimidad para sustentar sus reclamos ante los gobiernos nacionales (Krook 2010; Piatti-Crocker 2011; Rodríguez Gustá y Madera 2014). Además, ámbitos internacionales de este tipo permitieron el fortalecimiento de las organizaciones feministas por las vías de ampliación y consolidación de redes y el acceso creciente a recursos económicos. Todo esto les permitió mejorar sus capacidades para la incidencia política (Basu 2017; Franceschet 2010; Htun y Weldon 2018).

Otras veces existieron “aliados” políticos específicos de los movimientos feministas cuya agencia ha sido considerada como crítica (Childs y Krook 2009) para viabilizar reformas sobre los derechos de las mujeres. Diversas investigaciones mostraron que las mujeres legisladoras fueron actores promotores clave de estas leyes, ya sea porque en promedio, inician más legislación sobre asuntos relacionados a los derechos de las mujeres que los legisladores hombres (Barnes 2016; Carroll 2001; Dodson 2006; Franceschet y Piscopo 2008; Piscopo 2014b; Schwindt-Bayer 2006; Schwindt-Bayer 2010; Swers 2013; Thomas 1994; Wängnerud 2009), como porque se constituyen en los principales agentes de negociación de estas leyes y, en los principales agentes de intermediación entre las organizaciones feministas y congresos (Caul Kittilson 2008;

Dodson 2006; Franceschet y Piscopo 2008; Franceschet 2010, 2011; Htun y Weldon 2018; Johnson 2014; Sawer 2012).

También las agencias estatales para la igualdad como los ministerios, secretarías e institutos “de las mujeres” han sido agentes promotores de legislación sobre los derechos de las mujeres. Debido a que están integradas por “femócratas” (burócratas feministas), estas agencias permitirían mejorar la coordinación entre las feministas en el gobierno, las feministas en los parlamentos y feministas en las sociedad civil para promover políticas públicas sobre asuntos de las mujeres (Lovenduski 2005). En Chile, por ejemplo, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) fue considerado un actor clave en la promoción de legislación sobre violencia hacia las mujeres (Franceschet 2011; Haas 2010).

Los cuatro factores anteriores – considerados individualmente o en alguna combinación- fueron señalados como las variables cruciales en la adopción de leyes sobre violencia hacia las mujeres (Franceschet 2004, 2010, 2011; Haas 2010; Htun y Weldon 2012; Htun, O’Brien, y Weldon 2014; Htun y Weldon 2018; Johnson y Moreni 2011; Johnson 2014; Rodríguez Gustá y Madera 2014; Weldon 2002), leyes que ampliaron licencias por maternidad (Caul Kittilson 2008), cuotas de género en política (Krook 2010; Piatti-Crocker 2011), leyes sobre anticoncepción (Piscopo 2014a) y leyes sobre aborto legal (Fernandez Anderson 2017; Htun 2003; Htun y Weldon 2018; Sawer 2012). Sin embargo, en el caso de estas últimas, la mayoría de los estudios coinciden en que su éxito requiere factores adicionales (Blofield 2006, 2008; Blofield, Ewig, y Piscopo 2017; Dodson 2006; McBride Stetson 2001). Los procesos de adopción de reformas sobre aborto legal serían más complejos que los de otras leyes sobre derechos de las mujeres, al punto que la *politics* de estas políticas fue calificada como una “guerras de absolutos” (Tribe 2012).

Una característica que distingue a las políticas sobre aborto legal es que van en contra de preceptos religiosos extendidos, es decir, son “doctrinarias” (Htun y Weldon 2010, 2018) o activan la movilización de organizaciones religiosas y los llamados grupos pro-vida (Blofield 2006; Grzymała-Busse 2015; Wilson 2016). Para la Iglesia Católica, el aborto es un pecado y un homicidio. La Iglesia Católica condena el aborto y prescribe la excomunión tanto para las mujeres que abortan como para el resto de las personas que participan del aborto (Hurst 2004). Aunque, la Iglesia también se opone a otras políticas sobre asuntos de derechos de las mujeres, como las de salud sexual y reproductiva en general, los programas de anti-concepción o la reproducción humana asistida, el aborto es donde su oposición ha sido más visible y fuerte (Grzymała-Busse 2015). No obstante esto, existe debate respecto a cómo influye la religión en los procesos reformistas sobre aborto legal.

Algunas investigaciones consideraron a los niveles de religiosidad de los países y/o la existencia de una religión oficial como las variables relevantes en la permisividad de la legislación sobre aborto (Blofield 2006, 2008; Blofield y Ewig 2017; Fernandez Anderson 2017; Htun y Weldon 2010, 2018; Minkenberg 2002). Por ejemplo, se ha argumentado que en el contexto latinoamericano no es sorprendente que Uruguay haya sido el primer país, luego de Cuba, en aprobar una ley que permitió la interrupción voluntaria del embarazo. Los altos niveles de secularización de la población uruguaya, comparados con el resto de los países de la región, habrían hecho de este país el escenario más propicio para que esta reforma se adoptara (Blofield y Ewig 2017; Fernandez Anderson 2017). Sin embargo, otros trabajos relativizaron la importancia de la religiosidad de la población como variable independiente (Cherif 2015; Grzymała-Busse 2015). En particular, se ha señalado que si esta explicación fuese cierta el DF de México no hubiese adoptado una ley de IVE en 2007. Aunque el DF es el territorio más moderno

de México, también es un contexto donde la Iglesia Católica tiene fuerte influencia (Lamas 2017) y donde la mayoría de la población se identifica como católica (Cherif 2015).

Para otras investigaciones la variable relevante es el poder de las organizaciones religiosas vis a vis el de las organizaciones feministas. Por ejemplo, Blofield (2006) afirmó que las mayores dificultades de los países de América Latina para aprobar legislación sobre aborto legal en comparación con los países de Europa de desarrollo tardío (España y Portugal) derivaban de los mayores recursos de los actores sociales anti-reforma en América Latina. Durante las transiciones a la democracia y los años siguientes, los mayores recursos de la Iglesia Católica en América Latina frente a las organizaciones de mujeres devenían del acceso privilegiado de los obispos a los grandes medios de comunicación, lo que les permitiría diseminar mejor sus mensajes entre el electoral y el sistema político.

Aunque otros trabajos también registraron este desbalance (Baldez 2002; Bellucci 2014; Johnson, Rocha, y Schenck 2015; Haas 2010; Valdes 1993), no es menos cierto que a partir de la década de '2000 factores externos e internos a los movimientos feministas latinoamericanos permitieron un mejor balance de fuerzas entre estos y los actores conservadores. La creciente vinculación de las feministas latinoamericanas a ámbitos de *advocacy* internacional les permitió acceder a creciente financiamiento a la vez que mejoraron sus redes de contacto (Basu 2017; Bellucci 2014; Fernandez Anderson 2017; Johnson, Rocha, y Schenck 2015). La revolución tecnológica y el desarrollo de las comunicaciones por Internet y redes sociales permitió a movimientos sociales como los movimientos feministas, crear y difundir una gran variedad de noticias a bajos costos, lo que mejoró la visibilidad pública de sus mensajes que llegaron a públicos más amplios (Tarrow 2012; Tilly y Wood 2014). Asimismo, muchos de los movimientos feministas

latinoamericanos por el aborto legal experimentaron procesos de adaptación, moderando sus discursos. A los argumentos feministas tradicionales de la autonomía y derecho de las mujeres a decidir libremente sobre sus cuerpos, sumaron argumentos médicos que sustentaron, por ejemplo, en las recomendaciones de la OMS ante el aborto inseguro. Casi en paralelo, realizaron alianzas con otros actores sociales (sindicatos, organizaciones de derechos humanos, académicos, etc.) con el objetivo de mostrar que sus demandas no estaban circunscriptas a los círculos feministas y tenían amplio apoyo social (Bellucci 2014; Correa y Pecheny 2016; Fernandez Anderson 2017; Johnson, Rocha, y Schenck 2015; Lamas 2009).

El mejor balance de poder entre las organizaciones feministas y los grupos conservadores no parece haber sido, sin embargo, un factor suficiente para el éxito de las reformas, o por lo menos no en todos los casos. Mientras en Uruguay las organizaciones feministas fueron exitosas para promover una ley sobre aborto legal (Blofield y Ewig 2017; Fernandez Anderson 2017; Johnson, Rocha, y Schenck 2015) no lo fueron en Argentina, aún cuando este país alcanzó niveles de protesta masiva por el aborto legal en 2018.

Un tercer enfoque sobre la influencia de la religión en la política se vincula al “acceso institucional” de las organizaciones religiosas (Grzymała-Busse 2015). Para Grzymała-Busse (2015) existen dos vías por las que la religión influye en la política de los países. La influencia máxima ocurre cuando la Iglesia es una “autoridad moral”, es decir, cuando se presenta como defensora de los intereses nacionales o logra fusionarse con la identidad nacional, por ejemplo, luchando contra un régimen hostil o una agresión colonial. Cuando esto ocurre, la Iglesia tiene influencia incluso bajo gobiernos de “políticos seculares”. Otras veces, la autoridad moral de la Iglesia es baja, por lo que la forma de influenciar las decisiones políticas será a partir de alianzas con partidos políticos

o candidatos específicos. En este último caso, el poder de la Iglesia está sujeto al juego electoral y a la posibilidad de formar coaliciones con los partidos políticos. En el argumento de Grzymała-Busse (2015) los niveles de religiosidad de la población de los países no son una variable relevante, pues como señala la autora, en muchos temas coyunturales las opiniones del electorado católico no convergen con las expresadas por las autoridades de las organizaciones religiosas. Asimismo, para Grzymała-Busse (2015) salvo en los casos en los que la Iglesia es una autoridad moral, la influencia de la religión sobre la política no es fija, sino que debe entenderse en relación a la estructura de oportunidades políticas que encuentra la Iglesia en cada contexto (McAdam, Tarrow, y Tilly 1997; Tarrow 1988, 2012). Es decir, el poder sistémico de la Iglesia depende de su capacidad para formar coaliciones con los gobiernos de turno, y no como poder en sí (Grzymała-Busse 2015).

Sobre este último punto, la revisión de la literatura muestra que la política partidista importa para algunas reformas sobre derechos de las mujeres. En algunas de estas políticas, en particular en las que buscan mitigar desigualdades de género-clase, los partidos de izquierda o centro-izquierda en el gobierno serían los actores clave (Blofield 2012; Htun y Weldon 2018; Korpi 2000; O'Connor, Orloff, y Shaver 1999; Sainsbury 1999). En el caso del aborto legal, sin embargo, existe debate respecto a la contribución de los partidos de izquierda en el éxito de las reformas. Mientras para algunas investigaciones esta sería una variable clave en combinación con la movilización feminista (Blofield 2006, 2008; Htun 2003), otras relativizan su influencia (Blofield y Ewig 2017; Htun y Weldon 2018).

Para Htun y Weldon (2018), los partidos de izquierda solo son una variable relevante en la adopción de las reformas cuando estas implican la creación de servicios médicos gratuitos para interrumpir embarazos no deseados. En cambio, cuando las

reformas solo implican eliminar la punibilidad al aborto, la variable relevante en la explicación es la movilización feminista: “*Left parties did not rise to the level of statistical significance for abortion legality once other consideration were taken into account*” (Htun y Weldon 2018: pos. 7272 de 12097). Para las autoras estas diferencias obedecen a que el primer tipo de reformas sobre aborto legal son “*class policies*”, es decir, tienden a igualar a las mujeres pobres con las de mayor nivel socio-económico (que siempre pueden pagar por servicios médicos). En cambio, las segundas son “*gender status policies*”, es decir, consideran a las mujeres como grupo homogéneo y, por lo tanto, no son tan atractivas para los partidos de izquierda.

En el contexto latinoamericano, se ha señalado con cierta decepción que los gobiernos del giro a la izquierda que alcanzaron el poder en la década de ‘2000 (Levitsky y Roberts 2011; Weyland, Madrid, y Hunter 2010) no incluyeron los asuntos de igualdad de género en sus agendas, sino solo “reaccionaron” a la movilización feminista, y en casos como el aborto legal hicieron poco, aunque ciertamente más que los gobiernos de derecha (Blofield, Ewig, y Piscopo 2017; Blofield y Ewig 2017; Friedman 2017). En este sentido, Blofield y Ewig (2017) señalaron que los partidos de izquierda son una “condición necesaria”, pero “no suficiente”, pues los gobiernos de izquierda en América Latina trajeron tanto reformas que flexibilizaron legislación sobre aborto inducido (Uruguay y Chile) como reformas restrictivas (Nicaragua), además de que en el caso de Uruguay un presidente de izquierda (Tabaré Vázquez, 2005-2010) vetó una ley que despenalizaba el aborto en 2008. Estos desempeños desiguales intentaron ser subsanados agregando variables a las explicaciones, como el apoyo de las reformas en la opinión pública o el tipo de organización partidaria o elaborando argumentos ad hoc para explicar casos que no se ajustan a la teoría (Blofield 2008; Blofield y Ewig 2017).

El conflicto de las reformas sobre derechos de las mujeres

La mejor forma de comprender por qué algunos procesos reformistas sobre derechos de las mujeres como el aborto legal son tan complejos, es entender el conflicto que entrañan estas reformas en tanto tipo específico dentro de una categoría temática mayor. Esta tarea es crucial anticipar la política (*politics*) de estas reformas, en el sentido de las correlaciones de poder, la coaliciones y los liderazgos que se dinamizarán según las cuestiones en disputa (Lowi 1964). Aunque otros trabajos intentaron diferenciar las *politics* de las políticas públicas sobre derechos de las mujeres, (Htun 2003; Htun y Weldon 2010, 2018), las tipologías existentes fallan al momento reflejar adecuadamente el conflicto potencial que implican estas políticas públicas.

La tipología más conocida es la elaborada por Htun y Weldon (2010 y 2018). Estas autoras distinguen a las políticas sobre derechos de las mujeres en dos dimensiones: según si promueven el avance de los derechos de las mujeres como grupo de estatus homogéneo (*gender status policies*) o como (*class policies*) y, según si desafían la doctrina religiosa de organizaciones, tradiciones o discursos sagrados de algún grupo cultural relevante (doctrinarias) o si no lo hacen (no doctrinarias) (tabla 2.1). A partir de aquí Htun y Weldon (2018) consideran que las variables clave que explican la adopción de las políticas de estatus son los movimientos feministas y mayores porcentajes de mujeres en los parlamentos, mientras las variables más importantes para determinar la adopción de políticas de clase son los partidos de izquierda en el gobierno. A su vez, cuando las políticas son doctrinarias, la religión (medida como existencia de religión oficial de un país) será un obstáculo para la adopción de las reformas. Todas las predicciones de Htun y Weldon (2018) se verifican en su análisis empírico, a excepción de los partidos de izquierda en el gobierno para el caso de las políticas de fondos públicos

para servicios de aborto legal. En este caso, la única variable significativa en la explicación es la existencia de una religión oficial.

Tabla 2.1
Tipología de Htun y Weldon (2018) sobre políticas de derechos de las mujeres*

		¿Las políticas desafían la doctrina religiosa de organizaciones, tradiciones o discursos sagrados de algún grupo cultural relevante?	
		No: no doctrinarias	Si: doctrinarias
¿Las políticas promueven el avance de los derechos de las mujeres como grupo de estatus o como clase?	Políticas de estatus (<i>gender status policies</i>)	Violencia contra las mujeres Paridad de género/cuotas Equidad de género en la constitución	Políticas familiares Aborto legal Libertad reproductiva
	Políticas de clase (<i>class policies</i>)	Equidad legal en el trabajo Licencias por maternidad/paternidad y parentales Gasto público en guarderías	Fondos públicos para aborto y anticonceptivos

Fuente: tomado de Htun y Weldon (2018, posición 522 de 12097).

*Traducción de la autora

Pese a las contribuciones de Htun y Weldon (2018) para entender las dinámicas políticas de las políticas públicas sobre los derechos de las mujeres, un problema de su tipología es no refleja adecuadamente el conflicto inherente a algunas de estas políticas en el clivaje de género. Aunque considerar la intersección género-clase es relevante para dar cuenta de las desigualdades que afectan a las mujeres (Korpi 2000; Korpi, Ferrarini, y Englund 2013), el género es un clivaje de estratificación social en sí mismo (Korpi 2000; Orloff 1993; O'Connor, Orloff, y Shaver 1999; Scott 1986) y como tal, entraña diferentes niveles de conflicto según el grado en que las reformas planeadas desafien las posiciones tradicional culturalmente asignadas a hombres y mujeres. La consecuencia de esto es que Htun y Weldon (2010 y 2018) colocan en una misma categoría a reformas que -por lo menos teóricamente- tienen diferentes niveles de conflicto en la dimensión de

género. En particular, las autoras consideran una distinción de las políticas públicas sobre aborto legal (solo legalidad del aborto vs. legalidad y gratuidad de los servicios médicos para interrumpir embarazos no deseados) que es problemática al momento de entender qué actores apoyarán u obstaculizarán las reformas. En este sentido, otros autores argumentaron que la verdadera distinción entre las políticas de aborto legal es si el Estado permite el aborto a demanda de las mujeres o si solo lo permite bajo circunstancias específicas, pues el asunto de la gratuidad se relaciona más al formato de los servicios de salud en cada país (Minkenberg 2002).

La distinción de Minkenberg (2002) es relevante cuando las políticas públicas sobre derechos de las mujeres se consideran en una dimensión de género. Las leyes que permiten el aborto a demanda de las mujeres son las que realmente consagran la autonomía de estas al permitirles decidir con libertad sobre sus cuerpos y desafiar los mandatos sociales sobre la maternidad como principal función de las mujeres. Para los movimientos feministas estas reformas son emancipadoras y van al corazón de las desigualdades de género. Para los movimientos feministas las mujeres siempre serán las más afectadas por las cargas físicas y las amenazas a la salud que puede acarrear un mal embarazo. Pero aún cuando estos aspectos se dejen de lado, la construcción social de los roles de género coloca a las mujeres más cerca de asumir las responsabilidades de la crianza de hijos e hijas, y otorga a los hombres más libertad para decidir qué tan involucrados quieren estar en esas tareas (Dodson 2006; Yishai 1993). En cambio, las reformas que solo permiten el aborto ante circunstancias acotadas (también llamadas reformas “por causales”), son menos desafiantes de las posiciones de género e incluso compatibles con roles tradicionales de género. Satisfacen necesidades específicas y urgentes de algunas mujeres, por ejemplo, al habilitar la interrupción de embarazos por motivos de salud. En estos casos, la autonomía está limitada.

Dadas estas diferencias, es posible pensar que ambos tipos de leyes tienen determinantes diferentes. Mientras las iglesias y los llamados grupos pro-vida se opondrán a cualquier tipo de política que permita el aborto inducido (Grzymała-Busse 2015; Hurst 2004; Wilson 2016), los movimientos feministas siempre tendrán primeras preferencias por leyes que permiten la interrupción voluntaria del embarazo a demanda de las mujeres (“reformas feministas” sobre aborto legal) aunque pueden aceptar reformas acotadas por razones estratégicas (Yishai 1993). Políticos y ciudadanos con valores conservadores, en tanto, pueden aceptar el aborto en circunstancias acotadas por motivos de compasión (Minkenberg 2002) -como señalaron Blofield y Ewig (2017) estas leyes pueden justificarse en “motivos humanitarios”- pero rechazar reformas liberales como las que permiten el aborto inducido a demanda de las mujeres.

Como forma de entender mejor el conflicto que entrañan las reformas sobre derechos de las mujeres, y por lo tanto, comprender mejor sus diferentes dinámicas políticas, aquí propongo una conceptualización de las políticas sobre derechos de las mujeres estructurada en dos dimensiones: una dimensión de género y otra contenciosa. Ambas dimensiones están vinculadas por una lógica de “parecido de familia” (Goertz 2006). En el nivel básico se entiende por reforma sobre derechos de las mujeres cualquier cambio legislativo (incremental o no) que implique otorgar, garantizar y/o expandir derechos de cualquier tipo a las mujeres o a un grupo de ellas, en virtud del estatus subordinado de las mujeres a los hombres. Las reformas sobre derechos de las mujeres implican siempre un avance de los derechos de las mujeres respecto a la situación estatus quo¹¹.

La dimensión de género de las políticas sobre derechos de las mujeres alude a la división sexual del trabajo. Según esta, históricamente, se ha entendido que por el hecho

¹¹ El polo negativo del concepto (Goertz 2006), está representado, en cambio, por cualquier reforma legislativo que limite derechos a las mujeres o un grupo de ellas respecto a la situación estatus quo.

biológico de parir, las mujeres tienen un rol preponderante en el cuidado de hijos e hijas y en la reproducción de las familias. En contraposición, lo masculino se ha relacionado con la producción y el mundo público (Lamas 2002). La consecuencia de esta división ha sido una muy desigual distribución de derechos, recursos y poderes entre hombres y mujeres a lo largo de la historia (Scott 1986). A partir de esto, es posible concebir políticas públicas más o menos desafiantes de las posiciones que ocupan hombres y mujeres en la estructura social.

Se entiende entonces, que las políticas públicas sobre derechos de las mujeres pueden variar en una dimensión de género según si buscan alterar (en el corto plazo) los roles tradicionales de género o (OR), simplemente, pretenden satisfacer una necesidad específica (urgente) de las mujeres. Esta distinción se apoya en la clásica distinción de Molyneux (1985) quien consideró que las políticas públicas dirigidas a las mujeres podían promover los “intereses estratégicos” de género o solo “intereses prácticos”. Los primeros, derivaban de un análisis de la subordinación femenina y de la formulación de una alternativa para abolirla. Los segundos, devenían de condiciones concretas de las mujeres a partir de su posición en la división sexual del trabajo. Los intereses prácticos eran una respuesta a una necesidad inmediata de las mujeres o un grupo de mujeres, pero no suponía emancipación o igualdad de género, idea que sí estaba detrás de los intereses estratégicos (Molyneux 1985)¹².

Esto implica que, dentro de una misma área temática de políticas sobre derechos de las mujeres es posible encontrar reformas con pretensiones de alterar roles de género

¹² De forma similar, Yishai (1993: 209) argumentó que los asuntos concernientes a los derechos de las mujeres se dividían entre los que incluían demandas por igualdad de oportunidades y los que buscaban el cambio en los roles de género. Los primeros estaban más vinculados a demandas sobre no discriminación y eliminación de barreras, por ejemplo, para acceder a educación o al empleo. Yishai (1993) señalaba que mientras estos asuntos eran compatibles con la estructura de poder, los segundos, consistían en demandas “con alto potencial” para el cambio social y político e incluían cambios institucionales que permitían a las mujeres “liberarse de sus roles como esposas, madres y amas de casa”.

(siempre con un horizonte temporal de corto plazo) o reformas que sin hacerlo mejoran una condición/necesidad específica de las mujeres. Por ejemplo, las leyes que otorgan amplias licencias por paternidad o permisos parentales al estilo de los que desarrollaron los países nórdicos, alteran roles de género al colocar a los hombres como responsables de los cuidados de hijos a hijas. En cambio, reformas que solo consideren la ampliación de licencias por maternidad ayudan a las mujeres a conciliar mejor su condición de trabajadoras con las necesidades de cuidado de hijas e hijos pequeños (compatibilizan la secuencia trabajo-familia), pero son poco desafiantes de las posiciones de hombres y mujeres en las sociedades (Korpi 2000; Korpi, Ferrarini, y Englund 2013; Sainsbury 1999). Las leyes que despenalizan el aborto también se mueven en esta dimensión. Las sobre aborto legal a demanda de las mujeres tienen potencial para alterar roles tradicionales de género, mientras que la reformas que despenalizan el aborto por causales solo satisfacen necesidades específicas y urgentes de algunas mujeres.

Las leyes que protegen a las mujeres de la violencia de género (cualquiera sea su tipo) están más vinculadas (en el corto plazo) a la mejora de una necesidad específica que a cambios en los roles de género. Aunque Molyneux (1985) argumentó que estas leyes igualan las posiciones de hombres y mujeres en el ámbito privado, también pueden entenderse como intentos de salvaguardar una necesidad inmediata de las mujeres: su integridad física, el derecho más básico de las personas. En este sentido, estas reformas son compatibles con concepciones tradicionales donde las mujeres sigan siendo consideradas como las principales responsables de los espacios domésticos y la reproducción social.

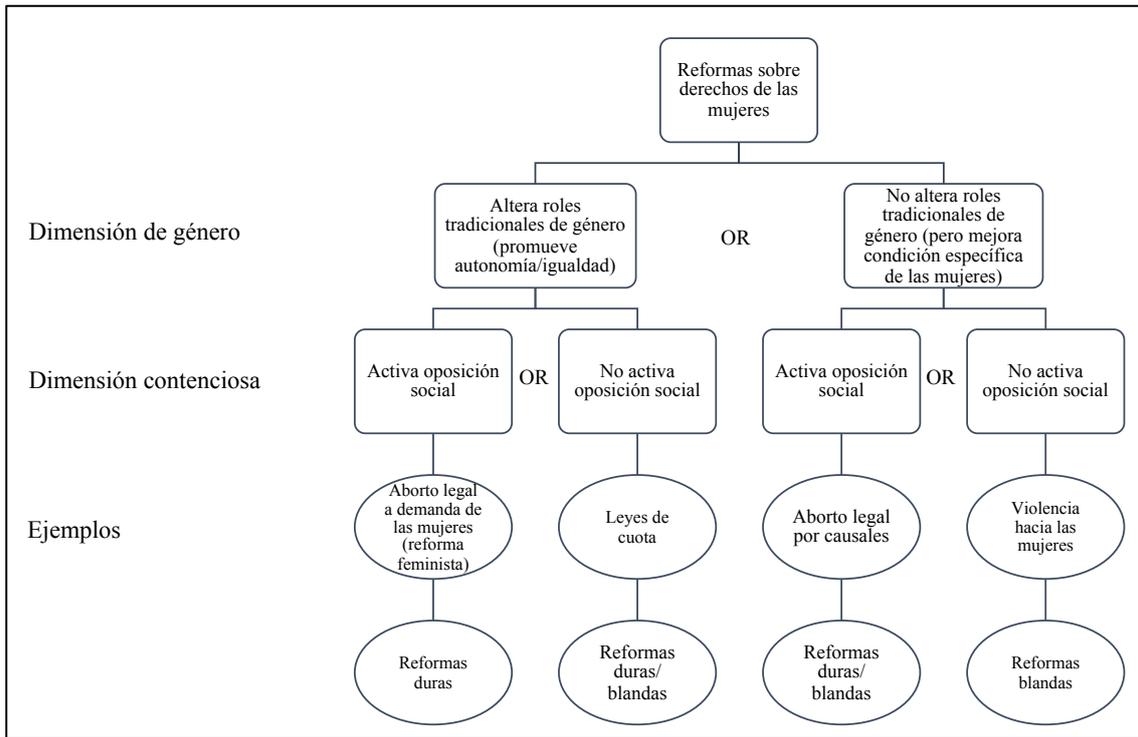
Dado que los atributos de la dimensión de género se conectan por una estructura lógica de “parecido de familia” (Goertz 2006), alcanza con que una política busque mejorar una condición específica de las mujeres respecto a la situación estatus quo para

que sea considerada como reforma sobre derechos de las mujeres. Sin embargo, los impactos sobre la igualdad serán diferentes. Solo las políticas que están diseñadas con la pretensión de alterar roles de género promueven la igualdad y la autonomía de las mujeres. Estas reformas son desafiantes de las posiciones culturalmente establecidas para hombres y mujeres porque son redistributivas, no necesariamente de recursos económicos, aunque sí de recursos simbólicos y de poder. Aunque aquí la dimensión de género es considerada en forma dicotómica, también podría ser vista como un continuo (figura 2.1).

La dimensión contenciosa refiere a la capacidad de las reformas para generar movilización reactiva por parte de actores sociales cuyos intereses se vean afectados por las políticas planeadas. La oposición social puede originarse en motivos religiosos (Grzymała-Busse 2015; Htun 2003; Htun y Weldon 2010, 2018) o de otro tipo. Por ejemplo, Blofield (2012) ha registrado la oposición de las ligas de amas de casa en los procesos reformistas que regularon el empleo doméstico en América Latina (Blofield 2012).

Las dos dimensiones del concepto se conectan por una estructura lógica de parecido de familia. Esto implica que una reforma sobre derechos de las mujeres puede alterar roles de género y generar oposición social organizada o (OR) no generarla, o (OR) mejorar una condición específica de las mujeres generando oposición social organizada o (OR) no hacerlo (figura 2.1). El cruce de ambas dimensiones genera arenas de conflicto de las reformas sobre derechos de las mujeres. Las “arenas” refieren a la política (*politics*) esperable en los procesos reformistas. Las arenas duras enfrentarán individuos y grupos con valores e intereses contrapuestos. En las arenas blandas, hay poco enfrentamiento, los actores sobresalientes serán solo individuos y grupos promotores de las reformas. Entre ambas arenas hay arenas intermedias.

Figura 2.1.
Estuctura del concepto reformas sobre derechos de las mujeres



Teoría

El argumento central de este trabajo afirma que la adopción de leyes sobre derechos de las mujeres puede pensarse como un juego entre actores (políticos y sociales) que asumen roles de protagonistas, consentidores y antagonistas (Korpi 2006) y que se movilizan en el marco de contextos institucionales específicos. Las leyes se adoptan cuando los protagonistas logran formar coaliciones mayoritarias con los consentidores. No obstante, el éxito de los protagonistas es contingente a la arena de conflicto potencial en la que se ubique la política en cuestión. En el marco de democracias presidencialistas como las latinoamericanas los actores protagonistas, consentidores y antagonistas a considerar son: los movimientos y organizaciones sociales que se movilizan a favor y en

contra de las reformas, los partidos políticos y hasta algunos legisladores considerados individualmente, y los presidentes.

Los actores protagonistas son los que promueven las reformas y se comprometen activamente en los procesos de su negociación política (Korpi 2006). Los protagonistas, se parecen a lo que otras autoras denominaron como “actores críticos” en la promoción de legislación sobre *women's issues* (Childs y Krook 2009).

Los protagonistas por excelencia de las reformas sobre derechos de las mujeres son los movimientos feministas. No obstante, estos han tenido aliados en los sistemas políticos que contribuyeron a mejorar las estructuras de oportunidades políticas que los movimientos feministas enfrentan para hacer avanzar sus demandas (McAdam, Tarrow, y Tilly 1997; Tarrow 2012). Los partidos de izquierda, las mujeres en cargos de decisión política –y en particular las mujeres de los partidos de izquierda- fueron, históricamente, aliados políticos de los movimientos feministas (Baldez 2002; Childs y Krook 2009; Dodson 2006; Fernandez Anderson 2017; Franceschet 2010, 2011; Htun y Weldon 2018; Korpi 2000; Sainsbury 1999; Sawyer 2012).

Los antagonistas, son opositores a las reformas, intentarán bloquear las leyes propuestas por los protagonistas y defenderán el estatus quo. Las iglesias y los llamados grupos pro-vida son los principales actores sociales antagonistas de algunas de las reformas sobre derechos de las mujeres como la despenalización del aborto, la reproducción humana asistida o las políticas sobre anti-concepción (Blofield 2006; Grzymała-Busse 2015; Guzmán, Seibert, y Staab 2010; Haas 1999, 2010; Wilson 2016). No obstante, actores económicos también se han activado en contra de políticas como la regulación del empleo doméstico en América Latina (Blofield 2012). Los actores antagonistas se movilizan de forma reactiva cuando existe la posibilidad de que una política pública afecte directamente sus intereses y/o los valores que promueven. Al igual

que los movimientos feministas, el éxito de los actores sociales antagonistas también dependerá de la estructura de oportunidades políticas que enfrentan (McAdam, Tarrow, y Tilly 1997; Tarrow 2012). En general, los partidos conservadores y de derecha suelen ser aliados de los actores sociales antagonistas de las leyes sobre derechos de las mujeres. No obstante, en los casos en lo que la Iglesia ha sido una “autoridad moral” estos actores también han encontrado estructuras de oportunidades favorables bajo gobiernos de partidos de izquierda o centro-izquierda (Grzymała-Busse 2015; Guzmán, Seibert, y Staab 2010; Haas 1999, 2010).

Los consentidores, son quienes se ven envueltos en los procesos reformistas y no obstruyen las negociaciones que impulsan los protagonistas, aunque tampoco las promueven, simplemente las toleran (Korpi 2006). Los consentidores son personas que no tienen primeras preferencias por las reformas o que son indiferentes. Los consentidores no harán esfuerzos para que las reformas se aprueben, pero tampoco las obstruirán. Los protagonistas requieran llevar a estas personas a su coalición para que las reformas se aprueben. Como se verá enseguida, los consentidores pueden ser clave para viabilizar las reformas. A diferencia de los protagonistas y los antagonistas, en el caso de los consentidores solo importa considerar a los actores políticos.

El juego entre actores protagonistas, consentidores y antagonistas varía según el conflicto potencial de las políticas sobre derechos de las mujeres. En particular, cuando el conflicto es alto como en las leyes feministas sobre aborto legal, los movimientos feministas requerirán, en primer lugar, que los políticos de izquierda sean mayoría en el congreso. En estas reformas no deberían esperarse apoyos transversales en el sistema de partidos. Tampoco es esperable que las mujeres de todos los partidos puedan apoyar estas reformas, sino solo las de los partidos de izquierda (Dodson 2006; Htun y Weldon 2018). Como señala Dodson (2006) algunas legisladoras pueden no promover asuntos sobre

derechos de las mujeres porque son conservadoras o porque aún cuando tengan primeras preferencias por las reformas, estas pueden ser contrarias a la opinión mayoritaria en sus partidos políticos.

Hay dos mecanismos que llevan a que los políticos de izquierda y centro-izquierda sean más cercanos a las demandas de los movimientos feministas que los políticos de partidos de derecha. Por un lado, las izquierdas tienen una preocupación natural por los asuntos de igualdad, y aunque el centro de estas preocupaciones está en la igualdad de clase (Bobbio 1995), siempre estarán más cercanos a asumir la defensa de otras demandas sobre igualdad, en particular cuando estas se enmarcan en argumentos de justicia social. Por otro lado, históricamente los movimientos feministas forjaron lazos con los partidos de izquierda, en particular con las mujeres de estos partidos (Baldez 2002; Bellucci 2014; Bobbio 1995; Dodson 2006; Johnson, Rocha, y Schenck 2015; Korpi 2000; Haas 2010; Htun y Weldon 2018; Sainsbury 1999). Es decir, los movimientos feministas suelen ser parte de las bases sociales de las izquierdas, aunque no son su base principal. Por lo tanto, los políticos de izquierda son más propensos a apoyar reformas sobre derechos de las mujeres, tanto porque por sí mismos sus miembros tendrán primeras preferencias por estas políticas, como por sus vínculos más cercanos a los movimientos feministas.

Las izquierdas serán protagonistas políticos de las reformas sobre derechos de las mujeres, en particular las mujeres de estos partidos. En el caso de las reformas sobre aborto legal, esto no implica que los actores sociales conservadores que se oponen a las reformas no tengan influencia bajo gobiernos de izquierda. Los actores conservadores siempre presionarán a estos partidos, si están en el gobierno para que las reformas no se aprueben, y tendrán mucha influencia cuando la Iglesia es una “autoridad moral” (Grzymała-Busse 2015). Pero cuando la Iglesia no es una autoridad moral, la única forma

de neutralizar su influencia es bajo gobiernos de izquierda o centro-izquierda, pues estos partidos tienen menos vínculos con las iglesias y concentran a políticos seculares.

Los partidos de derecha y conservadores, en tanto, podrán apoyar reformas sobre derechos de las mujeres menos conflictivas. Aunque en estos partidos se concentran los políticos con valores conservadores y con vínculos con los actores sociales que se movilizan en contra de las reformas sobre derechos de las mujeres, existen políticas que no generan movilización social reactiva y que son poco transgresoras de las posiciones tradicionalmente asignadas a hombres y mujeres. Las reformas potencialmente poco conflictivas pueden ser exitosas independientemente del partido que este en el gobierno.

Aunque los políticos de derecha y conservadores no tengan primeras preferencias por estas reformas, pueden ser consentidores cuando no ven costos políticos en su adopción y son politizadas por las organizaciones feministas, las mujeres de sus propios partidos o miembros de otros partidos. El ejemplo más claro de este tipo de leyes son las de violencia hacia las mujeres (como las leyes sobre violencia intrafamiliar o incluso las de femicidio). No obstante esto, reformas que permiten el aborto inducido ante circunstancias acotadas también pueden tener apoyo de partidos conservadores como las democracias cristianas. Aún cuando estas reformas tengan la oposición de la Iglesia, estos partidos podrían aceptarlas por razones de “humanidad” o “compasión” (Minkenberg 2002)

De lo anterior se deduce que la *politics* de las reformas como el aborto legal tiene protagonistas y antagonistas claros, y poco consentidores. Es decir, las coaliciones de estas reformas son estables y definidas. En cambio, la *politics* de leyes como las de violencia hacia las mujeres tiene escasos antagonistas y muchos consentidores. En esta arena, los protagonistas de las reformas tienen amplio margen para convencer a políticos

que no tienen primeras preferencias por las leyes que promueven los protagonistas. Las coaliciones de estas últimas reformas serán fluidas y poco definidas.

Finalmente, para entender cómo se producirá la reforma (la secuencia reformista) en América Latina es necesario considerar la actitud de los presidentes, una variable escasamente teorizada en investigaciones anteriores que buscaron dar cuenta del origen de las reformas sobre derechos de las mujeres, en particular de las leyes sobre aborto legal. En regímenes presidencialistas como los latinoamericanos, los presidentes son actores relevantes en el *policy making* legislativo. Los presidentes no solo cuentan con amplios poderes legislativos formales (proactivos y reactivos) que les otorgan ventajas sobre el proceso de elaboración de las leyes (Mainwaring y Shugart 1997; Shugart y Carey 1992), sino que la “doble legitimidad” de los presidencialismo otorga a los presidentes importantes poderes discrecionales en el gobierno, en varias áreas de su competencia, entre ellas en el *policy making* legislativo (Samuels y Shugart 2010). A diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios donde los partidos son los “principales” del jefe de gobierno, en los presidencialismos los partidos se “presidencializan” y “delegan” en los presidentes (Samuels y Shugart 2010). En este sentido, la actitud de los presidentes ante las reformas propuestas deben ser incorporadas al modelo de análisis. Los presidentes pueden tener incentivos (de cualquier tipo) para bloquear las reformas independientemente de las preferencias mayoritarias de su partido.

Teóricamente existen dos vías mediante las que los presidentes pueden bloquear reformas legislativas. La primera vía se ajusta a los “partidos presidencializados” de descritos por Samuels y Shugart (2010), o a estructuras partidarias verticales donde el proceso de toma de decisiones es muy dependiente de la voluntad de los líderes (Levitsky y Roberts 2011). En esta vía, cuando los presidentes se oponen a las reformas, los parlamentarios de su partido con primeras preferencias por las leyes a consideración no

activarán las negociaciones en el Congreso para pasar la ley, pues no querrán oponerse al líder. Es decir, si el presidente no es como mínimo un consentidor de la reforma el debate legislativo se obstruye y la reforma fracasa aún cuando la mayoría de los parlamentarios de su partido puedan tener preferencias pro-reforma. En democracias presidencialistas esta debería ser la vía más común. Sin embargo, en regímenes presidencialistas también hay partidos que desarrollan instituciones para limitar la voluntad de sus líderes (Anria 2019; Burgess y Levitsky 2003; Levitsky y Roberts 2011; Samuels y Shugart 2010), aunque estos no son la regla (Samuels y Shugart 2010). Bajo este tipo de organizaciones partidarias, los legisladores con primeras preferencias por las reformas pueden negociar en el Congreso y pasar la ley aún cuando el presidente se oponga. No obstante, el presidente puede bloquearla interponiendo un veto. Por lo tanto, bajo cualquiera de los dos contextos institucionales, los presidentes deben ser como mínimo consentidores de las reformas.

Las razones que llevan a que un presidente a adoptar roles de antagonista, consentidor o incluso protagonista, se relacionan con las preferencias por *policy* que este tenga, pero también con los costos políticos que considera que tendrá bloquear la ley o permitir que esta pase. Los presidentes, a diferencia de los legisladores, no derivan su poder de su desempeño en un distrito específico, sino que son responsables por el desempeño de toda la nación (Moe 1993). En este sentido, la percepción de los costos políticos de aprobar una ley conflictiva puede ser mayor para los presidentes que la percepción de un legislador. De la misma forma, un presidente antagonista, podría convertirse en consentidor si piensa que obstruir la ley tendrá más costos que beneficios.

Estos contextos institucionales determinan dos vías, en términos de secuencias de eventos, hacia cualquier reforma sobre derechos de las mujeres. Sin embargo, las condiciones serán diferentes según el conflicto potencial de las leyes. Las figuras 2.2 y

2.3 muestran estas secuencias para dos casos polares de reformas sobre derechos de las mujeres: las leyes feministas sobre aborto legal y las leyes sobre violencia hacia las mujeres. Aunque las dos vías son posibles, en el marco de leyes potencialmente poco conflictivas como las de violencia hacia las mujeres, es más probable que los aliados influyentes de las organizaciones feministas en los poderes legislativos negocien la reforma sin el aval explícito del presidente, pues en estos casos no es esperable que el presidente se oponga a la ley.

Figura 2.2.
Condiciones y secuencias de las leyes “feministas” sobre aborto legal en América Latina

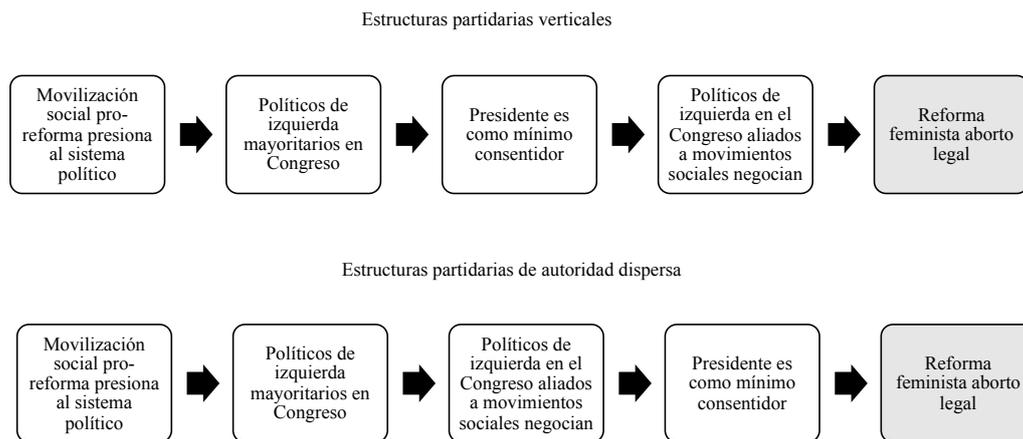
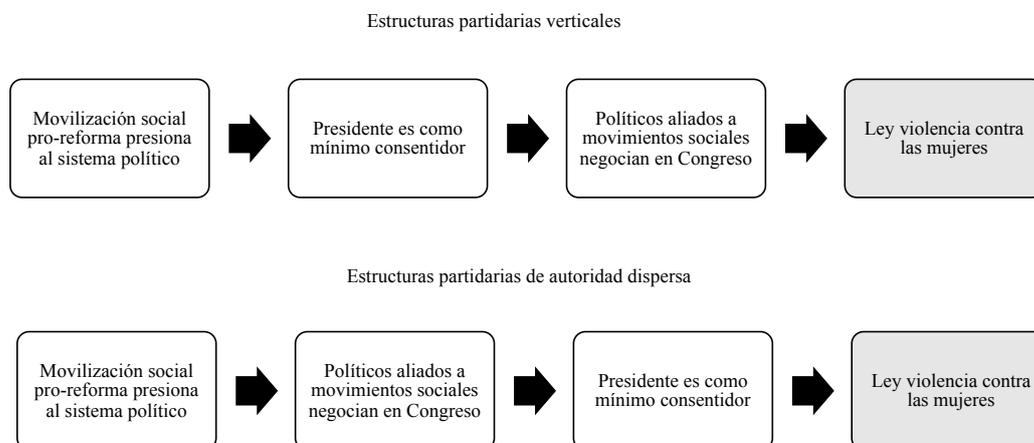


Figura 2.3.
Condiciones y secuencia de las leyes sobre violencia hacia las mujeres en América Latina



Discusión y conclusiones

En el argumento presentado en este capítulo la adopción de reformas sobre derechos de las mujeres responde a un juego entre actores protagonistas, antagonistas y consentidores de las reformas que es contingente a los niveles de conflicto potencial que suponen las leyes. En particular, se ha señalado que las leyes feministas sobre aborto legal se adoptan cuando hay movilización social pro-reforma encabezada por las organizaciones feministas, los políticos de izquierda son mayoritarios o cuasi-mayoritarios en los poderes legislativos y cuando los presidentes son, como mínimo, consentidores de la reforma. El conflicto que entrañan las leyes sobre aborto legal hace que estas leyes tengan coaliciones estables y específicas. Estas tres condiciones deben estar presentes a la vez para que las reformas sean exitosas. En cambio, reformas legislativas menos conflictivas como las leyes de violencia hacia las mujeres tendrán coaliciones menos específicas. En estas leyes requieren movilización feminista y presidentes consentidores, no obstante, no requieren

partidos de izquierda mayoritarios. A diferencia de las leyes feministas sobre aborto legal, estas leyes tendrán apoyos más amplios en el sistema político, incluso transversales.

Este argumento implica que las variables estructurales o culturales no son variables determinantes en el éxito de las reformas. Esto no debe llevar a desconocer que variables de este tipo tengan alguna influencia sobre el resultado, sino que no son las variables principales en la explicación. En este sentido, se ha afirmado que el apoyo de las reformas en la opinión pública es un factor relevante para entender la adopción de legislación que permite el aborto legal (Blofield 2008; Blofield y Ewig 2017). Sin embargo, también es posible pensar que el apoyo a las reformas en el electorado se modifica a partir de que el tema es politizado por los movimientos sociales y los medios de comunicación.

A diferencia de trabajos anteriores, este capítulo consideró el rol de los presidentes en los procesos de adopción de políticas sobre derechos de las mujeres. En democracias presidencialistas los presidentes son actores clave en el *policy making* legislativo. El consentimiento de los presidentes, en especial en reformas potencialmente conflictivas, no solo habilita las reformas sino que, dependiendo del contexto institucional, también determina la secuencia, es decir, la forma en que las reformas se producen.

Finalmente, el modelo causal de este argumento es asimétrico (Goertz y Mahoney 2012). Esto es importante para entender el rol de los partidos de izquierda en la adopción de leyes sobre aborto legal. Los políticos de izquierda son una condición necesaria para que la reforma se produzca (en interacción con la movilización feminista y con presidentes consentidores). Sin embargo, esto no implica que estas iniciativas no puedan fracasar bajo gobiernos de izquierda o que bajo estos gobiernos no puedan producirse reformas restrictivas sobre aborto inducido. Es decir, los factores que explican el éxito de las leyes no son un espejo de las explicaciones del fracaso.

Capítulo 3. Uruguay: un caso de “reforma feminista”

Los votos se contaban uno a uno. Me acuerdo de ver listas, ¿viste House of Cards? No eran listas tan grandes, pero ir llevando voto a voto. Si este cambiaba, este no cambiaba, dónde había que incidir¹³.

Introducción

En octubre de 2012 Uruguay aprobó la Ley 18987 de Interrupción Voluntaria del Embarzo (IVE). Esta ley permite a las mujeres interrumpir embarazos no deseados, sin expresión de causales y en forma gratuita dentro del sistema de salud, luego de una consulta con un equipo multidisciplinario. Luego de Cuba, Uruguay es el segundo país de América Latina donde el aborto es legal, aunque el primero en adoptar una ley de este tipo bajo un régimen competitivo. La ley se aprobó durante el segundo gobierno del FA (2010-2015), un partido de centro izquierda que llegó al poder por primera vez en 2005. Antes, hubo dos intentos fallidos: uno durante el gobierno de Jorge Batlle (PC, un partido de centro derecha) y otro durante el primer gobierno del FA (2005-2010). Esa vez la ley se aprobó con los votos de los legisladores del FA, pero el presidente Tabaré Vázquez la vetó.

Estudios anteriores dieron dos tipos de explicaciones sobre la adopción de la ley. Por un lado, se ha señalado que la ley se aprobó gracias a la fortaleza de la movilización feminista en un contexto altamente secular en la región, dado por los bajos niveles de religiosidad de la población por la escasa incidencia en política de la Iglesia Católica (Fernandez Anderson 2017). En este sentido, para la autora las condiciones que permitieron adoptar esta ley en Uruguay son difíciles de reproducir en América Latina. Por otro lado, Blofield y Ewig (2017) señalaron que el éxito de la ley se debió a los dos

¹³ Entrevista a asesora legislativa implicada a la negociación de la ley de IVE.

factores anteriores más el alto apoyo de la reforma en la opinión pública y, en particular, la existencia de un partido de izquierda institucionalizado como el FA en el gobierno. Para las autoras, las estructuras partidarias de este tipo permiten que las organizaciones sociales con vínculos con esos partidos promuevan reformas específicas, porque hacen más probable que estas organizaciones tengan “voz” en estos partidos que bajo otras estructuras como los partidos populistas. Según las autoras la oposición del presidente Vázquez a la voluntad de su partido tuvo costos pues “*Vázquez was forced to resign from his party within the coalition, the Socialist Party (La Nación 2008). Punishment by the party is the risk a president of an institutionalized party faces when he or she bucks the party position*” (Blofield y Ewing 2017: 494).

Mediante un análisis histórico detallado este capítulo aporta evidencia que relativiza las explicaciones anteriores. El capítulo muestra que el contexto secular y el apoyo que tuvo la ley en la opinión pública no fueron factores decisivos para aprobar la ley. Además, el capítulo muestra que la movilización feminista solo fue exitosa cuando el FA estuvo en el gobierno y el presidente no se opuso a la ley. Los factores verdaderamente importantes para aprobar la ley fueron la movilización feminista, la presencia del FA en el gobierno con mayorías parlamentarias y un presidente consentidor de la ley (José Mujica). En el caso de Uruguay, la estructura partidaria solo explica la forma en que se gestó la ley: “desde abajo”. La ley fue la culminación de un largo proceso en el que el movimiento feminista colocó el tema de la despenalización del aborto en el debate público, realizó intenso lobby legislativo y consiguió crecientes apoyos políticos y sociales (Correa y Pecheny 2016; Fernandez Anderson 2017; Johnson, Rocha, y Schenck 2015). Pero también fue la culminación de un largo proceso de debate y lobby dentro del FA, un partido con una estructura descentralizada y democrática de toma de decisiones con instituciones diseñadas para consteñir la voluntad de los líderes (Levitsky

y Roberts 2011; Pérez Bentancur, Rosenblatt, y Piñeiro Rodríguez Forthcoming), en el que el feminismo se “enraizó” durante la tercera ola.

El contexto político- institucional en el que se procesó la reforma

El sistema de partidos uruguayo que emergió de la transición democrática (1985) se articuló en base a la competencia izquierda-derecha en dos grandes “bloques”: uno formado por los partidos tradicionales, el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN) quienes ocuparon el espacio de centro-derecha, y otro a la centro-izquierda integrado solo por el FA, un partido creado en 1971 que desafió al bipartidismo tradicional (Altman et al. 2009; Buquet y Piñeiro 2014; Garcé y Yaffé 2004; Lanzaro 2004; Moreira 2004; Yaffé 2005).

Durante la primera parte del siglo XX, los partidos tradicionales se distinguieron en la división liberal-conservador. Gracias a los incentivos del sistema electoral ambos partidos tuvieron fracciones liberales y conservadoras (Buquet, Chasquetti, y Moraes 1998), no obstante, el PC fue el partido con más elementos progresistas y se identificó con los sectores urbanos y modernos del país. En la primera mitad del siglo XX la fracción progresista del PC (el “Batllismo”) impulsó, desde el gobierno, las primeras reformas laborales, gestó las bases del Estado de Bienestar, promovió una agresiva (y temprana) política de secularización del Estado y la sociedad (R. Collier y Collier 1991; Nahum 1986) y patrocinó las leyes que otorgaron los derechos políticos y civiles a las mujeres (Lavrin 1998; Rodríguez Villamil y Sapriza 1984). El PN, en tanto, siempre estuvo más

vinculado a los sectores conservadores, a los intereses rurales y a la Iglesia Católica (Nahum 1986)¹⁴.

Tras el crecimiento electoral del FA en la pos-transición, los sectores más progresista del PC migraron al FA, lo que hizo que el PC se corriera cada vez más hacia la derecha. Luego de la crisis económica de 2002 -momento en que el PC ocupaba el gobierno- el partido redujo significativamente su electorado y por lo tanto, su bancada parlamentaria. A partir de las elecciones de 2004 el PC estuvo dominado por una fracción conservadora, “Vamos Uruguay” y se convirtió en el tercer partido en peso electoral (el primero fue el FA y el segundo el PN).

Además de la distinción estado-mercado, el sistema de partidos uruguayo se distinguió, subsidiariamente, en la división liberal-conservador. En este eje, el FA ocupó el espacio liberal, y el PN el conservador, mientras que el PC ocupó posiciones intermedias (Altman et al. 2009). El PN fue el partido con más vínculos con las organizaciones religiosas; como se verá más adelante, en sus listas electorales había representantes de estas organizaciones, en especial de los grupos evangélicos y pro-vida asociados a la Iglesia Católica. El FA, en cambio, concentró a los políticos seculares, y aunque una de sus fracciones era el Partido Demócrata Cristiano (PDC), los políticos de esta tendencia fueron minoritarios dentro del partido. La tabla 3.1 ilustra este fenómeno a partir del porcentaje de diputados creyentes por partido.

¹⁴ Debido a los incentivos del sistema electoral, los partidos uruguayos fueron partidos fraccionalizados. Previo al surgimiento del FA en 1971 en los partidos tradicionales convivieron fracciones progresistas con otras conservadoras. En este sentido, antes de esta fecha la competencia fue poco programática (Buquet, Chasquetti, y Moraes 1998). Tras el crecimiento electoral del FA y el realineamiento del sistema de partidos, estos siguieron siendo fraccionalizados aunque más homogéneos en su composición.

Tabla 3.1:
Porcentaje de legisladores creyentes por legislatura y partido (solo Cámara de Diputados)*

Partido	Legislatura 2000-2005	Legislatura 2005-2010	Legislatura 2010-2015
FA	20,0	29,8	17,9
PN	92,8	93,1	88,0
PC	61,9	88,9	83,3
N	68	86	78

Fuente: elaboración en base a datos Encuesta de Elites Parlamentarias, Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina, Universidad de Salamanca (estudios Uruguay 34, 54, 76)

*Pregunta: ¿Es Ud. creyente? (respuestas dicotómicas: si/no)

El sistema de partidos que surgió en la transición democrática también se diferenció en sus bases sociales. La principal base social del FA fueron los sindicatos (Doglio, Senatore, y Yaffé 2004; Lanzaro 2015; Pribble 2013) y, subsidiariamente, también desarrolló vínculos con movimientos sociales como el movimiento feminista (Johnson, Rocha, y Schenck 2015), el movimiento de la diversidad sexual y las organizaciones de derechos humanos. En cambio, los partidos tradicionales estuvieron vinculados a los sectores empresariales (en particular el PN al sector agro-exportador) y a los sectores conservadores.

El FA ganó por primera vez las elecciones en 2004 y volvió a ganar nuevamente en 2009. En ambos gobiernos (2005-2010 y 2010-2015) tuvo mayorías en las dos cámaras (tablas 3.1 y 3.2). Los gobiernos del FA fueron catalogados como gobiernos moderados del giro a la izquierda en América Latina (Flores-Macías 2010; Levitsky y Roberts 2011; Weyland, Madrid, y Hunter 2010). Durante los gobiernos del FA, el PN fue el principal partido de oposición (tablas 3.2 y 3.3)¹⁵.

