

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Paloma Dulbecco

Instituto de Investigaciones Gino Germani – UBA // Estudiante de Ciencia Política – UBA.
ccopalo@gmail.com

Eje 11. Estado, Instituciones y Políticas Públicas.

Sin dictamen. La lucha por el derecho al aborto en el ámbito legislativo: un estudio del proyecto de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2007-2014).

Palabras clave: Argentina; congreso; aborto.

Resumen

En el trabajo nos proponemos abordar el tratamiento legislativo del Proyecto de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). Este proyecto de ley consensuado por el colectivo Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito que desde 2005 nuclea grupos feministas y de mujeres de movimientos sociales, fue presentado en la Cámara de Diputados en 2007, 2008 (cuando toma estado parlamentario con la firma de 22 diputados), 2009, 2010, 2012 y 2014. El objetivo es analizar los factores institucionales que afectan el tratamiento legislativo del controversial proyecto que divide a los partidos mayoritarios y que no cuenta con el apoyo de quien fue electa presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, para el período a considerar (2007-2011 y 2011-2015). A pesar de lograr una adhesión transversal de diputados de casi todo el arco político y estar mayoritariamente firmado por diputados del oficialista Frente para la Victoria, el proyecto de IVE sólo llegó a ser tratado en la Comisión de

Legislación Penal en dos oportunidades (2011 y 2014) y nunca logró dictámenes de comisión para acceder al pleno. La estrategia metodológica será cualitativa, a partir del análisis del conjunto de reglas formales e informales que operan al interior de la Cámara de Diputados y la reconstrucción del espectro político legislativo ante las sucesivas presentaciones del proyecto por fuentes secundarias de prensa nacional.

Introducción

En Argentina, el aborto se encuentra formalmente penalizado desde 1886. A partir de la reforma del Código Penal en 1921 el artículo 86, actualmente vigente, estableció al aborto como un acto únicamente no punible de darse las siguientes causales: si el peligro para la vida o salud de la madre no pudiese ser evitado por otros medios; si el embarazo proviniese de una violación o de un atentado al pudor a una mujer idiota o demente. En marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó sobre el alcance de la causal que permite el aborto en casos de violación. En la sentencia F.A.L. s/medida autosatisfactiva, la Corte precisó que la no punibilidad del aborto abarca cualquier embarazo proveniente de toda violación, como derecho que asiste a las mujeres. A su vez, negó la necesidad de una orden judicial previa a las prácticas de dichos abortos y exhortó, por un lado, a eliminar las barreras institucionales y burocráticas y, por el otro, al Estado Nacional y a las jurisdicciones provinciales a que sancionen protocolos hospitalarios que garanticen el derecho. En algunos casos el pedido de adecuación normativa se libró desde el ámbito legislativo, mientras que en otros, los Ministerios de Salud provinciales se hicieron cargo de la elaboración de protocolos. Sin embargo, si bien algunas jurisdicciones¹ han ido avanzando en la elaboración normativa que garantice el acceso a los abortos no punibles, la inaccesibilidad al derecho y el activismo judicial en contra de éste siguen presentes.

¹ El reciente informe elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles releva que a tres años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: 9 jurisdicciones no cuentan con protocolos (Catamarca, Corrientes, Formosa, Mendoza, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y la jurisdicción nacional); 8 jurisdicciones regulan los permisos con exigencias que pueden dificultar el acceso a los abortos no punibles (Ciudad de Buenos Aires, cuyos requisitos arbitrarios se encuentran suspendidos por orden judicial; Córdoba, actualmente suspendido parcialmente por orden judicial; Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Provincia de Buenos Aires, Río Negro y Salta); 8 jurisdicciones poseen protocolos que se corresponden, en buena medida, con lo dispuesto por la CSJN (Chaco, Chubut, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego), el protocolo de Salta es el que más se aleja de los estándares sentados por la Corte en el fallo F., A. L.; y el protocolo de Misiones avanza en el reconocimiento del derecho de las mujeres con discapacidad a prestar su consentimiento libre e informado para acceder a la práctica (Asociación por los Derechos Civiles, 2015: 8).