¹⁵ Desde el retorno de la democracia siempre existieron cuartos partidos con representación parlamentaria, aunque su presencia fue marginal. En 1985, la Unión Cívica (UC), un partido confesional, obtuvo una banca en la Cámara de Diputados, luego sus principales líderes adherirían al PN. En 1989 el Nuevo Espacio (NE), una escisión por derecha del FA, llegó a obtener el 9% de la Cámara de Diputados y el 6,5% en el Senado. En 2003 los sectores progresistas del NE volvieron al FA y los sectores más conservadores (y católicos) formaron el Partido Independiente (PI). El PI se presentó ante el electorado como un partido de centro-izquierda, aunque estuvo más hacia el centro que el FA. Durante los gobiernos del FA, el PI tuvo una bancada muy pequeña, solo dos diputados.

Tabla 3.2.**Distribución de bancas en la Cámara de Diputados por partido y legislatura**

	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15
PC	41,4	30,3	32,3	33,3	10,1	17,2
PN	35,4	39,4	31,3	22,2	36,4	30,3
FA	21,2	21,2	31,3	40,4	52,5	50,5
UC	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NE / PI	0,0	9,1	5,1	4,0	1,0	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración en base a datos del Banco de Datos Área Política y Relaciones Internacionales, Udelar.

Tabla 3.3.**Distribución de bancas en el Senado por partido y legislatura**

	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15
PC	45,2	29,0	35,5	32,3	9,7	12,9
PN	35,5	41,9	32,3	22,6	35,5	32,3
FA	19,4	22,6	29,0	38,7	54,8	54,8
NE / PI	0,0	6,5	3,2	3,2	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración en base a datos del Banco de Datos Área Política y Relaciones Internacionales, Udelar.

La movilización social por el derecho al aborto y el activismo en contra

Las organizaciones feministas fueron el principal agente de politización del aborto legal en el país. Durante casi dos décadas sostuvieron el tema en la opinión pública, construyeron alianzas con actores sociales no feministas y realizaron intenso lobby legislativo (Correa y Pecheny 2016; Fernandez Anderson 2017; Johnson, Rocha, y Schenck 2015). Aunque durante la década del '80 y parte de los '90 la despenalización del aborto fue un asunto de feministas sueltas (Johnson, Rocha, y Schenck 2015), esto comenzó a cambiar hacia mediados de los '90 por influencia de la participación de las feministas uruguayas en redes latinoamericanas y, en ámbitos de *advocacy* internacional de la ONU. En 1994 asistieron a la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo y al año siguiente participaron de la Cuarta Conferencia Mundial

de la Mujer en Beijing. A partir de aquí las organizaciones feministas locales no solo obtuvieron un marco internacional de legitimidad en el que respaldar sus reclamos, sino que ampliaron sus redes de contacto, accedieron a crecientes recursos económicos, y se profesionalizaron. Dos de las principales referentes feministas en la movilización por el aborto legal se refirieron a este fenómeno de la siguiente manera:

[...] ayudó, a aglutinar y sobre todo a consensuar un discurso, a construir un discurso más colectivo (entrevista personal #5 URU, integrante organización feminista).

[...] nos dio una formación que no se si la hubiéramos obtenido de otro lado [...] fue la escuela de formación de liderazgos. Aprend[imos] a elaborar propuestas de articulado para la negociación, [...] no teníamos ni idea de la lógica de negociación diplomática en Naciones Unidas, no tenías idea de la precisión del lenguaje [...] No hacíamos cabildeo o lobby (entrevista personal #4 URU, integrante organización feminista).

Previo a Beijing las principales organizaciones feministas que hablaban sobre aborto legal eran Cotidiano Mujer, la Casa de la Mujer María Abella y la filial uruguaya de Católicas por el Derecho a Decidir. En 1996 una escisión de Cotidiano Mujer creó Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), una organización especializada en temas de salud de las mujeres. En la década siguiente MYSU y Cotidiano Mujer (y subsidiariamente la CNS Mujeres una coordinación de organizaciones) serían las principales organizaciones feministas promotoras de la ley de aborto legal (Correa y Pecheny 2016; Fernandez Anderson 2017; Johnson, Rocha, y Schenck 2015).

Cotidiano Mujer y MYSU eran ONGs. Como tales, se integraron por “feministas profesionales” que se especializaron en la producción de información y en el lobby legislativo. Más adelante, las organizaciones juveniles que se unirían a las feministas también tendrían esta característica. En Uruguay nunca hubo grandes manifestaciones por

el derecho al aborto como en Argentina (ver capítulo 5). En cambio, el movimiento feminista uruguayo por el aborto legal fue esencialmente un movimiento de lobby:

nosotras no lográbamos convocar, el acto que hicimos [refiere a un acto por la Ley de IVE] que leímos [...] la proclama, éramos doscientas personas, creo que estoy siendo generosa con la cantidad de gente incluso, o sea, éramos cuatro, y más allá de que teníamos una chorrera de organizaciones que todo el mundo adhería a la ley, en la calle nunca había nadie (entrevista personal #16 URU, integrante organización feminista).

La escasa capacidad para movilizar en acciones de protesta, fue suplida a través de “políticas de alianza” y con intenso lobby. En 2002, ante la posibilidad de que el Parlamento discutiera un proyecto sobre aborto legal, las organizaciones feministas formaron la Coordinadora Nacional en Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva que luego se llamaría Coordinadora por Aborto Legal (entrevista personal #4 URU, integrante organización feminista). La Coordinadora era una articulación de organizaciones sociales, encabezada por las organizaciones feministas, que pedían al Parlamento que se aprobara el proyecto de ley que en ese momento estaba en discusión en la Cámara de Diputados, que proponía despenalizar el aborto dentro de las primeras 12 semanas de embarazo. Además de las organizaciones feministas, la Coordinadora estaba integrada por la Universidad de la República (la principal universidad del país), la central única de trabajadores (PIT-CNT), organizaciones de derechos humanos, grupos de jóvenes del FA y más adelante la organización Pro Derechos, una ONG de jóvenes universitarios vinculados a las juventudes frenteamplistas (Johnson, Rocha, y Schenck 2015). Para las feministas la Coordinadora representó un “salto cualitativo” en sus posibilidades de incidencia (entrevistas personales #4 y #5 URU integrantes organizaciones feministas).

La alianza más importante que tuvieron fue con la central de trabajadores. En 2002 la Mesa Ejecutiva Nacional Ampliada del PIT-CNT afirmó que “el Estado tiene una

deuda democrática con las mujeres trabajadoras y desocupadas” y que por lo tanto, “es el momento histórico de aprobar la Ley de Defensa de Salud Sexual y Reproductiva” (La Juventud, 15/11/2002, pp. 15). A partir de aquí, la despenalización del aborto formó parte de las plataformas reivindicativas de la central sindical en los actos del “Día de los Trabajadores” (1 de mayo), el principal acto anual de masas del país. Desde ese momento, las “manos naranjas” con el eslogan “voto a favor” -distintivo de la Coordinadora- fueron visibles en los actos de PIT-CNT, tanto entre el público como entre la dirigencia sindical que ocupaba los estrados.

El vínculo que las feministas tuvieron con el movimiento sindical llevó a que desde la creación de la Coordinadora por el Aborto Legal las organizaciones de mujeres realizaran las conferencias de prensa de los “28 de septiembre” -Día Internacional por la Despenalización del Aborto- en el local del PIT-CNT. Aunque el PIT-CNT fue un actor secundario en la Coordinadora, los principales dirigentes sindicales ocuparon espacios destacados en varias de las actividades públicas por la despenalización del aborto organizadas por las feministas:

Hay una anécdota muy linda que es que cuando se comienza a formar el sindicato de policías, coincidimos un 28 de setiembre en que el sindicato de policías había pedido en el PIT CNT el salón para hacer la conferencia de prensa a la misma hora que lo habíamos pedido nosotros para hacer lo de la legalización del aborto¹⁶. Termina siendo la conferencia con los dos grupos y con Juan Castillo [máximo dirigente de la central] en el medio planteando las dos situaciones (entrevista personal #4 URU, integrante organización feminista).

¹⁶ Desde 2002 las organizaciones de mujeres realizaban las conferencias de prensa de los “28 de septiembre” -Día Internacional por la Despenalización del Aborto- en el local del PIT-CNT.

En el campo político, las feministas tuvieron vínculos fuertes con el FA. Estos vínculos pueden observarse a partir de cinco indicadores. En primer lugar, en lo que Johnson, Rocha, y Schenck (2015) llamaron “doble militancia” de las feministas. Varias de las feministas que a la salida de la dictadura formaron Cotidiano Mujer integraban también la estructura de algunas fracciones del FA, en particular del Partido Comunista (PCU) desde donde habían presionado para que el FA incorporara el aborto legal en el programa electoral de 1989 (Johnson, Rocha, y Schenck 2015). En segundo lugar, aunque en la década del ‘90 varias de las mujeres que integraban las organizaciones feministas abandonaron los órganos del partido, siguieron siendo frenteamplistas y mantuvieron lazos informales (y de amistad) con varios dirigentes del FA, en especial con las “legisladoras feministas” como Margarita Percovich, Mónica Xavier y Constanza Moreira (entrevistas personales #4 y #5 URU integrantes organizaciones feministas). Durante los gobiernos del FA las feministas trabajaron en conjunto con estas legisladoras para conseguir los votos para aprobar la ley:

Yo me acuerdo desde la Coordinadora [...] casi te pasabas en el Parlamento, asesorando a Mónica Xavier, a las legisladoras, trabajando y reuniéndote con los legisladores, con las secretarías de los legisladores. Pasábamos tardes enteras armando estrategias, pidiendo reuniones, haciendo entrevistas, llevando material, discutiendo el texto de la ley (entrevista personal #4 URU).

[...] se pasaban adentro del despacho de Mónica [en referencia a las activistas feministas en el despacho de la senadora Xavier]. Éramos todos muy amigos, compañeras de militancia por estos temas de toda la vida (entrevista personal #2 URU, asesora parlamentaria FA).

Los vínculos entre el FA y las feministas también se hicieron visibles cuando el FA comenzó a ocupar posiciones de gobierno a nivel sub-nacional. En 1990 cuando el FA ganó por primera vez el gobierno departamental de Montevideo, Lilián Celiberti, una de las principales activistas de Cotidiano Mujer, ocupó un cargo técnico relevante en la Secretaría de la Mujer de la Intendencia. En 2005, cuando el FA llegó por primera vez al gobierno nacional, Carmen Beramendi una ex diputada del FA que también militaba en organizaciones de mujeres fue nombrada directora del Instituto Nacional de las Mujeres, la principal agencia del Estado especializada en temas de género. Beramendi fue nombrada en ese cargo con el beneplácito del movimiento de mujeres (González Viñoli 2012). En cuarto lugar, la propia integración de la Coordinadora por el Aborto Legal daba cuenta de los vínculos entre el FA y las feministas. Salvo por una dirigente joven del PC, el resto de los militantes y eran del FA, incluso entre ellos habían legisladoras suplentes del FA como Valeria Rubino, uno de los nexos importantes entre la Coordinadora y el FA en el segundo gobierno de la izquierda. Finalmente, en las entrevistas, cuando se preguntó a las feministas quienes habían sido sus principales aliados políticos solo nombraron a dirigentes frenteamplistas (entrevistas personales #4, #5, #6, #16, integrantes organizaciones feministas).

Las organizaciones feministas realizaron múltiples actividades para sustentar su reclamo sobre el derecho al aborto: tuvieron un símbolo que identificaba al movimiento (una mano naranja); publicaron documentos monográficos sobre la realidad del aborto en Uruguay que difundieron ampliamente (en especial entre los parlamentarios); organizaron seminarios abiertos con expertos internacionales; escribieron editoriales¹⁷ y elaboraron “separatas” con información sobre la realidad del aborto en Uruguay que distribuyeron en prensa de amplia circulación entre los sectores medios e intelectuales de

¹⁷ Las principales referentes del feminismo tenían acceso a la prensa de izquierda, en particular al semanario Brecha y al diario La Diaria.

izquierda¹⁸; diseñaron campañas de recolección de firmas como “¿Conocés a alguien que haya abortado?”¹⁹, y generaron hechos de alto impacto visual. Por ejemplo, en 2005 Cotidiano Mujer convocó a llenar de ramos de perejil las escalinatas del Palacio Legislativo, en alusión al método riesgoso que usaban las mujeres pobres para abortar (Johnson, Schenck y Rocha 2015: 124). En 2012, un grupo de 20 feministas, organizadas por MYSU, posaron desnudas, con sus cuerpos pintados de naranja, en los jardines del Parlamento en una demostración que llamaron “una vez más las mujeres ponemos el cuerpo”²⁰. También ese año y con el objetivo de presionar al Parlamento a que votara la ley de IVE, las feministas y la organización juvenil Pro Derechos convocaron al “amanecer naranja” que consistió en colocar lazos naranjas a lo largo de la Av. 18 de Julio, la principal avenida de Montevideo, la capital del país.

A la movilización desplegada por la Coordinadora por el Aborto Legal se sumó, a partir de 2002 el activismo de los profesionales de la salud que integraron IS (ver capítulo 1). IS fue básicamente un grupo de lobby, que operó en el Parlamento aportando información técnica sobre la realidad del aborto en Uruguay y en el mundo y argumentando a favor de legislación no restrictiva. Los integrantes de IS fueron convocados por las comisiones legislativas que trataron los diferentes proyectos de ley sobre despenalización del aborto y colaboraron con las legisladoras del FA en la

¹⁸ En especial en el diario La Diaria.

¹⁹ La campaña “¿Conocés a alguien que haya abortado?” fue una campaña de recolección de adhesiones a través de un blog donde los firmantes afirmaban haber “*infringido la ley 9,763 de 1938 haciéndonos un aborto, financiándolo, acompañando a una mujer a practicárselo, conociendo la identidad de muchas y callándonos*”. La campaña se había originado en una reacción de algunas feministas ante un procesamiento de una mujer por el delito de aborto en 2007 (Sanseviero 2007). Las feministas juntaron seis mil firmas que entregaron al Vicepresidente de la República en 2008 para pedir al Parlamento que se discutiera (Dossier de prensa MYSU, setiembre de 2008).

²⁰ Ver por ejemplo edición digital de El País (Madrid), 26/9/2012, “Uruguay avanza, entre fuerte críticas, hacia la despenalización del aborto”, https://elpais.com/sociedad/2012/09/26/actualidad/1348624628_861935.html (consultado por última vez el 23/4/2017); La Nación digital, 12/9/2012, “Uruguayas se desnudan ante el Parlamento por la ley de aborto”, ²⁰ <https://www.lanacion.com.ar/1511617-uruguayas-se-desnudan-ante-el-parlamento-por-la-ley-del-aborto> (consultado por última vez el 23/4/2017).

redacción de los proyectos de ley, en particular del presentado en 2006 (entrevistas personales #19, #20, #24 URU integrantes de IS).

La movilización social por el derecho al aborto siempre tuvo su contracara en la movilización anti-reforma encabezada por la Iglesia Católica y los grupos pro-vida. Las organizaciones religiosas se movilizaron cada vez que los actores pro-reforma activaban el tema en los medios de comunicación y el Parlamento. Múltiples hechos dan cuenta de este fenómeno. Por ejemplo, en noviembre de 2002, cuando el Parlamento comenzó a discutir una iniciativa sobre aborto legal, la Universidad Católica realizó un llamado público a que “no se vote la ley” (El País 9/11/2002: 9) y una asamblea nacional de obispos solicitó a los representantes que “las leyes respeten y tutelen el valor supremo de la vida de todos los seres humanos, en todas las etapas”. El pronunciamiento de los obispos coincidió con la organización de un foro denominado “Salvemos a los Dos” que se realizó en la Cámara de Diputados y fue organizado por organizaciones religiosas y pro-vida (El Observador, 11/11/2002: 4). En paralelo, las organizaciones feministas denunciaban la existencia de una “campaña fraudulenta” de las organizaciones religiosas en contra de la ley:

[...] en barrios, instituciones de enseñanza, plazas, etc. promovida por la Iglesia Católica a través del Opus Dei, algunas iglesias evangélicas y otras instituciones religiosas como los pentecostales [...] que ha sorprendido en su buena fe a hombres y mujeres que entendían que estaban firmando a favor de la despenalización del aborto” (Carta pública de la Coordinadora por la Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva; La Juventud, 10/11/2002:12).

En el primer gobierno del FA (2005-2010), cuando el Parlamento aprobó la ley que despenalizaba el aborto que luego Vázquez vetó, el arzobispo de Montevideo advirtió que podría excomulgarse “ipso facto” a los legisladores que votasen por despenalizar el

aborto (El País, 2/11/2008). En 2006 se creó la Mesa Coordinadora Nacional por la Vida. Uno de los principales activistas pro-vida señaló en las entrevistas que la decisión de crear la Mesa obedecía a la necesidad de coordinar mejor la movilización en contra de la reforma debido a que muchos grupos pro-vida -hasta ese momento dispersos- consideraban que la llegada del FA al gobierno abría una ventana de oportunidad para que se aprobara la ley (entrevista personal #21 URU militante pro-vida).

Durante la campaña electoral de 2009 la prensa daba cuenta de correos electrónicos enviados por destacadas figuras de las iglesias Católica y Evangélica, en los que se pedía a los fieles no votar al FA porque ese partido proponía en “su programa político el plan de despenalizar el aborto” y porque sus parlamentarios impulsarían esta ley (La Diaria 10/9/2009 “Guerra Santa”²¹). En el gobierno de José Mujica cuando se trató la ley de IVE, el lobby de las organizaciones religiosas, en particular de las organizaciones pro-vida, fue intenso. Entre las estrategias de incidencia que desarrollaron estaba la de “llenar” las casillas de los legisladores con correos electrónicos (entrevista personal #21 URU militante pro-vida)):

Cuando recibí el mail número cincuenta de los que estaban en contra de la ley del aborto les mandé un mail y les dije “miren, si su estrategia es esta [...], les aviso que están logrando en mí el efecto contrario, porque me estoy re planteando mi posición, que es coincidente con la de ustedes, pero esto de recibir a cada rato mails y mails y mails es contraproducente (entrevista personal #18 URU, legislador PC).

se le pusieron [a los parlamentarios] arriba de la mesa documentos, información, videos.

Todo lo que pudimos y a todos los partidos y a todos los legisladores [...] porque si vos

²¹ “Guerra Santa”, disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2009/11/guerra-santa/> (consultado por última vez el 15/7/2016).

le ponés cosas contundentes arriba de la mesa algunos legisladores [...] las estudian (entrevista personal #21 URU, activista pro-vida).

El lobby de las organizaciones contrarias a la despenalización del aborto es tan, o más fuerte, que el de las organizaciones a favor de la despenalización del aborto (entrevista personal #12 URU, legislador PC).

Las organizaciones que se movilizaron en contra del aborto legal tenían vínculos con los partidos tradicionales, en especial con el PN. Múltiples hechos son evidencia de este fenómeno: reuniones entre militantes de grupos pro-vida y dirigentes del PN (ver La Diaria 10/9/2009), presencia de legisladores del PN y el PC en las movilizaciones en contra de la ley que organizaron los grupos pro-vida y la Iglesia Católica (ver Portal El Espectador, 3/11/2008²²; La Diaria, 27/3/2012²³), y presencia de militantes pro-vida en las listas electorales del PN, entre ellos el principal vocero de la Mesa Coordinadora Nacional por la Vida (ver La Diaria 10/9/2009, “Guerra Santa”). Aunque en menor medida que en el PN, los militantes pro vida también pertenecían al PC:

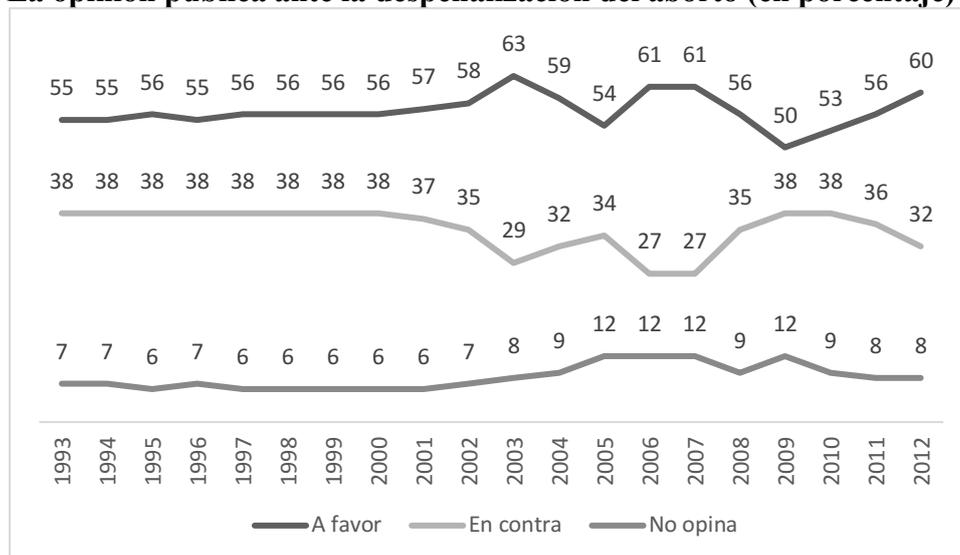
Dentro de Vamos Uruguay había algunos militantes de grupos pro vida. Me acuerdo como si fuera hoy, que en el Parlamento el día ese, arriba mío, yo sentado en el mismo lugar donde me siento ahora, atrás del todo y arriba de la barra había un grupo de gente que era colorada, de un grupo militantes de Vamos Uruguay, que estaban todos arriba mio y estaban todos con sus rosarios muy visibles, que caían hacia abajo (entrevista personal #12 URU, legislador PC).

²² “Pro Vida marchó en contra de la legalización del aborto”, disponible en: <http://www.espectador.com/sociedad/135954/pro-vida-marcho-en-contra-de-la-legalizacion-del-aborto> (consultado por última vez el 15/7/2016).

²³ “Con otras se hace aguacero”, disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2012/3/con-otras-se-hace-aguacero/> (consultado por última vez el 15/7/2016).

Las mediciones de opinión pública mostraban una mayoría, relativamente estable, a favor de la reforma desde la década del '90, aunque también existió un porcentaje mayor a un tercio con opiniones firmes en contra del aborto legal. Los picos de opiniones positivas a favor de ley coincidieron con los momentos en que el Parlamento discutió iniciativas sobre aborto legal: 2003, 2006-2007 y 2012 (gráfico 3.1). A su vez, las opiniones a favor de la reforma siempre fueron mayores entre los votantes frenteampelistas: mientras alrededor del 70% de quienes decían votar al FA en las encuestas estaba a favor del aborto legal, entre los votantes colorados esta cifra disminuía a menos del 60% y entre los votantes del PN la aprobación era inferior al 45% (serie de datos consultora Factum).

Gráfico 3.1:
La opinión pública ante la despenalización del aborto (en porcentaje)²⁴



Fuente: serie de datos consultora Factum. Pregunta: “En relación a una ley que permite a las mujeres recurrir libremente al aborto dentro de las primeras doce semanas del embarazo ¿está Ud. a favor o en contra?”

²⁴ Encuestas de otras fuentes mostraban una tendencia similar (ver Selios 2007).

El proceso político-parlamentario de la ley de aborto legal

La discusión parlamentaria sobre el aborto legal en Uruguay llevó 27 años. El primer proyecto de ley se presentó en 1985, pero recién en 2002 una iniciativa de este tipo pasó las comisiones legislativas y se discutió en los plenarios de las cámaras (Johnson 2011; Johnson, Rocha, y Schenck 2015). Sin embargo, transcurrirían diez años más para que el aborto fuera legal. Durante este período el sistema político estuvo dividido respecto a la conveniencia de adoptar la ley: mientras los partidos tradicionales se opusieron (en particular el PN), el FA estuvo mayoritariamente a favor. Pese a esto, la despenalización del aborto siempre generó tensiones dentro de la izquierda.

La mayoría de los políticos del FA (en especial las mujeres del partido) tenían preferencias pro-reforma intensas, sin embargo, siempre existieron antagonistas, en particular los dirigentes del PDC (o ex dirigentes del PDC que luego integraron otras fracciones del FA) y Tabaré Vázquez, principal líder del partido desde mediados de la década del '90 y luego presidente de la República (2000-2005). No obstante esto, el FA fue el único partido que incluyó la despenalización del aborto en sus programas electorales de la pos transición como producto del lobby que realizaron las mujeres del partido (Johnson, Rocha, y Schenck 2015).

En el programa presentado a las elecciones de 1989 el párrafo sobre aborto legal había sido propuesto por la Comisión de Mujeres del PCU cuyas integrantes también formaban parte de Cotidiano Mujer (entrevista personal #1, dirigente del PCU). En las elecciones de 1994, la despenalización del aborto ingresó al programa a propuesta de un grupo de mujeres de un comité de base²⁵ FA y la propuesta fue aprobada por el Congreso programático del partido (Johnson, Rocha, y Schenck 2015). Tabaré Vázquez -en ese

²⁵ Los comités de base son la estructura territorial de militancia del FA, donde participan tanto militantes de las fracciones del partido como militantes independientes.

momento candidato único a presidente por el FA- señaló que como médico no podía “defender la destrucción de la vida”, a lo que las mujeres del partido en una carta pública le pidieron “respetar las distintas opiniones que democráticamente se discutieron [en el FA] y dar cuenta de las posiciones que mayoritariamente se expresaron”. Entre las firmantes estaba Margarita Percovich (Brecha, 2/3/2001, pp. 3) quien más adelante sería electa diputada y tendría un rol protagónico en el impulso de la ley que despenalizó del aborto.

La particular estructura del FA contribuía a que grupos de mujeres y dirigentes sin poder dentro del partido pudieran impulsar temas controversiales o asuntos que directamente iban en contra de las preferencias del principal líder como en este caso. El FA es un partido con una estructura horizontal y descentralizada, donde sus diferentes componentes (fracciones y estructuras territoriales de militancia de base) participan en todas las instancias de toma de decisiones del partido en pie de igualdad con los principales dirigentes. La expresión máxima de este fenómeno está en el Congreso, una de los máximos órganos de toma de decisiones del partido, integrado casi exclusivamente por la militancia de base. El Congreso es el encargado de elaborar el programa electoral del partido en un proceso de discusión que involucra varios meses, donde distintas comisiones discuten propuestas programáticas generadas en los más diversos ámbitos del partido. Esta estructura hace que las decisiones del partido no estén cooptadas por la voluntad de los líderes (Pérez Bentancur, Rosenblatt, y Piñeiro Rodríguez Forthcoming), y fue lo que facilitó que las mujeres del FA pudieran incorporar la despenalización del aborto entre las políticas que la izquierda debía promover en el gobierno. Pese a esto, las tensiones que la despenalización del aborto generó dentro del FA llevaron a que el partido decidiera que este era un tema de “conciencia” y por lo tanto, nunca se declaró como asunto de “disciplina partidaria”, recurso comúnmente utilizado por el partido para

alinear a legisladores ante disidencias en temas importantes. En cambio, con la despenalización del aborto, la alineación de disidentes se realizó mediante intensas negociaciones individuales que llevaron a cabo los principales promotores de la ley, aliados de las organizaciones de mujeres:

[...] no te voy a decir que el conjunto de la bancada [del FA] est[aba] comprometida con este tema, nos costó su tiempo y sus debates procesar en unidad las distintas visiones que sobre esto había. Además, se sumaban representantes de colectividades [refiere a fracciones del partido] que en el origen del FA habían reclamado la cuestión de conciencia y en particular para este tema (entrevista personal #8 URU, legisladora FA)

El primer proyecto sobre aborto legal que se discutió en los plenarios de las cámaras fue impulsado originalmente por tres diputadas: Margarita Percovich (FA), Beatriz Argimón (PN) y Glenda Rondán (PC)²⁶. En el año 2000 -bajo el gobierno del PC- estas diputadas crearon la “Bancada Femenina” (BF), como una alianza multipartidaria de legisladoras para promover legislación sobre los derechos de las mujeres. En 2001 la BF pidió el desarchivo de los proyectos sobre despenalización del aborto presentados en las legislaturas pasadas y su pasaje a la Comisión de Salud de la Cámara (Johnson 2014; Johnson, Rocha, y Schenk 2015; Johnson y Moreni 2011). Esta comisión, que tenía una integración relativamente amigable a la reforma, elaboró el proyecto de ley “Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva”, una ley integral en salud sexual y reproductiva que incluía la despenalización del aborto a demanda de la mujer durante el primer trimestre de embarazo. Los principales negociadores del proyecto fueron legisladores del FA

²⁶ De los proyectos presentados anteriormente, solo uno había llegado a ser aprobado por una comisión (el proyecto presentado en 1993 por el diputado del FA Rafael Sanseviero), pero luego se había decidido que no pasara al plenario porque no había posibilidades de que se aprobara. Ver detalles sobre el trámite de este proyecto y los que le precedieron en (Johnson 2011).

(Margarita Percovich y Luis Gallo en la Cámara de Diputados y Mónica Xavier en el Senado).

La BF quedó al margen de las negociaciones de la ley. La despenalización del aborto enfrentaba a Argimón con su partido y esto ponía un límite a la acción multipartidaria de las legisladoras:

En el caso del Partido Nacional era notoria nuestra posición en contra de la despenalización sin causales. [...] Yo separé todo el tema de los derechos sexuales y reproductivos de la parte del aborto. Entonces trabajé muchísimo el tema de la concepción responsable, de la paternidad responsable, todos esos temas, la planificación familiar, con el método que la mujer elija [...] pese a no acompañar el artículo de despenalización del aborto por la sola voluntad de la mujer (entrevista diputada Argimón, URU).

Estimaciones de la época sugerían que en Uruguay existían entre 16.000 (Frañca 1994) y 33.000 (Sanseviero 2003) abortos clandestinos por año. La discusión parlamentaria de la ley coincidía con el pico de registros de muertes maternas y lesiones graves por aborto clandestinos, y en particular con la politización de este fenómeno como un asunto de salud pública a impulso de IS y el Dr. Briozzo (ver capítulo 1).

Luego de cinco sesiones de intenso debate, la Cámara dio media sanción al proyecto el 10 de diciembre de 2002. La iniciativa obtuvo 47 votos a favor y 40 en contra. El 81% de los votos a favor (38 votos) fueron de diputados/as del FA. Casi toda la bancada de diputados del FA (a excepción de cuatro) votó a favor de despenalizar el aborto. Tres de los diputados del FA que votaron en contra de la ley eran del PDC y fundamentaron su voto en una declaración en la que el PDC se posicionaba en “contra de la despenalización del aborto y a favor de la vida” (intervención diputado Lay Álvez en votación nominal argumentando el voto de los diputados del PDC, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3087, 10/12/2002). La iniciativa también obtuvo seis

votos positivos del PC (representaban el 17% de los votos a favor), y un voto del PN (tablas 3.4 y 3.5).

En 2004 el proyecto fue tratado por el Senado y rechazado por 16 votos en contra y 14 votos a favor. De los votos a favor, 12 fueron de senadores del FA y dos de senadores del PC; nuevamente casi toda la bancada del FA voto por la reforma (tablas 3.4 y 3.5). Durante la discusión de la ley se conoció un acuerdo electoral realizado por el presidente Jorge Batlle con la Unión Cívica (UC) en la campaña electoral hacia el balotaje de 1999. La UC, un partido católico marginal, que en esa elección no había alcanzado representación parlamentaria, comprometió su apoyo al PC a cambio de que se cumplieran una serie de demandas entre las que estaba la oposición a despenalizar el aborto. Debido a esto, cuando Batlle llegó a la presidencia (2000) anunció que vetaría cualquier ley sobre aborto legal (Últimas Noticias, 17/11/1999: “Batlle prometió no apoyar iniciativa sobre aborto”). La posición del presidente influyó sobre sus legisladores más leales favorales a la reforma, entre ellos el vice-presidente de la República y presidente del Senado Luis Hierro López:

voy a hacer una referencia personal a mi forma de votar (...). En mi caso, sin involucrar el sentimiento de mi bancada, la del Partido Colorado, en mi condición de candidato a vicepresidente de la República en noviembre de 1999, con el doctor Jorge Batlle hicimos un acuerdo político con la Unión Cívica que vengo a reflejar esta noche votando en contra de este proyecto de ley, aunque lo considero importante. En esa circunstancia el Partido Colorado, a través de la gestión del doctor Batlle y de quien les habla, desarrolló dos acuerdos políticos: uno con el Partido Nacional que tenía que ver con cuestiones importantes de la vida del Estado y otro con la Unión Cívica, en el que establecimos algunos compromisos sobre cuestiones sociales, entre los cuales estaba el de no propiciar de parte del Poder Ejecutivo [...] una legislación vinculada a los temas del aborto. (...). Y en esa medida el presidente de la República ha anunciado que si se consagrara un proyecto

de ley de esta naturaleza, lo vetaría. En esa medida es que [...] me permito decir al Senado que no voy a votar este proyecto de ley (vicepresidente de la República Luis Hierro López, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 323, tomo 421, 4/5/ 2004).

En 2005 el FA llegó por primera vez al gobierno. Este era un escenario más propicio para la presión que podían ejercer los movimientos sociales a favor del aborto legal, aunque Tabaré Vázquez, ahora presidente, había anunciado que si el Parlamento aprobaba una ley que despenalizara el aborto la vetaría. Pese a la posición de Vázquez la bancada de legisladores del FA avanzó y colocó la despenalización del aborto como uno de los temas prioritarios de la agenda legislativa (Portal El Espectador, 30/11/2004²⁷). En 2006 las senadoras del FA Margarita Percovich y Mónica Xavier presentaron un nuevo proyecto de ley que fue firmado por todos los senadores del FA. La iniciativa de Percovich y Xavier era similar a la rechazada en la legislatura anterior, aunque institucionalizaba el modelo de reducción de riesgos y daños ante el aborto inseguro diseñado por IS (ver capítulo 1).

Con el objetivo de ejercer presión sobre el Parlamento, en 2007 una delegación de Cotidiano Mujer se reunió con el vice-presidente de la República, Rodolfo Nin Novoa, para pedirle que se aprobara la ley y le entregaron una carta con 6000 firmas recolectadas en un mes en una campaña virtual denominada “¿Conocés a alguien que haya abortado?”. Entre los firmantes había ministros y parlamentarios del FA (Últimas Noticias, 30/7/2007, “Presionan al Senado para acelerar la ley de aborto”). También ese año las feministas congregadas en la CNS Mujeres se entrevistaron con el presidente Vázquez y le expresaron que su “intención no era que cambiara su posición personal”, sino, “que desistiera del [...] veto [...] y que se habilitara el juego democrático” (“Crónica de una

²⁷ “Nin pidió austeridad y transparencia a la futura bancada oficialista”, disponible en: <http://www.espectador.com/politica/31908/nin-pidio-austeridad-y-transparencia-a-la-futura-bancada-oficialistaPOLÍTICA> (consultado por última vez el 15/7/2016).

entrevista”, en Revista Cotidiano Mujer N 43, junio 2007).

Las divisiones del sistema de partidos en torno a la reforma eran casi idénticas a las que cristalizaron en la votación del proyecto de ley tratado en el gobierno anterior. Las únicas diferencia estaban en el peso parlamentario que tenía cada partido: el FA tenía la mayoría absoluta en ambas cámaras lo que le habilitaba a pasar legislación por sí mismo. En el Senado, primera cámara del proyecto, el FA tenía 17, es decir, uno más de la mayoría absoluta. No obstante, dos de sus legisladores, Carlos Baribar y Alberto Cid -ambos de la fracción Asamblea Uruguay- tenían posiciones disidentes a las de su bancada. Baraibar era ex integrante del PDC y estaba en contra de la reforma por razones filosóficas. Cid, estaba a favor de la despenalización, pero no quería “propiciar un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo” debido a la posición de Vázquez (El Observador, 14/7/2007, “Alfie desempata proyecto sobre aborto”). Por lo tanto, para que la iniciativa obtuviese media sanción se requería el voto de un senador de otro partido que los impulsores de la ley en el FA pensaban conseguir en los únicos dos senadores de los partidos tradicionales con posiciones favorables a la reforma: Julio María Sanguinetti (PC) y Julio Lara (PN).

En octubre de 2007 el proyecto se discutió en el plenario del Senado en dos versiones: una que incluía la despenalización del aborto y otra que solo contenía las disposiciones sobre educación sexual, anti-concepción y reducción de riesgos ante el aborto clandestino. La votación de la primera versión obtuvo un empate (15 votos a favor y 15 en contra), y por lo tanto, según el reglamento del Senado, debía ser rechazada. Votaron a favor 15 de los 17 senadores del FA (todos menos Baraibar y Cid). En el PN y en el PC solo hubo votos en contra a excepción de un senador colorado que se abstuvo. El segundo proyecto, el que no contenía los artículos sobre aborto legal, se votó por unanimidad (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 178, tomo 446, 16/10/

2007). Sanguinetti y Lara no estaban en la sesión por encontrarse fuera del país. Quienes impulsaban la reforma en el FA, esperaban que la Cámara de Diputados re-incorporara los artículos sobre interrupción voluntaria del embarazo para que –en un tercer trámite– el proyecto volviera al Senado y se consiguiera el voto faltante, con la presencia de Sanguinetti o Lara. (El Observador, 25/10/2007: 5).

En la Cámara de Diputados el FA tenía 52 de los 99 votos, y si bien había dos diputados frentista en contra de la ley (Daniela Payssé no votaba por razones filosóficas y Víctor Semproni porque entendía que el proyecto era demasiado permisivo) los votos alcanzan para aprobarla. En noviembre de 2008 la Cámara de Diputados aprobó la ley por 49 votos a favor y 48 en contra, re-incorporando las disposiciones sobre aborto perdidas en el Senado. Todos los votos a favor fueron de diputados del FA (tabla 3.4).

De vuelta en el Senado, y esta vez con la presencia Sanguinetti y Lara, la ley se aprobó por 18 votos a favor. Dos días más tarde, el Presidente Vázquez, oponiéndose a la voluntad de su partido, interpuso un veto parcial que afectaban a los artículos que despenalizaban el aborto. Los legisladores del FA, con Xavier a la cabeza, intentaron levantar el veto, pero esto era imposible, dadas las mayorías requeridas (3/5 del total de cada cámara) y la correlación de fuerzas en el Parlamento.

Blofield y Ewing (2017) señalaron que el veto tuvo costos para Vázquez pues debió renunciar a su fracción dentro del FA (el Partido Socialista, PS). Sin embargo, esta afirmación no es correcta, pues el PS no le pidió la renuncia a Vázquez, que este renunció por su iniciativa ante el protagonismo del PS, y en especial de la senadora Mónica Xavier, en la negociación de la ley. Además, en 2014 Vázquez volvió a ser electo por el FA como candidato único a la presidencia, ganando las elecciones internas por amplia mayoría respecto a su contendiente la senadora Constanza Moreira, una de las principales promotoras de la ley de IVE. Es decir, si el veto hubiese tenido costos, Vázquez no

hubiese sido reelecto como candidato presidencial y mucho menos por el margen de victoria que obtuvo.

En 2009 el FA ganó las elecciones por segunda vez con José Mujica como presidente. Mujica nunca promovió directamente la despenalización del aborto como sí lo hizo con otras reformas “libertarias” como legalización de la venta y el autocultivo de marihuana. Incluso a fines de la década del ‘90 había afirmado que el Parlamento no podía tomar una “decisión tan trascendental como la de despenalizar el aborto en solitario” y que se debía convocar un plebiscito (La República, 26/1/1998). Sin embargo, Mujica no fue un antagonista de la ley como Vázquez y, en cambio, fue “persuadido” sobre la necesidad de la reforma. En la campaña electoral de 2014 dijo que la despenalización del aborto era un tema del Parlamento y que si este aprobaba la ley no la vetaría: “nosotros no vamos a vetar, pero no vamos a mandar ninguna iniciativa. Eso el corresponde al Parlamento porque ahí están todas las opiniones” (Portal 180, 16/11/2009²⁸)

A pocos meses de iniciada la nueva legislatura se presentaron dos nuevos proyectos sobre aborto legal: uno en el Senado redactado por Mónica Xavier y otro en la Cámara de Diputados redactado por Juan Carlos Souza, un diputado del FA. Ambos proyectos se fundieron en uno denominado “proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)”. En noviembre de 2011 la prensa daba cuenta de una reunión de las organizaciones sociales a favor de la ley en la sede del PIT-CNT. El objetivo de la reunión era “consensuar una estrategia de campaña” para acompañar el trámite de la iniciativa que estaba a estudio de la Comisión de Salud de Senado. La prensa señalaba que la

²⁸ “Mujica dejará que el Parlamento decida sobre el aborto”, disponible en: https://www.180.com.uy/articulo/8087_Mujica-Parlamento-decidira-sobre-aborto (consultado por última vez el 20/7/2016).

senadora Xavier había comunicado a los militantes que el objetivo del FA era que la ley tuviese media sanción antes de finalizar el año (La Diaria, 22/11/2011²⁹).

El trámite del proyecto se inició en el Senado. La composición partidaria del Parlamento era muy similar a la del período de gobierno anterior: el FA tenía mayorías en ambas cámaras pero contaba con dos diputados menos (tenía 50 diputados en 99), el PN era la segunda fuerza y el PC la tercera, el PI tenía solo dos diputados (tablas 3.1 y 3.2). Para quienes promovían la reforma, la posibilidades de conseguir votos desde el PC eran nulas pues Pedro Bordaberry, senador y líder de Vamos Uruguay, la fracción dominante en el PC, había solicitado que la ley de IVE se declarara “asunto político”. Esto obligó a todos los legisladores de Vamos Uruguay a votar en contra aún cuando tres de ellos estaban a favor de la reforma (entrevistas personales #12, #13, #18, legisladores PC). La otra fracción del PC era muy pequeña y todos sus legisladores estaban en contra de la ley.

Bajo este contexto, la única forma de aprobar la ley de IVE era con los votos del FA. Como otras veces el partido había decidido dar libertad de conciencia a sus legisladores, y aunque la mayoría estaban a favor de la ley, también había disidencias. Para asegurar el voto de toda la bancada del FA, los principales promotores de la ley, negociaron con quienes estaban en contra y pidieron que se retiraran de sala al momento de la votación o dejaran su lugar a un suplente que estuviese a favor de la ley:

Te voy a dar un ejemplo de Asamblea Uruguay [fracción del FA]. Asamblea Uruguay tiene compañeros que vienen de una matriz demócrata-cristiana por lo cual estaban en contra y siempre lo han manifestado. El caso más claro fue [el senador] Baraibar. [...] Ahí lo que el sector hacía, y lo se porque estaba cuando se decidió, era asegurar la decisión política y aprobar ese proyecto que está en el programa del Frente. [...] ¿Eso que significaba? Que

²⁹ “Sin Titubeos”, Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2011/11/sin-titubeos/> (consultado por última vez el 22/7/2016).

Baraibar podía decidir y fundamentar en contra, porque eso toca sus valores morales, religiosos, pero que él no iba a ser de ninguna manera un obstáculo para que el proyecto saliera adelante. Es por eso que él habla y se retira (entrevista personal #9 URU, legisladora FA).

En diciembre de 2011 el proyecto de ley obtuvo media sanción en el Senado. Todos los votos positivos fueron del FA. Sin embargo, meses más tarde el trámite se paralizó en la Cámara de Diputados. Dos legisladores frenteamplistas (Víctor Semproni y Andrés Lima) estaban en contra de la ley y se negaban a abstenerse en la votación (entrevistas personales #8 y #9 legisladoras FA que negociaron el proyecto de ley). Semproni ya se había opuesto a la ley en la legislatura anterior (2005-2010) y esgrimía las mismas razones para oponerse a esta iniciativa (consideraba que la iniciativa era muy permisiva). Lima era dirigente de una agrupación escindida del PDC y estaba en contra de la despenalización del aborto por sus creencias religiosas (La Diaria 24/4/2012³⁰). Ante esto, la senadora Xavier señaló:

En la situación actual es imposible que Diputados apruebe la ley porque tenemos dos diputados del Frente Amplio que no la quieren votar por motivos religiosos y ni siquiera quieren dejar al suplente o irse para que nos queden los números a favor (El País, 22/4/2012, “Xavier: no hay voto para aborto”)³¹.

La posibilidad de que la ley fracasara nuevamente llevó al grupo de legisladores negociadores a encontrar la solución en un acuerdo con uno de los dos diputados del PI, Iván Posada. Posada votaría a favor de la ley si se realizaban cambios al proyecto original. Entre ellos, el más importante era la inclusión de la figura del “equipo multidisciplinario”

³⁰ “Banca sagrada”, disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2012/4/banca-sagrada/> (consultado por última vez el 15/7/2016).

³¹ Disponible en: <http://historico.elpais.com.uy/120422/pnacio-637530/politica/xavier-no-hay-voto-para-aborto-/> consultado el 9/9/2016).

y “cinco días de reflexión”. Esto implicaba que una mujer podría interrumpir legalmente su embarazo si previamente se entrevistaba con un equipo integrado por un médico ginecólogo, un psicólogo y un asistente social que tenía por objetivo informar sobre las características de la interrupción, así como las alternativas a ella. Luego de la entrevista y tras cinco días de reflexión, si la mujer persistía en la decisión de interrumpir podría hacerlo en forma gratuita dentro del sistema de salud³². De esta forma se conseguían los dos votos faltantes pues Semproni estaba de acuerdo con esta versión de la ley y Posada daría el voto 50 (el diputado Lima se mantenía como opositor). Sin embargo, la falta de votos en el plenario no era el único obstáculo que enfrentaba el FA en la Cámara de Diputados. El otro escollo estaba en la Comisión de Salud, la comisión de “giro natural” del proyecto, donde el FA no tenía mayorías. Como forma de eludir esta comisión, los promotores de la reforma propusieron crear una comisión especial para tratar la ley de IVE, integrada con el diputado Posada y donde el FA tuviese mayorías. La creación de esta comisión generó críticas por parte de los opositores a la ley:

La propuesta de Iván vino a darle aire a un proyecto aprobado en el Senado que no tenía viabilidad en la Cámara de Diputados. Así de simple. La mayoría en nuestra bancada no la tenía y nosotros además en estos temas tenemos libertad de conciencia. Entonces el hecho de que viniera Iván, lo que nosotros hicimos fue, generando bastante malestar, existiendo una Comisión de Salud, hacer un bypass y decir “bueno, no, nosotros generamos una comisión especial” (entrevista personal #9 URU, legisladora FA).

³² La primera preferencia del diputado Posada era que el equipo multidisciplinario estuviese integrado por un objetor de conciencia de forma de desestimar el aborto (estas disposiciones estaban en un proyecto de ley que había presentado 2002 denominado “Planificación familiar, educación sexual e interrupción del embarazo”, asunto Cámara de Representantes 2630/2002). No obstante, los legisladores del FA que negociaban con Posada lograron que este desistiera del objetor de conciencia y que el equipo tuviese solo un rol informativo (entrevistas personales #7 y #9 legisladoras FA).

Tras estas arduas negociaciones, el proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados por 50 votos a favor (todos los diputados del FA, menos Lima y el diputado Posada del PI). Votaron en contra todos los diputados del PC y PN. De vuelta al Senado -pues Diputados había realizado modificaciones al proyecto de ley- el único voto por fuera del FA que recibió fue el de Jorge Saravia (tabla 3.5). Este senador había sido electo por el FA, pero a mitad del gobierno había migrado al PN. Saravia estaba a favor de la ley. Al momento de aprobación de la ley de IVE la mortalidad materna por abortos inseguros ya no representaba un problema serio de salud pública como en 2002. La política de reducción de riesgos y daños diseñada por IS estaba relativamente extendida dentro del sistema de salud y habría contribuido a este descenso (Briozzo et al. 2016)

Tabla 3.4:
Procedencia partidaria de los votos a favor y en contra de los proyectos sobre aborto legal (en porcentaje)

	Proyecto presentado en 2002				Proyecto presentado en 2006				Proyecto presentado en 2011 (Ley IVE)					
	Cámara 1 (Diputados)		Cámara 2 (Senado)		Cámara 1 (Senado)		Cámara 2 (Diputados)		Cámara 1 (Senado)		Cámara 2 (Diputados)		Cámara 1 (Senado)	
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
FA	80,9	10,0	85,7	6,3	88,9	7,7	100	4,2	100	0,0	98,0	2,0	94,1	0,0
PI	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	
PN	2,1	45,0	0,0	43,8	5,6	76,9	0,0	77,1	0,0	64,3	0,0	61,2	5,9	
PC	17,0	40,0	14,3	50,0	5,6	15,4	0,0	16,7	0,0	35,7	0,0	34,7	0,0	
PN+PC														100,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a votaciones nominales contenidas en Diario de Sesiones N° 3087 de la Cámara de Representantes, 10/12/2002; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 181, Tomo 446, 6/11/2007; Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N° 3546, 4/11/2008*; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 131, Tomo 491, 27/12/2011; Diario de Sesiones N° 3813 de la Cámara de Representantes, 25/9/2012; Diario El País 17/10/2012 “Se aprobó despenalización del aborto por 17 votos en 31”.**

*En 2008 el proyecto que había sido presentado en 2006 fue modificado por la segunda Cámara (Diputados) con lo que debió volver a la primera (Senado), allí se trató mediante una moción de urgencia sin ser discutido en comisión. No existe registro de la votación nominal de esta votación, pero no hay razones para suponer que la votación fue diferente según partidos que la primera vez que el Senado había tratado el proyecto pues la composición del Senado era la misma que la primera vez que se trató el proyecto en ella y las posiciones partidarias en torno al tema eran rígidas.

**El proyecto presentado en 2011 fue reconsiderado por la primera Cámara que lo trató (el Senado) debido a que fue modificado por la segunda Cámara (Diputados). Para esta reconsideración no están disponibles las votaciones nominales. La votación fue reconstruida en base a información de prensa, no obstante no se cuenta con información desagregada de los votos del Partido Nacional y el Partido Colorado, más allá del dato de que todos los votos en contra que obtuvo el proyecto vinieron de legisladores de estos partidos. Por eso se agrega una fila “PN+PC”. De la información de prensa se extrae que en la reconsideración del Senado se registraron 17 votos a favor del proyecto, los mismos que la primera vez que el proyecto fue tratado en esta Cámara. No obstante, al momento de la reconsideración, un Jorge Saravia, senador electo por el FA, se había pasado al PN aunque mantuvo su voto positivo. Esta es la razón por la que el PN aparece aportando el 5,9% de los votos a favor del proyecto la segunda vez que el Senado lo trató.

Tabla 3.5:

Votos a favor y en contra, de los proyectos sobre aborto legal como porcentaje de legisladores de cada partido

	Proyecto presentado en 2002				Proyecto presentado en 2006				Proyecto presentado en 2011 (Ley IVE)					
	Cámara 1 (Diputados)		Cámara 2 (Senado)		Cámara 1 (Senado)		Cámara 2 (Diputados)		Cámara 1 (Senado)		Cámara 2 (Diputados)		Cámara 1 (Senado)	
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
FA	90,5	9,5	92,3	7,7	94,1	5,9	96,1	3,9	100,0	0,0	98,0	2,0	100,0	0,0
PI	0,0	100,0					0,0	100,0			50,0	50,0	n/c	n/c
PN	5,3	94,7	0,0	100,0	9,1	90,9	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	s/d	s/d
PC	33,3	66,7	20,0	80,0	33,3	66,7	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	s/d	s/d
PN+PC*	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	6,7	93,3

Fuente: elaboración propia en base a votaciones nominales contenidas en Diario de Sesiones N° 3087 de la Cámara de Representantes, 10/12/2002; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 181, Tomo 446, 6/11/2007; Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N° 3546, 4/11/2008; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 131, Tomo 491, 27/12/2011; Diario de Sesiones N° 3813 de la Cámara de Representantes, 25/9/2012; El País 17/10/2012 “Se aprobó despenalización del aborto por 17 votos en 31”.

*Para el proyecto presentado en 2011 no existen votaciones nominales en la revisión que realizó la primera Cámara (el Senado) luego que la Cámara de Diputados realizara cambios al proyecto con media sanción que venía de aquella. En esta instancia, las posiciones partidarias en la votación se obtuvieron a partir de la prensa donde no aparecían desagregados los votos de los legisladores del PN y el PC lo que llevó a considerar a estos partidos como un bloque.

La ley disgustó a las organizaciones de mujeres (Correa y Pecheny 2016; Johnson, Rocha, y Schenck 2015) y como muestra la discusión parlamentaria tampoco era la ley que preferían la mayoría de los legisladores del FA. Sin embargo, los legisladores involucrados en la negociación pensaba que la fórmula a la que se arribó era la única manera de que el aborto fuese legal pues las negociaciones estaban agotadas. Además, consideraban que no se podía esperar al siguiente período de gobierno, pues si el FA ganaba las elecciones Vázquez sería nuevamente presidente y si ganaba el PN (el PC no tenía posibilidades) la ley no tenía ninguna posibilidad (entrevistas personales #7, 8, #9, #15 legisladoras FA).

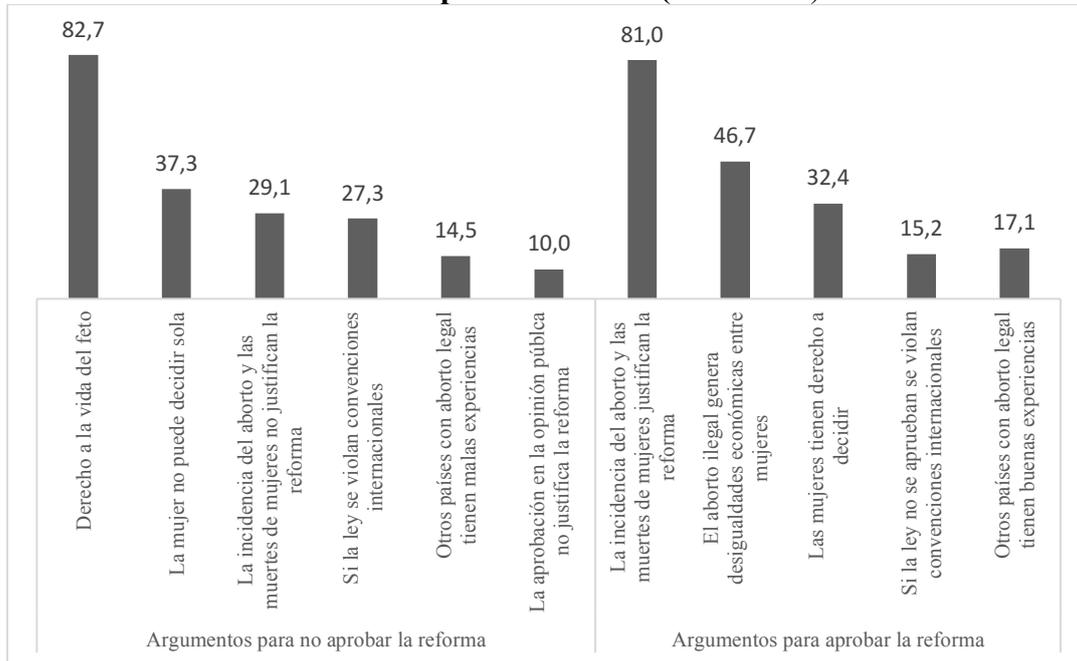
El gráfico 3.2 resume los argumentos que utilizaron los defensores y los detractores de la reforma en los tres debates que ocurrieron en los plenarios de las cámaras. Como forma de simplificar la visualización de los datos y dado que quienes argumentaron a favor de la reforma fueron mayoritariamente legisladores del FA y quienes lo hicieron en contra fueron legisladores de los partidos tradiciones el gráfico 3.2 no desagrega las posiciones por partidos. Tampoco se consideraron desagregaciones por período porque los no existen diferencias sustantivas entre los argumentos usados en los tres debates³³.

El gráfico 3.2 muestra que el principal argumento para no aprobar la ley era el derecho a la vida del feto (principal argumento usado por la Iglesia y los grupos pro-vida), seguido por argumentos que enfatizaban que la mujer no puede decidir por sí sola (por ejemplo, debía involucrarse al padre en la decisión). Casi un tercio de las intervenciones de quienes argumentaron en contra de ley referían a que la frecuencia del aborto

³³ Se consideraron las intervenciones de todos los legisladores que en los tres debates hicieron uso de la palabra en el tiempo reglamentario y argumentaron a favor o en contra de la ley. En total se consideraron intervenciones de 215 intervenciones. Como era posible que un legislador utilizara más de un argumento para defender u oponerse a la ley las barras de la gráfica 3.2 no suman 100. Las categorías que se usaron para la sistematización de la discusión, así como otros criterios usados en la clasificación pueden consultarse en el Anexo 1.

clandestino y las muertes de mujeres por abortos no justificaban una ley que despenalizara el aborto. Usualmente quienes usaban este argumento señalaban que el Estado debía generar políticas para que las mujeres no abortaran. Del otro lado, el principal argumento utilizado por los legisladores defensores del aborto legal era que este se justificaba porque la legislación restrictiva no inhibía al aborto y que este realizado en forma ilegal tenía consecuencias negativas sobre la salud de las mujeres. En segundo lugar, quienes defendieron la reforma señalaban que el aborto ilegal generaba injusticias entre las mujeres y, en particular, perjudicaba a las mujeres pobres. Un poco más de un tercio de los legisladores que argumentaron a favor del aborto legal utilizaron el argumento feminista relativo al derecho a decidir de las mujeres. Es interesante que quienes defendían el aborto legal no apoyaron sus posiciones en la simpatía que esta reforma generaba en la opinión pública. En cambio, el 10% de quienes argumentaron en contra de la ley señalaron que una mayoría del público a favor del aborto legal no podía justificar la ley porque en temas como estos no podía legislarse según el estado de la opinión pública.

Gráfico 3.2
Argumentos utilizados por defensores y detractores del aborto legal durante las discusiones parlamentarias (2002-2012)



Fuente: elaboración propia en base a versiones taquigráficas de debates sobre aborto legal detalladas en Anexo 1.

Luego de aprobada la ley, dirigentes del PN, junto a grupos pro-vida, la Iglesia Católica y dirigentes del PC y del PI, conformaron la Comisión Nacional pro Derogación de la Ley de Aborto. La Comisión buscaba convocar a un referéndum para derogar la ley de IVE. El trabajo de la Comisión fracasó porque no se alcanzó la cantidad de adhesiones necesarias para convocar al mecanismo de democracia directa.

Discusión y conclusiones

El análisis del proceso histórico uruguayo que llevó a la adopción de la ley de IVE permite extraer algunas conclusiones sobre los determinantes de esta reforma. En primer lugar, en el caso uruguayo la movilización social no fue una condición suficiente para aprobar la ley. Para que la ley se aprobara en el Parlamento fue necesario que la izquierda

fuese mayoritaria. La movilización social por el derecho al aborto nunca impactó en los partidos tradicionales, sino solo en el FA. Pese a que la movilización de las organizaciones feministas fue sostenida desde 2002, las votaciones nominales de los proyectos de ley mostraron un patrón: el único partido que siempre votó (casi en bloque) por la ley fue el FA. Esto permite descartar la hipótesis de la “acumulación” de la movilización feminista. Es decir, en el caso uruguayo no fue la persistencia en el tiempo de la movilización social lo que llevó a la adopción de la ley. En cambio, fue la conjunción de la movilización social y la mayoría parlamentaria del FA. Las siguientes dos afirmaciones de dos de las principales activistas feministas por el derecho al aborto en Uruguay suman evidencia para afirmar esta relación y permiten descartar la hipótesis de la movilización feminista como condición suficiente de la ley:

no es que el movimiento feminista uruguayo sea fantástico [...] No es que somos particularmente brillantes, inteligentes y fuertes como movimiento para incidir, sino que hay unas condiciones que hacen más factible la incidencia y que tal vez es un recorrido de la agenda progresista en el Uruguay. [...] Lo que digo es que la llegada del Frente Amplio al gobierno en el 2005 pero antes, la búsqueda del gobierno, aparece como un momento significativo de afianzar una agenda progresista, una agenda de derechos (entrevista personal #5 URU, integrante organización feminista)

La izquierda con la mayoría parlamentaria debería haber funcionado mejor [...] pero sigue siendo una agenda que si hay mayoría conservadora en los estratos institucionales del Estado esto no pasa (entrevista personal #4 URU, integrante organización feminista).

Ambas afirmaciones son interpretaciones, pero tienen valor de prueba porque son inusuales (D. Collier 2011), es decir, no deberían esperarse de integrantes de organizaciones de mujeres que estuvieron históricamente, vinculadas a la gestación de la

ley. En cambio, estas personas deberían tender a auto-adjudicarse la principal responsabilidad por la adopción de la reforma.

Las siguientes dos afirmaciones -de diferentes fuentes- aportan evidencia respecto al otro lado de la relación, es decir, que la izquierda necesitaba de los movimientos sociales para convertirse en el protagonista político de la reforma:

Que la sociedad civil se haya movilizado en torno a este tema llenó algunos huecos en el curso del debate en la sociedad del tema aborto que el sistema político no daba cuenta de ello. Me parece que se dio una muy importante sinergia entre la sociedad civil y actores políticos dispuestos a promover (entrevista personal #8, legisladora FA promotora de la reforma).

Para los movimientos sociales y la participación juvenil son proyectos clave [se refería a la ley de regulación del consumo de cannabis y a la ley de IVE] y hay una demanda muy importante para que el Parlamento los apruebe. Que nosotros estemos atentos a esas demandas es vital par facilitar la recuperación de la mística frenteamplista (diputado Sebastián Sabini, FA, entrevista en La Diaria, 29/5/2012, versión digital, “De nuevo tipo”).

En particular, la primera de estas citas, es evidencia inusual pues proviene de una de las legisladoras que más trabajó para que la ley se aprobara, y por lo tanto, podría tender a adjudicarse el total protagonismo en la aprobación de la ley (al igual que las activistas feministas en las citas anteriores).

Otras afirmaciones, realizadas por legisladores y militantes que defendían la posición anti-reforma (que surgen de las entrevistas y del debate parlamentario) son evidencia que afirma que la movilización feminista y la presencia del FA en el gobierno con myorías parlamentarias eran condiciones necesarias para aprobar la ley de IVE:

Tenían las patas que necesita cualquier proyecto que se quiera empujar [...]. Tenían la pata social, a través de varios movimientos sociales, MYSU y otros. Tenían la pata académica y ahí tenían sobre todo a un médico que estaba operando fuerte para que salga una ley de éstas, [...], y tenían la pata política básicamente en el Frente Amplio, pero con una exponente de primer nivel político, que era [...] Mónica Xavier. Entonces, sabíamos que con esas tres patas se iban a venir con todo y fue lo que efectivamente sucedió. La coyuntura política que tuvo el Frente Amplio al tener mayoría parlamentaria no era menor [...] ayuda enormemente a que el mensaje social, de las organizaciones sociales, tengan otro pie (entrevista personal #21 URU, activista pro-vida y dirigente del PN).

Finalmente, en Uruguay la ley de IVE se aprobó cuando el presidente fue “consentidor” de la reforma (presidencia de José Mujica), pues cuando no lo fue (presidencia de Tabaré Vázquez) la ley fracasó. Lo interesante del caso uruguayo es cómo durante la primera preferencia del FA, la bancada de legisladores frentistas pasan una ley en contra de la voluntad del presidente, líder principal del partido. Esto fue posible gracias a una estructura partidaria que dispone de reglas para controlar a los líderes y que hace que las decisiones del partido no sean un mero reflejo de los deseos de estos (Levitsky y Roberts 2011; Pérez Bentancur, Rosenblatt, y Piñeiro Rodríguez Forthcoming). La compleja organización del FA, un partido con una densa estructura de militantes que tienen participación en los más diversos ámbitos de toma de decisiones del partido – incluso en las máximas jerarquías – (Pérez Bentancur, Rosenblatt, y Piñeiro Rodríguez Forthcoming), permitió que las mujeres del partido y a las organizaciones feministas con vínculos con el FA pudieran incidir en los ámbitos formales del partido. El corolario de esto –a lo largo de los años– fue la inclusión de la despenalización del aborto en los programas electorales del FA. En este sentido, en el caso uruguayo, la ley de IVE se gestó “desde abajo”, no solo porque las organizaciones feministas influyeron desde afuera del

partido, realizando campañas públicas, alianzas con otros actores sociales e intenso lobby en el parlamento, sino porque también influyeron desde adentro del partido, debido a sus estrechos vínculos con el FA y a las posibilidades de incidencia que brindaba esta particular estructura partidaria.

El análisis en profundidad del caso uruguayo aporta evidencia para debilitar la hipótesis religiosa. El análisis histórico del caso uruguayo en torno a la ley de IVE muestra que si los altos niveles de secularización del país (ver introducción) hubiesen sido una condición suficiente para aprobar la ley de IVE, entonces esta ley debería haberse aprobado antes de 2012 y debería haber tenido mayor consenso dentro del sistema político. Este capítulo mostró que los grupos contrarios a la reforma se fortalecieron durante los gobiernos del FA, adquiriendo mayores niveles de coordinación. No obstante, la dificultad que tuvieron estos grupos para frenar la reforma, no fue su debilidad en sí, sino el escaso acceso institucional que tuvieron durante los gobiernos del FA. La Iglesia Católica y la Iglesia Evangélica, así como las organizaciones pro-vida tenían vínculos con los partidos tradicionales y no con el FA. Un ejercicio contrafáctico, a la luz de la evidencia presentada en este capítulo, permite afirmar que, bajo el mismo contexto secular, si el PN hubiese estado en el gobierno, la ley no se hubiese aprobado, pues no solo los políticos de este partido tenían posiciones conservadoras, sino que sus preferencias anti-reforma eran reforzadas por sus vínculos con las organizaciones sociales que se opusieron a la ley. Sin embargo, el análisis en profundidad del caso uruguayo no permite descartar que la ley de IVE se hubiese aprobado en un contexto menos secular, aún con el FA en el gobierno y con mayorías parlamenarias.

El análisis aquí realizado también permite descartar otros factores atribuidos al éxito de la ley de IVE como la aprobación de la reforma en la opinión pública y el hecho de que el FA fuese un partido de izquierda institucionalizado. La aprobación de la reforma

en la opinión pública no fue un factor determinante para la aprobación de la ley pues, nuevamente un ejercicio contrafáctico, permite inferir que *ceteris paribus* la simpatía que la reforma generaba en la ciudadanía, si el PN hubiese estado en el gobierno, y no el FA, la ley no se hubiese aprobado. Aunque, no es posible afirmar que si la reforma hubiese sido menos popular el FA la hubiese promovido de todos modos, parece más plausible que el verdadero factor determinante fue la movilización de las organizaciones sociales que a su vez influyó en la opinión pública. Finalmente, el tipo de organización partidaria estuvo más relacionado a la forma en la que se procesó la ley (el mecanismo) que a las condiciones que determinaron la determinaron. Las tablas 3.6 y 3.7 resumen la evidencia que apoya la hipótesis principal y la que descarta las principales hipótesis rivales.

Tabla 3.6

Sistematización de la evidencia e inferencias en el caso. Condiciones de la Ley IVE

Hipótesis	Piezas de evidencia clave	Fuente	Valor de la evidencia para la hipótesis	Inferencia
<p>Hipótesis principal: En Uruguay la ley de IVE se aprobó solo cuando existió movilización social a favor de la ley, el FA estaba en el gobierno y tenía mayorías parlamentarias y el presidente era consentidor de la reforma</p>	<p>Comparación de la movilización feminista en las tres coyunturas en las que se discutió IVE en plenarios Parlamento (campañas públicas, protestas, lobby, alianzas con otros actores)</p>	<p>Registros de las organizaciones feministas que muestran que estaban activas (publicaciones, campañas, páginas web); prensa; entrevistas; Johnson, Rocha y Schenk 2015</p>	<p>Evidencia necesaria para afirmar la hipótesis (hoop test)</p>	<p>La movilización social por el aborto legal fue previa al interés parlamentario por el tema. La movilización se intensificó y expandió a partir de 2002 con la formación de la Coordinadora por el Aborto Legal.</p>
	<p>Votaciones nominales proyectos de ley aborto legal /Convocatoria a referéndum</p>	<p>Diarios de sesiones del Parlamento; prensa.</p>	<p>Muestra un patrón en el tiempo. Evidencia necesaria para afirmar la hipótesis (hoop test)</p>	<p>Las preferencias por la ley se concentraron en el FA. Los políticos de los partidos tradicionales tuvieron preferencias por el estatus quo.</p>
	<p>Afirmaciones de activistas feministas que señalan la necesidad de la combinación entre izquierda y movilización social para aprobar la ley</p>	<p>Entrevistas.</p>	<p>Evidencia necesaria para afirmar la hipótesis (hoop test)</p>	<p>La llegada de la izquierda al gobierno con mayorías parlamentarias abrió una ventana de oportunidad para el movimiento social por el aborto legal.</p>
	<p>Afirmaciones de legisladores FA que señalan la necesidad de la combinación entre movilización social e izquierda para aprobar la ley</p>	<p>Entrevistas; prensa.</p>	<p>Evidencia necesaria para afirmar la hipótesis. (hoop test)</p>	<p>La movilización social por el aborto legal presionó a los políticos del FA a aprobar la ley</p>
	<p>Afirmaciones de legisladores de la oposición y activistas pro-vida que señalan la necesidad de la combinación entre movilización social e izquierda para aprobar la ley</p>	<p>Entrevistas; versiones taquigráficas Parlamento.</p>	<p>Evidencia ni necesaria, ni suficiente para afirmar la hipótesis (straw in the test)</p>	<p>Idem (las tres anteriores)</p>
	<p>Comparación actitud de presidentes en tres coyunturas</p>	<p>Veto presidencial 2008; declaraciones Vázquez y Mujica en</p>	<p>Evidencia necesaria para afirmar la hipótesis</p>	<p>La ley se aprobó cuando el presidente estuvo dispuesto a no obstruir el tratamiento parlamentario de la ley: durante presidencia de</p>

		prensa; versiones taquigráficas Senado 2004 sobre posible veto de Batlle		Batlle anuncio de veto inhibió a algunos legisladores liberales del PC con preferencias por la reforma; durante primera presidencia Vázquez este vetó ley aprobada por el FA; durante segunda presidencia Mujica este dijo que no vetaría y ley se aprobó
--	--	---	--	---

Tabla 3.7

Sistematización de la evidencia e inferencias en el caso. Ley IVE Uruguay

Hipótesis	Piezas de evidencia clave	Fuente	Valor de la evidencia para la hipótesis	Inferencia
Hipótesis religiosa	<p>Religiosidad de la población no varió a lo largo de la pos-transición. Uruguay siempre fue un contexto secular.</p> <p>Los grupos contrarios a la reforma (en particular los grupos pro-vida) se mejoraron su organización durante los gobiernos del FA</p>	<p>Pew Research Center, 2014. “Religión en América Latina: Cambio generalizado en una región históricamente católica”.</p> <p>Entrevistas</p>	Evidencia necesaria ni suficiente para descartar la hipótesis (straw in the wind test).	Debilita la hipótesis. El análisis histórico del caso uruguayo permite afirmar que la ley no se hubiese aprobado bajo el mismo contexto secular, si el FA no hubiese estado en el gobierno. Sin embargo, esta evidencia no permite descartar que bajo un contexto menos secular la ley se hubiese aprobado aún con el FA en el gobierno.
Hipótesis movilización feminista	<p>Comparación de la movilización feminista en las tres coyunturas en las que se discutió IVE en plenarios Parlamento (campañas públicas, protestas, lobby, alianzas con otros actores)</p> <p>Votaciones nominales proyectos de ley aborto legal /Convocatoria a referéndum</p> <p>Afirmaciones de activistas feministas que señalan la necesidad de la combinación entre izquierda y movilización social para aprobar la ley</p>	<p>Registros de las organizaciones feministas que muestran que estaban activas (publicaciones, campañas, páginas web); prensa; entrevistas; Johnson, Rocha y Schenk 2015.</p> <p>Diarios de sesiones del Parlamento; prensa.</p> <p>Entrevistas</p>	Evidencia necesaria para descartar la hipótesis (hoop test)	Pese a la campaña sostenida en el tiempo de las organizaciones feministas por el aborto legal, estas no pudieron incidir políticamente sino hasta la llegada de la izquierda al gobierno.

Capítulo 4. Chile: un caso de reforma acotada

Cuando ganó la elección la presidenta Bachelet estábamos listas, pensamos que el proyecto ya era, que los derechos de las mujeres iban a ser reconocidos e iba a cambiar Chile. Pero (...) había que negociar mucho, y había que postergar mucho³⁴.

Introducción

El 14 de setiembre de 2017 la presidenta socialista Michelle Bachelet promulgó la ley N° 21.030 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en tres causales. La ley, una iniciativa del Poder Ejecutivo (PE), reguló el aborto inducido en tres circunstancias específicas: peligro de vida de la mujer, malformación fetal incompatible con la vida extrauterina y violación. La ley de IVE en tres causales fue la culminación de un largo proceso de debate público que permitió abrir mínimamente un contexto normativo restrictivo frente al aborto inducido impuesto por la dictadura militar (1973-1990).

En Chile, el Código Sanitario de 1931 permitía el “aborto terapéutico”, es decir, interrupciones voluntarias de embarazo cuando estaba en peligro la vida o la salud de la mujer. Hacia 1970 Chile era el país con una de las políticas más progresistas en planificación familiar de América Latina. En 1964, bajo la presidencia del democristiano Eduardo Frei, Chile adoptó un avanzado programa de planificación familiar de alcance universal. Esta política había sido el resultado de la reacción del gobierno ante los altos índices de mortalidad materna y complicaciones por abortos inducidos (Dides, Fernández, y Peltier 2015; Jiles Moreno y Rojas Mira 1992; Shepard y Casas Becerra 2007; Troncoso y Soto 2016). En este ambiente relativamente progresista, hacia 1973 en

³⁴ Entrevista personal, integrante de la Comisión de Mujeres del Partido Demócrata Cristiano.

el Hospital Barros Luco de Santiago, un hospital público de referencia en atención materno-infantil, primaba una interpretación amplia de la ley, y los médicos realizaban abortos legales a las mujeres que lo pidiesen. Para ello, se solicitaba un certificado que indicara que la mujer se encontraba en situación de pobreza extrema y tenía varios hijos nacidos vivos, así como se requería una solicitud de la mujer en donde esta afirmaba que no deseaba el embarazo (Dides, Fernández, y Peltier 2015: 155).

Luego del retorno de la democracia en 1990 se presentaron múltiples proyectos de ley para restituir la legislación sobre aborto (el primero de ellos se presentó en 1991), pero ninguno tuvo éxito. El legado conservador de la dictadura impidió el debate durante los primeros años de la pos-transición, incluso dentro de la coalición de centro-izquierda que gobernó el país durante la mayor parte de la tercera ola. Las oportunidades para la reforma aparecieron recién en el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), una presidenta “feminista” que impulsó la ley personalmente y a través de del Ministerio de la Mujer.

La ley de IVE en tres causales tenía amplio apoyo en la opinión pública -un 70% de la ciudadanía estaba a favor de la ley-, sin embargo, fue una de las reformas más difíciles de procesar del segundo gobierno de Bachelet, en especial por las negociaciones y concesiones que el gobierno debió hacer al interior de su propia coalición con los legisladores de la DC, un partido de centro con un sector conservador y vínculos con la Iglesia Católica. La reforma también enfrentó fuerte oposición de los partidos de derecha y de la Iglesia Católica y las organizaciones pro-vida quienes se movilizaron para frenarla la reforma, primero en el Congreso, y luego en el Tribunal Constitucional. Al igual que en Uruguay, el debate por el aborto legal en Chile duró 27 años, pero a diferencia de Uruguay, en Chile nunca se discutió sobre una reforma por plazos. Aunque dentro de los partidos de izquierda existían opiniones mayoritarias para impulsar una ley menos

acotada que la propuesta por Bachelet, los políticos de izquierda eran minoritarios en el congreso. Este capítulo relata el proceso que llevó a la adopción de la ley de IVE en tres causales.

El contexto político- institucional en el que se procesó la reforma

Desde el retorno de la democracia en 1990 el sistema político chileno se articuló en base a la competencia de dos coaliciones: a la centro-izquierda se ubicó la Concertación de Partidos por la Democracia, conformada originalmente por un grupo de partidos de izquierda, -el Partido Socialista, PSCh, el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD)- y un partido de centro con un ala conservadora y vínculos con la Iglesia Católica, la DC. En 2014 la pacto de centro-izquierda incorporó al Partido Comunista (PCCh) y pasó a denominarse Nueva Mayoría (NM).

A la centro-derecha, se articuló una coalición conformada por Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). Ambos partidos tuvieron perfil conservador y estrechos vínculos con la Iglesia Católica, no obstante, RN fue una derecha más moderna que la UDI, partido que nació ligado a la dictadura y a la defensa de la figura del dictador Augusto Pinochet (Altman et al. 2009; Luna 2010, 2014). Esta coalición tuvo diferentes etiquetas a lo largo de la tercera ola.

La Concertación gobernó Chile durante la mayor parte de la tercera ola: los dos primeros gobiernos (1990-1994, 1994-2000) estuvieron encabezados por presidentes de la DC (Patricio Aylwin y Eduardo Frei respectivamente), mientras los siguientes estuvieron en manos de los partidos de izquierda de la coalición: Ricardo Lagos del PPD

(2000-2006) y Michelle Bachelet del PSCh (2006-2010 y 2014-2018)³⁵. Los gobiernos de Lagos y de Bachelet fueron considerados por la literatura comparada como parte de los gobiernos del “giro a la izquierda” en América Latina, pero como el tipo más moderado de estos (Levitsky y Roberts 2011; Roberts 2011; Weyland, Madrid, y Hunter 2010).

El sistema de partidos y la sociedad, que surgió de la transición a la democracia estuvo fuertemente influido por los legados del régimen autoritario. La dictadura militar que derrocó al gobierno socialista del presidente Salvador Allende, fue refundacional para Chile, pues no solo impuso una nueva institucionalidad a la democracia que nacía, sino también un modo nuevo de organización de la sociedad. La transición ocurrió luego de que el régimen militar perdiera un plebiscito donde se consultaba si Pinochet podía seguir en el poder. Esto abrió el camino a la transición, no obstante, la fortaleza del régimen autoritario les permitió a los militares conservar importantes prerrogativas en la nueva democracia (Agüero 1998; Garretón 1986; Garretón y Garretón 2010; Ugglá 2005).

El gobierno de Pinochet impuso su Constitución a los políticos democráticos, y con ella, una serie de instituciones que afectarían de un “modo conservador” el diseño de las políticas públicas bajo el nuevo régimen competitivo. Entre estas destacaban el sistema electoral binominal que beneficiaba la representación de los partidos de derecha, los “senadores vitalicios”, institución por la que Pinochet se aseguró un lugar en el Senado en 1998, y la organización de las relaciones Ejecutivo-Legislativo que garantizaban un amplio dominio al primero sobre el segundo (Siavelis 2001, 2002).

En este contexto, el sistema de partidos que cristalizó luego de la dictadura se caracterizó por su moderación. Debido a los incentivos del sistema electoral y al trauma de la dictadura, el PSCh abandonó a su aliado natural (el PCCh), y pactó con la DC,

³⁵ Entre 2010-2014 gobernó Sebastián Piñera de RN, electo por la coalición de centro-derecha.

(Roberts 1998, 2011; Valenzuela y Scully 1997). La moderación de la izquierda implicó que, salvo por el PCCh, la distinción programática principal del sistema de partidos, estuvo en la posiciones en torno al régimen, lo en términos más específicos se tradujo en posiciones pro y anti pinochetismo. La distinción Estado-mercado fue poco estructurante de la competencia partidaria. De forma subsidiaria, la dimensión liberal/conservador, también dividió al sistema de partidos, no obstante, el componente conservador atravesó a ambas coaliciones debido a la presencia en cada una de ellas de dos partidos con estrechos vínculos con la Iglesia Católica, la DC en la centro-izquierda y la UDI en la centro-derecha (Luna 2014; Altman et al. 2009). Tanto la DC como la UDI tuvieron un peso importante en estos bloques. La izquierda fuera de pacto fue minoritaria durante este período (tabla 4.1).

Tabla 4.1. Composición del Congreso (1990-2018)*

		1990-1994		1994-1998		1998-2002		2002-2006		2006-2010		2010-2014		2014-2018	
		Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado
Concertación/Nueva Mayoría	DC	32,5 (39)	34,2 (13)	30,8 (37)	34,2 (13)	32,5 (39)	36,8 (14)	18,3 (22)	31,6 (12)	17,5 (21)	15,8 (6)	15,8 (19)	23,7 (9)	17,5 (21)	15,8 (6)
	PS	15 (18)	10,5 (4)	12,5 (15)	13,2 (5)	9,2 (11)	10,5 (4)	10 (12)	13,2 (5)	12,5 (15)	21,1 (8)	9,2 (11)	13,2 (5)	13,3 (16)	13,2 (5)
	PPD	5,8 (7)	2,6 (1)	12,5 (15)	5,3 (2)	13,3 (16)	5,3 (2)	17,5 (21)	7,9 (3)	15,8 (19)	5,3 (2)	15 (18)	10,5 (4)	12,5 (15)	15,8 (6)
	PRSD	4,2 (5)	10,5 (4)	1,7 (2)	2,6 (1)	3,3 (4)	---	5 (6)	---	5,8 (7)	7,9 (3)	4,2 (5)	2,6 (1)	5,8 (7)	---
	Otros izq. Concert.	0,8 (1)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0,8 (1)	---	5 (6)	---
	Ind. Concertación	---	---	0,8 (1)	---	---	---	1,7 (2)	---	2,5 (3)	---	---	---	0,8 (1)	5,3 (2)
	<i>Total pacto izq.</i>	<i>58,3 (70)</i>	<i>57,9 (22)</i>	<i>58,3 (70)</i>	<i>55,3 (21)</i>	<i>58,3 (70)</i>	<i>52,6 (20)</i>	<i>52,5 (63)</i>	<i>52,6 (20)</i>	<i>54,2 (65)</i>	<i>50,0 (19)</i>	<i>45,0 (54)</i>	<i>50,0 (19)</i>	<i>55,0 (66)</i>	<i>50,0 (19)</i>
	Izq. fuera de pacto	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	2,5 (3)	2,6 (1)	1,7 (2)	5,3 (2)
Total centro-izq	58,3	57,9	58,3	55,3	58,3	52,6	52,5	52,6	54,2	50,0	47,5	52,6	56,7	55,3	
Coalición de derecha	RN	26,7 (32)	34,2 (13)	24,2 (29)	28,9 (11)	19,2 (23)	18,4 (7)	15,8 (19)	18,4 (7)	16,7 (20)	21,1 (8)	14,2 (17)	21,1 (8)	12,5 (15)	18,4 (7)
	UDI	11,7 (14)	5,3 (2)	12,5 (15)	7,9 (3)	14,2 (17)	13,2 (5)	28,3 (34)	23,7 (9)	27,5 (33)	23,7 (9)	31,7 (38)	21,1 (8)	24,2 (29)	15,8 (6)
	UCC	---	---	1,7 (2)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Ind. en pacto	---	2,6 (1)	3,3 (4)	7,9 (3)	7,5 (9)	15,8 (6)	3,3 (4)	---	0,8 (1)	---	1,7 (2)	---	1,7 (2)	---
	<i>Total pacto der.</i>	<i>38,3 (116)</i>	<i>42,1 (16)</i>	<i>41,7 (50)</i>	<i>44,7 (17)</i>	<i>40,8 (49)</i>	<i>47,4 (18)</i>	<i>47,5 (57)</i>	<i>42,1 (16)</i>	<i>45,0 (54)</i>	<i>44,7 (17)</i>	<i>47,6 (57)</i>	<i>42,1 (16)</i>	<i>38,4 (46)</i>	<i>34,2 (13)</i>
Der. fuera de pacto	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1,7 (2)	2,6 (1)	
Total centro-der	38,3	42,1	41,7	44,7	40,8	47,4	47,5	42,1	45,0	44,7	47,6	42,1	40,1	36,8	
<i>Otros partidos</i>	3,3 (4)	---	---	---	0,8 (1)	---	---	5,3 (2)	0,8 (1)	---	5 (6)	5,3 (2)	3,3 (4)	7,9 (3)	
Total	(120)	(38)	(20)	(38)	(120)	(38)									

* Entre paréntesis cantidad de bancas.

Fuente: elaboración en base a Haas (2011) y Servicios Electoral de Chile.

La dinámica acuerdista y moderada con la que surgió la Concertación se prolongó durante los gobiernos de la pos-transición. La Concertación funcionó bajo una estricta división de cargos a nivel de gobierno y en términos programáticos los temas que no generaban acuerdo entre los principales socios de la coalición fueron excluidos del programa de gobierno. A su vez, los “exagerados” rasgos presidencialistas heredados de la Constitución de Pinochet llevaron al dominio del Poder Ejecutivo sobre el Congreso. En este sentido, el modelo de elaboración de políticas públicas se desarrolló bajo una lógica tecnocrática, vertical, alejada de los actores sociales y dominada por el Ejecutivo a través de sus ministerios (Haas 2010; Pribble 2013; Siavelis 2002, 2009).

En el campo social los grupos conservadores tuvieron un peso importante en la sociedad chilena. El legado de la dictadura hizo que la Iglesia Católica fuese un actor poderoso en Chile. Tras la reforma del sistema educativo impulsada por Pinochet, la Iglesia consiguió la administración de una variedad de establecimiento educativos que recibían subsidio público (Pribble 2013) y tuvo acceso privilegiado a los principales medios de comunicación (Blofield 2006). A vez, en los primeros años de la transición y la pos transición, la Iglesia gozó de buena reputación entre la opinión pública y entre la izquierda política debido al rol que tuvo en la protección de militantes de izquierda y en la defensa de los derechos humanos durante el régimen militar (Guzmán, Seibert, y Staab 2010; Haas 1999); por esto se ha señalado que la Iglesia Católica fue una “autoridad moral” en Chile (Grzymała-Busse 2015). Durante la dictadura la Iglesia participó de una alianza de centro-izquierda junto con los partidos que se oponían al régimen. Paulatinamente, sin embargo, con el retorno de la democracia en 1990 la Iglesia cambió sus alianzas hacia los los partidos de derecha.

Como señaló Hass (1999), en esto impactó la sustitución, por parte del Vaticano, de varios obispos progresistas, pero también la agenda de la democracia naciente. En este

sentido, si bien la Iglesia chilena criticó los altos índices de desigualdad heredados de la dictadura y abogó por mayores niveles de justicia social, también fue muy crítica y se opuso a reformas que iban en contra de los principios promovidos desde el Vaticano, que el movimiento de mujeres y los políticos progresistas intentaban impulsar, como el divorcio, las políticas sobre anticoncepción y el aborto. En esta agenda, la Iglesia Católica se alió con los partidos de derecha (RN y la UDI) que tenían posiciones conservadoras sobre los roles de género y la familia, al igual que una parte de la DC (Blofield 2006, 2008; Guzmán, Seibert, y Staab 2010; Haas 1999; Htun 2003). En este contexto, la despenalización del aborto fue una reforma difícil de tramitar, incluso para los gobiernos de la Concertación encabezados por presidentes de los partidos de izquierda.

Según cifras oficiales, en Chile, el aborto inducido explicó el 14% de la mortalidad materna en el país entre 2000 y 2012, siendo la cuarta causa de mortalidad materna (MINSAL 2015 en Historia de la Ley N° 21.030, pp. 656). La prohibición total de abortar generó, además, situaciones sumamente injustas para algunas mujeres, como llevar un embarazo inviable a término o impedir interrupciones en el caso de niñas embarazadas producto de violaciones en el ámbito familiar (Dides, Fernández, y Peltier 2015). A esto se suman los casos de judicialización, que aunque fueron pocos numéricamente, se concentraron en las mujeres pobres (Casas y Vivaldi 2014; Guttmacher Institute 2016; Shepard y Casas Becerra 2007; Troncoso y Soto 2016).

La movilización social por el derecho al aborto y el activismo en contra

En la década del '80 Chile tuvo un movimiento de mujeres/feminista fuerte. Durante la dictadura las chilenas se organizaron, primero para luchar contra el régimen militar, y después para reclamar por una agenda específica de derechos para las mujeres.

A fines de los '80 las mujeres chilenas formaron un frente interclasista que agrupaba a múltiples organizaciones de base, ONG's y grupos de mujeres de los partidos de izquierda y reclamaron "democracia en el país y en la casa" (Baldez 2002; Ríos Tobar y Godoy 2003; Valdes 1993). En 1988, cuando comenzaron las negociaciones que llevarían a la salida pactada, se formaron dos coordinaciones de mujeres, la Coordinación de Organizaciones Sociales de Mujeres y en el ámbito partidario Concertación de Mujeres por la Democracia cuyo objetivo fue elaborar una lista de demandas para integrar a la plataforma electoral de la Concertación de Partidos por la Democracia. Aunque la lista era amplia y ambiciosa no incluyó el aborto, ni siquiera la restitución de la legislación sobre aborto terapéutico. Este tema no era de consenso en la Concertación, y en particular, generaba tensiones con los políticos de la DC (Baldez 2002; Franceschet 2004; Haas 2010; Htun 2003).

El silencio de las mujeres de izquierda respecto al aborto, estuvo influido además, por el rol que había cumplido la Iglesia Católica en la protección de militantes de izquierda de la persecución política del régimen pinochetista. A diferencia de lo que ocurrió en Argentina o Uruguay, durante la transición, y los primeros años de la post-transición, la Iglesia Católica fue una "autoridad moral" para la sociedad chilena (Grzymała-Busse 2015), y en particular para la izquierda. Dos dirigentes del PS, integrantes de la Concertación de Mujeres que ocuparon altos cargos en el PE durante los gobiernos de la Concertación y una militante histórica del movimiento feminista, aludieron a este legado como el factor que impidió politizar el aborto en la transición y en los años siguientes:

Esta Iglesia nos acogió, nos salvó la vida. Yo soy atea, pero le tengo respeto a curas que nunca en mi vida habría pensado, porque efectivamente es literal que nos salvaron la vida. Eso genera contradicciones. También es cierto que nuestro vínculo era con una Iglesia que hoy en día se ve bastante poco, con la Vicaría de la Solidaridad, con una Iglesia mucho más

progre. Nuestro vínculo era con la izquierda, con los curas obreros, y ese mundo ha ido desapareciendo (entrevista personal#16 CH, feminista histórica, dirigente del PS e integrante del equipo de gobierno de Bachelet) .

En Chile la Iglesia Católica fue una Iglesia absolutamente defensora de los derechos humanos en su momento, y por lo tanto aliada a mucha gente de centro- izquierda [...]. Entonces, cuando vuelve la democracia hay una presión, y hay un no pelear, y yo creo que eso retardó el divorcio, ha retardado el aborto, y todas aquellas cosas que tienen que ver con lo sexual que es donde la Iglesia está absolutamente atrasada. [...] Muchos no querían pelear con la Iglesia porque de alguna manera había sido una aliada muy importante (entrevista personal #15 CH, feminista histórica, dirigente del PS e integrante del equipo de gobierno de Bachelet).

Era con la Democracia Cristiana y con otro trauma que tiene ese progresismo, que es que la Iglesia chilena ayudó durante la dictadura, y por lo tanto, cómo le vamos a devolver a la Iglesia Católica con un golpe como [el aborto] eso es lo que ha pervivido durante la Concertación (entrevista personal #9 CH, feminista histórica, militante de izquierda).

En la década del '90 el movimiento de mujeres se fragmentó y se profesionalizó. La fortaleza y masividad que tuvo durante la dictadura se transformó en debilidad con el retorno de la democracia. La vuelta de la política partidaria generó discusiones sobre las estrategias que debía tener el movimiento en la democracia que nacía. Para una parte de las feministas el movimiento de mujeres debía insertarse en la política partidaria y en el gobierno como forma de hacer avanzar las demandas feministas. Para otras, en cambio, debía permanecer autónomo a los partidos. Ambas estrategias se plantearon como antagónicas y muchas feministas optaron por la opción de la política y se integraron a los partidos de la Concertación, en particular al PSCh y al PPD y ocuparon cargos en el

gobierno y en el Congreso. A la falta de consenso sobre las estrategias se sumó la pérdida de apoyos financieros internacionales lo que contribuyó a debilitar aún más a las organizaciones existentes (Haas 2010; Ríos Tobar y Godoy 2003).

En este contexto de división y debilitamiento, el aborto no fue un tema de consenso entre las organizaciones de mujeres, fue más un asunto de feministas sueltas que de actores sociales pujando ante el sistema político. La división del movimiento feminista en torno al aborto quedó de manifiesto en 1991 cuando la diputada socialista y feminista Adriana Muñoz presentó un proyecto de ley para restituir el aborto terapéutico. Tanto Haas (2010) como Htun (2003) señalaron las dificultades que tuvo Muñoz para que el movimiento feminista se movilizara en apoyo de la iniciativa. En las elecciones de 1994 Muñoz perdió su banca y atribuyó su mal desempeño electoral a la campaña en su contra que realizaron las organizaciones religiosas en su distrito.

En la primera mitad de la década del '90, la organización más activa en torno al aborto legal fue el Foro por los Derechos Sexuales y Reproductivos, una coordinadora de organizaciones y figuras del feminismo. En 1993 una ONG internacional le ofreció apoyo económico para redactar un proyecto de ley que decriminalizara el aborto, y aunque el Foro aceptó, sus integrantes no se pusieron de acuerdo en el alcance que debería tener la iniciativa. Para algunas feministas se debía proponer una ley sobre aborto legal por plazos (a demanda de la mujer) y, para otras, una legislación que restituyera las disposiciones sobre aborto terapéutico pues consideraban que el contexto político y social de Chile no permitía una discusión amplia. Aunque el Foro realizó lobby con algunas legisladoras feministas de los partidos de izquierda estas no impulsaron el proyecto en el Congreso (Haas 2010). Una de estas legisladoras, vinculada al movimiento de mujeres, señaló que tanto ella como sus colegas fueron reticentes a impulsar el proyecto del Foro porque

entendían que se necesitaba más presión social por parte de las organizaciones de mujeres, en especial luego de los aprendizajes que habían hecho tras la no reelección de Muñoz:

Nos echaban la culpa a nosotras, que nosotras presentáramos [...] y yo les decía, tienen que ser ustedes, tienen que mover la sociedad primero, [...] les decía, si presentamos nosotras aquí y nos jugamos por esto 100% vamos a salir del Parlamento, no va a quedar nadie. Podemos avanzar en muchas otras cosas, pero ustedes platen esto con fuerza en la sociedad civil, hagan discusiones, hagan manifestaciones, vengán al Congreso, planteen esto, y no. Lo que hicieron sí, la sociedad civil y que varias recogimos fue un proyecto, un marco sobre derechos reproductivos y sexuales, y eso lo presentamos, fue en el '97 o '98. [...] (entrevista personal #18 CH, legisladora Concertación).

Una militante histórica del movimiento de mujeres, integrante de la corriente “radical” del Foro, corrobora la afirmación de la cita anterior:

Les propusimos a las mujeres de la Concertación y se negaban por miedo a quedarse fuera. Tenías que contar con el beneplácito de todos, sino quedabas proscripta (Observación reunión 2 CH, activista feminista).

El Foro desapareció a fines de la década del '90 y durante la primera década del siglo XXI el movimiento de mujeres casi no volvió a hablar de aborto: “había como un pacto entre nosotros de hablar de anticonceptivos de emergencia, pero no hablar de aborto” (entrevista personal #7 CH, activista feminista). Muchas de las mujeres que integraron el Foro se fueron a las universidades desde donde formaron cátedras y programas de posgrado en género.

La movilización por el aborto re-apareció hacia 2010. Ese año se creó MILES, una ONG especializada en temas de derechos sexuales y reproductivos que surgió vincualda a los partidos de izquierda de la Concertación, en especial al PPD y a algunas diputadas

feministas como María Antonieta Saa integrante del PPD. Al igual que MYSU en Uruguay, MILES fue una organización especializada en producción de información y en lobby parlamentario. Desde sus orígenes, el objetivo de MILES fue generar debate público y al interior de los partidos para lograr una reforma sobre aborto por causales:

Empezamos a formar los debates, a debatir en medios de comunicación, en entrevistas. Básicamente fue una estrategia comunicacional la que logró que le preguntásemos a todos los candidatos a la presidencia [refiere a los candidatos que se presentaron a las elecciones de 2014] por el aborto en las 3 causales. Ni siquiera hablamos de las 3 causales, hablamos de aborto terapéutico, que era lo que resonaba en la historia chilena, que habíamos perdido en la época de la dictadura (entrevista personal #7 CH, activista MILES).

En 2013 MILES elaboró un proyecto de ley que despenalizaba el aborto en casos de riesgo de vida de la mujer, malformación fetal incompatible con la vida extrauterina y violación (el proyecto era muy similar al que luego presentaría el gobierno de Bachelet). Este proyecto fue presentado con las firmas de diez diputados de la Concertación, entre ellos tres diputados de la DC y las diputadas feministas del PPD María Antonieta Saa y Adriana Muñoz. El proyecto se llamó “Interrupción legal del embarazo por razones terapéuticas” (Boletín 8925-11, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 22a, 7/5/ 2013, pp. 46): “ahí empezamos nosotros a acercarnos al mundo del Parlamento. Empezamos a trabajar con los asesores”. Las integrantes de MILES se reunieron con legisladores de la Concertación, pero también comenzaron a trabajar con algunos legisladores escindidos de RN que tenían un perfil libertario, y en el ámbito de la sociedad civil articularon posiciones con organizaciones profesionales como el Colegio de Matronas, aunque nunca tuvieron el apoyo de las organizaciones médicas (entrevista personal #7 CH, activista MILES).

En 2013 MILES también apoyó el proyecto presentado por el senador Gómez del PRSD (Concertación) que proponía despenalizar el aborto bajo las causales riesgo de vida de la mujer y malformación fetal (entrevista personal #7 CH, activista MILES). Para fundamentar la iniciativa Gómez utilizaba datos producidos por el Foro por los Derechos Sexuales y Reproductivos y por MILES (ver Boletín N° 8.862-11, 2/4/2013).

Pese a esta reactivación, el movimiento de mujeres siguió dividido en torno al alcance que debería tener la reivindicación del aborto. Mientras las integrantes de MILES entendían que no era posible promover una reforma más allá de las tres causales, para otras integrantes del movimiento había que impulsar el “aborto libre” (desde 2012, cada 25 de julio se realiza una marcha por el centro de Santiago bajo la consigna “aborto libre”). Estas diferencias se profundizaron durante el segundo gobierno de Bachelet y la presentación del proyecto sobre IVE en tres causales. MILES fue la organización más moderada y la más pegada a la defensa del proyecto del gobierno:

Nosotros optamos por un trabajo con ellos [refiere a los colegios profesionales del ámbito de la salud], y nos retiramos un poco de la pelea feminista. Se hace un intento de armar una mesa ampliada de trabajo sobre el tema aborto, pero no se llega a un acuerdo, y nosotros optamos con varios de los que estaban en esa mesa decir, bueno las que quieren hoy día hacer la lucha por el aborto libre bien, no vamos a atacar, y nosotros seguimos por el aborto por tres causales (entrevista personal #7 CH, activista MILES).

Los intentos por formar una coordinación de organizaciones feministas por el aborto legal -retomando los antecedentes del Foro- se concretaron a fines de 2014 con la creación de la Mesa de Acción por el Aborto Legal. Entre las principales impulsoras de la Mesa estaba la abogada feminista Lidia Casas, ex integrante del Foro, que en este momento había accedido a fondos internacionales para re-editar una experiencia similar. La mesa estuvo integrada por ONG's feministas (Humanas, el Observatorio de Género y Equidad, el Instituto de la Mujer o Fondo Alquimia), académicas y feministas sueltas,

organizaciones de derechos humanos y del ámbito de la salud (Amnistía Internacional Chile y Aprofa), mujeres de un partido pequeño de izquierda fuera de pacto (Revolución Democrática, RD) y una variedad de grupos que trabajan en el territorio asistiendo a mujeres que necesitan abortar. Como con el Foro, varias integrantes de la Mesa también militaban en los partidos de izquierda, entre ellas estaba Gloria Maira, integrante de las comisiones programáticas de la NM y subsecretaria del Servicio Nacional de la Mujer durante los dos primeros años del segundo gobierno de Bachelet (Observación reunión 2 CH; entrevistas personales # 1 y #13 CH, integrantes de la Mesa).

La Mesa buscó agrupar a organizaciones y personas que venían trabajando de forma aislada (y descoordinada) por el aborto en Chile. Aunque su creación coincidió con la presentación y tramitación del proyecto de ley IVE en tres causales del PE, la Mesa no surgió para apoyar este proyecto (Observación reunión 1 CH). El proyecto del gobierno dividió a la Mesa, sus integrantes lo denominaron “el proyecto de la discordia” (Observación reunión 2 CH). Para varios de los grupos que formaban la Mesa (en especial los grupos de socorristas) el proyecto del gobierno era un proyecto “amarillo” que no estaban dispuestas a apoyar. En cambio, las más moderadas (las ONGs y las académicas, quienes asumieron la coordinación y el trabajo cotidiano de la Mesa) apoyaron la reforma críticamente. MILES no integró la Mesa debido a diferencias en las estrategias de movilización hacia el aborto legal de sus integrantes respecto a las integrantes de la Mesa.

Este no es un proyecto del feminismo. Es un proyecto de una coalición política donde tres causales es el techo máximo. No estamos con el aborto tres causales, pero actuamos. (intervención integrante Fondo Alquimia, observación reunión 1 CH).

En esa Mesa había organizaciones que tenían opiniones muy encontradas sobre cómo afrontar el proyecto de ley. Había organizaciones que habíamos decidido apoyar el proceso legislativo, siempre diciendo que es menos que el mínimo, pero que tener menos que el

mínimo es mejor que no tener nada, y estaba la posición extrema del otro lado que era decir “este proyecto es una mierda” (entrevista personal # 13 CH, integrante de la Mesa).

Hasta prácticamente el final de la tramitación del proyecto de ley (la discusión en el Senado) la Mesa no tuvo posicionamiento público. Las acciones de incidencia y de lobby en el Parlamento las realizaban Amnistía, Humanas y las académicas, y por supuesto, MILES quien fue el actor más visible en los medios de comunicación y realizó lobby en el Congreso:

Hay una primera etapa en que la Mesa no tenía figuración pública, o sea, era para adentro, era un tema de coordinación interna [...]. Hacia el final de la tramitación en la Cámara de Diputados, por primera vez, tuvimos un trabajo bien difícil de llegar a concordar como Mesa cuáles eran los mínimos que estimábamos necesario para que celebrásemos el proyecto. Ahí llegamos a estos cinco puntos mínimos respecto a la objeción de conciencia, violación, y sacamos una declaración con los cinco mínimos, y en base a esos cinco mínimos se hizo mucho del trabajo de lobby posterior en el Senado. Decir, nosotras venimos de Humanas y Amnistía, pero estamos trabajando en coordinación con una serie de otras organizaciones de derechos humanos y mujeres feministas, y queremos empujar a que haya indicaciones para que al menos estos cinco mínimos entren. Entonces fue la primera vez que había un apoyo un poco más coordinado, y que ya no hablábamos como Humanas y Amnistía [...]. Ahora, yo creo que, a nivel de posicionamiento público, medios de comunicación y eso, hasta ahora la Mesa ha tenido muy poquito. [...]. Recién hace un par de meses tenemos una cuenta de Twitter y un logo. (entrevista personal #13 CH, integrante de la Mesa).

El fortalecimiento de las organizaciones feministas en torno al aborto se produjo en un contexto donde los grupos opositores a la ley de IVE en tres causales fueron visiblemente activos: convocaron grandes protestas, manifestaron su oposición a la

reforma en los medios de comunicación y realizaron intenso lobby legislativo. La Iglesia Católica llamó al Congreso a no votar la ley, pidiendo “coherencia a los legisladores católicos” (carta de varios obispos a los legisladores católicos reproducida en El Mercurio 2/8/2016) y “a quienes ayer promovían junto con la Iglesia la defensa de la vida y la dignidad de los perseguidos políticos” en alusión a los políticos de los partidos de izquierda de la NM (mensaje Conferencia Episcopal de Chile reproducido en El Mercurio, 2/8/2018).

Uno de los principales opositores a la ley fue el rector de la Universidad Católica de Chile (Ignacio Sánchez), una de las universidades más prestigiosas y grandes del país. Ante la posibilidad de que el gobierno lograra pasar la ley de IVE en tres causales, Sánchez se convirtió en el más activo militante sobre objeción de conciencia. Mientras el proyecto de ley solo contemplaba la objeción de conciencia para los médicos, Sánchez defendió la objeción de conciencia para todo el equipo de salud, así como la objeción de conciencia institucional, y señaló en repetidas oportunidades que en los servicios de salud de la Universidad Católica no se realizarían abortos ni se contrataría a médicos que estuviesen dispuestos a realizarlos (ver por ejemplo intervención de Sánchez Historia de la Ley pp. 475; entrevista en La Tercera 23/3/2015³⁶). Sánchez, con vínculos con los partidos de derecha y con una parte de la DC, logró que las reivindicaciones de la Universidad Católica sobre la objeción de conciencia se consagraran en la ley como se verá más adelante.

Otros grupos anti-reforma también fueron activos; entre ellos destacaron las organizaciones pro-vida Fundación Chile Unido y la Fundación Siempre por la Vida, ambas con vínculos con los partidos de derecha. Esta última, una organización juvenil

³⁶ “Rector de la PUC participa en manifestación contra el aborto frente a La Moneda”, disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/rector-de-la-puc-participa-en-manifestacion-contra-el-aborto-frente-a-la-moneda/> (consultado por última vez 22/6/2018).

convocó a la primera movilización masiva en contra de la ley frente a La Moneda en marzo de 2015, que reunió, además de grupos pro-vida a políticos de RN y la UDI (ver crónica en La Tercera 23/3/2015³⁷). Durante el tratamiento legislativo de la ley de IVE en tres causales, las organizaciones religiosas y pro-vida organizaron varias actividades en contra de la ley. Una de las más importantes se llamó “Celebración por la Vida” y se realizó el 3 de septiembre de 2016. Fue convocada por el conjunto de las iglesias cristianas de Chile y tuvo la asistencia de dirigentes de las derecha y de la DC como la ex ministra Soledad Alvear (ver crónica en portal El Mostrador, 4/9/2016³⁸). Una de las principales negociadoras del proyecto de ley, integrante del equipo de la Ministra de la Mujer señaló respecto a la oposición que recibió el proyecto:

[...] una parte de la oposición ha sido durísima, no hay otro proyecto de ley que haya enfrentado esta cantidad de ataques (...) Ellos han sido muy duros y han reivindicado un discurso donde te califican de asesino. Yo me acuerdo que nos tiraron pintura roja afuera del SERNAM [el Servicio Nacional de la Mujer]. Y eso genera un efecto paralizante en los tuyos también, que piensan mucho más (entrevista personal #8, asesora Ministra de la Mujer).

El proceso político de la reforma “tres causales”

La ley de IVE en tres causales integró el programa electoral de la NM en 2014 (Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, pp. 169). Esta fue la primera vez que el aborto aparecía dentro de las propuestas programáticas de la coalición de centro-

³⁷ “Rector de la PUC participa en manifestación contra el aborto frente a La Moneda”, disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/rector-de-la-puc-participa-en-manifestacion-contra-el-aborto-frente-a-la-moneda/> (consultado por última vez 22/6/2018).

³⁸ “Miles se reúnen en Santiago en la Celebración por la vida”, disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/09/04/miles-se-reunen-en-santiago-en-la-celebracion-por-la-vida/> (consultado por última vez 22/6/2018).

izquierda, aunque como se vio, no era la primera vez que el Congreso tenía en su agenda un proyecto de ley de este tipo. No obstante, a diferencia de las iniciativas anteriores, esta fue impulsada directamente por el PE, siendo una de las reformas más importantes del segundo gobierno de Michelle Bachelet. Bachelet, una presidenta “feminista”, durante su primer gobierno había promovido personalmente políticas sobre derechos de las mujeres, entre ellas la distribución gratuita de la “píldora anticonceptiva del día después” lo que le valió un fuerte enfrentamiento con la Iglesia (Guzmán, Seibert, y Staab 2010; Haas 2010; Mora y Ríos 2009). En el período entre sus dos gobiernos (2010-2014) Bachelet ocupó el cargo de directora ejecutiva de ONU Mujeres -la agencia para la igualdad de género de la ONU- desde donde su liderazgo en defensa de los derechos de las mujeres se potenció y adquirió proyección internacional.

Aunque la reforma se restringía a despenalizar el aborto en casuales muy específicas, y las encuestas de opinión pública mostraban que alrededor del 70% de la ciudadanía estaba a favor de la ley (CADEM, 28/8/2017, UDP 7/1/2015), la iniciativa del gobierno enfrentó múltiples obstáculos y estuvo lejos de reunir consensos en el sistema de partidos. En particular, las negociaciones políticas ocurrieron al interior de la coalición de gobierno, con la DC, pues los partidos de derecha se opusieron a la ley. Las negociaciones con la DC implicaron moderar los contenidos del proyecto original.

En el primer gobierno de Bachelet (2006-2010), el aborto no fue una tema de agenda. Según una dirigente socialista cercana a la presidenta (integrante de los equipos de programa de la Concertación y ministra durante su primer gobierno,) se había acordado que no se iba a discutir aborto, sino que el punto central de la política en salud sexual y reproductiva dirigida a las mujeres estaría en “la píldora del día después”:

Ahí no se planteó lo del aborto porque nunca había acuerdo, especialmente con la Democracia Cristiana. No había posibilidad de acuerdo con lo del aborto, y se planteó lo de la píldora del día después y su masificación. La píldora estaba autorizada su venta en el

país, se vendía en las farmacias bajo receta médica. La gente que podía tener una receta médica y que podía comprarla tenía acceso en la farmacia. Entonces nosotros hicimos una revisión de todos los métodos de regulación de la fertilidad e hicimos nuevas pautas en las cuales se posibilitaba la entrega de la píldora del día después en los consultorios, en los centros de salud, gratis. Y ese fue el escándalo (entrevista personal #15 CH, ministra de Bachelet, integrante equipo de programa Concertación).

En 2014, la despenalización del aborto en tres causales llegó al programa de gobierno de la NM por una iniciativa de la Comisión de Mujeres de la coalición y contó con el aval de Bachelet (entrevistas personales #11, #12, #15, #16 y #17 CH, integrantes Comisión de Mujeres de la Nueva Mayoría). La elaboración del programa electoral estuvo a cargo de grupos temáticos que elevaban propuestas a un equipo central. El grupo encargado de los temas de género se dividió en cuatro subcomisiones y el que discutió sobre aborto fue el sub-grupo de salud sexual y reproductiva. Una de las integrantes de ese sub-grupo señaló en las entrevistas que la mayoría de sus integrantes eran mujeres feministas y entre ellas primaba la idea de “meter aborto sí o sí en el programa” (entrevista personal #11 CH, integrante sub-grupo salud sexual y reproductiva).