El proyecto de IVE consensuado por la Campaña Nacional por el Derecho Legal, Seguro y Gratuito en contraposición a la legislación vigente que criminaliza el aborto (judicializando aún aquellos fundados en las causales de no punibilidad), origina prácticas clandestinas e inseguras, se constituye como la principal causa de mortalidad materna y establece sanciones penales contra las mujeres, propone la despenalización y la regulación de un procedimiento sanitario que garantice el aborto legal, en condiciones seguras, de accesibilidad y gratuidad. La Campaña, nacida al calor de los Encuentros Nacionales de Mujeres, nuclea grupos feministas y de mujeres de movimientos sociales. Fue lanzada en el Día Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres, el 28 de mayo de 2005 y, dos años más tarde, presentó el proyecto de IVE que propone habilitar la decisión de las mujeres para interrumpir su embarazo en las primeras 12 semanas de gestación y más allá del plazo cuando corriera riesgo la vida o la salud de la mujer, o en casos de violación o malformaciones fetales graves.

Este proyecto de ley fue presentado en la Cámara de Diputados en reiteradas oportunidades: 2007, 2008, 2009, 2010, 2012 y 2014. Sin embargo, sólo llegó a ser tratado dos veces en una sola comisión (de Legislación Penal) y en ninguna de las comisiones a las que ha sido girado logró dictámenes que le permitieran ser tratado en el plenario. El objetivo de la ponencia es analizar los factores institucionales que afectan el tratamiento legislativo del controversial proyecto que divide a los partidos mayoritarios, que no cuenta con el apoyo de la líder del Poder Ejecutivo para el período (2007-2011 y 2011-2015) y, sin embargo, no sólo logra una adhesión transversal de diputados de casi todo el arco político sino que está mayoritariamente firmado por diputados del oficialista Frente para la Victoria. La pregunta específica que guía el trabajo consiste en analizar los factores institucionales que contribuyen a explicar por qué el proyecto de IVE no alcanza el plenario de Diputados.

La ponencia se organiza de la siguiente manera. Luego de presentar en primer lugar la estrategia metodológica empleada, describimos el estado de situación en torno al debate sobre el derecho al aborto desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la elaboración del proyecto de ley de IVE y su primera presentación en 2007. En tercer lugar, exponemos el marco de referencia institucional, el funcionamiento del trámite legislativo y la estructura de comisiones legislativas de la Cámara de Diputados. A continuación, describimos las constelaciones de apoyos y rechazos que el proyecto en cuestión ha suscitado al interior de los bloques legislativos, de las comisiones, y analizamos los tratamientos particulares al proyecto. Finalmente, concluimos resumiendo los principales hallazgos y presentando interrogantes a futuro.

Metodología

La estrategia metodológica de la investigación en curso será cualitativa, a partir del análisis del conjunto de reglas formales e informales que operan al interior de la Cámara de Diputados y la reconstrucción del espectro político legislativo ante las sucesivas presentaciones del proyecto por fuentes secundarias de prensa nacional e información institucional de la Cámara de Diputados. El período de análisis seleccionado abarca desde la primera presentación del proyecto de IVE en 2007, hasta el último movimiento de su trámite legislativo con la consideración del proyecto en la comisión de Legislación Penal a fines de 2014.

El aborto en agenda

La recuperación del régimen democrático en 1983 representó un factor fundamental para visibilizar la cuestión del aborto, “creando condiciones para la ampliación del debate, para discusiones en el Parlamento y el Poder Judicial, así como para la elaboración de nuevos normas y políticas públicas y/o programas en el áreas de la salud” (Rocha et al, 2009: 220-221). En este contexto, el debate ha tenido “tres actores principales: el movimiento de mujeres (con las feministas a la cabeza), la jerarquía de la Iglesia católica (con grupos profesionales y/o religiosos cercanos) e instancias estatales y/o gubernamentales (instituciones y miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial)” (Jones y Dulbecco, 2014). A partir de la redemocratización de las formas de participación, las acciones del movimiento feminista se acentuaron y multiplicaron.

Su organización también se constituyó como un factor fundamental: “las estrategias y acciones que fueron implementando los distintos grupos de mujeres a partir del trabajo en redes latinoamericanas, movimientos de base y participación en conferencias de organismos internacionales lograron ubicar en la sociedad política el tema del aborto” (Irrazábal, 2010: 310). Como antecedentes organizativos a la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, “desde los inicios de los 80 un grupo de mujeres constituyeron la ‘Comisión por el derecho al aborto’, desarrollando eficaces acciones en diferentes espacios políticos y sociales” (Rocha et al, 2009: 232). Contra la propuesta del presidente Menem, apoyada por la jerarquía católica, a la Convención Constituyente para la Reforma Constitucional de 1994 para incorporar una cláusula a favor del derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte natural, la

Comisión por el Derecho al Aborto integraría el colectivo Mujeres Autoconvocadas para Decidir en Libertad (MADEL), junto con mujeres de diversas organizaciones políticas y sociales (Gutiérrez, 2004: 32).

Los roles asumidos por los movimientos feminista y de mujeres organizadas fueron significativos para poner en la agenda pública el debate en torno al aborto. La participación de dichos actores colectivos en el debate público ha sido destacada en aportes académicos recientes como los de Bellucci (2014), Brown (2014) y Di Marco (2011). Este último trabajo analiza el involucramiento de mujeres que en los movimientos de trabajadores desocupados originados en la crisis política y social de 2001 exigieron, además de demandas en relación al trabajo y los planes sociales, derechos como estar “estar libres de la violencia ejercida por los varones y los que se asocian a la libre decisión sobre el cuerpo, como la anticoncepción y el aborto” (Di Marco, 2011: 117). En su interés por considerar las diversas estrategias llevadas a cabo por el movimiento feminista y el de mujeres en la lucha por sus derechos, destaca la influencia de los Encuentros Nacionales de Mujeres como el espacio de encuentro entre las mujeres populares en lucha y el movimiento feminista (Di Marco, 2011: 255).

Las participaciones e intervenciones en el espacio público y en el debate político, se manifestaron en el ámbito legislativo con la presentación, desde 1983, de más de una decena de proyectos en relación al tema del aborto. Sin embargo, “ninguno logró ser sancionado, quedando en las instancias de trámites parlamentarios burocráticos y sin tratamiento legislativo” (Rocha et al, 2009: 228). El intento de modificar la normativa vigente tampoco logró alcanzar el debate en torno la elaboración del anteproyecto del nuevo Código Penal por parte de una comisión especial. Estas sistemáticas omisiones en el ámbito legislativo guardan relación con la continuidad en la voluntad política de los diferentes gobiernos desde la recuperación democrática, a pesar de considerables matices entre ellos, de no dar tratamiento a los proyectos relativos al aborto. Si bien entre 2005 y 2011 existió un conjunto de iniciativas políticas sobre reproducción, familia, género y sexualidad por parte de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) que dinamizó la discusión pública sobre el aborto, como

la progresiva implementación de los programas nacionales de Salud Sexual y Procreación Responsable (ley 25.673 de 2002) y de Educación Sexual Integral (ley 26.150 de 2006); la publicación de protocolos y guías de atención para abortos no punibles (2007 y 2010 [y 2015]); la aprobación de las leyes nacionales de anticoncepción quirúrgica (ley 26.130 en 2006), protección integral a las mujeres (ley 26.485 en 2009) y matrimonio para parejas del

misma sexo (ley 26.618 en 2010); las consejerías sobre el uso de misoprostol para la práctica de abortos con pastillas (como la “Línea Aborto: más información, menos riesgos” de la organización Lesbianas y Feministas por la Despenalización del Aborto, iniciada en 2009) (Jones y Dulbecco, 2014), dichos avances legislativos y programáticos no incluyeron la legalización ni despenalización del aborto. Frente a este tema, los gobiernos kirchneristas presentaron gestos ambiguos (Jones y Dulbecco, 2014): por un lado, hasta 2007 el Ministro de Salud fue González García, quien sumó su adhesión al proyecto de IVE de la Campaña por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito (Brown, 2014: 263) y elaboró la Guía Técnica para la Atención de los Abortos No Punibles para distribuir en hospitales; pero por otro lado, “ni con mayoría parlamentaria, ni luego manteniendo una minoría significativa (ni tampoco ahora que después de la reelección de Cristina Fernández volvió a tener la mayoría en ambas cámaras del Congreso), estuvo dispuesto a conceder este derecho” (Chaves, 2013: 242).