Las mujeres de la NM discutieron qué propuesta de reforma era políticamente viable para los socios de la coalición. Mientras para los partidos de izquierda tenía cierta viabilidad discutir la despenalización del aborto bajo un sistema de plazos, para la DC el máximo negociable eran las tres causales (entrevistas personales #11, #12, #15, #16 y #17 CH, Comisión de Mujeres Nueva Mayoría):

Cuando hicimos este programa [...] yo coordiné la elaboración del programa de género, y ahí estábamos todas de todos los partidos [...] Surgieron las dos cosas, la despenalización por causales y el aborto por plazos, y nuevamente nos topamos con la barrera de la Democracia Cristiana, solo que esta vez ellos aceptaron las causales, y lo que siempre ha

suscitado mayor discusión es el tema de la violación, con las otras dos causas no había tanta resistencia. Había muchas mujeres demócrata cristianas que estaban con nosotras por el aborto por plazos, pero no lograron tener el acuerdo de su partido (entrevista personal #16 CH).

La DC, sin embargo, tenía posición programática en contra de la despenalización del aborto. En 2007, su V Congreso Ideológico aprobó una declaración de principios donde se señalaba que era innecesaria una legislación sobre aborto terapéutico porque se “abrirían las puertas” para que el Estado pudiese definir “cuáles seres humanos pueden existir y cuáles no”. En lugar de una reforma legislativa, el documento proponía la creación de mecanismos de discernimiento para “resolver los casos excepcionales y complejos [...] desde el punto de vista médico” (Declaración de Principios del Partido Demócrata Cristiano, 13/10/2007, pp. 2).

Integrantes de la Comisión de Mujeres de la DC dijeron en las entrevistas que una de las comisiones del partido que sesionó en vísperas del Congreso Ideológico había elevado una propuesta que habla de despenalizar el aborto por causales. La comisión fundamentaba su iniciativa en los antecedentes del partido como pionero en la promoción de políticas de planificación familiar en Chile durante el gobierno Eduardo Frei (1964-1970), así como en los valores de “compasión” que siempre había promovido la DC “ante personas que necesitan apoyo”. Sin embargo, la propuesta nunca llegó al plenario del Congreso porque los sectores conservadores del partido, que ocupaban las cúpulas, lo vetaron. Entre estos estaba Soledad Alvear, en ese momento presidenta del partido y férrea opositora a despenalizar el aborto (entrevistas personales #10, #12 y #17 CH, mujeres DC).

Pese a esto, en el marco de la discusión programática de 2014, las mujeres de la DC volvieron a hacer lobby interno para que la despenalización del aborto fuese un punto

en el programa de la coalición. Quien en ese momento era Vicepresidenta de la Mujer de la DC participaba de la comisión de género del programa de Bachelet y era, a su vez, el principal nexo entre esa comisión y la dirección de la DC. En la negociación que impulsaron las mujeres de la NM se llegó a la fórmula de las tres causales como lo máximo que la DC podía aceptar, aunque sus sectores más conservadores seguían oponiéndose a una reforma de este tipo, en especial a la causal violación por considerarla la entrada al aborto libre:

Legítimamente las compañeras del Partido Socialista, del Partido Comunista, la Izquierda Ciudadana, abogaba por el proyecto de aborto libre. Finalmente lo que se resuelve es que, dado que no hay acuerdo, se llega a las tres causales [...] yo puse el límite que a mí me pidieron que pusiera [...]. Nosotros hasta el final tuvimos la duda de qué es lo que iba en el programa de gobierno, porque cuando logramos cerrar la propuesta de la comisión de mujeres, tuvimos una reunión [...] con quien era como el coordinador del programa de la presidenta. Nosotros llegamos las siete mujeres a entregar formalmente los insumos aprobados por todas estas mujeres que estaban atrás nuestro, y el [coordinador] me dice a mí, ¿tienes claro que en tu partido no están todos convencidos? Le digo, sí. [...] Y por eso cuando la presidenta lanza su campaña, su programa de gobierno en el teatro, nosotros agarramos un libro a ver si estaba, porque sabemos cómo funciona, si no está escrito no existe. Entonces, nuestra presidenta gana y dentro de la propuesta de mujeres aparece el proyecto de ley de las tres causales. Ahí es donde se empieza a producir un tironeo porque un sector más conservador de la DC desconoció el acuerdo (entrevista personal Vicepresidenta de la Mujer DC).

Hubo mucho movimiento interno de la DC, y se movieron antes de la discusión programática, hicieron un movimiento de mujeres al interior de la DC, y empezaron a plantear el tema del aborto, al menos por algunas causales como una cosa interna de las mujeres demócrata cristianas. Cuando se inicia la discusión programática se posibilita

llegar a un acuerdo gracias a este movimiento interno de la DC que había tenido, y que algunos desconocen. Porque incluso eso motivó la renuncia de la que era Vicepresidenta de la Mujer, Anita Quiroga. Eso fue algo que sucedió y todos los actores te lo pueden refrendar (entrevista personal #15 CH, integrante de comisión de mujeres de la NM).

No obstante las disputas con la DC, el proyecto de ley fue presentado por el PE el 31 de enero de 2015. Sus contenidos respetaban los acuerdos programáticos. La iniciativa modificaba el Código Sanitario autorizando la interrupción voluntaria del embarazo (si la mujer lo requiriese) en los casos de riesgo de vida para la mujer, cuando el embrión padeciese una malformación incompatible con la vida extrauterina o cuando el embarazo fuese producto de una violación siempre que no hubiesen transcurrido más de 12 semanas de gestación y 18 en el caso de las mujeres menores de 14 años. El proyecto fue elaborado por un grupo de expertos, en particular asesores jurídicos de la Ministra de la Mujer; no hubo participación de la sociedad civil (entrevistas personales # 5 y #8 CH, integrantes equipo de asesores Ministerio de la Mujer):

Tuvimos esta etapa de construcción donde además se nos pidió reserva completa. Entonces fueron unos meses donde todo el mundo nos pedía nuestros correos electrónicos, las ONG'S nos odiaban porque no podíamos compartirles nada, y todo el mundo nos detestó. Y estuvimos en eso desde el 21 de mayo de 2014 hasta el 31 de enero de 2015, cuando ingresó el proyecto (entrevista personal #8 CH, asesora jurídica Ministerio de la Mujer).

No hubo una convocatoria amplia de parte del equipo que desde el gobierno preparó el proyecto a las organizaciones de mujeres. No convocaron a ninguna organización de mujeres. Dicen que habrían convocado a un selecto equipo de médicos y de miembros de la academia. Pero no hubo ningún diálogo con las organizaciones de mujeres en la preparación del proyecto (entrevista personal #6 CH, integrante de una organización de mujeres).

El grupo que redactó la iniciativa no integró a políticos de la DC, aunque una de sus integrantes era Elisa Walker, perteneciente a una familia de reconocidos políticos de ese partido; Walker integraba el grupo de redacción en calidad de técnica. Aunque la reforma respetaba los acuerdos programáticos de la NM generó tensiones al interior de la coalición, pues los sectores más conservadores de la DC se opusieron. Una asesora legislativa de la NM vinculada a la negociación de la ley señaló respecto a los obstáculos que tuvo el proyecto en el trámite parlamentario: “la DC ha sido la verdadera piedra en el zapato de este proyecto” (entrevista personal #2 CH). Para una de las asesoras redactoras del proyecto de ley y principal negociadora por el PE, “lo más difícil de procesar” era que el proyecto de ley de tocaba “concepciones profundas” de una parte de los integrantes de la coalición de gobierno:

No porque hayas adherido a un programa de gobierno significa que estas completamente de acuerdo y le vas a entregar tu voluntad, porque al final del día tienes que dormir con lo que vas a votar. Entonces ahí hay un punto muerto (entrevista personal #8 CH).

La DC era la primera minoría de la NM, tenía 21 de los 120 diputados y 6 de los 38 senadores (tabla 4.1). Para aprobar la ley se requería mayoría simple. Los votos de los partidos de izquierda de la NM estaban asegurados y aunque el PE esperaba contar con los votos “suelto” de los legisladores de izquierda fuera del pacto y algunos legisladores de derecha con un perfil libertario (ex RN), estos apoyos eran insuficientes. Para aprobar la ley el gobierno requería los votos de una parte de la DC, pues no había posibilidad de obtener apoyos desde los partidos grandes de derecha. La UDI y RN anunciaron que de aprobarse la ley acudirían al Tribunal Constitucional a solicitar la inconstitucionalidad pues entendían que la reforma “vulnera[ba] el estatuto jurídico del que está por nacer” (Historia de la Ley N° 21.030, pp. 43-44). Para los partidos de derecha (y también para una parte de la DC) la ley de IVE en tres causales era la puerta para el aborto libre, en

particular, las causales sobre malformación fetal y violación. Sobre la segunda causal dos se decía que podría permitir abortar fetos con cualquier malformación o incluso con síndrome de Down, y respecto a la tercera causal tres se afirmaba que podría permitir interrumpir un embarazo a cualquier mujer simplemente alegando que fue violada pues el proyecto original no establecía el requisito de denuncia de la violación (ver por ejemplo declaraciones de senador Larrín, RN, sobre posición de su partido, en Historia de la Ley N° 21.030, pp. 1132).

Pese al acuerdo electoral que se había alcanzado, la DC estuvo dividida en torno al proyecto del PE, su ala más conservadora se oponía, en especial a la causal violación. Tras la presentación del proyecto de ley la DC comenzó un intenso debate que culminó con la decisión de su Consejo Nacional de dar “libertad de acción” a sus legisladores (El Mercurio, 2/3/2015³⁹; El Mostrador, 27/7/2015⁴⁰). La decisión del partido llevó a la renuncia de algunos de sus militantes, a la activa oposición de dirigentes con llegada a los medios de comunicación como la ex ministra y ex presidenta del partido Soledad Alvear y a las críticas de la Iglesia Católica quien señaló que la DC debería cambiar su nombre, pues no merecía la denominación de “cristiana” si sus legisladores votaban a favor de la ley de IVE tres causales (La Tercera, 9/6/2016⁴¹; El Desconcierto.cl, 18/7/2016⁴²).

³⁹ “DC debate proyecto sobre aborto en marzo y adelanta objeciones a dos causales”, disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2015/02/990536/dc-debate-proyecto-en-marzo-y-adelanta-objeciones-a-dos-causales> (consultado última vez 9/6/2018).

⁴⁰ “Consejo Nacional de la DC confirma “libertad de conciencia” para sus parlamentarios ante votación de proyecto de despenalización del aborto”, disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/27/consejo-nacional-de-la-dc-confirma-libertad-de-conciencia-para-sus-parlamentarios-ante-votacion-del-proyecto-de-despenalizacion-del-aborto/> (consultado última vez 9/6/2018).

⁴¹ “La votación más difícil de la Democracia Cristiana”, disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/la-votacion-mas-dificil-de-la-democracia-cristiana/> (consultado última vez 7/7/2017).

⁴² “Los contradictorios cálculos electorales de la Nueva Mayoría que entorpecen la ley de aborto en tres causales”, disponible en: <http://www.eldesconcierto.cl/2016/07/18/calculos-nueva-mayoria-que-entorpecen-la-ley-de-aborto-en-tres-causales/> (consultado última vez 7/7/2017).

Tras la decisión del Consejo Nacional los legisladores DC “más blandos” condicionaron su voto positivo a la introducción de modificaciones. Las mujeres de la DC defendían la reforma del Ejecutivo (declaración pública de las mujeres de la DC, 15/2/2015), no obstante, ninguna de ellas era parlamentaria. La bancada de la DC tenía una sola legisladora, la senadora y presidenta del partido Carolina Goic quien no integraba el grupo de mujeres del partido y su apoyo al proyecto fue crítico.

El jefe de bancada de la DC en la Cámara de Diputados (primera Cámara del proyecto) anunció que se presentarían propuestas de modificaciones para “mejorar” el proyecto del PE porque en el caso de la causal violación “es un feto que no presenta problemas” y en la causal inviabilidad fetal aducía que “en otros países se ha prestado para que se permitan abortos de manera más amplia” (El Mercurio, 2/3/2015⁴³). La DC también pretendía establecer un procedimiento de acompañamiento desde el sistema de salud para la mujer que abortaba (El Mostrador, 27/7/2015⁴⁴).

Con el objetivo de acercar los contenidos de la iniciativa a las preferencias de los legisladores DC, el Ejecutivo envió tres enmiendas (“indicaciones”). La primera, estableció que la causal sobre malformación fetal debía entenderse como “malformación de carácter letal”. La segunda, señalaba que los centros de salud denunciarían la violación en el caso de un IVE por esta causal (en el proyecto original la denuncia no era necesaria), y en la tercera, se proponía que los establecimientos de salud ofrecerían programas de “acompañamiento” que ayudaran a la mujer en “su proceso de discernimiento, [y] durante el período posterior a la toma de decisión, lo cual incluye el

⁴³ “DC debate proyecto sobre aborto en marzo y adelanta objeciones a dos causales”, disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2015/02/990536/dc-debate-proyecto-en-marzo-y-adelanta-objeciones-a-dos-causales> (consultado última vez 9/6/2018).

⁴⁴ “Consejo Nacional de la DC confirma “libertad de conciencia” para sus parlamentarios ante votación de proyecto de despenalización del aborto”, disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/27/consejo-nacional-de-la-dc-confirma-libertad-de-conciencia-para-sus-parlamentarios-ante-votacion-del-proyecto-de-despenalizacion-del-aborto/> (consultado última vez 9/6/2018).

tiempo posterior al parto o la interrupción del embarazo” -en el proyecto original solo se entregaba información escrita- (Historia de la Ley N° 21.030, pp. 27-28). No obstante esto, el cambio más importante fue introducido a propuesta de legisladores DC en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados (primera comisión que estudió la iniciativa). Los legisladores DC propusieron reducir de 18 a 14 semanas el plazo para IVE en casos de violación en mujeres menores de 14 años (Historia de la Ley N° 21.030, pp. 58).

Todas las modificaciones fueron aprobadas con los votos de los diputados de la NM de la Comisión de Salud (incluyendo los diputados de la DC). Los diputados de RN y la UDI votaron en contra pues su preferencia era desachar la reforma (Historia de la Ley N° 21.030, pp. 60). Para quienes defendían el texto original, la enmienda sobre violación reducía significativamente los alcances de la reforma, pues las violaciones de menores de edad suelen ocurrir en el marco de relaciones familiares de violencia, lo que lleva a que estos embarazos se detectan cuando la gestación ya está avanzada (entrevistas a activistas feministas y asesores Ministra de la Mujer).

Durante el debate en la Cámara de Diputados una de las diputadas de derecha con perfil menos conservador que votó a favor de la ley destacó el rol de la DC para moderar los contenidos de la ley:

Desde un principio, fui una de las diputadas que se manifestó dispuesta a legislar sobre la materia, pero también presenté grandes reparos, por todos conocidos, al proyecto que ingresó al Parlamento [...]. Pero debo señalar que el proyecto que votaremos es completamente diferente al que ingresó. El que diga lo contrario está faltando a la verdad. Como parlamentaria de oposición presenté indicaciones, ninguna de las cuales fue acogida. La Democracia Cristiana lo logró. Es difícil para ese partido estar dentro del oficialismo y exigir ciertos cambios, pero lo logró. Gracias a ello, hoy estamos ante un proyecto completamente diferente [...]. La Democracia Cristiana cambió un proyecto

completamente ambiguo por uno que tiene tres causales. Esa es la verdad (diputada Karla Rubilar, ex RN, Historia de la Ley N° 21.030, pp. 409-410).

La reforma obtuvo media sanción en Diputados con los votos de los partidos de izquierda de la NM, la mayoría de la DC, y los diputados de los pequeños partidos de izquierda fuera de pacto (en total cuatro). También votaron a favor de despenalizar algunas causales (en particular las dos primeras) cuatro diputados/as de partidos pequeños de derecha (con perfil libertario) desprendidos de RN. Casi la totalidad de los votos en contra fueron de diputados/as de la UDI y RN. Pese a los cambios que sufrió el proyecto, algunos diputados DC se mantuvieron contrarios a la ley, en especial a las causales inviabilidad fetal y violación (tabla 4.2).

El siguiente conjunto de obstáculos que enfrentó el proyecto de ley del PE aparecieron en el Senado. Cuando la ley pasó a esta cámara la Ministra de la Mujer declaró que se esperaba que la ley estuviera aprobada en enero de 2017, no obstante, el comienzo del tratamiento se demoró en la Comisión de Salud, presidida por Carolina Goic (DC). Goic señaló que en la Comisión debían escucharse “todas las posturas”, mientras las organizaciones feministas señalaban que la diversidad de posturas ya había sido escuchada en la Cámara de Diputados y acusaron al Ejecutivo de no acelerar el trámite parlamentario (El Desconcierto.cl., 18/7/2016)⁴⁵. Uno de los aspectos en que se expresa la primacía del PE sobre el Legislativo en Chile es en la posibilidad que tiene el primero de obligar a las comisiones legislativas a alterar su agenda y reducir el tiempo de tratamiento de cualquier proyecto de ley priorizado por el Ejecutivo; para esto el PE puede introducir “urgencias” (Siavelis 2001).

⁴⁵ “Los contradictorios cálculos electorales de la Nueva Mayoría que entorpecen la ley de aborto en tres causales”, disponible en: <http://www.eldesconcierto.cl/2016/07/18/calculos-nueva-mayoria-que-entorpecen-la-ley-de-aborto-en-tres-causales/> (consultado por última vez).

Aunque la ley de IVE en tres causales era una prioridad del para el gobierno de Bachelet, el PE solo introdujo mensajes de “suma urgencia” y “discusión inmediata” cuando el trámite estuvo avanzado en el Senado (ver Boletín 9895-11, urgencias⁴⁶). Según integrantes del gobierno que participaron en la negociación del proyecto de ley esto se debió a que el gobierno intentaba administrar cuidadosamente las “urgencias” para no entorpecer las negociaciones con la DC (entrevistas personales #5 y #8 CH, asesores Ministerio de la Mujer).

⁴⁶ Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10315&prmBoletin=9895-11

Tabla 4.2. Procedencia partidaria de los votos de la Ley de IVE en Tres causales (en porcentaje)*

		Cámara de Diputados			Senado		
		Riesgo de vida	Inviabilidad fetal	Violación	Riesgo de vida	Inviabilidad fetal	Violación
	Nueva Mayoría (partidos de izquierda)	58,2 (39)	62,9 (39)	66,1 (39)	65,0 (13)	63,2 (12)	66,7 (12)
	Nueva Mayoría (DC)	26,9 (18)	22,6 (14)	22,0 (13)	15,0 (3)	21,1 (4)	16,7 (3)
	Nueva Mayoría (independientes)	0,0	0,0	0,0	10,0 (2)	5,3 (1)	5,6 (1)
A favor	Izquierda fuera de pacto	6,0 (4)	6,5 (4)	6,8 (4)	5,0 (1)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Bloque de derecha (UDI y RN)	1,5 (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Derecha fuera de pacto	6,0 (4)	4,8 (3)	5,1 (3)	5,0 (1)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Otros	1,5 (1)	3,2 (2)	0,0	0,0	0,0	0,0
	Nueva Mayoría (DC y PS solo en Senado)	7,0 (3)	13,0 (6)	12,8 (6)	0,0	7,1 (1)	12,5 (2)
	Bloque de derecha (UDI y RN)	90,7 (39)	84,8 (39)	83,0 (39)	92,9 (13)	85,7 (12)	75,0 (12)
En contra	Derecha fuera de pacto	2,3 (1)	2,2 (1)	4,3 (2)	7,1 (1)	7,1 (1)	6,3 (1)
	Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3 (1)

Fuente: elaboración propia en base a votaciones nominales en Historia de la Ley N° 21.030

*Entre paréntesis frecuencias absolutas

Una vez en el Senado, el principal punto de controversia fue por la ampliación de la objeción de conciencia. La bancada de senadores de la DC anunció que condicionaría su apoyo a la reforma siempre que se consagrara la objeción de conciencia para todo el equipo de salud, y no solo para los médicos como establecía el proyecto original:

Los senadores de la DC -sin perjuicio de que hay distintas posturas respecto del proyecto aprobado por las respectivas comisiones- hemos acordado que efectivamente se tiene que consagrar la objeción de conciencia, no solo para los médicos, sino que también para el personal que trabaja con los médicos, salvo obviamente cuando hay peligro de la vida de la madre (senador Patricio Walker, DC, La Tercera, 20/6/2017⁴⁷)

La discusión sobre la objeción de conciencia ocurrió en la Comisión de Constitución del Senado donde se presentaron tres tipos de enmiendas. Por un lado, los senadores DC Goic, Pizarro y Araya (este último miembro de la comisión) presentaron una modificación para que la objeción de conciencia se extendiera a todo el “personal profesional que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención.” (indicación 83, Historia de la Ley N° 21.030, pp. 1221). Por otro lado, los senadores de RN Van Rysselberghe, y Chahuán presentaron una enmienda para permitir la objeción de conciencia institucional (indicación 78, Historia de la Ley N° 21.030, pp. 1221). Por último, senadores de los partidos de izquierda de la NM presentaron enmiendas para aclarar que la objeción de conciencia era siempre individual y para no permitir la objeción de conciencia en hospitales públicos o en aquellos con subsidio estatal (indicaciones 86 y 88, Historia de la Ley N° 21.030, pp. 1221). La

⁴⁷ “DC condiciona ley de aborto a incluir objeción de conciencia”, disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/senadores-dc-condicionan-apoyo-proyecto-aborto/> (consultado última vez 9/6/2018).

enmienda para extender la objeción de conciencia a todo el equipo de salud fue aprobada por mayoría con los votos del senador Araya (DC) y de los dos senadores de RN integrantes de la comisión (Larraín y Espina). Los senadores del PPD (Harboe) y del PS (Urresti) votaron en contra (Historia de la Ley N° 21.030, pp. 1232).

Una vez en el plenario del Senado, el ala conservadora de la DC, junto a los partidos de derecha presentaron una indicación para que la causal violación quedara sin efecto, pero esta fue rechazada por 16 votos a favor y 18 en contra. La votación en particular fue casi idéntica a la de la Cámara de Diputados: salvo por un senador del PS, los votos en contra provinieron, mayoritariamente de los partidos de derecha, y en segundo lugar de la DC (tabla 4.2).

De vuelta en la Cámara de Diputados para considerar las modificaciones introducidas por el Senado el proyecto de ley volvió a enfrentar otro obstáculo al momento de votar un artículo que requería quórum calificado⁴⁸. La NM quedó un solo voto por debajo del quorum requerido (reunió 66 votos cuando requería 67) debido a que un diputado de la DC (Marcelo Chávez) se abstuvo en la votación. Por esto, el proyecto pasó a una cuarta instancia, la “Comisión Mixta” (una comisión bicameral de desempate), donde fue aprobado con los votos de la NM. Tras esto, RN y la UDI presentaron una demanda al Tribunal Constitucional para que la ley se declarara inconstitucional. Aunque el Tribunal no dio cabida a la demanda, consagró la objeción de conciencia institucional -una modificación promovida, especialmente por el Rector de la Universidad Católica- habilitando a las instituciones de salud a oponerse a realizar IVE.

Durante el trámite en el Congreso, el movimiento feminista tuvo una postura ambigua hacia la reforma del gobierno. MILES fue la organización que más defendió la

⁴⁸ El artículo referiría a las atribuciones que tendrían los tribunales de justicia en caso de que una menor de 14 años decidiese abortar por alguna de las tres causales y no contara con autorización de sus padres o tutores legales.

reforma mediante lobby en el Congreso y a través de una estrategia mediática. Las integrantes de MILES tenían vínculos con el PPD, y en particular con algunos senadores del PPD como Guido Giraudy, un activo operador de la reforma del gobierno en el Congreso. Otras ONG's como Corporación Humanas, el Observatorio de Género y Equidad o Amnistía Internacional Chile también apoyaron la reforma públicamente y concurrieron a las comisiones legislativas a defenderla, pero como integrantes de la Mesa por el Aborto Legal tuvieron una posición crítica hacia la ley de IVE, pues aspiraban a una reforma menos acotada.

Discusión y conclusiones

En Chile, al igual que en Uruguay, pasaron casi tres décadas desde que se presentó el primer proyecto de ley sobre aborto legal hasta que se aprobó la ley. Sin embargo, en Chile nunca se discutió una reforma que permitiera la interrupción voluntaria del embarazo a demanda de las mujeres, sino reformas que restituían la legislación derogada por la dictadura (el aborto terapéutico) o que la ampliaban mínimamente introduciendo la causal violación. Aprobada la ley, la gran mayoría de los abortos seguirían siendo clandestinos.

La adopción de la ley de IVE en tres causales en Chile, ocurrió en el marco de la apertura de un contexto conservador, gracias a la existencia de una mayoría de centro-izquierda en el Parlamento y por el impulso de la presidenta Bachelet. El legado de la dictadura, por el que los actores conservadores adquirieron un poder desproporcionado, restringió el margen de maniobra de los actores progresistas para impulsar reformas potencialmente conflictivas, y el aborto no fue una excepción.

La ley de IVE en tres causales era la “reforma posible” en Chile. Aunque según varias de las entrevistas realizadas con dirigentes de la NM, los políticos de los partidos de izquierda habrían tenido preferencias por una reforma menos acotada sobre aborto legal, estos estaban restringidos por la cantidad de actores de veto que debían enfrentar, en particular dentro de su propia coalición. Aún cuando los niveles de aprobación de la reforma en la opinión pública eran altos, la DC -en particular su ala conservadora- y los partidos de derecha fueron antagonistas, estaban en contra de cualquier tipo de apertura de la legislación restrictiva sobre aborto.

El trabajoso proceso de negociación de la ley de IVE en tres causales muestra que en un sistema de partidos donde la izquierda era minoritaria frente a los partidos conservadores el máximo movimiento en el estatus quo era una ley por causales. Los políticos de estos partidos no solo tenían preferencias conservadoras que los hacían estar en contra del aborto legal e incluso de una reforma acotada a causales, sino que estas preferencias los hacía más cercanos a las organizaciones que se opusieron a la ley, en particular la Iglesia Católica.

El análisis en profundidad del caso chileno plantea, sin embargo, la duda de qué hubiese pasado si el movimiento feminista hubiese sido más fuerte, en el sentido de más articulado en torno a una reforma menos acotada sobre aborto legal. Es posible pensar que bajo ese escenario hubiese podido presionar más al sistema político, en particular a la NM y dentro de ella a la DC para lograr un resultado menos restringido que el que realmente ocurrió. No obstante, la evidencia presentada en este capítulo -los documentos ideológicos de la DC, las expresiones de sus principales dirigentes en la prensa y en el debate legislativo y la información aportada en las entrevistas por las mujeres del partido que negociaron la inclusión de las tres causales en el programa de la NM- muestran que no había espacio en la DC para negociar una reforma más amplia.

El análisis del caso chileno permite observar los límites del poder de la Iglesia Católica y otras minorías intensas con posiciones anti-reforma cuando estos grupos no tienen un aliado político en el poder. La oposición de la Iglesia a la ley de IVE en tres causales fue intensa, al punto que los sectores católicos, junto a los partidos de derecha intentaron dejar sin efecto la ley luego de aprobada, en el Tribunal Constitucional. Es cierto que la Iglesia Católica había perdido poder respecto al pasado pues con el paso del tiempo y su acercamiento a los partidos de derecha había dejado de ser una “autoridad moral” para la izquierda. Los vínculos de la Iglesia con la coalición de centro-izquierda no eran con los políticos de izquierda, sino con la DC.

El caso chileno es un ejemplo de una reforma procesada desde arriba y de un modo tecnocrático. Aunque la ley reflejaba demandas promovidas por las organizaciones de mujeres en el pasado -en particular, el proyecto de ley del gobierno de Bachelet era muy similar al elaborado por MILES en 2013- fue elaborado por el PE sin consulta a las organizaciones feministas y negociado personalmente por la Ministra de la Mujer y sus asesoras al interior de la coalición de gobierno. Aunque la ley de IVE en tres causales tuvo operadores en el Congreso, en particular los políticos de izquierda de la NM que integraban las comisiones que estudiaron el proyecto, el lobby de la ministra Pascual y sus asesoras promoviendo enmiendas que pudieran acercar los contenidos del proyecto a las preferencias de los políticos DC fue fundamental para aprobar la ley.

Capítulo 5. Argentina: un caso de no (casi) reforma feminista

“Pensamos si sale matrimonio igualitario nosotros salimos con los tapones de punta por la legalización. [...] Era la que seguía, y estábamos en una lucha apoyando todo esto con debates, [...], un auge de distintas leyes de avanzada, pensamos la ley de aborto ya viene. Entonces nos llevamos sorpresas, sobre todo las que fuimos militantes político partidarias del peronismo o del kirchnerismo, nos llevamos sorpresas”⁴⁹.

Introducción

Luego de Uruguay, Argentina fue el país de América Latina que más cerca ha estado de aprobar una “reforma feminista” sobre aborto legal. En la pos transición Argentina tuvo el movimiento feminista por el aborto legal más intenso del continente: la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito creada en 2005. Desde 2007 la Campaña presentó sistemáticamente un proyecto de ley para permitir la interrupción voluntaria de embarazos a demanda de las mujeres. En 2018 las protestas por el aborto legal alcanzaron su punto máximo las ciudades más importantes del país.

La movilización de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito ocurrió bajo dos gobiernos de diferente signo ideológico: en dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), y en el gobierno de Mauricio Macri bajo la alianza Cambiemos (2015-2019). Durante los gobiernos de Fernández -y el anterior de su marido Néstor Kirchner- Argentina ingresó a la “ola de gobiernos del giro a la izquierda” encarnando uno de los tipos heterodoxos (Flores-Macias 2010; Levitsky y Roberts 2011; Weyland, Madrid, y Hunter 2010). Los gobiernos “kircheristas” bajo el Frente para la Victoria (FpV) fueron una versión de centro-izquierda populista del viejo Partido Justicialista (PJ). Los años kircheristas no solo supusieron el regreso de la intervención

⁴⁹ Entrevista personal, activista de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

estatal a la economía luego del giro neoliberal de la década del '90 -encarnada por otra versión del PJ- sino también la ampliación del Estado de Bienestar (Etchemendy y Garay 2011; Etchemendy 2017; Pribble 2013) y la consagración de una agenda progresista en temas de derechos humanos y diversidad sexual (Díez 2015; Friedman 2017; Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016). El reformismo del populismo de izquierda incluyó también leyes sobre los derechos de las mujeres como Ley Integral de Violencia contra las Mujeres (2009), la ley que consagró el delito de feminicidio (2012) y la una ley que formalizó y amplió los derechos de las trabajadoras domésticas (2013). Sin embargo, el aborto legal no estuvo en la agenda. Mientras fue presidenta, Cristina Fernández fue una “antagonista” de la reforma, aunque cambió de posición cuando la protesta se hizo masiva, no obstante, ya no ocupaba el gobierno, sino una banca de senadora en la oposición.

En 2015, Cambiemos, una alianza de centro-derecha anti-peronista ganó las elecciones con Mauricio Macri como presidente. Macri, quien en varias oportunidades se había declarado contrario a una ley sobre aborto legal, ante la intensificación de la movilización social se mostró a favor de que el Congreso debatiera la reforma. La actitud del presidente activó el debate en el Congreso, y la Cámara de Diputados dio media sanción a la ley. Sin embargo, dos meses más tarde la ley fracasó en el Senado.

Este capítulo relata el proceso que llevó a la discusión parlamentaria del proyecto de ley sobre interrupción voluntaria del embarazo de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito y a su fracaso en 2018. El capítulo muestra los límites de la movilización social como condición suficiente para la adopción de una reforma feminista sobre aborto legal.

El contexto político-institucional en el que se proceso la reforma

Desde mediados de la década del '40 del siglo XX el sistema político argentino se estructuró en dos “campos”, uno peronista-populista y otro anti-peronista y anti-populista (Malamud 2011). El campo peronista se expresó en el Partido Justicialista (PJ) -fundado por Juan Domingo Perón en 1946-, un “partido de base sindical” con una estructura vertical (Levitsky 2003; Levitsky y Roberts 2011) que propició la incorporación de los sectores trabajadores y sectores populares a los derechos sociales hacia mediados del siglo XX (R. Collier y Collier 1991). El campo no peronista tuvo una variedad de representantes, pero el más destacado fue la Unión Cívica Radical (UCR), un partido que surgió a fines del siglo XIX pegado a la defensa de las garantías del sufragio y las instituciones de la democracia liberal (Malamud 2011).

Luego de las reformas neoliberales de la década del '90, impulsadas por una versión de derecha del peronismo (Burgess y Levitsky 2003; Etchemendy 2011; Levitsky 2003; Murillo 2009; Palermo y Novaro 1996), y de la crisis institucional y económica de 2002, el PJ volvió al poder en 2003 de la mano de una versión de izquierda del peronismo. Con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) -y luego con los dos gobiernos de su esposa Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) Argentina entró a la “ola de gobiernos de nueva izquierda” en América Latina, encarnando un tipo populista-heterodoxo dentro de ellos (Flores-Macías 2010; Levitsky y Roberts 2011; Weyland, Madrid, y Hunter 2010). El “kirchnerismo” -nombre con el que se conoció a los gobiernos de Kirchner y Fernández- utilizó como vehículo electoral al Frente para la Victoria (FpV), una alternativa a la estructura tradicional del PJ, bajo la que Néstor Kirchner intentó agrupar a todos aquellos espacios políticos y líderes que estaban “a la izquierda”. Esta estrategia le valió el apoyo políticos progresistas no peronistas y en el plano social, el

apoyo del movimiento de derechos humanos, hasta ese momento distante del peronismo (Mauro y Rossi 2011; Zelaznik 2011). Durante el kirchnerismo el sistema de partidos argentino se alineó en la división izquierda- derecha, siendo el FpV -y sus aliados como Nuevo Encuentro o Movimiento Evita- el principal actor en este espacio (Casullo 2012; Novaro 2010, 2011; Zelaznik 2011).

Bajo los gobiernos del FpV no solo se expandió el rol del Estado en la economía y se extendió el Estado de Bienestar (Etchemendy 2017; Pribble 2013), sino que también el kirchnerismo desarrolló una “agenda progresista” inusual para las viejas versiones del peronismo. Las manifestaciones más visibles de esta agenda fueron las políticas de justicia y esclarecimiento a las violaciones a los derechos humanos cometidas en la dictadura y, más tarde, la aprobación de las leyes de Matrimonio Igualitario e Identidad de Género (Díez 2015; Friedman 2017; Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016).

El realineamiento del sistema de partidos durante el kirchnerismo hizo que el FpV ocupara el espacio de “izquierda-populista”, no obstante, otros espacios políticos - aunque marginales electoralmente- como el Partido Socialista (PS), Libres del Sur y GEN ocuparon un espacio de izquierda aunque no populista sino “liberal”. El peronismo también tuvo expresiones no kirchnerista, ubicadas en la “derecha-populista” como el “duhaldismo”, el Peronismo Federal o Frente Renovador (este último fue un desprendimiento por derecha de las fuerzas políticas que logró agrupar Néstor Kirchner bajo el FpV. En la derecha no populista, en tanto, habrían estado otras fuerzas como Propuesta Republicana (PRO) -el más importante-, la Coalición Cívica de la dirigente Elisa Carrió y otros dirigentes de derecha de escasa trascendencia electoral como Ricardo López Murphy (Casullo 2012). La UCR, el otro gran actor del sistema ocuparía un espacio de centro o centro izquierda liberal (no populista), dependiendo de qué corriente domine el partido.

En 2015 una alianza entre PRO y la UCR (Cambiemos) ganó las elecciones con Mauricio Macri como presidente. Cambiemos se presentaba como una alternativa republicana que venía a sustituir los modos populistas del kirchenerismo por una nueva forma de gobernar centrada en el combate a la corrupción y en el ordenamiento de las excesivas regulaciones estatales implementadas por el FpV. Como partido de centro-derecha, PRO se diferenció de otros de la región con RN en Chile pues intentó ser un espacio diverso y pragmático programáticamente.

PRO se integró por una combinación de viejos dirigentes conservadores de los partidos tradicionales (PJ y UCR) y empresarios, profesionales y técnicos del mundo de las ONGs con perfil libertario. En este sentido, mientras PRO concentró cuadros con fuertes vínculos con organizaciones religiosas, también albergó políticos seculares. En el plano programático, el pragmatismo de PRO se expresó tanto en el plano económico como en el plano socio-cultural, donde por ejemplo, tuvo posiciones ambivalentes y no completamente cerradas hacia temas como el matrimonio igualitario o la despenalización del aborto (Vommaro, Morresi, y Bellotti 2015; Vommaro 2017). Durante el gobierno de Cambiemos, el FpV fue el principal bloque de oposición, y concentró a su núcleo más duro, pues aunque tuvo desprendimientos por izquierda, las principales fugas fueron de peronistas con perfil conservador.

La movilización social por el aborto legal y el activismo en contra

La movilización social por el derecho al aborto en Argentina tiene larga data, sin embargo, estuvo circunscripta a ámbitos reducidos de militancia feminista en la ciudad de Buenos Aires hasta 2005 (Anzorena y Zurbriggen 2013; Bellucci 2014; Ciriza 2013;

Daich y Tarducci 2012; Di Marco 2011; Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016). La expansión y nacionalización del movimiento feminista por la despenalización del aborto coincidió con la creación, ese año, de la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito.

La Campaña se nutrió de los antecedentes de la Comisión por el Derecho al Aborto Legal (CDA) un espacio que reunió a feministas sueltas de perfil de izquierda trotskista y que funcionó durante la década del '90. Pero en particular, el punto de inflexión del movimiento feminista por el aborto legal ocurrió con la crisis económica de 2001. En un contexto de creciente movilización social, las integrantes de la CDA se incorporaron a las asambleas barriales que se realizaban en Buenos Aires donde comenzaron a percibir que había una demanda más amplia por educación sexual y aborto legal (entrevista personal #11 ARG, activista feminista de la CDA). Debido a esto, formaron la Asamblea por el Derecho al Aborto, un ámbito más diverso que la CDA, donde participaban “movimientos piqueteros, amas de casa y distintas organizaciones que no venían solamente del feminismo” (entrevista personal #11 ARG, integrante de la CDA y e integrante histórica de la Campaña).

En 2003, las integrantes de la Asamblea por el Derecho al Aborto lideraron el “Taller de Estrategias por el Derecho al Aborto” en el marco un Encuentro Nacional de Mujeres (ENM). Esa fue la primera vez en un ENM se discutieron las estrategias políticas que debían desarrollarse, desde el movimiento de mujeres, para aprobar una reforma sobre aborto legal (Di Marco 2011). El ENM culminó con una marcha organizada bajo el lema “por el derecho a decir” donde se utilizaron los pañuelos verdes (Ciriza 2013) que se convertirían en el distintivo del movimiento argentino por la despenalización del aborto.

[...] era el color más inclusivo, y un color que no se había usado. No era rojo, porque no llamábamos solamente a la izquierda, no era lila porque no llamábamos solamente a las feministas y no era amarillo porque amarillo y blanco es la bandera papal. Naranja existía

el partido humanista [...]. Se les ocurrió verde y pusieron “por el derecho a decidir” y lo compartieron en ese momento. [...] No existía la Campaña (entrevista personal #5 ARG, integrante de la CDA e integrante histórica de la Campaña).

En 2004, la Asamblea por el Derecho al Aborto realizó una campaña nacional de recolección de firmas por la despenalización del aborto, y al año siguiente en Córdoba, en un encuentro organizado por la ONG Católicas por el Derecho a Decidir (CDD), se conformó la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito. Desde sus inicios, la Campaña fue una red nacional organizaciones que pedían al Congreso que se aprobara una reforma sobre aborto legal, seguro y gratuito sin expresión de causales. Las organizaciones que formaron la Campaña se aglutinaron bajo el lema “educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir” y utilizaron como distintivo del movimiento el pañuelo verde (Anzorena y Zurbriggen 2013; Bellucci 2014; Ciriza 2013; Di Marco 2011; Tesoriero 2013; Rosenberg y Schwartzman 2014):

La Campaña es un frente donde acordamos todas en un tema que es el aborto legal y la necesidad del proyecto de ley. Y hacemos acciones en torno a ese tema, pero somos de distintas fuerzas políticas (entrevista personal #2 ARG, integrante de la Campaña).

La Campaña unió al movimiento de mujeres argentino por la despenalización del aborto, pero también tuvo adhesiones de una variedad de otras organizaciones no feministas: desde sindicatos hasta universidades nacionales y importantes organizaciones de derechos humanos como Madres de Plaza de Mayo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Amnistía Internacional⁵⁰. Desde sus inicios la Campaña fue un

⁵⁰ En octubre de 2015 la Campaña contaba con la adhesión de 346 grupos y organizaciones de diverso tipo.

movimiento federal, y a diferencia del movimiento por la despenalización del aborto en Uruguay, la Campaña siempre tuvo expresión territorial, fue un verdadero movimiento.

Desde su creación, las actividades de la Campaña pueden agruparse en dos grandes tipos: lobby y actividades de protesta desarrolladas en forma descentralizada en todo el territorio por lo menos dos veces por año, los “28 de mayo” (Día Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres) y los “28 de septiembre” (Día de Acción Global por el Aborto Legal), aunque estas se han multiplicado cada vez que existió la posibilidad de que un proyecto de ley avanzara en la agenda legislativa.

El lobby se concentró en la búsqueda de apoyos legislativos para el proyecto de ley sobre interrupción voluntaria del embarazo (IVE) que la Campaña presentó desde 2007. El proyecto proponía despenalizar el aborto durante las primeras 12 semanas de embarazo (sin expresión de causales) y establecía el acceso gratuito a servicios de interrupción en el sistema de salud. La Campaña presentó este proyecto en la Cámara de Diputados en siete oportunidades (en los años 2007, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018), pues como el proyecto no pasaba los filtros de las comisiones legislativas (pese a los crecientes apoyos que concitaba), perdió sistemáticamente estado parlamentario. Para la presentación 2016 la Campaña ajustó el texto de su proyecto; entre otros cambios extendió de 12 a 14 semanas el período para interrupciones legales.

La Campaña tuvo Comisión de Cabildeo de la Campaña (antes Comisión de Articulación) que diseñó y concentró el lobby en el Congreso. La Comisión de Cabildeo es el componente profesional de la Campaña. Las integrantes más activas de la Comisión de Cabildeo pertenecen a CDD⁵¹. La búsqueda de apoyos legislativos para el proyecto de ley se realizó a partir de los vínculos que la Campaña generó con algunos legisladores, en especial “diputadas feministas”.

⁵¹ Las ONG son minoritarias en la estructura de la Campaña, su mayor relevancia es en la Comisión de Cabildeo.

A diferencia de la CDA, cuyos vínculos con los partidos políticos eran restringidos y limitados a partidos de izquierda marginales o a unos pocos políticos individuales (Bellucci 2014), la Campaña se vinculó con los pequeños bloques de izquierda y centro-izquierda (el FIT, el PS y Libres del Sur), pero en particular desarrolló vínculos con los dos partidos grandes, el FpV y la UCR (aunque más con el primero que con el segundo). En cambio, las integrantes de la Campaña casi no tuvieron vínculos con partidos como el PRO o el peronismo no kirchnerista (entrevistas personales #2, #3 y #4 ARG, integrantes de la Campaña). En este sentido, a diferencia de la Coordinadora por el Aborto Legal uruguayaya que solo tuvo vínculos con el FA, la Campaña fue un movimiento más diverso en términos partidarios:

La Campaña es plural [...], el peronismo tiene una fuerte presencia dentro de la Campaña, [...] hay del movimiento de mujeres sin filiación política, pero todas se consideran de izquierda que no sabés nunca que fuerza política apoyan [...] Estamos las socialistas. Las radicales participan, pero menos, participan más en la super estructura, en el cabildeo están siempre. Después mueven apoyos para la Campaña en la Federación Universitaria que tiene fuerte participación dentro de su juventud [refiere a las juventudes de la UCR], se consideran parte de la Campaña, pero [...] no participan tanto de la vida interna, no es que van a ir a una plenaria. Libres del Sur [...] sí participa más orgánicamente, va a la Campaña de la ciudad de Buenos Aires, trata de ir a la plenaria⁵² (entrevista personal # 4 ARG, integrante de la Campaña).

La Campaña siempre tuvo capacidad para movilizar personas en actividades de protesta. Por ejemplo, según estimaciones realizadas por las feministas, en una marcha convocada en 2012 se convocarín entre 7 y 10 mil personas, y ocupó cuatro cuadras de manifestantes. También son muestra de ello la variedad de actividades que la Campaña

⁵² La plenaria es la reunión anual de los grupos que conforman la Campaña en las provincias.

desplegó en el territorio desde su creación que pueden reconstruirse del historial de su web. Para las activistas por el derecho al aborto legal en Argentina, la creación de la Campaña significó un punto de inflexión en la movilización social por este tema:

Antes éramos un grupo de feministas locas, éramos 15 o 20 y nos parábamos con el cartelito, dábamos pena. [...] Se forma la Campaña que empieza a unir todo esto, y le da mucha más fuerza. [...] Tiene apoyo de la universidad, de profesores, académicos. Eso fue muy bueno. Porque vos también cuando exponés una carpeta a alguien que está dudoso, estás exponiendo, no somos las locas feministas solas (entrevista personal #7 ARG, legisladora e integrante de la Campaña).

Vos vas a una manifestación cualquiera en Buenos Aires y vas a ver que mucha gente anda con el pañuelo verde (entrevista personal #9 ARG, integrante de la Campaña).

La Campaña logró convertirse en un movimiento. Gente que se sienta delante de una y ve un pañuelo verde y dice traémelo, [...] y habla, y habla de otra cosa, pero se pone el pañuelo verde. Para mí eso es que la Campaña penetró. Empezaron a suceder cosas con la Campaña [...] con los centros de estudiantes que pedían que los consejos superiores adhirieran a la Campaña y la Campaña no manejaba eso, no sabía que eso ocurría. [...] Yo les decía el otro día a mis compañeras, en 2005 fuimos a Mar del Plata [al ENM], repartimos los pañuelos verdes de la Campaña, [...] nos puteaban en el acto de apertura. Hoy nos lo sacan de la mano y las mujeres pagan por el pañuelo, eso para mí da cuenta de algo que hace que se haya politizado el tema del aborto, se haya extendido, se hable de aborto (entrevista personal #22 ARG, integrante de la Campaña).

Pese a esto, hasta 2018 la movilización por el aborto legal en Argentina no fue masiva como por ejemplo, en su momento las protestas organizadas por el movimiento de la diversidad sexual en torno al matrimonio igualitario en las “marchas del orgullo

gay” (sobre este punto ver Díez 2015). La protesta por el aborto legal implosionó en cambio a partir de marzo de 2018. Las marchas fueron multitudinarias, los “pañuelazos” se multiplicaron en diversas partes del país, los principales medios de comunicación dedicaron espacios centrales al tema de la despenalización del aborto e importantes figuras mediáticas, como actrices y periodistas, se pusieron el pañuelo verde y defendieron, públicamente, el proyecto de ley de la Campaña.

Dos razones contribuyeron a esta implosión en 2018 y no antes. Por un lado, la alianza de la Campaña con movilizaciones feministas masivas como “#NiUnaMenos”, una movilización multitudinaria contra la violencia de género que surgió en Argentina en 2015 (Rodríguez 2015). La Campaña se plegó a NiUnaMenos (entrevista personal #2, integrante de la Campaña) y ese año la movilización del 28 de septiembre (Día de Acción Global por el Aborto Legal) llevó el lema de “ni una menos por el aborto clandestino, yo voto por el aborto legal”. Posteriormente la Campaña se plegaría a la “Huelga de Mujeres del 8M”, una movilización mundial por el “Día de la Mujer” (8 de marzo) que desde 2017 también sería una protesta masiva en todos los países de América Latina.

Por otro lado, la masividad de la protesta por el derecho al aborto se produjo luego de que el diario Clarín anunciara el 23 de febrero de 2018 que el presidente Mauricio Macri, en una reunión de coordinación parlamentaria había dado “luz verde” y “libertad de conciencia” para debatir sobre aborto legal en el Congreso⁵³. Macri, quien personalmente se oponía a la despenalización del aborto, adoptó esta postura luego de un masivo “pañuelazo” organizado por la Campaña en las afueras de la casa de gobierno. La posibilidad de que el debate parlamentario podía producirse reavivó a la Campaña y fue el disparador de las movilizaciones que se multiplicarían los meses siguientes.

⁵³ “Nueva agenda de discusión. Macri dio luz verde para que se abra el debate sobre el aborto en el Congreso”, disponible en: https://www.clarin.com/politica/macri-dio-luz-verde-abra-debate-aborto-congreso_0_SJngdC3Pz.html (consultado por última vez el 23/2/2018).

Durante los gobiernos de Cristina Fernández el debate sobre el aborto estuvo cerrado en el Congreso. Fernández, igual que Macri, era contraria a la legalización, y como se verá más adelante, nunca dijo a sus legisladores que dieran el debate. Para la Campaña, los años kirchneristas representaron una contradicción, pues si bien muchas de sus principales figuras adherían y defendían el modelo económico y social del kirchnerismo, ese modelo no contemplaba su principal reivindicación. Esto generó tensiones al interior de la Campaña (entrevista personal #2, integrante de la Campaña).

Las encuestas mostraban escenarios de relativa paridad respecto a la ley que despenalizaba el aborto hasta las 14 semanas de gestación. No obstante, el apoyo a la reforma era significativamente mayor en la Ciudad de Buenos Aires y zonas aledañas que en el interior del país (ver por ejemplo informe IPSOS julio 2018).

El proceso político-parlamentario de la reforma sobre aborto legal

En Argentina, las posiciones partidarias en torno al aborto legal estuvieron más divididas al interior de los partidos que en Uruguay o en Chile, en el sentido que ninguno de los partidos argentinos grandes tuvo posiciones homogéneas a favor o en contra de la reforma. No obstante, el FpV fue el partido que más se acercó a posiciones favorables, lo que quedó demostrado, en los apoyos (históricos) que concitó el proyecto de ley de la Campaña en esta fuerza. Pese a esto, durante los años kirchneristas los legisladores del FpV no lograron impulsar la reforma en el Congreso. Su líder, la presidenta Cristina Fernández estaba en contra de la ley, aunque, a diferencia de Vázquez en Uruguay, Fernández nunca anticipó un veto.

PRO, en tanto, estuvo en la vereda de enfrente. Según datos citados por Vommaro, Morresi, y Bellotti (2015: 237) el 60% los dirigentes de PRO estaban en contra de “debatir

legislación para legalizar el aborto”. Aunque durante los años kirchneristas PRO tuvo un bloque pequeño de legisladores estos fueron los que menos apoyaron la iniciativa promovida por la Campaña. Al igual que Cristina Fernández, Mauricio Macri estaba en contra del aborto legal, y cuando fue jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires vetó una ley aprobada por la Legislatura Porteña que establecía un protocolo en casos de aborto no punibles (Vommaro, Morresi, y Bellotti 2015). La UCR tuvo posiciones intermedias, con un grupo de dirigentes que siempre se posicionó a favor de la ley, en especial las mujeres y la juventud del partido (entrevista personal #7 ARG, legisladora UCR). Las firmas que recibió el proyecto de ley de la Campaña a lo largo de las legislaturas, así como los votos que obtuvo cuando se discutió en los plenarios de las cámaras en 2018 reflejan estas posiciones partidarias.

En 2007, la primera vez que la Campaña presentó su proyecto, lo hizo como iniciativa de la sociedad civil, es decir, sin firmas de legisladores. A partir de 2008 las integrantes de la Campaña consideraron que la iniciativa no avanzaría en la agenda del Congreso si no esponsorado por legisladores. La Campaña siempre ingresó su proyecto por la Cámara de Diputados porque allí estaban “legisladores amigos” (en general mujeres). En el Senado, en cambio, una cámara más conservadora tenían menos contactos (entrevistas personales #2, #3, #4, #7 ARG, integrantes de la Campaña). Con el paso del tiempo, y durante los gobiernos del FpV la Comisión de Cabildeo consiguió cada vez más firmas de legisladores (pasó de 18 firmantes en 2008 a 68 en 2014). Esta tendencia se interrumpió en 2016, en la primera legislatura del gobierno de Cambiemos (juntaron 44 firmantes), y volvió a incrementarse en 2018, tercer año de gobierno de Macri cuando la iniciativa alcanzó media sanción en la Cámara de Diputados (tabla 5.1).

El proyecto de la Campaña siempre tuvo firmantes de diferentes partidos, lo que ha llevado a afirmar que recibió “apoyos transversales”. Sin embargo, esto no significó

que haya tenido apoyo en todos los partidos, ni el mismo apoyo en todos ellos. Históricamente los firmantes fueron mayormente diputados/as del FpV o aliados al FpV, pequeños partidos de izquierda o centro-izquierda como el PS, PTS o Libres del Sur (estos firmaron en “bloque” el proyecto) y algunos legisladores de la UCR (tabla 5.2). Según integrantes de la Comisión de Cabildeo de la Campaña, la composición de partidaria de los firmantes respondía a los mayores vínculos que tenían con estos partidos y a que los diputados de estos partidos tenían preferencias a impulsar una reforma aborto legal⁵⁴ (entrevistas personales #2, #3, #4, #7 ARG, integrantes de la Campaña)⁵⁵.

El aumento del peso de los legisladores del FpV entre los firmantes se produjo a partir de la 2010. En 2008, la única firmante por el FpV fue la diputada feminista, y luego jefa de bloque, Juliana Di Tullio. A partir de 2010 el FpV fue el partido que más firmantes aportó y su peso fue mayor si se consideran también las firmas de aliados (y desprendimientos por izquierda del FpV) como Nuevo Encuentro o el Movimiento Evita (tabla 5.1).

Durante los años kirchneristas, y con el objetivo de que el proyecto de ley avanzara en el trámite legislativo, las integrantes de la Campaña procuraron que la primera firma (quien representa el “dueño” del proyecto) fuera de una diputada del FpV

⁵⁴ El Partido Socialista, por ejemplo, tenía posición programática a favor del aborto legal desde 2002 (ver documento del Congreso de Unidad”, Buenos Aires, 14/9/ 2002).

⁵⁵ Según las integrantes de la Comisión de Cabildeo, la búsqueda de firmantes para el proyecto de ley siempre se realizó en base información que ellas mismas buscaban sobre las posiciones de los diputados respecto al aborto legal, así como a apoyos que facilitaban los nexos de la Campaña en el Congreso: “Hacemos una inteligencia de la Cámara y tenemos un punteo de las posiciones, de las declaraciones públicas [...] Lleva mucho tiempo juntar las firmas. En el 2014 estuvimos tres meses, tres compañeras, todo el día adentro del Congreso, entrábamos vía bloque socialismo y estábamos todo el día. [...] En las presentaciones anteriores Jenny Duran [integrante de la Campaña] que era la jefa asesora de Adela Segarra [diputada del FPV-Movimiento Evita], hacía todo un laburo de búsqueda. Teníamos un laburo [...] articulado. [...] Ella llamaba a todos los despachos, uno por uno, por parte de la diputada y nos iba pasando la información, vayan a reunirse con tal, este va a firmar, ya dijo que firmaba, llévenle la hoja, y así...” (entrevista personal #2 ARG, integrante de la Campaña, comisión de cabildeo). “Nosotras buscamos e indagamos sobre las declaraciones públicas, y encontramos declaraciones públicas a favor, en contra, para no ir tan a ciegas. Y empezamos, pedimos entrevistas a algunos diputados [...] les llevamos el material, llevamos el proyecto [...] estás ahí hinchando para que te reciban, para ver si recibió el proyecto, tratar de dejarle algún otro material [...] y según las asesoras charlás más o menos” (entrevista personal #4 ARG, integrante de la Campaña, comisión de cabildeo).

(en 2010 fue Juliana Di Tullio y en 2012 y 2014 Adela Segarra del Movimiento Evita).