En Argentina, en contraposición al horizonte abierto por algunas de las políticas públicas anteriormente referidas, los procesos parlamentarios parecen ser más lentos (Rocha et al, 2009: 232). Esta ponencia se propone comprender los procesos y factores institucionales que contribuyen a explicar la mayor inmovilidad en el ámbito legislativo. En este sentido, se busca complementar otras variables analizadas² que ayudan a entender que ni el bloque legislativo mayoritario y oficialista del Frente para la Victoria ni ninguno de los restantes bloques hayan tenido una postura cohesionada sobre el tema, ni hayan impulsado proyectos al respecto en tanto bloques ni hayan empleado significativamente sus recursos institucionales formales e informales para habilitar que el proyecto de IVE llegue al pleno de la Cámara de Diputados.

El rol de las comisiones permanentes en el trámite legislativo

La Cámara de Diputados argentina está integrada por 257 miembros que se eligen por representación proporcional en relación al criterio demográfico de los distritos electorales (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En tanto las legislaturas modernas se organizan a partir de reglas que delegan poder a las autoridades de Cámara para controlar la

² “Varios elementos ayudan a entender que su bloque legislativo [Frente para la Victoria] no haya apoyado ningún proyecto para llegar al pleno de las cámaras (pese a la firma de varios diputados kirchneristas al proyecto de la Campaña): las creencias católicas de parte de las y los legisladores; su cercanía a la jerarquía de la Iglesia católica, la capacidad de lobby de ésta y el temor a pagar el costo político de enfrentarla públicamente; y la disciplina partidaria del bloque ante el liderazgo de la presidenta Fernández de Kirchner, contraria a la legalización del aborto (Pecheny, 2006)” (Jones y Dulbecco, 2014).

agenda de las comisiones y del plenario, retomamos aquello que desde “mediados de los años ochenta, un número creciente de autores se ha dedicado a demostrar: la importancia de estudiar aquellas instancias legislativas que preceden al plenario, como son las comisiones permanentes, el directorio de la Cámara y la organización de los bloques” (Calvo, 2013: 125). Consideramos que los componentes estructurales sobre los que principalmente se sostiene la labor legislativa son los bloques partidarios y las comisiones. La constitución de los primeros se da a partir de las afinidades políticas de sus miembros, y debe comunicarse su composición y autoridades a la Presidencia de la Cámara.

Las unidades que procesan las iniciativas legislativas impulsadas desde los bloques partidarios son las comisiones permanentes, responsables del estudio, análisis, discusión y en última instancia de la eliminación de un 90% de los proyectos de ley iniciados por miembros del Congreso (Calvo y Tow, 2010). El trámite legislativo se inicia con el giro a comisiones correspondientes al tema propuesto por el proyecto por parte de la Mesa de Entradas. Para que el mismo llegue a ser tratado por el plenario requiere que un dictamen de mayoría elaborado por la comisión o comisiones a su respecto sea incluido en el plan de labor definido por la Comisión de Labor Parlamentaria integrada por los presidentes de bloque y autoridades de la Cámara (y donde “la amenaza de quórum es la herramienta más importante para obligar al oficialismo a sellar acuerdos” (Calvo, 2013: 137)); o de no ser determinado en el plan de labor, se requiere una moción sostenida por mayoría de dos tercios de la Cámara. Por las características de la dinámica del trámite legislativo, el poder de las comisiones “reside en su capacidad para frenar la legislación o enmendarla de modo tal de que al mismo tiempo sea aceptable para los miembros de la comisión y para el votante mediano del plenario” (Calvo y Sagarzazu, 2011: 30).

La integración de las comisiones (permanentes o especiales), como establece el reglamento de la Cámara de Diputados, se definirá, en lo posible, por representación proporcional de forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara. Los estudios relevan que “las comisiones permanentes son relativamente proporcionales aun cuando su número de integrantes representa tan solo una fracción del total de representantes en la cámara” (Calvo y Sagarzazu, 2011: 31). Debido a que la designación de los miembros de las comisiones no responde a un proceso de selección azaroso sobre el total de diputados, sino a uno basado en las áreas de interés personales y en relación a las agendas y programas de los partidos políticos, “no toda comisión se encuentra igualmente cerca del votante mediano del Plenario o igualmente cerca del votante mediano del partido mayoritario en el Plenario” (Calvo y Sagarzazu, 2011: 38).

A las distancias ideológicas de las comisiones según sus intereses, se le complementa otro factor institucional que dificulta el tratamiento de proyectos mediados por la heterogeneidad y la diversidad de reacciones. “A partir de 1983, como consecuencia de la alta rotación de los legisladores, la mayor fragmentación legislativa y la necesidad de acomodar nuevos acuerdos entre bloques” considera Calvo (2013: 149) que proliferaron comisiones y la superposición de sus áreas de competencia, los legisladores disminuyeron su grado de especialización y las comisiones numerosas, en lugar de constituirse en una antesala, tienen un carácter quasi plenario que dificulta trabajar sobre los proyectos legislativos. Esto dificulta aún más proyectos que son girados a varias comisiones y precisarían una reunión de todas para un dictamen conjunto. El carácter mixto de los proyectos implica que éstos deban ser múltiplemente girados a comisiones y que “deberá ser sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado. El giro múltiple exige un consenso entre al menos la mayoría de los diputados de todas las comisiones involucradas para despachar el dictamen de mayoría y remitirlo al plenario” (Bonvecchi y Schijman, 2005: 11). A su vez, este factor afecta negativamente “las ventajas comparativas que tienen las autoridades de las Cámaras (que) disminuyen rápidamente en aquellas jurisdicciones que no están bajo su control” (Calvo, 2013: 147).

El tratamiento legislativo del proyecto de IVE

Como resalta Calvo (2013: 148) la gran mayoría de la legislación aprobada no es forzada por las autoridades de bloque utilizando disciplinadas mayorías y existe considerable autonomía de los legisladores en el plenario. Esta última consideración se puede reconocer en la libertad de conciencia que los partidos mayoritarios explícitamente habilitan a sus legisladores respecto a legislación controversial como representa la despenalización del aborto. Las múltiples y diversas adhesiones que el proyecto de IVE ha ido recibiendo en sus sucesivas presentaciones constituyen una evidencia: el Frente Renovador es el único bloque partidario que hasta ahora no lo apoyó con la firma de alguno de sus miembros.

Las adhesiones de los diputados fueron extendiéndose desde 2007 en las sucesivas presentaciones del proyecto de IVE, hasta alcanzar en la última presentación las firmas de 64 miembros de la Cámara: la mayoría, oficialistas (Juliana Di Tullio, Diana Conti, Leonardo Grosso, Remo Carlotto, Héctor Recalde y Horacio Pietragalla, entre otros del FpV) y de otros bloques parlamentarios opositores como Victoria Donda (Libres del Sur), Manuel Garrido (UCR), Juan Carlos Zabalza (PS), Margarita Stolbizer (GEN), Claudio Lozano (Unidad

Popular), Néstor Pitrola (FIT) y Laura Alonso (Pro) (La Nación, 04/11/2014). Los datos relevados por una encuesta de opinión sobre el aborto a los legisladores latinoamericanos revela que existen tres variables relativas a la religión de estrecha correlación con la postura respecto al aborto: ser católico, confiar en la Iglesia Católica o asistir con frecuencia a los oficios religiosos implica un menor apoyo al aborto por parte de los diputados latinoamericanos (Alcántara, 2013: 4). Como es posible identificar a partir de los apoyos al proyecto de IVE, la encuesta a élites parlamentarias reconoce que quienes se muestran tolerantes hacia el matrimonio entre personas del mismo sexo y la legalización de las drogas, también lo está respecto al aborto. Por último, considera que indicadores sociodemográficos como género, edad, estudios, tienen una relación prácticamente inexistente o marginal (Alcántara, 2013: 5).