En 2016, en cambio, con el FPV en la oposición, la primera firma pasó a Victoria Donda, una diputada feminista de Libres del Sur, activa defensora de la ley.

Tabla 5.1:
Firmantes del proyecto de ley de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito por grandes bloques partidarios (en porcentaje)

		2008	2010	2012	2014	2016	2018
"Campo" kirchnerista	FpV	5,6	33,3	37,3	54,4	18,2	53,5
	Nuevo Encuentro	0,0	0,0	8,5	4,4	0,0	0,0
	Peronismo para la Victoria	---	---	---	---	11,4	5,6
Bloques pequeños de Izquierda/progresismo	Socialismo	22,2	15,4	10,2	10,3	6,8	0,0
	UNEN-GEN-Libres del Sur	11,1	20,5	13,6	7,4	11,4	1,4
	PTS, FIT	0,0	0,0	0,0	5,9	13,6	4,2
	Unidad Popular	5,6	2,6	8,5	4,4	0,0	0,0
	ARI autónomo	22,2	---	---	---	---	---
Radicalismo y ex radicales	UCR	16,7	12,8	15,3	8,8	15,9	19,7
	Evolución	---	---	---	---	---	4,2
	Coalición Cívica	16,7	7,7	3,4	1,5	0,0	0,0
Centro derecha	PRO	0,0	0,0	1,7	1,5	9,1	7,0
	Peronismo no kirchnerista	0,0	---	---	---	---	4,2
Otros		0,0	7,7	1,7	1,5	13,6	0,0
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100
N		18	39	59	68	44	71

Fuente: elaboración propia en base a expedientes de la Cámara de Diputados: 2700-D-2008; 0998-D-2010; 1218-D-2012; 2249-D-2014; 4161-D-2016; 0230-D-2018.

En 2016, con Cambiemos en el poder, las integrantes de la Comisión de Cabildeo no visualizaban un aliado claro en el bloque del partido de gobierno. Los vínculos de la Campaña con el PRO eran casi inexistentes: "no teníamos novedades del PRO sobre quien podía estar a favor, solo una diputada que fuimos a ver, nos recibieron bárbaro, pero no conseguimos la firma" (entrevista personal #2, integrante de la Campaña, Comisión de Cabildeo). Ese año, el proyecto de la Campaña tuvo por primera vez cinco firmantes del PRO, pero estos fueron conseguidos por la diputada Donda:

Le pedimos a Donda que fuera a juntar firmas. Y ahí volvió Donda con cinco firmas del PRO y cuatro o cinco más del Frente Renovador [peronismo no kirchnerista] que a nosotras no nos habían dado pelota” (entrevista personal #2, integrante de la Campaña, Comisión de Cabildeo)⁵⁶.

En los gobiernos del FpV, las mayores adhesiones que la Campaña consiguió en el partido de gobierno no alcanzaron para que el proyecto pasara los filtros de las comisiones legislativas. En 2011 y en 2014, por presión de la Campaña y de legisladoras aliadas, se intentó que la Comisión de Legislación Penal (comisión “cabecera” del proyecto) discutiera el proyecto y emitiera un dictámen. Sin embargo, ambos intentos fracasaron por falta de quorum en las comisiones. El FpV nunca pudo coordinar la acción de sus legisladores en estas comisiones para que el proyecto pasara al plenario de la Cámara (entrevistas personales #2, #3, #7 y #21, integrantes de la Comisión de Cabildeo y legisladoras integrantes de la Comisión de Legislación Penal; versiones taquigráficas de la Comisión de Legislación Penal 1/10/2011 y 4/11/2014).

Los vínculos que las integrantes de la Campaña forjaron con las legisladoras feministas del FpV (incluso con operadoras directas del gobierno como Juliana Di Tullio) no se tradujeron en avance de la reforma en el trámite legislativo. Para algunas de las militantes por el derecho al aborto, esto representaba una contradicción en un gobierno cuya agencia había sido decisiva en la adopción de leyes conflictivas y, de alguna forma comparables a la ley sobre aborto legal, como la Ley de Matrimonio Igualitario aprobada en 2010 (entrevista personal # 13, ARG, integrante de la Campaña).

⁵⁶ En presentaciones anteriores (2012 y 2014) la Campaña solo había tenido el apoyo de una diputada del PRO (Laura Alonso) quien había firmado a título personal y había “pedido para firmar” (entrevista personal #, integrante de la Campaña, comisión de cabildeo).

Según las integrantes de la Comisión de Cabildeo, la Campaña realizó esfuerzos sistemáticos por incidir en el FpV, no solo a través de lobby individual con los más afines a sus demandas, sino también con las mujeres del partido. En 2011 algunas de las militantes de la Campaña que también militaban en el FpV intentaron a formar un “frente” sobre aborto que convocara a todas las mujeres del kirchnerismo, no obstante, se terminó creando el “Frente de Mujeres Nacional y Popular” como una instancia orgánica del kirchnerismo, pero donde el aborto no fue un asunto priorizado (entrevista personal #2, integrante de la Campaña y del FpV).

Durante los años kirchneristas, la movilización social por el derecho al aborto no permeó a los legisladores del FpV como sí lo hizo el movimiento social por la diversidad sexual con la ley que permitió el casamiento entre personas del mismo sexo, una ley que tuvo fuerte oposición de la Iglesia Católica y que también dividido al bloque de legisladores del FpV. No obstante, en la Ley de Matrimonio Igualitario, el FpV fue el brazo político principal de la movilización social. Néstor Kirchner y Cristina Fernández fueron actores clave en la alineación de disidentes en el Congreso, lo que incluyó hasta un viaje al exterior en misión oficial de la presidenta Fernández con dos legisladoras del FpV contrarias a la ley (Díez 2015; Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016). Sobre este punto, una dirigente peronista histórica por los derechos de las mujeres, que fue asesora legislativa durante los gobiernos del FpV afirmó en las entrevistas: “[...] yo se cómo se votó matrimonio igualitario, con Kirchner 24 horas hablando por teléfono y apretando diputado por diputado” (entrevista personal #8 ARG dirigente peronista).

Declaraciones de diputadas y asesoras legislativas del FpV defensoras involucradas en el proyecto de aborto legal de la Campaña muestran que el principal obstáculo para movilizar al bloque de legisladores del FpV a favor de la ley de aborto legal fue el antagonismo de la presidenta Cristina Fernández.

Aunque Fernández había expresado a sus operadores políticos más cercanos que no vetaría la ley si el Congreso la aprobaba, tampoco promovió el debate dentro de su partido, y esto habría bloqueado cualquier intento de coordinación al interior de su bloque de legisladores. En el marco de una estructura partidaria verticalista en el proceso de toma de decisiones, fuertemente atada a la voluntad del líder (Casullo 2015; Burgess y Levitsky 2003; Levitsky 2003; Levitsky y Roberts 2011). Como muestran las siguientes citas, obtenidas de diferentes fuentes, esto habría impedido que los legisladores del FpV comprometidos con la ley se activaran para conseguir apoyos y convencer a otros legisladores:

Como presidenta del bloque mayoritario del partido de gobierno, hablé con la entonces presidenta, Cristina Fernández de Kirchner. Todos [...] sabíamos cuál era su posición: estaba en contra del aborto. [...] Le pregunté si de aprobarse el aborto legal [...] usaría su facultad constitucional de vetar dicha ley. Su respuesta fue categórica: no. [...] Sabía lo difícil que sería, sin la ayuda del Poder Ejecutivo dar la discusión hacia adentro de mi bloque. Más de la mitad estaba en contra. Era [...] más difícil que el matrimonio igualitario porque para esa votación estaba Néstor Kirchner en el Congreso y la presidenta expresaba públicamente su opinión. Los votos con los que contábamos eran solo de quienes habíamos firmado el proyecto de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto, Legal, Seguro y Gratuito y una docena más. Sabía que eso era insuficiente. Si llegás con lo justo al recinto, se cae porque las presiones son muy grandes. Tenía la experiencia de la aprobación de las leyes de matrimonio igualitario e identidad de género: llamaban los obispos y decían “no te dejes entrar a misa”. Si sos legislador y vivís en un pueblo pequeño o profesás alguna fe, eso es una gran amenaza (entrevista a diputada Juliana Di Tullio, FpV, Revista Anfibia⁵⁷).

⁵⁷ “En el Congreso ganar o perder, paradojas del aborto”, disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/paradojas-del-aborto/> (consultado por última vez 2/3/2018).

Ella en ningún momento nos dijo “no debatan si ustedes la aprueban yo la veto”. [...] Para los que están en duda, o los que temen pagar un costo, cuando ven un líder que asume ese costo públicamente y lo convierte en una política de un sector político, obviamente el panorama para el dudoso cambia. Ya no es un costo personal, sino que es la decisión de un proyecto en conjunto (entrevista personal #19 ARG, legisladora feminista FpV).

Nuestra presidenta nunca obturó el debate. Nunca llamó para decir no discutan. De hecho, tuvimos una jefa del bloque del FpV, la diputada Juliana Di Tulio, que es feminista, es una compañera que públicamente se sabe que está a favor del aborto, y que lo ha discutido con nuestra presidenta [...]. Sí hay una cierta obediencia a la persona que tiene la responsabilidad más alta del gobierno por parte de los diputados que integran el bloque [...], y tal vez se entendió que no estaban dadas las condiciones para avanzar en el debate (entrevista personal # 12 ARG, legisladora feminista FpV).

[...] si no hay alguien de arriba que te habilite no va a salir por presión de las bases de la propia fuerza política, aun cuando haya personalidades importantes a favor. Hay como un acuerdo tácito de que si la figura principal no permite el debate no lo vas a dar [...]. Hoy, por ejemplo, yo sé que muchas organizaciones políticas del peronismo habilitaron a que su militancia [...] esté activamente militando por la despenalización de la marihuana, que hasta el año pasado no pasaba. Como no somos más gobierno está bien que hoy discutamos este tema. Entonces tiene que ver con un verticalismo político [...] que no se discuta o que no se habilite en el debate formal (entrevista personal #4, integrante de la Campaña y asesora legislativa FpV).

Hay dos tipos de interpretaciones respecto a por qué el mecanismo (“habilitación desde arriba”) no se activó durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner. Una de ellas refiere a que, durante la era kirchnerista, la Campaña no logró los niveles de

debate público y protesta que sí lograron otros movimientos sociales como el movimiento por de la diversidad sexual (y la Campaña más adelante). Esta interpretación proviene las legisladoras feministas del FpV que se involucraron en el proyecto de la Campaña, y fue corroborada en las entrevistas por una integrante de la Campaña que integró la Comisión de Cabildeo:

Matrimonio igualitario generó un enorme debate en la sociedad y hubo mucha influencia sobre la sociedad, las familias discutían [...] Este [en referencia al aborto] es un debate que no se expande. Matrimonio igualitario todo el mundo te contaba las discusiones en la familia, los testimonios, [...] La población que lo apoya no se convierte en un activismo. No me acuerdo el número, pero pongámosle que el 70% de los porteños están a favor, no logramos una gran manifestación en la calle [refiere al aborto legal]. No logramos que ese 70% que está de acuerdo salga a la calle a manifestar con nosotros algo que están de acuerdo. En matrimonio igualitario hubo mucha movilización y mucho debate. Hubo más influencia (entrevista personal #19 ARG, diputada FpV).

En el caso de matrimonio igualitario había un escenario mucho más propicio [refiere al apoyo de Kirchner y Fernández] pero hay una cosa más que había a diferencia de lo que es con la interrupción voluntaria del embarazo, había un actor social pujando por la conquista de ese derecho. Y lo que hoy no hay, es visiblemente, las mujeres, el movimiento de mujeres siempre lo hacen, lo hacemos todos los años y lo vamos a seguir haciendo, pero falta un actor social también que pujan en esa dirección para que el Congreso Nacional también pueda hacerse eco (entrevista a diputada Juliana Di Tullio, MDZ Radio, 3/3/2015)⁵⁸.

⁵⁸ Disponible en: <http://www.mdzol.com/nota/591712-di-tullio-a-favor-del-debate-por-el-aborto-cuestiono-a-perez/> (consultado por última vez el 6/7/2016).

Juliana Di Tullio nos decía póngannos 100 mil personas en la calle (entrevista personal 23# ARG, integrante de la Campaña).

La segunda interpretación, aparece en investigaciones anteriores (Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016) y también en las entrevistas realizadas en esta investigación y refiere al poder de la Iglesia Católica. En este sentido, se ha dicho que la Ley de Matrimonio Igualitario se aprobó en un momento en el que el kirchnerismo mantenía un conflicto con la Iglesia Católica. En ese momento, Jorge Bergoglio (luego Papa Francisco) era Cardenal de la Ciudad de Buenos Aires y crítico de varias de las principales políticas del gobierno, no solo de la Ley de Matrimonio Igualitario. Sin embargo, tras el pasaje de Bergoglio como cabeza del Vaticano, Cristina Fernández se reconcilió con la Iglesia y esto habría impedido que la ley sobre aborto legal avanzara.

En esta última administración kirchnerista (2011-2015), la mayoría de las activistas y legisladoras entrevistadas indican como obstáculo al tratamiento parlamentario del proyecto de interrupción voluntaria del embarazo (IVE), el compromiso presidencial con el Papa de no avanzar sobre esta demanda del feminismo (Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016: 32).

Sin embargo, dado que Bergoglio asumió el papado en marzo de 2013, esta interpretación no da cuenta de por qué el FpV no avanzó antes con el aborto legal; por ejemplo en 2011 cuando el tema tuvo un empuje en el Congreso y el gobierno aún estaba en malos términos con la Iglesia.

En la “era Cambiemos” la primera presentación del proyecto de la Campaña (en 2016) tuvo la misma suerte que los anteriores: no fue tratado por las comisiones e incluso, como se dijo, la Comisión de Cabildeo consiguió menos legisladores firmantes. (tabla 5.2). Sin embargo, en 2018 el “estatus” del proyecto cambió bruscamente cuando el 23

de febrero un titular del diario Clarín (diario afín al gobierno de Macri) anunciaba que el presidente, en el marco de una reunión con su bloque de legisladores había dado “luz verde para que se abra el debate en el Congreso” (Clarín 23/2/2018)⁵⁹. El anuncio ocurría luego de una masiva movilización organizada por la Campaña en las afueras de la Casa Rosada (un “pañuelazo”). En otra nota sobre la crónica de la reunión, Clarín señalaba que el presidente había comunicado a sus bloque parlamentario que estaba “a favor de la vida, pero no se lo impongo a nadie. Hay libertad de conciencia” (Clarín 26/2/2018)⁶⁰.

El 6 de marzo la Campaña presentó nuevamente su proyecto de ley. A diferencia de las presentaciones anteriores, esta vez la Campaña buscó que el proyecto estuviese encabezado por cuatro diputadas feministas de diferentes partidos: Victoria Donda (Libres del Sur), Mónica Macha (FpV), Brenda Austin (UCR-Cambiamos) y Romina Plá (Frente de Izquierda y de los Trabajadores. En un tiempo record la Campaña consiguió 71 firmantes, aunque la composición partidaria de los firmantes fue muy similar a la de presentaciones anteriores: los firmantes del kirchnerismo fueron la mayoría, seguidos por la UCR (tabla 5.2).

Ante una intensa movilización social, encabezada por la Campaña, las cuatro diputadas “dueñas” del proyecto y Daniel Lipovetsky (PRO), presidente de la Comisión de Legislación General de la Cámara de Diputados y principal aliado de las diputadas, acordaron impulsar el debate en un “plenario de comisiones” (reunión conjunta de todas las comisiones a las que el proyecto tenía giro). Durante dos meses en el plenario de comisiones se celebraron 15 audiencias públicas en las que escucharon, en igual número, a representantes de las posturas a favor y en contra de la reforma. En total se escucharon

⁵⁹ “Nueva agenda de discusión. Macri dio luz verde para que se abra el debate sobre el aborto en el Congreso”, Clarín 23/2/2018, disponible en: https://www.clarin.com/politica/macri-dio-luz-verde-abra-debate-aborto-congreso_0_SJngdC3Pz.html (consultado por última vez el 23/2/2018).

⁶⁰ “La nueva agenda parlamentaria. Mauricio Macri y la ley del aborto: "Estoy a favor de la vida, pero no se lo impongo a nadie", Clarín 26/2/2018, disponible en: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-ley-aborto-favor-vida-impongo-nadie_0_SkTxUXz_z.html (consultado por última vez el 26/2/2018).

argumentos de más de 700 expositores (Página 12, 27/3/2018; Clarín 12/6/2018)⁶¹. El proyecto fue aprobado en el plenario de comisiones y el 12 de junio de 2018 se discutió en el plenario de la Cámara de Diputados.

Durante el debate en la Cámara cristalizaron las preferencias partidarias pero también las divisiones territoriales en torno al proyecto de ley. Los principales dirigentes del PRO, en particular, Nicolás Massot (presidente del bloque en la Cámara de Diputados) y Gabriela Michetti (vice-presidenta y presidenta del Senado) fueron los principales operadores que tuvo la posición contraria a la ley (Clarín 26/6/2018; La Nación 14/6/2018⁶²). Del otro lado, el kirchnerismo se encolumnó mayoritariamente a favor de la ley, al igual que los pequeños partidos de izquierda. La UCR y el peronismo no kirchnerista tuvieron posiciones más divididas. Las posiciones a favor y en contra también se distribuyeron desigualmente a nivel territorial. Mientras los diputados de las provincias del norte del país -los territorios menos modernos y con más influencia de la Iglesia Católica- estaban mayormente en contra de la ley, lo inverso ocurría con los representantes de las áreas más modernas como la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la mayoría de las provincias del centro y el sur del país.

Dentro de la Cámara el proyecto fue negociado por el grupo multipartidario de legisladoras auto-denominado “Las Sororas” integrado por las cuatro primeras firmantes del proyecto más las diputadas Mayra Mendoza y Araceli Ferreyra (FpV), Silvia Lospennato (PRO), Karina Banfi (UCR) y Carolina Moises y Cecilia Moreau (peronismo

⁶¹ “Cronograma para debatir el aborto legal”, Página 12 27/3/2018, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/104253-con-cronograma-para-debatir-el-aborto-legal> (consultado por última vez el 27/3/2018). “Debate sobre el aborto, proyecto histórico en diputados”, Clarín 12/6/2018, disponible en: <https://www.clarin.com/redaccionfiler/Clarín-com/Infografia/...abortos/index.html> (consultado por última vez el 13/6/2018).

⁶² “La nueva agenda parlamentaria. Mauricio Macri y la ley del aborto: "Estoy a favor de la vida, pero no se lo impongo a nadie", Clarín 26/2/2018, disponible en: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-ley-aborto-favor-vida-impongo-nadie_0_SkTxUXz_z.html (consultado por última vez el 26/2/2018). “Un debate en el que los operadores de cada sector no fueron los habituales”, La Nación 14/6/2018, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2143733-un-debate-en-el-que-los-operadores-de-cada-sector-no-fueron-los-habituales> (consultado por última vez el 14/6/2018)

no kirchnerista). A ellas se sumaba el diputado Lipovetzky y una concejala y esposa del líder del Frente Renovado, Malena Galmarini. Las integrantes de este grupo movilizaron apoyos dentro de sus partidos, convencieron a indecisos y coordinado acciones de movilización con la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito (entrevistas a integrantes de Las Soraras en Página 12, 17/6/2018⁶³).

El día que el proyecto se trató en la Cámara de Diputados, la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito había convocó a una “vigilia” afuera del Congreso que se transformó en una concentración multitudinaria, que según estimaciones de sus organizadores alcanzó a un millón de personas (Declaración de la 16° Plenaria Nacional de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, 7-8 de julio de 2018, Ciudad de Buenos Aires). La prensa describió el fenómeno como una “marea” de “decenas de miles de personas” que contrastó con la movilización de los grupos contrarios a la ley que se congregaron en menor número (La Nación, 13/6/2018⁶⁴; Página 12, 15/6/2018⁶⁵).

El proyecto de la Campaña obtuvo media sanción por 129 votos a favor y 125 en contra. La votación mostró las divisiones partidarias que habían cristalizado durante el debate en el plenario de comisiones: de los grandes partidos el que aportó mayor cantidad de votos en relación a los diputados de su bancada fue el FpV, casi el 85% de total de diputados del FpV votaron a favor de la ley. Lo inverso ocurrió en PRO donde la mayoría de sus diputados (60,7%) votaron en contra (tabla 5.3). En este sentido, en el interbloque

⁶³ “El grupo de las s@roras”, Página 12 17/6/2018, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/122195-el-grupo-de-l-s-sororas> (consultado por última vez el 17/6/2018).

⁶⁴ “La noche en que los pañuelos verdes le ganaron la calle a los celestes”, La Nación 13/6/2018, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/2143572-en-fotos-todas-las-imagenes-de-una-jornada-historica> (consultado por última vez el 13/6/2018).

⁶⁵ “El verde que ganó por goleada”, Página 12, 15/6/2018, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/121540-el-verde-que-gano-por-goleada> (consultado por última vez el 15/6/2018).

Cambiamos, el aporte de votos positivos provino de la UCR: el 60% del total de diputados de la UCR votaron a favor de la ley, mientras en el PRO solo lo hicieron el 31,4%).

Dos meses más tarde, el proyecto fracasó en el Senado, por 38 votos en contra frente a 31 a favor. Durante el tratamiento en esta cámara la Campaña se declaró en “movilización permanente” (Declaración de la 16° Plenaria Nacional de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, 7-8 de julio de 2018, Ciudad de Buenos Aires), pero también se intensificó la movilización social contraria a la ley. Pese a que un grupo de senadores aliados a la Campaña, en particular Miguel Angel Pichetto, jefe del bloque de legisladores del peronismo no kirchnerista, intentó modificar moderar los contenidos del proyecto no lograron cambiar el resultado de una votación que se anticipaba adversa⁶⁶.

El tratamiento de la ley en el Senado dejó claro los límites de la movilización pro reforma en un escenario donde los políticos de izquierda eran minoritarios. La división partidaria de la votación en el Senado fue similar a la votación de la Cámara de Diputados: de los 9 senadores del FpV, 8 (casi el 90% del bloque) votaron a favor de la ley, de los grandes bloques el FpV fue el que votó de forma más homogénea por la reforma. Lo contrario ocurrió en PRO y la UCR. El peronismo no kirchnerista estuvo dividido casi en mitades, mientras en la alianza Cambiamos los votos positivos representaron el 37% de los senadores del interbloque (tabla 5.2). No obstante, a diferencia de lo ocurrido en la Cámara de Diputados, en el Senado, solo el 25% del bloque de la UCR (tres de doce senadores) votaron por el aborto legal frente a la mitad de los senadores de PRO (cuatro de ocho senadores).

⁶⁶ Entre las principales modificaciones estaban la reducción del período para permitir interrupciones voluntarias de 14 a 12 semanas de embarazo y la inclusión de la objeción de conciencia institucional por la que se habilitaba a las instituciones de salud a no realizar abortos, independientemente de la voluntad de los médicos (ver por ejemplo La Nación, 15/7/2018, “Los cambios al proyecto del aborto alterarían la paridad en el Senado” disponible en <https://www.lanacion.com.ar/2153304-los-cambios-al-proyecto-del-aborto-alterarian-la-paridad-en-el-senado>, consultado por última vez el 15/7/2018.)

Cristina Fernández, opositora a la ley cuando era presidenta, cambió su posición ante la intensificación de la movilización social, y ahora como senadora y principal líder de la oposición votó a favor:

Algunos dicen que fue mi hija, una militante feminista, la que me hizo cambiar de opinión [...]. Si quieren saber quienes me hicieron cambiar de opinión, fueron los miles y miles de chicas que se volcaron a la calle, y verlas abordar la cuestión feminista, verlas criticar, pero también describir la realidad de una sociedad patriarcal nos debe colocar a todas en un lugar distinto. [...] Desde mi propio movimiento político tenemos que entender que vamos a tener que incorporar la cuestión feminista. A lo nacional y popular que caracterizó al peronismo durante décadas y que luego de la década de la dictadura incorporamos la cuestión democrática y entonces dijimos somos nacionales, populares y democráticos, vamos a tener que incorporarle nacionales, populares, democráticos y feministas. [...] No quiero ocupar el lugar que cuando los jóvenes se acuerden de mi se acuerden de la manera que muchas veces se refieren a esos que nunca entienden lo que pasa. (senadora Cristina Fernández, intervención en el tratamiento de la ley de IVE en el Senado, versión taquigráfica provisional, Cámara de Senadores, período 136, 10ª reunión, 5ª sesión especial, 8 /8/2018, pp. 189-191)

La intensificación de la movilización social por el aborto legal, sin embargo, no alcanzó para convencer a legisladores con posiciones conservadores, así como a aquellos dudosos pero que pertenecían provincias menos modernas, donde la Iglesia tenía más capacidad de influir. Un ejemplo de esto fue la posición del senador Juan Carlos Romero (PJ) de la provincia de Salta. Romero, un senador sensibilizado ante las muertes de mujeres por abortos clandestinos era uno de los legisladores calificado como “dudosos” por los promotores de la ley. Sin embargo, en vísperas de la votación en el Senado, anunció que votaría en contra “priorizando la postura de la sociedad salteña, que está mayoritariamente en contra, sobre mis convicciones personales”. Romero había señalado

que una encuesta realizada en su provincia mostraba que el 70% de los salteños rechazaba la legalización del aborto, y aunque reconocía que la movilización por la legalización era grande, consideraba que “en Salta no existe esa mayoría” (La Nación 2/8/2018⁶⁷). El diseño institucional del Senado potenció a los sectores conservadores. El Senado argentino es una cámara altamente desproporcional pues las provincias pequeñas están representadas en igual número que las grandes⁶⁸ (Snyder y Samuels 2004). En el caso de la ley de IVE, este diseño institucional otorgó ventaja a la representación de los grupos conservadores, pues tanto la Iglesia Católica como los grupos pro-vida tienen más influencia en las provincias pequeñas y menos modernas del norte del país. El voto de los senadores de estas provincias fue mayormente negativo.

Tabla 5.2:
Votos a favor y en contra, de los proyectos sobre aborto legal como porcentaje de legisladores del bloque

	Diputados		Senado	
	Votos positivos	Votos negativos	Votos positivos	Votos negativos
Cambiamos*	39,3 (42)	60,7 (65)	37,0 (10)	59,3 (16)
Kirchnerismo	84,6 (55)	15,4 (10)	88,9 (8)	11,1 (1)
Peronismo no kirchnerista**	37,1 (23)	62,9 (39)	42,9 (12)	50,0 (14)
Izquierda/progresismo	100,0 (7)	0,0 (0)	100,0 (1)	0,0 (1)
Otros	15,4 (2)	84,6 (11)	0,0 (0)	100,0 (7)
N	129	125	31	38

*Cambiamos registra una abstención en el Senado.

**El Peronismo no kirchnerista registra una abstención en el Senado.

Fuente: elaboración propia en base a votaciones nominales: acta Senado CD 22/18, 9/8/2018; acta votación nominal Cámara de Diputados, reunión expediente 230-D-2018 y otros

⁶⁷ “Aborto: Romero votará en contra y el rechazo ya suma 36 senadores”, La Nación, 2/8/2018, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/2158735-aborto-romero-votara-en-contra-y-el-rechazo-ya-suma-36-senadores> (consultado por última vez el 2/8/2018). También ver intervención de Romero en versión taquigráfica provisional del Senado, sesión especial, período 136, 10ª reunión, 5ª sesión especial, 8/8/2018, pp. 139-140.

⁶⁸ Cada provincia aporta tres senadores, dos por la mayoría y uno por la minoría.

Discusión y conclusiones

El caso argentino es un excelente caso para testear la hipótesis de la movilización feminista como condición suficiente para que se adopten reformas feministas sobre aborto legal. Si esta hipótesis fuese verdadera, entonces la ley que permitía la interrupción voluntaria del embarazo dentro de las primeras 14 semanas de gestación debía haberse aprobado en Argentina en 2018. Como se vio, ese año, la movilización social por el derecho al aborto legal alcanzó su pico máximo. En 2018 la Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito se transformó en un movimiento de masas; fue el movimiento por el aborto legal más intenso y extendido de América Latina. Sin embargo, la masificación de la protesta no alcanzó para que se aprobara la ley. Argentina es constituye caso crucial “más probable” (*most likely*) para testear esta hipótesis, pues si la presencia de este factor alcanzara para la adopción de leyes feministas sobre aborto legal, una ley de este tipo se debería haber aprobado allí en 2018 (Gerring 2007). La hipótesis de la movilización feminista se descarta a partir de este caso.

El caso argentino también muestra la dificultades para pasar una ley de este tipo cuando los políticos de izquierda son minoritarios. La evidencia presentada en este capítulo muestra que los apoyos a la reforma impulsada por la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito se concentraron (siempre) en el FpV, y en menor medida en los sectores más liberales de otros partidos, en particular la UCR. Sin embargo, cuando la protesta feminista alcanzó su punto máximo, los políticos de izquierda eran minoritarios pues el FpV estaba en la oposición y tenía una bancada reducida respecto a legislaturas anteriores cuando ocupaba el gobierno. En este contexto, aún ante la presencia de un presidente consentidor, la reforma fracasó.

Aunque en 2018 la movilización social pro reforma presionó al sistema político como nunca antes, no logró cambiar las posiciones de políticos conservadores con posiciones previas firmes contrarias a la legalización, también influidos por la movilización social anti-reforma. Además, la influencia conservadora estaba exacerbada por el diseño institucional que rige la elección del Senado, permitiendo que las provincias del norte del país donde el peso de la Iglesia tiene mayor incidencia sobre el electorado y los políticos esten igualmente representadas que las provincias más modernas.

El análisis histórico del caso argentino también plantea la pregunta sobre por qué la ley no se aprobó durante los gobiernos del FpV cuando los políticos de izquierda era mayoritarios o cuasi-mayoritarios en el Congreso. Las entrevistas realizadas con legisladoras del FpV cercanas a la Campaña dan cuenta de que el principal problema para dinamizar a al bloque del FpV en el Congreso era la oposición de la presidenta Cristina Fernández a la ley. En un partido con una estructura vertical de toma de decisiones (Levitsky 2003; Levitsky y Roberts 2011), la opinión del líder era importante. Las razones por las que Fernández no avaló el tratamiento de la ley de IVE --como sí lo hizo con la Ley de Matrimonio Igualitario- pueden ser tres: por un lado, porque Fernández estaba filosóficamente en contra (como Tabaré Vázquez en Uruguay). Sin embargo, esta hipótesis no parece válida ya que Fernández cambió de parecer en 2018 cuando era senadora y estaba en la oposición. La segunda explicación radica en la oposición de la Iglesia. Esta es la interpretación que dieron trabajos anteriores basados en entrevistas (Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016) y también aparece en mis entrevistas con legisladoras del FpV. La tercera explicación se relaciona a la implosión de la protesta social por el aborto legal en 2018 y no durante los gobiernos del FpV. Esta interpretación aparece en las entrevistas realizadas con las legisladoras y también en la intervención de Fernández

durante el debate de la ley en el Senado. En este sentido, Fernández habría reaccionado a la protesta social cambiando su voto.

Mientras no existen argumentos para señalar que la oposición de la Iglesia a la ley fue más fuerte durante su gobierno que durante el gobierno del presidente Macri, esta última explicación parece más probable si se compara el proceso de la ley de IVE con el de la ley de Matrimonio Igualitario aprobada durante el gobierno de Fernández. En este caso, el bloque del FpV y, el gobierno en particular, reaccionaron ante la protesta masiva organizada por el movimiento por la diversidad sexual, que se expresaba por ejemplo, en las marchas del orgullo gay en Buenos Aires (Díez 2015; Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016). Esto permite pensar que si la protesta por el aborto legal se hubiese masificado durante los gobiernos del FpV, Cristina Fernández se hubiese convencido de la conveniencia de la ley, y alineando a sus legisladores la reforma se hubiese aprobado. No obstante, también se debe señalar que el cambio de opinión de Fernández ocurrió estando en la oposición, escenario que eventualmente tiene menos costos que ocupar posiciones de gobierno.

Capítulo 6. Una arena blanda: las reformas sobre violencia hacia las mujeres

Introducción

La violencia hacia las mujeres es una de las arenas de las políticas sobre derechos de las mujeres donde los movimientos feministas de América Latina han conseguido sus mayores logros. Desde la década del '90 la región vive un intenso reformismo en esta área que ha acompasado los cambios en las demandas de los movimientos de mujeres locales, así como las recomendaciones internacionales.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la ONU (Belén do Pará, 1994) representó un hito para la región al declarar a todas las formas de violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos, a la vez que exigió a los países firmantes el diseño e implementación de políticas públicas de protección y prevención. A Belén do Pará seguirían las recomendaciones de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) donde los temas de violencia tendrían un rol central (Basu 2017).

El enfoque de derechos que impregnó a las recomendaciones y compromisos asumidos en el contexto internacional se reflejó luego en la legislación que los países latinoamericanos adoptaron (Rodríguez Gustá y Madera 2014). Sin embargo, la principal influencia de los instrumentos internacionales fue su impacto sobre los movimientos feministas locales en la medida en que aquellas se constituyeron en una fuente de legitimidad para sustentar sus reclamos a los gobiernos nacionales (Basu 2017; Franceschet 2011). En este sentido, la presión ejercida por la movilización feminista ha sido considerada como el factor crucial en el reformismo latinoamericano en asuntos de violencia hacia las mujeres (Htun y Weldon 2012; Htun, O'Brien, y Weldon 2014).

En este capítulo utilizo tres *shadow cases* en Uruguay, Chile y Argentina para mostrar las diferencias en el *policy making* legislativo de estas políticas frente a las políticas de aborto legal ya estudiadas. Como muestras los ejemplos, las políticas sobre violencia casi no tuvieron actores antagonistas y, en cambio, tuvieron muchos actores consentidores. Si bien en los países de estudio, la tipificación de los delitos de violencia doméstica y de violencia de género implicó procesos de negociación en los que los actores protagonistas (en particular las mujeres de la sociedad civil y las mujeres legisladoras) debieron convencer a otros y ceder posiciones, los promotores de las reformas lograron amplios consensos políticos en torno a las leyes que buscaban aprobar. En este sentido, los procesos de adopción de las reformas sobre violencia hacia las mujeres se diferenciaron ampliamente de los procesos reformista en aborto legal.

Las olas de legislación sobre violencia en América Latina

El reformismo sobre violencia hacia las mujeres en América Latina ha sido continuo e incremental desde la década del '90. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, entre 1994 a 2018 los parlamentos latinoamericanos aprobaron 122 leyes específicas en temas sobre violencia hacia las mujeres (Tabla 6.1).⁶⁹

En términos temporales, es posible identificar dos grandes olas de legislación sobre violencia hacia las mujeres en la región (PNUD/ONU Mujeres 2017). La primera corresponde a las leyes sobre “violencia doméstica” o “violencia intrafamiliar”. Estas leyes se limitaron a establecer medidas de protección para las mujeres y tipificar el delito de violencia dentro del ámbito privado. Las leyes de violencia doméstica fueron

⁶⁹ Se consideraron todos los países de habla hispana más Brasil.

adoptadas por la mayoría de los países de América Latina en la década del '90 y durante los primeros años de la década siguiente. El 90% de estas reformas se adoptó antes de 2010 (tabla 6.1).

La segunda ola de legislación corresponde a las llamadas “leyes integrales sobre violencia” o “legislación sobre violencia de género”. A diferencia de las reformas anteriores, estas trascendieron el ámbito doméstico, reconociendo otras formas de violencia hacia las mujeres que ocurren por razones de género también en el ámbito público, como el acoso callejero, la violencia ejercida en los lugares de trabajo, la violencia política, la violencia hacia las mujeres en conflictos armados, etc. A estas leyes se les llamó integrales porque reconocieron varias formas de violencia a la vez. Como muestra la tabla 6.1 casi el 60% de estas leyes fueron aprobadas entre 2011 y 2018. También a este período corresponden la mayoría de las leyes que tipificaron el “feminicidio” o “femicidio”. Estas leyes buscaron visibilizar, y en muchos casos aumentar las penas, de los homicidios de mujeres ocurrido por razones de género, una de las principales causas de inseguridad para las mujeres en la región (PNUD/ONU Mujeres 2014, 2017; PNUD 2015). El reformismo sobre violencia en la región incluye también algunas otras leyes que reconocieron otros tipos específicos de violencia comúnmente ejercida sobre las mujeres como la violencia sexual o la trata (tabla 6.1). Algunas veces, estos tipos de violencia -al igual que el femicidio- quedaron comprendidos en las leyes integrales sobre violencia.

Aunque existe gran variabilidad en los contenidos de las reformas entre países, y aunque la adopción de estas normas no implicó, necesariamente, reducción de los niveles de violencia ejercida sobre las mujeres, el avance legislativo para garantizar los derechos a las mujeres en esta área de las políticas públicas es elocuente (PNUD 2015; PNUD/ONU Mujeres 2017).

Tabla 6.1:
Leyes sobre violencia adoptadas en América Latina, 1994-2018*

	1994-1999	2000-2010	2011-2018	Total
Violencia ámbito privado (leyes de violencia doméstica/intrafamiliar)	45,2 (14)	45,2 (14)	9,7 (3)	100 (31)
Violencia ámbito privado y público (leyes integrales/sobre violencia de género más allá de la familia)	10,5 (2)	31,6 (6)	57,9 (11)	100 (19)
Femicidio	0,0 (0)	20,0 (3)	80,0 (12)	100 (15)
Acoso laboral o educativo	0,0 (0)	0 (0)	100 (3)	100 (3)
Violencia sexual/acoso sexual	47,8 (11)	43,5 (10)	8,7 (2)	100 (23)
Trata	4,2 (1)	50,0 (12)	45,8 (11)	100 (24)
Otro	0,0 (0)	0 (0)	100,0 (5)	100 (5)
N	31	45	46	120

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>

*Se incluyeron las leyes incluidas en el Observatorio de Igualdad de Género hasta el 31/12/2018. Entre paréntesis las frecuencias absolutas.

La violencia hacia las mujeres ha sido un tema central de la movilización feminista en América Latina durante la tercera ola de la democratización. Los movimientos de mujeres que emergieron de las dictaduras politizaron fuertemente este tema antes considerado un asunto de la esfera privada en el que el Estado no debía inmiscuirse (Baldez 2002; Franceschet 2004, 2010; Haas 2010; Jaquette 1994). Durante las pos-transiciones, las demandas de los movimientos feministas locales estuvieron legitimadas por el crecimiento de la preocupación internacional por la equidad de género. La Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer de Beijing (1995) enfatizó los temas de violencia, pero en particular, un año antes la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (conocida como Convención de Belén do Pará, 1994) representó un hito al declarar a todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas como violación a los derechos humanos y obligó a todos los países

firmantes a implementar políticas públicas de protección y prevención (Basu 2017; Franceschet 2011; Haas 2010).

Los movimientos feministas locales utilizaron estos instrumentos internacionales para sustentar sus reclamos frente a los estados (Franceschet 2010; Htun, O'Brien, y Weldon 2014). Las estrategias de movilización de las organizaciones mujeres fueron desde lobby a nivel parlamentario y ejecutivo, hasta protestas en las que hicieron visibles los casos de mujeres muertas por razones de género. En esta tarea, y ante la ausencia de registros oficiales, las organizaciones feministas construyeron sus propios registros de feminicidios y los publicitaron ampliamente. Poco a poco las organizaciones de mujeres consiguieron cambiar el lenguaje utilizado por las autoridades y los medios de comunicación, quitando los crímenes contra las mujeres de la crónica roja y los crímenes pasionales para ser considerados crímenes por razones de género. Estudios previos consideraron a la movilización feminista como un factor crucial en el reformismo latinoamericano en violencia hacia las mujeres. En este sentido, Htun, O'Brien, y Weldon (2014) señalaron el activismo feminista en temas de violencia en los países de América Latina ha sido más importante que el rol que tuvieron los partidos de izquierda o las legisladoras.

La politización que hizo la movilización feminista de la muerte de mujeres por razones de género produjo conmoción pública, a tal punto que la difusión de algunos casos brutales de violencia dio nombre a algunas de las leyes adoptadas. Así por ejemplo, la ley de violencia doméstica "María Da Penha" en Brasil (2006) lleva el nombre de María da Penha Fernandes, una biofarmacéutica a la que en 1983 su marido le disparó mientras dormía dejándola parapléjica y luego intentó electrocutarla. El caso de María da Penha estuvo dos décadas en los tribunales de justicia mientras el agresor permanecía en libertad, hasta que por un fallo de la Corte Inteamericana de Derechos Humanos el

gobierno brasileño fue declarado culpable por no haber tomado medidas para enjuiciar al agresor.

Como respuesta a esta situación, y gracias a la presión ejercida por los movimientos de mujeres que se movilizaron intensamente en torno a este caso, el gobierno sancionó la “ley María da Penha”. La ley consideró a la violencia doméstica como una de las formas de violación de los derechos humanos, y modificó el Código Penal permitiendo que los agresores fuesen detenidos en los casos de flagrante delito y recluidos en prisión preventiva cuando amenacen la integridad física de la mujer. Además, la ley María da Penha previó medidas para proteger a mujeres en riesgo de vida, como el alejamiento del agresor del domicilio y la prohibición de su acercamiento físico a la mujer agredida y sus hijos e hijas (Alves Maciel y da Silva Brito Prata 2011).

El caso de una mujer asesinada por un compañero de estudios también inspiró la ley colombiana sobre femicidio. Esta ley es conocida como “ley Rosa Elvira Cely” en honor a una mujer de 35 años con ese nombre, que en mayo de 2012 fue agredida por un hombre que la apuñaló, la violó e introdujo objetos extraños en su cuerpo que destrozaron sus órganos, lo que le produjo la muerte. El caso de Rosa Elvira Cely conmocionó a Colombia y en 2015 el Parlamento, votó la ley 1.761, por la que se creó el tipo penal de feminicidio.

Estudios de caso

La ley de violencia doméstica en Uruguay (2002)

En Uruguay, la primera ley sobre violencia de género se aprobó en 2002, bajo el gobierno del PC; se llamó ley de “Erradicación de la Violencia Doméstica”. La ley fue

producto de dos factores combinados: por un lado, la movilización de organizaciones de mujeres y, por otro, la acción coordinada de un grupo de legisladoras feministas, de los tres partidos principales, que formaban la Bancada Femenina en el Parlamento (Johnson y Moreni 2011; Johnson 2014). La ley fue aprobada por un amplio consenso partidario, en tanto el proceso legislativo se aceleró ante un homicidio sumamente violento de una mujer por su pareja, difundido ampliamente en los medios de comunicación.

En Uruguay el delito de violencia doméstica fue introducido en el Código Penal en 1995, pero no existía una ley específica para la atención y prevención de casos de violencia doméstica hacia las mujeres. En la década del '90, las organizaciones de mujeres nucleadas en la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, y el programa “Comunas Mujer” de la Intendencia de Montevideo⁷⁰ habían contribuido a politizar el tema de la violencia ejercida hacia las mujeres en el marco de las relaciones de pareja. Ante la ausencia de estadísticas oficiales, las organizaciones de mujeres comenzaron a elaborar sus propios registros que difundieron en los medios de comunicación. En 1998, en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer, las organizaciones de mujeres señalaban que moría “una mujer cada nueve días por maltrato físico, tendencia que se mantiene desde hace tres años”. Asimismo, una de las activistas de la Red señalaba que “esto no implica que haya más casos, sino que en la medida en que se difundió más la temática más mujeres denuncian”. Los grupos de mujeres nucleados en la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual reclamaban la “aprobación inmediata del proyecto de ley sobre violencia doméstica” (El Observador, 26/11/1998, pp. 7).

En la década del '90 el Parlamento tuvo en agenda varios proyectos de ley específicos sobre violencia doméstica, pero ninguno había pasado las fases del debate en

⁷⁰ “Comuna Mujer” era un programa que funcionaba en los barrios periféricos de Montevideo y que trabajaba el tema de la violencia doméstica a partir del apoyo a mujeres que había sufrido maltrato.

comisión. El proyecto más relevante sobre “atención, detección y prevención de la violencia doméstica” había sido elaborado por una comisión interministerial, integrada por los ministerios de Interior, Salud y Educación y por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (Johnson y Moreni 2011).

En el año 2000 un grupo de diputadas feministas de los tres principales partidos se propusieron impulsar una agenda legislativa común sobre temas de derechos de las mujeres para lo que crearon la “Bancada Femenina” (BF). Tres de ellas, Margarita Percovich (FA), Glenda Rondán (PC) y Beatriz Argimón (PN), habían trabajado juntas, previamente, en la Red de Mujeres Políticas⁷¹. En este marco, las tres diputadas decidieron que uno de los temas que impulsarían en la agenda legislativa sería el de la violencia doméstica (Johnson y Moreni 2011; Johnson 2014):

Nosotras veníamos todas trabajando juntas en la Red de Mujeres Políticas, y teníamos muy presentes esas demandas. Lo que hicimos fue, ni bien nos instalamos, poner en práctica una estrategia para llevar adelante las leyes que estábamos convencidas que eran una demanda de la sociedad (entrevista # 10 URU, legisladora impulsora ley de violencia doméstica).

Por iniciativa de Percovich y de la comisión de mujeres del FA, la bancada frenteamplista había reflatado el proyecto de ley elaborado por la comisión interministerial en el período anterior de gobierno y lo había presentado con la firma de toda la bancada en el año 2000. El proyecto fue girado a la Comisión de Derechos Humanos. Aunque según una de las legisladoras de la BF, esta comisión tenía una integración “progresista” para tratar este tema, los diputados del partido de gobierno que integraban la comisión dijeron que el proyecto era políticamente inviable pues implicaba gastos que no podían asumirse en medio de una crisis económica como la que afrontaba

⁷¹ Una articulación de mujeres de todos los partidos cuyos objetivos eran visibilizar a las mujeres y los temas de género en la política.

el país en ese momento (entrevista # 3 URU, legisladora impulsora ley de violencia doméstica). Debido a esto, las legisladoras junto con mujeres de la sociedad civil -en particular una abogada feminista que trabajaba en una de las organizaciones- decidieron “hacer una ley de procedimiento para las víctimas, que sea de prevención, que no sea tan inaccesible y que no termine solamente con la inflación penal” (entrevista # 3 URU, legisladora impulsora ley de violencia doméstica). Las legisladoras armaron un grupo de trabajo encargado de redactar un ante-proyecto de ley. En el grupo participaron académicas, fiscales y abogados “amigos” de las legisladoras y las organizaciones de mujeres a través de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual y la Comisión Nacional de Seguimiento de los acuerdos de Beijing, CNS Mujeres (Johnson y Moreni 2011).

Cuando el proyecto estuvo pronto, Percovich, Argimón y Rondán, volvieron a la Comisión de Derechos Humanos con la nueva versión de la ley. Si bien las legisladoras no integraban esta comisión, solicitaron que el proyecto fuese estudiado en conjunto con la Comisión Especial de Equidad y Género de la que ellas sí formaban parte. Luego de algunas modificaciones el proyecto se aprobó por unanimidad en la comisión y también en el plenario de la Cámara (ver trámite legislativo asunto 11907, Cámara de Representantes).

En el Senado, la principal impulsora de la ley fue la senadora feminista Mónica Xavier (FA). No obstante esto, como en esta cámara habían pocas mujeres, las diputadas Percovich, Argimón y Rondán acudieron personalmente a la comisión del Senado que trataba el proyecto y realizaron lobby con algunos senadores (Johnson y Moreni 2011). Durante el tratamiento parlamentario de la ley las organizaciones de mujeres matuvieron el tema en la agenda pública y coordinaron acciones con Percovich, Argimón y Rondán para ejercer presión:

Las organizaciones de Montevideo, las Comunas [refiere a las Comunas Mujer], que en ese momento estaban con toda la campaña, que se moría una mujer y venían con todas las banderas aquellas negras. Esas mujeres ayudaron [...] porque nosotras las llamábamos y ellas venían y hablaban con los legisladores. Eso fue muy importante (entrevista # 3 URU, legisladora impulsora ley de violencia doméstica).

Mientras tanto, y durante todo el tiempo que duró el tratamiento parlamentario de la iniciativa, las legisladoras se unieron a las acciones que organizaba la sociedad civil para presionar por la ley. Por ejemplo, en la sesión del 8 de marzo de 2001 todas las legisladoras lucieron un crespón negro en homenaje a las mujeres muertas por violencia doméstica (Johnson y Moreni 2011).

El Senado aprobó el proyecto por unanimidad, pero introdujo cambios por lo que la reforma volvió a la Cámara de Diputados. Allí las legisladoras, aprovechando una contingencia, volvieron a coordinar para que la ley pasara. El retorno del proyecto a la primera Cámara implicaba que debía ir de nuevo a comisión. Sin embargo, tras un nuevo caso mediático de violencia doméstica (una mujer muerta a martillazos) las legisladoras negociaron al interior de sus respectivas bancadas para que el proyecto fuese tratado con moción de urgencia, es decir para que fuera directo al plenario:

Debe ser una de esas cosas que difícilmente se me borre en mi vida política, una tardecita de un lunes me llama Daisy Tourné [legisladora feminista del FA] y me dice “acaba de morir otra mujer [...] si cada una de nosotras hace presiones a su respectiva bancada el proyecto de ley lo tratamos sobre tablas y no podemos fallar”. Entonces cada una a primera hora, los martes de mañana todas teníamos nuestras bancadas, hicimos un planteo político de que todas estábamos de acuerdo en llevar esto al plenario directamente, que no ameritaba más tratamiento. Cuando yo llegué a la Cámara el presidente me dice “bueno, me venís a decir que hay un planteo político de las legisladoras”; y todos los coordinadores ya estaban

hablados por las legisladoras. Así como entró se votó (entrevista # 10 URU, legisladora impulsora ley de violencia doméstica).

La ley de violencia doméstica generó consensos partidarios y muy poca oposición social. Durante el trámite legislativo las asociaciones de magistrados y fiscales fueron críticas de algunos aspectos de la reforma, pero no se opusieron. Luego de aprobada la ley, algunos jueces y fiscales manifestaron públicamente que la ley debía desecharse, no obstante, sus acciones fueron más bien individuales y de poca relevancia (ver por ejemplo El Observador 14/9/2002, pp. 7; El País 1/8/2002, pp. 12).

La ley de femicidio íntimo en Chile (2010)

La primera ley de violencia contra las mujeres en Chile fue adoptada en 1994 bajo el primer gobierno de la Concertación, en la presidencia de Eduardo Frei (DC); la ley se denominó ley de “Violencia Intrafamiliar”. Aunque esta ley significó un hito para los derechos de las chilenas, fue criticada por las organizaciones de mujeres, y también por las feministas parlamentarias que la promovieron, debido a lo acotado de sus contenidos. La ley fue aprobada casi por unanimidad en el Congreso, sin embargo, Haas (2010) destacó que esto no significó que todos los legisladores comprendieran los alcances y causas de la violencia doméstica ejercida hacia las mujeres. La autora señala que, en particular la derecha, pero también algunos políticos de izquierda, tendían a atribuir las causas de la violencia ejercida sobre las mujeres al decaimiento de valores tradicionales que generaban inseguridad en los hombres debido a los nuevos roles públicos de aquellas. Las dificultades que tuvo la ley en la práctica llevaron a que en 2005 se adoptara una nueva ley de Violencia Intrafamiliar (la ley No 19.325).

Tanto Franceschet (2010) como Haas (2010) destacaron el rol de las organizaciones de mujeres, las parlamentarias feministas de izquierda y, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) como los actores que propiciaron ambas reformas. En particular, el SERNAM -una agencia con rango de ministerio creada en la transición como una demanda de las mujeres de la Concertación- ha sido considerada como un actor de suma relevancia en la adopción de ambas leyes. Por un lado, el SERNAM -desde sus orígenes- habría promovido activamente una agenda centrada en los temas de violencia. Por otro lado, los exagerados rasgos presidencialistas del sistema político chileno, donde el Poder Ejecutivo tiene amplias potestades sobre el Congreso (Siavelis 2001, 2002), le habría permitido al SERNAM imponer sus propios proyectos de ley frente a los de las legisladoras feministas, no obstante, también hubo coordinación entre ambos actores. En este contexto institucional, las organizaciones de mujeres hicieron lobby en el SERNAM para que sus preferencias se reflejaran en la legislación aprobada, no obstante, la prevalencia de los técnicos del ejecutivo limitó su incidencia (Franceschet 2004, 2010; Haas 2010).

Este mismo patrón puede observarse en la adopción de la ley sobre femicidio en 2010 (ley No 20.480). Aunque esta fue una ley más amplia, se la conoce por haber introducido la figura del femicidio al Código Penal definido como la muerte de mujeres a manos de un “cónyuge o conviviente” actual o pasado. La ley se originó en la fusión de dos proyectos presentados por dos legisladoras feministas de la Concertación con fuertes vínculos con los grupos de mujeres de la sociedad civil: Adriana Muñoz y María Antonieta Saa, ambas del PPD. Muñoz y Saa habían sido también las autoras de las leyes de violencia intrafamiliar, aunque en la primera ley (1994), el SERNAM había presentado un proyecto propio, que competía con el de las legisladoras, y que fue el que se terminó aprobando (Haas 2010). Muñoz también había sido la autora del primer proyecto de ley

para restituir la legislación sobre aborto derogada por la dictadura, y Saa había presentado en 2013 el proyecto sobre despenalización del aborto en tres causales elaborado por MILES (ver capítulo 4).

Las diputadas Muñoz y Saa presentaron las iniciativas no solo por defender ideas feministas, sino porque fueron sensibles a la movilización social existente, básicamente concentrada en las actividades desarrolladas por la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, una coordinación de ONG's y grupos de mujeres dedicadas a temas de violencia de género. La Red surgió en 1990 con el propósito de erradicar la violencia hacia las mujeres y las niñas, y desde 2007 implementó, de forma ininterrumpida, la campaña "Cuidado el Machismo Mata". Entre 2007 y 2009 la campaña se centró en visibilizar los casos de femicidio, violencia sexual y violencia simbólica. Como parte de la campaña, cada año, en el mes de julio, la Red instaló en Santiago y otras ciudades grandes del país, un memorial a las mujeres víctimas de femicidio. Esta fue una de las actividades de protesta más visible de la Red⁷².

Las organizaciones de la Red popularizaron el término femicidio, para referirse a las muertes de mujeres por razones de género antes de que el término estuviese consagrado en la legislación nacional, y llevaron sus propios registros sobre las muertes de mujeres por esta causa que construyeron a partir de los reportes de la prensa. Las diputadas Muñoz y Saa destacaron la importancia de la movilización feminista en los orígenes de sus iniciativas sobre femicidio:

Destaco la labor de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, organización que ha luchado durante todos estos años denunciando el delito de femicidio por medio de movilizaciones en las calles. Ha sido la única fuente de datos reales sobre femicidios ocurridos entre los años 2001 y 2008. Según cifras que nos ha entregado, en este tiempo

⁷² Ver campañas de la Red en <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/category/campana/>.

han sido asesinadas alrededor de 350 mujeres, la mayoría en manos de hombres con quienes compartían su vida o con quienes convivían. Las cifras han sido recogidas de la crónica roja; la prensa ha sido la única fuente de información (intervención de la diputada Adriana Muñoz en la discusión en la Cámara de Diputados del proyecto de ley sobre femicidio; Historia de la Ley 20.480, pp. 280).

El proyecto que debatimos es fruto del esfuerzo mancomunado del Servicio Nacional de la Mujer y de parlamentarias que recogimos el trabajo hecho por diversas instituciones de la sociedad civil. Por ello, rindo homenaje a algunas organizaciones no gubernamentales que han asumido la violencia intrafamiliar como un asunto de fundamental importancia, como la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual y la Corporación Humanas. Son instituciones que han recogido el tema de la violencia en contra de la mujer y luchan en contra de ella, para lo cual educan a las mujeres a fin de que conozcan sus derechos y no permitan agresiones. También educan al resto de la sociedad civil, para que esto no siga ocurriendo (intervención de la diputada María Antonieta Saa en la discusión en la Cámara de Diputados del proyecto de ley sobre femicidio; Historia de la Ley 20.480, pp. 247).

El proyecto fue girado a las comisiones de Familia y Constitución de la Cámara de Diputados. La Comisión de Familia de la Cámara de Diputados -presidida por Muñoz- comenzó el tratamiento de los proyectos de ley presentados por Muñoz y Saa el 8 de agosto de 2007, bajo el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010). La idea de legislar se aprobó por siete votos a favor y una abstención (Historia de la Ley 20.480, pp. 28). La comisión elaboró un proyecto que fundió ambas iniciativas y a la vez incorporó enmiendas propuestas por el SERNAM que buscaban incorporar otras formas de violencia hacia las mujeres, no solo las circunscriptas a la esfera matrimonial. El trabajo de la Comisión de Familia se extendió hasta el 16 de abril de 2008 (insumió 15 sesiones).

Las parlamentarias y el SERNAM colaboraron en la redacción y negociación del proyecto que unificaba las iniciativas existentes.

La discusión en la Comisión de Familia y luego en la Comisión de Constitución fue intensa. Aunque Muñoz, Saa y la ministra del SERNAM Laura Albornoz intentaron que el término femicidio se aplicara a las relaciones fuera del matrimonio, como el noviazgo, esos contenidos se retiraron del proyecto “porque no querían [se refiere a los parlamentarios, en especial a los de derecha y algunos abogados] incorporar cualquier tipo de convivencia” (entrevista personal CH # 10 ministra SERNAM); “para instalarlo en el Código Penal tuvimos que hacer vericuetos [...] salió deformada porque solamente es femicidio en el ámbito privado” (entrevista personal #3 CH, legisladora autora de la ley). Aunque Muñoz y Saa no integraban la Comisión de Constitución realizaron lobby en ella con el objetivo de presionar a sus integrantes para que el proyecto aprobado en la Comisión de Familia se modificara lo menos posible:

Cuando el proyecto pasó a ser tramitado en la Comisión de Constitución, comprendimos que allí el debate sería mucho más complejo, debido al predominio casi absoluto de los abogados [...] y que la resistencia a reconocer el femicidio como materia de ley sería intensa. Por todo esto, la diputada María Antonieta Saa y yo decidimos integrarnos a trabajar con toda nuestra dedicación a esta Comisión, sabiendo que nuestra visión de la vida (la diputada Saa es profesora y yo socióloga y ambas somos feministas) debía tensionar fuertemente el debate, transgredir lógicas instaladas, derribar resistencias culturales e incorporar con total legitimidad legislativa la voz femicidio en la ley. El trabajo dio resultados; después de un largo, intenso y muy ilustrado debate la Comisión aprobó el proyecto por mayoría de votos, los 7 votos de los diputados y diputadas de la Concertación, contra los 6 votos de la oposición (intervención diputada Adriana Muñoz en Seminario “Femicidio en Chile: tipificar para erradicar”, noviembre 2008, organizado por la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual; intervención recogida en publicación de la Red “Tipificación del Femicidio en Chile, un debate abierto”, pp. 37).

Durante el tratamiento parlamentario la ministra del SERNAM realizó lobby en todas las comisiones parlamentarias donde se discutió el proyecto y el Poder Ejecutivo, utilizando sus prerrogativas frente al Congreso, colocó mociones de “urgencia” para acelerar el trámite y evitar que políticos de la oposición lo dilataran presentando enmiendas (ver por ejemplo discusión en la Cámara de Diputados en Historia de la Ley 20.480, pp. 275-277 y pp. 312). Las versiones taquigráficas muestran que varios de los políticos de derecha que integraban las comisiones que estudiaron los proyectos se oponían a la idea de tipificar el femicidio al igual que varios expertos en derecho penal que concurrieron a las comisiones.

Finalmente, la reforma fue aprobada en ambas cámaras con amplios consensos partidarios, pues no solo votaron a favor todos los parlamentarios de la Concertación, sino también casi toda la bancada de la oposición. Para la diputada Muñoz el cambio de opinión de los legisladores de derecha que en las comisiones se opusieron a tipificar el femicidio se debió a la presión social que realizaron las mujeres de la sociedad civil quienes se movilizaron durante todo el debate parlamentario y llenaron las barras el día de la votación de la ley (intervención diputada Adriana Muñoz en Seminario “Femicidio en Chile: tipificar para erradicar”, *ibidem*, pp. 38).

La ley de femicidio en Argentina (2012)

En Argentina, la violencia hacia las mujeres se incorporó tempranamente a la agenda pública. En 1988 se creó una comisión en el Senado, integrada por autoridades de gobierno y organizaciones de mujeres, cuyo objetivo era discutir propuestas de reformas legislativas. Una parte importante del debate se centró en temas de violencia, y en particular en si la violencia doméstica debía entenderse como un “conflicto” o como un

“crimen” como lo entendían las organizaciones feministas. La primera ley de violencia doméstica se adoptó en 1994. Los problemas de implementación de esa ley, denunciados por las organizaciones de mujeres, y sobre todo, lo acotado de sus contenidos, llevaron a que en 2009 se aprobara la Ley 26.485, una ley integral sobre violencia de género. Esta ley se originaba en una iniciativa presentada en 2006 por la senadora feminista María Cristina Perceval (FpV) donde se reconocían distintos tipos de violencias ejercidas sobre las mujeres en múltiples ámbitos y situaciones, no solo el doméstico en el marco de relaciones de convivencia (Franceschet 2010).

En 2012 el Congreso argentino aprobó la tercera ley importante sobre violencia hacia las mujeres, la Ley 26.791 por la que reformó el artículo 80 del Código Penal. Esta ley tipificó el femicidio como el homicidio ocurrido en el marco de relaciones de pareja o expareja, como en otras situaciones donde la muerte ocurriese por razones de violencia de género, estableciendo la pena de prisión perpetua para los femicidas. La ley fue producto de la movilización y el lobby de las organizaciones de mujeres, en especial la Casa del Encuentro -una ONG feminista especializada en asuntos de violencia- en el marco de un contexto de crecimiento de la politización de casos femicidios.

El año 2011 fue, en Argentina, un año de aumento de la visibilidad mediática de casos de homicidios de mujeres como consecuencia de la violencia de género. En especial, ese año ocurrieron algunas muertes muy violentas que tuvieron amplia difusión en los medios de comunicación y generaron conmoción pública.

En este contexto, el 29 de noviembre, las presidentas de las comisiones de Justicia y Asuntos Penales y de la Banca de la Mujer del Senado - Sonia Escudero (PJ) y Marina Ríofrío (FpV) respectivamente- convocaron a una reunión integrada de ambas comisiones en la que participaron también organizaciones de mujeres y representantes de la Defensoría General de la Nación y de la Fiscalía Nacional. La reunión buscaba impulsar

el tratamiento legislativo de los numerosos proyectos existentes sobre femicidio, uno de ellos redactado por el Centro Municipal de la Mujer de Vicente López cuyas representantes participaron de la reunión. Prensa de la época y una crónica de una de las ONG's que asistió a la reunión señalaban que este encuentro se había precipitado a raíz del femicidio de cuatro mujeres en la ciudad de La Plata donde el novio de una de las víctimas había matado también a la madre de su novia, a la hija de esta y a una amiga de la familia a cuchillazos y golpes con un palo de amasar (Clarín 30/11/2011⁷³; ELA 14/12/2011⁷⁴). La reunión solo buscaba iniciar el debate legislativo debido a que la legislatura estaba por finalizar y se renovarían una parte de la cámara (ver versión taquigráfica Cámara de Senadores, reunión conjunta de las Comisiones de Justicia y Asuntos Penales y de la Banca de la Mujer, 29/11/2011).

En marzo del año siguiente, la Cámara de Diputados retomó el tema y, a impulso de los presidentes de las comisiones de Legislación Penal y de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia -ambos oficialistas-, se acordó un dictámen para reformar el Código Penal tipificando la figura del femicidio. El dictámen estaba basado en 15 proyectos de ley presentados por diputados/as (en su mayoría mujeres) de diferentes partidos (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 5a reunión, 4a sesión ordinaria, 18/4/2012, pp.119-127). El 18 de abril de 2012 el proyecto consensuado fue debatido en el plenario de la Cámara y aprobado por 206 votos a favor, sin ningún voto en contra. La mayoría de los diputados que intervinieron en el debate, y en particular los miembros de las comisiones que debatieron el proyecto de ley, destacaron que la iniciativa había sido producto del consenso partidario en el marco de las demandas de las organizaciones de

⁷³ “Hubo una reunión informal en comisión con especialistas invitados”, disponible en: https://www.clarin.com/crimenes/Senado-empezo-debatir-proyectos-femicidio_0_SJo4EGc3v7e.html (consultado por última vez el 30/12/2018).

⁷⁴ “Femicidio como delito, en debate”; disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=800&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=36&opc=50> (consultado por última vez el 30/12/2018).

mujeres y de la visibilidad pública de casos brutales de feminicidio. Los legisladores que intervinieron en el debate usaron los informes elaborados por la ONG Casa del Encuentro para aludir al aumento de los casos de femicidios y a la necesidad de legislar:

El proyecto de ley que estamos tratando llegó al recinto después de mucho trabajo de las dos comisiones intervinientes y, sobre todo, de las organizaciones de mujeres que han colaborado para que esta iniciativa sea considerada por la Cámara y se apruebe una modificación al Código Penal (diputada Silvia Risko, FpV, presidenta de la Comisión de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia; intervención en debate ley femicidio, en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 5a reunión, 4a sesión ordinaria, período 130, 18/4/2012, pp.134).

Las cifras del Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano sorprenden y han sido mencionadas varias veces en este recinto: un total de 282 mujeres y niñas fueron asesinadas durante 2011, según un informe. En la mayoría de los casos los maridos o ex parejas fueron los responsables directos de las muertes. (...) Los números atemorizan: los casos de violencia contra la mujer, tipificados como femicidio, se cobraron la vida de 282 mujeres y niñas durante todo el 2011, según un reporte del Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano, coordinado por la ONG Asociación Civil La Casa del Encuentro (diputada Elsa Álvarez, UCR; intervención en debate ley femicidio, en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 5a reunión, 4a sesión ordinaria, período 130, 18/4/2012, pp. 146).

En el Senado la reforma fue estudiada por las mismas comisiones que habían iniciado el debate sobre femicidio a fines de 2012. Si bien el proyecto con media sanción en Diputados contentaba a las organizaciones de mujeres que reclamaban el reconocimiento del femicidio en el Código Penal, el aprobado por el Senado acercó aún

más los contenidos de la nueva ley a las preferencias de los grupos feministas. En este proceso, la Banca de la Mujer tuvo un rol central.

Las comisiones de Justicia y Asuntos Penales y de la Banca de la Mujer abordaron la reforma del Código Penal a partir del proyecto con media sanción en la Cámara de Diputados, de 16 proyectos sobre femicidio presentados en el Senado y del proyecto elaborado por Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género (Consavig) que funcionaba en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y de la que participaban representantes de la Casa del Encuentro (versión taquigráfica Cámara de Senadores, reunión plenaria de las Comisiones de Justicia y Asuntos Penales y de la Banca de la Mujer, 26/6/2012, pp. 2).

La principal modificación introducida por el Senado al proyecto con media sanción de la Cámara de Diputados, y en particular defendida por la presidenta de la Banca de la Mujer Marina Ríofrío (FpV), se relacionaba con entender al femicidio como un delito autónomo y no como parte del homicidio agravado como aparecía en la reforma aprobada por la Cámara de Diputados. Para esto, Ríofrío había defendido la inclusión de un artículo “80 bis” en el Código Penal donde quedara claro que se estaba reconociendo una “situación sociocultural de opresión de las mujeres en cuanto a estereotipos que las reducen a categorías al servicio del varón” (versión taquigráfica Cámara de Senadores de la Nación, período 130º, 16a reunión, 11a sesión ordinaria, 3/10/2012, pp. 99). Esta forma de concebir al femicidio era más satisfactoria para las organizaciones de mujeres que había participado del debate:

[...] es una decisión legislativa que supera la que se votó en Diputados [...] retomaremos las reuniones con diputadas y diputados para solicitarles que agilicen al tratamiento, y vamos a pedir una audiencia pública abierta con la presencia de los familiares de las mujeres asesinadas [...] No es el proyecto ideal, pero se acerca muchísimo a lo que siempre planteamos, y nos va a posibilitar ir por las reformas en el Código Civil para, por ejemplo,

impedir que los femicidas obtengan la patria potestad de sus hijos” (Fabiana Tuñez, directora de la Casa del Encuentro en entrevista Telam, 4/10/2012⁷⁵),

Durante la negociación de la ley, especialistas en derecho penal señalaron que el femicidio no podía considerarse como un delito existente o que en todo caso podía ser parte del homicidio agravado, pero no un delito autónomo como defendía la Banca de la Mujer. Sin embargo, el Senado, al igual que la Cámara de Diputados, llegó a un amplio consenso sobre este tema, votando la ley por 47 votos a favor, sin votos en contra. Finalmente, la versión de la reforma votada por el Senado fue sancionada por la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 2012 y promulgada por el PE el 11 de diciembre de ese año.

Discusión y conclusiones

A partir de tres reformas sobre violencia hacia las mujeres en Uruguay, Chile y Argentina, este capítulo mostró cómo los procesos de adopción de estas leyes fueron menos conflictivos si se las compara con otras de su clase como las reformas sobre aborto legal estudiadas antes. En los tres casos estas leyes fueron aprobadas en el marco de grandes consensos partidarios. Esto no significó que estos consensos existieran desde el inicio. La violencia doméstica, la violencia de género y el femicidio no fueron formas delictivas naturalmente aceptadas. Para muchos estos eran asuntos de la esfera privada, e incluso el término femicidio significaba una consideración no adecuada respecto al homicidio de los hombres. En los tres casos analizados los promotores de las reformas

⁷⁵ Disponible en recopilación notas de prensa Casa del Encuentro 2012: <http://www.lacasadelencontro.org/prensa-2012.html> (consultado por última vez el 30/12/2018).

debieron negociar los contenidos de las leyes, no obstante, lograron convencer a quienes dudaban de la conveniencia de las reformas o directamente se oponían.

Los tres casos analizados muestran que las reformas sobre violencia tuvieron escasos actores antagonistas y muchos consentidores. Durante la tramitación de estas leyes en los congresos existieron actores sociales que se oponían a las reformas, en particular académicos especialistas en derecho penal o algunos representantes de asociaciones de jueces o fiscales. Sin embargo, estos actores tuvieron escasa influencia pues la mayoría de las veces no estaban organizados y sus expresiones eran más individuales que colectivas. Además, estos actores eran más bien técnicos con poca capacidad para influir sobre la opinión pública en contextos donde los asesinatos de mujeres por razones de género eran visibles en los medios de comunicación gracias a la movilización feminista, y generaban alarma pública. En este sentido, las reformas sobre derechos de las mujeres tuvieron muchos consentidores políticos (o políticos que se transformaron en consentidores frente al avance de los promotores de las reformas), es decir, políticos que no iban a promover las leyes pero que no eran obstáculos para su aprobación. Simplemente los políticos consentidores aceptaron que las reformas avanzaran, en algunos casos proponiendo modificaciones a las leyes.

Los tres casos analizados muestran, además, que los “factores feministas” fueron los factores decisivos en la adopción de estas leyes, en particular la movilización de las organizaciones feministas. Estas organizaciones fueron los principales actores de politización de la violencia doméstica y la violencia de género, ante la ausencia de registros oficiales contabilizaron las muertes de mujeres, las llamaron femicidios, y las hicieron públicas, y realizaron intenso lobby. Las organizaciones de mujeres tuvieron dos tipos de aliados, dependiendo del contexto institucional en el que operaban: las mujeres parlamentarias, y las agencias estatales para promover la igualdad de género como el

SERNAM en Chile. Ambos actores fueron los “brazos políticos” de las reformas que demandaba.

Conclusiones. El aborto legal en perspectiva comparada en América Latina

Para mí ha sido el más difícil. Porque todos los temas de violencia contra la mujer, femicidio, (...) demoraron cinco o seis años, pero salieron(...). Pero en este, desde el año '90 hasta el 2017, hace 27 años(...) para mí es toda una vida, infancia, adolescencia y adultez, es mucho tiempo⁷⁶.

Introducción

En América Latina el aborto legal es una arena de política dura. En un contexto general donde el avance legislativo en políticas sobre derechos de las mujeres ha sido sostenido e incremental desde mediados de la década del '90, las reformas que permiten la interrupción de embarazos no deseados a demanda de las mujeres - aquí denominadas “reformas feministas” sobre aborto legal- son excepcionales. En casos como Colombia, Argentina o Brasil, interpretaciones de los máximos órganos judiciales permitieron mínimas flexibilizaciones a legislación restrictiva sobre aborto inducido. Sin embargo, los ámbitos democráticos (los poderes legislativos) fueron escasamente productivos en este tema en la mayoría de los países del continente, aún peso al incremento de la movilización social por el aborto legal.

Ante estados ausentes de la provisión de políticas públicas que permitan interrumpir embarazos no deseados, las únicas alternativas de las mujeres pobres ante los abortos inseguros, son los servicios que prestan algunos grupos organizados (feministas y/o médicos progresistas) para ayudar a mujeres a abortar en contextos de legislación

⁷⁶ Entrevista personal legisladora, Chile.

restrictiva. No obstante, el alcance de estos grupos es limitado (capítulo 1). El aborto inseguro representa un problema de salud pública en América Latina, es una de las expresiones más elocuentes de la desigualdad género-clase en la región.

Este trabajo ha intentado contribuir a la discusión sobre los determinantes de la adopción de leyes sobre aborto legal, un tipo particular de la legislación sobre derechos de las mujeres (Htun 2003; Htun y Weldon 2018). En base a una teoría centrada en factores de agencia el argumento central de este trabajo ha afirmado que las reformas sobre derechos de las mujeres obedecen a un juego entre actores protagonistas, consentidores y antagonistas de las leyes que se configura a partir del conflicto potencial de las reformas. Las reformas “reformas feministas” sobre aborto legal son las más conflictivas de las políticas públicas sobre derechos de las mujeres; reúnen los dos atributos de conflicto con los que aquí se ha caracterizado a estas políticas. Por un lado, al permitir a las mujeres optar verdaderamente por la maternidad igualan las posiciones de estas a las de los hombres; estas leyes son muy desafiantes de los roles tradicionales de género. Por otro lado, enfrentan a minorías intensas con intereses contrapuestos (las organizaciones feministas con las organizaciones religiosas) que presionan a los partidos políticos en sentidos opuestos.

Las políticas públicas de este tipo tienen coaliciones estables y definidas a diferencia de políticas públicas menos conflictivas que tendrán coaliciones más fluidas. En este trabajo se señaló que en democracias presidencialistas como las latinoamericanas, las reformas feministas sobre aborto legal se adoptan cuando existe movilización social pro-reforma, los políticos de izquierda son mayoritarios o cuasi-mayoritarios en los poderes legislativos y cuando los presidentes son, como mínimo, consentidores de las leyes. Dada la naturaleza de estas reformas, los políticos de izquierda son los únicos que pueden apoyarlas. En estos políticos no solo se concentrarán las preferencias pro-reforma

debido a su natural vocación por los temas de igualdad, sino que estarán más presionados por los movimientos sociales que reclaman por la adopción de estas leyes, ya que los movimientos feministas suelen ser parte de las bases sociales de los partidos de izquierda. A su vez, los partidos de izquierda requerirán movilización social pro-reforma que justifique la adopción de las leyes de aborto legal. Aún cuando en estos partidos se concentren las preferencias reformistas, las leyes sobre aborto legal tienen una naturaleza muy controversial y pueden implicar riesgos electorales como para que los políticos las promueven sin previa movilización social.

Finalmente, se ha afirmado que en regímenes presidencialistas el rol de los presidentes es clave para el éxito de las reformas. Los poderes formales (Mainwaring y Shugart 1997; Shugart y Carey 1992) e informales con los que estos cuentan (Samuels y Shugart 2010; Levitsky y Roberts 2011) llevan a que estos pueden bloquear las reformas interponiendo un veto si los congresos las aprueban, o directamente impedir su negociación parlamentaria inhibiendo a los legisladores con primeras preferencias por la reforma y aliados de las organizaciones feministas (capítulo 2). El rol de los presidentes en los procesos reformistas sobre derechos de las mujeres ha sido poco teorizado por la literatura previa, no obstante, es central para entender por qué y cómo se adoptan las leyes de aborto legal en América Latina.

Este capítulo tiene tres objetivos. En primer lugar, se resume los hallazgos de la sobre los determinantes de las reformas sobre aborto legal a partir de la comparación de los tres estudios en profundidad de caso. En segundo lugar, se extiende el argumento a otros casos de reformas de este tipo en América Latina. Finalmente se resumen las implicancias teóricas de la investigación y se plantean las líneas de investigación que darían continuidad a este trabajo.

Resumen de los hallazgos

Esta investigación ha mostrado que la movilización feminista es una condición necesaria para las reformas feministas sobre aborto legal. La evidencia en los estudios en profundidad de caso da cuenta de que cambios legales de este tipo requieren politización desde fuera del sistema político. Los asuntos sobre derechos de las mujeres no forman parte de los temas importantes para los partidos políticos, y por eso no es esperable que estos los impulsen ante la ausencia de presión desde los movimientos sociales. La movilización social es clave cuanto mayor el conflicto potencia de las reformas y cuando estas pueden implicar riesgos electorales. Políticos directamente implicados en los procesos de negociación de estas leyes en los tres países estudiados, señalaron en las entrevistas que la movilización social era necesaria para dinamizar a los partidos detrás de las reformas. Como también se vio en los tres casos, la movilización feminista por el aborto legal precedió al interés de los sistemas políticos por estas leyes. Aunque en los tres casos siempre hubo legisladores con preferencias intensas por estas reformas (en especial mujeres de los partidos de izquierda), en los tres casos se observa que los proyectos de ley no avanzaron, sino cuando existió presión desde los movimientos sociales.

El análisis de los tres casos muestra también que el éxito de las organizaciones feministas parece estar vinculado a la construcción de alianzas amplias con actores sociales no feministas. Tanto en Argentina como en Uruguay las organizaciones feministas por el aborto legal aumentaron su visibilidad pública cuando formaron alianzas con otros actores sociales como los sindicatos, las organizaciones de derechos humanos, las universidades, etc. La Coordinadora por el Aborto Legal en Uruguay y la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito en Argentina fueron ejemplos de estas

alianzas amplias. Pese a esto, no parece existir un único modo de movilización efectivo. La comparación del caso uruguayo con el argentino muestra que la protesta masiva pro-reforma no es una condición necesaria ni suficiente para activar las reformas. En Uruguay nunca hubo grandes movilizaciones por el aborto legal como en Argentina. Las organizaciones feministas uruguayas fueron básicamente organizaciones de lobby y tuvieron escasa capacidad para convocar personas en actividades de protesta. Esta característica, sin embargo, no les quitó eficacia. El lazo que las organizaciones feministas tuvieron con políticos del FA (también el que construyeron con los sindicatos, principales bases sociales de la izquierda) otorgó visibilidad y legitimidad a sus demandas dentro del partido. Cuando el FA llegó al gobierno en 2005, el aborto legal se convirtió en uno de los temas más relevantes de la agenda de los legisladores frentistas, aún pese al antagonismo del presidente Tabaré Vázquez (capítulo 3).

El análisis de los tres casos también permite observar que si la movilización feminista es una condición necesaria para el éxito de las leyes, no es una condición suficiente, como sí lo ha sido, por ejemplo, en relación a las reformas sobre violencia hacia las mujeres (capítulo 6). El caso argentino es un caso crucial “más probable” (Gerring 2007) que permite descartar la hipótesis de la movilización feminista como condición suficiente para la adopción de leyes sobre aborto legal. Si esta hipótesis fuese cierta, en Argentina se debería haber aprobado una reforma de este tipo en 2018. Como se discutió en el capítulo 5, durante la pos transición Argentina tuvo el movimiento social más extendido e intenso por la despenalización del aborto de América Latina. La Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito se creó en 2005 consolidándose y extendiendo su presencia en el territorio en los años sub-siguientes. La Campaña fue tanto un agente de lobby como organizador de la protesta social por el aborto legal. En 2018 la protesta por el aborto legal congregó a miles de personas en las principales

ciudades del país y superó a la movilización que encabezaron las organizaciones religiosas y pro-vida opuestas a la reforma. Aunque esto activó el debate en el Congreso, no alcanzó para que el proyecto de ley se aprobara.

La comparación de Argentina, Chile y Uruguay también mostró que es necesario que los políticos de izquierda sean mayoritarios en los congresos y asambleas para pasar las reformas sobre aborto legal. En particular, el análisis sistemático del caso uruguayo permitió observar que, en el país más secular de América Latina, la ley de IVE no se hubiese aprobado si el FA no hubiese estado en el gobierno y no hubiese tenido mayorías parlamentarias. La movilización feminista presionó al sistema político a discutir sobre aborto legal, pero la movilización feminista nunca pudo influir en otros políticos salvo en los de izquierda, concentrados en el FA. En Uruguay, los políticos del FA, sobre todo algunas de sus legisladoras, siempre fueron los protagonistas políticos de las reformas sobre aborto legal. Todas las veces que una ley de este tipo se discutió en el Parlamento, casi la totalidad de los votos a favor fueron de políticos del FA. Al contrario, los partidos de derecha siempre intentaron bloquear la ley, primero durante el trámite legislativo y luego por la vía plebiscitaria (capítulo 3).

En Argentina, aunque la ley de IVE fracasó, los principales apoyos al proyecto que impulsaba la Campaña Nacional por el Aborto Legal Seguro y Gratuito siempre provinieron de políticos ubicados “a la izquierda”. El capítulo 5 mostró que en un sistema de partidos donde la distinción izquierda-derecha es menos estructurante de la competencia partidista que en Uruguay o en Chile, las preferencias pro-reforma en los grandes partidos se concentraron en el FpV, una versión de izquierda del viejo peronismo (también en los pequeños bloques de izquierda y progresistas). El porcentaje de diputados firmantes del proyecto de la Campaña como las votaciones nominales de la ley son evidencia de esto.

En Chile, también fueron siempre los políticos de los partidos de izquierda de la Concertación de Partidos por la Democracia (luego Nueva Mayoría) los únicos defensores de la despenalización del aborto. A diferencia de los otros dos casos, en Chile, la izquierda se concentró en intentar restituir la legislación sobre aborto terapéutico derogada por la dictadura, agregándole la causal violación como circunstancia concreta bajo la que es posible interrumpir embarazos no deseados. El proceso de negociación de la ley de IVE en tres causales estudiado en el capítulo 4 mostró los límites de los partidos de izquierda para promover reformas sobre aborto legal cuando su principal socio en el gobierno es un partido de centro con perfil conservador (la DC). En el caso chileno, aún cuando los políticos que integraban los partidos de izquierda de la coalición de gobierno tenían preferencias por políticas menos restrictivas sobre aborto legal, el límite para la negociación política estaba dado por un sistema de partidos donde la izquierda gobernaba con un socio conservador y la oposición estaba dominada por partidos de derecha conservadores con fuertes vínculos con la Iglesia Católica.

Como se vio en el capítulo 6, las leyes sobre violencia hacia las mujeres, en los tres países estudiados, tuvieron apoyos partidarios más amplios. Aunque los políticos de izquierda -en especial legisladoras de partidos de izquierda- fueron las principales aliadas de las organizaciones feministas y actores clave en los procesos de negociación legislativa, estas leyes tuvieron apoyos transversales en los sistemas de partidos, fenómeno que nunca pudo ser alcanzado en las reformas sobre aborto legal que se procesaron en los tres casos.

Este trabajo también ha mostrado que en democracias presidencialistas es necesario incorporar a los presidentes al análisis del *policy making* legislativo. En el juego entre protagonistas, consentidores y antagonistas, los presidentes tienen que, como mínimo, ser consentidores de las reformas. Como se vio a partir del análisis del caso

uruguayo, la ley de IVE no se aprobó hasta que el presidente fue un consentidor, es decir, cuando José Mujica estuvo en el gobierno, pues en el primer gobierno del FA Vázquez vetó la ley. Lo interesante del análisis histórico del caso uruguayo, es cómo durante el primer gobierno del FA (2005-2010), los legisladores frentistas pudieron pasar una ley sobre aborto legal, aún ante la oposición explícita y largamente anunciada de Vázquez, principal líder del partido. Cuando Vázquez vetó la ley, la bancada del FA intentó levantar el veto, pero esto fue imposible dadas las mayorías requeridas (3/5 del total de miembros de cada cámara) y la correlación de fuerzas de las cámaras (los partidos de derecha eran antagonistas de la ley).

La particular estructura del FA, un partido con autoridad dispersa, cuyas decisiones no dependen de la voluntad de los líderes (Pérez Bentancur, Piñeiro Rodríguez, y Rosenblatt 2018), permitió que, a lo largo de los años, las mujeres del partido en alianza con las organizaciones feministas, pudieran incorporar la despenalización del aborto en las plataformas electorales del FA. Más tarde, cuando el FA llegó al gobierno, la misma estructura permitió que los legisladores frenteamplistas negociaran la ley en el Parlamento conociendo la oposición de Vázquez. En este sentido, el caso uruguayo la ley de IVE fue gestada “desde abajo”. El mecanismo que la hizo posible fue un juego de agencia en el que los legisladores del FA aliados con las organizaciones feministas tuvieron que convencer a muchos legisladores del partido (y a algún otro de fuera), y la ley solo fue posible cuando Vázquez no estuvo en el gobierno. El caso uruguayo representa la “secuencia 2” del argumento de este trabajo.

Chile y Argentina, en cambio, son casos donde los políticos protagonistas de las reformas se movilizaron “desde arriba” una vez que la movilización social estuvo presente. En Chile, un contexto institucional donde los presidentes dominan la agenda legislativa (Siavelis 2001, 2002), la ley de IVE en tres causales fue impulsada por la

presidenta Michele Bachellet, previo a una campaña de comunicación y lobby iniciada dos años antes por una ONG de mujeres (MILES) y luego de ser convencida por las mujeres de la coalición de centro-izquierda que participaron de las comisiones programáticas de la NM para la campaña electoral de 2014. Como se vio en el capítulo 4, en el caso chileno, las negociaciones en el Congreso fueron dirigidas por el Poder Ejecutivo a través de la Ministra de la Mujer quien realizó lobby en las comisiones, en particular con los parlamentarios de la DC.

En Argentina el debate en el Congreso también fue impulsado “desde arriba”. Como se vio en el capítulo 5, Mauricio Macri, un presidente de centro-derecha personalmente contrario a la ley, se transformó en consentidor ante la intensificación de la movilización social por el aborto legal. Macri anunció públicamente a los legisladores de su bloque que si el Congreso pasaba la ley de IVE, no la vetaría. La posición del presidente activó el debate parlamentario. Como se vio, los protagonistas políticos de la ley fueron, principalmente políticos del FpV y algunos liberales (y políticos rasos) de la alianza gobernante Cambiemos. Estos legisladores (la mayoría mujeres nucleadas en el grupo Las Soraras) negociaron los votos casi uno a uno al interior de sus partidos. No obstante, con una mayoría de políticos conservadores en el Congreso la ley fracasó.

Años antes, cuando el FpV estaba en el gobierno y Argentina vivía su “giro a la izquierda” con una versión progresista del peronismo (Levitsky y Roberts 2011), la ley tampoco se aprobó. Aunque el FpV tenía mayorías o cuasi mayorías en las cámaras y los apoyos que recibía el proyecto de ley de la Campaña por el Aborto Legal Seguro y Gratuito eran básicamente de políticos del FpV, estos no movilizaron el proyecto en el Congreso. La evidencia aportada en el capítulo 5 muestra que los legisladores del FpV que promovían la ley (en particular algunas legisladoras) no se activaron porque no contaban con el aval de la presidenta Cristina Fernández.

Fernández estaba en contra de la ley y aunque nunca anticipó que la vetaría como Vázquez en Uruguay, en una estructura de partido vertical como el FpV donde la opinión del líder ordena las posiciones de políticas (Levitsky 2003; Levitsky y Roberts 2011) los potenciales legisladores protagonistas de la reforma (del FpV) no activaron el debate parlamentario. Esto decepcionó a las organizaciones de mujeres que luchaban por el aborto legal, pues en el marco de un gobierno que había aprobado otras políticas conflictivas de la agenda de derechos como la Ley de Matrimonio Igualitario, pensaban que la despenalización del aborto también ocurriría.

Las razones por las que la presidenta Fernández no dio su aval a la ley de IVE pueden ser tres: porque tenía convicciones personales que le impedían aprobarla, por la presión de la Iglesia o porque las organizaciones sociales que luchaban por la ley no habían alcanzado niveles de protesta masiva mientras ella estaba en el gobierno. La primera explicación no parece verosímil en la medida en que Fernández cambió de opinión en 2018, estando en la oposición como senadora. La segunda explicación fue proporcionada en trabajos anteriores (Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016) y también es una interpretación que aparece en las entrevistas realizadas para esta investigación con parlamentarias del FpV que defendían la reforma. La tercera explicación también surge de las entrevistas realizadas en esta investigación con estas parlamentarias y se apoya además en dos procesos comparables: la aprobación de la ley de Matrimonio Igualitario en 2011 y el proceso político de la ley de IVE en 2018.

La ley de Matrimonio Igualitario funciona como un caso contrafáctico, pues también fue una ley que tuvo fuerte oposición de la Iglesia (Tabbush, Díaz, y Trebisacce 2016). Sin embargo, la presidenta Cristina Fernández y Néstor Kirchner (líder del FpV en ese momento) se convencieron de la conveniencia de la reforma ante la masividad de la protesta encabezada por las organizaciones de la diversidad sexual y alinearon a los

legisladores del partido para que la ley pasara. Por lo tanto, puede afirmarse con cierto grado de certeza que como la protesta social por el aborto legal no fue masiva la durante los gobiernos kirchneristas este mecanismo no se activó.

Esta explicación se fortalece cuando se considera el proceso político de la ley de IVE en 2018, en el que ante la intensificación de la protesta encabezada por la Campaña, Cristina Fernández cambió de opinión y votó a favor de la ley. Nada hace pensar que la oposición de la Iglesia fue menos fuerte en 2018 que en su gobierno. Por lo tanto, podría concluirse que si durante su gobierno la protesta social a favor del aborto legal hubiese alcanzado la intensidad y extensión que tuvo en 2018 Cristina Fernández hubiese dado el aval para que el Congreso discutiera y en un contexto donde el bloque del FpV tenía más legisladores la reforma hubiese sido exitosa. Sin embargo, este escenario hipotético debe tener en cuenta que Cristina Fernández reaccionó favorablemente a la movilización social, estando en la oposición, hecho que eventualmente tiene menos costos que hacerlo en posiciones de gobierno. En este sentido, el caso argentino muestra, por un lado, que la movilización social y el consentimiento del presidente no son condiciones suficientes para adoptar leyes de aborto legal cuando los políticos de izquierda son minoritarios en los congresos (gobierno de Macri). Pero por otro lado, también muestra que sin el consentimiento presidencial la reforma no se procesa aún cuando los legisladores que se ubican “a la izquierda” son mayoritarios.

Finalmente, este trabajo también ha mostrado que la influencia de la religión en la política no es fija, y no depende de los niveles de religiosidad de la población, sino de la estructura de oportunidades políticas (McAdam, Tarrow, y Tilly 1997; Tarrow 2012) que enfrentan en cada contexto la Iglesia Católica y otros grupos religiosos y pro-vida. Como mostró la comparación de Argentina, Chile y Uruguay la influencia de la religión

en el *policy making* se relaciona con el “acceso institucional” Grzymała-Busse (2015) de los grupos religiosos.

En el caso en Uruguay, la Iglesia y los grupos pro-vida hubiesen tenido mejores oportunidades para frenar la ley de IVE si el FA no hubiese estado en el gobierno. Es decir, en el país más laico de América Latina, *ceteris paribus* la movilización social pro-reforma, la ley no se hubiese aprobado bajo un gobierno del PN. Los políticos del PN no solo estaban filosóficamente en contra de la despenalización del aborto, sino que estaban más expuestos a la movilización anti-reforma pues tenían fuertes vínculos con la Iglesia y los grupos pro-vida, al punto que integrantes de estos grupos formaban parte de sus listas electorales.

En Chile, el acceso institucional de la Iglesia fue máximo durante los primeros años de la transición y la pos-transición debido al papel que la Iglesia Católica había jugado en la protección de militantes de izquierda durante la dictadura gozaba de “autoridad moral” (Grzymała-Busse 2015). En un clima político de moderación, los políticos de izquierda en el gobierno, no quisieron avanzar en políticas públicas que fueran en contra de los intereses de la Iglesia como la despenalización del aborto (Guzmán, Seibert, y Staab 2010; Haas 2010). Con el paso del tiempo, la autoridad moral de la Iglesia se diluyó y esta se vinculó a los partidos de derecha (Haas 1999). Cuando la presidenta Michelle Bachelet envió el proyecto de ley de IVE en tres causales al Congreso, la Iglesia Católica ya no era una autoridad moral para los partidos de izquierda de la Nueva Mayoría, aunque su influencia en la política se expresaba en los vínculos que tenía con la DC, principal socio del gobierno, y con los partidos de derecha.

En Argentina, en tanto, el poder de la Iglesia sobre la política se expresa a partir de la incidencia de los obispos sobre políticos particulares (Pecheny 2011), y en particular, se incrementa por el particular diseño institucional del Senado. Como se vio

en el caso del debate de la ley de IVE en 2018, en un contexto donde los políticos de izquierda eran minoritarios en el Congreso, el poder de la Iglesia se vio exacerbado por la sobre-representación en el Senado de las provincias menos modernas donde el peso de la Iglesia es mayor sobre el electorado y los senadores electos por esas provincias.

En todos los casos es difícil afirmar que el apoyo de las reformas en la opinión pública fue un factor determinante en la adopción de las leyes. Por lo menos, en ninguno de los casos este factor es capaz de dar cuenta del *timing* de las reformas. En particular en Uruguay, las encuestas de opinión pública mostraban que las posiciones favorables a la ley eran mayoritarias desde la década del '90 y alcanzaron sus picos máximos cada vez que un proyecto sobre despenalización del aborto tomó estado público y se discutió en el Parlamento. El caso uruguayo permite afirmar que si el apoyo de la opinión pública fuese determinante, la ley de IVE debería haberse aprobado antes.

Extendiendo el análisis a otros casos en América Latina

¿El argumento planteado en este trabajo funciona para otros casos? ¿El juego entre movimientos sociales, partidos y presidentes que asumen posiciones de protagonistas, consentidores y antagonistas se verifica en otros casos de apertura de legislación restrictiva sobre aborto inducido? Más específicamente en regímenes presidencialistas con presidentes fuertes ¿las reformas sobre aborto legal requieren de la articulación entre movimientos sociales pro-reforma, políticos de izquierda mayoritarios y presidentes que como mínimo aceptan que la ley se adopte? Aunque realizar trabajo de campo en otros casos hubiese supuesto manejar un volumen de información que excedería los límites de este trabajo, en lo que sigue se presentan dos *shadow cases* construidos en base a los otros únicos dos casos de ampliación de legislación restrictiva sobre aborto en América Latina

en la tercera ola de la democratización: el Distrito Federal de México (2007) y Bolivia (2017). El primero es un caso de adopción de una ley feminista sobre aborto legal aunque de alcance sub-nacional. El segundo, es un caso de ampliación de causales aunque está más próximo a una reforma feminista sobre aborto legal que la ley de IVE en tres causales de Chile analizada en el capítulo 4.

El camino hacia el aborto legal en el Distrito Federal de México

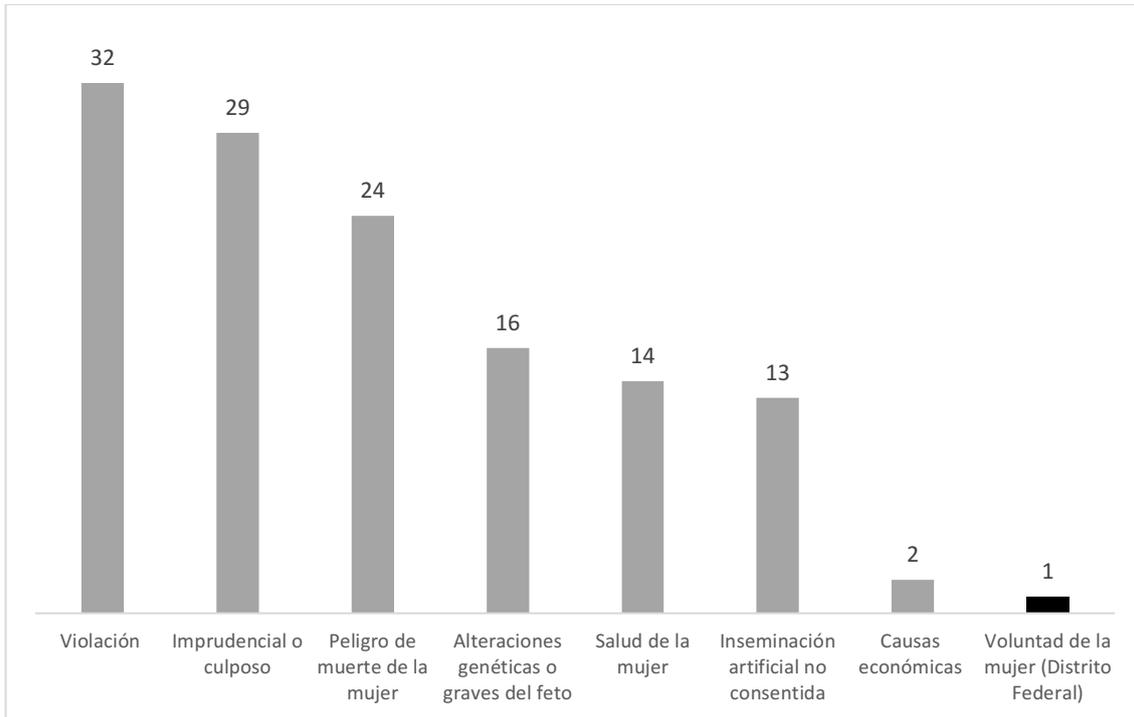
El 24 de abril de 2007 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México aprobó una ley que legalizó la interrupción voluntaria del embarazo (a demanda de la mujer) durante las primeras 12 semanas de gestación. La ley estableció que el servicio se proporcionaría de forma gratuita en los hospitales públicos del Distrito Federal (DF) y a bajo costo a residentes de los otros estados mexicanos o a mujeres extranjeras (Cherif 2015; GIRE 2013; Ruibal 2012). El DF mexicano fue la primera unidad territorial -de régimen competitivo- de América Latina en adoptar una reforma feminista sobre aborto legal (la segunda, como se vio en el capítulo 3, fue Uruguay). El proceso reformista sobre aborto legal en la Ciudad de México fue incremental y llevó prácticamente una década. Durante este período el DF pasó de tener uno de los marcos jurídicos más restrictivo sobre aborto en el país a el más liberal. Este proceso coincidió con la apertura del régimen político a un sistema competitivo donde un partido de izquierda de políticos seculares, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se consolidó como la principal fuerza política en la ciudad.

En México, el aborto es un asunto de regulación sub-nacional. Esto implica que los estados tienen potestad para establecer cuándo el aborto constituye un delito, salvo en

los casos en los que se aplique el Código Penal Federal. Este establece la violación como excepción al delito de aborto, por lo que todas las entidades federativas mexicanas (los 31 estados y el DF) tienen esta causal en sus marcos jurídicos desde 1931. Por lo tanto, aunque en términos generales México es un contexto con legislación restrictiva sobre aborto, las regulaciones son heterogéneas en el territorio (GIRE 2013; Sánchez Fuentes, Paine, y Elliott-Buettner 2008).

En México existen siete situaciones específicas bajo las que el aborto es legal: violación, aborto imprudencial o culposo (abortos que se generan sin la intención de provocarlos), peligro para la vida de la mujer, malformaciones genéticas graves en el feto, salud de la mujer, inseminación artificial no consentida y causas económicas. Más allá de la causal violación, permitida en todas las entidades federativas, el resto varía según los estados (gráfico 1). Así por ejemplo, la causal salud de la mujer -más amplia que solo peligro de vida- se permite en 14 estados, en tanto la causal pobreza solo en dos (Yucatán y Michoacán). De los 31 estados, solo en tres (Yucatán, Hidalgo y Morelos) se permite alguna combinación de cinco causales y en uno (Baja California) se permiten seis. Los estados con legislación más restrictiva son Guanajuato y Querétaro, donde las únicas situaciones en las que el aborto no es punible son violación y los casos en los que el aborto ocurre sin intención (imprudencial culposo). Únicamente en el DF el aborto se permite a demanda de las mujeres (sin alusión de causales) dentro del primer trimestre de embarazo. La Ciudad de México es una “isla” en el marco de un contexto nacional restrictivo (GIRE 2013).

Gráfico 1
Aborto legal en México. Cantidad de entidades federativas que permiten cada causal



Fuente: elaboración propia en base a datos GIRE (disponibles en: <https://gire.org.mx/consultations/causales-de-aborto-en-codigos-penales/?cat=datos&type=aborto-legal-y-seguro>)

¿Cuál fue la dinámica política detrás de la configuración de esta legislación, en especial, de la apertura hacia una reforma feminista en el DF en 2007? Beer (2017) distingue tres etapas de la política mexicana en torno al aborto legal. La primera etapa va de 1930 a 1970 y en ella primó legislación sumamente restrictiva y uniforme en todo el territorio. En 1931 la reforma del Código Penal del DF permitió el aborto en casos de violación y peligro de vida de la mujer; los códigos penales del resto de las entidades federativas adoptaron reformas similares.

Desde finales de la década del 70 y durante los '80, varios de los estados reformaron sus códigos penales, adoptando alguna combinación de las causales que muestra el gráfico 1. Al decir de Beer (2017: 50), en este período “*a surprising diversity emerged across the states in regards to abortion laws*”. Estas reformas ocurrieron bajo

un contexto semi- competitivo donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue hegemónico. Desde 1929 el PRI controló el Estado y a partir de un sistema de clientela y patronazgo ganó sistemáticamente las elecciones nacionales por más del 75% de los votos y controló todas las gobernaciones (Klesner 2001; Rodríguez y Ward 1994). En esta etapa varios estados liberalizaron su legislación sobre aborto, pero el DF mantuvo las disposiciones del código de 1931. Como señala Beer (2017) en esta etapa el aborto no fue un tema relevante en el debate nacional y las reformas liberalizadoras que adoptaron varios estados se procesaron en “silencio”.

Desde 1970 las mujeres comenzaron a movilizarse por el aborto legal en la Coalición de Mujeres Feministas que presentó dos proyectos de ley en la Cámara de Diputados, el primero (1977) a través de representantes del PRI y el segundo (1980) a través de legisladores comunistas. Ambas iniciativas nunca fueron tratadas. Luego del fracaso de la segunda iniciativa la Coalición de Mujeres Feministas se desmovilizó (Lamas 2017). En 1992 Marta Lamas, una de las principales exponentes del movimiento feminista mexicano por el aborto legal señalaba que este tenía poca incidencia política. Lamas describía a las organizaciones que luchaban por el aborto legal como un movimiento “atomizado”, con pocas alianzas y escasa capacidad de lobby (Lamas 1992).

El movimiento feminista por la despenalización del aborto comenzó a reagruparse hacia 1990, fenómeno que coincidió con el inicio de la liberalización política del país. En 1991 se formó la ONG Grupo de Información por Reproducción Elegida (GIRE) hecho que marcó el inicio de una estrategia de profesionalización del movimiento por el aborto legal en México. GIRE realizó cuatro grandes tipos de actividades: produjo información sobre la realidad del aborto en México y argumentos para reformar legislación restrictiva; fue litigante y brindó asistencia jurídica a mujeres acusadas de haber abortado ilegalmente y politizó los casos judicializados; construyó alianzas con actores no feminista a favor de

la reforma (algunos grupos de médicos, abogados y académicos); y realizó lobby parlamentario. En este proceso, el movimiento feminista por el aborto legal diversificó (y por lo tanto también moderó) sus discursos para defender la reforma: el aborto legal ya no sería exclusivamente un asunto de libertad de las mujeres, sino también un problema de salud pública y justicia social (GIRE 2008; Lamas 2017; Ruibal 2012; Sánchez Fuentes, Paine, y Elliott-Buettner 2008).

En 1991 el aborto se convirtió en un tema de debate público a nivel nacional a partir de una reforma promovida por legisladores del PRI en el estado de Chiapas por la que el aborto dejaba de ser punible cuando lo solicitara una pareja por razones de planificación familiar o una mujer por motivos económicos. La ley propuesta generó amplia discusión pública y un debate que se transmitió por uno de los principales canales de televisión nacional. Sin embargo, tras una fuerte campaña de la Iglesia Católica la reforma de Chiapas se paralizó (Lamas 2017). También en 1991 el PRD aprobó, por unanimidad, una resolución interna favorable a la despenalización del aborto, pero según señala Lamas (2017: 19) “a partir de ese momento, y durante años, guardaría un cauteloso silencio”.

En 1997 las estructuras de oportunidades para las organizaciones que se movilizaban por el aborto legal cambiaron cuando el PRD ganó el gobierno del DF y obtuvo mayorías en la Asamblea Legislativa. El movimiento feminista por el aborto legal, en particular GIRE, comenzó a hacer lobby con los legisladores del PRD para liberalizar la legislación sobre aborto del DF, en el marco de una reforma del Código Penal que debía ser aprobada antes de 2000, cuando terminaba el mandato de la Asamblea Legislativa. El GIRE presionó por la ampliación de causales, pues a diferencia de otras entidades federativas del país, el DF mantenía la legislación sobre aborto aprobada en 1931: “durante 1998 el GIRE trabajó promoviendo un diálogo entre los legisladores del PRD y

algunos del PRI, alentándolos a aprobar la liberalización de la ley” (Lamas 2017: 30). Sin embargo, Lamas (2017) señala que hacia 1999 en vísperas de las elecciones y en el marco de la visita del Papa Juan Pablo II, el PRD prefirió no generar polarización y quitó de su agenda reformista la liberalización de la legislación sobre aborto.

Hacia fines de 1999 el aborto volvió a ser un tema de debate a nivel nacional por dos razones. En primer lugar, a raíz del caso de “Paulina”, una joven del estado de Baja California, embarazada a causa de una violación, a quien el hospital público de su ciudad de residencia le impidió acceder a una interrupción legal pese a que esta causal estaba contemplada por la legislación del estado. Por otro lado, también ese año, en el estado de Guanajuato, legisladores del PAN -un partido de centro-derecha de perfil conservador y con fuertes vínculos con la Iglesia- aprobaron una enmienda que prohibía la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación. Ante ambos hechos las organizaciones feministas se movilizaron, señalando los perjuicios de la legislación restrictiva.

En este contexto, en el año 2000, la gobernadora interina del DF, Rosario Robles -una gobernadora feminista- convocó a una sesión extraordinaria de la Asamblea Legislativa del DF para incorporar al Código Penal de la ciudad las causales de malformación fetal y riesgo para la salud de la mujer ya vigentes en otros estados. La reforma, conocida como “Ley Robles” se aprobó con los votos del PRD y del PRI. Según Lamas (2017: 30), Robles “se convenció del apoyo ciudadano” que tenía la ley. Si como señala Lamas (2017) el factor que en 1999 había impedido al PRD promover la reforma era la proximidad de las elecciones, ahora estas ya habían pasado, el PAN había ganado el gobierno nacional, terminando con la hegemonía del PRI, lo que abrió paso, por primera vez, a un escenario político competitivo a nivel nacional. En la Asamblea Legislativa del DF, el PAN se opuso a la Ley Robles y luego de aprobada, junto con el Partido Ecologista (un partido verde, pero de perfil conservador) interpuso un recurso de

inconstitucionalidad que fue desechado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Lamas 2009, 2017).

El debate por la despenalización del aborto en el DF volvió a cobrar relevancia en 2006 tras un nuevo triunfo del PRD en la ciudad de México y del PAN en el gobierno nacional. Ese año se presentaron dos proyectos de ley que proponían despenalizar el aborto a demanda de las mujeres dentro de las primeras 12 semanas de embarazo, uno de ellos presentado por un diputado del PRI y otro por un diputado de Alternativa, un partido de izquierda, que tenía solo dos bancas en la Asamblea del DF y formaba coalición con el PRD. En particular, el proyecto redactado por el PRI re-abrió el debate público, y aunque la iniciativa contenía disposiciones que no agradaban a las organizaciones feministas estas comenzaron a presionar para que se adoptara una reforma sobre aborto legal no circunscripta a causales. Para esto, desarrollaron tanto una estrategia hacia afuera de la Asamblea del DF, como actividades de lobby con el fin de convencer a los legisladores del PRD, el partido mayoritario. Lamas (2017) señala que aunque el PRD tenía posición favorable al aborto legal, algunos legisladores tenían dudas debido a los costos electorales que podía acarrear votar una reforma de este tipo y otros debido a resistencias religiosas. Encuestas de opinión pública realizadas en 2007 mostraban que si bien un grupo relevante del electorado de la Ciudad de México estaba a favor de la reforma, este no era mayoritario: según la encuestadora Parametría el 44% de los residentes del DF estaban a favor de la ley, un 38% estaban en desacuerdo, un 14% no tenían opinión y un 3% no sabía⁷⁷. Según una encuesta de Council Population los residente del DF que estaban a favor de la ley representaban el 38,4%⁷⁸.

⁷⁷ “México polarizado por debate sobre derecho al aborto”, Parametría, marzo 2007.

⁷⁸ Informe “¿Qué piensan quienes habitan el Distrito Federal sobre la ley que permite a las mujeres obtener la interrupción legal del embarazo hasta las primeras doce semanas de gestación?”; Council Population, 2010.

El debate legislativo duró cinco meses. En él se organizaron foros de los que participaron actores progresistas y conservadores. Las organizaciones feministas trabajaron coordinadamente con el Colegio de Bioética en las comisiones legislativas y en la bancada de legisladores del PRD para proveer información y argumentos que sirvieran a los legisladores progresistas para fundamentar la reforma. Como describe Lamas (2017) a la interna de los partidos de izquierda, en particular en el PRD, contaron con legisladores aliados -entre quienes había legisladoras feministas- que asumieron la responsabilidad de negociar la reforma al interior de su partido. En este sentido, una de estas legisladoras señaló: “las organizaciones fueron nuestras mejores asesoras en este proceso; sin ellas no hubiéramos podido sacar la ley” (entrevista a Leticia Quezada, PRD, citada en GIRE 2008: 55).

Finalmente, el jefe de gobierno del DF, Marcelo Ebrard, quien tenía poderes institucionales de veto, estaba a favor de la reforma, y aunque no la promovió personalmente, pues los protagonistas políticos fueron legisladores del PRD, fue más que un consentidor, al expresar desde el inicio del debate parlamentario su posición favorable:

Ya que se vote. La posición del gobierno es esa, apoyar. [...] Vamos a esperar a ver qué resuelve la Asamblea y nosotros estaremos en la mejor disposición [...] El grupo parlamentario de nuestro partido, que es mayoritario, ha planteado una iniciativa en congruencia con su plataforma y yo he dicho que la voy a respaldar (manifestaciones de Ebrard en La Jornada 22 de marzo de 2007 citadas en GIRE 2008: 57).