El proyecto de IVE es de carácter mixto por lo que deriva en un giro múltiple a las comisiones de Legislación Penal, Acción Social y Salud Pública, y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Para nuestro análisis, nos concentraremos en las sucesivas conformaciones de la comisión de Legislación Penal por ser ésta la única de la tríada en tratar el proyecto de IVE. Para el período 2007-2014, no hubo simultáneamente presidiendo diputados con una postura abierta respecto al aborto. Entre 2009 y 2011 la Comisión de Legislación Penal tuvo como presidente a Juan Carlos Vega por la Coalición Cívica. Cuando en noviembre de 2011 se propuso alcanzar un dictamen de comisión que fracasó por falta de firmas favorables, trascendió en los medios de comunicación su intención de convocar a un plenario de comisiones intervinientes. Sin embargo, la comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia presidida por Claudia Rucci (Peronismo Federal) y la de Acción Social y Salud Pública bajo Antonio Morante por el oficialismo, se mostraron en la vereda de enfrente a la iniciativa. Para el siguiente período 2011-2013, la comisión de Legislación Penal estuvo presidida por Oscar E. Nicolás Albrieu por el Frente para la Victoria. El diputado oficialista coincidía con el anterior presidente de la comisión en la necesidad de garantizar por medio de una ley el acceso a los abortos no punibles por las causales de peligro para la vida o violación, sin necesidad de judicializar los casos (La Nación, 27/10/2011). Para el período 2013-2015, esta comisión quedó bajo la conducción de Patricia Bullrich en representación de Unión Pro aunque en lo que respecta a los vocales integrantes se amplió el número de éstos abiertos a la despenalización del aborto e incluso adherentes al proyecto de IVE.

La primera discusión en el ámbito legislativo respecto a la legalización del aborto se dio en el marco de la audiencia pública por el presidente de la comisión de Legislación Penal, Juan Carlos Vega en que disertó Marianne Mollmann de la organización Human Rights

Watch el 30 de noviembre de 2010 (Página 12, 30/11/2010). Una vez abierto el debate, este tuvo continuidad el año siguiente en el mes de julio. Para la segunda audiencia pública de la comisión legislativa se invitó a Luz Patricia Mejía relatora para los Derechos de la Mujer y para la Argentina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Página 12, 13/07/2011). Otra modalidad de tratamiento legislativo que atravesó el proyecto de IVE fue la de sesión en minoría. A fines de mayo de 2013, la diputada y activista de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, Victoria Donda por Libres del Sur, convocó a una sesión especial para tratar la despenalización del aborto, aunque reuniera apenas 10 diputados (El Parlamentario, 31/01/2014).

En otras dos oportunidades se concretaron reuniones de la comisión de Legislación Penal en las que uno de los temas en agenda consistía en el proyecto de IVE. En ambas oportunidades la diputada Patricia Bullrich cumplió un rol protagónico a la hora de frenar los dictámenes de comisión sobre el proyecto de IVE. Durante la primera, en noviembre de 2011, los diputados Omar de Marchi, Patricia Bullrich e Ivana Bianchi, impugnaron la invalidez del dictamen alcanzado durante la reunión por contar con menos avales de los requeridos. Finalmente, se desestimó haber alcanzado un dictamen de comisión porque contaba con sólo 6 firmas ante un quórum de 15 miembros de la comisión (La Nación, 04/11/2011). En la segunda ocasión, en noviembre de 2014, en tanto presidenta de la comisión de Legislación Penal declaró haber sufrido una emboscada durante una reunión de la comisión (El Parlamentario, 03/11/2014) por parte de las dos vicepresidentas en ejercicio, Diana Conti (Frente para la Victoria) y Victoria Donda, para ingresar el proyecto de IVE en ese mismo momento en la agenda y emitir un dictamen de comisión a su respecto (El Parlamentario, 30/09/2014). En última instancia, Bullrich aceptó ingresar el tema para la siguiente reunión de comisión. Sin embargo, no sin usar los recursos formales a su favor. Convocó para el 4 de noviembre de 2014 a una reunión de comisión con agenda desdoblada para las 15.00 (Proyecto de ley por el cual se establece el decomiso de los bienes provenientes de hechos ilícitos y se modifican los Códigos Penal y Procesal Penal de la Nación. Proyecto de ley en revisión por el cual se modifica el artículo 252 del Código Penal, sobre abandono de servicio del personal integrante de las Fuerzas de Seguridad) y 17.30 horas (Código Penal, modificación de los artículos 85 y 86 sobre aborto no punible, derogación del artículo 88). Luego de más de 30 exponentes en relación a la despenalización del aborto, al momento de reunir las firmas para el dictamen de mayoría del proyecto de IVE (estaba el número de diputados para hacerlo), la presidenta de la comisión Bullrich consideró que no estaban dadas las condiciones al tomar en cuenta el número de diputados reunidos al inicio del primero de

los debates a las 15.00 horas, donde no se había alcanzado el quórum necesario (Página 12, 05/11/2014).