La ley fue aprobada por 44 votos a favor y 19 en contra, todos los legisladores del PRD votaron a favor más todos los legisladores de los pequeños partidos de izquierda y tres de los cuatro legisladores del PRI (el restante se abstuvo). En cambio, todos los legisladores del PAN se opusieron. Una vez aprobada la reforma el PAN, a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la Nación -cuyos

integrantes tenían vínculos estrechos con el Opus Dei- interpuso un recurso de inconstitucional que tiempo después fue desestimado por la Corte Suprema de Justicia (Lamas 2009, 2017; Ruibal 2012; Sánchez Fuentes, Paine, y Elliott-Buettner 2008).

El caso de la despenalización del aborto en el DF de México muestra los límites de la explicación religiosa (Cherif 2015) y al contrario aporta evidencia a favor de la hipótesis principal de este trabajo. Aunque la ciudad de México era el contexto más moderno del país, estaba lejos de ser un “contexto secular” como se ha caracterizado al caso uruguayo. México es uno de los países de América Latina con mayor porcentaje de católicos y menor porcentaje de ateos y agnósticos (Pew Research Center 2014), no existiendo grandes diferencias entre estados (RIFREM 2016). Pese a que en los primeros años del proceso revolucionario encabezado por el PRI se implementaron políticas anticlericales que, entre otras cosas, prohibieron que las organizaciones religiosas tuvieran personería jurídica, esta política se revirtió hacia 1991 con la restitución de relaciones con el Vaticano durante el gobierno de Salinas de Gortari (PRI) con el inicio de la liberalización política. Desde entonces, se diversificaron las organizaciones religiosas y la Iglesia Católica adquirió mayor influencia en la sociedad y el Estado. En este sentido, el proceso de liberalización política del país estuvo acompañado por el aumento del lobby de la Iglesia Católica, así como por el creciente vínculo entre la Iglesia y los políticos, especialmente del PAN, pero también del PRI (De la Torre, Hernández, y Gutiérrez Zúñiga 2017).

Durante los debates sobre la despenalización del aborto en México, y en particular durante la reforma del DF de 2007, la Iglesia Católica fue un importante antagonista. Diferentes trabajos hacen alusión a la campaña desplegada por la Iglesia durante el debate. La estrategia de la Iglesia para frenar la reforma incluyó desde la amenaza de excomunión a los legisladores que votaran por la despenalización a la organización de

grandes marchas por el DF (Lamas 2012, 2017; Ruibal 2012). Sin embargo, la Iglesia no tenía acceso institucional durante los gobiernos del PRD. Aunque los políticos del PRD dudaron de la reforma debido a los costos políticos que podía implicarles un enfrentamiento con la Iglesia (Lamas 2017), la Iglesia no era parte de las bases sociales del partido.

El caso de la despenalización del aborto en el DF también muestra que la izquierda en el gobierno necesitó de la presión social para adoptar la reforma. Aunque muchos políticos de centro-izquierda tenían preferencias por la despenalización del aborto, el caso del DF muestra cómo estos estuvieron apuntalados por las organizaciones feministas, quienes antes habían experimentado un proceso de adaptación que las llevó a profesionalizarse, hacer alianzas con actores sociales no feministas y a moderar sus discursos. Finalmente, la simpatía que la reforma generaba en el jefe de gobierno del DF permitió que este no obstaculizara las negociaciones que su partido realizó en la Asamblea Legislativa. La concurrencia de estos factores llevó a que la ley se aprobara en el marco de un contexto no secular.

Ampliación de causales en Bolivia

El 15 de diciembre de 2017 el presidente en ejercicio de Bolivia, Álvaro García Linera, promulgó un nuevo Código Penal que ampliaba las causales de no punibilidad del aborto. El art. 157 del nuevo código establecía que el aborto no sería un delito bajo ocho circunstancias específicas: durante las primeras ocho semanas de gestación (y por única vez) cuando la mujer tuviese a su cargo personas adultas mayores o menores con discapacidad, o si la mujer es estudiante, y sin límite de tiempo en casos de riesgo para la vida de la mujer, riesgos para su salud integral presente o futura, violación,

malformaciones fetales incompatibles con la vida, cuando la embarazada era una niña o una adolescente y cuando el embarazo era consecuencia de la reproducción asistida no consentida por la mujer. El Código Penal anterior (1972) solo permitía el aborto -con previa autorización judicial- cuando el embarazo era producto de una violación, incesto o raptó o cuando estaba en peligro la vida o salud de la madre.

En 2014 se había producido una mínima apertura en el marco jurídico sobre aborto vía una sentencia del Tribunal Constitucional (sentencia 206/2014) que eliminaba el requerimiento de la autorización judicial en los casos de no punibilidad previstos en el Código Penal. La sentencia se había producido ante un recurso de inconstitucionalidad presentado -a título personal- por la diputada del MAS Patricia Mancilla (Erbol Digital, 10/7/2013)⁷⁹. Mancilla, quien contaba con el patrocinio jurídico de la filial boliviana de IPAS, una ONG internacional dedicada a la lucha contra el aborto inseguro, había presentado un recurso ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para que se declararan inconstitucionales los artículos del Código Penal que penalizaban el aborto. Mancilla, perteneciente a la Confederación de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias “Bartolina Sisa” (“Las Bartolinas”), una de las organizaciones indígenas con vínculos más fuertes con el MAS y una de las más cercanas al presidente Evo Morales (Alberti 2015), fundaba su acción ante el TCP en las consecuencias del aborto clandestino sobre la salud de las mujeres:

muchas mujeres han muerto, es la tercera causa en Bolivia. Yo creo que es importante despenalizar (la interrupción del embarazo). Yo no estoy a favor del aborto, sino estoy a

⁷⁹ “Aborto: MAS dice Mancilla actuó a título personal”, disponible en: https://erbol.com.bo/noticia/politica/10072013/aborto_mas_dice_mancilla_actuo_titulo_personal (consultado por última vez el 20/12/2018).

favor de la salud de las mujeres, en contra del aborto clandestino (diputada Patricia Mancilla, MAS, en Erbol Digital, 7/2/2014)⁸⁰.

El TCP declaró constitucionales los artículos observados por Mancilla aunque dejó sin efecto el requisito de autorización judicial para acceder a interrupciones legales en el marco de las excepciones contempladas por el Código Penal (Página Siete, 14/2/2014)⁸¹. En la sentencia el TCP también exhortaba a la Asamblea Legislativa a desarrollar “normas que garanticen el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos” y resuelvan los problemas generados por los abortos clandestinos (El Deber 15/3/2017)⁸². La diputada Mancilla señaló que la respuesta del TCP había sido “un avance” y afirmó que:

La lucha recién empieza. Vamos a seguir socializando este fallo y después vamos a seguir trabajando con las organizaciones sociales para que no sean vulnerados los derechos de la mujer (diputada Patricia Mancilla, MAS, en Erbol Digital, 7/2/2014)⁸³.

La discusión sobre la despenalización del aborto volvió a tener visibilidad pública en el marco de la elaboración del nuevo Código Penal impulsado por el gobierno de Evo Morales. La intención del gobierno era adecuar la legislación penal a los contenidos de la nueva Constitución. Como paso previo a la elaboración de la nueva ley, Morales convocó a una “Cumbre de Justicia” que se celebraría en junio de 2016. La Cumbre era un espacio

⁸⁰ “Masista confirma que ONG la apoyó en demanda del aborto”, disponible en: https://erbol.com.bo/noticia/social/18022014/masista_confirma_que_ong_la_apoyo_en_demanda_del_aborto (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁸¹ “TCP anula orden judicial para el aborto ligado a actos delictivos”, disponible en: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/2/15/anula-orden-judicial-para-aborto-ligado-actos-delictivos-14053.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁸² “El MAS sustenta ley del aborto en fallo judicial”, disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/El-MAS-sustenta-ley-del-aborto-en-fallo-judicial-20170314-0104.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁸³ “Masista confirma que ONG la apoyó en demanda del aborto”, disponible en: https://erbol.com.bo/noticia/social/18022014/masista_confirma_que_ong_la_apoyo_en_demanda_del_aborto (consultado por última vez el 20/12/2018).

para la participación de organizaciones sociales, colegios profesionales y entidades académicas que tendría el objetivo de debatir y realizar propuestas para incorporar a la nueva legislación. En este marco, las organizaciones de mujeres, entre las que estaban la Campaña 28 de Septiembre -una organización histórica en Bolivia por la despenalización del aborto- y el recientemente fundado Pacto Nacional por la Despenalización del Aborto en Bolivia, elaboraron una serie de propuestas para ser presentadas en la Cumbre. Una de estas propuestas refería al aborto legal:

Reformar la legislación penal para despenalizar la interrupción voluntaria del embarazo como acto de determinación y autonomía de las mujeres a la luz de los principios de aplicación del derecho penal mínimo (documento “Propuesta de Sociedad Civil para la Cumbre Plural de Justicia, eje temático “política criminal y justicia penal”, mayo 2016)⁸⁴.

Las conclusiones de la cumbre fueron usadas por el Poder Ejecutivo para elaborar el proyecto de ley del nuevo Código del Sistema Penal. La iniciativa, presentada a comienzos de 2017 a la Asamblea Legislativa, tenía varios artículos polémicos, uno de ellos era el artículo 157 que despenalizaba el aborto en las causales mencionadas arriba y además, dentro de las primeras ocho semanas de embarazo, en los casos en los que la mujer estuviese en situación de pobreza extrema o en situación de calle. Apenas conocido el proyecto la Iglesia Católica y los grupos pro-vida se movilizaron activamente para que el artículo se desechara. La Iglesia Católica calificó al proyecto de ley de “nefasto” (Erbol Digital, 12/3/2017⁸⁵) y en comunicado de prensa, la Conferencia Episcopal llamó “a los legisladores y a toda la sociedad a defender el derecho a la vida, que se ve seriamente

⁸⁴ El documento estaba firmado por: Plataforma Ciudadana, Alianza Libres Sin Violencia, Comité Impulsor de la Agenda Política y Legislativa desde las Mujeres, Campaña 28 de Septiembre, Pacto Nacional por la Despenalización del Aborto en Bolivia.

⁸⁵ “Iglesia califica de nefasto proyecto que facilita el aborto”, disponible en: <https://erbol.com.bo/noticia/social/12032017/iglesia-califica-de-nefasto-proyecto-que-facilita-el-aborto> (consultado por última vez el 20/12/2018).

amenazado con esta propuesta de reforma, y a participar activamente en el debate público sobre estas iniciativas” (Página 7, 13/3/2017⁸⁶).

Las organizaciones que apoyaron la reforma fueron básicamente las organizaciones de mujeres. En marzo de 2016 “Las Bartolinas” enviaron una carta al presidente Morales respaldando la propuesta y en la que se atribuían la co-autoría de la iniciativa por haber participado en la Cumbre de Justicia. Las bartolinas afirmaban que las razones para despenalizar eran la pobreza extrema en la que vivían y que muchas veces las mujeres eran obligadas a tener relaciones sexuales sin usar métodos anticonceptivos. Las representantes de las bartolinas decían que ya no querían tener una familia numerosa y por eso reclamaban el derecho a decidir, así como más presupuesto para las políticas públicas en salud sexual y reproductiva (ver reproducción de fragmentos de la carta en Página Siete, 15/3/2015⁸⁷; El Deber 15/3/2017⁸⁸). Aunque la despenalización del aborto nunca había estado en la agenda del MAS -un partido que no se caracteriza por defender posiciones liberales, en particular su líder Evo Morales quien muchas veces ha sido acusado de realizar declaraciones machistas⁸⁹- una de las principales activistas de la Campaña 28 de Septiembre y del Pacto Nacional por la

⁸⁶ “Aborto: Conferencia Episcopal llama a defender el derecho a la vida”, disponible en: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/3/13/aborto-conferencia-episcopal-llama-defender-derecho-vida-130434.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁸⁷ “Mujeres del oficialismo cierran filas y respaldan despenalización del aborto” <https://www.paginasiete.bo/nacional/2017/3/15/mujeres-oficialismo-cierran-filas-respaldan-despenalizacion-aborto-130702.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁸⁸ “Mujeres interculturales apoyan despenalizar el aborto” <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Mujeres-interculturales-apoyan-despenalizar-el-aborto-20170315-0063.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁸⁹ Morales no defendió públicamente el artículo 157, dijo que era una cuestión de la Asamblea Legislativa. En cambio, el artículo tuvo el apoyo de su vice-presidente, Álvaro García Linera, un intelectual de izquierda quien ante declaraciones críticas a la reforma desde algunos políticos del MAS señaló: "para mí quienes tienen que hablar son las mujeres, lo mejor es que la mujer se pronuncie, que la mujer diga, que la mujer debata, que las mujeres discutan, porque ellas son las directamente involucradas; y las instituciones machistas por estructura y por funcionamiento, que se queden al margen, que sean las mujeres las que deliberen, decidan y opten qué es lo más correcto”, manifestó desde Palacio de Gobierno (Página Siete, 24/7/2017, “García Linera sobre el aborto: “Para mí quienes tienen que hablar son las mujeres” disponible en: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/5/24/garcia-linera-sobre-aborto-para-quienes-tienen-hablar-mujeres-138750.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

Despenalización del Aborto en Bolivia destacó el rol que tuvieron Las Bartolinas en la inclusión del artículo sobre el aborto en el proyecto del Código Penal:

Las propias mujeres campesinas, indígenas, han hablado con el presidente y le han dicho “esta también es nuestra causa” [...]. Las propias compañeras que han luchado por el proceso de cambio con el presidente, que son de su confianza, son las compañeras que se han articulado a este Pacto. El presidente tiene un sentido de justicia social [...] y dados los datos de mortalidad materna en Bolivia que son grotescos, le han demostrado cómo se reduce la mortalidad materna avanzando en el acceso al aborto seguro, y el presidente ha tomado una opción política (entrevista Guadalupe González, activista histórica de la Campaña 28 de Septiembre Bolivia⁹⁰)

Las organizaciones de mujeres nucleadas en el Pacto Nacional por la Despenalización del Aborto en Bolivia, si bien fueron críticas de la iniciativa y pidieron la despenalización del aborto sin expresión de causales (Página Siete, 12/4/2017), terminaron defendiendo el proyecto del gobierno:

Esto que está ocurriendo ahí estamos diciendo que no es lo que nosotros hemos pedido, es lo que nos han dado, y lo que estamos defendiendo, porque no tienen nadie más que lo defienda que nosotros (entrevista Guadalupe González, activista histórica de la Campaña 28 de Septiembre Bolivia).

En la Asamblea Legislativa hubo varias mujeres del MAS que operaron a favor de la reforma, entre ellas la presidenta de la Cámara de Diputados Gabriela Montaña. Según un comunicado de prensa difundido por la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2017, durante la discusión en la Comisión de Constitución, Legislación y Sistema Electoral se eliminó la causal socio-económica pues su interpretación era

⁹⁰ Entrevista realizada en Montevideo el 24/11/2017.

controversial. Aunque no fue posible acceder a datos de las votaciones nominales del artículo 157, datos de prensa muestran que este artículo fue aprobado con los votos de los legisladores del MAS (el más contaba con dos tercios de la Asamblea Legislativa), mientras los partidos de la oposición estuvieron en contra de la reforma y pidieron que se repetara el derecho a la vida desde la concepción (ver Página Siete 11/3/2017⁹¹ y El Deber 6/12/2017⁹²).

La reforma del Código Penal generó múltiples e intensas protestas en Bolivia. Las protestas más importantes fueron encabezadas por las agremiaciones médicas quienes se oponían a las disposiciones del Código que penaban la mala praxis. En el marco de las protestas los médicos fueron a una huelga por varias semanas. A las protestas de los médicos se sumaron otros sectores (transportistas, ambientalistas, periodistas, la Iglesia y los comerciantes) que veían sus intereses lesionados por la nueva norma (ver por ejemplo Página Siete 10/1/2018⁹³). Bajo un contexto de intensas movilizaciones y en el marco de los intentos de Morales por promover su reelección indefinida, este solicitó al Congreso que derogara el Código en su totalidad (Centellas 2018). De esta forma, el artículo 157 también quedó sin efecto.

Más allá del resultado final (la derogación de la ley), el proceso político detrás del artículo 157 confirma la hipótesis de este trabajo. Si bien la reforma boliviana no era una reforma feminista en aborto legal, se acercaba más a una reforma de este tipo que la ley de IVE en tres causales de Chile. En un partido como el MAS, cuya base son los movimientos sociales (Alberti 2015; Anria 2019), la despenalización del aborto se

⁹¹ “MAS pide abrir debate por aborto y oposición exige respeto a la vida”, disponible en: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/3/11/pide-abrir-debate-aborto-oposicion-exige-respeto-vida-130238.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁹² “El Senado aprueba artículo que amplía las causales del aborto legal”, disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/El-Senado-aprueba-el-articulo-que-amplia-las-causales-de-aborto-20171206-0007.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁹³ “Conozca los 13 artículos del Código Penal que causan polémica y movilizan a sectores”, disponible en: <https://www.paginasiete.bo/gente/2018/1/10/conozca-articulos-codigo-penal-causan-polmica-movilizan-sectores-165978.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

incorporó a la reforma del código penal que promovía el gobierno cuando las organizaciones sociales de mujeres vinculadas al partido presionaron a Evo Morales para liberalizar la legislación restrictiva. En este sentido, no fueron las organizaciones históricas de mujeres por el derecho al aborto (con formato de ONG) como la Campaña 28 de Septiembre las que convencieron al presidente de la necesidad de la reforma. Estas organizaciones, en cambio, influyeron sobre Las Bartolinas, y estas, en tanto parte de las bases sociales del MAS y cercanas a Morales, lo convencieron de la necesidad de legislar en este tema una vez que el presidente convocó a un proceso a un proceso participativo para modificar el código penal.

Durante el debate el presidente Evo Morales no se pronunció sobre la conveniencia del artículo 157. En 2013 cuando la diputada Mancilla presentó el recurso de inconstitucionalidad Morales señaló que “todo aborto era un delito” pero que el gabinete debía debatir el tema que estaba debatiendo la opinión pública, y señaló que “felizmente tenemos muchas ministras que con mucha razón, personalidad y con mucho conocimiento nos pueden explicar y de manera conjunta debatir este tema” (La Razón 19/7/2019⁹⁴). En cambio, el vice-presidente Álvaro García Linera, tuvo una posición más explícita a favor de la ley y señaló que “las instituciones machistas por estructura y por funcionamiento, que se queden al margen, que sean las mujeres las que deliberen, decidan y opten qué es lo más correcto” (Página Siete 24/5/2017⁹⁵).

El caso de Bolivia también cuestiona la hipótesis religiosa como habilitante de reformas sobre aborto legal. Bolivia no es precisamente un contexto secular (ni tampoco modernos). Como muestra la tabla 4 del capítulo introductorio, Bolivia es uno de los

⁹⁴ “Presidente Evo Morales: ‘el aborto es un delito’”, disponible en: http://www.la-razon.com/sociedad/Presidente-Evo-Morales-aborto-delito_0_1872412810.html (consultado por última vez el 20/12/2018).

⁹⁵ “García Linera sobre el aborto: ‘Para mí quienes tienen que hablar son las mujeres’”, disponible en: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/5/24/garcia-linera-sobre-aborto-para-quienes-tienen-hablar-mujeres-138750.html> (consultado por última vez el 20/12/2018).

países más pobres de América Latina con uno de los porcentajes más bajo de población identificada como atea, agnóstica o sin religión. Durante la discusión del art. 157 la Iglesia se movilizó intensamente en contra de la reforma, sin embargo, la ley se aprobó. Luego de aprobado el nuevo código, la Iglesia se plegó a las movilizaciones de otros grupos que buscaban que el código quedara sin efecto, y finalmente este fue derogado. No obstante, la Iglesia gana el juego en un contexto donde la movilización social que logró que se derogara el nuevo Código Penal (y con él el art. 157) fue mucho más amplia y relacionada a otros contenidos del código, que excedía al art. 157.

Implicancias teóricas de la investigación

Los resultados de esta investigación tienen dos implicancias teóricas relevantes. En primer lugar, hay políticas sobre derechos de las mujeres donde la política partidista importa. Dado el conflicto que entrañan las políticas de este tipo -como las reformas feministas sobre aborto legal- no existen posibilidades de acuerdos transversales al sistema político. Estas políticas se adoptan solo cuando coaliciones específicas de actores sociales y políticos (no necesariamente frecuentes) ganan a las coaliciones opositoras y, a la vez se activan los mecanismos que permiten que los políticos pro-reforma se dinamicen con el objetivo de pasar las leyes. En este sentido, el éxito una parte de las políticas públicas sobre derechos de las mujeres se vincula a la coyuntura política.

Este punto es relevante porque implica por un lado, que la movilización social pro-reforma tiene un límite para producir el cambio, y por otro, que no siempre es posible la evolución. Sobre este último punto, la teoría de la modernización y del cambio de valores ha asumido que a medida que mejoran los niveles socioeconómicos de las

sociedades se produce un reemplazo de valores tradicionales por valores de “autoexpresión”, entre los que se encuentran valores como la tolerancia a la diversidad, la no discriminación y valores igualitarios respecto a los roles de género. El cambio de valores conduce a sociedades más igualitarias, tanto porque las personas a nivel individual expresan valores igualitarios como porque estos valores se traducen en las políticas públicas (Cherif 2015; Inglehart y Welzel 2005). Sin embargo, si algunas de las políticas sobre derechos de las mujeres tienen una naturaleza contenciosa, es difícil pensar que en estos asuntos las sociedades se moverán en dirección lineal hacia políticas que consagren derechos de las mujeres. En cambio, los resultados de esta investigación sugieren que no todos los asuntos de las reformas sobre derechos de las mujeres se moverán al mismo ritmo y que en algunos casos, en contextos democráticos, puede haber reversión, es decir, movimientos hacia reformas restrictivas de los derechos de las mujeres como ha ocurrido en América Latina con la legislación sobre aborto en El Salvador y en Nicaragua.

El Código Penal salvadoreño que rigió hasta en 1994, permitía el aborto para salvar la vida de la mujer, cuando el embarazo era producto de una violación y en caso de malformaciones fetales graves. Ese año el gobierno de ARENA –un partido de derecha conservador con fuertes vínculos con la Iglesia Católica- promovió una reforma del Código Penal en la que se penalizó totalmente el aborto, a la vez que la nueva Constitución promovida por ARENA incluyó un artículo que protegía la vida desde el momento de la concepción. En Nicaragua, en tanto, la interpretación que se hacía del Código Penal de 1893 habilitaba la interrupción del embarazo cuando estuviese en peligro la vida de la mujer, en caso de malformaciones y en algunos casos de violación (Amnistía Internacional 2009). Esta disposición estuvo vigente hasta 2007 cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), un partido de izquierda revolucionario

devenido en partido de gobierno, la derogó tras grandes movilizaciones y lobby de la Iglesia Católica y los grupos evangélicos, en un momento en donde el FLSN buscaba acercarse a la Iglesia.

En segundo lugar, los resultados de esta investigación muestran que los mecanismos importan para entender por qué los países tienen éxito o fracasan en la adopción de políticas sobre derechos de las mujeres. En particular, los resultados de esta investigación clarifican las formas en las que los partidos de izquierda serán protagonistas las reformas sobre aborto legal un aspecto discutido por la literatura reciente en política comparada (Blofield y Ewig 2017; Friedman 2017; Htun y Weldon 2018). Aunque los partidos de izquierda concentren a los políticos con preferencias por estas reformas, su apoyo a ellas no es automático. Por un lado, los partidos de izquierda requerirán que exista movilización social a favor de las leyes. Pero por otro lado, en democracias presidencialistas, es preciso incorporar la figura de los presidentes al análisis. Una de las claves de los procesos de reforma implica convencer a los/as presidentes/as y para entender el proceso reformista es preciso contemplar el contexto institucional que rodea a los procesos decisorios de los partidos políticos.

Los hallazgos de esta investigación debilitan, la afirmación de Blofield y Ewing (2017) respecto a que son los sub-tipos de partidos institucionalizados de izquierda (definidos por Levitsky y Roberts 2011) los que se constituyen en condiciones necesarias para las reformas sobre aborto legal (junto con la movilización feminista). Al abrir la “caja negra” de los procesos decisorios de las reformas sobre aborto legal en América Latina este trabajo ha mostrado que diferentes tipos organizativos de partidos de izquierda pueden ser protagonistas políticos de estas reformas.

En Uruguay un partido institucionalizado de izquierda como el FA fue protagonista de una reforma feminista sobre aborto legal aún en una coyuntura en la que

el presidente (y principal líder del partido) era una antagonista manifiesto. Sin embargo, este caso parece excepcional y responde a una estructura de partido con autoridad dispersa (Levitsky y Roberts 2011), pero en particular, a un partido no dependiente de la voluntad de los líderes, o que ha diseñado instituciones para controlarlos (Pérez Bentancur, Rosenblatt, y Piñeiro Rodríguez Forthcoming).

En Chile, una coalición de partidos institucionalizados de izquierda logró pasar una ley acotada sobre aborto en el Congreso ante la presencia de una presidenta feminista que lideró las negociaciones parlamentarias a través de una de sus ministras. No obstante, la presencia de un partido de centro conservador en su coalición (la DC) impidió adoptar una reforma más amplia. En Bolivia, un partido nuevo como el MAS, surgido de los movimientos sociales y campesinos, impulsó una reforma que ampliaban las circunstancias bajo las que el aborto era legal. La reforma no era una respuesta a las viejas ONG feministas que luchaban por el aborto legal en el país, sino una respuesta a las demandas de las organizaciones de mujeres indígenas que formaban parte de las bases del MAS y eran de la confianza del presidente Evo Morales. Estas mujeres convencieron a Morales de incluir un artículo sobre aborto legal en la reforma del Código Penal que el gobierno envió al Congreso. Finalmente, este trabajo aporta evidencia que sugiere que una reforma feminista sobre aborto legal se podría haber aprobado en Argentina durante los gobiernos del FpV, un partido con una estructura vertical, si la movilización pro-reforma hubiese convencido a la presidenta y principal líder del partido.

Más allá de la adopción de leyes sobre derechos de las mujeres

Este trabajo ha estudiado la política (*politics*) de los procesos legislativos de adopción de reformas sobre derechos de las mujeres. La preocupación estuvo centrada en

los determinantes del éxito de estas políticas públicas, entendiendo por esto la adopción de las leyes. Sin embargo, la *politics* de estas reformas también debe estudiarse en los procesos de reglamentación e implementación de las políticas, es decir, en el “día después” de las reformas. La naturaleza contenciosa de algunas políticas como las del aborto legal sugiere que los grupos que no pudieron frenar las reformas en el juego democrático, se movilizarán para frenarlas u obstaculizarlas en las fases siguientes a su adopción. Son múltiples los registros que muestran cómo los grupos anti-reforma se movilizan con estos fines en los tribunales constitucionales o cortes de justicia y en los hospitales y centros de salud (Dickens 2014; Lamas 2017; Tribe 2012; Wilson 2016).

En Chile y en México, por ejemplo, los partidos de derecha junto a organizaciones religiosas acudieron al Tribunal Constitucional y a la Corte Suprema de Justicia, respectivamente, con el objetivo de que las reformas se declararan inconstitucionales. En los dos casos los fallos fueron adversos a estos grupos, no obstante, en Chile el Tribunal Constitucional admitió la “objeción de conciencia institucional”, una demanda de la Universidad Católica cuyas autoridades se negaban a interrumpir embarazos en los hospitales de la universidad.

En Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), un organismo de contralor del Estado de máxima jerarquía en cuestiones administrativas y reglamentarias, falló en 2016 a favor de un grupo de médicos objetores de conciencia, quienes habían interpuesto una demanda de nulidad contra el decreto reglamentario de la ley. El fallo, aunque no anulaba el decreto reglamentario, dejaba sin efecto (total o parcialmente) algunos de sus artículos. Los médicos demandantes sostenían que el decreto restringía “ilegítimamente el ejercicio de conciencia del personal de la salud” reconocido por la ley de IVE. A partir del fallo no solo se rigidizaron los procedimientos burocráticos por lo que debe pasar una mujer que quiera interrumpir un embarazo no

deseado, sino que se habilitó a que los médicos pudiesen declarar la objeción de conciencia en las fases previas a la interrupción (las etapas de derivación y exámenes médicos) y no solo en la fase de interrupción como establecía el decreto.

Según cifras oficiales, desde la entrada en vigencia de la ley de IVE se realizan alrededor de 10 mil abortos legales anuales dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud. No obstante, el mayor obstáculo a la implementación de la ley ha sido la objeción de conciencia de los ginecólogos, los únicos médicos que, según la ley, pueden intervenir en IVE. En 2017 el Ministerio de Salud calculaba que alrededor del 30% de los médicos eran objetores y un informe de una ONG feminista señalaba que el principal problema de la objeción de conciencia era la concentración geográfica de los médicos objetores, pues había zonas del país donde no había médicos que realizaran IVE lo que obligaba a las mujeres a recorrer largas distancias para interrumpir embarazos no deseados (MYSU 2017).

En Argentina, en tanto, existen múltiples registros de prensa y de organizaciones de la sociedad civil sobre los obstáculos que suponen los grupos pro-vida para acceder a interrupciones legales en el marco de las causales permitidas por el art. 86 del Código Penal. Más allá de la objeción de conciencia médica, los grupos pro-vida presionan directamente a médicos de los hospitales públicos ante solicitudes de interrupciones legales, realizan lobby con las autoridades para impedir estas interrupciones y organizan protestas en las afueras de las clínicas cuando estos casos se presentan. Registros de prensa han mostrado que, recientemente, estas acciones consiguieron retrasar interrupciones solicitadas por niñas violadas en el marco de la causal violación prevista en el Código Penal y consagrada en el fallo FAL de 2012. En este sentido, los análisis también deben centrarse de forma sistemática en el “día después” de las reformas sobre aborto legal, en tanto fase en la que grupos antagonistas encuentran una nueva

oportunidad para bloquear las leyes afectando el ejercicio de derechos consagrados por vías legislativas.

Bibliografía

- Agüero, Felipe. 1998. «Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America». *Mershon International Studies Review* 42 (2): 383-404. <https://doi.org/10.2307/254439>.
- Alberti, Carla. 2015. «Consolidating Power in Multiethnic Societies: The MAS and the Ambivalence of Collective Mobilization in Bolivia». *Development* 58 (1): 65-71. <https://doi.org/10.1057/dev.2015.55>.
- Altman, David, Juan Pablo Luna, Rafael Piñero, y Sergio Toro. 2009. «Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009». *Revista de ciencia política (Santiago)* 29 (3): 775-98. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000300005>.
- Alves Maciel, Débora, y Paula da Silva Brito Prata. 2011. «Movilización por nuevos derechos y cambio legal: la Campaña por la Ley Maria da Penha». *Política. Revista de Ciencia Política* 49 (1): 139/170-139/170. <https://doi.org/10.5354/rp.v49i1.16743>.
- Amnistía Internacional. 2009. «La prohibición total del aborto en Nicaragua. La vida y la salud de las mujeres en peligro; los profesionales de la medicina, criminalizados». Madrid: Amnistía Internacional.
- . 2014. «Al borde de la muerte. Violencia contra las mujeres y prohibición del aborto en El Salvador». Madrid: Amnistía Internacional.
- Anria, Santiago. 2019. *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Anzorena, Claudia, y Ruth Zurbriggen. 2013. «Trazos de una experiencia de articulación federal y plural por la autonomía de las mujeres: la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto, Legal, Seguro y Gratuito en Argentina». En *El aborto como derecho de las mujeres. Otra historia es posible*, editado por Ruth Zurbriggen y Claudia Anzorena, 17-38. Buenos Aires: Herramientas ediciones.
- Baldez, Lisa. 2002. *Why Women Protest: Women's Movements in Chile*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Barnes, Tiffany D. 2016. *Gendering Legislative Behavior*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Barroso, Luis Roberto. 2014. «Bringing Abortion into Brazilian Public Debate: Legal Strategies for Anencephalic Pregnancy». En *Abortion Law in Transnational Perspective. Cases and Controversies*, editado por Rebecca Cook, Joanna Erdman, y Bernard Dickens, 258-78. Filadelfia: Penn State Press.
- Basu, Amrita. 2017. «Introducción». En *Women's Movements in the Global Era. The Power of Local Feminism*, editado por Amrita Basu, segunda, 1-33. Nueva York: Westview Press.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Michigan: University of Michigan Press.
- Bellucci, Mabel. 2014. *Historia de una desobediencia: aborto y feminismo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Bennett, Andrew, y Jeffrey T. Checkel. 2015. *Process Tracing*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Bergallo, Paola. 2014. «The Struggle Against Informal Rules on Abortion in Argentina». En *Abortion Law in Transnational Perspective. Cases and Controversies*, editado por Rebecca Cook, Joanna Erdman, y Bernard Dickens, 143-65. Filadelfia: Penn State Press.
- Bergallo, Paola, y Agustina Ramón Michel. 2009. «El aborto no punible en el derecho argentino». 9. Despenalización.org.ar por la despenalización del aborto. Buenos Aires: CEDES, FEIM.
- Blofield, Merike. 2006. *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*. Taylor & Francis.
- . 2008. «Women's Choices in Comparative Perspective: Abortion Policies in Late-Developing Catholic Countries». *Comparative Politics* 40 (4): 399-419. <https://doi.org/10.2307/20434093>.
- . 2012. *Care Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*. Pensilvania: Penn State Press.
- Blofield, Merike, y Christina Ewig. 2017. «The Left Turn and Abortion Politics in Latin America». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 24 (4): 481-510. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx018>.
- Blofield, Merike, Christina Ewig, y Jennifer Piscopo. 2017. «The Reactive Left: Gender Equality and the Latin American Pink Tide». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 24 (4): 345-69. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx016>.
- Blofield, Merike, y Liesl Haas. 2011. «Gender Equality Policies in Latin America». En *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, editado por Merike Blofield, 278-312. Pensilvania: Penn State Press.
- Blofield, Merike, y Juliana Martínez. 2014. «Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad». *Revista CEPAL* 114: 107-25.
- Bobbio, Norberto. 1995. *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Borland, Elizabeth. 2004. «Cultural Opportunities and Tactical Choice in the Argentine and Chilean Reproductive Rights Movements». *Mobilization: An International Quarterly* 9 (3): 327-39. <https://doi.org/10.17813/mai.9.3.h21v5383812780j5>.
- Brady, Henry, y David Collier. 2010. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Briozzo, Leonel. 2007. «Iniciativas Sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo». Montevideo: Iniciativas Sanitarias.
- Briozzo, Leonel, Rodolfo Gómez Ponce de León, Giselle Tomasso, y Anibal Faúndes. 2016. «Overall and Abortion-Related Maternal Mortality Rates in Uruguay over the Past 25 Years and Their Association with Policies and Actions Aimed at Protecting Women's Rights». *International Journal of Gynecology & Obstetrics* 134 (S1): 20-23. <https://doi.org/10.1016/j.ijgo.2016.06.004>.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasqueti, y Juan Andrés Moraes. 1998. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia

Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Buquet, Daniel, y Rafael Piñeiro. 2014. «La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay». *Revista Debates* 8 (1): 127-48. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.44774>.
- Burgess, Katrina, y Steven Levitsky. 2003. «Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela». *Comparative Political Studies* 36 (8): 881-911. <https://doi.org/10.1177/0010414003256112>.
- Carril Berro, Elina, y Alejandra López Gómez. 2008. *Entre el alivio y el dolor: mujeres, aborto voluntario y subjetividad*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Carroll, Susan J. 2001. *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: Indiana University Press.
- Casas, Lidia, y Lieta Vivaldi. 2014. «Abortion in Chile: The Practice under a Restrictive Regime». *Reproductive Health Matters* 22 (44): 70-81. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(14\)44811-0](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(14)44811-0).
- Casullo, María Esperanza. 2012. «Mauricio Macri ¿liberal o populista?». En *Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano, dos años después*, 43-60. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- . 2015. «Argentina: del bipartidismo a la “democracia peronista”». *Nueva Sociedad*, 2015.
- Caul Kittilson, Miki. 2008. «Representing Women: The Adoption of Family Leave in Comparative Perspective». *The Journal of Politics* 70 (2): 323-34. <https://doi.org/10.1017/s002238160808033x>.
- CELS. 2011. «Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011». Buenos Aires: CELS, Siglo XXI editores.
- . 2017. «Derechos Humanos en Argentina. Informe 2017». Buenos Aires: CELS, Siglo XXI editores.
- Centellas, Miguel. 2018. «Bolivia in 2017: Headed into Uncertainty». *Revista de ciencia política (Santiago)* 38 (2): 155-79. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200155>.
- Centro de Derechos Reproductivos. 2013. «Excluidas, perseguidas y encarceladas. El impacto de la criminalización absoluta del aborto en el Salvador». Nueva York: Centro de Derechos Reproductivos.
- Cherif, Feryal M. 2015. *Myths about Women's Rights: How, Where, and Why Rights Advance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Childs, Sarah, y Mona Lena Krook. 2009. «Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors». *Government and Opposition* 44 (2): 125-45. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x>.
- Ciriza, Alejandra. 2013. «Sobre el carácter político de la disputa por el derecho al aborto. 30 años de luchas por el derecho a abortar». En *El aborto como derecho de las mujeres. Otra historia es posible*, editado por Ruth Zurbriggen y Claudia Anzorena, 63-84. Buenos Aires: Herramientas ediciones.
- CLACAI. 2017b. «Entre la indolencia y el sesgo: el derecho de las mujeres a beneficiarse

- de los avances científicos en materia reproductiva». Lima: CLACAI.
- . 2017a. «Mifepristona y misoprostol en seis países de América Latina: procesos de registro y disponibilidad». Lima: CLACAI.
- . 2008. «Disponibilidad y uso obstétrico del misoprostol en los países de América Latina y el Caribe». Lima: CLACAI.
- . 2018. «Muerte o cárcel. Persecución y sanción por aborto.» Lima: CLACAI.
- CLACAI/CEDES/FLASOG. 2013. «Misoprostol regulaciones y barreras en el acceso al aborto legal». Lima: CLACAI/CEDES/FLASOG.
- Collier, David. 2011. «Understanding Process Tracing». *PS: Political Science & Politics* 44 (4): 823-30. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Collier, Ruth, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: University of Princeton.
- Correa, Sonia, y Mario Pecheny. 2016. «Abortus Interruptus. Política y reforma legal del aborto en Uruguay.» Montevideo: MYSU.
- Da Costa, Néstor. 2018. «Religion and Public Space in the Uruguayan ‘Laïcité’». *Social Compass* 65 (4): 503-15. <https://doi.org/10.1177/0037768618792816>.
- Daich, Deborah, y Mónica Tarducci. 2012. «Aborto legal una deuda de la democracia. Aportes para una historia por la lucha por la despenalización y legalización del aborto en Argentina». En *ISA 2012 Forum of Sociology*.
- De la Torre, Renée, Alberto Hernández, y Cristina Gutiérrez Zúñiga. 2017. «Religious Diversity and Its Challenges for Secularism in Mexico». *International Journal of Latin American Religions* 1 (2): 180-99. <https://doi.org/10.1007/s41603-017-0020-7>.
- Di Marco, Graciela. 2011. *El pueblo feminista: movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Dickens, Bernard. 2014. «The Right to Conscience». En *Abortion Law in Transnational Perspective. Cases and Controversies*, editado por Rebecca Cook, Joanna Erdman, y Bernard Dickens, 210-38. Filadelfia: Penn State Press.
- Dides, Claudia, Constanza Fernández, y Gwendoline Peltier. 2015. «Aborto en Chile: cifras y testimonios que respaldan la exigencia de la legalización del aborto por tres causales». *Nomadías. Incursiones feministas*, n.º 20. <https://doi.org/10.5354/no.v0i20.39142>.
- Díez, Jordi. 2015. *The Politics of Gay Marriage in Latin America: Argentina, Chile, and Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dodson, Debra L. 2006. *The Impact of Women in Congress*. Nueva York: OUP Oxford.
- Doglio, Natalia, Luis Senatore, y Jaime Yaffé. 2004. «Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003)». En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, editado por Jorge Lanzaro, 251-95. Montevideo: Fin de Siglo/FESUR.
- Drovetta, Raquel Irene. 2015. «Líneas telefónicas de información sobre aborto seguro: una estrategia efectiva para incrementar el acceso de las mujeres a los abortos seguros en América Latina». *Reproductive Health Matters* 23: 47-57.

- Esping-Andersen, Gøsta. 1993. *Los tres mundos del estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.
- Etchemendy, Sebastián. 2011. *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2017. «Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015)». En *REPAL Fourth Annual Conference*. Lima.
- Etchemendy, Sebastián, y Candelaria Garay. 2011. «Argentina: Left Populism in Comparative Perspective». En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 283-305. Meryland: JHU Press.
- Fernandez Anderson, Cora. 2017. «Decriminalizing Abortion in Uruguay: Women's Movements, Secularism, and Political Allies». *Journal of Women, Politics & Policy* 38 (2): 221-46. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1219583>.
- Flores-Macías, Gustavo A. 2010. «Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America». *Comparative Politics* 42 (4): 413-33.
- França, Omar. 1994. «La monotonía ¿intencionada? de las cifras». En *Aborto: voces de una polémica*, editado por Amanda Beatriz Pérez. Montevideo: Arca.
- Franceschet, Susan. 2004. «Explaining Social Movement Outcomes: Collective Action Frames and Strategic Choices in First- and Second-Wave Feminism in Chile». *Comparative Political Studies* 37 (5): 499-530. <https://doi.org/10.1177/0010414004263662>.
- . 2010. «Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina». *Latin American Politics and Society* 52 (3): 1-29.
- . 2011. «Gender Institutions and Women's Substantive Representation: Female Legislators in Argentina and Chile». En *Gender, Politics and Institutionalism*, editado por Mona Lena Krook y Fiona Mackay, 58-78. Londres: Palgrave Macmillan.
- Franceschet, Susan, y Jennifer M. Piscopo. 2008. «Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina». *Politics & Gender* 4 (3): 393-425. <https://doi.org/10.1017/S1743923X08000342>.
- Friedman, Elisabeth Jay. 2017. «Seeking Rights from the Left: Gender and Sexuality in Latin America». En *Women's Movements in the Global Era. The Power of Local Feminism*, editado por Amrita Basu, Segunda edición, 265-98. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Garcé, Adolfo, y Jaime Yaffé. 2004. *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Garretón, Manuel. 1986. «The Political Evolution Of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy». En *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, editado por Guillermo A. O'Donnell, Philippe Schmitter, y Laurence Whitehead, 95-122. Nueva York: Johns Hopkins University Press.
- Garretón, Manuel, y Roberto Garretón. 2010. «La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales». *Revista de ciencia política (Santiago)* 30 (1): 115-48. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007>.
- Gebruers, Cecilia, y Natalia Gherardi. 2015. «El aborto legal en Argentina: la justicia

- después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso F.A.L.» 2. Serie Documentos REDAAS. Buenos Aires: Red de Acces al Aborto Seguro Argentina (REDAAS).
- George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Nueva York: Cambridge University Press.
- GIRE. 2008. «El proceso de despenalización del aborto en la Ciudad de México». Distrito Federal: Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE.
- . 2013. «Omisión e Indiferencia. Derechos Reproductivos en México». Distrito Federal: Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE.
- Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- González Viñoli, Patricia. 2012. «Tras la promesa de Beijing. El vínculo de las mujeres organizadas con la institucionalidad de género en Uruguay». Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, Montevideo: Universidad de la República.
- Grzymała-Busse, Anna. 2015. *Nations under God: How Churches Use Moral Authority to Influence Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Guttmacher Institute. 2016b. «Aborto en América Latina y el Caribe». Hoja informativa. Nueva York: Guttmacher Institute.
- . 2016a. «Aborto inducido a nivel mundial». Hoja informativa. Nueva York: Guttmacher Institute.
- . 2016. «Aborto inducido en Chile». En resumen. Nueva York: Guttmacher Institute.
- Guzmán, Virginia, Ute Seibert, y Silke Staab. 2010. «Democracy in the Country but not in the Home? Religion, politics and women's rights in Chile». *Third World Quarterly* 31 (6): 971-88. <https://doi.org/10.1080/01436597.2010.502730>.
- Haas, Liesl. 1999. «The Catholic Church in Chile: New Political Alliances». En *Latin American Religion in Motion*, editado por Smith, Christian y Prokopi, Joshua, 43-66. Nueva York: Routledge.
- . 2010. *Feminist Policymaking in Chile*. Pensilvania: Penn State Press.
- Htun, Mala. 2003. *Sex and the state: abortion, divorce, and the family under Latin American dictatorships and democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Htun, Mala, Cheryl O'Brien, y S. Laurel Weldon. 2014. «Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres». *Foreign Affairs Latinoamérica* 14 (1): 2-23.
- Htun, Mala, y S. Laurel Weldon. 2010. «When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy». *Perspectives on Politics* 8 (1): 207-16.

<https://doi.org/10.1017/S1537592709992787>.

- . 2012. «The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975–2005». *American Political Science Review* 106 (3): 548-69. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000226>.
- . 2018. *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights Around the World*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Human Rights Watch. 2005. «Decisión prohibida. Acceso de las mujeres a los anticonceptivos y al aborto en Argentina». Buenos Aires: Human Rights Watch.
- Hurst, Jane. 2004. «La Historia de las Ideas sobre el Aborto en la Iglesia Católica. Lo que no fue contado». Buenos Aires: Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir.
- Inglehart, Ronald, y Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Jaquette, Jane. 1994. «Women's Movements and the Challenge of Democratic Politics in Latin America». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 1 (3): 335-40. <https://doi.org/10.1093/sp/1.3.335>.
- Jiles Moreno, Ximena, y Claudia Rojas Mira. 1992. *De la miel a los implantes: historia de las políticas de regulación de la fecundidad en Chile*. Santiago de Chile: Corporación de Salud y Políticas Sociales.
- Johnson, Niki. 2011. «El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político-parlamentario». En *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*, editado por Niki Johnson, Alejandra López Gómez, Graciela Sapriza, Alicia Castro, y Gualberto Arribeltz, 185-228. Colección Art. 2. UdelaR/CSIC.
- . 2014. «La bancada femenina en Uruguay: un “actor crítico” para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento». *América Latina Hoy* 66 (0): 145-65. <https://doi.org/10.14201/alh201466145165>.
- Johnson, Niki, y Alejandra Moreni. 2011. «10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento de Uruguay. De una pequeña minoría a una masa crítica». Montevideo: Bancada Bicameral Femenina del Parlamento Uruguayo.
- Johnson, Niki, Cecilia Rocha, y Marcela Schenck. 2015. «La inserción del Aborto en la Agenda político-pública uruguaya 1985-2013. Un análisis desde el Movimiento Feminista». Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Kang, Alice. 2014. «How Civil Society Represents Women. Feminist, Catholics and Mobilization Strategies in Africa». En *Representation. The Case of Women*, editado por Maria C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson, 137-57. Nueva York: OUP Oxford.
- Klesner, Joseph L. 2001. «Adiós to the PRI? Changing Voter Turnout in Mexico's Political Transition». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 17 (1): 17-39. <https://doi.org/10.1525/msem.2001.17.1.17>.
- Korpi, Walter. 2000. «Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 7 (2): 127-91. <https://doi.org/10.1093/sp/7.2.127>.

- . 2006. «Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists». *World Politics* 58 (2): 167-206. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0026>.
- Korpi, Walter, Tommy Ferrarini, y Stefan Englund. 2013. «Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-Examined». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 20 (1): 1-40. <https://doi.org/10.1093/sp/jxs028>.
- Krook, Mona Lena. 2010. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Nueva York: Oxford University Press.
- Labandera, Ana, Monica Gorgoroso, y Leonel Briozzo. 2016. «Implementation of the risk and harm reduction strategy against unsafe abortion in Uruguay: From a university hospital to the entire country». *International Journal of Gynecology & Obstetrics, Reducing Maternal Mortality by Preventing Unsafe Abortion: The Uruguayan Experience*, 134 (agosto): 7-11. <https://doi.org/10.1016/j.ijgo.2016.06.007>.
- Lamas, Marta. 1992. «El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto». *Política y Cultura* 1: 9-22.
- . 2002. *Cuerpo: diferencia sexual y género*. Taurus.
- . 2009. «La despenalización del aborto en México». *Nueva Sociedad* 220: 154-72.
- . 2012. «Mujeres, aborto e Iglesia católica». *Revista de El Colegio de San Luis* 3 (III): 42-57.
- . 2017. *La interrupción legal del embarazo: El caso de la Ciudad de México*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, Jorge. 2004. «La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves del desarrollo del Frente Amplio». En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, editado por Jorge Lanzaro, 15-107. Montevideo: Fin de Siglo/FESUR.
- . 2015. «Frente Amplio: predominio político e implantación ideológica en una democracia plural y competitiva». En *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014-2015*, editado por Niki Johnson y Juan Andrés Moraes, 167-96. Montevideo: Fin de Siglo.
- Lavrin, Asuncion. 1998. *Women, Feminism, and Social Change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*. Estados Unidos: U of Nebraska Press.
- Levitsky, Steven. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven, y Kenneth M. Roberts. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: JHU Press.
- Llanos, Beatriz, Marlene Choque Aldana, Isabel Torres García, y Solanda Goyes Quelal. 2013. «La apuesta por la paridad los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica ; democratizando el sistema político en América Latina». Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Lovenduski, Professor of Comparative Politics Joni, ed. 2005. *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press.

- Lowi, Theodore. 1964. «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory». *World Politics* 16 (4): 677-715. <https://doi.org/10.2307/2009452>.
- Luna, Juan Pablo. 2010. «Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI». *Journal of Latin American Studies* 42 (2): 325-56.
- . 2014. *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: OUP Oxford.
- Maffia, Diana. 2006. «Aborto no punible. ¿Qué dice la ley argentina?» En *Realidades y coyunturas del aborto. Entre el derecho y la necesidad.*, editado por Susana Checa, 149-58. Buenos Aires: Paidós.
- Mahoney, James, y Gary Goertz. 2004. «The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research». *The American Political Science Review* 98 (4): 653-69.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, Andrés. 2011. «Ni mucho gobierno de la opinión pública ni tanto regreso a la voluntad: bipartidismo recargado». En *La política en tiempos de los kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca, 105-14. Buenos Aires: Eudeba.
- Matía, Marisa G., Eugenia C. Trumper, Nery Orlando Fures, y Jimena Orchuela. 2016. «A replication of the Uruguayan model in the province of Buenos Aires, Argentina, as a public policy for reducing abortion-related maternal mortality». *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Reducing Maternal Mortality by Preventing Unsafe Abortion: The Uruguayan Experience, 134 (agosto): 31-34. <https://doi.org/10.1016/j.ijgo.2016.06.008>.
- Mauro, Sebastián, y Federico Rossi. 2011. «Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional». En *La política en tiempos de los kirchner*, 167-78. Eudeba.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, y Charles Tilly. 1997. «Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolution». En *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, editado por Mark Irving Lichbach y Alan Zuckerman, 142-73. Cambridge: Cambridge University Press.
- McBride Stetson, Dorothy, ed. 2001. *Abortion Politics, Women's Movements, and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism*. Oxford: OUP Oxford.
- Minkenbergh, Michael. 2002. «Religion and Public Policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies». *Comparative Political Studies* 35 (2): 221-47. <https://doi.org/10.1177/0010414002035002004>.
- Moe, Terry. 1993. «Presidentes, Institutions and Theory». En *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, editado por George Edwards, John Howard Kessel, y Bert Rockman, 337-85. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Molyneux, Maxine. 1985. «Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua». *Feminist Studies* 11 (2): 227-54. <https://doi.org/10.2307/3177922>.
- Mora, Claudia, y Marcela Ríos. 2009. «¿De Política de Representación a Política de

- Coalición?. Posibilidades de Movilización Feminista en el Chile Post-Dictadura». *Polis. Revista Latinoamericana*, n.º 24 (diciembre): 133-45.
- Moreira, Constanza. 2004. *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Murillo, Maria Victoria. 2009. *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MYSU. 2007. «Informe 2007. Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay». Montevideo: Mujer y Salud en Uruguay, MYSU.
- . 2008. «Informe 2008. Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay». Montevideo: Mujer y Salud en Uruguay, MYSU.
- . 2017. «Los servicios de salud sexual y reproductiva y aborto legal. Monitoreo 2013/2017. Sistematización de resultados de 10 de 19 departamentos del país». Montevideo: Mujer y Salud en Uruguay, MYSU.
- Nahum, Benjamín. 1986. *Historia uruguaya: 1905-1930: La época batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Novaro, Marcos. 2010. *Historia de la Argentina, 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- . 2011. «La cultura política y en sentido común bajo el kirchnerismo». En *La política en tiempos de los kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca, 129-40. Buenos Aires: Eudeba.
- O'Connor, Julia, Ann Shola Orloff, y Sheila Shaver. 1999. *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OMS. 2014. «Manual de práctica clínica para un aborto seguro». Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Orloff, Ann Shola. 1993. «Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States». *American Sociological Review* 58 (3): 303-28. <https://doi.org/10.2307/2095903>.
- Palermo, Vicente, y Marcos Novaro. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Pecheny, Mario. 2011. «“Yo no soy progre, soy peronista”: ¿Por qué es tan difícil discutir políticamente sobre aborto?». En *Aborto y justicia reproductiva*, editado por Paola Bergallo, 91-114. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pérez Bentancur, Verónica, Rafael Piñeiro Rodríguez, y Fernando Rosenblatt. 2018. «Efficacy and the Reproduction of Political Activism: Evidence From the Broad Front in Uruguay». *Comparative Political Studies*, n.º online first octubre. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010414018806528>.
- Pérez Bentancur, Verónica, Fernando Rosenblatt, y Rafael Piñeiro Rodríguez. Forthcoming. *How Party Activism Survives. Uruguay's Frente Amplio*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pew Research Center. 2014. «Religión en América Latina: Cambio generalizado en una

- región históricamente católica». Pew Research Center.
- Piatti-Crocker, Adriana, ed. 2011. *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond: Advances and Setbacks in the Last Two Decades*. Nueva York: Peter Lang Pub.
- Piscopo, Jennifer. 2014b. «Beyond Hearth and Home: Female Legislators, Feminist Policy Change, and Substantive Representation in Mexico». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (2): 87-111.
- . 2014a. «Female leadership and sexual health policy in Argentina». *Latin American Research Review*, 104–127.
- PNUD. 2015. «Más allá de los números: Las Mujeres Transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe». PNUD.
- PNUD/ONU Mujeres. 2014. «La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe». Panamá.
- . 2017. «Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, 2016». PNUD, ONU Mujeres.
- Prada, Elena, y Haley Ball. 2016. «Aborto inducido en Chile». En resumen. Nueva York: Guttmacher Institute.
- Pribble, Jennifer. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Prieto, Sol. 2014. «El desempeño de los partidos confesionales católicos en Argentina: una revisión crítica». *Religião & Sociedade* 32 (2): 114-38.
- Ramos, Silvina, Mariana Romero, y Lila Aizenberg. 2015. «Experiencias de mujeres con el uso de medicamentos abortivos, en un contexto de restricciones legales: el caso de Argentina». *Reproductive Health Matters* 44: 4-15.
- Rhode, Deborah L. 2014. *What Women Want: An Agenda for the Women's Movement*. Nueva York: Oxford University Press.
- RIFREM. 2016. «Encuesta Nacional sobre Creencias y Prácticas Religiosas en México 2016». México: Red de Investigadores del Fenómeno Religioso, RIFREM.
- Ríos Tobar, Marcela, y Lorena Godoy. 2003. *Un nuevo silencio feminista?: la transformación de un movimiento social en el Chile posdictadura*. Santiago: Editorial Cuarto Propio.
- Roberts, Kenneth. 1998. *Deepening democracy?: the modern left and social movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- . 2011. «Chile: The Left after neoliberalism». En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Levitsky, Steven y Kenneth Roberts, 325-47. Baltimore: JHU Press.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura, y Nancy Madera. 2014. «Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de ua agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (diciembre): 37-64.
- Rodríguez, Victoria E., y Peter M. Ward. 1994. «Disentangling the PRI from the Government in Mexico». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 10 (1): 163-86. <https://doi.org/10.2307/1051970>.