Consideraciones finales

Partimos de reconocer que a diferencia del horizonte abierto por determinadas políticas públicas en relación a derechos sexuales y reproductivos y, específicamente, al aborto no punible, los procesos parlamentarios parecen ser más lentos (Rocha et al, 2009: 232). En este sentido, nos propusimos comprender los procesos y factores institucionales que contribuyen a explicar la mayor inmovilidad del ámbito legislativo. Respecto al proyecto de IVE ningún bloque legislativo, sea el bloque legislativo mayoritario y oficialista del Frente para la Victoria o alguno de los restantes ha tenido una posición cohesionada al respecto, ha impulsado proyectos en tanto bloques, ni ha empleado significativamente sus recursos institucionales formales e informales para habilitar su acceso al plenario. A otros análisis a tener en cuenta sobre los vínculos religiosos de los diputados, el lobby de actores religiosos y autodenominados pro-vida, el poder del liderazgo de la titular del Poder Ejecutivo que ha manifestado su posición contraria a la despenalización del aborto y, en relación a esto, la variable de disciplina partidaria, nos propusimos considerar la variable institucional de las comisiones permanentes en tanto procesan las iniciativas legislativas y controlan el flujo de la legislación.

En este sentido, consideramos que el consenso público es resultado de un extenso trabajo de negociación privada en el que los temas que dividen al bloque mayoritario, son resistidos por autoridades de bloque o acarrean altos costos políticos resultan eliminados de la agenda (Cox y McCubbins, 1993; Calvo, 2013: 129). Precisamente, esto es lo que ocurre con el proyecto de IVE que divide al oficialismo, carece de un apoyo considerable para llegar a ser aprobado por parte de los otros partidos al excederlos en intereses programáticos y tiene apoyo de Juliana Di Tullio, presidenta del bloque oficialista, pero a nivel personal y no partidario.

Por un lado, en el tratamiento legislativo del proyecto de IVE es posible identificar la figura de portería de la diputada Patricia Bullrich en tanto obstaculizadora de la elaboración de dictamen de mayoría en las dos únicas oportunidades en que se trató el proyecto de IVE en reunión de comisión de Legislación Penal. Por otro lado, se evidencian los costos políticos de demostrar públicamente el disenso interno en los que el oficialismo evita incurrir, cometido que se propone al no insistir en el uso de recursos que permita que el proyecto que lo divide

supere la instancia de comisiones. Sobre este punto, es posible considerar un interrogante para futuras investigaciones: preguntarnos si acaso en las cercanías a la firma de un dictamen de mayoría (la última vez sólo impedido por la falta de voluntad de la principal autoridad de la comisión) se estaría produciendo un crecimiento del acercamiento del votante mediano de la comisión de Legislación Penal a una postura favorable a la despenalización del aborto. Ahora bien, de ser así cabrían dos nuevos problemas.

En primer lugar, qué efectos podría tener la incongruencia del votante mediano de la comisión tanto respecto al votante mediano del partido oficialista entendido éste como la posición de la actual primera mandataria y del partido de gobierno como al votante mediano del plenario (ya que a excepción de los partidos de izquierda que adhieren programáticamente a la despenalización del aborto, los otros apoyos legislativos al proyecto de IVE son personales y minoritarios respecto a la posición general de los bloques). En segundo lugar, si a partir de esa tendencia sería posible por parte de los diputados que adhieren al proyecto de la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito desarrollar una estrategia de distribución en las comisiones intervinientes del proyecto de IVE que acentúe la presión del trámite legislativo del mismo.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. y Rivas C. (2013). “Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Opinión sobre el aborto desde la perspectiva de los legisladores latinoamericanos”. *Boletín Elites - Universidad de Salamanca*, 54, 1-6.
- Asociación por los Derechos Civiles (2015). “Acceso al aborto no punible en Argentina: Estado de situación, Marzo 2015”. Recuperado de <http://despenalizacion.org.ar/pdf/publicaciones/ADC-Acceso-al-aborto-no-punible-Marzo-2015.pdf>
- Bellucci, M. (2014). Historia de una desobediencia. Aborto y feminismo. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bonvecchi, A. y Schijman, A. (2005). Organización y Funcionamiento del Congreso Argentino: Hacia una Agenda de Investigación. En *VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político*, Córdoba, Argentina.
- Brown, J. (2014). Mujeres y ciudadanía en Argentina. Debates teóricos y políticos sobre derechos (no) reproductivos y sexuales (1990-2006). Buenos Aires: Teseo.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2011). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina. *Revista Latinoamericana de Ciencia Política Comparada – CELAEP*, 4, 25-48.
- Calvo, E. y Tow, A. (2010). En el Cajón del presidente: autoridad política y productividad en el Congreso argentino, Desarrollo Económico, 49 (195), pp. 451-477.
- Cháves, M. (2013). ¿Y ahora que habemus papa cómo seguimos? Trayectorias de luchas por el derecho al aborto en Argentina. Actualización del artículo publicado como “Derecho al aborto en Argentina. Diez años de lucha por la libertad de decidir”, En A. Carosio (Coord.), Feminismo y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CLACSO, 2012, p. 231-252.
- Di Marco, G. (2011). El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía. Buenos Aires: Biblos.
- Gutiérrez, M. A. (2004) Iglesia Católica y Política en Argentina: El Impacto del Fundamentalismo en las Políticas Públicas sobre Sexualidad. En C. Dides (Comp.), Diálogos Sur-Sur sobre religión, derechos y salud sexual y reproductiva: los casos de Argentina, Colombia, Chile y Perú. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano: p. 15-46.

Irrazábal, G. (2010). “El derecho al aborto en discusión: la intervención de grupos católicos en la comisión de salud de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires”. *Sociologias*, 12 (24), 308-336.

Jones, D. y Dulbecco, P. (octubre, 2014). El aborto y la proyección público-política de la jerarquía de la Iglesia Católica argentina (2005-2011). En VIII Jornadas Internacionales de Ciencias Sociales y Religión, Área Sociedad, Cultura y Religión. CEIL-CONICET, Buenos Aires, Argentina.

Pecheny, M. (2006). ‘Yo no soy progre, soy peronista’: ¿Por qué es tan difícil discutir políticamente sobre aborto? En C. Cáceres, G. Careaga, T. Frasca y M. Pecheny (Ed.). Sexualidad Estigma y Derechos Humanos. Desafíos para el acceso a la salud en América Latina. Lima: FASPA/UPCH, p. 251-270.

Rocha, M.I.B., Rostagnol, S. y Gutiérrez, M.A. (2009). “Aborto y Parlamento: un estudio sobre Brasil, Uruguay y Argentina”. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 26 (2), 219-236.

Fuentes documentales

Se abre la discusión por la despenalización del aborto (04 de noviembre de 2014). *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1741052-se-abre-la-discusion-por-la-despenalizacion-del-aborto> [acceso el 17/07/2015].

Avanzan los proyectos de ley sobre aborto (27 de octubre de 2011). *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1418095-avanzan-los-proyectos-de-ley-sobre-aborto> [acceso el 17/07/2015].

Se congeló el proyecto sobre aborto (04 de noviembre de 2011). *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1420257-se-congelo-el-proyecto-sobre-aborto> [acceso el 17/07/2015].

Un debate que suma argumentos (13 de julio de 2011). *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-172151-2011-07-13.html> [acceso el 17/07/2015].

El aborto da su primer paso en el Congreso (30 de noviembre de 2010) *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-157795-2010-11-30.html> [acceso el 17/07/2015].

Un nuevo año parlamentario al ritmo del kirchnerismo (31 de enero de 2014). *El Parlamentario*. Recuperado de <http://www.parlamentario.com/noticia-69279.html> [acceso el 17/07/2015].

Aborto: Bullrich negó un pacto con el oficialismo y dijo que “no es el momento” para avanzar con el proyecto (03 de noviembre de 2014). *El Parlamentario*. Recuperado de <http://www.parlamentario.com/noticia-77435.html> [acceso el 17/07/2015].

Patricia Bullrich frenó el avance de la despenalización del aborto (30 de septiembre de 2014). *El Parlamentario*. Recuperado de <http://www.parlamentario.com/noticia-76258.html> [acceso el 17/07/2015].

"Bullrich declaró la falta de quórum de forma muy poco transparente" (05 de noviembre de 2014). *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-259174-2014-11-05.html> [acceso el 17/07/2015].