- Rodríguez Villamil, Silvia, y Graciela Sapriza. 1984. *Mujer, Estado y política en el Uruguay del siglo XX*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Rosenberg, Martha, y Elsa Schwartzman. 2014. «La Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. La lucha por el derecho al aborto: una deuda con la democracia». *Voces en el Fénix*, 2014.
- Ruibal, Alba. 2012. «Feminismo, religión y democracia en el proceso de legalización del aborto en la ciudad de México». *Estudios* 27: 13-26.
- Sainsbury, Daine. 1999. «Gender, Policy Regimes and Politics». En *Gender and Welfare State Regimes*, editado por Daine Sainsbury, 245-75. Oxford: OUP Oxford.
- Samuels, David J., y Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sánchez Fuentes, María Luisa, Jennifer Paine, y Brook Elliott-Buettner. 2008. «The Decriminalisation of Abortion in Mexico City: How Did Abortion Rights Become a Political Priority?» *Gender and Development* 16 (2): 345-60.
- Sanseviero, Rafael. 2003. *Condena, tolerancia y negación: el aborto en Uruguay*. Centro Internacional de Investigación e Información para La Paz.
- Sawer, Marian. 2012. «What Makes the Substantive Representation of Women Possible in a Westminster Parliament? The Story of RU486 in Australia». *International Political Science Review* 33 (3): 320-35. <https://doi.org/10.1177/0192512111435369>.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. 2006. «Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators». *American Journal of Political Science* 50 (3): 570-85. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00202.x>.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. 2010. *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Scott, Joan W. 1986. «Gender: A Useful Category of Historical Analysis». *The American Historical Review* 91 (5): 1053-75. <https://doi.org/10.2307/1864376>.
- Seawright, Jason, y John Gerring. 2008. «Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options». *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- Sedgh, Gilda, Jonathan Bearak, Susheela Singh, Akinrinola Bankole, Anna Popinchalk, Bela Ganatra, Clémentine Rossier, et al. 2016. «Abortion Incidence between 1990 and 2014: Global, Regional, and Subregional Levels and Trends». *The Lancet* 388 (10041): 258-67. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)30380-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)30380-4).
- Shepard, Bonnie L., y Lidia Casas Becerra. 2007. «Abortion Policies and Practices in Chile: Ambiguities and Dilemmas». *Reproductive Health Matters* 15 (30): 202-10. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(07\)30328-5](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(07)30328-5).
- Shugart, Matthew, y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter. 2001. «Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet». En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, 203-49. Buenos Aires: CLACSO.

- . 2002. «Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile». En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Nacif, Benito, 79–113. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2009. «Enclaves de la transición y democracia chilena». *Revista de ciencia política (Santiago)* 29 (1): 3-21. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000100001>.
- Singh, Susheela, Lisa Remez, Gilda Sedgh, Lorraine Kwok, y Onda Tsuyoshi. 2017. «Abortion Worldwide 2017. Uneven Progress and Unequal Access». Nueva York: Guttmacher Institute.
- Snyder, Richard, y David Samuels. 2004. «Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspective». En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Eduard Gibson, 131-72. Baltimore: JHU Press.
- Sousa, Angelica, Rafael Lozano, y Emmanuela Gakidou. 2010. «Exploring the Determinants of Unsafe Abortion: Improving the Evidence Base in Mexico». *Health Policy and Planning* 25 (4): 300-310. <https://doi.org/10.1093/heapol/czp061>.
- Swers, Michele L. 2013. *Women in the Club: Gender and Policy Making in the Senate*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tabbush, Constanza, María Constanza Díaz, y Catalina Trebisacce. 2016. «Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015)». *Sexualidad, Salud y Sociedad* 22: 22-55.
- Tarrow, Sidney. 1988. «National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States». *Annual Review of Sociology* 14: 421-40.
- . 2012. *El Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tesoriero, María Victoria. 2013. «El movimiento de mujeres y la lucha por el derecho al aborto en Argentina». En *Peripecias en la lucha por el derecho al aborto*, editado por Marta Vassallo, 199-216. Córdoba: Católicas por el Derecho a Decidir.
- Thomas, Sue. 1994. *How Women Legislate*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tilly, Charles, y Lesley Wood. 2010. *Los movimientos sociales, 1768-2009: Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.
- Tilly, Charles, y Lesley J. Wood. 2014. *Los movimientos sociales, 1768-2009: Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica Barcelona.
- Tribe, Laurence H. 2012. *El Aborto: Guerra de Absolutos*. México DF: Fondo De Cultura Economica USA.
- Troncoso, Paulina, y Eduardo Soto. 2016. «Morbilidad materna por aborto en Chile: análisis crítico de las estadísticas nacionales». En *Aborto y Derechos Reproductivos. Implicancias desde la Ética, el Derecho y la Medicina*, editado por Sofía Salas, Fernando Zegers, y Rodolfo Figueroa, 89-114. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

- Uggla, Fredrik. 2005. «“For a Few Senators More”? Negotiating Constitutional Changes during Chile’s Transition to Democracy». *Latin American Politics and Society* 47 (2): 51-75.
- Valdes, Teresa. 1993. «El movimiento social de mujeres y la producción de conocimientos sobre la condición de la mujer». FLACSO Chile.
- Valenzuela, J. Samuel, y Timothy R. Scully. 1997. «Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy». *Comparative Politics* 29 (4): 511-27. <https://doi.org/10.2307/422017>.
- Vommaro, Gabriel. 2017. *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo Veintiuno Editores.
- Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi, y Alejandro Bellotti. 2015. *Mundo pro*. Buenos Aires: Grupo Planeta.
- Wängnerud, Lena. 2009. «Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation». *Annual Review of Political Science* 12 (1): 51-69. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>.
- Weldon, Laurel. 2002. *Protest, Policy, and the Problem of Violence Against Women: A Cross-National Comparison*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 2011. *When Protest Makes Policy: How Social Movements Represent Disadvantaged Groups*. Michigan: University of Michigan Press.
- Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid, y Wendy Hunter. 2010. *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press.
- WHO. 2008. «Unsafe abortion: global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2008». Ginebra: World Health Organization-WHO.
- Wilson, Joshua. 2016. *The New States of Abortion Politics*. Stanford University Press.
- Women’s Link Worldwide. 2007. «La liberalización del aborto en Colombia». 02. despenalización.org.ar por la despenalización del aborto. FEIM, CEDES, IPPF.
- Yaffé, Jaime. 2005. *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Yishai, Yael. 1993. «Public Ideas and Public Policy: Abortion Politics in Four Democracies». *Comparative Politics* 25 (2): 207-28. <https://doi.org/10.2307/422352>.
- Zambelin, Nina. 2007. «El aborto en la Argentina». 3. Despenalización.org.ar por la despenalización del aborto. Buenos Aires: CEDES, FEIM.
- Zamberlin, Nina, Mariana Romero, y Silvina Ramos. 2012. «Latin American women’s experiences with medical abortion in settings where abortion is legally restricted». *Reproductive Health* 9 (1): 34. <https://doi.org/10.1186/1742-4755-9-34>.
- Zelaznik, Javier. 2011. «Las coaliciones kirchneristas». En *La política en tiempos de los kirchner*, 95-104. Buenos Aires: Eudeba.
- Zurbriggen, Ruth, María Trpin, y Belén Grosso. 2013. «Decidir abortar, decidir acompañar. Socorro Rosa: un servicio de prácticas y experiencias en clave feminista». En *El aborto como derecho de las mujeres. Otra historia es posible*. Buenos Aires: Herramientas ediciones.

Anexo 1. Libro de códigos discusión parlamentaria aborto legal en Uruguay

Este anexo detalla los criterios con los que fueron clasificados los argumentos esgrimidos por los parlamentarios uruguayos en los debates sobre los proyectos de ley que trataron la despenalización del aborto.

Debates considerados y criterios generales de clasificación

Fueron considerados únicamente los debates de los proyectos de ley que llegaron a ser considerados por los plenarios de las cámaras: el proyecto “Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva” (Asunto del Parlamento 93939, 22/10/2002), el proyecto “Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva” (Asunto del Parlamento 29685, 6/6/2006), el proyecto “Interrupción Voluntaria del Embarazo” (Asunto del Parlamento 107885 del 1/6/2011).

Se consideraron solamente los debates (intervenciones de los parlamentarios) que transcurrieron en los plenarios de las cámaras, quedando fuera los debates de las comisiones que trataron los proyectos. A su vez, durante los debates en los plenarios solo se consideraron las intervenciones principales de cada legislador, así como las “interrupciones”, en la medida en que estas figuras son utilizadas por los legisladores para exponer los argumentos sobre un tema. Se dejaron fuera intervenciones adicionales o secundarias como “aclaraciones”, “intervenciones por alusión personal” o justificación del voto. Los debates de los tres proyectos de ley considerados están contenidos en los siguientes diarios de sesiones:

- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3082, 13/11/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3083, 26/11/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3084, 27/11/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3085, 3/12/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3086, 4/12/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3087, 10/12/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 323, tomo 421, 4/5/ 2004 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 178, tomo 446, 16/10/ 2007 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva).

- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 179, tomo 446, 17/10/ 2007 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3546, 4/11/2008 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 27/12/2011, N° 131, Tomo 491 (versión taquigráfica debate proyecto Interrupción Voluntaria del Embarazo).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 25/9/2012, N° 3813 (versión taquigráfica debate proyecto Interrupción Voluntaria del Embarazo).

En total se tuvieron en cuenta intervenciones de 218 legisladores: 85 durante el debate del proyecto “Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva” (Asunto del Parlamento 93939, 22/10/2002); 59 durante la discusión del proyecto “Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva” (Asunto del Parlamento 29685, 6/6/2006), y 74 durante el debate del proyecto “Interrupción Voluntaria del Embarazo” (Asunto del Parlamento 107885, 1/6/2011). Con las 218 intervenciones se construyó una base de datos donde se registró donde se registró el tipo (y cantidad) de argumentos usados por cada legislador para sustentar su posición a favor de la reforma. Los argumentos se clasificaron en 13 categorías.

- 1- Derecho a la vida del embrión/feto (argumento en contra de la ley)
- 2- Derecho de la mujer a decidir (argumento a favor de la ley)
- 3- Las mujeres no puede decidir solas (argumento en contra de la ley)
- 4- El aborto ilegal genera desigualdades entre mujeres (argumento a favor de la ley)

- 5- Si la ley no se aprueba se violan convenciones internacionales y recomendaciones de la ONU sobre los derechos de las mujeres y las niñas (argumento a favor de la ley)
- 6- Si la ley se vota se violan convenciones internacionales sobre el derecho a la vida (argumento en contra de la ley)
- 7- Otros países con aborto legal tuvieron buenas experiencias (argumento a favor de la ley)
- 8- Otros países con aborto legal tuvieron malas experiencias (argumento en contra de la ley)
- 9- La prevalencia del aborto y las muertes por aborto justifican la reforma (argumento a favor de la ley)
- 10- La prevalencia del aborto y las muertes por aborto no justifican la reforma (argumento en contra de la ley)
- 11- La aprobación de la reforma en la opinión pública justifica la ley (argumento a favor de la ley)
- 12- La aprobación de la reforma en la opinión pública no justifica la ley (argumento en contra de la ley)
- 13- Otros (argumentos contrarios a la reforma que no entran en los anteriores)

Cada intervención de cada legislador podía contener más de un argumento para sustentar su posición a favor o en contra de la reforma.

Descripción de las categorías

1- Derecho a la vida del embrión/feto

Argumentos en contra de la reforma que destacan la importancia de la vida desde la concepción. La vida como derecho superior, por encima de cualquier otro derecho. La vida como derecho sagrado. Menciones que señalan que se es persona desde la concepción, comparación del aborto con la pena de muerte, etc.

Ejemplos:

[...] la vida humana es inviolable desde su inicio en la concepción. Todo ser humano tiene derecho a la vida y por tanto se violan conceptos morales y éticos cuando se arremete contra este derecho en una u otra forma. Toda actividad del hombre dirigida a atentar contra el valor primario, absoluto y esencial de la existencia es, por tanto, inadmisibles. El aborto es un atentado violatorio del derecho a la vida del ser humano en gestación (senador García Costa, Partido Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 323, tomo 421, 4/5/2004)

No hay una contradicción entre dos derechos. [...] El que prima es el derecho a la vida, sin el cual no existe derecho al ejercicio de la libertad. [...]. Negar este derecho es negar la esencia de los derechos de las personas (diputado Javier García, Partido Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3813, 25/9/2012).

2- Derecho de la mujer a decidir

Argumento a favor de la reforma que destaca la autonomía de las mujeres para decidir sobre su cuerpo dentro del plazo estipulado por la ley para interrumpir el

embarazo. Menciones a la libertad y autonomía de la mujer; derechos exclusivos de la mujer para decidir sobre su cuerpo como un argumento para aprobar la reforma.

Ejemplos:

Ello no es contradictorio con saber que este proyecto de ley tiene en su cerno la libertad del cuerpo de la mujer y la libertad sexual, hecho que entiendo positivo. (Senador Ríos, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004.)

En esta instancia, y antes de ingresar al análisis del proyecto de ley, debo señalar que me he comprometido a apoyarlo como mujer, como médica y como legisladora. Como mujer, me preocupa el reconocimiento del derecho de toda mujer a resolver libremente cuándo y en qué circunstancias va a ser madre (senadora Mónica Xavier, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004.)

3- Las mujeres no pueden decidir solas

Argumento en contra de la reforma opuestos a la categoría 2. Argumentos que destaca que la mujer no tiene derecho a decidir por sí misma sobre la vida del feto, ya sea porque el feto no es parte del cuerpo de la mujer como porque existen derechos del padre o progenitor que no son contemplados por la ley.

Ejemplos:

En este entrevero de razones, queda claro que nunca el derecho a la salud puede ni siquiera opacar el derecho a la vida, ni puede destruirla. También es cierto que la mujer no está disponiendo de su propio cuerpo, sino de otra vida que es propia por concepción de la persona, pero ajena por su existencia (senador Walter Riesgo, Partido Colorado, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004).

En primer término, este proyecto de ley discrimina en contra del progenitor masculino. [...] Entonces, ¿cómo se puede establecer por ley que la interrupción del embarazo puede ser por la sola voluntad de la mujer? ¿Qué pasa con el hombre, quien contribuyó, quien tiene alguna expectativa con respecto al embarazo, quien tiene deberes actuales y futuros con respecto al producto de esa gestación? [...] la mujer decide por sí misma. No nos parece que esta sea una buena política (senador Alfredo Solari, Partido Colorado, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 131, tomo 491, 27/12/2011).

4- El aborto ilegal genera desigualdades entre mujeres

Argumento que destaca las desigualdades que el aborto clandestino genera entre las mujeres pobres y las mujeres de mayores recursos como una razón para aprobar una reforma que despenalice el aborto. Menciones que destacan la injusticia social que implica la legislación restrictiva para las mujeres pobres que se realizan abortos en peores condiciones que las mujeres de mayores recursos.

Ejemplos:

Por encima de cualquier otra consideración, esto constituye una injusticia social y sanitaria, mujeres más desposeídas no pueden acceder a métodos seguros, llámese una clínica segura

o el uso de medicamentos como Mifepristone o Misoprostol, que evitan la intervención quirúrgica del legrado evacuador. El único camino que les queda es la introducción de una aguja de tejer en el útero, el perejil, el té de ruda o el carachipitá, pero el resultado no puede ser otro que una infección generalizada, la mutilación y la muerte en condiciones deplorables. Ante esta situación, no cabe otra cosa que preguntarnos: ¿es justo y responsable tolerar esta situación? ¿Debemos mantener este régimen legal? Creemos que no. No podemos permitir que ninguna uruguaya más ponga en riesgo su vida por no disponer de una legislación adecuada. Debemos reconocer el problema, posicionarnos y comprometernos para modificar esta realidad; es una tarea impostergable (diputado Walter Trivel, Partido Colorado, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3082, 13/11/2002).

Tal situación ha generado y profundizado la desigualdad intragénero, pues aquellas mujeres que poseen formación educativa, información adecuada, así como poder económico, se realizan el aborto en condiciones sanitarias seguras, con el asesoramiento y la atención profesional necesaria, sin exponerse a los riesgos de ser social y judicialmente condenadas. No acontece lo mismo con las mujeres pertenecientes a los sectores más vulnerables social y económicamente. Ellas son las más expuestas a prácticas clandestinas, exentas de la más mínima contención, asesoramiento y atención profesional sanitarias adecuadas. Ellas son las que abrumadoramente concurren en situación límite y muchas veces en forma irremediable a las salas de emergencia. Estas mujeres son las más expuestas a las peores condiciones, a las garras del inescrupuloso mercado negro, al estigma y condena social y, por si esto fuera poco, a ser enjuiciadas penalmente. Son las víctimas de una sociedad hipócrita (diputado Juan Carlos Souza, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3813, 25/9/2012).

- 5- Si la ley no se aprueba se violan convenciones internacionales y recomendaciones de la ONU sobre los derechos de las mujeres y las niñas

Argumento que destaca la necesidad de adecuar las políticas nacionales a las recomendaciones y tratados internacionales como razón para aprobar la reforma. En especial, menciones a la Convención para Eliminar toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Conferencia de Población del Cairo, y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing.

Ejemplos:

Es bueno que nos acordemos de que también el Uruguay ha suscrito y ratificado la Convención contra todas las Formas de Discriminación de la Mujer y todas las recomendaciones de la CEPAL que tienen que ver con la Convención de Viena y con las Convenciones de El Cairo y de Beijing, que obligan a los Estados y Gobiernos a establecer mecanismos de atención y prevención de la realización de abortos inseguros (diputada Margarita Percovich, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3084, 27/11/ 2002).

Uruguay presenta un déficit con relación a las políticas de derechos sexuales y reproductivos, reitero, por el no cumplimiento de lo que ha comprometido en convenciones y conferencias internacionales. Uruguay, como Estado, tiene que cumplir con todos los tratados y convenios internacionales que ha suscrito. Debe comenzar a generar normas legislativas o administrativas que promuevan, respeten y garanticen esos derechos y debe comenzar a incorporarlos a los programas que con el cambio de su modelo de atención, mediante el Sistema Nacional Integrado de Salud vigente en nuestro país desde el 1o de

enero de este año, está desarrollando. [...] Es relevante aprobar el proyecto porque hay que adecuar el marco legal uruguayo a los consensos internacionales en el campo de los derechos humanos de las mujeres (diputado Luis Gallo Imperialle, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3546, 4/11/2008, pp.59)

6- Si la ley se vota se violan convenciones internacionales sobre el derecho a la vida

Argumento que destaca que aprobando la reforma se violan tratados y convenciones suscritas por Uruguay que refieren a la protección del derecho a la vida. En especial, la despenalización del aborto es contraria al Pacto de San José de Costa Rica y de la Convención Internacional de Derechos del Niño.

Ejemplos:

[...] al consagrar el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo, se afectan compromisos asumidos por nuestro país, entre otros, nada más ni nada menos que el Pacto de San José de Costa Rica aprobado por la Ley No 15.737, de 8 de marzo de 1985 y la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Ley No 16.137, de 28 de setiembre de 1990. Hay una discusión sobre estos temas, pero el artículo 4o del Pacto de San José de Costa Rica -que ha estado tan presente en los últimos tiempos y ha sido tan convocado en forma hasta insistente para poder hacer valer incluso su vigencia por encima del Derecho Interno- dice: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente” (senador Sergio Abreu, Partido Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 131, tomo 491, 27/12/2012).

En definitiva, advertimos una violación al Pacto de San José de Costa Rica que nos

preocupa y un mal manejo que se hace a nivel de derechos humanos (diputado Garino Grauss, Partido Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3813, 25/9/2012, pp.142).

A nuestro juicio el artículo 8o del presente proyecto de ley es violatorio del artículo 4o de la Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica (diputado Sánchez Cal, Partido Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3546, 4/11/2008).

7- Otros países con aborto legal tuvieron buenas experiencias

Argumento que destaca las buenas experiencia que tuvieron otros países aprobando leyes sobre despenalización del aborto (descenso de la mortalidad materna por aborto, descenso del número de abortos). Copia a países avanzados que flexibilizaron sus legislaciones como ejemplos a imitar. La despenalización del aborto como una característica de la modernización.

Ejemplos:

En el mundo, la legislación en materia de aborto muestra una clara tendencia a la liberalización de su práctica. Estos son datos que surgen del informe GIRE de 2003: de 195 países analizados, 187 -es decir el 97%- admiten abortos bajo diversas circunstancias y solamente 6 -esto es el 3%- tienen una prohibición total, entre estos últimos se encuentra Uruguay (senador Gallo Imperialle, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 131, tomo 49, 27/12/2011).

Me gustaría argumentar que la despenalización del aborto es un componente esencial de la democracia pluralista. De hecho, el aborto está despenalizado en Europa Central, en España, en Francia, en Alemania, en Italia, en Inglaterra, en Portugal, en los países nórdicos -que tanto ponemos como ejemplo de Estado donde la vigencia de los derechos es plena-, en Europa del Este, en Estados Unidos y Canadá. En todos estos países existen leyes como la que vamos a aprobar en esta sesión (senadora Constanza Moreira, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 131, tomo 491, 27/12/2012).

8- Otros países con aborto legal tuvieron malas experiencias

Contario a categoría anterior. Argumento que señala que en los países donde el aborto se ha despenalizado ha aumentado el número de abortos o siguen existiendo muertes de mujeres por esta causa.

Ejemplos:

La legalización del aborto no lleva a un mejor control del mismo, sino a una liberalización total y descontrolada. En Francia, país en el que hicimos los primeros análisis, después de un año y medio de aplicación de la ley abortista de Simone Veil, fueron declarados 45.000 abortos, que llegaron a 60.000 en 1975, a 135.000 en 1976, a 150.000 en 1977 y a 230.000 en 2003. En la actualidad, las cifras siguen creciendo. [...] Ahora veamos, en Finlandia, un estudio que duró trece años -de 1987 a 2000- y que fue publicado en la Revista de Obstetricia y Ginecología, donde se establece que la tasa de mortalidad materna por causa del aborto legal es casi tres veces mayor que la tasa de muerte en el parto, por lo que el aborto legal aparece en ese país más peligroso para la mujer que el propio parto. (senador José Jorge Boismenú, Partido Colorado, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 323, tomo 421, 4/5/ 2004).

Se habla de que en algunos países del Primer Mundo se despenalizó el aborto y quedan menos naciones donde el aborto se penaliza. Los países vecinos no tienen legislación permisiva sobre el aborto. Este no es un tema para copiar, porque nos queremos poner más modernos o porque queremos estar a tono con esos países que han despenalizado [...]. (Diputado Argenzio, Partido Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3082, 13/11/2002).

9- La prevalencia del aborto y las muertes por aborto justifican la reforma

Argumentos que destacan la inadecuación de la ley vigente a la realidad. Menciones que señalan que las leyes represivas no terminan con los abortos y por ello se debe dar un marco legal a una situación que se produce de hecho. Argumentos que destacan la necesidad de aprobar la reforma para terminar con las muertes provocadas por abortos inducidos realizados en malas condiciones. Las leyes represivas tienen como consecuencia muertes de mujeres que son evitables.

Ejemplos:

Como médica, mi compromiso refiere, básicamente, a la lucha contra el aborto provocado en condiciones de riesgo, por ser este un grave problema de salud. En Uruguay hoy hay mujeres muriéndose por haberse provocado un aborto sin las mínimas condiciones de seguridad sanitaria y por evitar la asistencia médica al aparecer las complicaciones por temor a la denuncia y a las derivaciones de un proceso penal. (Mónica Xavier, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004.)

La ley que prohíbe el aborto está condenada al fracaso porque una vez que las mujeres toman la decisión, la asumen como propia aunque no esté permitido; de no ser así, no habría o 25.000 interrupciones de embarazo por año. Nos guste o no, las mujeres han desconocido al Parlamento de la República y al Estado uruguayo. Sienten que ese es un derecho privado y que está entre las decisiones personales que ellas toman. Muchas veces piden consejos a su pareja, a su madre, a sus hermanas, a sus amigas o a un pequeño grupo; luego toman una decisión y la ejecutan (senador Rafael Michelini, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 131, tomo 491, 27/12/201, pp. 179).

10- La prevalencia del aborto y las muertes por aborto no justifican la reforma

Argumentos que destaca que la existencia de abortos ilegales y de muertes por aborto no son razones válidas para reformar. Menciones que señalan que el Estado debe tener políticas de prevención de abortos y de disuasión a las mujeres que quieren abortar en lugar de despenalizar o legalizar el aborto.

Ejemplos:

Reiteramos, entonces, que se está considerando indiscutible la sustitución de una muy probable disminución de muertes maternas por un seguro incremento de muertes fetales. (Diputado Argenzio, Partido Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3082, 13/11/2002).

Se dice: "el aborto es una práctica común; por lo tanto, legalicémoslo". Lamentablemente, tengo que reconocer que efectivamente es una práctica muy común. ¿Cómo no lo voy a reconocer? ¿Cómo puedo ser tan necio? Pero con ese criterio, empecemos a despenalizar

todo. El hurto, la rapiña, el homicidio, todo debe ser despenalizado porque, en definitiva, son prácticas comunes; no digo tanto el homicidio, pero el hurto y la rapiña en medio de la inseguridad que actualmente vive el país, sí lo son. [...] no creo que el aborto sea una práctica común, pero si lo fuera, habría que pensar que estamos legalizando la extinción en masa de muchos compatriotas. (senador Walter Riesgo, Partido Colorado, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004)

¿Tenemos un problema? Lo tenemos. ¿Existen abortos clandestinos? Sí; es cierto. ¿Eso conlleva mayores riesgos? Sí; eso también es cierto. Entonces, ¡busquemos la solución a ese problema! Ella no pasa por despenalizar el aborto, sino por aprobar un proyecto de ley de ayuda social y económica -sobre el que podemos ponernos a trabajar-; una iniciativa tendiente a reducir o eliminar los embarazos no deseados, en especial los de las adolescentes. Sin duda, lo más claro en el tema del aborto es su prevención. Legislemos para prevenir los embarazos; legislemos para prevenir el problema (senador Tabaré Viera, Partido Colorado, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 131, tomo 491, 27/12/2011).

11- La aprobación de la reforma en la opinión pública justifica la ley, el estado de la opinión pública para legislar

Argumento que destaca que el Parlamento desconoce la opinión mayoritaria de la ciudadanía que está a favor de la reforma. Menciones que destacan que existe “consenso social” hacia la despenalización del aborto como un argumento para aprobar la reforma. Menciones que refieren a un desfasaje entre la opinión mayoritaria de la ciudadanía y la conducta del Parlamento.

Ejemplos:

Obviamente, a mí me importan las encuestas de opinión pública y también las llamadas encuestas de élites [...] lo que muestran estos datos es que hay una suerte de consenso moral débil con respecto a la despenalización del aborto, que funciona generando [...] una despenalización de baja institucionalidad. Es decir, los jueces no condenan, los policías no denuncian y los médicos tampoco (Senadora Constanza Moreira, Frente Amplio, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 131, Tomo 491, pp.150, 27/12/2011).

12- La aprobación de la reforma en la opinión pública no justifica la ley, el estado de la opinión pública para no legislar

Argumentos que destacan que en este tema no se debe legislar mirando a la opinión pública. Argumentos que relativizan que exista una proporción mayoritaria de la población a favor de la reforma.

Ejemplos:

No estoy tan seguro que la mayoría de los uruguayos este a favor de la despenalización del aborto; de cualquier manera, tampoco creo que este sea un argumento de recibo porque cuando están en juego derechos fundamentales –como sin lugar a dudas lo están aquí- que están realmente reservados a los aspectos constitucionales y a las obligaciones que tiene el país con los instrumentos internacionales, no tiene lugar la opinión en general” (Senador Tabaré Viera, Partido Colorado, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 27/12/2011, N 131, Tomo 491, pp. 146).

Se traen a colación encuestas como si fueran un elemento determinante de que la mayoría está de acuerdo con la aprobación de este proyecto de ley. ¿Acaso si mañana una encuesta dijera que la mayoría de los uruguayos está de acuerdo con la pena de muerte, deberíamos votarla? (Senador Luis Alberto Heber, líder del sector Herrerismo del Partido Nacional: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 27/12/2011, N 131, Tomo 491, pp. 158).

13- Otros (contrario a la reforma)

Otros argumentos para no aprobar la reforma que no pueden incluirse en las categorías anteriores contrarias a la aprobación de la ley. En especial menciones a que este tema no puede ser resuelto por exclusivamente por el Parlamento y se requiere la participación directa de la ciudadanía.

Anexo 2. Trabajo de campo

Entrevistas realizadas

Uruguay

- Rafael Sanseviero, 25/4/2016. Entrevista #1 URU. Diputado por el FA entre 1990-1995). Diputado redactor –junto con activistas feministas- del primer proyecto de ley sobre aborto que se discutió en una comisión legislativa. Luego activista por el derecho al aborto desde la sociedad civil desde organización RUDA).
- Marisa Marmisolle, 20/4/2016. Entrevista #2 URU. Secretaria de la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento (BBF) durante el período de estudio. Asesora de la senadora Mónica Xavier del FA, vinculada a organizaciones feministas.
- Margarita Percovich, 26/4/2016. Entrevista #3 URU. Diputada por el FA entre 2000-2005 y senadora entre 2005-2010. Militante de organizaciones feministas desde el retorno a la democracia (1985). Fundadora de la Bancada Femenina del Parlamento en el año 2000. Co-redactora del proyecto de ley sobre Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva (2006). Activa promotora de legislación sobre derechos de las mujeres en el parlamento, entre ellas la ley de violencia doméstica (2002).
- Lilián Abracinskas, 11/5/2016. Entrevista #4 URU. Activista histórica del movimiento feminista uruguayo. Fundadora de Cotidiano Mujer (1985) y directora de Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) desde 1996. Co-fundadora de la Coordinadora por la Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva. Activa en el lobby legislativo de los proyectos de ley sobre despenalización del aborto.

- Lilián Celiberti, 13/5/2016. Entrevista #5 URU. Activista histórica del movimiento feminista uruguayo. Fundadora de Cotidiano Mujer (1985). Militante del FA hasta la década del 90, luego siguió vinculada a las mujeres del partido. Co-fundadora de la Coordinadora por la Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva. Activa en el lobby legislativo de los proyectos de ley sobre despenalización del aborto.
- Cristina Grela, 14/6/2016. Entrevista #6 URU. Activista histórica del movimiento feminista uruguayo. Directora de la organización Católicas por el Derecho a Decidir Uruguay en la década del 90, más adelante fue coordinadora de Comisión Nacional de Seguimiento. Mujeres por Democracia Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres). Durante los dos primeros gobiernos del FA (2005-2010 y 2010-2015) fue funcionaria del Ministerio de Salud Pública y activa en la reglamentación de la ley de IVE.
- Valeria Rubino, 10/6/2016. Entrevista #7 URU. Activista de la nueva generación del movimiento feminista y de la diversidad uruguayo. Integrante del colectivo Ovejas Negras. Militante del FA. En el período 2010-2015 fue suplente del diputado Juan Carlos Souza del FA, uno de los diputados más activos en la negociación parlamentaria del proyecto de ley de IVE. Rubino era uno de los vínculos entre el movimiento feminista y el FA en el Parlamento.
- Mónica Xavier, 3/8/2016. Entrevista #8 URU. Senadora del FA (2000-2020). Presidente del FA entre 2012-2015. Activa integrante de la BBF. Co-redactora y una de las principales negociadoras del proyecto de ley de Salud Sexual y Reproductiva (2006) y del proyecto de ley de IVE (2011). Vinculada al movimiento feminista uruguayo.

- Berta Sanseverino, 5/8/2016. Entrevista #9 URU. Diputada del FA 2010-2020. Integrante de la BBF. Integrante de la comisión legislativa especial de la Cámara de Diputados que trató el proyecto de ley de IVE.
- Víctor Vaillant, 10/8/2016. Entrevista #10 URU. Diputado por el PC (1985-1990). Co-redactor del primer proyecto de ley sobre despenalización del aborto (1985). Senador del FA en 2005-2010.
- Beatriz Argimón, 29/8/2016. Entrevista #11 URU. Diputada y dirigente del PN entre 2000-2005 y 2005-2010. Fundadora de la BBF. Activa impulsora de legislación sobre los derechos de las mujeres. En especial trabajó en la negociación del proyecto sobre violencia doméstica.
- Fernando Amado, 2/9/2016. Entrevista #12 URU. Diputado del PC entre 2010-2015. Activo disidente del PC en la negociación del proyecto de ley de IVE. Votó en contra del proyecto por disciplina partidaria.
- Fitzgerald Cantero, 30/9/2016. Entrevista #13 URU. Diputado del PC entre 2010-2015. Integrante de la comisión legislativa especial de la Cámara de Diputados que trató el proyecto de ley de IVE. Operador en la comisión de la posición del PC.
- Nicolás Portela, 29/9/2016. Entrevista #14 URU. Activista pro vida. Integrante de organizaciones que se movilizaron en contra del proyecto de ley de IVE.
- María Elena Lournaga, 14/6/2016. Entrevista #15 URU. Diputada del FA 2010-2015. Integrante de la BBF. Integrante de la comisión legislativa especial de la Cámara de Diputados que trató el proyecto de ley de IVE.
- Soledad González Baica, 4/11/2016. Entrevista #16 URU. Activista feminista de Cotidiano Mujer. Militante activa por la ley de IVE.

- Pablo Mieres, 7/11/2016. Entrevista #17 URU. Presidente del PI y senador en 2010-2015. Candidato a presidente por el PI en las elecciones nacionales de 2009. Opuesto al proyecto de ley de IVE.
- Pedro Bordaberry, 15/11/2016. Entrevista #18 URU. Líder de Vamos Uruguay, la principal fracción del PC durante 2010-2015. Candidato a presidente por el PC en las elecciones nacionales de 2009. Opuesto al proyecto de ley de IVE y promotor de la votación en bloque en contra del proyecto en el PC.
- Ana Labandera, 21/11/2016. Entrevista #19 URU. Partera del Hospital Pereira Rossell, integrante de la ONG Iniciativas Sanitarias e impulsora del Modelo de Reducción de Riesgos y Daños contra el Aborto Provocado en Condiciones de Riesgo.
- Cecilia Stapff, 14/11/2016. Entrevista #20 URU. Psicóloga del Hospital Pereira Rossell, integrante de la ONG Iniciativas Sanitarias e impulsora del Modelo de Reducción de Riesgos y Daños contra el Aborto Provocado en Condiciones de Riesgo.
- Carlos Iafigliola, 18/11/2016. Entrevista #21 URU. Activista pro-vida. Integrante laico de la Iglesia Católica. Fundador de la Mesa Coordinadora por la Vida en 2006. Activo militante en contra de la ley de IVE. Dirigente del PN.
- Pablo Abdala 21/11/2016. Entrevista #22 URU. Diputado del PN 2010-2015. Impulsor del referéndum en contra de la ley de IVE.
- Romina Napolotti, 24/11/2016. Entrevista #23 URU. Activista de la organización Pro-Derechos y activa militante por la ley de IVE. Dirigente del sector IR del FA.
- Leonel Briozzo, 8/3/2017. Entrevista #24 URU. Médico-ginecólogo del Hospital Pereira Rossell. Responsable del Modelo de Reducción de Riesgos y Daños contra el Aborto Provocado en Condiciones de Riesgo. Fundador de la ONG

Iniciativas Sanitarias. Sub-secretario del Ministerio de Salud en el gobierno de José Mujica (2010-2015). Responsable de la reglamentación de la ley de IVE.

Argentina

- Mario Pecheny, 2/7/2016. Entrevista #1 ARG. Académico del Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, especialista en temas de derechos sexuales y reproductivos.
- Victoria Tesoriero, 4/7/2016. Entrevista #2 ARG. Integrante de Católicas por el Derecho a Decidir. Integrante de la comisión de cabildeo de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- Anastasia Cenóz, 4/7/2016. Entrevista #3 ARG. Asesora de la diputada Margarita Stolbitzer, GEN, firmante del proyecto de ley de despenalización del aborto redactado por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- Jenny Durán, 6/7/2016. Entrevista #3 ARG. Integrante de Católicas por el Derecho a Decidir. Integrante de la comisión de cabildeo de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito. Militante del Movimiento Evita, frente aliado del FPV durante los gobiernos de Cristina Fernández. Asesora legislativa de la diputada Adela Segarra del FPV (2011-2015), primera firmante del proyecto sobre despenalización del aborto redactado por la Campaña y presentado en 2014.
- Julia Martino, 6/7/2016. Entrevista #4 ARG. Asesora del Bloque Socialista en el Congreso. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito. Vínculo entre la Campaña y el Bloque Socialista.

- Elsa Shvartzman, 12/7/2016. Entrevista #5 ARG. Feminista histórica por la despenalización del aborto. Integrante de la Campaña por Aborto Legal.
- Diana Maffia, 12/7/2016. Entrevista #6 ARG. Feminista, integrante de ARI. Adherente a la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- María Luisa Storani, 14/7/2016. Entrevista #7 ARG. Diputada de la Unión Cívica Radical (2009-2013). Firmante del proyecto de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito. Adherente de la Campaña. Impulsora de la negociación que llevó a la discusión del proyecto en comisión de la Cámara de Diputados en 2011. Integrante de la Secretaría de la Mujer de la UCR.
- Virginia Franganillo, 14/7/2016. Entrevista #7 ARG. Dirigente peronista vinculada a las organizaciones de mujeres. Directora del Consejo Nacional de las Mujeres durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). Integrante del PJ. Fue una de las principales negociadoras del proyecto de ley de cuotas dentro del PJ.
- Mónica Tarducci, 22/7/2016. Entrevista #8 ARG. Feminista histórica por la despenalización del aborto. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- Mabel Bellucci, 23/7/2016. Entrevista #9 ARG. Feminista histórica por la despenalización del aborto. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- Florencia López, 27/7/2016. Entrevista #10 ARG. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito
- Ana Carolina Gaillard, 26/7/2016. Entrevista #11 ARG. Diputada del FPV (2015-2019). Presidenta de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, una de las

comisiones a la que fue girado el proyecto de despenalización del aborto presentado por la Campaña en 2016. Firmante del proyecto de la Campaña.

- María Alicia Gutierrez, 28/7/2016. Entrevista #12 ARG. Activista histórica por el derecho al aborto, integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- Florencia Maffeo, 26/11/2016. Entrevista #13 ARG. Socorrista. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- Mónica Macha, 1/12/2016. Entrevista #14 ARG. Dirigente de Nuevo Encuentro, FPV. Feminista. Adherente de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito. Activa impulsora desde el gobierno de Morón –durante la administración de Sabbatella- del modelo de reducción de riesgos y daños ante el aborto inseguro en el Hospital de Morón.
- Analía Bruno, 3/12/2016. Entrevista #15 ARG. Medica integrante de la Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito
- Emelina Alonso, 5/12/2016. Entrevista #16 ARG. Integrante de Nuevo Encuentro en la Ciudad de Buenos Aires. Activa impulsora de los acompañamientos a mujeres con embarazos no deseados desde los locales partidarios de Nuevo Encuentro en la Ciudad de Buenos Aires. Integrante de Lesbianas y Feministas por el Derecho al Aborto.
- Lucila Swarc, 6/12/2016. Entrevista #17 ARG. Socorrista. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito
- Mara Brawer, 8/12/2016. Entrevista #18 ARG. Diputada FPV (2011-2015), firmante del proyecto de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito y operadora del proyecto dentro del bloque del FPV.

- Paola García Rey, 13/12/2016. Entrevista #19 ARG. Directora de Protección y Promoción de Derechos Humanos de Amnistía Internacional una de las organizaciones de la sociedad civil activa en la movilización social por el derecho al aborto en Argentina.
- Cecilia Merchán, 19/12/2016. Entrevista #20 ARG. Diputada Libres del Sur, aliada FPV (2009-2013). Firmante del proyecto de la Campaña por despenalización del aborto. Adherente de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito. Impulsora de la negociación que llevó a la discusión del proyecto en comisión de la Cámara de Diputados en 2011. Redactora del proyecto de ley de feminicidio.
- Juan Manuel Abal Medina, 21/12/2016 ARG. Entrevista #21. Jefe de Gabinete de la presidenta Cristina Fernández (2011-2013).
- Ruth Zubriggen, 23/11/2017, ARG. Entrevista #22. Activista feminista. Integrante de Colectivo La Revuelta (Neuquén). Fundadora de Socorro Rosa.

Chile

- Lidia Casas, 16/1/2017. Entrevista #1 CH. Profesora de la Universidad Diego Portales. Abogada. Asesora legal de la Línea Aborto. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Elisabeth Gerber, 16/1/2017. Entrevista #2 CH. Asesora legislativa del senador Guido Girardi, PPD, activo negociador en el Senado del proyecto de Despenalización del Aborto en Tres causales.
- Adriana Muñoz, 16/1/2017. Entrevista #3 CH. Senadora del PS. Activa negociadora del proyecto de Despenalización del Aborto en Tres causales. Primera legisladora que presentó un proyecto sobre despenalización del aborto en

Chile (1991). Vinculada al movimiento de mujeres que se formó luego de la dictadura.

- Tatiana Hernández, 17/1/2017. Entrevista #4 CH. Asesora del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) durante la discusión del proyecto de ley de Despenalización del Aborto en Tres Causales. Activista feminista, integrante del Observatorio de Género y Equidad.
- Felipe Enero, 17/1/2017. Entrevista #5 CH. Abogado. Asesor de gabinete ministerial del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Asesor cercano a la negociación del proyecto de ley Despenalización del Aborto en Tres Causales.
- Camila Maturana, 18/1/2017. Entrevista #6 CH. Feminista. Abogada, coordinadora del Observatorio Parlamentario de Corporación Humanas, ONG de lobby que trabajó en torno al proyecto de ley Despenalización del Aborto en Tres Causales. Integra la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Claudia Dides, 18/1/2017. Entrevista #7 CH. Feminista. Directora de MILES, ONG de lobby más cercana al gobierno en el apoyo al proyecto de ley Despenalización del Aborto en Tres Causales. No integra la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Claudia Sarmiento, 20/1/2017. Entrevista #8 CH. Abogada. Jefa de reformas legales del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Fue una de las principales redactoras, asesora de la Ministra de la Mujer Claudia Pascual, y negociadora del proyecto de ley de Despenalización del Aborto en Tres Causales en el Parlamento.
- Marisa Matamala Entrevista #9 CH. Feminista histórica por el derecho al aborto, militante del MIR antes de la dictadura. Médica ginecóloga. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.

- Laura Albornoz, 3/7/2017. Entrevista #10 CH. Ministra del Servicio Nacional de la Mujer durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Impulsora y negociadora de la ley de femicidio. Integrante de la DC. Integrante del grupo de mujeres de la DC que apoyó el proyecto de ley de Despenalización del Aborto en Tres Causales.
- Gloria Maira, 4/7/2017. Entrevista #11 CH. Subsecretaria del Servicio Nacional de la Mujer hasta la mitad del segundo gobierno de Bachelet. Renunció por diferencias en la negociación del proyecto de ley de Despenalización del Aborto en Tres Causales. Integrante del equipo de programa del segundo gobierno de Bachelet encargado de negociar la incorporación de la despenalización por tres causales en la plataforma programática de la Nueva Mayoría.
- Anita Quiroga, , 6/7/2017. Entrevista #12 CH. Integrante de las mujeres de la DC que apoyaron el proyecto de ley de Despenalización del Aborto en Tres Causales.
- Ana Piquer, 10/7/2017 Entrevista #13 CH. Directora de Amnistía Chile. Integrante de la Mesa por Aborto Legal en Chile.
- Débora Solís, 10/7/2017 Entrevista #14 CH. Directora de APROFA, ONG del ámbito de la salud que integra la Mesa Por Aborto Legal en Chile.
- Soledad Barría, 10/7/2017 Entrevista #15 CH. Ministra de Salud del primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Integrante de los equipos programáticos de la Concertación y Nueva Mayoría. Política del PS.
- Carmen Andrade, 10/2017 Entrevista #16 CH. Funcionaria de los gobiernos de la Concertación. Política socialista, perteneciente al grupo de mujeres de la Concertación y luego de la Nueva Mayoría. Ministra del Servicio Nacional de la Mujer en la última parte del primer gobierno de Bachelet. Integrante de los equipos de programa de la Concertación.

- Francisca Hernández, 12/7/2017 Entrevista #17 CH. Integrante de las mujeres de la DC que apoyaron el proyecto de ley de Despenalización del Aborto en Tres Causales.
- María Antonieta Saa, 24/8/2017. Entrevista #18 CH. Diputada del PS hasta 2014. Impulsora de legislación sobre derechos de las mujeres en el Parlamento. Integrante de la ONG MILES.
- Adela Montero, 30/8/2017. Entrevista #19 CH. Medica ginecóloga. Directora del Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral del Adolescente, Universidad de Chile. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Viviana Piñeiro, 24/11/2017. Entrevista #20 CH. Socorrista. Fundadora de “Con las amigas y en la casa”. Médica de familia.

Observación directa en reuniones

Argentina

- Conferencia de prensa de la sexta presentación del proyecto de despenalización del aborto impulsado por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, 30/6/2016, Anexo Cámara de Diputados (Observación #1 AR).

Chile

- Reunión directiva Mesa de Acción por el Aborto Legal en Chile, 1/6/2017, Amnistía Chile, Santiago de Chile (Observación reunión #1 CH).
- Reunión ampliada de la Mesa de Acción por el Aborto Legal en Chile, 20/1/2017, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile (Observación reunión #2 CH).

- Conversatorio Despenalización del Aborto en Chile, 28/6/2107, Universidad de la Playa, Valparaíso (Observación #3 CH).

Documentos referidos utilizados como fuentes de datos (no incluye prensa)

Capítulo 1

Argentina

- Carta Pública Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir, 28/5/2015.
- Datos Socorristas en Red 2015 (sistematización de información sobre acompañamientos a mujeres con embarazos no deseados; tríptico).
- Datos Socorristas en Red 2016 (sistematización de información sobre acompañamientos a mujeres con embarazos no deseados; poster)
- Guía de Ayuda para Tomar Decisiones en la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir (protocolo para clasificación de casos diseñado por médicos de la Red).
- Todo lo que querés saber cómo hacerse un aborto con pastillas. Manual de Lesbianas y Feministas por la Decriminalización del Aborto.
- Informe Actividades 2010 Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto
- Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir. Presentación Ana Paula Fagioli.
- Provisión de abortos en segundo trimestre. Primer encuentro latinoamericano de prestadores públicos de abortos seguros y legales. Ruth Zubriggen – Colectiva

Feminista La Revuelta - Neuquén

- Sentencia (2016), Ciudad de Buenos Aires (donde se decide sobreseer a una médica de la Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir imputada por el delito de aborto).
- Declaración de la 6ta. Plenaria Nacional de Socorristas en Red, Córdoba, 13- 16 de abril 2017.
- Declaración de la 5ta. Reunión Plenaria Nacional de Socorristas en Red, 24- 27 de marzo de 2016.

Chile

- ¿Cómo abortar con pastillas? Cartilla descargable de la línea aborto libre 2016.
- Línea Aborto Chile: El Manual ¿Cómo las mujeres pueden hacerse un aborto con pastillas?
- Presentación Línea “Aborto Información Segura”, 2009-2011.
- Presentación proyecto “Aborto: derecho a la información y libertad de decidir”, Red de Feministas y Lesbianas por el Derecho a la Información, 2011.
- Sistematización Llamados a la Línea Aborto Información Segura, 2010.
- Infografía Red “Misopatodas” (contactos grupos de socorristas por regiones en Chile).

Páginas web:

- Con las amigas y en la casa: <https://conlasamigasyenlacasa.tumblr.com>
- Línea Aborto Libre, Colectivo de Lesbianas y Feministas: <http://infoabortochile.org>

Capítulo 3

Documentos parlamentarios:

- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3082, 13/11/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3083, 26/11/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3084, 27/11/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3085, 3/12/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3086, 4/12/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3087, 10/12/ 2002 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 320, tomo 421, 13/4/ 2004 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 323, tomo 421, 4/5/ 2004 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).

- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 178, tomo 446, 16/10/ 2007 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 179, tomo 446, 17/10/ 2007 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3546, 4/11/2008 (versión taquigráfica debate proyecto Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 27/12/2011, N° 131, Tomo 491 (versión taquigráfica debate proyecto Interrupción Voluntaria del Embarazo).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 25/9/2012, N° 3813 (versión taquigráfica debate proyecto Interrupción Voluntaria del Embarazo).

Documentos organizaciones feministas:

- Documentos de divulgación publicados por las organizaciones feministas anteriores a la aprobación de la ley de IVE
 - 2005. Sobre aborto no hay verdades únicas. MYSU. [Folleto]
 - 2006. Para ejercer los derechos sexuales y reproductivos. MYSU [Folleto]
 - 2007. El aborto en Uruguay. MYSU. [Separata de prensa aparecida en La Diaria]
 - 2007. Tu cuerpo, tu salud y tu vida te pertencen. MYSU. [Separata de prensa aparecida en La Diaria]
 - 2008. ¿Cónocés a alguien que haya abortado?. MYSU. [Separata de prensa aparecida en La Diaria.]

- 2008. Aborto. Las mujeres bajo sospecha. MYSU. [Separata de prensa aparecida en La Diaria].
 - 2008. Aborto por medicamentos. Misoprostol en Uruguay. MYSU. [Hoja informativa N°1].
 - 2008. Aborto en Uruguay. El presidente no puede vetar. MYSU. [Hoja informativa N°3].
 - 2008. Aborto en Uruguay. Debate en Diputados. MYSU. [Hoja informativa N°2].
 - 2009. Si no pensabas quedar embarazada pero te pasó. MYSU. [Folleto].
 - 2011. Servicios de Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay. MYSU. [Folleto].
 - 2011. Profesionales de la Salud Sexual y Reproductiva. MYSU. [Folleto].
 - 2012. ¿De qué lado del mundo te tocó? Cuaderno N 1. Cotidiano Mujer. [Separata de prensa aparecida en La Diaria].
- Publicaciones monográficas sobre aborto publicadas por las organizaciones feministas (1989-2011)
 - 1989. Yo aborto, tu abortas, todos callamos. Cotidiano Mujer
 - 1989. Las católicas ante el aborto. GRECMU
 - 1993. Católicas por el derecho a decidir. Estrategias en salud y derechos sexuales y reproductivos: legalización del aborto en América Latina. CDD.
 - 1998. Regulación jurídica del aborto en Uruguay. GRECMU
 - 2002. Derechos sexuales y reproductivos. Diagnóstico Nacional y Regional. CLADEM/MYSU.
 - 2003. Los derechos sexuales y reproductivos en la arena política. MYSU.
 - 2003. El rol de las religiones en la elaboración de las políticas públicas. MYSU.
 - 2004. Mortalidad Materna, Aborto y Salud en Uruguay. MYSU.

- 2004. El falso dilema de estar a favor o en contra. MYSU.
 - 2005. Uruguay y políticas en salud sexual y reproductiva. Una mirada de lo hecho para las acciones del futuro. CNS Mujeres
 - 2008. Argumentos. Cotidiano, RUDA, CLADEM, IMS.
 - 2007. Aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004. MYSU.
 - 2010. El aborto en la opinión pública. MYSU.
 - 2010. Avances en reformas de legislación sobre aborto en el mundo. MYSU.
- Otros documentos
 - Carta pública de la Coordinadora por la Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva, aparecida en La Juventud, 10/11/2002:12.
 - Dossier de prensa MYSU, setiembre de 2008.

Datos de encuestas

- Serie de datos consultora Factum, pregunta sobre despenalización del aborto 1993-2011.

Capítulo 4

Documentos parlamentarios:

- Historia de la Ley N° 21.030, Despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (documento que incorpora todos los documentos relevantes de la tramitación legislativa, como actas de comisiones y versiones taquigráficas de las sesiones plenarias, ordenados

conforme su ocurrencia en cada uno de los trámites del proceso de formación de la ley).

Documentos partidarios:

- Declaración de Principios Partido Demócrata Cristiano. Documento Oficial Aprobado el 13 de octubre del 2007. Acuerdos del V Congreso Ideológico y Programático Democracia Cristiana.
- Declaración pública de las mujeres de la Democracia Cristiana a favor del proyecto de ley de IVE en tres causales (10/2/2015, firmada por la Secretaría de la Mujer DC, la Comisión Político Técnica de la Mujer DC y la Subsecretaria de la Mujer de la Juventud DC).
- Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Chile de Todos.

Datos de encuestas

- CADEM. Track semanal de opinión pública, estudio #189, 28/8/2017 (evolución opinión a ley IVE tres causales).
- Encuesta Nacional UDP, 7/1/2017 y 9/11/2015 (opiniones ante la despenalización del aborto, comparación 2012-2015).

Documentos organizaciones religiosas

- Conferencia Episcopal Chile. “El derecho humano a una vida digna para todos”. (aparecido en El Mercurio, 2/8/2015, firmado por los obispos de Chile).
- Carta a los diputados católicos: “Urgente pedido de coherencia a los legisladores católicos” (aparecido en El Mercurio, 2/8/2015, firmado por cinco obispos).

Otros:

- Mensaje presidencial Michelle Bachelet, 21/5/2014.

Capítulo 5

Documentos parlamentarios:

- Expediente Cámara de Diputados: 2700-D-2008 (texto y firmantes ley IVE).
- Expediente Cámara de Diputados 0998-D-2010 (texto y firmantes ley IVE).
- Expediente Cámara de Diputados 1218-D-2012 (texto y firmantes ley IVE).
- Expediente Cámara de Diputados 2249-D-2014 (texto y firmantes ley IVE).
- Expediente Cámara de Diputados 4161-D-2016 (texto y firmantes ley IVE).
- Expediente Cámara de Diputados 0230-D-2018 (texto y firmantes ley IVE).
- Versiones taquigráficas, Comisión de Legislación Penal, Cámara de Diputados 1/10/2011.
- Versiones taquigráficas, Comisión de Legislación Penal, Cámara de Diputados 4/11/2014.
- Versión taquigráfica provisional, Cámara de Senadores, período 136, 10ª reunión, 5ª sesión especial, 8 /8/2018.
- Acta votación nominal Senado CD 22/18, 9/8/2018 (votación ley IVE).
- Acta votación nominal Cámara de Diputados, 136 período ordinario, 7a sesión de Tablas, 8o Reunión Expediente 230-D-2018 y otros. Orden del Día 155. Votación en general (votación ley IVE).

Documentos organizaciones feministas:

- Declaración de la 16° Plenaria Nacional de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, 7-8 de julio de 2018, Ciudad de Buenos Aires

Datos de encuestas:

- Informe IPSOS julio 2018.

Capítulo 6

Uruguay

- Trámite legislativo asunto 11907 de la Cámara de Representantes.

Chile

- Historia de la Ley 20.480.
- Intervención diputada Adriana Muñoz en Seminario “Femicidio en Chile: tipificar para erradicar”, noviembre 2008, organizado por la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual; intervención recogida en publicación de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, “Tipificación del Femicidio en Chile, un debate abierto”.
- Ver campañas contra la violencia hacia las mujeres de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual (disponibles en: <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/category/campana/>, consultado por última vez 1/12/2018).

Argentina

- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 5a reunión, 4a sesión ordinaria, 18/4/2012.
- Versión taquigráfica Cámara de Senadores, reunión plenaria de las Comisiones de Justicia y Asuntos Penales y de la Banca de la Mujer, 26/6/2012.
- Versión taquigráfica Cámara de Senadores de la Nación, período 130°, 16a reunión, 11a sesión ordinaria, 3/10/ 2012.